

فصل اول : تعاریف بودجه

۱- جنبه سیاسی : بودجه دولت سندی است که معاملات و دخل و خرج مملکت برای مدت معینی در آن پیش بینی و تصویب شده باشد. در تنظیم و اجرای آن ضروریات دموکراسی رعایت می گردد و نظارت و کنترل از موثرترین ابزار تفکیک قوا توسط یکدیگر بوده است.

۲- جنبه اقتصادی و مالی : عامل بودجه بعنوان شاهرگ حیات اقتصادی دولت است که در شریانهای آن منابع مالی و اقتصادی جاری است (نئوکلاسیک) یک طرح مالی که نیازهای پولی دولت به طور کلی برای مدت محدودی پیش بینی میشود.

۳- جنبه برنامه ای و مدیریتی بودجه : در دهه های اخیر بودجه و برنامه با هم بکار برده میشوند و ماهیت آنها در عامل پیش بینی میباشد و برنامه جنبه اقتصادی و مالی برای نیل به سیاستها و هدفهای قانونی بوده است.

اقسام بودجه :

۱- بودجه عمومی دولت:

الف : پیش بینی دریافتها و منابع تامین مالی اعتبار سال مالی بوسیله دستگاهها از طریق حسابهای خزانه داری کل

ب : پیش بینی پرداختها از محل درآمد عمومی و یا اقتصادی

۲ - بودجه شرکتهای دولتی و بانکها :

پیش بینی درآمدها و سایر منابع تامین اعتبار

۳: بودجه موسسات ، تحت عنوانی غیر از عناوین فوق

ویژگیهای مشترک در تعاریف بودجه :

برنامه مالی و کاری پیش بینی درآمدها و هزینه ها - سندی است به تصویب قوه مقننه - مدت محدود - بدون بودجه نمیتوان به فعالیت دست زد.

تعریف کلی بودجه :

برنامه مالی دولت برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش بینی درآمدها و سایر منابع تامین اعتبار و برآورد هزینه ها برای انجام عملیات جهت نیل به سیاستها و هدفهای قانونی میشود، بوده است.

بودجه بندی : فرایند تخصیص منابع محدود به نیازهای نامحدود را گویند به منظور استفاده حداکثری از منابع.

اهداف و مقاصد بودجه بندی :

۱- قضاوت در مورد توزیع عادلانه وجوه

۲- برقراری یک سیستم پاسخگویی

- ۳- تحصیل مجوز قانونی برای فعالیت دولت
- ۴- راهنمای اجرای سیاستهای دولت
- ۵- کنترل قوه مجریه توسط قوه مقننه
- ۶- ابزار روابط عمومی
- ۷- ابزار مدیریت مطلوب
- ۸- یک برنامه کاری همراه با آثار پولی
- ۹- برنامه ریزی دولت

روند شکل گیری مفهوم و نقش بودجه :

- ۱- بودجه بعنوان ابزار کنترل : مردم در کنترل دولت و نظارت بر اموال عمومی به صورت کنترل درآمدها و هزینه های دولت به نمایندگانشان تفویض می کنند.
- ۲- بودجه بعنوان ابزارمدیریت مالی : کنترل هزینه ها با وسعت دولت از بین رفته و مدیریت منابع و بهبود نظامهای برنامه ریزی که موجب توسعه دولتها و صرفه اقتصادی کارایی و اثربخشی منابع دولت می شود.
- ۳- بودجه به عنوان ابزار برنامه ریز: به منظور مقاصد اقتصادی تنظیم می شود و از طریق درآمدها و هزینه های بودجه ای اهداف ویژه ای برای حفظ تعادل اقتصادی و جلوگیری از بروز بحران تامین میکنند و اهداف شامل تخصیص منابع، ثبات اقتصادی و عدالت اجتماعی ذکر میشود.
- ۴- بودجه بعنوان ابزار مدیریت راهبردی : هرگاه محیط سازمانی به یک محیط متلاطم و آشفته مبدل شد و پیچیدگی تصمیم و تغییر و تحولات بنیادی و خود جوش برنامه ریزی استراتژیک پدید می آید و برای رویارویی با حوادث غیر قابل پیش بینی مورد استفاده قرار میگیرد.

فصل دوم

وظایف دولت ها:

- ۱- برقرای امنیت عمومی
- ۲- اجرای عدالت و حل اختلاف
- ۳- تامین ارتباطات به وسیله راه ها ، راه آهن دولتی
- ۴- تنظیم و انجام امور اقتصادی از قبیل ضرب سکه و چاپ اسکناس
- ۵- تامین رفاه اجتماعی
- ۶- انجام امور فرهنگ همگانی

۷- حفظ منابع طبیعی

۸- اداره سازمان های دولتی

۹- تامین بهداشت همگانی

۱۰- مبارزه با بیکاری

نظریه های اقتصادی در مورد نقش دولت:

کلاسیک ها: معتقد بر فعالیت آزاد بنگاه های اقتصادی و عدم دخالت دولت در اقتصاد و حداقل درآمد و هزینه را برای آن توصیه می کنند.

آدام اسمیت، ریکاردو و ژان باتیست سه: به جز در محدوده کوچکی از فعالیت های اقتصادی دولت را از هرگونه دخالتی در سازوکار بازار منع می کردند.

آدام اسمیت سه وظیفه را برای دولت عنوان نمود:

۱- حمایت از جان و مال افراد جامعه.

۲- ایجاد نظم و اعمال قانون و جلوگیری از تجاوز افراد به حقوق یکدیگر.

۳- فراهم نمودن کالاها و خدماتی که اهمیت بالایی برای جامعه دارند.

عواملی که باعث شد دولت ها نقش عمده تری در مسایل اقتصادی و اجتماعی ایفا نمایند:

۱- تناقض بین جنبه نظری و عملی اقتصاد کلاسیک: با وجود پیشرفت نظام اقتصاد آزاد مورد قبول مکتب کلاسیک نه تنها منافع جامعه تامین نشد بلکه جامعه به سمت دو قطبی شدن یعنی پیدایش اکثریت بی چیز و اقلیت برخوردار پیش رفت.

