



✪ نصرالله مقصودی  
مدرس دانشگاه آزاد اسلامی واحد اسلامشهر  
دانشجوی دکتری اقتصاد

● قسمت اول

## بررسی چالشهای نظام بودجه ریزی کشور

چکیده: با پذیرفته شدن نقش غیرقابل انکار دولتها در توسعه یافتگی کشورها و سنگین تر شدن بار مسئولیت دولتها، این مسئولیت در قالب تعقیب اهداف موردنظر از طریق سیاستها و تخصیصهای بودجهای قرار گرفت و بودجه که تا قبل از این مرحله صرفاً ابزاری برای کنترل و حسابرسی جریانهای مالی دولت بود در جهتی هدایت شد که بتوان از آن بعنوان ابزاری برای مدیریت وظایف دولت و همچنین ابزاری برای سیاستگذاری اقتصادی استفاده نمود.

یک بودجه کامل، بودجهای است که در برگیرنده هر سه مشخصه فوق بوده و امکان استفاده از آن برای کنترل و حسابرسی، مدیریت و سیاستگذاری اقتصادی بطور توانمند فراهم باشد. از آنجا که نظام بودجهای کشور به دلیل وجود برخی ناکارآمدیهای ساختاری فاقد مشخصه‌های لازم یک بودجه کامل است، بررسی چالشهای نظام بودجه ریزی کشور برای شناسایی این مشکلات و رفع آنها، جهت دستیابی به بودجهای کامل، موضوع بررسی این تحقیق می باشد.

در این مقاله پس از بیان مفاهیم و تقسیم بندیهای معمول در بودجه روشهای مختلف بودجه ریزی که برای تحول بودجه به ابزاری برای مدیریت و سیاستگذاری اقتصادی بکار گرفته می شود، معرفی و بررسی می گردند، نظامهای بودجهای کشورها مورد بررسی قرار می گیرد و سپس سیر تکوینی بودجه و وضعیت عملکردی نظام بودجه ریزی ایران تشریح شده و مسایل و چالشهای این نظام معرفی می شوند و در نهایت، با جمع بندی مباحث به ارائه پیشنهادهای در خصوص رفع ناکارآمدیهای نظام بودجهای کشور می پردازیم.

جاری از مخارج عمومی به ترتیب سهمی معادل ۳۵/۵ و ۶۴/۵ درصد را به خود اختصاص داده اند.

شایان ذکر است روند رو به تزاید بودجه عمومی دولت طی سالهای مورد بررسی ناشی از ساختار نفتی اقتصاد ایران و وابستگی منابع بودجهای دولت به درآمدهای حاصل از صدور نفت خام می باشد به طوریکه همگام با افزایش درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام، رشد متوسط این منابع بودجه دولت و سهم آن از منابع عمومی به ترتیب معادل ۶۵/۶ و ۵۳/۸ درصد در دوره ۱۳۷۵-۱۳۶۹ بوده است.

برای سالهای ۱۳۸۲-۱۳۷۷ بودجه عمومی دولت از رشد متوسطی

### وضعیت بودجه عمومی دولت طی سالهای ۸۲-۱۳۶۹

بودجه عمومی دولت طی سالهای ۱۳۷۵-۱۳۶۹ به طور متوسط از رشدی معادل ۳۸/۷ درصد برخوردار بوده است که بیشترین میزان افزایش مربوط به سال ۱۳۷۲ معادل ۱۰۴/۲ درصد می باشد. این امر ناشی از افزایش سهم درآمدهای نفتی در منابع عمومی به میزان ۶۲ درصد در سال ۱۳۷۲ بوده است این در حالی است که کل منابع حاصل از صادرات نفت و گاز برای سال مذکور معادل ۱۵ درصد کاهش داشته است. همچنین اعتبارات عمرانی و جاری به ترتیب از رشد متوسطی معادل ۴۵/۳، ۳۵/۳ درصد طی سالهای مورد بررسی برخوردار بوده است. طی سالهای مذکور اعتبارات عمرانی و



**عملکرد متغیر مهم بودجه ای درآمد نفت**

الف- درآمدهای نفتی

به رغم تلاشهایی که برای کاهش وابستگی دولت به درآمدهای نفتی صورت گرفته، درآمدهای ارزی ناشی از فروش نفت همچنان مهمترین منبع درآمدی بودجه دولت، مهمترین عنصر تاثیرگذار بر تراز پرداختها و موثرترین عامل بروز نوسانات در الگوی کلان عرضه و تقاضای کشور به حساب می آید. درآمدهای حاصل از صادرات نفت و گاز کشور به تفکیک دو دوره در جدول ۲ آمده است:

