

شناسنامه	
عنوان :	بودجه و مفاهيم بودجه ريزی
تهيه و تدوين :	اداره كل برنامه ريزی و فن آوری اطلاعات – گروه بودجه ريزی
تحقيق و تهيه مقاله :	محمد سلیمانی آشتیانی
تعداد صفحه :	16
آدرس: تهران – اتوبان ارتش – سوهانک – مجتمع اداری ، فرهنگی ولایت - صندوق پستی 19395-7473 دورنگار 021-22481660 تلفن : تلفنخانه 021- 22490001 مستقیم : 021-23902244 www.emdad.ir ashtiani_52@yahoo.com	

فهرست مطالب:

- 1- چکیده
- 2- مقدمه
- 3- تعریف بودجه
- 4- اصول بودجه
- 5- مراحل بودجه ریزی
- 6- روشهای بودجه ریزی

چکیده:

بودجه به عنوان مهمترین سند مالی دولت همواره مورد توجه نهادهای تصمیم گیری بعنوان متولیان امر بودجه و نیز مردم به عنوان بهره مندان از درآمدهای ملی بوده است . نظام بودجه ریزی به عنوان یک ابزار مهم و حساس برای برنامه ریزی عملیات و فعالیت های دولت به موازات رشد و توسعه دولت و جامعه مراحل و تحولات مهمی را پشت سر گذاشته و امروزه بصورت یک نظام پیچیده فنی و مالی در آمده است. مفهوم بودجه ریزی از سالیان بسیار دور در ایران متداول بوده ، و از آن در جهت پیشبرد و پیشرفت جامعه ایرانی استفاده میگردد است . تعریف بودجه و اصول مرتبط با آن ، مراحل بودجه ریزی در ایران و نیز روشهای بودجه ریزی مرسوم از جمله موارد مورد بحث در این مقاله می باشد .

مقدمه:

تهیه و تنظیم بودجه با پیدایش دولتها همراه بوده است و در ایران سابقه طولانی برای شکل اولیه آن وجود دارد. ایرانیان در کشور داری و ترتیب دفاتر دیوانی و و گرفتن باج و خراج و عوارض گمرکی و اجرای اصول مالی تبحر داشته اند. بسیاری از ملتها ترتیب کارهای دیوانی را از ایرانیان گرفته اند، ولی در تاریخ مالی و اقتصاد کهن ایران به درستی بررسی و پژوهش نشده است.

بودجه شاهرگک حیاتی دولت است، زیرا دولت تمام فعالیتهای مالی خود، اعم از کسب درآمد و پرداخت هزینه برای اجرای برنامه های متعدد و متنوع خود را در چارچوب قانون بودجه انجام می دهد. بنابراین بودجه آئینه تمام نمای همه برنامه ها و فعالیتهای دولت بوده و نقشی بسیار مهم و حیاتی در توسعه اقتصاد ملی ایفا می نماید.

نظام بودجه ریزی به عنوان یک ابزار مهم و حساس برای برنامه ریزی عملیات و فعالیت های دولت به موازات رشد و توسعه دولت و جامعه مراحل و تحولات مهمی را پشت سر گذاشته و امروزه بصورت یک نظام پیچیده فنی و مالی در آمده است. این نظام در آغاز پیدایش خود به علت محدودیت حوزه فعالیت دولت و به علت نگرش منفی جامعه نسبت به فعالیتهای دولت، عمدتاً "یک ابزار سیاسی بوده و از دهه سوم قرن حاضر به علت رواج اقتصاد (کنیزی) که دولت را به مداخله در فعالیت های اقتصادی و سرمایه گذاریهای اجتماعی تشویق و ترغیب می نمود و حاکمیت دولتهای پارلمانی توانسته بود تا حدودی اعتماد مردم را جلب کند، بودجه دولتی به عنوان ابزار اقتصادی و مالی علاوه بر نقش های سیاسی، نقش های اقتصادی و مالی را نیز به عهده گرفت و بالاخره با گسترش فعالیتهای دولتی در همه جنبه های زندگی و بزرگتر و پیچیده تر شدن سازمانهای دولتی و

پیشرفت روشهای مدیریت و برنامه ریزی و ظهور تکنولوژی اطلاعاتی، امروزه نظام بودجه ریزی یک سیستم پیچیده ای از طرحها و برنامه هاست و بودجه علاوه بر نقش های سیاسی و اقتصادی، نقش حساس و مهم برنامه ریزی را نیز عهده دار شده است و امروزه بودجه منعکس کننده انواع برنامه ریزی سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه است.