۲- جنگ جهانی اول: تامین هزینه دفاع هزینه های دولت را به شدت افزایش داد و این دولت ها برای رعایت مبانی نظری اقتصاد کلاسیک مجبور به بالا بردن مالیات ها شدند و از نظام های بانکی استقراض می کردند.

۳- بحران مالی سال ۱۹۲۹- علت عمده رکود عدم قدرت خرید بازار معرفی شد که دخالت دولت را در فعالیت های اقتصادی برای ایجاد اشتغال و حل مشکلات بازار تولید توجیه کرد.

۴- جنگ جهانی دوم: نقش سیاسی و اقتصادی دولت در سطح جامعه افزایش یافت و باعث شد تعادل بین درآمد ها و هزینه ها برهم خورد.

تاریخچه بودجه نویسی در ایران:

قبل از مشروطیت نظارت مردم بر امور بودجه جامعه در حداقل بود و پادشاه در راس حکومت قرار داشت، یعنی درآمدها در اختیار شاه و مخارج نیز به فرمان شاه بود. وزیر مالیه بودجه کشور را تنظیم می کرد در هر استان و شهری مسئول دولت به نام مساوی بودجه را تهیه میکرد و مستوفیان عده ای کارمند به نام میرزا قلم دان داشتند و رئیس مستوفیان

وزیر مالیه بود. با انقلاب مشروطه تصویب بودجه طبق کشور فرانسه تهیه و به تصویب مجلس رسید. در سال ۱۳۰۲ شمسی بود و در سال ۱۳۲۷ درآمد نفتی در بودجه مطرح شد و سپس به دو بودجه عمرانی و جاری تقسیم شد و به ترتیب تحت نظر سازمان برنامه و بودجه و وزارت اقتصاد قرار گرفت و در سال ۱۳۵۱ قانون برنامه و بودجه مصوب شد.

فصل سوم

وظایف مدیریت :

برنامه ریزی - سازمان دهی- فرماندهی- هدایت و کنترل و هماهنگی

مراحل بودجه :

سیاستگذاری - تهیه و تنظیم - تصویب - اجرا - کنترل

عناصر اساسی برنامه ریزی :

- بررسی وضع موجود (کجا هستیم) - طراحی وضع مطلوب (کجا خواهیم رفت)

- پیش بینی مسیر و چگونگی حرکت از وضع موجود به وضع مطلوب (چگونه می خواهیم به آنجا برسیم)

دلایل ارتباط بین بودجه و برنامه ریزی :

- ۱- تلفیق واحدهای بودجه و برنامه هم در سازمان دهی موسسات و هم در سطح کلان جامعه (سازمان و مدیریت)
- ۲- تنظیم بودجه کل کشور به صورت بودجه برنامه ای
- ۳- تدارک برنامه توسعه ملی در قالب برنامه های میان مدت

انواع بودجه ریزی :

- بودجه متعادل:
- منابع درآمد و انواع هزینه ها و مصارف برای یکسال تعیین میشود، بدون ارتباط و وابستگی با طرحها و برنامه های بلند مدت اقتصادی
- بودجه برنامه ای :
- هدفها و سیاستهای اقتصادی دولت را مورد توجه قرار میدهد و هزینه ها را مورد بررسی قرار میدهد.
- بودجه عملیاتی:
- طرحی است برای اجرای برنامه های مربوط به اهداف و مقاصد در یک دوره معین که شامل برآورد منابع مورد نیاز به همراه منابع موجود است و معمولا با یک یا چند دوره گذشته مقایسه میشود و نیازمندیهای آینده را نشان میدهد.

مراحل کنترل بودجه:

- ۱- استقرار استانداردها برای رسیدن به هدف
- ۲- اندازه گیری عملکرد
- ۳- مقایسه عملکرد با استاندارد
- ۴- اقدامات اصلاحی

سیر تکوین مفهوم و نقش بودجه:

- ۱- بودجه به عنوان ابزار کنترل : مردم در کنترل دولت و نظارت بر اموال عمومی به صورت کنترل درآمدها و هزینه های دولت به نمایندگانشان تفویض می کنند.
- ۲- بودجه ابزار مدیریت مالی : کنترل هزینه ها با وسعت دولت از بین رفته و مدیریت منابع و بهبود نظامی برنامه ریزی که موجب توسعه دولت ها و صرفه اقتصادی کارایی و اثربخشی منابع دولت می شود.
- ۳- بودجه به عنوان ابزار برنامه ریزی : به منظور مقاصد اقتصادی تنظیم می شود و از این طریق درآمدها و هزینه های بودجه ای اهداف ویژه ای برای حفظ تعادل اقتصادی و جلوگیری از بروز بحران تامین میکنند و اهداف شامل تخصیص منابع ، ثبات اقتصادی و عدالت اجتماعی ذکر میشود.
- ۴- بودجه به عنوان ابزار مدیریت راهبردی : هرگاه محیط سازمانی به یک محیط متلاطم و آشفته مبدل شود ، پیچیدگی تصمیم و تغییر و تحولات بنیادی و خودجوش برنامه ریزی استراتژیک پدید می آید و برای رویارویی با حوادث غیر قابل پیش بینی مورد استفاده قرار می گیرد.

فصل چهارم :

بودجه اقتصادی : پیش بینی دخل و خرج در محدوده اقتصاد خرد (بودجه واحدهای اقتصادی خصوصی)

بودجه مالی : پیش بینی دخل و خرج در محدوده اقتصاد کلان (بودجه از نظر مالی دولت و جامعه)

بودجه اقتصادی مالی : پیش بینی دخل و خرج در محدوده اقتصاد ملی (نوسانات اقتصادی جلوه گر باشد)

محورهای تعادلی کلان اقتصادی :

- حفظ ارزش داخلی و خارجی پول ، نقش تعادلی پول
- موازنه ارزی نقش تعادلی ارزی (واردات - صادرات) + هزینه های دولت + سرمایه گذاری + مصرف جامعه = درآمد ملی

- تأثیر بر اشتغال تعادل اشتغال

سیاست های پولی :

۱ - انقباضی : (مبارزه با تورم)

۲ - انبساطی : (ایجاد اشتغال بیشتر یا سیاست گسترش پول و اعتبار)

اجزای سیاست های پولی بانکهای مرکزی دنیا :

- ۱ - عملیات بازار آزاد
- ۲ - سیاست نرخ تنزیل مجدد
- ۳ - تغییرات در نسبت سپرده قانونی بانک های عضو
- ۴ - ترغیب بانک ها به پرداخت وام های کم بهره
- ۵ - تعیین سقف مجاز اعتبارات و وامها و پرداخت حداکثر نرخ پرداخت سود به سپرده ها

مزایای عمده سیاست پولی :

- ۱ - در دسترس بودن و ماهیت سیاسی کمتری دارد و به سرعت به کار گرفته می شود .
- ۲ - کارایی بالای آن زمانی که به صورت شدید و مناسب انجام شده ، مخصوصا در مبارزه با انواع تورم .