**جدول ۲: درآمدهای نفت و گاز و فرآورده کشور طی دو دوره مورد بررسی**

سال	دوره ۱۳۷۷-۸۲		دوره ۱۳۷۸-۸۳	
	درآمدهای نفت و گاز و فرآورده (به دلار میلیاردی)	تغییر	درآمدهای نفت و گاز و فرآورده (به دلار میلیاردی)	تغییر
۱۳۷۷	۱۳۳۲	-	۱۳۳۲	-
۱۳۷۸	۱۳۸۱	۴۹	۱۳۸۱	۴۹
۱۳۷۹	۱۳۸۲	۱	۱۳۸۲	۱
۱۳۸۰	۱۳۸۳	۱	۱۳۸۳	۱
۱۳۸۱	۱۳۸۴	۱	۱۳۸۴	۱
۱۳۸۲	۱۳۸۵	۱	۱۳۸۵	۱
۱۳۸۳	۱۳۸۶	۱	۱۳۸۶	۱
۱۳۸۴	۱۳۸۷	۱	۱۳۸۷	۱
۱۳۸۵	۱۳۸۸	۱	۱۳۸۸	۱
۱۳۸۶	۱۳۸۹	۱	۱۳۸۹	۱
۱۳۸۷	۱۳۹۰	۱	۱۳۹۰	۱
۱۳۸۸	۱۳۹۱	۱	۱۳۹۱	۱
۱۳۸۹	۱۳۹۲	۱	۱۳۹۲	۱
۱۳۹۰	۱۳۹۳	۱	۱۳۹۳	۱
۱۳۹۱	۱۳۹۴	۱	۱۳۹۴	۱
۱۳۹۲	۱۳۹۵	۱	۱۳۹۵	۱
۱۳۹۳	۱۳۹۶	۱	۱۳۹۶	۱
۱۳۹۴	۱۳۹۷	۱	۱۳۹۷	۱
۱۳۹۵	۱۳۹۸	۱	۱۳۹۸	۱
۱۳۹۶	۱۳۹۹	۱	۱۳۹۹	۱
۱۳۹۷	۱۴۰۰	۱	۱۴۰۰	۱
۱۳۹۸	۱۴۰۱	۱	۱۴۰۱	۱
۱۳۹۹	۱۴۰۲	۱	۱۴۰۲	۱
۱۴۰۰	۱۴۰۳	۱	۱۴۰۳	۱
۱۴۰۱	۱۴۰۴	۱	۱۴۰۴	۱
۱۴۰۲	۱۴۰۵	۱	۱۴۰۵	۱
۱۴۰۳	۱۴۰۶	۱	۱۴۰۶	۱
۱۴۰۴	۱۴۰۷	۱	۱۴۰۷	۱
۱۴۰۵	۱۴۰۸	۱	۱۴۰۸	۱
۱۴۰۶	۱۴۰۹	۱	۱۴۰۹	۱
۱۴۰۷	۱۴۱۰	۱	۱۴۱۰	۱
۱۴۰۸	۱۴۱۱	۱	۱۴۱۱	۱
۱۴۰۹	۱۴۱۲	۱	۱۴۱۲	۱
۱۴۱۰	۱۴۱۳	۱	۱۴۱۳	۱
۱۴۱۱	۱۴۱۴	۱	۱۴۱۴	۱
۱۴۱۲	۱۴۱۵	۱	۱۴۱۵	۱
۱۴۱۳	۱۴۱۶	۱	۱۴۱۶	۱
۱۴۱۴	۱۴۱۷	۱	۱۴۱۷	۱
۱۴۱۵	۱۴۱۸	۱	۱۴۱۸	۱
۱۴۱۶	۱۴۱۹	۱	۱۴۱۹	۱
۱۴۱۷	۱۴۲۰	۱	۱۴۲۰	۱
۱۴۱۸	۱۴۲۱	۱	۱۴۲۱	۱
۱۴۱۹	۱۴۲۲	۱	۱۴۲۲	۱
۱۴۲۰	۱۴۲۳	۱	۱۴۲۳	۱
۱۴۲۱	۱۴۲۴	۱	۱۴۲۴	۱
۱۴۲۲	۱۴۲۵	۱	۱۴۲۵	۱
۱۴۲۳	۱۴۲۶	۱	۱۴۲۶	۱
۱۴۲۴	۱۴۲۷	۱	۱۴۲۷	۱
۱۴۲۵	۱۴۲۸	۱	۱۴۲۸	۱
۱۴۲۶	۱۴۲۹	۱	۱۴۲۹	۱
۱۴۲۷	۱۴۳۰	۱	۱۴۳۰	۱
۱۴۲۸	۱۴۳۱	۱	۱۴۳۱	۱
۱۴۲۹	۱۴۳۲	۱	۱۴۳۲	۱
۱۴۳۰	۱۴۳۳	۱	۱۴۳۳	۱
۱۴۳۱	۱۴۳۴	۱	۱۴۳۴	۱
۱۴۳۲	۱۴۳۵	۱	۱۴۳۵	۱
۱۴۳۳	۱۴۳۶	۱	۱۴۳۶	۱
۱۴۳۴	۱۴۳۷	۱	۱۴۳۷	۱
۱۴۳۵	۱۴۳۸	۱	۱۴۳۸	۱
۱۴۳۶	۱۴۳۹	۱	۱۴۳۹	۱
۱۴۳۷	۱۴۴۰	۱	۱۴۴۰	۱
۱۴۳۸	۱۴۴۱	۱	۱۴۴۱	۱
۱۴۳۹	۱۴۴۲	۱	۱۴۴۲	۱
۱۴۴۰	۱۴۴۳	۱	۱۴۴۳	۱
۱۴۴۱	۱۴۴۴	۱	۱۴۴۴	۱
۱۴۴۲	۱۴۴۵	۱	۱۴۴۵	۱
۱۴۴۳	۱۴۴۶	۱	۱۴۴۶	۱
۱۴۴۴	۱۴۴۷	۱	۱۴۴۷	۱
۱۴۴۵	۱۴۴۸	۱	۱۴۴۸	۱
۱۴۴۶	۱۴۴۹	۱	۱۴۴۹	۱
۱۴۴۷	۱۴۵۰	۱	۱۴۵۰	۱
۱۴۴۸	۱۴۵۱	۱	۱۴۵۱	۱
۱۴۴۹	۱۴۵۲	۱	۱۴۵۲	۱
۱۴۵۰	۱۴۵۳	۱	۱۴۵۳	۱
۱۴۵۱	۱۴۵۴	۱	۱۴۵۴	۱
۱۴۵۲	۱۴۵۵	۱	۱۴۵۵	۱
۱۴۵۳	۱۴۵۶	۱	۱۴۵۶	۱
۱۴۵۴	۱۴۵۷	۱	۱۴۵۷	۱
۱۴۵۵	۱۴۵۸	۱	۱۴۵۸	۱
۱۴۵۶	۱۴۵۹	۱	۱۴۵۹	۱
۱۴۵۷	۱۴۶۰	۱	۱۴۶۰	۱
۱۴۵۸	۱۴۶۱	۱	۱۴۶۱	۱
۱۴۵۹	۱۴۶۲	۱	۱۴۶۲	۱
۱۴۶۰	۱۴۶۳	۱	۱۴۶۳	۱
۱۴۶۱	۱۴۶۴	۱	۱۴۶۴	۱
۱۴۶۲	۱۴۶۵	۱	۱۴۶۵	۱
۱۴۶۳	۱۴۶۶	۱	۱۴۶۶	۱
۱۴۶۴	۱۴۶۷	۱	۱۴۶۷	۱
۱۴۶۵	۱۴۶۸	۱	۱۴۶۸	۱
۱۴۶۶	۱۴۶۹	۱	۱۴۶۹	۱
۱۴۶۷	۱۴۷۰	۱	۱۴۷۰	۱
۱۴۶۸	۱۴۷۱	۱	۱۴۷۱	۱
۱۴۶۹	۱۴۷۲	۱	۱۴۷۲	۱
۱۴۷۰	۱۴۷۳	۱	۱۴۷۳	۱
۱۴۷۱	۱۴۷۴	۱	۱۴۷۴	۱
۱۴۷۲	۱۴۷۵	۱	۱۴۷۵	۱
۱۴۷۳	۱۴۷۶	۱	۱۴۷۶	۱
۱۴۷۴	۱۴۷۷	۱	۱۴۷۷	۱
۱۴۷۵	۱۴۷۸	۱	۱۴۷۸	۱
۱۴۷۶	۱۴۷۹	۱	۱۴۷۹	۱
۱۴۷۷	۱۴۸۰	۱	۱۴۸۰	۱
۱۴۷۸	۱۴۸۱	۱	۱۴۸۱	۱
۱۴۷۹	۱۴۸۲	۱	۱۴۸۲	۱
۱۴۸۰	۱۴۸۳	۱	۱۴۸۳	۱
۱۴۸۱	۱۴۸۴	۱	۱۴۸۴	۱
۱۴۸۲	۱۴۸۵	۱	۱۴۸۵	۱
۱۴۸۳	۱۴۸۶	۱	۱۴۸۶	۱
۱۴۸۴	۱۴۸۷	۱	۱۴۸۷	۱
۱۴۸۵	۱۴۸۸	۱	۱۴۸۸	۱
۱۴۸۶	۱۴۸۹	۱	۱۴۸۹	۱
۱۴۸۷	۱۴۹۰	۱	۱۴۹۰	۱
۱۴۸۸	۱۴۹۱	۱	۱۴۹۱	۱
۱۴۸۹	۱۴۹۲	۱	۱۴۹۲	۱
۱۴۹۰	۱۴۹۳	۱	۱۴۹۳	۱
۱۴۹۱	۱۴۹۴	۱	۱۴۹۴	۱
۱۴۹۲	۱۴۹۵	۱	۱۴۹۵	۱
۱۴۹۳	۱۴۹۶	۱	۱۴۹۶	۱
۱۴۹۴	۱۴۹۷	۱	۱۴۹۷	۱
۱۴۹۵	۱۴۹۸	۱	۱۴۹۸	۱
۱۴۹۶	۱۴۹۹	۱	۱۴۹۹	۱
۱۴۹۷	۱۵۰۰	۱	۱۵۰۰	۱
۱۴۹۸	۱۵۰۱	۱	۱۵۰۱	۱
۱۴۹۹	۱۵۰۲	۱	۱۵۰۲	۱
۱۵۰۰	۱۵۰۳	۱	۱۵۰۳	۱
۱۵۰۱	۱۵۰۴	۱	۱۵۰۴	۱
۱۵۰۲	۱۵۰۵	۱	۱۵۰۵	۱
۱۵۰۳	۱۵۰۶	۱	۱۵۰۶	۱
۱۵۰۴	۱۵۰۷	۱	۱۵۰۷	۱
۱۵۰۵	۱۵۰۸	۱	۱۵۰۸	۱
۱۵۰۶	۱۵۰۹	۱	۱۵۰۹	۱
۱۵۰۷	۱۵۱۰	۱	۱۵۱۰	۱
۱۵۰۸	۱۵۱۱	۱	۱۵۱۱	۱
۱۵۰۹	۱۵۱۲	۱	۱۵۱۲	۱
۱۵۱۰	۱۵۱۳	۱	۱۵۱۳	۱
۱۵۱۱	۱۵۱۴	۱	۱۵۱۴	۱
۱۵۱۲	۱۵۱۵	۱	۱۵۱۵	۱
۱۵۱۳	۱۵۱۶	۱	۱۵۱۶	۱
۱۵۱۴	۱۵۱۷	۱	۱۵۱۷	۱
۱۵۱۵	۱۵۱۸	۱	۱۵۱۸	۱
۱۵۱۶	۱۵۱۹	۱	۱۵۱۹	۱
۱۵۱۷	۱۵۲۰	۱	۱۵۲۰	۱
۱۵۱۸	۱۵۲۱	۱	۱۵۲۱	۱
۱۵۱۹	۱۵۲۲	۱	۱۵۲۲	۱
۱۵۲۰	۱۵۲۳	۱	۱۵۲۳	۱
۱۵۲۱	۱۵۲۴	۱	۱۵۲۴	۱
۱۵۲۲	۱۵۲۵	۱	۱۵۲۵	۱
۱۵۲۳	۱۵۲۶	۱	۱۵۲۶	۱
۱۵۲۴	۱۵۲۷	۱	۱۵۲۷	۱
۱۵۲۵	۱۵۲۸	۱	۱۵۲۸	۱
۱۵۲۶	۱۵۲۹	۱	۱۵۲۹	۱
۱۵۲۷	۱۵۳۰	۱	۱۵۳۰	۱
۱۵۲۸	۱۵۳۱	۱	۱۵۳۱	۱
۱۵۲۹	۱۵۳۲	۱	۱۵۳۲	۱
۱۵۳۰	۱۵۳۳	۱	۱۵۳۳	۱
۱۵۳۱	۱۵۳۴	۱	۱۵۳۴	۱
۱۵۳۲	۱۵۳۵	۱	۱۵۳۵	۱
۱۵۳۳	۱۵۳۶	۱	۱۵۳۶	۱
۱۵۳۴	۱۵۳۷	۱	۱۵۳۷	۱
۱۵۳۵	۱۵۳۸	۱	۱۵۳۸	۱
۱۵۳۶	۱۵۳۹	۱	۱۵۳۹	۱
۱۵۳۷	۱۵۴۰	۱	۱۵۴۰	۱
۱۵۳۸	۱۵۴۱	۱	۱۵۴۱	۱
۱۵۳۹	۱۵۴۲	۱	۱۵۴۲	۱
۱۵۴۰	۱۵۴۳	۱	۱۵۴۳	۱
۱۵۴۱	۱۵۴۴	۱	۱۵۴۴	۱
۱۵۴۲	۱۵۴۵	۱	۱۵۴۵	۱
۱۵۴۳	۱۵۴۶	۱	۱۵۴۶	۱
۱۵۴۴	۱۵۴۷	۱	۱۵۴۷	۱
۱۵۴۵	۱۵۴۸	۱	۱۵۴۸	۱
۱۵۴۶	۱۵۴۹	۱	۱۵۴۹	۱
۱۵۴۷	۱۵۵۰	۱	۱۵۵۰	۱
۱۵۴۸	۱۵۵۱	۱	۱۵۵۱	۱
۱۵۴۹	۱۵۵۲	۱	۱۵۵۲	۱
۱۵۵۰	۱۵۵۳	۱	۱۵۵۳	۱
۱۵۵۱	۱۵۵۴	۱	۱۵۵۴	۱
۱۵۵۲	۱۵۵۵	۱	۱۵۵۵	۱
۱۵۵۳	۱۵۵۶	۱	۱۵۵۶	۱
۱۵۵۴	۱۵۵۷	۱	۱۵۵۷	۱
۱۵۵۵	۱۵۵۸	۱	۱۵۵۸	۱
۱۵۵۶	۱۵۵۹	۱	۱۵۵۹	۱
۱۵۵۷	۱۵۶۰	۱	۱۵۶۰	۱
۱۵۵۸	۱۵۶۱	۱	۱۵۶۱	۱
۱۵۵۹	۱۵۶۲			

سال ۱۳۷۵ و اختصاص حدود ۴ میلیارد دلار از درآمدهای نفتی جهت بازپرداخت اقساط قراردادهای بیع متقابل - که امکان صادرات نفت در سطوح فعلی آن را میسر ساخته و عمده آثار تولیدی - درآمدی آن در سالهای بعد ظاهر خواهد شد - در می یابیم که دسترسی به ارز نفتی طی دوره دوم در مجموع تنها ۱/۲ میلیارد دلار بیش از دوره اول بوده است. به عبارت دیگر دولت در دوره دوم، تنها ۲۰۰ میلیون دلار در سال بیشتر از دوره اول ارز نفتی تزریق به اقتصاد داخلی در اختیار داشته است.

این در حالی است که به اتکاء نحوه تخصیص ارز نفتی طی این دوره روشن می شود که به رغم افزایش محدود درآمدهای ارزی در دوره دوم، ارز تزریق شده به اقتصاد کشور به مراتب کمتر از دوره اول بوده است به عبارت دیگر این ادعاها قابل دفاع بنظر می رسند که:

۱- اگرچه با توجه به انحراف معیار درآمدهای نفتی اقتصاد کشور از ناحیه شوک های قیمت نفت طی دوره دوم بیشتر متاثر شده، اما

به رغم تلاشهایی که برای کاهش وابستگی دولت به درآمدهای نفتی صورت گرفته، درآمدهای ارزی ناشی از فروش نفت همچنان مهمترین منبع درآمدی بودجه دولت، مهمترین عنصر تاثیرگذار بر تراز پرداختها و موثرترین عامل بروز نوسانات در الگوی کلان عرضه و تقاضای کشور به حساب می آید.

ایجاد حساب ذخیره ارزی در هموارسازی روند تزریق ارز نفتی به اقتصاد کشور نقش مثبتی ایفا کرده است.

۲- ۶ میلیارد دلار از درآمدهای نفتی دوره دوم صرف بازپرداخت اقساط بدهی های خارجی ایجاد شده در دوره اول گردیده است.

۳- حداقل ۴ میلیارد دلار درآمد نفتی طی این دوره جهت سرمایه گذاری در بخش بالادستی نفت و گاز - بازپرداخت اقساط قراردادهای بیع متقابل - و حفظ یا افزایش توان صدور و مصرف نفت و گاز در کشور به اقتصاد تزریق شده است که عمده آثار تولیدی - درآمدی خود را در سالهای بعد منعکس خواهد کرد.

۴- اعطای ۱/۸ میلیارد دلار ارز نفتی به بخش خصوصی از محل حساب ذخیره ارزی از بهبود نسبی در نحوه تخصیص ارز نفتی - خارج از بودجه - خبر می دهد و حائز بهبود نرخ رشد اقتصادی، بویژه در بخش صنعت کشور بوده است.

۵- مصرف حدود ۶/۶ میلیارد دلار از درآمدهای نفتی (از محل حساب ذخیره ارزی) جهت یکسان سازی نرخ ارز اقدامی بوده که مستقیماً حائز درآمد یا منفعت برای دولت نبوده، عمدتاً صرف جلوگیری از افزایش بدهی دولت به بانک مرکزی گردیده و اصلاحی ساختاری در اقتصاد کشور به حساب می آید اقدامی که اجرای آن در دوره اول با شکست مواجه شد اما در دوره دوم از طریق تخصیص بخشی از درآمدهای نفتی به مرحله اجراء درآمد.

نکته حائز اهمیت آنست که یکسان سازی نرخ ارز عمدتاً به افزایش در ذخائر ارزی کشور انجامیده که به معنی عدم تزریق ارز نفتی در اقتصاد بوده است. مقایسه خالص دارائی های خارجی بانک مرکزی در سال ۱۳۷۵ و ۱۳۸۲ نشان می دهد که در سال ۱۳۷۵ این متغیر ۸/۷ میلیارد دلار بوده است در حالی که در بهمن ماه سال ۱۳۸۲، خالص دارائی خارجی به ۱۴/۵۷ میلیارد دلار افزایش یافته است. اختلاف این دو رقم که عمدتاً محصول افزایش ذخائر ارزی کشور است بالغ بر ۵/۸ میلیارد دلار می باشد.

۶- موجودی حساب ذخیره ارزی در پایان سال ۱۳۸۲، حدود ۸ میلیارد دلار بوده است که هنوز به دوره دوم به اقتصاد کشور تزریق نشده است.

۷- در صورتی که ارقام بندهای ۲، ۳، ۴ و ۶ و رقم تغییر در خالص دارائی های خارجی بانک مرکزی به عنوان برآوردی از تغییر در ذخائر ارزی در بند ۵ را با هم جمع بزنیم در می یابیم که در مجموع ۲۵/۶ میلیارد دلار از درآمدهای نفتی طی دوره دوم یا وارد چرخه اقتصاد داخلی نشده یا از طریق غیر از بودجه به بخش خصوصی اختصاص داده شده، یا در حساب ذخیره ارزی باقیمانده و یا صرف افزایش دارائی های خارجی بانک مرکزی گردیده است.

با این حال در مجموع صرف نظر از ۱/۸ میلیارد دلار ارز نفتی اعطاء شده به بخش خصوصی (موضوع بند ۴) در بقیه موارد می توان گفت که ارز نفتی وارد چرخه فعالیت های اقتصادی نگردیده که ارزش این ارقام حدود ۲۳/۸ میلیارد دلار است. بنابراین اگرچه دولت در دوره دوم از محل درآمدهای نفتی با افزایشی حدود ۱۹/۲ میلیارد دلار روبرو بوده اما امساک در تزریق ارز نفتی به اقتصاد کشور به میزان ۲۳/۸ میلیارد دلار، باعث شده که در عمل میزان ارز تزریقی به اقتصاد کشور ۴/۶ میلیارد دلار کمتر از دوره اول باشد.

### بررسی چالشهای نظام بودجه ای کشور:

#### - نظامهای بودجه ای کشورهای مختلف

مطالعه سیر تکاملی فرایند بودجه ریزی در کشورهای مختلف نشان دهنده آن است که در مراحل اولیه شکل گیری این نظام، بودجه وسیله ای برای حسابداری، تنظیم، ثبت و نگهداری جریانهای مالی دولت و حسابداری مربوط به آنها بوده است. با گسترش وظایف دولت و ورود آن در عرصه های اقتصادی،

تشخیص داده شد.

۱- استفاده از برآوردهای دوره‌ای برای هزینه‌ها، شامل سال قبل، سال جاری و دو سال آینده.

۲- گنج‌اندین هزینه‌های سرمایه‌ای صنایع ملی شده در بودجه.

۳- پیش‌بینی دریافت‌های آینده از مالیات، مشارکت‌های بیمه‌ای، بدهیها، مازاد تجاری صنایع ملی شده و مؤسسات عام‌المنفعه و سایر دریافت‌های بخش عمومی.

۴- طبقه‌بندی معاملات.

۵- اصلاحات مربوط به اثر تغییرات نسبی قیمت‌ها بر برآوردها. بنابراین جهت‌گیری نظام‌های بودجه‌ای در کشورهای پیشرفته مبتنی بر اقتصاد بازار، ترک روش‌های بودجه‌ریزی سنتی است. این کشورها تلاش می‌کنند تا با انتخاب قالب‌های عملیاتی و طبقه‌بندی‌های اقتصادی و برنامه‌ای، نظام‌های بودجه‌ای خود را در خدمت مدیریت جامعه قرار دهند.

در کشورهای سوسیالیست گرایش به سوی تسهیل طرح‌های بودجه‌ای است. در بودجه اینگونه کشورها، مواردی همچون برنامه‌ریزی جامع و تمرکز منابع در دست دولت، عدم وجود مؤثر بخش خصوصی و پراکندگی وسیع فعالیت‌های مالی دولت همگی باعث می‌شوند تا طبقه‌بندی‌های تفصیلی در بودجه اینگونه کشورها ابزار مناسبی به شمار نیاید.

اگرچه دیدگاه‌های مختلف نسبت به کارکردهای بودجه و مسئولیت متفاوت دولت‌ها در هر دو گروه کشورهای پیشرفته و سوسیالیست، وجوه افتراقی را در نظام‌های بودجه‌ای این کشورها باعث شده است اما هر دو گروه کشورهای فوق، تجدید ساختار بودجه‌ای و انصراف از روش‌های سنتی بودجه‌ریزی را امری ضروری برای اداره امور اقتصادی جامعه می‌دانند.

بدیهی است که اقتصاد مختلط کشورهای در حال توسعه تلفیق مناسبی از نظام‌های بودجه‌ای کشورهای مذکور را که متناسب با ساختارهای فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی آنان باشد طلب می‌کند. اینگونه کشورها به خاطر دلبستگی به رشد اقتصادی به عنوان هدف اصلی، باید بودجه‌های خود را در قالب برنامه‌های توسعه قرار دهند. بودجه اینگونه کشورها علاوه بر آن که نیازمند طبقه‌بندی بودجه‌ای براساس مبادلات مالی و تحولات اقتصادی است، به داشتن یک طبقه‌بندی برنامه‌ای نیز نیاز دارد.

نکته اساسی و قابل استنباط از بررسی نظام‌های بودجه‌ای کشورهای مختلف آن است که به نظر می‌رسد در کشورهایی که وضعیت یا جهت حرکت اقتصاد به سمت ایجاد جایگاه گسترده‌تر برای فعالیت‌های بخش خصوصی است رویکرد بودجه عمدتاً به سمت طبقه‌بندی‌هایی است که ضمن حفظ امکان کنترل‌های مالی، قابلیت تجزیه و تحلیل بودجه براساس طبقه‌بندی‌های اقتصادی، آثار اقتصادی بودجه و تطابق بیشتر با حساب‌های ملی را

اجتماعی و تعیین اهداف معین در این محدوده‌ها ابعاد کاملاً جدیدی در مسایل مربوط به تهیه و تنظیم بودجه مطرح گردید. در این راستا، مدیریت وظایف دولت و سیاست‌گذاری اقتصادی به عنوان اهداف یک بودجه کامل معرفی گردید و شیوه‌های مناسب بودجه‌ریزی در دستیابی به این اهداف شناسایی و در نظام‌های بودجه‌ای کشورهای مختلف بکار گرفته شد.

اگرچه کاربرد اصلی بودجه در زمینه‌های اقتصادی در تمامی کشورهای جهان را می‌توان به تأمین رشد و ثبات، توزیع مجدد درآمد و کنترل در تخصیص خلاصه کرد اما بسته به اهمیتی که هر کشور برای این کاربردها قایل است، بکارگیری نظام‌های بودجه‌ریزی در آنها متفاوت است.

کشورهای توسعه یافته و متکی بر نظام بازار نظام‌های بودجه‌ای خود را در خدمت ایجاد انگیزش و تأمین رشد از طریق کنترل غیرمستقیم متغیرهای کلان اقتصادی بکار گرفته و نظام‌های بودجه‌ای خود را در جهت دستیابی به این اهداف هدایت نموده‌اند. در ابتدای ورود دولت به مباحث اقتصادی در این کشورها گرایش به ارائه بودجه‌های متفاوت برای منظورهای متفاوت مانند مسئولیت محاسباتی، طبقه‌بندی‌های اقتصادی و تخصیص منابع در بخش عمومی بود. به عنوان مثال در آمریکا تا قبل از سال ۱۹۶۸ میلادی سه بودجه جداگانه توسط دولت فدرال تهیه می‌شد، در استرالیا بودجه حکومت فدرال که بر مبنای تقسیم وجوه بوده و به عنوان پایه‌ای برای اختصاص اعتبارات و مسئولیت محاسباتی مورد استفاده قرار می‌گرفت طی دو دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ بوسیله یک بودجه تلفیقی و یک بودجه در شکل حسابداری ملی تکمیل گردید. در انگلستان نیز شکل مرسوم مورد تجدیدنظر قرار گرفت. طی سال‌های بعد به دلیل وجود مباحث مربوط به این مسئله که بودجه‌های متفاوت موجب اشتباه در شناسایی است و مانع تصمیم‌گیری می‌شود، گرایش‌هایی در جهت ادغام یا تلفیق بودجه‌های متفاوت به وجود آمد. آمریکا بودجه جامع و متحدالشکلی به منظور ازدیاد آگاهی و شناخت همگانی بودجه و افزایش سودمندی آن برای منظورهای تصمیم‌گیری، تعیین سیاست عمومی و برنامه‌ریزی تنظیم نمود.

در استرالیا فرایند اصلاح بودجه به صورت تهیه یک بودجه تلفیق شده که نشان دهنده اثر فعالیت‌های اقتصادی دولت در جامعه است و در عین حال انطباق بودجه‌ها را با حسابداری ملی میسر می‌سازد، صورت گرفت. در انگلستان اگرچه صورت پیشهادی برای برآورد هزینه‌های عمومی بیشتر حالت یک‌گزارش جداگانه دارد تا بخشی از سند بودجه، اما این گزارش در تجدید شکل بودجه به عنوان ابزاری برای تنظیم سیاست اقتصادی و مدیریت برنامه‌های دولت دارای اهمیت است. بطور کلی در تهیه بودجه کشورهای توسعه یافته، پنج دگرگونی به شرح زیر ضروری

به بهترین نحو فراهم نماید. در حالی که در کشورهایی که دولت نقش محوری در سیاست‌گذاری به عهده دارد و سهم بالایی از اقتصاد را به خود اختصاص می‌دهد به علت حاکمیت بخش دولتی بر کل اقتصاد این ویژگیها کمتر مورد توجه است.

#### - وضعیت کنونی نظام بودجه‌ریزی در ایران

مرحله تهیه و تنظیم بودجه مهمترین و در عین حال فنی‌ترین قسمت از نظام بودجه‌ریزی است. این مرحله با تهیه بخشنامه بودجه توسط سازمان برنامه و بودجه آغاز می‌شود. پس از تأیید و تصویب شورای اقتصاد، بخشنامه بودجه توسط رئیس‌جمهور به تمام وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکتهای دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و کلیه دستگاههای اجرایی که به نحوی از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند ابلاغ می‌شود. این بخشنامه حاوی سیاستهای کلی به صورت کلان، عملکرد کلان بخشهای مختلف اقتصادی، اجتماعی، تصویر وضع مالی دولت و سقف بودجه عمومی دولت در قالب اعتبارات جاری و عمرانی و خط‌مشی‌های لازم در قالب اهداف برنامه میان مدت توسعه اقتصادی، اجتماعی است. به همراه این بخشنامه، کتابچه ضوابط مالی ناظر و تهیه و تنظیم بودجه، دستورالعمل‌ها و فرمهای تهیه و تنظیم بودجه جهت اخذ اطلاعات مالی و عملیاتی برای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی ارسال می‌شود و مهلت ارسال بودجه پیشنهادی دستگاهها موكداً به آنان تذکر داده می‌شود. دستگاههای اجرایی هنگام ارائه بودجه خود به سازمان برنامه و بودجه باید آن را به تأیید وزیر مربوطه یا بالاترین مسئول دستگاه برسانند. از آنجا که بودجه هر دستگاه در واقع سرجمع واحدهای اجرایی تابع دستگاه استف بنا بر این در تهیه و تنظیم بودجه هر دستگاه، گردش کار به این صورت است که مدیران اجرایی سازمان، نیاز مالی و غیرمالی واحد خود را بیان می‌کنند و مجموعه این نیازها توسط مسئول بودجه دستگاه جمع‌آوری می‌شود. براساس دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه، ستادی به نام «ستاد بودجه‌ریزی» در وزارتخانه تشکیل می‌شود، اعضای ستاد را وزیر تعیین می‌کند و نماینده سازمان برنامه و بودجه نیز در آن عضویت دارد. این ستاد منحصراً مربوط به واحد مرکزی وزارتخانه‌ها نمی‌شود، بلکه شامل کلیه واحدهای تابعه، دستگاههای اجرایی محلی و شرکتهای دولتی وابسته نیز می‌گردد. در این ستاد نیازهای مالی و غیرمالی واحدهای اجرایی وزارتخانه برحسب برنامه زمان‌بندی شده مطرح و با رعایت سقف‌های اعلام شده اتخاذ تصمیم می‌شود. سپس این ستاد، بودجه پیشنهادی دستگاه را به امضای وزیر ذی‌ربط رسانده و به سازمان برنامه و بودجه ارسال می‌کند. لازم به ذکر است که برخی از دستگاههای اجرایی مانند شرکتهای دولتی و دانشگاهها، بودجه خود را راساً و یا از طریق وزارتخانه متبوع پس از طرح در ستاد بودجه‌ریزی وزارتخانه ارسال

می‌کند. لیکن دستگاههای محلی که تابع نظام بودجه استانی هستند بودجه خود را به سازمان برنامه و بودجه استان ارسال و پس از طرح در گروههای امور عمومی، اجتماعی و تولیدی، مورد بررسی قرار می‌گیرد و سپس در کمیته برنامه‌ریزی استان - به ریاست استاندار - مطرح و پس از تأیید یک نسخه از آن به سازمان برنامه و بودجه کشور ارسال می‌شود.

سازمان برنامه و بودجه، بودجه‌های پیشنهادی دستگاههای اجرایی را در ستادهای چهارگانه - ستاد هماهنگی درآمدهای کشور، ستاد بودجه‌ریزی امور اجتماعی، ستاد بودجه‌ریزی امور تولید و ستاد بودجه‌ریزی امور زیربنایی متشکل از معاونان سازمان برنامه و بودجه مطرح و پس از بررسی و تأیید یا تعدیل، جهت بررسی نهایی به ستاد بودجه ارائه می‌نماید. بودجه پیشنهادی دستگاهها پس از جمع‌بندی نهایی در سازمان برنامه و بودجه به هیئت دولت تقدیم می‌شود (در صورت عدم توافق با بودجه‌های پیشنهادی دستگاههای اجرایی این دستگاهها فرصت خواهند داشت تا در مراحل بعد در دولت یا مجلس سقف بودجه خود را تغییر دهند). بودجه پس از بررسی در هیئت دولت، جهت اصلاح یا تعدیل ارقام به سازمان برنامه و بودجه عودت داده می‌شود. سازمان برنامه و بودجه پس از اعمال نظرات اصلاحی هیئت دولت لایحه نهایی بودجه را تنظیم نموده و به همراه پیوستهای آن برای ارائه به مجلس به رئیس‌جمهور تقدیم می‌کند. رئیس‌جمهور شخصاً لایحه بودجه را به مجلس تقدیم می‌نماید. در زمان تقدیم لایحه بودجه سالانه به مجلس معمولاً رئیس‌جمهور یک گزارش فراگیر از شرایط اقتصادی، ... کشور و پیش‌بینی‌های مربوط به سال بعد ارائه می‌نماید. در این گزارش همچنین شرح مهم‌ترین اقدامات اقتصادی دولت در سال جاری و آینده به اطلاع مجلس می‌رسد و لایحه بودجه تقدیمی تشریح می‌شود.

پس از تقدیم لایحه بودجه به مجلس، کلیات لایحه به رای گذاشته می‌شود و در صورت تصویب، لایحه از طریق رئیس مجلس به کمیسیونهای مختلف ارجاع و مسئولیت بررسی و تلفیق به کمیسیون تلفیق واگذار می‌شود. بودجه در دو مرحله بررسی و تصویب می‌شود. در مرحله اول، بخش درآمدهای بودجه و در مرحله دوم هزینه‌های بودجه مورد بررسی قرار می‌گیرد. در شور اول هر یک از کمیسیونهای تخصصی درآمدهای قابل کسب توسط دستگاه یا دستگاههای مربوط به خود را بررسی می‌کند. در این بررسی به طور معمول از نظر مشورتی مدیریتهای تخصصی سازمان برنامه و بودجه و کارشناسان و مدیران دستگاه اجرایی استفاده می‌شود. پس از بررسی، کمیسیونهای مجلس پیشنهادها و نظرات اصلاحی خود را به کمیسیون برنامه و بودجه ارسال می‌کنند.