گذشته از موارد فوق امروزه نظام بودجه ریزی به علت گستردگی و پیچیدگی سیستم طرح ها و برنامه های بودجه، جنبه های فنی و تکنیکی بودجه که شامل انواع برنامه ریزیها (خطی و غیر خطی)، استفاده از انواع مدل های کمی، آماری و ریاضی و انواع نرم افزارهای رایانه ای برای تصمیم گیری های بودجه ای می شود، از اهمیت و اولویت ویژه ای برخوردار است که بدون آموزش لازم، استفاده ی مفید و موثر از آنها ممکن نیست.

تعریف بودجه :

کلمه "بودجه" از زبان فرانسه ریشه گرفته و سپس در زبانهای انگلیسی و فارسی وارد شده است. معنای لغوی آن در فارسی کیف و یا کیسه چرمی است که صورت دریافتها و پرداختهای کشور در آن قرار دارد. در متون تخصصی، بودجه به عنوان سندی تعریف می شود که شامل وازه ها و ارقامی است که هزینه ها را به اهداف معین ارتباط می دهد. اگر درخواستهای بودجه، جمع آوری شده و طبق دستورالعملها به مصرف برسند و اگر فعالیتهای به نتایج مطلوب بیانجامد، هدف بیان شده در سند بودجه، تحقق یافته است. بنابراین بودجه یک پیوستگی بین منابع مالی و رفتار انسانی برای تحقق اهداف و خط مشی ها ایجاد می کند. بدین ترتیب بودجه ریزی عبارت است از تبدیل منابع مالی به اهداف انسانی. به بیان دیگر بودجه به مجموعه ای از اهداف و برنامه ها به همراه قیمت های مربوط به آنها اطلاق میگردد.

در واقع بودجه شرحی از کالاهای و خدماتی است که دولت در طی دوره یک ساله خریداری می کند

اصول بودجه:

بودجه هم مانند دیگر رشته های علوم اقتصادی تابع اصولی است که منظور از این اصول لزوم رعایت قواعد و تشریفاتی است تا بودجه تنظیمی وسیله مفید و قاطعی به منظور کنترل و شناسایی دخل و خرج دولت باشد. فلسفه وجودی این اصول برای جلوگیری از حیف و میلها و به منظور نظارت و کنترل مالی پارلمان است. این اصول عبارتند از:

1- اصل سالانه بودن بودجه

بودجه یک پیش‌بینی و برآورد و تخمین برای آینده است، پس دارای بعد زمانی است یعنی ابتدا و انتهای این برآورد مشخص می باشد. معمولاً این دوره ملی یک سال شمسی است. یعنی دخل و خرج دولت برای یکسال پیش‌بینی می‌شود و یکبار برای تمام سال مورد تصویب پارلمان قرار می‌گیرد.

2- اصل وحدت بودجه

برای آنکه کارهای مکرر و پراکنده موجب اتلاف وقت دولت و مجلس نشود، در این اصل توصیه می‌شود فقط یکبار بودجه‌ی واحدی در یک مجموعه به تصویب برسد به‌طوری که حاوی تمام عملیات دولت باشد به عبارت دیگر برای یک سال مالی بایستی یک لایحه بوجه تنظیم شود و کلیه دخل و خرج دولت در سندی واحد ارائه گردد.

متمم بودجه یکی از موارد استثناء بر اصل وحدت بودجه است.

