

درآمدی بر نظریه بودجه و بودجه‌ریزی
(ویژه کارشناسان مرکز)

شماره مسلسل: ۲۳۰۹۴۹۵

پهمن ماه ۱۳۸۷

دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

به نام خدا

فهرست مطالب

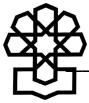
۱.....	مقدمه (مسئله اساسی در یک اقتصاد).....
۲.....	۱. مسئله اساسی بودجه‌ریزی.....
۳.....	۲. ماهیت بودجه و کارکردهای آن.....
۵.....	۳. ماهیت بودجه‌ریزی عمومی.....
۵.....	۴. ابعاد سیاسی و فنی بودجه‌ریزی.....
۷.....	۵. دستور کار تصویبی پارلمان.....
۹.....	منابع و مآخذ.....



درآمدی بر نظریه بودجه و بودجه‌ریزی (ویژه کارشناسان مرکز)

مقدمه (مسئله اساسی در یک اقتصاد)

اصولاً مسئله اساسی در هر اقتصادی این است که چگونه منابع کمیاب و ارزشمند مادی به نیازهای متنوع و نامحدود ساکنان کشور مفروض تخصیص پیدا کند، به‌گونه‌ای که اقتصاد در بالاترین ظرفیت بالقوه شکوفایی خود قرار بگیرد و مردم نیز از بیشترین سطح رفاهی ممکن برخوردار شوند. از سنت‌ها، به‌عنوان یکی از ابزارهای قدیمی و سنتی تخصیص منابع که بگذریم، سازوکارهای قیمت‌گذاری از طریق بازار رقابتی و برنامه‌ریزی یا قانون‌گذاری‌های اقتصادی از طریق دولت شناخته شده‌ترین ابزارهایی هستند که امروزه سیاست‌مداران و تصمیم‌سازان در هر کشوری از آنها برای تخصیص منابع کمیاب استفاده می‌کنند. از جمله برنامه‌ریزی‌های (کوتاه‌مدت) دولتی، بودجه‌ریزی عمومی است. در واقع بودجه‌ریزی عمومی سازوکار شناخته شده‌ای است که سیاست‌مداران و تصمیم‌سازان یک کشور به‌وسیله آن سعی می‌کنند تا بخشی از منابع کمیاب کشورشان را به‌گونه‌ای تخصیص دهند که بخشی از نیازهای مادی ساکنان آن کشور به بهترین نحو ممکن برآورده شود و اقتصاد نیز از این محل در بالاترین ظرفیت ممکن توسعه‌ای خود قرار بگیرد.



۱. مسئله اساسی بودجه‌ریزی

براساس آنچه که در گفتار مقدمه آمد، می‌توان اظهار داشت که مسئله اساسی بودجه‌ریزی در هر کشوری تخصیص منابع محدود و کمیاب به نیازهای متنوع و اهداف مختلف است. به‌عبارت دیگر، مسئله اساسی بودجه‌ریزی این است که به هنگام محدودیت منابع، بر چه مبنایی باید تصمیم گرفت که X ریال را به‌جای برنامه یا فعالیت A به فعالیت B اختصاص داد؟ اقتصاددانان استدلال می‌کنند که یک نظریه جامع برای تخصیص عملی منابع کمیاب اقتصادی وجود ندارد، چرا که این مسئله دارای جوانب گوناگون است و باید هم‌زمان از دیدگاه‌ها و رویکردهای مختلف به آن پرداخته شود. در این خصوص معیارها^۱ و رویکردهای^۲ گوناگونی معرفی شده است که اولی ناظر بر مبنای تخصیص منابع و دیگری ناظر بر فرایند تخصیص منابع است. هر چند که معیارهای ارائه شده راهنمای سودمندی برای تصمیم‌گیری هستند، ولی یک جواب قطعی برای مسئله بودجه‌ریزی ارائه نمی‌دهد. علت آن است که منابع از طریق یک فرایند تصمیم‌گیری تخصیص می‌یابند که نهادهای مختلفی در آن دخیل هستند و هر یک از نماینده و صاحب منافع جداگانه هستند. البته هیچ‌یک از این رویکردها به‌تنهایی نمی‌توانند توضیح کاملاً رضایت‌بخشی از چگونگی تخصیص منابع در بخش عمومی ارائه دهند، ولی به همراه یکدیگر اطلاعات ارزشمندی در اختیار تصمیم‌گیران و کسانی قرار می‌دهند که می‌خواهند بر نتایج تخصیص منابع تأثیر بگذارند.

۱. برخی از این معیارها عبارت‌اند از: شکست‌های بازار، مطلوبیت نهایی و اثربخشی هزینه، کارایی تخصیصی و تحلیل هزینه - فایده، ترجیحات شهروندان، میزان بهره‌مندی و هدف‌گذاری.
 ۲. بعضی از این رویکردها عبارت‌اند از: ۱. رویکرد کارفرما - کارگزار، ۲. رویکرد انتخاب عمومی، ۳. رویکرد خریدگرای، ۴. رویکرد افزایش‌گرایی، ۵. رویکرد سنتی.

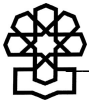


از مباحث فوق می‌توان به این جمع‌بندی رسید که تصمیم راجع به تخصیص منابع در بخش عمومی ممکن است با راهنمایی تحلیل‌های فنی و اقتصادی انجام پذیرد، ولی در فرایندی سیاسی اتخاذ می‌شوند که تحلیل فنی و اصول اقتصادی تنها یکی از ملاحظات است. بنابراین، برای حل مسئله بودجه‌ریزی چارچوب گسترده‌تری برای تحلیل مخارج عمومی لازم است که متضمن ملاحظات نهادی و حکمرانی باشد و بر روابط میان و درون نهادها و دستگاه‌های دولتی، انگیزه‌هایی که ساختارهای نهادی ایجاد می‌کنند و نیز بر پیامدهای آنها برای رفتارهای بودجه‌ای تأکید کند.

۲. ماهیت بودجه و کارکردهای آن

از دیدگاه تاریخی، تهیه بودجه برای پاسخ‌گویی به مسئولیت‌های کنترلی و به تعبیری، تأمین حقوق پارلمان است. این حقوق که در آغاز به بررسی و اتخاذ تصمیم راجع به میزان مالیات‌ها و منابع قابل وصول محدود می‌شد، به تدریج حوزه تشخیص و تعیین هزینه‌ها یا اختصاص منابع به مصارف را هم دربرگرفت و کم‌کم چنان اهمیت یافت که تصویب بودجه توسط قانون‌گذار مترادف با رأی اعتماد به دولت شد. امروزه، بودجه مهم‌ترین سند سیاست‌گذاری سالیانه دولت‌ها و چه بسا سیاسی‌ترین آنها نیز هست که دارای ابعاد وسیع اقتصادی، اجتماعی و حقوقی است. در واقع، تحولات حاصل در نقش و مأموریت‌های دولت در اداره امور جامعه، بودجه را از یک سند پیش‌بینی دخل و خرج یا معاملات مملکت برای یک‌سال مالی به ابزاری سیاست‌گذاری با کارکردهای زیر تبدیل کرده است:

- بودجه به‌عنوان ابزار تحلیل روابط قوای حاکمیت سیاسی و اعتبار انتخاب عمومی.



- بودجه به‌عنوان تدبیری برای شناسایی و حل‌وفصل مسائل اقتصادی و اجتماعی.
 - بودجه به‌عنوان سنجه توانایی‌های مدیریت بخش عمومی در تجهیز و تخصیص منابع برای اجرای مأموریت‌های دولت مدرن و تعهدات مربوط.
 - بودجه به‌عنوان ابزار پاسخ‌گویی به نیازهای اطلاعاتی قانون‌گذار در محدوده سازمان مدیریتی دولت.
 - بودجه به‌عنوان ابزار توزیع درآمدها، اداره امور مربوط به بیمه‌های اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و تأمین حداقل نیازهای گروه‌های محروم و همچنین عرضه خدمات اجتماعی به‌منظور پیشگیری، بازپروری و حفاظت از قشرهای آسیب‌پذیر یا معلول.
 - بودجه به‌عنوان ابزار پاسخ‌گویی به خواسته‌های محلی، منطقه‌ای یا الزام‌های ناشی از تعهدات بین‌المللی و نیروهای فراملی در روابط قوای حاکمیت سیاسی و به‌خصوص در تأمین حقوق قوه مقننه.
- به‌طور کلی، تصمیم‌گیری راجع به هزینه‌ها و پاسخ‌گویی به حقوق و انتظارات جامعه از مهم‌ترین کارکردهای نظام اطلاعاتی بودجه‌ای است. نکته‌ای که ذکر آن خالی از فایده نیست اینکه از لحاظ موازین حقوقی، بودجه فاقد سه خصیصه اصلی قانون یعنی آمریت، ضمانت اجرا و عمومیت است. لذا صرف‌نظر از مرجع تصویب آن‌که پارلمان است باید به‌جای «قانون بودجه» تحت عناوینی از قبیل «مصوبه»، «مجوز» یا «سند بودجه» از آن نام برده شود، در واقع، ماهیت حقوقی بودجه تجویزی بوده و توجیه آن مبتنی بر اطلاعاتی راجع به چگونگی وصول منابع عمومی و اختصاص آنها به مصارف عمومی در چارچوب وظایف و مأموریت‌ها و قوانین مصوب هر کشور است.



۳. ماهیت بودجه‌ریزی عمومی

بودجه‌ریزی، فرایند انتخاب از میان گزینه‌های ممکن سیاستی است که در چارچوب مبانی نظری و اصول فنی مشخصی صورت می‌گیرد. این فرایند انتخاب متضمن موارد زیر است:

۳-۱. شناسایی، تعیین اولویت‌ها و پیشنهاد راهبردهای بودجه‌ای در محدوده منابع قابل دسترسی (که برعهده دولت است).

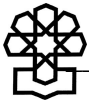
۳-۲. بازنگری، تحلیل و انتخاب نهایی راهبردهای بودجه‌ای (که در انحصار پارلمان قرار دارد).

۳-۳. اجرای تصمیمات بودجه‌ای یا انتخاب‌های نهایی (که در صلاحیت و مسئولیت دولت است).

۳-۴. ارزیابی نتایج اجرایی بودجه در ابعاد مالی و عملیاتی و ارزیابی اثربخشی آنها (که برعهده پارلمان بوده و همان حقوق نظارتی آن است).

۴. ابعاد سیاسی و فنی بودجه‌ریزی

تعریف و توضیح گفتار مزبور در مورد بودجه‌ریزی متضمن دو بخش سخت‌افزاری (فنی) و نرم‌افزاری (سیاسی) است که در بخش نخست اصول فنی و در بخش دیگر مبانی نظری و سیاسی بودجه موردنظر قرار می‌گیرد. اصول فنی شامل رعایت قواعدی همچون شفافیت و درست‌نمایی، به‌هنگام بودن اطلاعات، کارایی، انعطاف‌پذیری، وحدت، جامعیت و شمول، تفکیک اعتبارات براساس مسئولیت‌ها (وزیر،



دستگاه اجرایی)، تمرکز عایدات برای تخصیص بهینه برپایه مسئولیت جمعی وزرا و غیره می‌شود. در این بخش بحث طبقه‌بندی (سازمانی، اقتصادی، برنامه‌ای یا ترکیبی از آنها) اطلاعات بودجه مطرح است که برای سهولت در تصمیم‌گیری و انتخاب صورت می‌گیرد.

