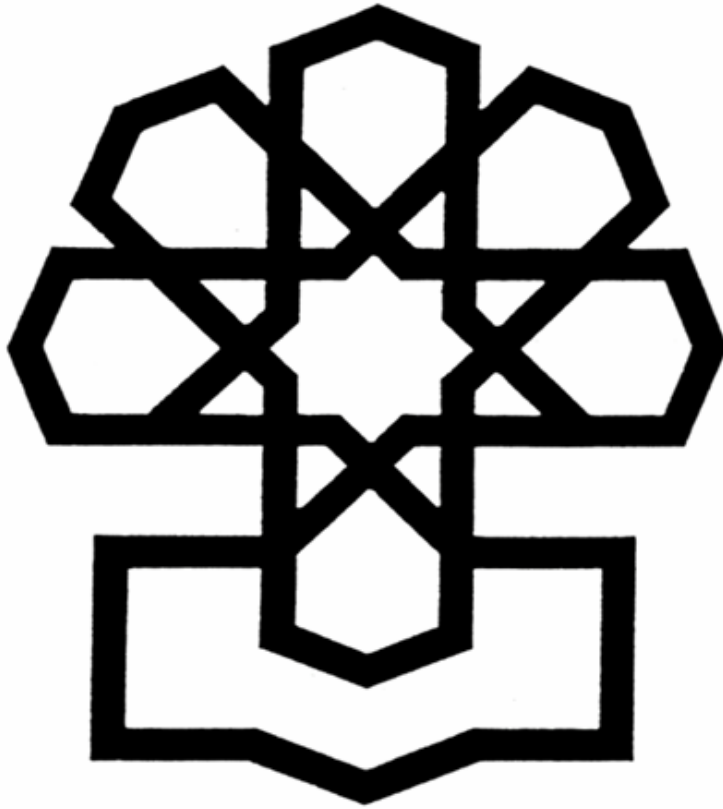




:

()

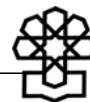
()



:



:



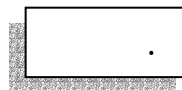
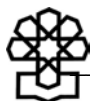
:

() ()

□ :

□ :

-
-
- الف) تعاریف
- ب) کارکردها
-
- ۵) منابع بودجه
- ۷) مصارف بودجه
- ۸) کسری بودجه
- ۹) تراز بودجه بر اساس طبقه بندی جدید (GFS)
- ۱۱) قالب‌های اطلاعاتی بودجه
-
- ۱۳) تصویب بودجه
- ۱۳) نظارت بر بودجه
-
-



شناخت بودجه دولت و آشنایی با تعاریف و کارکردهای آن، در گام اول مستلزم آشنایی با نگرش‌های جدید درباره جایگاه دولت در جامعه و اقتصاد است.

گفته می‌شود جامعه متشکل از مجموعه‌ای از هویت‌ها است که هر یک براساس قاعده‌ای تعریف شده و بر مبنای قرارداد اجتماعی فعالیت می‌کنند.^۱ در ساده‌ترین حالت می‌توان گفت که در هر جامعه دو نوع هویت؛ هویت فردی^۲ و هویت جمعی^۳ وجود دارد. بزرگ‌ترین هویت جمعی در هر جامعه حکومت است. این هویت نماینده خواسته‌های مجموعه هویت‌های فردی است و فرمان رفتاری خود را از آن دریافت می‌کند. حکومت در واقع برآیند کلان خواسته‌های هویت‌های فردی است. دولت به عنوان نماینده حاکمیت هویت جمعی برای اداره امور مملکتی از گروه‌های مختلف رأی اعتماد می‌گیرد و با این رأی اعتماد در قالب نمایندگی حاکمیت، فعالیت می‌کند. واقعیت این است که پیوند بین جامعه و دولت صرفنظر از ماهیت حکومت و دولت یک قرارداد اجتماعی است که وجود آن سبب از دست دادن پاره‌ای آزادی‌های فردی و به دست آوردن برخی مزایای جمعی می‌شود. از این رو وجود دولت باید عامل بالابردن رفاه و کیفیت زندگی مردم شود و نهادهایی که توسط هویت جمعی به وجود می‌آیند نیز در جهت بالا بردن کیفیت زندگی هویت‌های فردی عمل کنند. لذا هر نوع ارتباط بین دولت و جامعه هم، بر مبنای پذیرش اصل بهبود زندگی جامعه صورت می‌پذیرد.

بررسی رفتار دولت‌ها نشان می‌دهد که در حالت کلی دولت‌ها انجام سه وظیفه را برعهده دارند: الف) نماینده کلیه نسل‌ها، از زمان گزینش تا آینده قابل پیش‌بینی، هستند. در این وظیفه دولت آینده‌نگر است و هویت جمعی خود را مدنظر قرار می‌دهد.

ب) در مقام حاکمیتی تسهیل خواسته‌های هویت‌های فردی جامعه را برعهده دارند. در این وظیفه دولت حافظ و مدافع حقوق ملت است.

ج) انجام وظیفه به صورت یک هویت فردی در قالب شخص حقوقی. در این وظیفه دولت در تصمیم‌گیری‌هایی که در مقام هویت جمعی خود اتخاذ می‌کند نباید هویت فردی خود را بر سایر هویت‌های فردی ترجیح دهد.

در بینش توسعه پایدار، دولت در قالب هویت جمعی خود می‌کوشد تا سازوکارهای کارآمد سازی بازار (به علت درست عمل نکردن بازار در برخی موارد) را فعال کند بطوریکه حضور دولت در اقتصاد در خدمت تسهیل آزادی هویت‌های فردی باشد.

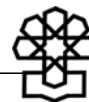
نتیجه آن که، اگر پذیرفته شود که شرط لازم برانزندی حضور هویت جمعی این باشد که باعث کاهش کیفیت زندگی هویت‌های فردی نشود، عملیات مالی دولت برای رسیدن به وضعیتی که از نظر

۱. این بخش خلاصه‌ای است از همین بحث در: خلعتبری، فیروزه، «منابع و مصارف در بودجه»، دفتر مطالعات برنامه و

بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، تهران، ۱۳۸۲.

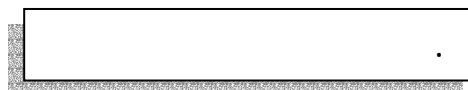
2. Private Body

3. Public Body



دولت برانزنده تلقی می‌شود، در چارچوب قانون مشروعیت دارد و دولت موظف است این عملیات را به وضوح برای جامعه مشخص کند.

در این راستا عملیات و فرایندهای بودجه‌ای به صورت نظام‌های اطلاعات مالی - عملیاتی دولت مانند هرمی از مسئولیت‌ها و اختیارات، اطلاعات لازم را برای شناخت مأموریت‌ها و فعالیت‌های دولت (دستگاه‌های اجرایی) در بعد وصول درآمد و انجام هزینه‌های مصوب و نیز چارچوب‌های قانونی نظارت بر عملیات اجرایی برای ارزیابی نتایج حاصل از فعالیت‌های مزبور جهت ارتقای کیفیت زندگی هویت‌های فردی ارائه می‌کند. در چنین نگرشی فرایند عملیاتی بودجه به عنوان یک نظام اطلاعاتی مستمر مورد توجه قرار می‌گیرد و بعنوان ابزار اجرایی برنامه‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی مورد استفاده قرار می‌گیرد.^۱ از این رو شناخت این فرایند جهت سامان مالی هویت جمعی و در نهایت ارتقا کیفیت زندگی هویت فردی بسیار ضروری است. این گزارش در پی ارائه تصویری خلاصه از بودجه دولت و چالش‌های پیش‌روی آن است.