تبادل ارزی و بودجه :

تبادل بین ورود ارز و خروج ارز جهت اجرا و خرید تجهیزات و باید در بودجه ظرفیت ارزی مد نظر قرار گیرد و کسری موازنه ارزی جهت افزایش قسمت کالاهای داخلی گردد .

راه حل ها برای کشوری که موازنه ارزی آن منفی است :

- ۱ - کاهش ارزش پول داخلی به منظور افزایش صادرات و جریان کسری موازنه ارزی
 - ۲ - دریافت وام از خارج به جهت تأمین کسری بودجه
- سیاست های مالی :** تنظیم و کنترل مخارج و عواید دولت برای نیل به هدفهای مطلوب اقتصادی

تحت تأثیر قرار دادن سیاست های مالی بودجه در سطح ملی به قرار ذیل است :

- ۱ - اداره کل بودجه شامل مجموعه درآمد و هزینه
- ۲ - نوع مخارج از قبیل سرمایه گذاری سرمایه ای در مقابل پرداخت های سیستم
- ۳ - زمانبندی مصارف برنامه ها
- ۴ - موازنه فعالیت هایی با اهداف چند جانبه
- ۵ - اندازه برنامه های انتقالی و مقدار اعتبارات

۶ - ایجاد یا فروش ذخایر

اهداف سیاست مالی :

- ۱ - ایجاد اشتغال
- ۲ - ثبات قیمت ها
- ۳ - تداوم رشته اقتصادی
- ۴ - عرضه مناسب کالاها و خدمات عمومی

۵ - تخصیص منابع ۶ - توزیع درآمد ۷ - تشکیل سرمایه

سیاست های بودجه ای :

۱ - در شرایط رکود اقتصادی :

الف - عملیات دولت به منظور افزایش مصرف و تقاضا :

- سیاست مالی و انبساطی از طریق افزایش هزینه های عمومی

- سیاست مالی و انبساطی از طریق کاهش مالیات ها

- سیاست مالی و انبساطی از طریق افزایش هزینه های عمومی و کاهش مالیات ها به طور همزمان

- افزایش هزینه های عمومی بودجه

- تقلیل نرخ بهره

- افزایش مزد و حقوق

- تشویق به خرید های اقساطی

۲ - در شرایط تورم : سیاستهای مالی انقباضی اعمال میگردد که دولت با کاهش مخارج عمومی و افزایش مالیات ها می تواند موجب کاهش در آمد مالی ، کاهش قدرت خرید و در نتیجه کاهش تقاضای کل می شود .

اشکالات نظریه دست نامرئی آدام اسمیت : (قانون عرضه و تقاضا تعادل بین تولید و عرضه را تضمین می کند)

در بحران رکود عمومی اقتصاد :

۱ - عدم تطابق قیمت ها با منافع اجتماعی ۲ - متابعت نکردن مرزها از سیر نزولی قیمت ها

۳. عدم تابعیت قیمت های جزئی فروش از عمده فروشی

۴. عدم تطابق در آمدها با سطح قیمت ها

سیاست مالی یا سیاست بودجه ای \leftarrow کاهش تقاضا \leftarrow کاهش قیمت \leftarrow کاهش تورم \leftarrow تثبیت اقتصادی

نقش ضد چرخه ای بودجه در کشورهای در حال توسعه : نقش واردات و صادرات در درآمد ناخالص ملی با مخارج خیلی زیاد ملی دولت باعث افزایش تورم و افزایش واردات می شود و توقف فعالیت ها موجب عدم تعادل در اشتغال می شود و در توقف فعالیت های اقتصادی دولتی ناچار به انجام بودجه های جاری و عمرانی هستند و صادرات نقش مهمی ایفا می کند .

خصوصیات هزینه ای دولتی در کشورها در حال توسعه :

۱ . سهم بالای سرمایه گذاری زیر بنایی در بودجه

۲ . سهم بالای هزینه های اداری در بودجه

۳- سهم کم سرمایه گذاری در امور اجتماعی و بیمه های اجتماعی

نقش بودجه در تثبیت و توسعه اقتصادی و سیاست های مالی در کشورهای در حال توسعه :

- ۱- صرفه جویی در میزان ذخایر ارزی در دوران تورم
۲. ایجاد قابلیت انعطاف در هزینه برنامه های بلند مدت و میان مدت
۳. هماهنگی کامل بین بودجه سالانه و برنامه توسعه ملی
- ۴- هدایت سرمایه گذاری ها به بخش های تولیدی که حداکثر منافع را برای جامعه دارد .

انواع کسری بودجه

۱- **کسر بودجه اداری** : که در نتیجه فقدان سازمان صحیح اداری به وجود می آید و بازده کار کارمندان پایین می آید و دولت مجبور به استخدام کارمند جدید می شود و بتدریج مخارج اداری افزایش می یابد و کسر بودجه اداری بوجود می آید .

کسر بودجه اداری ناشی از عوامل :

ساختار غلط وصول درآمدها - عدم صلاحیت کادر اداری سازمان وصول کننده مالیات - انتخاب غلط سیستم مالیاتی

۲- **کسر بودجه ناشی از اوضاع و احوال اقتصادی** : علت آن ناشی از تغییر وضع اقتصادی در گذر از مرحله ای به مرحله دیگر است و به علت فقدان هماهنگی و تقارن بین درآمدها و مخارج عمومی در بودجه ظاهر می شود .