اما ابعاد سیاسی انتخاب‌های بودجه را می‌توان در تبلور کارکردهای حاکمیت سیاسی جست‌وجو کرد. در واقع، فرایند انتخاب بین گزینه‌های ممکن تابع ساختار حاکمیت و نهاد دولت است و در معرض آسیب‌های زیادی قرار دارد، چراکه در فرایند انتخاب، پاسخ به نیازهای مطروحه و تعهدشده توسط حاکمیت سیاسی مستلزم وجود منابع قابل تجهیز، نظام اداری شفاف و کارآمد و عاری از نفوذهای گروه‌های فشار است. در شرایط محدودیت منابع یا ضعف مدیریت بخش عمومی تعهدات حاکمیت سیاسی (یا گزینه‌های عمومی) غیرقابل اجرا می‌شود و فشارهای نیروهای مخالف، تمایلات گروه‌های دارای نفوذ و اقتدار مدیران سازمانی این وضعیت را تشدید می‌کند. در ساختارهای سیاسی غیردمکراتیک، فرایندهای بودجه‌ای می‌تواند در خدمت حاکمیت سلطه و منافع ویژه برخی گروه‌های اجتماعی درآید و با وضع قوانین و مقررات و شیوه‌های اجرایی نامناسب به تهی‌سازی نظام مسئولیت و اختیار در بخش عمومی کمک کند. در نبود احزاب سیاسی و ساختارهای حکومتی حزبی و همچنین در فقدان تعاریف مشخص و مرزبندی صلاحیت‌های هر یک از قوای مجریه و مقننه، انتخاب‌های بودجه‌ای فاقد شفافیت و توجیه می‌نماید و به‌خصوص در تعامل این دو قوه به تضعیف حقوق مقنن منتهی می‌شود.



۵. دستور کار تصویبی پارلمان

چگونگی حضور پارلمان در فرایند بودجه‌ریزی به‌منظور انجام اقدامات تجویزی یا نظارتی دارای شیوه‌های متفاوتی است. در برخی کشورها مانند ایالات متحده آمریکا و تا حدودی فیلیپین و نیجریه، قانون‌گذار **تنظیم و تصویب بودجه** را خود برعهده می‌گیرد و نتیجه را برای اجرا به دولت محول می‌کند. در نظام‌های پارلمانی کشورهای اسکانديناوی و بسیاری از کشورهای دیگر، **تهیه و پیشنهاد بودجه** در صلاحیت قوه مجریه و اختیارات قانون‌گذار برای اعمال اصلاحات محدود است؛ لکن پارلمان می‌تواند با امتناع از تصویب بودجه، برنامه‌های اجرایی دولت را به سمت‌وسوی مورد نظر هدایت کند. اما در پارلمان‌های به اصطلاح **ستمینیستری** مانند انگلستان و نیوزیلند احتمال ایجاد تغییرات در بودجه پیشنهادی دولت بسیار ضعیف و اصلاحات پارلمانی که بدون موافقت دولت صورت گرفته باشد، فاقد اعتبار اجرایی است. شیوه‌های تنظیم روابط قوای اجرایی و قانون‌گذاری نشان از جایگاه و حدود اختیار قوای مزبور در فرایند بودجه‌ای دارد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ضمن واگذاری مسئولیت تهیه و تنظیم بودجه برعهده قوه مجریه، تفوق جایگاه قانون‌گذاری بر قوه اخیر را به رسمیت می‌شناسد. این ویژگی بررسی و تعریف حقوق قوه مقننه در بودجه را به‌عنوان پدیده‌ای متفاوت از سایر تجربه‌ها ضرور می‌سازد.

حضور پارلمان در بررسی و تصویب بودجه، تأثیر مستقیمی در حوزه نظارت و ارزیابی قانون‌گذار ندارد؛ هر چند که حضور قدرتمند پارلمان در مرحله بررسی و ورود در امور اجرایی و جزئیات مربوط، خود به خود از اهمیت مرحله نظارت می‌کاهد. در هر حال، دخالت‌های قانون‌گذار در مرحله تجویز بودجه نباید به‌بهای



تضعیف نقش نظارتی درآید و پارلمان‌ها همواره باید در پی دستیابی به موازنه‌های میان دو حوزه عمل تأیید و ارزیابی نتایج بودجه باشند.

در جمهوری اسلامی ایران، اصول ۱۱۳ تا ۱۴۲ قانون اساسی، فرماندهی و رهبری سازمان اداری را به مقام‌های سیاسی سپرده و مسئولیت و وظایف هر کدام را برشمرده است تا پاسخ‌گوی کارها و مسئولیت‌هایشان در برابر قوه مقننه باشند. این اصول متضمن اشراف قوه مقننه و مرجع قانون‌گذاری بر دولت (قوه مجریه) است و چگونگی حضور پارلمان در فرایند بودجه و تأمین حقوق عملی تجویزی و نظارتی آن را با اقتداری فراتر از نظام‌های سیاسی کشورهای اسکانديناوی یا پارلمان‌های **ستمینیستری** تعریف می‌کند که چیزی در حدود حقوق قانون‌گذار در کشورهای آمریکا، فیلیپین و نیجریه است. به عبارت دیگر، نظام سیاسی شبه‌پارلمانی ایران در عین آنکه تقریباً همه عوامل اجرایی در بخش‌های سیاسی و اداری و انتظامی و نظامی را در خدمت قوه مجریه قرار داده؛ تفوق قوه مقننه و مرجع قانون‌گذاری بر دولت را به رسمیت شناخته است.^۱ در نتیجه، ایجاد وظایف و خدمات عمومی حتی در مواردی که موضوع در انحصار عملیاتی و اجرایی دولت نبوده و برای افراد حقیقی یا حقوقی دیگر نیز حق ارائه خدمات مشابه وجود داشته باشد - در صلاحیت نهایی پارلمان است؛ هرچند آزادی عمل دولت‌ها و اقتضای منافع عمومی ممکن است به پیشنهاد انجام خدماتی در بخش عمومی منجر شود. در واقع، این پارلمان است که می‌تواند در هنگام بررسی بودجه با دادن رأی موافق یا مخالف به این‌گونه پیشنهادهای دولت، آنها را تنفیذ یا رد کند. از سوی دیگر، حذف یک وظیفه یا خدمت عمومی در صلاحیت

۱. ابوالحمّد، عبدالحمید، همان، ص ۴۷.



مقامی است که آن را ایجاد کرده باشد. چنانچه انجام وظیفه یا خدمت موردنظر موضوع قانون باشد، حذف آن نیز نیازمند قانون است؛ اما اگر مجوز آن قانون بودجه (پیشنهاد دولت و پذیرش پارلمان) باشد مادام که تخصیص اعتبار اجرایی مربوط لغو نشده باشد لازم‌الرعايه خواهد بود.^۱

بدین ترتیب در ارتباط با بودجه دو صلاحیت برای قوه مقننه قابل تشخیص است. صلاحیت مالی در مرحله تصویب و صلاحیت نظارتی در مرحله اجرا و پس از اجرا. در شیوه فعلی بررسی و تصویب بودجه، مجلس شورای اسلامی صلاحیت مالی ویژه‌ای ندارد و نوع دخالت آن به‌گونه‌ای است که صلاحیت‌های نظارتی این قوه را نیز مخدوش می‌کند.^۲

منابع و مآخذ

۱. شبیری‌نژاد، علی‌اکبر. بودجه‌ریزی در ایران: حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶.
۲. فوزارد، آدریان. درآمدی بر مبانی نظری بودجه‌ریزی، ترجمه و تلخیص: محمد خضری، محمد قاسمی و بهزاد لامعی، نشریه مجلس و پژوهش، شماره ۴۷، ۱۳۸۴.
۳. دفتر مطالعات برنامه و بودجه، بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱.

۱. منوچهر، طباطبایی مؤتمنی، همان، صص ۲۳۶-۲۳۷.

۲. با وجود دخالت‌های محدود مجلس شورای اسلامی در بودجه، در نهایت اغلب ناکامی‌ها در مرحله اجرا به چنین تغییراتی نسبت داده می‌شود.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۴۹۵

عنوان گزارش: درآمدی بر نظریه بودجه و بودجه‌ریزی (ویژه کارشناسان مرکز)

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: محمد خضری

ناظر علمی: محمد قاسمی

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۱۱/۱۵