

یک کتاب در یک نگاه^۱

زمینه بودجه‌ریزی

نویسنده: حسین فرهنگ‌مهر

۱۳۸۱

تعریف بودجه

۲- مجموعه‌ای از سیاست‌ها و هدف‌ها، همچنین

فعالیت‌ها و عملیاتی مشخص برای اجرای سیاست‌ها

و رسیدن به هدف‌ها

۳- هزینه برآورد شده فعالیت‌های جاری و

سرمایه‌گذاری پیش‌بینی شده

اصول بودجه

هر دانش و فنی براصولی استوار است و

بودجه از این قاعده مستثنی نیست. اصول بودجه به

شرح زیرند:

اصل سالانه بودن

اصل سالانه بودن بدین مفهوم است که

بودجه برای یک سال خورشیدی تهیه می‌شود.

اصل تعادل

اصل تعادل بودجه به مفهوم برابری

درآمدها و هزینه‌ها موضوعی کلاسیک است.

امروزه در کمتر کشوری توفیق برابری درآمدها

با هزینه‌ها و مصارف دست می‌دهد. امروزه

کسری بودجه و سیاست کسر بودجه در بسیاری

بودجه برنامه یک ساله دولت (شرکت یا

سازمان) است، شامل پیش‌بینی و برآورد درآمدها و

دیگر منابع اقتصادی، مجموعه‌ای از سیاست‌ها و

هدف‌ها، پیش‌بینی و برآورد هزینه فعالیت‌ها و

سرمایه‌گذاری‌های لازم برای اجرای سیاست‌ها و

رسیدن به هدف‌ها، که با آرایشی مناسب و منطقی

سامان یافته به تصویب دستگاه قانون‌گذاری (در

شرکت‌ها به تصویب مجمع عمومی صاحبان سهام)

رسیده باشد.

بدین ترتیب بودجه دارای سه بخش عمده به شرح

زیر است:

۱- درآمدها و دیگر منابع اقتصادی پیش‌بینی و

برآوردشده

۱- این کتاب توسط خانم شادی جفرودی کارشناس مالی

دفتر بررسی‌های مالی شرکت توانیر تلخیص شده است

از کشورها، به ویژه کشورهای توسعه نیافته، امری عادی است. جست‌وجوی راه‌ها و منابعی برای جبران کسری بودجه از مسائل بسیار مهمی است که این‌گونه کشورها با آن دست به گریبان هستند. به این اصل باید مفهومی جامع‌تر از تعادل و توازن میان درآمدها و هزینه‌های دولت داد. اصل تعادل باید آثار و پیامدهای مثبت اجرای بودجه از دیدگاه تعادل میان عامل‌های اقتصاد ملی را دربرگیرد. این اصل نباید به برابری درآمدها و هزینه‌ها محدود گردد. فرق است میان بودجه‌ای که رقم‌های آن از دو سو (درآمدها و هزینه‌ها) برابر و متعادل باشد با بودجه‌ای که اجرای آن باعث تعادل میان عوامل، متغیرها و نیروهای اقتصاد ملی گردد.

تقدم درآمدها بر هزینه‌ها

برخی از اندیشمندان «تقدم درآمدها بر هزینه‌ها» را به عنوان یکی از اصول بودجه مطرح کرده‌اند. یعنی نخست باید درآمدها و منابع را برآورد و آن‌گاه متعادل با آن، هزینه‌ها مصارف را پیش‌بینی کرد.

اصل جامعیت

بودجه باید شامل همه درآمدها و منابع و تمام هزینه‌ها و مصارف باشد. به عبارت دیگر، بودجه از دو دیدگاه باید جامع باشد. یکی از لحاظ محتوا، یعنی تمام درآمدها، منابع، هزینه‌ها و پرداخت‌ها را

شامل گردد و دیگر از دید سازمانی جامع باشد. یعنی بودجه کل تمامی منابع، مصارف و برنامه‌های همه واحدها در سطح یک سازمان را شامل گردد. همچنین بودجه همه وزارتخانه‌ها و نهادها در سطح دولت و سازمان‌های مربوط را نیز دربرگیرد.