3- اصل جامعیت بودجه

اصل جامعیت بودجه از مهم‌ترین اصول بودجه است، به منظور تأمین صراحت و دقت دولت در تنظیم و اجرای بودجه است. برپایه این اصل، بودجه باید به صورت کامل و برای همه دستگاههای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و همچنین شرکتهای دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به صورت یکجا تهیه و به مجلس قانونگذاری تقدیم گردد. از زمان انتقال بودجه از وزارت دارائی در سال 1343 به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اصل جامعیت تحقق یافت و بودجه کل کشور تقدیم پارلمان وقت گردید. اصل جامعیت بودجه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل پنجاه و سوم چنین تعریف نموده است: «کلیه دریافتهای دولت در حسابهای خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداختها و حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد.»

4- 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 و برای آگاهی عموم انتشار یابد. بودجه باید به طور مشروح به صورت دستگاهی و موضوعی درآمدها را طبقه‌بندی و هزینه‌های هردستگاه را در قالب برنامه‌ها و مواد هزینه بصورت جاری و عمرانی و اعتبارات عمرانی به صورت ملی و استانی یا شهری و روستائی در لایحه بودجه درج و به مجلس قانونگذار پیشنهاد نماید.

تقسیم شدن بودجه به امور، فصول، برنامه‌ها و... و الزام دولت به پیشنهاد چنین بودجه تفصیلی و تصویب بودجه تفصیلی از طرف مجلس یا کمیسیون بودجه فقط برای امکان رسیدگی دقیق نیست، بلکه علت دیگری هم دارد

و آن وادار کردن دستگاه اداری است به اینکه درآمدهای عمومی را به همان وصفی که به تصویب رسیده به مصرف برساند. یعنی اصل تفصیل، اصل تخصیص را نیز دربر دارد که ذیلاً بیان می گردد.

5- اصل تخصیص و عدم تخصیص

الف - اصل تخصیص: برطبق این اصل، تمام ارقام مندرج در قانون بودجه باید به همان وضع و ترتیبی که در بودجه تعیین شده و مجوز آن صادر شده، وصول یا به مصرف برسد. اصل تخصیصی هیچگونه تغییر یا انعطاف و جابجائی را نمی پذیرد و خود را موظف و متعهد می دارد که به همان صورتی که به تصویب قوه مقننه رسیده است به مرحله اجرای اجرا درآورد.

ب - اصل عدم تخصیص: این اصل به منزله عکس اصل تخصیص نیست، این اصل درواقع الهام بخشی از اصل جامعیت بودجه است. بنابراین اصل عدم تخصیص هیچ درآمدی نباید برای هزینه خاصی تخصیص داده شود و هیچ هزینه ای نباید از درآمد بخصوصی تأمین شود. به عبارت دیگر کلیه درآمدهای دولت باید به خزانه واریز گردد و از درآمد عمومی دولت برای هزینه های دولت تأمین اعتبار شود. این اصل هیچوقت بصورت قاطع در کشور اجرانشده و هنوز هم اجرا نمی شود.

6- اصل انعطاف پذیری:

به زبان مالی اصل انعطاف پذیری یعنی اصلاح بودجه و آن عبارت است از تغییر و جابجایی در موارد هزینه و برنامه های دستگاه بدون آنکه در جمع اعتبارات مصوب تغییری بعمل آید و منظور آن است که مبلغی

از بعضی مواد و برنامه‌های دستگاهی کسر و به همان مبلغ به پاره‌ای از مواد برنامه‌های دیگر اضافه شود بدون آنکه در جمع اعتبارات مصوب تغییری بعمل آید.

بوجود آمدن اصل انعطاف همزمان با معرفی بودجه برنامه‌ای و بودجه عملیاتی آغاز شده است. هم‌اکنون آنچه اهمیت دارد پیشرفت سریع عملیات یا تحصیل حداکثر استفاده از نیروی انسانی و منابع دیگر است (نقش بودجه در مدیریت). بنابراین نباید شکل قانون بودجه به صورت مواد هزینه و مانند آن از تحرک مدیر بکاهد.

7- اصل تخمینی بودن درآمدها

درآمدهای پیش‌بینی شده در بودجه جنبه تخمینی دارد و این 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 و پیش‌بینی به هر میزان مانع وصول درآمدهای بیشتری از منابع مربوط نیست. لکن وصول مبلغ بیشتری خارج از ضوابط تعیین شده در قانون از افراد حقیقی و حقوقی خلاف است.