۳- **کسری بودجه مربوط به ساختار اقتصادی** : به دنبال عدم هماهنگی دخل و خرج عمومی در بلند مدت بروز می کند و عدم هماهنگی گاه در نتیجه افزایش عمرانی است که به منظور تقویت زیر بناهای اقتصادی می شود و اقتصاد کشور از مرحله ابتدایی توسعه اقتصادی به مراحل بالاتر توسعه می یابد .

ابزار عملیات خزانه در جهت تأمین مالی کسر بودجه :

۱- استفاده از تنخواه گردان : مساعده بانک مرکزی به خزانه که با تعادل در آمدی تسویه میگردد .

۲- استفاده از سیستم بانکی : به دو صورت

الف - استقراض از بانک مرکزی و سایر بانک ها در مقابل واگذاری اوراق بهادار .

ب : در صورت که وضع سیستم بانکی مساعد نباشد ، انتشار اسکناس و پشتوانه و قانون پولی و بانکی کشور از طریق انتشار پول جدید

۳. استقراض :

الف : دریافت وام از منابع داخلی :

۱- افزایش اعتبارات بانکی و چاپ اسکناس

۲. انتشار اوراق قرضه و فروش به مردم

ب - دریافت وام از منابع خارجی

۱ - دریافت وام از دولت های خارجی ۲ - دریافت وام از منابع خصوصی کشورهای خارجی ۳-دریافت وام از مؤسسات بین المللی

علت عدم توانایی دولت ها در تأمین منابع کسری بودجه :

- برگشت وامهای ناشی از اوراق قرضه که محدودیت ایجاد می کند .

- محدود بودن ظرفیت استقراض دولت از مردم

- برداشت از موجودی نسل های آینده

- آثار اقتصادی کسری بودجه بستگی به علت چگونگی به وجود آمدن و تأمین مالی آن دارد :

۱ - اگر به علت افزایش مخارج جاری باشد ← باعث افزایش تقاضای کل ← ایجاد تورم

۲ . اگر مخارج جاری مولد در آمد نباشد و مجبور به استقراض شود و بهره و کارمزد پرداختی باعث فشار اضافی بر جامعه می شود .

۳ - اگر اجرای سیاست های مالی (انبساطی) باشد و صرف مخارج سرمایه گذاری خود باشد آثار اقتصادی دراز مدت و هدایت اقتصاد به سمت اشتغال کامل خواهد بود مانند کینز .

فصل پنجم

دیدگاه هایی درباره بودجه:

۱- ارزش نسبی : صرف یک منبع محدود باید یک هدف از چند هدف قرار گیرد که فواید آن قابل قبول است.

۲- تجزیه تحلیل روند افزایش هزینه ها: یعنی تجزیه و تحلیل ارزش افزوده ناشی از هزینه اضافی

۳- اثربخشی نسبی: در اهداف مشترک باید اثربخشی نسبی آنها سنجید .

اصول بودجه:

۱- اصل سالانه بودن : که برنامه مالی دولت، برای یکسال مالی می باشد و پیش بینی یکساله درآمد ها و هزینه های دولت است و یک بار برای تمام سال در مجلس تصویب می شود

۲- اصل جامعیت : تأمین صراحت و دقت دولت در تنظیم و اجرای بودجه است .

تعریف اصل جامعیت: عواید دولت باید توسط متصدیان مربوط مستقیماً به خزانه دولت تحویل شود و کلیه مخارج در حدود قوانین و نظام نامه های مربوط به موجب حواله و نظارت مستقیم وزارت مالیه و به وسیله عمال خزانه به دولت پرداخت شود.

۳- اصل وحدت بودجه: یعنی بودجه بایستی فقط یکبار در سال و به طریقی که شامل کلیه ی هزینه ها و درآمدها باشد، جهت رسیدگی و تصویب به مجلس تقدیم گردد .

۴- اصل شمولیت یا تفصیل: یعنی بودجه به طور تفصیل در دو طرف (درآمد و هزینه) بیان شود یعنی بصورت امور، فصول، برنامه هاو غیره و اصل تخصیص نیز رعایت گردد.

۵- اصل تخصیص و عدم تخصیص: هر درآمدی و هزینه ای به همان وضع و ترتیبی که در بودجه تعیین و مجوز آن صادر شده، وصول شود یا به مصرف برسد.

۶- اصل انعطاف پذیری بودجه: از جنبه مالی به مفهوم اصلاح بودجه و استثنایی است بر اصل تخصیص و عبارت است از تغییر و جابجایی در ارقام هزینه و برنامه های دستگاه اجرایی بدون آنکه در مرجع اعتبارات مصوب تغییری حاصل شود.

۷- اصل تخمینی بودن درآمدها : یعنی منظور شدن مبلغی به عنوان درآمد در بودجه کل کشور ، مجوزی برای وصول از افراد نمی باشد و نیاز به قانون دارد.

۸- اصل تحدیدی بودن هزینه ها: یعنی هر نوع هزینه تا حد همان اعتبار مصوب قابل خرج است و نه بیشتر .

۹- اصل تعادل: به حفظ موازنه بین درآمدها و مخارج اشاره دارد به گونه ای که دولت بتواند بدون توسل به استقراض تعهدات مالی خود را بپردازد.

دلایل تعادل بودجه دولت :

۱- همانطور که رعایت تعادل بودجه در اقتصاد بخش خصوصی امر مطلوبی است تعادل سالانه در بودجه دولت نیز مناسب خواهد بود.

۲- کسری بودجه دولت باعث ایجاد تورم می شود .

۳- اجبار دولت به تعادل سالانه بودجه باعث جلوگیری از رشد بی رویه بخش عمومی و مخارج دولت می شود.

۴- مردم از نظر سیاسی در مقابل افزایش مالیاتها برای تامین مخارج دولت مقاومت می کنند بنابراین نباید اجازه داد که بودجه دولت کسری داشته باشد .

نظریه های مختلف در خصوص تعادل بودجه دولت :

الف - رعایت توازن سالانه در بودجه (نظریه کلاسیکها) که گروهی اصل سالانه بودن تعادل را با هم ادغام و اصل تعادل سالانه را مطرح نمودند.