اصل تفصیل

هر چند درونمایه بودجه متناسب با ویژگی پیش‌بینی و آینده‌نگری آن، کلی است، لیکن این کلیت به مفهوم تلخیص نیست. بودجه آن‌گونه خلاصه نگردد که از نظر محتوا، یعنی منابع و مصارف و از دیدگاه سازمانی و تشکیلاتی مبهم باشد، بلکه در عین جامعیت، به اندازه فایده و ضرورت به ریز ردیف‌ها، طبقات و واحدها به روشنی دیده شود، به گونه‌ای که بودجه همه سازمان‌ها و نهادها با همه درآمدها و منابع و تمامی هزینه‌ها و مصارف، در هر یک از طبقات بودجه کل جدا و روشن باشد.

اصل تخصیص

همچنان که بودجه هر واحد و سازمان به تفکیک منابع و مصارف باید به صورت جداگانه در بودجه کل دیده شود، در ساختار و طبقات برنامه و بودجه هر اعتبار باید به جایگاه و موضوع معینی اختصاص داشته باشد.

اصل وحدت

منظور از اصل وحدت این است که برای یک دوره (یک سال خورشیدی) تنها یک بودجه تهیه و اجرا شود.

اصل نرمش یا انعطاف پذیری

بودجه باید به گونه‌ای تهیه گردد که در اوضاع و احوال گوناگون و در صورت ضرورت، جایگزینی راه‌ها، خدمات و کالاهای مختلف برای اجرای بودجه در راستای رسیدن به هدف‌های مصوب، مجاز و ممکن باشد.

بودجه و برنامه

برنامه پیش‌بینی سیاست‌ها و طراحی راه‌های رسیدن به هدف‌های کلان و چند ساله دولت یاسازمان در حدود امکانات و منابع و باتوجه به واقعیت‌های درونی و بیرونی است. بودجه‌ها در واقع اجزاء سالانه یک برنامه چند ساله هستند. از آنجا که پیش‌بینی مسائل، طراحی سیاست‌ها و تعیین راه‌ها و روش‌ها برای بلند مدت، به صورت خیلی دقیق ممکن نیست، درونمایه برنامه معمولاً کلی است و نباید جزئیات در آن مطرح گردد. ویژگی کلیت در برنامه بارزتر از کلیت بودجه است، زیرا مربوط به زمان طولانی‌تری است. تغییرات و اصلاحات لازم در زمینه برنامه، ضمن بودجه‌های سالانه انجام می‌گردد.

مراحل یا گردش کار بودجه

گردش کار بودجه دارای چهار مرحله است:

۱- مرحله تهیه و تنظیم بودجه

این مرحله، از یک دیدگاه مهم‌ترین مرحله گردش کار بودجه است. در این گام کارکنان، متخصصان و کارشناسان مربوط در سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی بسیج می‌شوند تا کار برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در زمان مقرر به انجام رسد. گردآوری آمار و اطلاعات درست، تجزیه و تحلیل اطلاعات و نتیجه‌گیری از آنها، شناسایی و گزینش نیازها و مشکلاتی که از میان انبوه مشکلات و نیازها در اولویتند، طراحی درست و دقیق راه حل‌های مشکلات، برآورد امکانات و درآمدها، پیش‌بینی هزینه‌ها و دیدن اعتبارات و امکانات لازم متناسب با کارها و هدف‌های هر یک از دستگاه‌ها و سازمان‌ها، از جمله کارهای بسیار مهم این مرحله است. پیش‌درآمد مرحله تهیه و تنظیم بودجه، گزارش اقتصادی است. این گزارش که به وسیله سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه می‌شود دارای اطلاعاتی درباره امکانات و منابع موجود، مشکلات، نیازها و تنگناها در کشور و شامل پیشنهادهایی برای تخصیص منابع و درآمدها برای حل و رفع مسائل و نیازهاست.