(

بودجه مهم‌ترین ابزار سیاستگذاری مالی دولت است که تعاریف گوناگونی برای آن ارائه شده است از جمله:

- براساس تعریف ماده یک قانون محاسبات عمومی، بودجه کل کشور برنامه مالی یک ساله دولت است که درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار را پیش‌بینی می‌کند و هزینه‌های انجام عملیاتی را که منجر به تحقق سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود، برآورد می‌کند.
- بودجه برنامه‌ای برای اجرای سیاست‌های اجتماعی - اقتصادی کشور در هر سال مالی است.
- بودجه ابزار اجرایی برنامه‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی است.
- بودجه شاخص اصلی اهداف دولت و عملکرد آن است.
- بودجه به عنوان معیاری برای سنجش پاسخگویی دولت عمل می‌کند.
- بودجه برنامه‌ای برای کسب درآمد و میزان و نحوه خرج کردن پول توسط دولت است.

هر یک از تعاریف مزبور به جنبه‌ای از کارکردهای بودجه توجه دارند، ولی بطور کلی می‌توان گفت

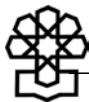
»^۲ «است. هر بودجه‌ای حاصل ترکیب

مجموعه‌ای از گزینه‌های منتخب است. انتخاب هر گزینه، با اختصاص منابع و زمان تعیین می‌شود. هر انتخاب حاصل مقایسه‌های انجام شده در بین گزینه‌های ممکن بوده و بنابراین انواع محدودیت‌های مالی، سیاسی، مدیریتی و به طور کلی، محدودیت‌های بودجه‌ای برآن تأثیر قطعی و غیرقابل بازگشت دارد.

۱. شبیری‌نژاد علی اکبر، مبانی نظری بودجه‌ریزی در: «بودجه‌ریزی در ایران، مسائل و چالش‌ها»، دفتر مطالعات برنامه و

بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، تهران، ۱۳۸۲.

۲. همان، ص ۷۴



تعریف بودجه به عنوان فرایند انتخاب بین گزینه‌های ممکن مستلزم عطف توجه به مقوله‌گزینش و تحلیل امکان است. در این تعریف، منظور از بودجه‌ریزی بحث و بررسی پیرامون ابزاری برای تشخیص و گزینش مجموعه‌ای از عملیات اجرایی و مواضع سیاسی دولت است. به بیان دیگر، مواضع مدیریتی حاکمیت سیاسی و کارکردهای ابزار بودجه‌ای در تشخیص و انتخاب عملیات اجرایی، متأثر از برآیند روابط و رفتارهای فردی یا گروهی طیف کارگزارانی است که در شرایط و فضای اجتماعی - اقتصادی ویژه‌ای به عنوان «تامین کننده منابع (مالیات دهندگان)»، «تعیین کنندگان سیاست‌ها و خط مشی‌ها (سیاست‌گذاران)» و «هزینه کنندگان (متصدیان اجرایی یا مدیران اجرایی)» فعالیت می‌کنند.

هر گونه اخلال در فرایند انتخاب، از جمله فقدان تفاهات اجتماعی یا عدم رعایت اصول و قواعد مربوط، می‌تواند انتخاب‌ها را آسیب‌پذیر کند و در اجرا موجب گسترش حوزه مداخله دولت و بروز نارسایی‌های ساختاری در منابع شود.

(

بودجه دولت در توسعه و پیشرفت کشور کارکردهای بسیار حیاتی دارد. برخی از این کارکردها عبارتند از:

۱. تخصیص منابع به اولویت‌ها؛
۲. توزیع ثروت و درآمد؛
۳. ایجاد ثبات اقتصادی و تلاش برای نیل به اهداف کلان اقتصاد؛
۴. ابزاری برای اطمینان از نظم و هماهنگی اجتماعی و جهت دادن به اقدامات دولت؛
۵. به عنوان سنج‌ای برای ارزیابی، عملکرد و پاسخگویی دولت.



بودجه کل کشور در قالب یک سند اصلی و سه پیوست تهیه و ارائه می‌شود. سند اصلی حاوی ماده واحده، تبصره‌ها، جداول کلان و منابع و مصارف بودجه عمومی دولت است. پیوست‌های سند بودجه نیز به ترتیب عبارتند از: اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی - پیوست شماره ۱)، بودجه استانی (پیوست شماره ۲) و بودجه شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها (پیوست شماره ۳).

رئیس قوه مجریه به هنگام تقدیم این اسناد به مجلس شورای اسلامی به صورت کلی گزارشی از وضعیت اقتصادی کشور (سال قبل)، وضعیت اقتصادی و بودجه دولت در سال جاری، سیاست‌ها و اهداف کلی دولت در سال آینده و برخی از ویژگی‌های بودجه تقدیمی ارائه می‌کند.

از نظر شکلی بودجه کل کشور مشتمل بر دو بخش بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی است. بودجه عمومی دولت حاوی درآمدها و هزینه‌های دولت (قوه مجریه، قوه مقننه، قوه قضائیه و سایر نهادهای عمومی غیردولتی) است. بودجه شرکت‌های دولتی شامل منابع و مصارف شرکت‌های



دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها است. در جدول ۱، ارقام بودجه کل کشور، بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی برای قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۳-۱۳۸۱ نشان داده شده است.^۱ برای نشان دادن اهمیت حجم بودجه می‌توان از شاخص نسبت بودجه کل کشور به تولید ناخالص داخلی استفاده کرد. رشد سهم بودجه کل کشور از تولید ناخالص داخلی می‌تواند نشان دهنده افزایش حضور و حجم وظایف دولت در جامعه و اقتصاد باشد.

()

(ارقام به میلیارد ریال)

| | | | |
|-----------|----------|----------|---|
| ۴۸۴۶۳۴ | ۴۳۶۰۲۲/۸ | ۲۷۳۲۲۸/۲ | بودجه عمومی دولت (۱) |
| ۶۶۵۴۹۲ | ۵۳۲۲۳۸/۲ | ۴۲۰۰۷۴ | بودجه شرکت‌های دولتی (۲) |
| ۱۱۵۰۱۲۶/۵ | ۹۶۸۲۶۱ | ۶۹۳۳۰۲/۲ | بودجه کل کشور (۱+۲) |
| ۱۵۵۱۷۲۵ | ۱۱۹۶۳۹۶ | ۹۲۲۴۳۳ | تولید ناخالص داخلی (به قیمت‌های جاری) |
| ۷۴/۱ | ۸۰/۹ | ۷۵/۲ | نسبت بودجه کل کشور به تولید ناخالص داخلی (درصد) |

:

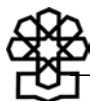
- ارقام بودجه کل کشور سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ از قوانین بودجه سنواری استخراج شده است و ارقام سال ۱۳۸۳ از مصوبه کمیسیون تلفیق مجلس شورای اسلامی به دست آمده است.
- ارقام تولید ناخالص داخلی (به قیمت‌های جاری)، سال ۱۳۸۱ از نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی (شماره ۳۴) و برای سال‌های ۱۳۸۲ و ۱۳۸۳ با فرض رشد شاخص ضمنی تولید ناخالص داخلی ۲۳/۷ درصد و رشد واقعی ۶ درصد پیش‌بینی شده است.
- ارقام دوبار منظور شده از رقم بودجه شرکت‌های دولتی کسر شده است.

(

ارقام عمده منابع بودجه عمومی دولت عبارتند از: درآمدهای مالیاتی، فروش نفت، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت و استقراض. درآمدهای مالیاتی شامل مالیات بر شرکت‌ها، مالیات بر درآمد، مالیات بر ثروت، مالیات بر واردات و مالیات بر کالاها و خدمات می‌شود. درآمدهای حاصل از مالکیت دولت اقلامی مانند سود سهام شرکت‌های دولتی، بهره وام‌های دولت و سود حاصل از سرمایه‌گذاری در خارج از کشور را در بر می‌گیرد.