ب - نظریه عدم تعادل در بودجه : معتقدند که مهمترین وظیفه دولت ایجاد ثبات اقتصادی از طریق بودجه در اقتصاد است

ج - نظریه تعادل دوره ای بودجه : پیشرفت فن بودجه ریزی موجب شده که بودجه برای جلوگیری و یا کاهش نوسانات اقتصادی استفاده شده ، تعادل سالانه جای خود به تعادل ادواری بدهد و بتوان با اعمال سیاستهای انضباطی و سیاست کسر بودجه با تورم و رکود به مقابله پرداخت .

سایر اصول بودجه : اصل وضوح - اصل تقدم درآمدها بر هزینه ها - اصل قانونی بودن - اصل صحت بودجه - اصل قابلیت اعتماد - اصل تنوع - اصل مدیریت - اصل تناوب - اصل کفایت - اصل تفکیک اعتبارات مستمر و غیر مستمر - اصل مسئولیت - اصل تناسب .

فصل ششم

وظایف سازمانهای بودجه ای :

الف - نقش قوه مقننه در تدوین سیاست های اقتصادی و مالی :

مجلس شورای اسلامی یکی از مراجعی است که پس از قانون اساسی در تدوین سیاست عمومی اقتصادی مملکت نقش دارد و مبادرت به تعیین خط مشی های کلی و سیاست عمومی اقتصادی می نماید .

دیوان محاسبات طبق اصول قانون اساسی اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی به منظور پاسداری از اصول عمومی از طریق:

- کنترل عملیات و فعالیتهای مالی کلیه وزارتخانه ها ، موسسات ، شرکتهای دولتی که به نحوی از بودجه کل کشور استفاده می کنند .

- بررسی و حسابرسی وجوه مصرف شده ، درآمدها و سایر منابع تامین اعتبار در بودجه باتوجه به گرایش عملیاتی و محاسبات ماخوذه از دستگاہها

- تهیه و تدوین گزارش حاوی نظرات در مورد گزارش تفریغ بودجه و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی

ب- نقش قوه مجریه در تنظیم خط مشیهای اقتصادی :

۱- هیات دولت : تهیه برنامه های اقتصادی لازم که به صورت بلند مدت و طراحیهای عمرانی چند ساله یا به صورت کوتاه مدت

۲- شورای اقتصاد : به ریاست رئیس جمهور و اعضای آن رئیس بانک مرکزی ، رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی و عده ای از وزیران

وظایف شورای اقتصاد :

۱) تعیین هدفهای کلی برنامه های عمرانی کشور

۲) بررسی خط مشی ها و سیاستهای اقتصادی و اجتماعی جهت طرح در هیات وزیران

۳) اظهار نظر درباره برنامه های عمرانی جهت طرح در هیات وزیران

۴) تعیین خط مشی تنظیم بودجه کل کشور

۵) بررسی بودجه کل کشور برای طرح در هیات وزیران

۶) اتخاذ تصمیم درباره مسائلی که مسئولان و دستگاہهای اجرای در اجرای طرحها با آن مواجه می شوند ودر شورا مطرح می نمایند .

۳- وزارت امور اقتصادی و دارایی : وظایف:

- همکاری با سازمان مدیریت و برنامه ریزی در مورد پیش بینی درآمدها و سایر منابع تامین اعتبار بودجه
- تجهیز منابع مالی برای اجرای برنامه های دولت
- نظارت بر پرداخت های خارجی دولت
- نگهداری حسابهای آنها
- وصول درآمدهای دولت از تمام منابع
- نظارت مالی بر بودجه که نظارت قبل از خرج است
- خزانه یا خزانه عمومی: یک سازمان مالی بسیار وسیع که دریافت و اداره کلیه وجوه مالی و درآمدهای اختصاصی وزارتخانه ها و وظیفه اوست.

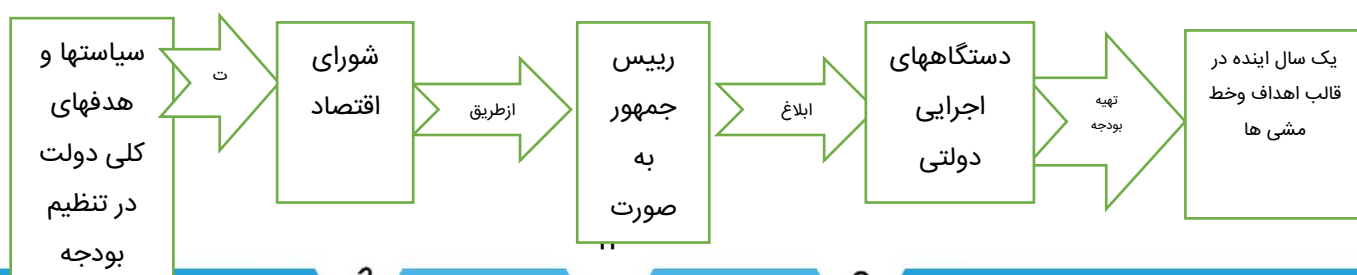
۴- سازمان مدیریت و برنامه ریزی: تعریف:

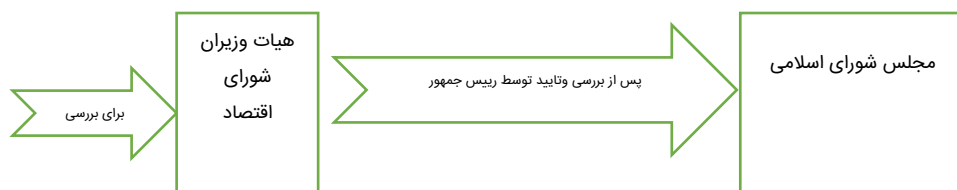
- انجام مطالعات و بررسی های اقتصادی جهت برنامه ریزی و تنظیم بودجه
- تهیه برنامه دراز مدت و تسلیم آن به شورای اقتصاد
- تهیه برنامه عمرانی پنج ساله
- پیشنهاد خط و مشی هایی در خصوص بودجه کل کشور به شورای اقتصاد
- تهیه و تنظیم بودجه کل کشور
- نظارت مستمر بر اجرای برنامه ها و پیشرفت سالانه آنها
- هماهنگ نمودن روشها و برنامه های آماری کشور
- ۵- کمیته های برنامه ریزی استان و شهرستان
- ۶- دستگاههای اجرایی: وظایف دولت را انجام می دهند . برآوردهای بودجه نتیجه تصمیمات متعددی است که در سطوح مختلف سلسله مراتب اداری دستگاه های اجرایی اتخاذ می شود.