8- اصل تحدیدی بودن هزینه‌ها

منظور از اصل تحدیدی بودن هزینه‌ها آن است که حداکثر پرداختها در حد اعتبار مصوب می‌باشد و تجاوز از آن ممنوع است. به عبارت دیگر تصویب اعتبارات اجازه خرج است نه تکلیف. لذا میزان تعهد برای دستگاههای اجرائی حداکثر برابر تخصیص اعتبار می‌باشد و تخصیص اعتبار حداکثر برابر اعتبارات مصوب در سند بودجه است و رابطه زیر در هر مقطع زمانی طی یکسال مالی باید همواره برقرار باشد.

هزینه قطعی و تعهدات $\geq$ تخصیص اعتبار $\geq$ اعتبار مصوب

9- اصل تعادل

همانگونه که از اسم این اصل استنتاج می گردد به حفظ موازنه بین درآمدها و مخارج دولت می پردازد بصورتی که دولت بتواند بدون استقراض ، تعهدات مالی خود را بپردازد.

بعبارت دیگر بودجه دولت بایستی نه کسر داشته باشد و نه اضافه. منظور از کسری بودجه، فزونی هزینه ها بر درآمدها و مازاد بودجه بیانگر فزونی درآمدها بر هزینه هاست.

مراحل بودجه ریزی

بودجه هر کشوری معمولاً از چهار مرحله جداگانه ذیل تشکیل می گردد که مجموع این چهار مرحله را «دوره بودجه» و یا «سیکل بودجه» می نامند و به ترتیب عبارتند از:

1- مرحله تهیه و تنظیم و پیشنهاد بودجه

این مرحله مهم ترین، اساسی ترین و فنی ترین مرحله از مراحل بودجه است. لیکن این نکته قابل ذکر است که هر قدر بودجه بصورت علمی و فنی و دقیق تهیه شود ولی دقیقاً به مورد اجرا در نیاید نتیجه ای عاید نمی گردد و این مشکل اکثر کشورهای در حال توسعه می باشد.

2- مرحله تصویب بودجه

لایحه بودجه پس از بررسی ها و کارشناسی لازم توسط رئیس دولت جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم می گردد. تصویب بودجه از وظایف و اختیارات قوه مقننه است و تصویب بودجه به معنای تصویب سیاستها، برنامه ها و خط مشی های کشور می باشد. در واقع بودجه آئینه تمام نمای هدفها، وظایف و عملیات دولتهاست. بودجه یکی از قوی ترین وسایل کنترل قوه مجریه توسط قوه مقننه محسوب می گردد و یک اصل جهانی در همه کشورهاست.

3- مرحله اجرای بودجه

اجرای بودجه از وظایف و اختیارات قوه مجریه است که پس از تصویب بودجه در مجلس و ابلاغ آن به دولت طی عملیات ذیل جهت وصول درآمدها و پرداخت هزینه ها اقدام می نماید.

الف - ابلاغ بودجه

ب - مبادله موافقتنامه فعالیتهای جاری و طرحهای عمرانی

ج - تخصیص اعتبار

4- مرحله نظارت بر بودجه

آخرین مرحله از اجرای بودجه مرحله نظارت می باشد. همانگونه که اشاره شد بودجه بیان اهداف، سیاستها و خط مشی های دولتهاست و قوه مقننه با دادن این مجوز و مأموریت به دولت می خواهد آگاهی یابد تا چه میزان دولت به سمت اهداف پیش بینی شده و یا دور شدن از آن متمایل است. نتیجه حاصل از نظارت حسن تنظیم، اجرا و ارزشیابی عملکردهای مالی، فعالیتهای اجرائی و عملیاتی بوده و راه را برای انجام اصلاحات مورد نیاز در سیستم بوجود می آورد.