استقراض نیز شامل فروش اوراق مشارکت (استقراض از مردم)، استفاده از تسهیلات خارجی (استقراض از خارج) و استفاده از موجودی حساب ذخیره ارزی (استقراض از نسل‌های آینده) است.

۱. نکته بسیار مهم در تحلیل ارقام بودجه و استخراج نتایج این است که برای به دست آوردن تصویر دقیق باید همواره به ارقام عملکرد توجه کرد نه ارقام مصوب. برای مثال ممکن است به هنگام تصویب بودجه ارقام را به گونه‌ای ارائه داد که سهم مالیات‌ها از منابع دولت یا نسبت بودجه جاری یا عمرانی به بودجه عمومی دولت بسیار فراتر از روند عملکرد باشد. در نهایت آنچه در عمل حاصل می‌شود دارای اهمیت است. به دلیل عدم دسترسی به ارقام عملکرد بودجه در این گزارش از ارقام مصوب استفاده شده است.



در بین درآمدهای دولت، درآمدهای مالیاتی یکی از باثبات‌ترین و اصلی‌ترین درآمدهای دولت‌ها محسوب می‌شود که در اکثر کشورها، به ویژه کشورهای توسعه یافته، مهم‌ترین جزء منابع دولت است. به عنوان مثال در امریکا بیش از ۹۵ درصد درآمدهای دولت، درآمدهای مالیاتی است. در ایران روند سهم درآمدهای مالیاتی از منابع دولت نشان می‌دهد که این سهم از حدود ۲۳/۵ درصد در سال ۱۳۸۱ به ۲۲/۶ درصد در سال ۱۳۸۲ و ۲۳/۲ در سال ۱۳۸۳ رسیده است. ارقام عمده منابع دولت و روند آن طی سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۸۳ در جدول ۲ نشان داده شده است.

(ارقام به میلیارد ریال)

| | | | | | | | | | |
|-------|------|---------|------|------|---------|------|------|---------|--|
| | | | | | | | | | |
| ۱۷/۶ | ۲۳/۲ | ۸۸,۳۱۷ | ۱۶/۸ | ۲۲/۶ | ۷۵,۰۹۵ | ۴۰/۹ | ۲۳/۵ | ۶۴,۲۶۸ | |
| ۱۸/۱ | ۳۸/۵ | ۱۴۶,۷۹۰ | ۲۴/۲ | ۳۷/۴ | ۱۲۴,۲۳۲ | ۴۵/۷ | ۳۶/۶ | ۱۰۰,۰۶۰ | |
| -۳۱/۳ | ۲/۸ | ۱۰,۷۸۶ | ۲۴۴ | ۴/۷ | ۱۵,۶۹۵ | ۱۳۳ | ۱/۶ | ۴,۵۶۲ | |
| -۲۹ | ۸/۳ | ۳۱,۹۲۸ | ۱۷/۳ | ۱۳/۵ | ۴۴,۹۹۸ | ۹۲۶ | ۱۴ | ۳۸,۳۳۳ | |
| ۳۹/۷ | ۲۶/۴ | ۱۰۰,۸۰۰ | ۹/۲ | ۲۱/۷ | ۷۲,۱۱۶ | ۶۱/۵ | ۲۴/۱ | ۶۶,۰۰۵ | |
| ۱۴/۶ | ۱۰۰ | ۳۸۰,۶۳۴ | ۲۱/۵ | ۱۰۰ | ۳۳۲,۱۳۶ | ۶۶/۳ | ۱۰۰ | ۲۷۳,۲۲۸ | |

:

۱. ارقام منابع بودجه عمومی دولت برای سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ از قوانین بودجه سنواتی و ارقام مربوط به سال ۱۳۸۳ از مصوبه کمیسیون تلفیق بودجه ۱۳۸۳ استخراج شده است.

۲. استقراض = فروش اوراق مشارکت + استفاده از تسهیلات خارجی + استفاده از موجودی حساب ذخیره ارزی + استقراض از سیستم بانکی

۳. اعتبار شفاف‌سازی انرژی (بند د) تبصره (۱۲) به میزان ۱۰۳,۸۸۶ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۲ و ۱۰۴,۰۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۳ از درآمدهای حاصل از مالکیت دولت و جمع کل منابع بودجه عمومی دولت خارج شده است.

مقایسه ارقام منابع بودجه عمومی دولت نشان می‌دهد که بودجه عمومی دولت طی این سال‌ها، هر سال نسبت به سال قبل به منابع حاصل از فروش ثروت ملی، دارایی‌های بین نسلی و نیز ایجاد و تعهد مالی بر ذمه دولت وابسته‌تر شده است. به عنوان مثال فروش اوراق مشارکت در سال ۱۳۸۳ نسبت به سال ۱۳۸۲ معادل ۸۵ درصد رشد یافته است (جدول ۵) و این به معنای استقراض بیشتر دولت از مردم و افزایش تعهدات دولت در سال‌های آینده است که نتیجه آن در واقع اختصاص بیشتر منابع سال‌های آینده به تأمین بازپرداخت این بدهی‌ها است.



(
به طور کلی مخارج دولت در سه دسته کلی قرار می‌گیرند: ()
()

).

اجزاء مخارج هزینه‌ای (جاری) که ظرفیت‌های موجود در جامعه را حفظ و نگهداری می‌کنند عبارتند از: جبران خدمات کارکنان، استفاده از کالاها و خدمات، هزینه‌های اموال و دارایی‌ها، یارانه‌ها، کمک‌های بلاعوض و کمک‌های اجتماعی.

مخارج طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) که در ایجاد و احداث ظرفیت‌های جدید یا توسعه و تثبیت ظرفیت‌ها صرف می‌شود (در واقع همان مخارج سرمایه‌گذاری دولت هستند) نیز عبارتند از: ساختمان‌ها و سایر مستحقات، ماشین‌آلات و تجهیزات، موجودی انبار، زمین و دارایی‌های تولید نشده. سومین بخش از مخارج دولت مربوط به بازپرداخت دیون (بدهی‌ها و تعهدات) دولت است و شامل اقلام خرید سهام شرکت‌های دولتی، بازپرداخت اصل اوراق مشارکت، پرداخت تعهدات جاری و عمرانی پرداخت نشده سال‌های قبل، بازپرداخت اصل تسهیلات سیستم بانکی و بازپرداخت اصل تسهیلات خارجی می‌شود.

لازم به ذکر است که بخشی از مخارج دولت مربوط به هزینه از محل درآمد اختصاصی^۱ است که می‌تواند هم به شکل مخارج جاری و هم به صورت مخارج عمرانی صرف شود.

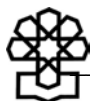
در بودجه دولت، مخارج (اعم از جاری، عمرانی و اختصاصی) برحسب محل مصرف آن نیز گزارش می‌شود. در این طبقه‌بندی مخارج دولت در قالب ()

(آرایش می‌یابد. هر یک از این امور نیز به فصولی تقسیم می‌شوند که هر فصل خود شامل چندین برنامه است. هدف از این نوع طبقه‌بندی فراهم نمودن امکان بررسی جهت‌گیری‌های دولت است و از این طریق می‌توان اولویت‌ها و اهداف دولت را شناسایی کرد.^۲ البته بخشی از مخارج دولت در قالب هیچ یک از این امور قرار نمی‌گیرد. این اعتبارات به صورت جداگانه تحت عنوان ثبت می‌شود. این اعتبارات در مقایسه با امور چهارگانه قابل برنامه‌ریزی نیستند.