فصل هفتم

مراحل بودجه

۱- تهیه و تنظیم و پیشنهاد بودجه (توسط قوه مجریه)





۲- تصویب بودجه : توسط قوه مقننه لایحه بودجه در کمیسیون های مختلف مجلس بررسی می شود و کمیسیون تلفیق اصلی مسوولیت رسیدگی نهایی را برعهده دارد.

۳- اجرای بودجه : شامل کلیه مراحل می شود که برای وصول درآمدها وسایر منابع تامین اعتبار از یک طرف و مصرف اعتبارات پیش بینی شده و مصوب از طرف دیگر طی می گردد.

۴- کنترل و نظارت بر بودجه (تفریغ بودجه): نظارتی که مجلس ابتدا از طریق دیوان محاسبات اداری به طور غیر مستقیم و سپس با رسیدگی به گزارش تفریغ بودجه به صورت مستقیم انجام می دهد ، در پی این هدف است که هم نظارت قضایی وهم نظارت پارلمانی محقق شود .

تهیه و تنظیم بودجه وزارتخانه ها در سطح ملی در یکی از ستاد های زیر در سازمان مدیریت و برنامه ریزی بررسی می گردد.

۱- ستاد هماهنگی در آمد های کشور

۲- ستاد بودجه ریزی امور اجتماعی

۳- ستاد بودجه ریزی امور تولیدی

ستاد بودجه ریزی امور زیربنایی و تنظیم استانی از طریق کمیته برنامه ریزی استان در سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان به ریاست استاندار صورت میگیرد و بررسی و تعدیل می شود و به سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان ارسال می گردد ، تا پس از طرح در یکی از کمیته های چهار گانه بالا در لایحه بودجه کشور گنجانده شود.

انواع بررسی در تنظیم و تهیه بودجه :

- ۱- بررسی برنامه ها : سوالهایی که پرسیده می شود.
 - اهمیت یک برنامه در مقایسه با سایر برنامه ها چیست؟
 - برنامه پیشنهاد شده در چه سطح و توسط چه دستگاهی باید اجرا شود؟
 - در مقایسه با سایر شکل های اجرایی برنامه چه نتایجی از انجام آن حاصل می شود؟
 - چه درآمدها و منابعی برای تامین هزینه های برنامه ها وجود دارد؟

۲- بهبود مدیریت

با توجه به منابع کم باید هزینه با توجه به صرفه جویی انجام و تا حد امکان هزینه ها کاهش پیدا کند.

اصول کلی واحد مرکزی بودجه :

- ۱- باید مقتدر و متمرکز بوده و از حمایت قانونی و سیاسی برخوردار باشد.
- ۲- دستگاه های اجرایی باید هر نوع اطلاعات را در اختیار واحد مرکزی بودجه قرار دهند و با آن رابطه مداوم داشته باشد.

وظایف

الف - حداکثر صرفه جویی و کارایی از نظر مالی و نیروی انسانی بنماید.

ب- تهیه و اجرای برنامه های دولتی

بخشهای لایحه تقدیمی به مجلس

- پیام بودجه : رییس قوه مجریه هنگام ارایه بودجه به مجلس پیام بودجه را شفاها به آگاهی اعضای مجلس می رساند.

- متن لایحه بودجه

- پیوستهای بودجه

قسمت های مختلف لایحه بودجه

- ماده واحده ها و تبصره ها

- خلاصه بودجه دولت

- درآمد ها و سایر منابع تامین اعتبار

- اعتبارات دستگاهها و ردیف ها برحسب برنامه و فصول هزینه

- اعتبارات جاری دستگاهها ی اجرایی محلی در استانها

- توزیع اعتبارات عمرانی استانها

- اعتبارات برحسب فصول و برنامه ها

- بودجه شرکت ها ی دولتی وموسسات انتفاعی وابسته به دولت

- بودجه ارزی

ویژگی های قانون بودجه

الف – هزینه ها :

۱- ارقام بودجه منشا تعهدات دولت برای مخارج نیست وپرداخت بهای کالا یا خدمات منشا بدهکاری دولت است نه ارقام مصوب بودجه

۲- لایحه بودجه فقط برای استفاده است و اشخاص برای حقوق یا دعاوی دولت نمیتوانند به آن متمسک شوند.

ب- درآمدها :

۱- ارقام درآمد مندرج در بودجه منشا حقوقی مطالبات دولت نیست ، بلکه منشا حقوقی این مطالبات قوانین مالیاتی است که برای دولت طلبی به وجود آمده است.

۲- در مورد درآمد ها بر خلاف مخارج تصویب لایحه بودجه و ذکر ارقام درآمد برای دستگاه های وصول کننده درآمد ایجاد وظیفه و تکلیف می نماید

ج- ضوابط تصویب :

۱- بودجه همیشه به شکل لایحه به مجلس تقدیم میشود و نمایندگان نمی توانند بودجه کشور را در قالب طرح تنظیم کنند.

۲- قانون بودجه مربوط به سال شمسی است و لایحه بودجه هر سال باید تصویب مجلس شود و نمی شود بودجه سال قبل را عینا برای سال بعد تصویب کرد.

۳- مجلس نمی تواند تصویب موقت لایحه بودجه را به عهده کمیسیون ها گذارد و هر قدر لازم باشد باید در جلسات علنی مجلس مطرح و مورد رسیدگی قرار گیرد.

۴- نمایندگان نمی توانند پیشنهاداتی دهند که هزینه ها را افزایش دهند.

کیفیت تصویب بودجه در ایران

کمیسیون تلفیق مرکب از اعضای کمیسیون برنامه بودجه و یکی از اعضای کمیسیون های شخصی به انتخاب همان کمیسیون است و نمایندگان ظرف مدت ۱۰روز پیشنهادات خود را در مورد لایحه بودجه به کمیسیون های تخصصی ارایه می دهند و این کمیسیون ها ظرف مدت ۲۰روز نظر خود را به کمیسیون تلفیق ارایه و کمیسیون تلفیق ظرف مدت ۱۵روز به جلسه علنی اعلام می نمایند. ابتدا تبصره ها مورد بررسی و جمع بندی قرار می گیرد و سپس درآمد ها و در مرحله نهایی هزینه ها و نمایندگان نظرات خود را ارایه نموده و از نمایندگان دستگاه های اجرایی و سازمان مدیریت و برنامه ریزی سولاتی پرسیده و رفع ابهام صورت می گیرد و در مجلس به رای گذاشته و پس از تصویب لایحه « لایحه به شورای نگهبان فرستاده شده و به رای گذاشته میشود و پس از تصویب به ریاست جمهوری ارایه می گردد.

شور در لایحه بودجه

اغلب طرحها و لوایحی که به تصویب مجلس می رسد ، دو شوری است ، یعنی مجلس در یک شور کلیات و در شور دیگر جزییات مورد تصویب قرار می دهد. اما قانون بودجه ، طرح ها و لوایح فوری به صورت یک شوری مورد بررسی قرار میگیرد و فاصله دو شور ۵روز می باشد. طبق ماده ۱۰۶ آیین نامه داخلی مجلس و لایحه بودجه کل کشور و یا چند دوازدهم و متمم آن یک شوری است و در باره کلیه پیشنهاد های اصلاحی و یا الحاقی طبق معمول عمل خواهد شد.

موارد خاص در تصویب بودجه

۱- امتناع از تصویب : در حالت کلی موردی در ایران مشاهده نشده است ، ولی به هر صورت ، در صورت عدم تصویب این قانونا یکی از وظایف و اختیارات نمایندگان در قبال تصویب می باشد ، چون لازم و ملزوم یکدیگرند .

۲- بودجه یک یا چند دوازدهم : هرگاه مجلس فرصت بررسی لایحه بودجه را نداشته باشد و یا دولت لایحه بودجه را ارایه ندهد، با توجه به سالانه بودن ، دولت می تواند بودجه یک یا دو دوازدهم را به مجلس داده ، مجلس پس از تصویب به نسبت سال قبل بودجه را به دولت بدهد.

نکاتی چند در اجرای بودجه:

- ۱- در راستای اهداف قانون بودجه باشد و هرگونه تغییر و تعدیل طبق قانون باشد نه تمایلات و نظرات شخصی
- ۲- پرداختها بر اساس رعایت قوانین و مقررات جاری در محدوده اعتبارات تخصیص داده شده ، صورت پذیرد.
- ۳- تنظیم حساب های مالی و تهیه گزارشها و اطلاعات مورد نیاز تحت نظارت دائمی قرار گیرد.
- ۴- مراحل اجرای برنامه های جاری و عمرانی با آنچه می بایست انجام شده ، مقایسه و نتایج مورد بررسی قرار گیرد.

اجرای بودجه از نظر هزینه ها:

- ابلاغ بودجه: پس از تصویب به رییس جمهور و از طریق معاون برنامه ریزی به دستگاه ابلاغ می گردد و دستگاه ها به واحد های زیر مجموعه خود ابلاغ می کنند.
- مبادله موافقنامه حراج و فعالیت : در ابلاغ ریالی در قالب برنامه و یا فصل هزینه یا ردیف اعلام می گردد. برای هماهنگی و مشخص شدن دقیق عملیات اجرایی دستگاه ، موافقتنامه ای بین دستگاه اجرایی و سازمان مدیریت مبادله می شود. موافقت نامه سندی است مالی است که به موجب آن دستگاه اجرایی از یک طرف تعهد می نمایند که شرح عملیات موجود در آن را رعایت نمایند و از طرف دیگر سازمان مدیریت نیز به تناسب پیشرفت امور نسبت به تخصیص اعتبار اقدام نمایند.
- تخصیص اعتبار مصوب : تجویز استفاده از مبالغی معین از اعتبارات مصوب سالانه در دوره های زمانی مشخص و هدف آن تعادل بین دریافتها و پرداختهای دولت می باشد. تخصیص اعتبارات به سازمانهای دولتی بر مبنای میزان درآمدها و سایر دریافتها برای اجرای برنامه ها ، با توجه به اولویت ها و جریان پیشرفت امور در دوره تخصیص اعتبار صورت میپذیرد.

مصرف اعتبارات دارای مراحل زیر است:

- ۱- تشخیص: عبارتست از تعیین و انتخاب کالا و خدمات و پرداخت هایی که تحصیل یا انجام آنها برای اجرای برنامه ها ضروری است.
- ۲- تأمین اعتبار: وقتی کالا یا خدمت معین شد ، باید اعتبار آن هم تخصیص یابد.
- ۳- تعهد: ایجاد دین بر ذمه دولت ناشی از :
الف - تحویل کالا یا انجام خدمت
ب - اجرای قراردادهایی که با رعایت مقررات منعقد شده باشد.

ج- احکام صادر شده از مراجع قانونی و ذی صلاح

د- پیوستن به قراردادهای بین المللی و عضویت در سازمان های بین المللی با اجازه قانون

۴- تسجیل : عبارتست از تعیین میزان بدهی قابل پرداخت به موجب مدارک اثبات کننده بدهی.

۵- حواله : اجازه ای است کتبی که مقامات صلاحیت دار وزارتخانه ، مؤسسه دولتی ، دستگاه اجرایی برای تأدیه تعهدات و بدهیها در وجه ذی نفع صادر می کنند.

۶- درخواست وجه : برای پرداخت حواله های صادره وجوه لازم از محل اعتبارات مصوب و تخصیص یافته در اختیار دستگاه های اجرایی قرار می گیرد.

۷- هزینه: پرداخت هایی است که بطور قطعی به ذی نفع در قبال تعهد یا تحت عنوان کمک یا عناوین مشابه با رعایت قوانین صورت می گیرد.