روشهای بودجه ریزی

از نظر تکنیک تهیه و تنظیم بودجه بر حسب هدفها و انتظاراتی که در طی دوران متمادی سپری کرده است سیر تحولی گوناگونی داشته است که به ترتیب تکامل بصورت ذیل می باشد.

1- بودجه متداول (سنتی)

بودجه ای که در آن اعتبارات هر سازمان دولتی به تفکیک فصول و مواد هزینه مشخص می گردد. در این روش بودجه ریزی، نوع و ماهیت هزینه ها نشان داده می شود، ولی مشخص نمی گردد که هر هزینه برای نیل به کدام هدف و منظور یا اجرای کدام برنامه یا فعالیت خاصی انجام شده است. به تعبیری بودجه عمده روی درون داده ها (INPUT) متمرکز است.

2- بودجه ریزی افزایشی

در این سبک بودجه ریزی حجم عملیات دستگاه را ثابت فرض می کنند و افزایش یا کاهش هزینه ها را در برابر حجم عملیات ثابت مقایسه و برآورد می نمایند. در صورتی که در بودجه حجم عملیات توسعه یابد یا وظیفه ی جدیدی به دستگاه اجرائی محول گردد آثار مالی آن به تفکیک در بودجه منظور می گردد.

3- بودجه برنامه ای PLANNING PROGRAMING BUDGETING

این روش از سال 1949 در آمریکا به منظور اصلاح مدیریت سازمانهای حمایتی عنوان گردید. در این سبک بودجه ریزی عملیات سازمان به شکل برنامه ی کار تنظیم، و برای هر برنامه کار، اعتبار منظور می گردد. لازم به ذکر است که در بودجه برنامه ای برخی از کشورها، فقط برنامه ها به فصول در موارد هزینه تقسیم میشوند، در حالی که در برخی دیگر از کشورها، فعالیتها و طرحها نیز بصورت فصول و مواد هزینه پیش بینی می گردند.

4- بودجه عملیاتی performance budgeting

بودجه عملیات یا بودجه برحسب عملیات روشی دقیق تر و روشن تری از بودجه برنامه ای است که عبارت است از بودجه ای که براساس وظایف، عملیات و پروژه هایی که سازمانهای دولتی تصدی اجرای آنها را عهده دارند تنظیم می شود. در بودجه ریزی عملیاتی علاوه بر موارد فوق حجم عملیات و هزینه های اجرای عملیات دولت و دستگاههای اجرائی طبق روشهای علمی مانند حسابداری قیمت تمام شده محاسبه و اندازه گیری می شوند.

اساس بودجه ریزی عملیاتی بر پایه چهار اصل زیر استوار است:

الف - روش اندازه گیری کار *work measurement*

ب - حسابداری قیمت تمام شده *cost accounting*

ج - استفاده از نورمها *norms*

د - استفاده از استانداردها *standards*

5- بودجه ریزی طرح و برنامه *planning programming budgeting system p.p.b.s*

این روش از سال 1960 در آمریکا پایه گذاری شد. با اجرای این روش اعطای اعتبارات به واحد اجرائی مستلزم شناخت امکانات موجود دستگاه اجرا کننده، مورد تأکید قرار گرفت. با استفاده از ppbs می توان برنامه ریزی، طرح ریزی، بودجه نویسی، اطلاعات و کنترل مدیریت و ارزشیابی برنامه ای را به هم مرتبط ساخت و درعین حال نسبت به تجزیه و تحلیل سیستماتیک هریک از عناصر تأکید کرد.

6- بودجه ریزی بر مبنای صفر *zero- base budgeting*

در این روش بودجه ریزی که از سال 1970 در آمریکا پایه گذاری شد رعایت تناسب حجم عملیات دستگاهها و مؤسسات حمایتی با وظایف محول شده به آنها مورد تأکید می باشد و درواقع یک نوآوری در امر مدیریت اداری ارگانهای دولتی و نیز مکملی بر سیستم ppbs می باشد.

منابع:

- 1- بودجه ریزی دولتی - فریدون صراف
- 2- بودجه ریزی دولتی در ایران - علیرضا فرزيب
- 3- فراگرد تنظيم تا كنترل بودجه - اسفنديار فرجوند