با توجه به این‌که دولت مخارج خود را از طریق دستگاه‌های اجرایی صرف امور و برنامه‌های موردنظر می‌کند، لذا یکی دیگر از طبقه‌بندی‌های مخارج دولت، طبقه‌بندی براساس دستگاه‌های اجرایی است. در این تقسیم‌بندی مشخص می‌شود که هر دستگاه اجرایی در سال به چه میزان از هزینه‌های دولت را به خود اختصاص خواهد داد.

۱. درآمدهای اختصاصی درآمدهایی است که یک دستگاه آن را براساس قانون اخذ می‌کند و حق دارد آن را در سال بودجه‌ای با ارائه برنامه مشخص هزینه کند.

۲. در طول سال‌های گذشته به دلیل فقدان تعریف‌های مشخص و قطعی از هر فصل و محتوی عملیاتی برنامه‌های مربوط به آن و به تبع تغییرات مکرر در محتوی برنامه‌ها، در عمل این قالب اطلاعاتی امکان مزبور را فراهم نمی‌کند.



جدول ۳ روند مخارج دولت طی سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۸۲ را برحسب مخارج هزینه‌ای و طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی و جدول ۴ مخارج دولت برحسب امور را برای همین دوره نشان می‌دهد.

(ارقام به میلیارد ریال)

| ۶۴/۶ | ۲۱۰۵۹۲ | ۶۰/۱ | ۱۸۱۸۶۴ | ۶۴/۷۸ | ۱۵۵۶۳۵ | هزینه‌ای | |
|------|--------|------|--------|-------|--------|---------------------------|--|
| ۳۰/۶ | ۹۹۶۷۱ | ۲۸/۲ | ۸۵۲۰۶ | ۲۲/۸۹ | ۵۴۹۸۷ | تملك دارایی‌های سرمایه‌ای | |
| ۴/۸ | ۱۵۷۷۹ | ۱۱/۷ | ۳۵۵۵۴ | ۱۲/۳۳ | ۲۹۶۱۸ | تملك دارایی‌های مالی | |
| ۱۰۰ | ۳۲۶۰۴۲ | ۱۰۰ | ۳۰۲۶۲۴ | ۱۰۰ | ۲۴۰۲۴۰ | جمع کل مصارف | |

۱. ارقام مصارف بودجه عمومی دولت برای سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ از قوانین بودجه سنواتی و ارقام سال ۱۳۸۲ از مصوبه کمیسیون تلفیق مجلس استخراج شده است.
۲. اعتبار موضوع بند (د) تبصره (۱۲) (اعتبار شفاف‌سازی انرژی) از ارقام هزینه‌های سال‌های ۱۳۸۲ و ۱۳۸۳ خارج شده است.

(ارقام به میلیارد ریال)

| ۴/۶ | ۷/۹ | ۲۴۲۳۹ | ۱۸/۸ | ۸/۷۱ | ۲۳۲۶۶ | ۲۰/۴ | ۷/۷۶ | ۱۹۵۷۶ | امور عمومی |
|------|-------|--------|-------|-------|--------|------|-------|--------|-----------------|
| ۳/۵ | ۹/۰۹ | ۲۸۰۰۱ | ۲۱ | ۱۰/۱۳ | ۲۷۰۴۲ | -/۰۴ | ۸/۸۵ | ۲۲۳۴۶ | امور دفاعی |
| ۱۵/۶ | ۳۹/۴۴ | ۱۲۱۴۵۱ | ۳۱ | ۳۹/۳۴ | ۱۰۵۰۶۹ | ۹/۴ | ۳۱/۷۸ | ۸۰۲۰۰ | امور اجتماعی |
| ۲/۴ | ۱۴/۲۳ | ۴۳۸۱۳ | ۴۹/۱ | ۱۶/۰۲ | ۴۲۷۸۳ | ۶۹/۸ | ۱۱/۳۷ | ۲۸۶۹۱ | امور اقتصادی |
| ۳۱/۱ | ۲۹/۳۴ | ۹۰۳۶۳ | -۳۲/۲ | ۲۵/۸ | ۶۸۹۱۰ | — | ۴۰/۲۴ | ۱۰۱۶۰۱ | اعتبارات متفرقه |

۱. ارقام سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ از قوانین بودجه سنواتی و ارقام سال ۱۳۸۳ از لایحه بودجه به دست آمده است.
۲. اعتبار شفاف‌سازی انرژی از ارقام اعتبارات متفرقه سال‌های ۱۳۸۲ و ۱۳۸۳ خارج شده است.

در بودجه‌ریزی سنتی، حاصل عملیات مالی بودجه به شکل کسری یا مازاد بودجه نوشته می‌شود. در این مفهوم هرگاه مخارج دولت بیشتر از درآمدهایش باشد، دولت کسری بودجه دارد. جدول ۵ ارقام کسری بودجه عمومی و منابع تأمین آن را طی دوره ۱۳۸۱-۱۳۸۲ نشان می‌دهد.



(ارقام به میلیارد ریال)

| ۱۷/۳ | ۲۸۸۳۱۵/۷ | ۲۲/۶ | ۲۴۵۶۸۹ | ۴۷ | ۲۰۰۴۱۴/۵ | |
|------|----------|------|---------|----|----------|--|
| ۸ | ۳۲۶۰۴۴ | ۲۶ | ۳۰۲۶۲۴ | ۷۰ | ۲۴۰۲۴۰ | |
| -۳۴ | ۳۷۷۲۸/۳ | ۴۲ | ۵۶۹۳۴ | — | ۳۹۸۲۳ | |
| — | — | — | — | — | — | |
| ۴۰ | ۱۴۰۰ | -۳۳ | ۱۰۰۰ | — | ۱۴۹۰ | برگشتی از پرداخت‌های سال‌های قبل |
| ۸۵ | ۱۰۰۰۰ | ۱۲۵ | ۵۴۰۰ | — | ۲۴۰۰ | فروش اوراق مشارکت |
| ۲۱ | ۱۸۸۸/۳ | ۱۸۰ | ۱۴۳۷/۹ | — | ۵۱۳/۵ | استفاده از تسهیلات خارجی |
| -۴۷ | ۲۰۰۴۰ | ۸ | ۳۸۱۶۰ | — | ۳۵۴۲۰ | استفاده از موجودی حساب ذخیره ارزی ^۲ |
| -۵۹ | ۴۴۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۹۵۵/۵ | — | — | صرفه‌جویی ضمن اجرای بودجه |
| — | ۱۴ | — | ۲۲ | — | ۲۰ | |

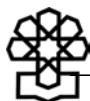
:

۱. کسری بودجه مصوب شامل کسری دریافت‌ها از پرداخت‌ها و صرفه‌جویی ضمن اجرای بودجه، فروش اوراق مشارکت، استقراض از سیستم بانکی، استفاده از تسهیلات خارجی و استفاده از حساب ذخیره ارزی می‌شود.
۲. ارقام شفاف‌سازی انرژی از دریافت‌ها و مصارف عمومی سال‌های ۱۳۸۲ و ۱۳۸۳ خارج شده است.
۳. نکته مهم در رقم استفاده از حساب ذخیره ارزی در سال ۱۳۸۳ این است که رقم پیشنهادی دولت در لایحه تفاوت فاحشی با رقم مصوب مجلس دارد که ناشی از الزام دولت به ارائه لایحه جداگانه برای برداشت از حساب مزبور بابت یکسان‌سازی نرخ ارز و کسر رقم آن از ارقام لایحه بودجه ۱۳۸۳ است.
۴. از ارقام دریافت‌ها و مصارف عمومی، ارقام مربوط به درآمدهای اختصاص و هزینه از محل آن، کسر شده است.

(GFS)¹ (

طبقه‌بندی بودجه بر اساس آمارهای مالی دولت (GFS)، جریان‌های مالی را در کنار تغییر موجودی‌ها قرار می‌دهد و هر اقدام مالی که در طول یک دوره صورت می‌گیرد، در نهایت به تغییر ارزش ویژه دارایی‌های دولت می‌انجامد. بدین ترتیب بودجه شامل یک تراز ابتدای دوره، مجموعه‌ای از رفتارهای مختلف در طول دوره و در نهایت یک تراز پایان دوره است. حساب مبادلات دولت نیز شامل دو مانده حساب (برای ابتدا و انتهای سال) و دو حساب (عملیات بودجه‌ای در طول سال و سایر جریان مالی) مختلف در طول سال است. بدین ترتیب در طبقه‌بندی جدید بودجه (GFS)، نتیجه عملیات بودجه‌ای به شکل ترازهای مختلف نوشته می‌شود که معانی آن‌ها برای عملیات دولت متفاوت است. ترازهای مورد بحث عبارتند از:

1. Government Finance Statistics (GFS).



این تراز نشان می‌دهد که دولت در چارچوب مبادلات سالانه، فعالیت جذب منابع موجود در اقتصاد ملی را داشته، یا آن که توانسته است به نوعی در اقتصاد کشور منابع مالی تزریق کند. تراز عملکرد جاری دولت در واقع نقل و انتقال‌های جاری است و نزدیک‌ترین مفهوم آن در نظام بودجه سنتی تراز جاری بودجه است. مثبت بودن این تراز بیانگر مازاد بودجه عملیاتی دولت و منفی بودن آن نشان دهنده کسری بودجه عملیاتی دولت است. یعنی دولت نمی‌تواند منابع لازم برای نیازهای خود را از اقتصاد ملی به دست آورد. در جدول زیر برآورد تراز بودجه عملیاتی دولت برای قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۳-۱۳۸۱ نشان داده شده است.

(ارقام به میلیارد ریال)

| | | | |
|----------|----------|----------|---|
| ۲ | | | |
| ۲۱۸۴۹۶/۸ | ۲۰۴۵۰۸/۴ | ۸۲۶۶۹/۸ | درآمدها |
| ۳۱۴۵۹۲/۷ | ۲۸۵۷۴۹/۹ | ۱۵۵۶۳۵ | هزینه‌ها |
| -۹۶۰۹۵/۹ | -۸۱۲۴۱/۵ | -۷۲۹۶۵/۲ | تراز عملکرد (عملیاتی) دولت ^۱ |

۱. هزینه‌ها - درآمدها = تراز عملیاتی دولت

۲. ارقام سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ از قوانین بودجه و رقم مربوط به سال ۱۳۸۳ از مصوبه کمیسیون تلفیق استخراج شده است.

این تراز نشان می‌دهد که دولت به طور خالص بر ثروت و دارایی مادی خود افزوده، یا از آن کاسته است. مثبت شدن این تراز نشان دهنده این نکته است که دولت چه مقدار از ثروت‌های طبیعی و مادی کشور را نقد کرده و برای تأمین نیازهای خود به کار گرفته است. جدول ۷ این تراز را برای سال‌های ۱۳۸۳-۱۳۸۱ نشان می‌دهد.

(ارقام به میلیارد ریال)

| | | | |
|----------|----------|----------|--|
| | | | |
| ۱۵۰۶۲۵/۴ | ۱۲۶۸۵۱/۷ | ۱۰۲۵۵۸/۱ | واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای |
| ۹۹۶۷۲ | ۸۵۲۰۶/۳ | ۵۴۹۸۷/۱ | تملك دارایی‌های سرمایه‌ای |
| +۵۰۹۵۳/۴ | +۴۱۶۴۵/۴ | +۴۷۵۷۱ | تراز ثروت و دارایی طبیعی و مادی ^۱ |

۱. تملك دارایی‌های سرمایه‌ای - واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای = تراز ثروت و دارایی طبیعی و مادی

۲. اطلاعات مذکور از قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ و مصوبه کمیسیون تلفیق بودجه ۱۳۸۳ به دست آمده است.



این تراز نشان می‌دهد که دولت به طور خالص از وجوه مربوط به آیندگان استفاده کرده یا به آن اضافه خواهد کرد. مثبت شدن این تراز بیانگر گردآوری وجوه مربوط به آیندگان توسط دولت و مصرف آن برای انجام فعالیت‌های سالانه خود است. جدول ۸ این تراز را برای سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۸۲ نشان می‌دهد.

(ارقام به میلیارد ریال)

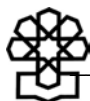
| | | | |
|---------|--------|----------|---|
| ۲ | | | |
| ۵۶۵۲۲/۱ | ۶۴۱۹۴ | ۵۵۰۱۲ | واگذاری دارایی‌های مالی |
| ۱۵۷۷۹/۷ | ۳۵۵۵۴ | ۲۹۶۱۷/۸ | تملك دارایی‌های مالی |
| ۴۰۷۴۲/۴ | +۲۸۶۴۰ | +۲۵۳۹۴/۲ | تراز انتقال منابع مالی بین نسل‌های مختلف ^۱ |

۱. تملك دارایی مالی - واگذاری دارایی‌های مالی = تراز انتقال منابع مالی بین نسل‌های مختلف

۲. ارقام سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ از قوانین بودجه و رقم مربوط به سال ۱۳۸۳ از مصوبه کمیسیون تلفیق استخراج شده است.

()

- با توجه به موارد مزبور سند بودجه کل کشور اطلاعاتی در رابطه با موارد زیر را ارائه می‌دهد:
- سیاست‌ها و اهداف کلی اجتماعی و اقتصادی دولت در سال آینده بر اساس گزارش اقتصادی ریاست جمهوری به هنگام تقدیم لایحه بودجه کل کشور،
 - برخی سیاست‌های تخصیصی و توزیعی دولت مانند تسهیلات تکلیفی سیستم بانکی، اعتبارات وجوه اداره شده دولت، اعتبارات اشتغال‌زایی و برخی اطلاعات در رابطه با چگونگی توزیع آن، اعتبارات خارج از شمول، قیمت فرآورده‌های نفتی و غیره از طریق احکام تبصره‌های بودجه،
 - منابع بودجه عمومی دولت (اعم از عمومی و اختصاصی) برحسب بخش، بند و اجزای آن،
 - منابع بودجه عمومی دولت (اعم از عمومی و اختصاصی) برحسب دستگاه اجرایی و ردیف،
 - مصارف بودجه عمومی دولت برحسب امور، فصل، برنامه و اعتبارات متفرقه (جاری و عمرانی)،
 - مصارف بودجه عمومی دولت بر حسب دستگاه اجرایی و برنامه،
 - مصارف بودجه عمومی دولت از محل درآمدهای اختصاصی،
 - فهرست، میزان اعتبار و برخی مشخصات طرح‌های تملك دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) از پیوست اعتبار طرح‌های عمرانی،
 - سر جمع اعتبارات استانی (دریافت‌ها و پرداخت‌های استانی) از پیوست بودجه استانی.
 - منابع و مصارف بودجه شرکت‌های دولتی از پیوست بودجه شرکت‌های دولتی.
- لازم به ذکر است منابع و مصارف بودجه عمومی دولت معمولاً شامل برآورد سال بودجه، مصوب سال جاری و عملکرد دو سال قبل می‌شود.



- اسناد بودجه به رغم حجم انبوه اطلاعات ارائه شده، با قالب‌های اطلاعاتی موجود قادر به ارائه اطلاعات لازم و مکفی، از قبیل اطلاعات ذیل، برای تصمیم‌گیری‌های قوه مقننه نیست:
- ۱. ارتباط بین اهداف برنامه‌های توسعه و اهداف و اعتبارات بودجه‌ای،
- ۲. آثار اقتصادی متغیرهای بودجه‌ای (مانند مالیات‌ها، مصارف جاری و عمرانی و...) بر متغیرهای کلان اقتصادی (نظیر رشد تولید، رشد سرمایه‌گذاری، اشتغال و تورم و...)
- ۳. اهداف مشخص و عملیات اجرایی سالانه هر دستگاه اجرایی^۱،
- ۴. حدود مأموریت‌ها و قلمرو اجرایی دولت،
- ۵. میزان تعهدات بودجه‌ای ناشی از تصمیم‌گیری‌های قبلی و در نتیجه میزان منابع آزادی که می‌توان در قالب بودجه سال بعد برای آن تصمیم‌گیری کرد،
- ۶. تصویر وضعیت ارزی کشور (منابع و مصارف ارزی) و تراز ارزی بخش دولتی،
- ۷. حجم کسری بودجه دولت (به طور واقعی).



در ساختارهای سیاسی- حقوقی کنونی و در اکثر کشورهای جهان مدیریت مالیه عمومی و هدایت فرایندهای بودجه‌ای از مسئولیت‌های اصلی دولت‌ها (قوه مجریه) است. به بیانی دیگر، قوه مجریه مسئولیت برنامه‌ریزی و تدوین بودجه (شناسایی اولویت‌ها، طراحی برنامه‌ها در پاسخ به اولویت‌ها و تخصیص منابع به این برنامه‌ها)، اجرای بودجه، کنترل‌های داخلی اجرای بودجه و ارائه گزارش اجرای بودجه به قوه مقننه (مجلس) را برعهده دارد. بدین ترتیب مجلس در فرایند بودجه نقش تأیید، نظارت و کنترل را برعهده دارد. از این رو مجلس پیشنهادهای بودجه را بررسی و تأیید می‌کند،^۲ مجوز هزینه‌هایی را که برای پاسخگویی به این پیشنهادها لازم است صادر می‌کند و از دولت درباره اجرای این پیشنهادها و استفاده از منابع مورد نظر توضیح می‌خواهد. در واقع مجلس نهادی است که باید از انطباق میان نیازهای ملت با نحوه تخصیص منابع موجود اطمینان حاصل کند. دخالت بیش‌تر مجلس در فرایند بودجه، منجر به نظارت بهتر بر اجازه‌های داده شده به دولت و ارزیابی عملکرد سالانه دولت و بهبود سیاست‌های اقتصادی ملی می‌شود و به افزایش پاسخگویی و شفافیت، اجماع ملی در باب سیاست‌های اقتصادی کلان و امکان‌پذیرتر ساختن مشارکت جامعه منجر می‌شود. پاسخگویی مالی در واقع، رابطه میان قوه مجریه و قوه مقننه است که بر مبنای تعهد دولت بر پذیرش مسئولیت اعمال خویش استوار است. این تعهد بر توقعاتی در زمینه مدیریت و استفاده از وجوه عمومی مبتنی است که از پذیرش همگانی برخوردار است.

۱. بند ۴ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه.

۲. در اغلب کشورها بودجه یک «اجازه قانونی» است که طی تشریفات خاص (یک شوری) به نقد و رأی قانونگذار گذاشته می‌شود. بنگرید به: شبیری‌نژاد، ص ۸۱.



در ایران، نقش مجلس شورای اسلامی در فرایند بودجه از زمان تقدیم سند بودجه توسط رئیس قوه مجریه به مجلس آغاز می‌شود و مجلس دخالت چندانی در تهیه و تدوین بودجه و تعیین اولویت‌های ملی و استانی تا قبل از تقدیم آن ندارد. پس بعد از تقدیم لایحه، مجلس به دو صورت می‌تواند به ایفای نقش بپردازد: یکی تصویب بودجه و دیگری نظارت بر بودجه.

(

پس از تقدیم لایحه بودجه به مجلس، لایحه مزبور توسط هیات رئیسه به کمیسیون‌های تخصصی ارجاع می‌شود و نمایندگان از این تاریخ ده روز مهلت دارند تا پیشنهادهای خود را به کمیسیون‌های تخصصی تقدیم کنند. کمیسیون‌های تخصصی نیز حداکثر ده روز پس از پایان مهلت اخذ پیشنهادهای نمایندگان فرصت دارند نظرات خود را پس از بررسی پیشنهاد نمایندگان به کمیسیون اصلی رسیدگی به لایحه بودجه (کمیسیون تلفیق) تحویل دهند. کمیسیون تلفیق رسیدگی به لایحه بودجه ترکیبی از دو نفر از اعضای کمیسیون‌های تخصصی به انتخاب همان کمیسیون و کلیه اعضای کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات است. کمیسیون تلفیق نیز پانزده روز مهلت دارد تا پیشنهادهای کمیسیون‌های تخصصی را بررسی و گزارش خود را تقدیم هیأت رئیسه مجلس کند. بدین ترتیب فرایند بررسی بودجه در مجلس بجز دوره بررسی آن در صحن علنی مجلس، محدود به ۳۵ روز می‌شود. پس از ارائه گزارش کمیسیون تلفیق، مجلس طی جلسات بلا انقطاع حداقل روزی ۴ ساعت لایحه بودجه را بررسی و به تصویب می‌رساند. لازم به ذکر است که در جلسه علنی مجلس تنها پیشنهادهایی که در زمان مقرر چاپ شده باشد (در صورت عدم مغایرت با قانون برنامه ۵ ساله و قانون اساسی) قابل طرح می‌باشد. تجربه بررسی لایحه بودجه طی دوره مذکور در صحن علنی مجلس نشان داده است که به دلیل عدم مشارکت مجلس در مراحل تعیین اولویت‌ها و تدوین بودجه، دوره بررسی بودجه در مجلس، دوره‌ای پرتنش و مملو از رویارویی‌هایی بی‌نتیجه است.

(

نمایندگان مجلس بعد از تصویب بودجه و ابلاغ آن به دولت در دو مقطع اجرا و بعد از اجرای بودجه می‌توانند بر نحوه اجرا و نتایج حاصله از آن نظارت کنند. در زمان اجرای بودجه نمایندگان از سه روش می‌توانند بر نحوه اجرای بودجه نظارت کنند:

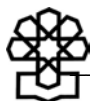
• سؤال از وزرا و مسئولان دستگاه اجرایی از طریق دعوت آنان به کمیسیون‌های تخصصی و در صورت نیاز استیضاح وزرا،

• دریافت و بررسی گزارش‌های عملکردی و نظارتی از دستگاه‌های اجرایی^۱،

• ارائه طرح‌های تحقیق و تفحص به مجلس.

بدین ترتیب نقش کمیسیون‌های تخصصی در افزایش قدرت نظارتی مجلس در فرایند بودجه و پاسخگویی دولت بسیار حیاتی است. این نقش در حال حاضر در چارچوب فرایند زیر شکل می‌گیرد:

۱. بند ۶، ماده ۳۳ آیین‌نامه داخلی مجلس، مصوب ۱۳۷۹.



۱. بررسی چگونگی اجرا و نتایج حاصله از اجرای قوانین مصوب از جمله قانون بودجه (بند ۵ ماده ۳۳ آیین‌نامه داخلی)،

۲. دریافت و بررسی گزارش‌های عملکردی و نظارتی از دستگاه‌های مختلف و تهیه گزارش جامع سالانه (بند ۶ ماده ۳۳ آیین‌نامه داخلی).

بعد از اجرای بودجه و ختم سال مالی، نمایندگان می‌توانند نحوه عمل دولت در زمینه اجازه‌هایی که در بودجه به دولت داده‌اند را از طریق رسیدگی به گزارش تفریغ بودجه ارزیابی نمایند.

گزارش تفریغ بودجه در واقع مفاصاحساب دولت است و رسیدگی به آن مستقیم‌ترین روش اعمال نظارت مجلس بر بودجه دولت است. به موجب قانون اساسی^۱ گزارش تفریغ بودجه توسط دیوان محاسبات که زیر نظر مجلس شورای اسلامی است تهیه می‌شود.

در این راستا دیوان محاسبات کشور با دریافت نسخه اول صورتحساب‌های دریافت و پرداخت دستگاه‌ها و صورت‌های مالی شرکت‌های دولتی و فرم‌های ابلاغی و تکمیلی مورد نیاز از دستگاه‌ها و جمع‌آوری اطلاعات مالی و عملیاتی لازم، طبق برنامه زمانبندی، اسناد هزینه و صورتحساب‌ها را توسط هیات‌های حسابرسی رسیدگی و نتایج حسابرسی را به صورت گزارش جمع‌آوری می‌کند. سپس از طریق فرم‌های تکمیل شده توسط حساب‌برسان، همزمان با تهیه صورتحساب عملکرد سالانه توسط وزارت اقتصاد و دارایی، سند تفریغ بودجه را در این مرحله که در ۹ ماه اول سال انجام می‌گیرد تهیه می‌کند. دیوان محاسبات کشور به استناد ماده ۱۰۴ قانون محاسبات عمومی کشور و قانون تفریغ بودجه سال‌های پس از انقلاب و بند «ج» ماده ۱ قانون دیوان محاسبات کشور مکلف است گزارش تفریغ بودجه را بر اساس تقسیم‌های بودجه تهیه کند. بدین ترتیب گزارش تفریغ بودجه دیوان محاسبات شامل تحلیل تبصره‌ها و درآمدها و اعتبارات و بودجه شرکت‌های دولتی و سایر قسمت‌های بودجه، به صورت کمی و کیفی و همراه با اظهار نظر درباره محاسن و معایب عملکرد دولت است. گزارش تفریغ بودجه در هیات عمومی دیوان محاسبات کشور که با حضور حداقل سه چهارم از مستشاران اصلی دیوان تشکیل می‌شود نهایی می‌گردد.

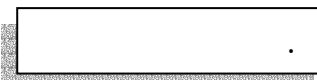
درباره نحوه رسیدگی و بررسی گزارش تفریغ بودجه در مجلس و این که آیا این گزارش باید توسط مجلس تصویب شود یا خیر در قانون اساسی و سایر قوانین دیگر حکمی ذکر نشده است. از این رو نحوه برخورد مجالس بعد از انقلاب با این گزارش متفاوت بوده است. تا قبل از ادغام کمیسیون دیوان محاسبات در کمیسیون برنامه و بودجه، کمیسیون مزبور، کمیسیون اصلی رسیدگی کننده به گزارش تفریغ بودجه بود و حسب ضرورت سایر کمیسیون‌های تخصصی درخصوص موارد مرتبط، جلساتی با دستگاه‌های اجرایی و نظارتی برگزار می‌کردند و در نهایت خلاصه بررسی کمیسیون‌ها و کمیسیون دیوان محاسبات توسط مخبر کمیسیون در صحن علنی فقط قرائت شده است. با ادغام

۱. اصل ۵۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.



کمیسیون برنامه و بودجه و کمیسیون دیوان محاسبات، رسیدگی به گزارش تفریح بودجه به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات محول شد.

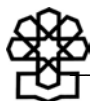
تجربه سال‌های بعد از انقلاب نشان داده است که تاکنون گزارش‌های تفریح بودجه آثار مشخصی به دنبال نداشته است.



قریب به یک صد سال از تهیه نخستین سند بودجه با الهام از اصول و قواعد مالیه عمومی در ایران می‌گذرد. به رغم این امر نظام بودجه‌ریزی ایران به عنوان چهره مالی مدیریت عمومی کشور ناهنجار است و تنظیم بودجه‌های سالانه با دشواری‌ها و مسائل متعدد روبه‌رو می‌شود. از دیدگاه اجتماعی، حضور دولت در متن فعالیت‌های جاری زندگی روزمره مردم، پیچیدگی و کثرت قوانین و مقررات و گاه کارگزاری‌های ایذایی سازمان اداری، بروز فشارهای تورمی در اقتصاد و پیامدهای ناخواسته آن در چگونگی توزیع درآمدها و معیشت افراد و سرانجام تغییرهای پیاپی در سیاست‌های اتخاذ شده یا ناکامی سیاست‌های مزبور در نیل به هدف‌های عمومی نشانه‌هایی از نابسامانی مدیریت مالی کشور است. نشانه‌های یاد شده داوریهایی را درباره کارایی یا مقایسه هزینه - فایده بخش عمومی برانگیخته و به الگوی رفتاری مردم با دولت شکل می‌بخشد.

از دیدگاه حاکمیت سیاسی کشور نیز فرایند تهیه و اجرای بودجه با تنگنای روز افزون مواجه است. گستردگی انتظارات عمومی نسبت به منابع قابل دسترسی، سیاستگذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌های دولت را در عمل ناممکن می‌کند و بازنگری‌های مکرر در برنامه‌های اجرایی اتلاف بخشی از منابع موجود را جایگزین هدف هزینه‌های بهینه می‌سازد. پیوند بودجه‌های سالانه با برنامه‌های توسعه‌ای میان مدت بر امتداد زمانی این نارسایی‌ها می‌افزاید و سبب تسری آثار سوء عملکردهای سالانه به دوره‌های بلند مدت می‌شود. شاخص‌های استخراج شده از عملکرد بودجه در ۱۴ سال اخیر حاکی از روندهای ذیل است:

۱. گسترش کسری موازنه بودجه‌های سالانه دولت و عدم امکان کنترل اعتبارات جاری از یک سو و عدم امکان تأمین حداقل‌های لازم برای عملیات عمرانی از سوی دیگر؛
۲. اصلاح پی در پی مصوبات بودجه‌ای و در نتیجه بی‌اثر شدن بخش عمده‌ای از مصوبات قوه مقننه در مورد جداول اعتباری؛
۳. عدم جامع‌نگری و بروز ابهام‌ها و مشکلات در اجرای بودجه در اثر تعدد احکام تبصره‌های بودجه؛
۴. تغییرات پیاپی ردیف‌های هزینه‌ای و درآمدی به همراه گرایش به تصویب اعتبارات در قالب ردیف‌های متفرقه و متمرکز به دلیل عدم نیاز به برنامه مشخص که امکان ارزیابی کارایی و مقایسه اعتبارات اختصاص یافته در دوره‌های زمانی میان مدت را مخدوش می‌سازد؛
۵. رشد سریع درآمدهای اختصاصی و گرایش دستگاه‌ها به استفاده از این گونه اعتبارات به دلیل سهولت استفاده از آن؛



۶. کاهش سهم مالیات‌ها در تأمین هزینه‌های دولت؛
۷. غیرقابل اجرا بودن آیین‌نامه‌ها و ضوابط مصوب دولت در زمینه نحوه انتشار و بازپرداخت اصل و سود اوراق مشارکت به دلیل بروز مشکلات حین اجرا و عدم اتمام این گونه طرح‌ها با حجم اعتبار مصوب و زمان مقرر و در نتیجه فشار روز افزون هزینه‌های مزبور بر بودجه دولت؛
۸. افزایش مداوم زمان و اعتبارات مورد نیاز برای خاتمه طرح‌های عمرانی؛
۹. رشد مداوم بودجه شرکت‌های دولتی و در نتیجه افزایش حجم تصدی دولت؛
۱۰. ...

روندهای مزبور بر پایه وجود مسائل و مشکلات ساختاری بودجه در ایران است که در چارچوب رویه‌های کنونی تهیه، تصویب و اجرای بودجه، جلوگیری از بروز یا رفع آثار آن‌ها ناممکن می‌نماید. بر اساس مطالعات انجام شده مهم‌ترین مسائل بودجه‌ریزی در ایران را می‌توان به شرح زیر خلاصه نمود:^۱

۱. فرایند تهیه، تصویب و اجرای بودجه فاقد جامعیت اطلاعاتی و شفافیت تصمیم‌های اجرایی است؛
۲. مراحل مختلف بودجه‌ریزی از جمله تبصره نویسی، تحصیل درآمدها و ایجاد تعهدات مالی دارای کاستی‌های قانونی از نظر شکلی و ماهوی است؛

۳. طبقه‌بندی هزینه‌ها، موافقتنامه‌ها، تخصیص اعتبارات و مدیریت‌های اجرایی بر مبنای متقن و تعریف شده‌ای استوار نیست؛

۴. از مسئولیت‌های درون مدیریت دولت و در بین قوای سه گانه، مرزبندی‌های قطعی و تعریف شده‌ای وجود ندارد؛

۵. تعاریف قانونی بودجه پاسخگوی نیازهای اجرایی و مدیریتی نیست و در آن ملاحظات کارکردی و فنی مورد توجه قرار نمی‌گیرد؛

۶. اهمیت استفاده از الگوهای اقتصادسنجی کوتاه مدت ناشناخته مانده و پیش‌بینی آثار اجرایی بودجه بر متغیرهای اقتصادی به طور جدی معمول نیست؛

۷. در بودجه‌ریزی کنونی به الگوهای رفتاری دولت و تأثیر آن در تخصیص منابع به مصارف واقعی گذارده نمی‌شود و از آن‌جا که ساختار اداری دولت بر پایه استقرار نظام سازمانی و استمرار وضع موجود است، آثار عملکردهای منفی تشکیلات و نارسایی‌های روش‌ها و مدیریت نیروی انسانی بر بودجه اجتناب ناپذیر است؛

۸. نظام نظارتی برای پاسخگویی به مسئولیت‌های محاسباتی مدیران، نظارت در مراحل قبل، حین و پس از اجرا و نیز سازماندهی نظارت بر عملیات اجرایی برنامه‌های توسعه فاقد کارایی است.

۹. بودجه سالانه به عنوان پاره‌ای از برنامه‌های توسعه میان مدت، باید در مطابقت‌های عملیاتی، اعتباری و زمانی با پیش‌بینی‌های برنامه تنظیم و اجرا شود. بنابراین انتظار می‌رود که سازماندهی برای اجرای این مأموریت و هدایت جریان‌های بودجه‌ای به سوی تحقق اهداف برنامه‌های توسعه از طریق ایجاد هماهنگی‌های ساختاری در تابعیت بودجه از برنامه صورت پذیرد. این در حالی است که

۱. شبیری‌نژاد، علی اکبر، «بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۱۳۸۱؛ صص ۳۱-۳۲.



تعارض‌ها یا ناسازگاری سیاست‌های بودجه‌ای با هدفگذاری مصوب برنامه‌های میان مدت، به تغییر هدف‌ها و صورت بندی‌های برنامه‌های توسعه منجر شده است.

۱۰. بسیاری از تصمیم‌ها و اقدام‌های اجرایی مستلزم تعهد بخشی از منابع سال‌های آتی کشور است اما به دلیل روش ثبت و نگهداری حساب‌ها در نظام مالی کشور، میزان تعهدات و به تبع آن میزان منابع آزاد و قابل دسترس در کشور در هر دوره زمانی برای تصمیم‌گیری مشخص نیست.

... ۱۱

به هر حال در وضعیت کنونی تفاهات بودجه‌ای در سطح مدیریت دولت یا توافقات حاصل میان نمایندگان مجلس و دستگاه‌های اجرایی فاقد چارچوب‌های رسمی و تعریف شده است و در نتیجه تصمیم‌های بودجه‌ای در اغلب موارد قابلیت پیگیری یا ضمانت اجرایی مؤثر را نداشته و در عمل تابع چگونگی تحقق منابع و مکانیسم‌های تخصیص تدریجی اعتبارات و مداخله‌های مدیریت میانی قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر فقدان یک نظام اطلاعات و نبود دسترسی به گزارش‌های قابل اتکا و مستمر، تهیه و بررسی لوایح بودجه‌ای را در دولت و در مجلس با دشواری‌های زیادی روبه‌رو کرده به گونه‌ای که بدون انجام اصلاحات ساختاری حتی با فرض عدم محدودیت منابع و وجود فرصت زمانی کافی باز هم کاری از پیش نخواهد رفت.



کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات در دوره ششم ۹۸ طرح و لایحه را مورد بررسی قرار داد (بجز لوایح بودجه سنواتی). نگاهی به ترکیب طرح‌ها و لوایح بررسی شده در کمیسیون مزبور نشان می‌دهد که از میان ۹۸ طرح و لایحه مزبور، ۸۱ طرح و لایحه مربوط است به اصلاح یا تفسیر قوانینی که قبلاً به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و پس از تصویب، ماده، تبصره یا بندی از آن نیاز به اصلاح داشته است.

بجز طرح‌ها و لوایح مزبور، ۱۷ طرح و لایحه نیز در کمیسیون بررسی شده است که به نظر می‌رسد به دنبال ایجاد یک سازوکار منسجم قانونی برای انجام وظایف خاصی برعهده دولت بوده است (از این میان ۱۱ مورد طرح و ۶ مورد لایحه می‌باشد) که از میان این طرح‌ها و لوایح تنها ۶ مورد به تصویب نهایی مجلس شورای اسلامی رسیده است.

با نگاهی دقیق به مفاد طرح‌ها و لوایح مورد بررسی در کمیسیون می‌توان دریافت:

۱. بیش‌تر وقت دولت و کمیسیون در حوزه برنامه و بودجه صرف رفع موانع اجرایی موردی و اصلاح قوانین و مقررات موجود گردیده است و در عمل مشکلات روزمره، اجازه برنامه‌ریزی بلندمدت برای رفع موانع و مشکلات در حوزه برنامه و بودجه (به‌خصوص بودجه) نداده است.
۲. موضوعات مربوط به مالیه عمومی کشور از اولویت‌های دولت تلقی نمی‌شود.
۳. گزارش‌های جامع و مستقلی که نشان‌دهنده عملکرد قوانین ناشی از تصویب طرح‌ها و لوایح دسته دوم باشند تاکنون منتشر نشده است.



:

آشنایی اجمالی با: بودجه (ساختار، چالش‌ها و نقش مجلس) (۱۷)

: علی‌پناهی - بهزاد لامعی

: مطالعات برنامه و بودجه

: دکتر محمد قاسمی

:

۱. بودجه عمومی (Public Budget)

۲. مجلس و فرایند بودجه (Parliament (Majlis) & Budget Procen)

۳. بودجه‌ریزی (مسائل و چالش‌ها) (Budgeting - Problems & Challenges)

:

۱. قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۳-۱۳۸۱.

۲. «آنچه که شهروندان باید درباره بودجه بدانند»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس
۱۳۸۲.

۳. قانون برنامه و بودجه، سازمان برنامه و بودجه ۱۳۷۶.

۴. «نقش پارلمان در پاسخگویی فرایند بودجه‌ریزی»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳.

۵. «بودجه ملی و کارکردهای آن»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۳.

۶. بودجه‌ریزی در ایران؛ (چالش‌ها و مسائل)، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۱.