اجرای بودجه از نظر درآمدها

وجوه پیش بینی درآمد در قانون بودجه به خودی خود مجوزی برای وصول از اشخاص حقیقی و حقوقی نمی باشد، و نیاز به مجوز دارد و پیش بینی بر هر میزان مانع وصول درآمدهای بیشتری نیست. ولی چون وصولی مبالغ بالاتر خارج از ضوابط تعیین شده در قانون از افراد حقیقی و حقوقی خلاف است و در صورت عدم وصول درآمد طبق قانون بودجه پس از بررسی و توضیح علت آن در صورت عدم اتمام سال مالی در مرحله اول از طریق افزایش اعتبار منابع و در صورت عدم امکان با کم نمودن اعتبار هزینه ها موازنه بودجه را امکان می سازد و در هزینه مازاد قانون بودجه ، نیاز به ارائه لایحه متمم بودجه دارد.

روشهای انعطاف پذیری بودجه

۱- اصلاح و متمم بودجه : افزایش و کاهش اعتبارات برنامه ها یا فصول در آن صورت می گیرد، بدون اینکه در جمع کل اعتبار دستگاه یا استان تغییری بوجود آید. متمم بودجه معلول درآمدها یا هزینه های اتفاقی پیش بینی نشده است و دولت می تواند با تهیه و تقدیم لایحه متمم بودجه اعتبارات را افزایش داده ، پس از تصویب، قانونگذار آنرا اجرا نماید. این لایحه در صورت تصویب در قوه مقننه به عنوان قانون متمم بودجه به دولت ابلاغ و به اجرا گذاشته می شود.

۲- اعتبارات ردیف متفرقه (عمومی): در قالب برنامه و فصل هزینه نیست، و به صورت احکام جداگانه تعیین می شود و مربوط به دستگاه خاصی نبوده و طبق قانون حدود آن مشخص می گردد. مانند هزینه های پیش بینی نشده اعتبارات جاری و عمرانی و تقویت بنیه دفاعی

۳- تبصره های بودجه: اختیارات محدودی است برای جابه جایی کردن اعتبارات مصوب به قوه مجریه و میزان آن می تواند هر سال تغییر کند.

انضباط مالی و پرهیز از اسراف و تبذیر در بودجه

اسراف: عبارت است از خرج کردن چیزی در محل خود و بیش از حد لازم.

تبذیر: عبارت است از خرج کردن چیزی در غیر محل خود و در جای غیر لازم.

اسراف و تبذیر در سطح خرد : ریخت و پاشهای بی سود و زیاده روی در مصرف آب و برق و لوازم مصرفی و

اسراف و تبذیر در سطح کلان : تخصیص نامناسب یا غیر بهینه منابع مالی کشور برای طرح ها و برنامه هاست.

راه های اطمینان از منابع تخصیص داده شده در جهت درست صرف شده است.

۱- منابع را باید در چهار چوب یک برنامه استراتژیک اختصاص داد.

۲- باید اطمینان یافت که منابع اختصاص یافته صرف برنامه مزبور می شود.

۳- چگونگی هزینه کردن را مورد نظارت قرار داد.

مراحل جلوگیری از اسراف:

۱- در مرحله تنظیم بودجه : (دیدگاه کلان) نیازها اولویت بندی شود و اعتبارات به نیازهای مهم تخصیص یابد (سازمان برنامه و بودجه)

۲- مرحله اجرای بودجه : (دیدگاه خرد) به عهده دستگاه اجرایی مراقبت نمایند. اعتبارات مطابق با دستاورد و نیازهای واقعی و مورد مصرف شود.

کنترل بودجه:

به منظور جلوگیری از هزینه کرد اعتبارات به طور غیر قانونی و ولخرجانه با استفاده از فنون رسمی حسابداری و بودجه می توان برای کنترل مصرف بودجه در راهی که به وسیله مردم و قانون گذاران تجویز شده است مورد استفاده قرر گیرد.

انواع کنترل:

۱- نظارت و کنترل قوه مجریه :

الف - نظارت مالی و قبل از خرج در قالب عدم تجاوز هزینه های درست از اعتبارات مصوب و طی مراحل تشخیص، تامین اعتبار، تعهد، تسجیل و حواله که توسط وزارت دارایی صورت می گیرد ، که ذیحساب مرحله تامین اعتبار و تطبیق با قوانین و مقررات را به عهده دارد و خزانه نیز یکی دیگر از سازمانهای دولتی جهت نظارت مالی است.

ب- نظارت عملیاتی : توسط سازمان برنامه و بودجه انجام می شود و به منظور ارزش یابی و نظارت مطابقت عملیات در نتایج حاصله با اهداف و سیاستهای تعیین شده در قوانین برنامه بر اساس دستور العمل ها و مشخصات طرح ها و بررسی پیشرفت فیزیکی شامل

۱: گزارش توجیهی : تهیه گزارش های توجیهی از طرح های عمرانی و فعالیت های جاری.

۲: تخصیص اعتبار : کمیته تخصیص ، اعتبارات جاری و عمرانی را در صورتی که گزارشهای اجرایی بودجه و پیشرفت عملیات دستگاه کامل باشند ، تخصیص میدهند.

۲- نظارت و کنترل قوه مقننه (نظارت بیرونی):

الف - نظارت قضایی : توسط دیوان محاسبات مطابق اصل ۵۵ قانون اساسی

ب- نظارت پارلمانی : توسط نمایندگانی که ایرادات و هزینه های دستگاه ها را بررسی و طبق قوانین و مقررات از مسوولان دولتی (وزیران) سوال یا آنها را استیضاح می نمایند و ظرف ۱۰ روز باید در مجلس جوابگو باشند و از مجلس رای اعتماد بخواهند. (در ضمن سال مالی)

نظارت پارلمانی پس از پایان سال مالی (تفریغ بودجه) که توسط دیوان محاسبات تهیه و انحرافات مشخص و موارد تخلف در آن می آید که میزان رسیدن به اهداف دستگاه ها را نیز نشان می دهد.

اهداف تفریغ بودجه:

۱- تعیین خط مشی و سیاستهای عمومی کشور

۲- بررسی و تصویب برنامه و طرح ها در جهت خط مشی و سیاست ها

۳- بررسی عملکرد دولت با توجه به برنامه ها و طرح ها