پس از مطالعه و بررسی گزارش اقتصادی، بخشنامه بودجه تهیه و با امضاء رئیس دولت به وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و دستگاه‌ها ابلاغ می‌شود. بخشنامه بودجه کلیاتی است بیانگر اولویت‌های موردنظر، سیاست‌ها و گرایش‌های دولت، که باید مورد توجه دستگاه‌ها باشد. این بخشنامه نوعی دستور کار کلی تهیه و تنظیم بودجه است تا به

وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و دستگاه‌ها چارچوب برنامه و بودجه، هدف‌ها، اولویت‌ها و خط‌مشی کلی دولت در سال بودجه را نشان دهد. پس از ابلاغ بخشنامه بودجه، دفتر بودجه در هر یک از نهادها، وزارتخانه‌ها و سازمانها برحسب مورد بخش‌های مربوط به خود را همراه با دستور کار تهیه و تنظیم بودجه سازمان خود تنظیم و به واحدهایی که از نظر دفتر یادشده مرکز هزینه یا مرکز بودجه‌اند می‌فرستد. در واقع کار تهیه و تنظیم بودجه از این هنگام آغاز می‌شود. در این جا این توضیح لازم است که بودجه‌های شرکت‌های دولتی به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور فرستاده شده پس از دریافت نظر مشورتی، برای تصویب به مجمع عمومی صاحبان سهام داده می‌شود. بودجه شرکت‌ها پس از تصویب مجمع عمومی برای هماهنگی کارها و برنامه‌های دولت و برای آگاهی مجلس در «پیوست‌های جداگانه» همراه بودجه کل به مجلس فرستاده می‌شود.

بودجه‌های هریک از سازمانها و دستگاهها در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، در مدیریت‌های مربوط، مطالعه، بررسی و کارشناسی می‌گردد. معمولاً در این گام، بر سر درونمایه بودجه پیشنهادی بحث‌های مفصلی میان کارشناسان و مدیران سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور از یک سو و مدیران و کارشناسان دستگاه پیشنهاددهنده بودجه از سوی دیگر در می‌گیرد. دفتر بودجه دستگاه پیشنهاددهنده مسئول دفاع از بودجه پیشنهادی و دادن توضیح در برابر اشکالات کارشناسان و مدیران سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در این زمینه است.

پس از بررسی و کارشناسی بودجه‌های پیشنهادی دستگاه‌ها، بودجه‌ها به شورای اقتصاد فرستاده می‌شود. در آنجا نیز بحث‌ها و بررسی‌هایی می‌شود و ممکن است بودجه‌ها تغییر داده شوند. سرانجام پس از بررسی‌های لازم در آن شورا، بودجه کل به هیئت دولت فرستاده می‌شود. بودجه کل پس از بررسی‌ها و تأیید هیئت دولت، به عنوان بودجه کل کشور با امضا و به وسیله رئیس دولت به مجلس تقدیم می‌گردد.

۲- مرحله تصویب

لایحه بودجه توسط رئیس دولت در جلسه علنی و عمومی نمایندگان خوانده شده به مجلس تقدیم می‌گردد. سپس برای رسیدگی، به کمیسیون بودجه فرستاده می‌شود. در آنجا پس از بررسی‌های لازم گزارشی تهیه و در جلسه عمومی نمایندگان خوانده می‌شود. پس از بحث‌ها و سخنرانی نمایندگان موافق و مخالف و اصلاحات موردنظر نمایندگان، لایحه بودجه به تصویب می‌رسد. بودجه مصوب پس از تأیید شورای نگهبان به عنوان قانون بودجه با امضاء رئیس دولت ابلاغ می‌گردد.

۳- مرحله اجرای بودجه

این مرحله دارای اهمیت ویژه‌ای است. بهترین قانون‌ها در صورتی که درست اجرا نشوند اثر مثبت ندارند و زیان‌آور نیز خواهند بود. اجرای درست بودجه شرط اصلی به بار نشستن زحمات و کوشش‌های مراحل تهیه و تنظیم و تصویب بودجه است.

۴- مرحله نظارت

نظارت سنجش فرایندهای مالی و اجرایی و ...، با مقررات، قانون‌ها، معیارها و ضوابط مربوط، برای اصلاح مسیر در جهت رسیدن به هدف‌های پیش‌بینی شده است. امروزه بودجه افزون بر مفاهیم مالی ماهیت برنامه‌ای داشته به جنبه‌های اجرایی و عملیاتی نظر دارد. در بودجه به معنای امروزی، این نکته که سازمان با اجرای بودجه تا چه اندازه به هدف‌های پیش‌بینی شده و مصوب برنامه می‌رسد بسیار اهمیت دارد. به همین دلیل نظارت در بودجه، هم دارای ویژگی مالی است و هم ماهیت برنامه‌ای و عملیاتی دارد.

نظارت از نظر زمان سه گونه است، پیش از اجرا، نظارت ضمن اجرا و نظارت پس از اجرا. رسیدگی بودجه برای تصویب، نوعی نظارت پیش از اجراست، نظارت حساب‌برسان سازمان حسابرسی و نظارت اجرایی و برنامه‌ای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در طول اجرای برنامه و بودجه، نوعی نظارت ضمن اجرا و بررسی لایحه تفریغ یا گزارش تفریغ بودجه نوعی نظارت پس از اجراست.

طبقه‌بندی بودجه

مبنا و چگونگی کار بودجه‌ریزی و اساس و ساختار طبقه‌بندی آن بستگی به این دارد که با بودجه‌ریزی و طبقه‌بندی آن چه هدف یا هدف‌هایی دنبال شود. از زمانی که بودجه و طبقه‌بندی آن

متداول گردید در هر دوره هدف یا هدف‌های ویژه‌ای مورد نظر بود. در دوره‌ای که منظور از طبقه‌بندی کنترل مالی بود، مواد هزینه مبنای کار شده و آنگاه که کنترل و هدایت تشکیلات اداری هدف قرار گرفت طبقه‌بندی سازمانی متداول گردید. به تدریج که هدف‌های گوناگون دیگری مطرح شد، متناسب با آن تهیه و تنظیم بودجه متحول و همزمان طبقه‌بندی نیز دگرگون و جامع‌تر گردید، به گونه‌ای که امروزه طبقه‌بندی بودجه، ترکیبی است از طبقه‌بندی‌های سازمانی، مواد هزینه، عملیاتی و برنامه‌ای.

مبنای طبقه‌بندی سازمانی، ساختار اداری و سازمانی نهادها و دستگاه‌هاست. یعنی بودجه به گونه‌ای طبقه‌بندی می‌شود که سهم هر اداره و سازمان جداگانه مشخص باشد. طبقه‌بندی مواد هزینه براساس نوع هزینه‌ها انجام می‌گیرد، به گونه‌ای که هزینه‌های همانند در یک دسته جای گیرند و سهم هر نوع هزینه از کل اعتبارات معلوم باشد. در طبقه‌بندی عملیاتی اعتبارات با توجه به چگونگی کار و نوع عملیات تقسیم و تخصیص داده می‌شود. به گونه‌ای که به هر رشته از کارها اعتبار ویژه و مشخصی اختصاص می‌یابد.

گروه بندی بودجه در طبقه‌بندی برنامه‌ای به گونه‌ای است که سهم هر برنامه از کل بودجه مشخص می‌شود و اعتبارات در چارچوب برنامه و به اجزا و زیرمجموعه آن اختصاص داده می‌شود.



پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی