

• سلام رفیق 👀🔥 "

.. ایام به کامت 🌰🐿️ "

.. کانال لوتوس رو دیدی؟ ✨😍 "

*آخرین‌وبروزترین‌اخبارپیام‌نوری

*نمونه‌سوالات‌بروزشده‌وهایلایت

*فلش‌کارت،خلاصه‌وجزوه‌دروس

*فایل‌سرچی،طلایی‌واصلی‌کتب

*کتاب‌ونمونه‌سوالات‌آزمون‌استخدامی

*لینک‌گروه‌های‌درسی‌ترم‌جاری

*شماره‌ی‌اساتیدومراکزدانشگاهی

*تم‌ایتا،موسیقی،تیکه‌های‌کتاب

• ی سر بهش بزن پشیمون نمیشی 🐬😇 "

سریع عضو شو از دستش ندی 🚼🚼

بزن رو لینک : 🎓❤️

https://t.me/LOTUS_PNU

http://eitaa.com/LOTUS_PNU

فهرست مطالب

پیشگفتار ..... **نُه**

فصل اول. مفاهیم، تعاریف و سیر تحول بودجه‌ریزی دولتی **۱**
هدف کلی **۱**
هدف‌های یادگیری **۱**
مقدمه **۱**
۱-۱ مفهوم واژه بودجه ۲
۱-۲ تعاریف بودجه ۳
۱-۳ بودجه‌ریزی بخش عمومی (دولتی) ۵
۱-۴ سیر تحول و تکوین بودجه در جهان ۷
۱-۵ تاریخچه بودجه‌ریزی دولتی در ایران ۸
۱-۶ تشکیل سازمان برنامه و بودجه در ایران (قبل و بعد از انقلاب) ۱۱
خلاصهٔ فصل اول ۱۴
خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل اول ۱۵

فصل دوم. اصول بودجه‌ریزی دولتی **۲۱**
هدف کلی **۲۱**
هدف‌های یادگیری **۲۱**
مقدمه **۲۱**
۲-۱ اصول بودجه ۲۲
۲-۲ سایر اصول بودجه ۴۴
خلاصهٔ فصل دوم ۴۷
خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل دوم ۴۸

فصل سوم. روش‌های بودجه‌ریزی دولتی ۵۳
هدف کلی ۵۳
هدف‌های یادگیری ۵۳
مقدمه ۵۳
۳-۱ روش‌های برآورد و پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌های بودجه ۵۴
۳-۱-۱ روش‌های پیش‌بینی درآمدهای بودجه ۵۴
۳-۱-۲ روش‌های بودجه‌ریزی دولتی (تخصیص و پیش‌بینی هزینه) ۵۶
۳-۲ لزوم استفاده از فناوری‌های نوین در فراگرد بودجه‌ریزی دولتی ۸۲
۳-۲-۱ نرم‌افزارها و سامانه‌های بودجه‌ریزی دولتی ۸۳
خلاصهٔ فصل سوم ۸۸
خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل سوم ۸۹

فصل چهارم. طبقه‌بندی بودجه ۹۵
هدف کلی ۹۵
هدف‌های یادگیری ۹۵
مقدمه ۹۵
۴-۱ هدف‌های طبقه‌بندی بودجه ۹۶
۴-۲ انواع طبقه‌بندی بودجه‌ای در ایران ۹۶
۴-۲-۱ طبقه‌بندی درآمدی ۹۶
۴-۲-۲ طبقه‌بندی هزینه‌ای (محاسباتی) ۱۰۴
۴-۲-۳ طبقه‌بندی سازمانی ۱۰۴
۴-۲-۴ طبقه‌بندی عملیاتی ۱۰۷
۴-۲-۵ طبقه‌بندی اقتصادی (حسابداری دولتی و بودجه) ۱۱۳
خلاصهٔ فصل چهارم ۱۱۶
خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل چهارم ۱۱۷

فصل پنجم. فراگرد بودجه‌ریزی دولتی در ایران ۱۲۳
هدف کلی ۱۲۳
هدف‌های یادگیری ۱۲۳
مقدمه ۱۲۳
۵-۱ مراحل فراگرد بودجه‌ریزی دولتی در ایران ۱۲۴
۵-۱-۱ مرحله اول: مقدمات و سیاست‌گذاری بودجه ۱۲۴
۵-۱-۲ مرحله دوم: تهیه و تدوین و تنظیم بودجه ۱۳۱
۵-۱-۳ مرحله سوم: تصویب بودجه ۱۴۳
۵-۱-۴ مرحله چهارم: اجرای بودجه ۱۵۱
۵-۱-۵ مرحله پنجم: کنترل و نظارت بودجه ۱۷۹

۵-۱-۵-۱ نظارت بر بودجه در ایران ۱۸۰
۵-۱-۵-۲ تقسیم‌بندی زمانی نظارت مالی بر بودجه ۱۹۷
خلاصهٔ فصل پنجم ۱۹۹
خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل پنجم ۲۰۰

پاسخنامه ۲۱۳

منابع ۲۱۵



فصل اول

مفاهیم، تعاریف و سیر تحول بودجه‌ریزی دولتی

هدف کلی

هدف کلی این فصل آشنایی دانشجو با مفاهیم و مبانی و همچنین سیر تکوین بودجه‌ریزی دولتی است.

هدف‌های یادگیری

انتظار می‌رود دانشجو با مطالعه این فصل بتواند:

۱. مفهوم بودجه را درک کند و تعاریفی از بودجه و بودجه‌ریزی دولتی ارائه دهد.
۲. سیر تحول و تکوین بودجه در جهان و ایران را توضیح دهد.
۳. روند تشکیل سازمان برنامه‌وبودجه در ایران را تشریح کند.

مقدمه

قانون بودجه مهم‌ترین سند مالی کشور است. تعاریف مختلف و متفاوتی در خصوص بودجه ارائه شده است. این تعاریف نیز متأثر از نظریه‌های اقتصادی در مورد دولت بوده و دیدگاه‌های موجود درزمینهٔ دولت نیز تحت تأثیر شرایط متفاوت سیاسی، اقتصادی و فرهنگی بوده است. در این فصل به بررسی کلیات و تعاریف بودجه و مفاهیم مرتبط و نیز مبانی شکل‌گیری روند بودجه‌ریزی دولتی پرداخته خواهد شد.

۱-۱ مفهوم واژه بودجه

بودجه، مجموعه‌ای از جهت‌گیری‌های سیاسی، هدف‌گذاری‌های اقتصادی، سازمان‌دهی‌های مدیریتی، گرایش‌های بخشی و منطقه‌ای و حتی آرمان‌ها و آرزوهای حکومتی در صحنه بین‌الملل در قالب هزینه‌ها و درآمدهای دولت می‌باشد (سارکر، ۲۰۱۰). بودجه عمومی هر کشور سند پیش‌بینی برنامهٔ کوتاه‌مدتی (یک‌ساله) است که اجرای درست آن از شاخص‌های موفقیت اقتصادی هر دولت محسوب می‌شود (مولایی و همکاران، ۱۳۹۷). ازلحاظ حجم و عظمت، بزرگ‌ترین سند مالی و از لحاظ اهمیت، مهم‌ترین عامل مستقل و پویا در اداره عمومی کشور و سطح کلان اقتصادی است. بودجه، برنامه کار دولت و حساب دخل و خرج در سال است (امامی و نادری باب، ۱۳۸۶). ریشه‌های نظام‌های بودجه ملی را می‌توان در برخی از کشورهای غربی، در ترتیبات نهادی جست‌وجو کرد که قبل از استقرار دمکراسی وجود داشته است (آلن[1]، ۲۰۲۰).

بودجه‌ها به‌طور سنتی ابزاری برای محدود کردن هزینه‌ها هستند، اما دیدگاه مفیدتر و سازنده‌تر، فرایند بودجه‌ریزی را ابزاری برای دستیابی به اثربخش‌ترین و سودمندترین شیوه استفاده از منابع از طریق برنامه‌ریزی و کنترل می‌داند (پرادیما[2]، ۲۰۰۵).

کلمهٔ بودجه برگرفته از کلمهٔ لاتین Bougette در ادبیات فرانسه قدیم است، این واژه به کیف چرمی اشاره دارد که در آن وجوه نگهداری می‌شود. در بریتانیا سند پیش‌بینی مالی دولت در کیفی کوچک به پارلمان برده می‌شد (فرج‌وند و ابراهیمی‌نژاد، ۱۳۹۲).

اطلاق این کلمه به‌عنوان سند برنامه‌ریزی مالی دولت، به دورانی برمی‌گردد که وزیر دارایی دولت انگلیس صورت هزینه‌ها و درآمدهای کشور را جهت تصویب در کیفی چرمی به مجلس ارائه می‌داد. به‌تدریج اصطلاح بودجه[3] در انگلیس، به محتوای آن کیف (یعنی صورت مخارج و درآمدهای دولتی) تعلق یافت؛ و در سایر زبان‌ها نیز از همین عنوان برای سند سالانه مالی دولت، استفاده می‌شود. بودجه در مفهوم عام خود به معنی پیش‌بینی هزینه‌ها و درآمدها برای یک دوره مشخص (معمولاً سالانه) به‌منظور برنامه‌ریزی استفاده بهینه از منابع می‌باشد.

---

1. Allen
2. Prathima
3. Budget

باتوجه به اینکه مخارج بودجه و شیوه هزینه کرد منابع مالی در بودجه، نقش شایان توجهی در فرایند توسعه هر کشور دارد، دولت باید تلاش کند تا این منابع را در راستای حداکثرسازی مطلوبیت نهایی جامعه به کار گرفته و در قبال هزینه کردن آن به عموم جامعه پاسخگو باشد (قاسمی، ۱۳۹۱). در ادبیات کلاسیک، مهم‌ترین منبع درآمدی بودجه سالیانه دولت، درآمدهای مالیاتی است. دولت‌ها می‌توانند با افزایش درآمدهای مالیاتی از راه افزایش پایه و ضریب مالیاتی، منبع درآمدی خود را در بودجه عمومی سالیانه افزایش دهند و از این راه، مخارج جاری و عمرانی خود را تأمین نمایند. البته چنین سیاستی در شرایط رونق اقتصادی میسر می‌شود (آکفور[1] و همکاران، ۲۰۱۸).

در ایران تا قبل از انقلاب مشروطه، از کلمه بودجه استفاده نمی‌شد. پس از انقلاب مشروطه چون قانون اساسی ایران بیشتر از قوانین اساسی بلژیک و فرانسه ترجمه و اقتباس شده است، این واژه نیز همراه قوانین مالی فرانسه، ترجمه و وارد قانون محاسبات عمومی ایران شد. موضوع رفتار مالی حکومت از ملاحظات بسیار مهم در نهضت مشروطه بوده است. بررسی قانون اساسی مشروطه با بیش از ۲۸ اصل اقتصادی، مؤید توجه اکید به این امور می‌باشد. در واقع شکل‌گیری بودجه به معنای امروزی در ایران، با استقرار مشروطه و با تفکیک قوای سه‌گانه و جدا شدن دولت و دربار همگام بوده است.

۱-۲ تعاریف بودجه

بودجه به‌عنوان طرح مالی برای پیش‌بینی عملیات آتی و منابع و هم برای کنترل آن به‌کار می‌رود (کانگ[2]، ۲۰۱۹). یکی از تفاوت‌های نظام حقوقی کشورها در خصوص بودجه، قانون بودن یا سند راهبردی بودن بودجه است. در برخی کشورهای اروپا، بودجه یک سند قانونی در خصوص برآورد هزینه و درآمدهای عمومی است. قانون بودجه از حیث ارقام هزینه‌ای الزام‌آور است. در نظام حقوقی کامن لا[3] (یا کشورهای عضو خانواده وست مینستری) کشورهایی که از نظام مجلسی بریتانیا الگوبرداری کرده‌اند (مانند مالزی)، تأکید بودجه دولت بر اعلام سیاست‌های بودجه‌ای برای سال‌های آتی و ارائه برآوردهای بودجه مربوط به راهبرد مالی میان‌مدت دولت است.

---

1. Okafor
2. Kong
3. Common law

در ژاپن و کره جنوبی، دولت ملزم به ارائه پیش‌نویس بودجه است، نه پیش‌نویس قانون بودجه (لاینرت، ۱۳۸۷).

هرچند در تعریف مفاهیم قانون و بودجه، اتفاق‌نظر وجود ندارد، لیکن با توجه به عناصر ذاتی این دو مفهوم و با رویکرد ماهوی به مفهوم قانون، به نظر می‌رسد بتوان بودجه را آن‌گونه که باید باشد، بیشتر دارای ماهیت سندی دانست تا ماهیت قانونی؛ اما بودجه را آن‌گونه که هست (تصویب می‌شود) می‌توان بیشتر دارای ماهیت قانونی دانست تا ماهیت سندی. بدیهی است با رویکرد شکلی به مفهوم قانون، بودجه قانون است (رستمی و خسروی، ۱۳۹۳). در ایران بین این دو مفهوم جمع زده شده است و می‌تواند بودجه را سندی قانونی دانست.

بودجه (از دیدگاه حقوقی) سند قانونی توافقی، برای اداره امور اجرایی سالیانه کشور در تعادل رابطه میان قوای اجرایی و قانون‌گذاری بوده و سازمان‌دهی و مدیریت بودجه، تابع مستقیم ساختار سیاسی و روابط میان قوای حاکمه است. در یک بررسی کلی می‌توان گفت نظام بودجه‌بندی به‌عنوان یک ابزار مهم و حساس برنامه‌ریزی به‌موازات رشد و توسعه دولت و جامعه، مراحل و تحولات مهمی را پشت سر گذاشته و امروزه به‌صورت یک نظام پیچیده فنی و مالی درآمده است.

در ایران، اولین تعریف قانونی که از بودجه در نظام حقوقی مالی به عمل آمده است در ماده یک قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۲۸۹ بوده، که بودجه را چنین تعریف کرده است: «بودجه دولت، سندی است که معاملات دخل و خرج مملکتی برای مدت معینی در آن پیش‌بینی و تصویب می‌گردد. مدت مزبور را سنه مالی می‌گویند که عبارت از یک سال شمسی است». به‌موازات پیچیده شدن فعالیت‌های اقتصادی، مالی و برنامه‌ریزی دولت‌ها و تنوع یافتن درآمدها و مخارج، تعریف بودجه در ایران نیز با تغییرات و تعدیلات و اصلاحاتی همراه بوده است.

سه بعد مالی - اقتصادی، حقوقی - سیاسی، برنامه‌ریزی - مدیریت و آینده‌نگری، جزو ماهیت بودجه بوده، هر تعریفی که از بودجه ارائه می‌شود، باید بر پایه‌های سه‌گانه مذکور تکیه داشته باشد، اما هر دسته از تعاریف بودجه به مناسبت شرایط و اوضاع و احوال حاکم، بر یکی از جنبه‌های سه‌گانه تأکید بیشتری نموده است. بودجه در واقع در برنامه عملیاتی شده دولت در قالب‌های کمی است (رولند[1]، ۲۰۱۹).

---

1. Roland

جدول ۱-۱. تعاریف بودجه در قانون محاسبات عمومی ایران در گذر زمان

مصوب سال ۱۳۱۲ مجلس شورای ملی	بودجه لایحه پیش‌بینی کلیه عواید و مخارج مملکتی است برای مدت یک سال شمسی که به تصویب مجلس شورای ملی رسیده باشد.
مصوب سال ۱۳۴۹ مجلس شورای ملی	بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به وصول به هدف‌های دولت می‌شود و از سه قسمت تشکیل می‌شود: بودجه عمومی دولت بودجه شرکت‌ها بودجه مؤسساتی که تحت عنوان غیر از عناوین فوق در بودجه کشور منظور می‌شود.
مصوب سال ۱۳۶۶ مجلس شورای اسلامی	بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست‌ها و به هدف‌های قانونی می‌شود.

به بیان دیگر هر نوع بودجه به مفهوم واقعی آن دارای آثار و ابعاد سیاسی، مالی و برنامه‌ای است و این سه بعد از هم جدا نشدنی و ذاتی بودجه بوده که بر همدیگر تأثیر متقابل و مداوم دارند.

عناصر تشکیل‌دهنده بودجه با توجه به مجموعه تعاریف آن در ایران
- برنامه مالی دولت است؛
- برای یک سال مالی تهیه می‌شود؛
- پیش‌بینی آینده است؛
- دربرگیرنده کل درآمدها و هزینه‌های دولت است.

بر این اساس در میان انواع تعاریفی که از بودجه به عمل آمده، سه دسته عمده را می‌توان تشخیص داد:

۱. تعاریفی که بر جنبه سیاسی، حقوقی و قانونی بودجه تأکید می‌ورزند.

۲. تعاریفی که بر جنبه‌های اقتصادی و مالی تأکید می‌ورزند.

۳. تعاریفی که بر جنبه‌های برنامه‌ای، مدیریت و آینده‌نگری بودجه تأکید می‌ورزند.

۱-۳ بودجه‌ریزی بخش عمومی (دولتی)

بودجه‌ریزی یا بودجه‌بندی را، فرایند تخصیص منابع محدود به نیازهای نامحدود

می‌دانند. تاریخ‌نگاران مالیه عمومی و اقتصاد معتقدند که سؤال؛ چگونه منابع محدود را در بودجه ملی اختصاص دهیم؟ از آغاز شکل‌گیری دولت‌ها ذهن آن‌ها را به خود مشغول کرده است (هاگلند[1]، ۲۰۰۷).

تصمیم‌گیری در خصوص چگونگی تخصیص بودجه، یکی از مهم‌ترین و دشوارترین تصمیم‌های سازمانی است که باید مدیران اتخاذ کنند (آذر و خدیور، ۱۳۹۳). آنچه دولت قصد انجامش را در دوره زمانی مشخصی دارد و نحوه تأمین مالی این فعالیت‌ها را مشخص می‌کند، بودجه دولت است (هیجن[2]، ۲۰۰۷).

مجموع کوشش‌هایی که صرف تدوین و تخصیص منابع می‌شود به‌منظور، حداکثر کردن استفاده از منابعی است که معمولاً در حد کفایت نمی‌ماند و به‌اصطلاح اقتصادی، کمیاب هستند.

بودجه‌ریزی عمومی، نوعی ابزار حکمرانی است. این ابزار می‌تواند کارکنان بخش عمومی را پاسخگو نگه دارد، بنابراین میان بودجه و ارزش‌های دموکراتیک (پاسخگویی به مالیات‌دهندگان و رأی‌دهندگان)، رابطه سیاسی وجود دارد (هو، لونسفرد، سایدس و جونز[3]، ۲۰۱۱) بنابراین در راه رسیدن به هدف‌های مطلوب، ضرورت دارد به نحوی از هر یک از منابع محدود استفاده گردد که در تبدیل کل منابع به پول بتوان گفت که با حداقل هزینه، حداکثر استفاده به عمل آمده است.

بودجه‌ها ابزار قدرتمندی برای پاسخگویی به شهروندانی است که می‌خواهند بدانند دولت، پول آن‌ها را چگونه خرج می‌کند و آیا دولت‌ها برای ارجحیت‌های آن‌ها ارزش قائل هستند یا خیر، زیرا بودجه، ارجحیت شهروندان و پیامدهای دولت را به هم وصل می‌کند (رابین[4]، ۲۰۱۶).

بودجه‌بندی، هدف‌ها و کاربردهای مختلفی در تنظیم، تصویب، اجرا و کنترل سیاست‌های دولت و سازمان‌ها دارد. در مرحله اول، بودجه چارچوبی را برای تنظیم سیاست‌های دولت و سازمان‌ها فراهم می‌کند و فعالیت‌های مختلف برای رسیدن به هدف‌های توسعه و تقسیم این فعالیت‌ها بین مجریان فعالیت‌ها تعیین می‌شود. در مرحله تصویب، بودجه وسیله کنترل قانونی است. در مرحله اجرا، بودجه‌بندی راهنمای

---

1. Hoagland
2. Hagen
3. Hou, Lunsford, Sides & Jones
4. Rub Kelly in

مدیران در اجرای سیاست‌های تدوین شده است و درنهایت بودجه‌بندی مهم‌ترین ابزار کنترل و نظارت بر عملکرد دولت و سازمان‌ها محسوب می‌شود؛ بنابراین هدف‌ها و مقاصد بودجه‌بندی سطح کلان (دولت) است که قابل‌تعمیم به سطوح سازمانی نیز می‌باشد.

یکی از ویژگی‌های مهم بودجه‌ریزی عمومی این است که کسانی که منابع مالی بخش عمومی را تأمین می‌کنند، همان کسانی نیستند که در خصوص چگونگی خرج کردن پول تصمیم می‌گیرند. به بیان دیگر همواره این احتمال وجود دارد که سیاستمداران پول را متفاوت از خواست مالیات‌دهندگان خرج کنند (رابین، ۲۰۱۶).

باتوجه به این امر ساختارها و فرایندهای تشکیل‌دهنده بودجه‌ریزی باید بتوانند هدف‌های زیر را برآورده سازند:

۱. اطمینان از نظم مالی، کنترل، مسئولیت‌پذیری و ثبات مالی.
۲. اطمینان از اینکه منابع بودجه به سمت برنامه‌هایی با بیشترین بازده عمومی سوق داده شده است.
۳. سوق دادن برنامه‌ها به سمت کارآمدترین استفاده از منابع تخصیص یافته.
۴. ارائه اطلاعات شفاف به عموم مردم در خصوص برنامه‌ها و منابع مالی (میکسل و مولینز[1]، ۲۰۱۱).

۱-۴ سیر تحول و تکوین بودجه در جهان

روش‌های تهیه و تنظیم بودجه همواره تابعی از تحولات اجتماعی است و در طول زمان به‌موازات تغییر در انتظارات و نقش دولت، روش‌های تهیه و تنظیم بودجه نیز تغییر کرده است (کلی[2]، ۲۰۰۵).

مفهوم بودجه همگام با تکامل دولت‌ها و پیچیده‌تر شدن وظایف دولت، تغییر و تکامل یافته است. این تکامل را می‌توان به چهار مرحله متمایز تقسیم کرد. در **مرحله اول** که تقریباً از ۱۹۲۰ تا ۱۹۳۵ می‌باشد، تأکید عمده روی ایجاد یک سیستم با کفایت برای کنترل هزینه‌ها بود و حسابداری هزینه‌ها و پیوند بین حسابداری و بودجه مطرح بود. **مرحله دوم** که در توسعه بودجه عملیاتی خود را نشان می‌دهد، استفاده از بودجه

1. Mikesell, Mullins
2. Kelly

به‌عنوان ابزار مدیریت مالی بود و خود را در اصلاح ساختار مناسب، بهبود مدیریت و برنامه‌های اندازه‌گیری کار ظاهر ساخت و بر بودجه‌ای تأکید داشت که کار و فعالیت‌های سازمان را اندازه بگیرد.

مرحله سوم با پیوند دادن بودجه و برنامه به‌عنوان معیاری برای تجزیه و تحلیل رفاه اقتصادی آغاز شد و روی پیشرفت‌هایی که در تکنولوژی‌های تصمیم‌گیری و اطلاعاتی رخ داده بود تمرکز داشت. **مرحله چهارم** به‌واسطه پیچیدگی محیط سازمان‌ها به وجود آمده و باعث استفاده از بودجه بر مبنای صفر به‌عنوان ابزاری برنامه‌ریزی راهبردی (استراتژیک) گردیده است.

بر این اساس سیر تکوین بودجه را می‌توان به شرح ذیل برشمرد:

- بودجه به‌عنوان ابزار کنترل؛
- بودجه به‌عنوان ابزار برنامه‌ریزی؛
- بودجه به‌عنوان ابزار مدیریت مالی؛
- بودجه به‌عنوان ابزار راهبردی (استراتژیک).

۱-۵ تاریخچه بودجه‌ریزی دولتی در ایران

بی‌شک انقلاب مشروطیت در ایران کی از رویدادهای اساسی در حوزه‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به شمار می‌رود. مناسبات حاکمیتی و ترتیبات اداره کشور بعد از مشروطیت با تحولات اساسی مواجه گردید. لذا انقلاب مشروطیت به‌عنوان نقطه عطفی در تاریخ بودجه‌ریزی ایران به شمار می‌رود. به‌طوری‌که اگر بخواهیم تاریخ تحولات بودجه را به دوره‌های مختلف تقسیم کنیم باید قبل و بعد مشروطیت را به‌حساب آورد.

به‌طورکلی تحولات تاریخی بودجه‌ریزی در ایران را می‌توان به ۳ دوره تقسیم کرد:

دوره اول: بودجه بدون ساختار (قبل از مشروطیت). قبل از انقلاب مشروطیت هر منطقه بودجه‌ای خاصی داشت که در حساب‌های پراکنده‌ای با نام کتابچه‌های جمع تهیه می‌شد که به‌وسیله مستوفیان (مأموران وصول خزانه و حسابداران) زیر نظر وزیر مالیه تنظیم می‌شد، در واقع هر کتابچه جمع یک مستوفی داشت و مستوفی‌ها نیز زیر نظر وزیر مالیه بودند در مرکز کشور نیز بودجه‌ای تهیه می‌شد. بودجه لشکر و قشون

به‌صورت جدا از سایر ارکان دولت تصویب می‌شد و درنهایت به تصویب پادشاه می‌رسید. وزارت دفتر، بودجه تمام دستگاه‌های دولتی (به‌جز بودجه لشکر و قشون) را تهیه می‌کرد و پس از تأیید شاه مستوفیان ایالات و ولایات مختلف ابلاغ می‌شد. لازم به ذکر است بودجه قشون توسط وزیر لشگر تهیه می‌شد.

دوره دوم: بودجه ساختارمند (دوران مشروطیت). چون دوران مشروطیت تغییرات اساسی درزمینهٔ بودجه‌ریزی دولتی ایجاد کرد در این قسمت با تفصیل بیشتری به این دوره می‌پردازیم. سابقه نخستین بودجه رسمی که در تاریخ ایران تدوین شده، به دوران مشروطیت و دوره دوم قانون‌گذاری در کشور برمی‌گردد، زمانی که **صنیع‌الدوله** وزیر دارایی وقت، آن را در سال ۱۲۸۹ هجری شمسی و با استناد به اصل ۱۸ و ۲۰ قانون اساسی مصوب سال ۱۲۸۵ شمسی، نوشت و در آن برای اولین بار درآمدها و هزینه‌های دولت در سند واحد درج شده بود.

اصل ۱۸ و ۲۰ قانون مشروطه

قانون اساسی مشروطه در ۸ دی ۱۲۸۵ خورشیدی به امضای مظفرالدین‌شاه رسید و تا سال ۱۳۵۷ که حکومت مشروطه در ایران از میان رفت، قانون اساسی ایران بود. این قانون ۵۱ ماده داشت که بیشتر به طرز کار مجلس شورای ملی و مجلس سنا مربوط می‌شد، به همین دلیل در آغاز به «نظامنامه» نیز مشهور بود.

- **اصل هجدهم:** تسویهٔ امور مالیه جرح و تعدیل بودجه تغییر در وضع مالیات‌ها و رد قبول عوارض و فروعات همچنان ممیزی‌های جدیده که از طرف دولت اقدام خواهد شد به تصویب مجلس خواهند بود.
- **اصل بیستم:** بودجه هریک از وزارتخانه‌ها باید در نیمهٔ آخر هر سال از برای سال دیگر تمام شده پانزده روز قبل از عید نوروز حاضر باشند.

صنیع‌الدوله به هنگام بردن این بودجه برای تصویب به ضرب گلوله یک تبعه گرجی مقابل در مجلس ترور شد و به قتل رسید و اندکی پس از آن هم کابینه مستوفی‌الممالک (که صنیع‌الدوله وزیر دارایی‌اش بود) منحل شد. با این حال نمایندگان وقت مجلس به این بودجه رأی مثبت دادند تا **بودجه خونین** صنیع‌الدوله راهبرد دخل و خرج یک‌ساله کشور باشد.

صنیع‌الدوله هدایت که در نخستین دوره مجلس بر کرسی ریاست تکیه زده بود به‌عنوان وزیر مالیه کابینه مستوفی‌الممالک این بودجه را تنظیم کرده بود که درآمدهای آن ۱۴ میلیون و ۱۱۶ هزار و ۶۰۰ تومان و هزینه‌های آن ۱۴ میلیون و ۶۱۸ هزار تومان برآورد شده بود و نکته جالب توجه اینکه نخستین بودجه ایران نیز کسری داشته که میزان آن ۵۰۰ هزار تومان بوده است. عمده‌ترین بخش درآمد آن را هم مالیات بخش کشاورزی تشکیل می‌داد.

روش بودجه‌نویسی صنیع‌الدوله تا سال ۱۳۲۰ هجری شمسی که درآمدهای نفتی به بودجه تزریق شد ادامه پیدا کرد، پس از صنیع‌الدوله، مستشاران خارجی کار تدوین بودجه ایران را ادامه دادند. جانشین آمریکایی صنیع‌الدوله، **ویلیام مورگان شوستر**[1] نیز که بعد از او به ایران آمد تا در کسوت خزانه‌دار کل کشور و مسئول تنظیم بودجه عمومی، وظیفه ترسیم برنامه‌های کوتاه‌مدت کشور را بر عهده بگیرد، پس از ۸ ماه ایران را ترک کرد. تعهد شوستر به انجام صحیح وظایف، باعث شد که سفارت‌خانه‌های روسیه و انگلیس در ایران که منافع اقتصادی خود را در این کشور دنبال می‌کردند، نسبت به او بدبین و ناراضی شوند. او پس از اولتیماتوم روسیه به دولت ایران مبنی بر عزل او و تهدید نظامی آن کشور، ناچار شد مأموریتش را نیمه‌تمام رها کند و در بهمن سال ۱۲۹۰ ایران را ترک کند.

شعر عارف قزوینی در وصف شوستر	
ننگ آن خانه که مهمان ز سر خوان برود	جان نثارش کن و مگذار که مهمان برود
گر رود شوستر از ایران، رود ایران بر باد	ای جوانان مگذارید که ایران برود

پس از شوستر، **برنارد**، بلژیکی مسئول امور گمرکات کشور با استفاده از اختیارات شوستر در رأس مالیه عمومی ایران قرار گرفت. او چهار سال در این سمت باقی ماند و پس از آن جای خویش را به میلیسپوی آمریکایی سپرد.

شوستر پس از خروج از ایران خاطرات هشت ماه زندگی‌اش در ایران را با عنوان اختناق ایران منتشر کرد که امروزه از منابع دست اول سال‌های پس از مشروطه در ایران به‌شمار می‌رود. این کتاب با درآمد شوستر درباره وضع سیاسی ایران در سال‌های پیش

1. William Morgan Shuster

از مشروطه تا ورود او به ایران آغاز می‌شود و سپس شوستر آنچه که بر خودش گذشته را نقل می‌کند.

برداشتی از کتاب اختناق ایران اثر مورگان شوستر
فرار ایرانیان از پرداخت مالیات، برای آنان به‌صورت یک عادت درآمده است و مجبور ساختنشان به ترک این عادت آسان نخواهد بود و تا مسئله مالیات‌گیری دقیق در ایران حل نشود و در این مورد دقت لازم به عمل نیاید هیچ‌یک از مشکلات این کشور برطرف نخواهد شد. قدرت دولت‌ها از مالیات رونق می‌گیرد همان‌طور که در بررسی تاریخ ملل، اضمحلال زمامداری‌ها نیز با مالیات مرتبط بوده است.

دوره سوم: تکامل بودجه (از سال ۱۳۴۴ به بعد). در شهریور ۱۳۲۷ اداره‌ای به نام اداره دفتر کل برنامه تأسیس شد که بعداً این اداره **سازمان موقت برنامه** نامیده شد و از ۱۳۴۳ **بودجه جاری** (که قبلاً در اختیار وزارت دارایی بود) با **بودجه عمرانی** (که در اختیار سازمان برنامه بود) به سازمان برنامه انتقال یافت. در تاریخ ۱۴ تیر ۱۳۴۵ با تصویب یک لایحه قانونی در مجلسین، تهیه و تنظیم بودجه عمرانی و جاری کشور و تخصیص اعتبارات به سازمان برنامه سپرده شد و حوزه فعالیت سازمان برنامه گسترش یافت. هم‌زمان سازمان برنامه موظف می‌شود تا کلیه امور اجرایی طرح‌های عمرانی را به وزارتخانه‌ها محول کند. در مهرماه ۱۳۴۶ سازمان برنامه به **سازمان برنامه و بودجه** ارتقاء یافت. در این دوران اصول بودجه‌ریزی به‌صورت تدریجی و علمی تکامل پیدا کرد؛ و همچنین نظام‌ها و روش‌های بودجه‌ریزی نیز تکامل یافت.

۱-۶ تشکیل سازمان برنامه و بودجه در ایران (قبل و بعد از انقلاب)

گرچه نظام برنامه‌ریزی حکومت‌ها در ایران از منظر تاریخی دارای قدمت فراوانی می‌باشد، اما تلاش‌ها برای برنامه پذیر کردن توسعه اقتصادی و تفکر برنامه‌ریزی در ایران در شکل نوین آن از سال‌های آغازین دوره پهلوی (قرن چهاردهم) آغاز شد و سال ۱۳۱۶ هجری شمسی به‌عنوان شروع زمینه‌های اجرایی برنامه‌ریزی در کشور به شمار می‌رود.

ابتهاج به‌عنوان رئیس دبیرخانه شورای اقتصاد، مسئول تهیه مقدمات سندی به نام نقشه اقتصادی کشور می‌شود. اصطلاح نقشه اقتصادی کشور را ابتهاج خود مطرح کرده

است. جلسات کاری این شورا برای تهیه برنامه، ۱۸ ماه ادامه یافت. اولین جلسه شورا در دوم اردیبهشت سال ۱۳۱۶ و جلسه دهم آن در اول تیر ۱۳۱۶ در حضور رضاشاه برگزار شد (نیلی و کریمی، ۱۳۹۶). رضاشاه در این جلسه عدم رضایت خود را از عملکرد شورا اعلام کرد (ابتهاج، ۱۳۷۱). پس از آن شورای اقتصاد در ششم مهر ۱۳۱۶، یک کمیسیون دائمی به نام کمیسیون تهیه برنامه برای تهیه محصولات، تشکیل داد. این کمیسیون پیشنهادهایی برای اصلاح وضع کشاورزی و اسکان عشایر تهیه کرد و برنامه‌ای به نام برنامه هفت‌ساله کشاورزی به نخست‌وزیر ارائه نمود (تاس، ۱۳۸۰). از ابوالحسن ابتهاج به‌عنوان مغز متفکر برنامه‌ریزی توسعه در ایران، بنیان‌گذار نظام برنامه‌ریزی در ایران و یکی از پرشورترین حامیان جان مینارد کینز یاد می‌شود. در جدول زیر به‌صورت اجمالی و مروری به روند تشکیل ساختار سازمان برنامه و بودجه کشور از ابتدا پرداخته شده است.

۱۳۱۶	- تلاش **ابوالحسن ابتهاج** برای شکل‌گیری و ترغیب حاکمان به لزوم تهیه برنامه برای توسعه اقتصادی کشور - به پیشنهاد ابتهاج، **علا** موضوع لزوم برنامه‌ریزی در ایران را با رضاشاه مطرح کرد که مورد موافقت قرار گرفت. - تصویب اساسنامه **شورای اقتصاد** - تهیه مقدمات سندی با عنوان **نقشه اقتصادی کشور** توسط ابتهاج
۱۳۲۵	- در جلسه ۱۷ فروردین ۱۳۲۵ هیئت‌وزیران با بررسی پیشنهادت وزارت دارایی، تشکیل هیئتی به نام **هیئت تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور** را با انتخاب و ریاست وزیر دارایی (مرتضی قلی بیات) تصویب کرد. - در تاریخ ۲۷ مرداد ۱۳۲۵، هیئت دولت تشکیل **هیئت عالی برنامه** را تصویب کرد.
۱۳۲۷	- **لایحه برنامه عمرانی اول** در تاریخ ۱۴ اردیبهشت ۱۳۲۷ توسط مشرف نفیسی در دولت حکیم الملک به مجلس تقدیم شد. لایحه برنامه عمرانی اول در تاریخ ۲۶ بهمن ۱۳۲۷ به تصویب مجلس رسید. مدت اجرای این برنامه هفت سال از تاریخ ۱۳۲۷/۱۱/۲۶ تا ۱۳۳۴/۱۱/۲۶ بود. - در شهریور ۱۳۲۷ اداره‌ای به نام اداره دفتر کل برنامه تأسیس شد که بعداً این اداره **سازمان موقت برنامه** نامیده شد.

	- در ۲۴ آبان ۱۳۲۷ اولین گروه اعزامی **شرکت مشاور ماراء بحار** (Consultants Incorporated Overseas) جهت ارائه خدمات تخصصی مشاوره‌ای وارد ایران شدند. - طبق قانون برنامه عمرانی ایران، مصوب ۲۶ بهمن ۱۳۲۷ **سازمان برنامه** به وجود آمد.
۱۳۳۳	انتصاب **ابوالحسن ابتهاج** به‌عنوان رئیس سازمان برنامه و تحول در ساختار تشکیلاتی سازمان برنامه با بهره‌گیری از کارشناسان خبره و تهیه برنامه عمرانی دوم.
۱۳۳۴	تصویب **برنامه عمرانی دوم** در تاریخ ۸ اسفند ۱۳۳۴ توسط مجلس (برنامه هفت ساله بود و طول برنامه از تاریخ ۱۳۳۵/۱/۱ تا ۱۳۴۱/۱۲/۲۹ بود.)
۱۳۴۱	- انتصاب **دکتر محمد صفی اصفیا** به‌عنوان رئیس سازمان برنامه و انجام اصلاحات سازمانی. - تصویب **برنامه عمرانی سوم** در شهریور ۱۳۴۱ با مدت اجرایی ۵ سال و نیم از ۱۳۴۱/۷/۱ تا ۱۳۴۶/۱۲/۲۹. - اعلام اصول شش‌گانه **انقلاب سفید** توسط محمدرضا شاه تنها شش ماه بعد از تصویب برنامه سوم (۶ بهمن ۱۳۴۱) و تداخل برنامه با این اصول که باعث تزلزل جایگاه سازمان و برنامه سوم شد.
۱۳۴۳	ادغام **بودجه جاری** (که قبلاً در اختیار وزارت دارایی بود) با **بودجه عمرانی** (که در اختیار سازمان برنامه بود) و انتقال بودجه جاری و عمرانی به سازمان برنامه.
۱۳۴۵	**کاهش جایگاه اجرایی و تقویت جایگاه نظارتی سازمان برنامه** (در تاریخ ۱۴ تیر ۱۳۴۵ با تصویب یک لایحه قانونی در مجلسین، تهیه و تنظیم بودجه عمرانی و جاری کشور و تخصیص اعتبارات به سازمان برنامه سپرده شد و حوزه فعالیت سازمان برنامه گسترش یافت. هم‌زمان سازمان برنامه موظف می‌شود تا کلیه امور اجرایی طرح‌های عمرانی را به وزارتخانه‌ها محول کند.
۱۳۴۶	در مهرماه ۱۳۴۶ به‌موجب مصوبه مجلسین، سازمان برنامه با ۱۵۲۳ پست سازمانی به **سازمان برنامه و بودجه** ارتقاء یافت.
۱۳۵۱	تصویب **قانون برنامه و بودجه** در تاریخ ۵ اسفند ۱۳۵۱ به تصویب مجلس شورای ملی رسید. این قانون مشتمل بر ۵۳ ماده و ۱۵ تبصره است.
۱۳۵۷	**انقلاب اسلامی** و تحولات ساختاری در کلیت نظام سیاسی.

۱۳۷۸	براساس مصوبه هشتاد و ششمین جلسه شورای اداری (در تاریخ ۱۱/ ۱۲/ ۱۳۷۸) با ادغام دو سازمان برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور، **سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی** کشور تشکیل شد و فعالیت‌های خود را از تیرماه سال ۱۳۷۹ آغاز کرد.
۱۳۸۶	در سال ۱۳۸۶ شورای عالی اداری در یک‌صد و سی و سومین جلسه خود، تصویب نمود: معاونت نظارت و هماهنگی بر سیاست‌های اقتصادی و علمی معاون اول رئیس‌جمهور، معاونت هماهنگی و نظارت راهبردی نهاد ریاست‌جمهور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و مؤسسات وابسته آن، با تمام وظایف و اختیارات و مسئولیت‌ها و دارایی و تعهدات و اعتبارات و امکانات و نیروی انسانی، ادغام و با عنوان دو معاونت به نام‌های **معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور** و **معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور** فعالیت می‌کنند.
۱۳۹۳	- شورای عالی اداری در یک‌صد و شصت و هشتمین جلسه مورخ ۱۳۹۳/۹/۱۲، با **احیاء و تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور** و استان‌ها موافقت نمود.
۱۳۹۵	شورای عالی اداری در یک‌صد و هفتاد و ششمین جلسه مورخ ۱۳۹۵/۵/۲ با توجه به اختیارات اصل ۱۲۶ قانون اساسی، به‌منظور سازمان‌دهی و انسجام‌بخشی به مأموریت‌ها و وظایف مربوط به حوزه‌های امور اداری و استخدامی و برنامه و بودجه تصویب نمود: وظایف رئیس‌جمهور در امور برنامه و بودجه، در قالب **سازمان برنامه و بودجه کشور** توسط **معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور اداره** گردد.

خلاصهٔ فصل اول

بودجه، مجموعه‌ای از جهت‌گیری‌های سیاسی، هدف‌گذاری‌های اقتصادی، سازمان‌دهی‌های مدیریتی، گرایش‌های بخشی و منطقه‌ای و حتی آرمان‌ها و آرزوهای حکومتی در صحنه بین‌الملل در قالب هزینه‌ها و درآمدهای دولت می‌باشد. در ایران، اولین تعریف قانونی که از بودجه در نظام حقوقی مالی به عمل آمده است در ماده یک قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۲۸۹ بوده، که بودجه را چنین تعریف کرده است: «بودجه دولت، سندی است که معاملات دخل‌وخرج مملکتی برای مدت معینی در آن

پیش‌بینی و تصویب می‌گردد. مدت مزبور را سنه مالی می‌گویند که عبارت از یک سال شمسی است». سیر تکوین بودجه را می‌توان به شرح ذیل برشمرد:

- بودجه به‌عنوان ابزار کنترل؛
- بودجه به‌عنوان ابزار برنامه‌ریزی؛
- بودجه به‌عنوان ابزار مدیریت مالی؛
- بودجه به‌عنوان ابزار راهبردی (استراتژیک).

به‌طورکلی تحولات تاریخی بودجه‌ریزی در ایران را می‌توان به ۳ دوره تقسیم کرد:

دوره اول: بودجه بدون ساختار (قبل از مشروطیت)؛

دوره دوم: بودجه ساختارمند (دوران مشروطیت)؛

دوره سوم: تکامل بودجه (از سال ۱۳۴۴ به بعد)

گرچه نظام برنامه‌ریزی حکومت‌ها در ایران از منظر تاریخی دارای قدمت فراوانی می‌باشد، اما تلاش‌ها برای برنامه‌پذیر کردن توسعه اقتصادی و تفکر برنامه‌ریزی در ایران در شکل نوین آن از سال‌های آغازین دوره پهلوی (قرن چهاردهم) آغاز شد و سال ۱۳۱۶ هجری شمسی به‌عنوان شروع زمینه‌های اجرایی برنامه‌ریزی در کشور به‌شمار می‌رود و از ابوالحسن ابتهاج به‌عنوان مغز متفکر برنامه‌ریزی توسعه در ایران، بنیان‌گذار نظام برنامه‌ریزی در ایران و یکی از پرشورترین حامیان جان مینارد کینز یاد می‌شود.

خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل اول

۱. مهم‌ترین سند مالی کشور چیست؟

الف) قانون برنامه و بودجه　　ب) قانون محاسبات عمومی

ج) قانون بودجه　　د) قانون برنامه‌های پنج‌ساله توسعه

۲. بودجه عمومی کشور یک برنامه ..... است؟

الف) کوتاه‌مدت و یک‌ساله　　ب) میان‌مدت و پنج‌ساله

ج) میان‌مدت و دوساله　　د) بلندمدت

۳. کلمه بودجه برگرفته از کلمه لاتین ..... در ادبیات ..... قدیم است.

الف) Program – انگلیس　　ب) Budgeting– فرانسه

ج) Bougette– انگلیس　　د) Bougette– فرانسه

۴. در ادبیات کلاسیک بودجه‌ریزی، مهم‌ترین منبع درآمدی بودجه سالیانه دولت چیست؟

الف) درآمدهای صادراتی ب) درآمدهای تولیدی و خدماتی

ج) درآمدهای مالیاتی د) درآمدهای منابع

۵. کلمه Bougette به ..... اشاره دارد و به دورانی برمی‌گردد که ..... .

الف) کیف چرمی- وزیر دارایی فرانسه صورت هزینه‌ها و درآمدهای کشور را جهت تصویب در کیف چرمی به مجلس ارائه می‌دهد.

ب) کیف چرمی- وزیر دارایی انگلیس صورت هزینه‌ها و درآمدهای کشور را جهت تصویب در کیف چرمی به مجلس ارائه می‌دهد.

ج) سند بودجه- وزیر دارایی فرانسه صورت هزینه‌ها و درآمدهای کشور را در یک سند واحد به مجلس ارائه می‌دهد.

د) سند بودجه- وزیر دارایی انگلیس صورت هزینه‌ها و درآمدهای کشور را در یک سند واحد به مجلس ارائه می‌دهد.

۶. قانون اساسی مشروطه چند اصل اقتصادی داشته است؟

الف) کمتر از ۵ اصل ب) ۱۵ اصل

ج) در حدود ۲۰ اصل د) بیش از ۲۸ اصل

۷. شکل‌گیری بودجه به معنای امروزی با چه دورانی همگام بوده است؟

الف) استقرار قاجاریان ب) استقرار پهلوی

ج) استقرار مشروطه د) تشکیل وزارت دارایی

۸. در کدام کشورها دولت ملزم به ارائه پیش‌نویس بودجه است، نه پیش‌نویس قانون بودجه؟

الف) کامن لا (کشورهای عضو خانواده وست مینستری)

ب) فرانسه- انگلیس

ج) ایران- مالزی

د) ژاپن- کره جنوبی

۹. در ایران بودجه .....

الف) سندی قانونی است. ب) ماهیت قانونی ندارد.

ج) ماهیت صرفاً سندی دارد. د) ماهیت صرفاً قانونی دارد.

۱۰. در ایران، اولین تعریف قانونی که از بودجه در نظام حقوقی مالی به عمل آمده است مربوط به کدام قانون است؟

الف) قانون مشروطه ب) قانون محاسبات عمومی

ج) قانون برنامه و بودجه د) قانون اساسی

۱۱. ابعاد سه‌گانه که جزو ماهیت بودجه بوده و هر تعریفی که ارائه می‌شود بر پایه آن می‌باشد کدام است؟

الف) مالی- اقتصادی، سیاسی- اجتماعی، برنامه ریزی-مدیریت

ب) مالی- فنی، حقوقی- سیاسی، برنامه‌ریزی- مدیریت

ج) مالی- اقتصادی، حقوقی- اجتماعی، سیاسی- مدیریت

د) مالی- اقتصادی، حقوقی- سیاسی، برنامه‌ریزی- مدیریت

۱۲. کدام مورد از عناصر تشکیل‌دهنده بودجه با توجه به مجموعه تعاریف آن در ایران نیست؟

الف) برنامه مالی دولت است.

ب) پیش‌گویی آینده است.

ج) برای یک سال مالی تهیه می‌شود.

د) دربرگیرنده کل درآمدها و هزینه‌های دولت است.

۱۳. کدام‌یک از عبارات زیر تعریف بودجه‌ریزی یا بودجه‌بندی است؟

الف) فرایند تعیین درآمدها و هزینه‌های دولت در یک سند واحد

ب) فرایند تخصیص اعتبار به برنامه‌های مصوب

ج) فرایند تصمیم‌گیری در مورد تعیین مخارج و درآمدهای یک کشور

د) فرایند تخصیص منابع محدود به نیازهای نامحدود

۱۴. کدام‌یک از عبارات زیر تعریف بودجه‌ریزی یا بودجه‌بندی است؟

الف) فرایند تعیین درآمدها و هزینه‌های دولت در یک سند واحد

ب) فرایند تخصیص اعتبار به برنامه‌های مصوب

ج) فرایند تصمیم‌گیری در مورد تعیین مخارج و درآمدهای یک کشور

د) فرایند تخصیص منابع محدود به نیازهای نامحدود

۱۵. روش‌های تهیه و تنظیم بودجه همواره تابعی از تحولات ..... است.

الف) اجتماعی ب) تکنولوژیکی

ج) صنعتی د) مالی

۱۶. در مرحله اول تکوین و تحول بودجه در جهان (۱۹۲۰-۱۹۳۵) تأکید عمده روی چه چیزی بود؟

الف) استفاده از بودجه به‌عنوان ابزار مدیریت مالی

ب) پیوند دادن بودجه و برنامه به‌عنوان معیاری برای تجزیه و تحلیل رفاه اقتصادی

ج) ایجاد یک سیستم با کفایت برای کنترل هزینه‌ها

د) بودجه بر مبنای صفر به‌عنوان ابزار برنامه‌ریزی راهبردی

۱۷. مرحله سوم تحول بودجه در جهان با پیوند بودجه و برنامه به‌عنوان معیاری برای ..... آغاز شد.

الف) مدیریت مالی دولت

ب) تجزیه و تحلیل رفاه اقتصادی

ج) بررسی شرایط اجتماعی و اقتصادی و سیاسی

د) برنامه‌ریزی راهبردی کلان

۱۸. به ترتیب سیر تکوین بودجه را به‌عنوان چه ابزارهای می‌توان قلمداد کرد؟

الف) کنترل - برنامه‌ریزی — مدیریت مالی - راهبردی

ب) راهبردی- مدیریت مالی- برنامه‌ریزی- کنترل

ج) برنامه‌ریزی- مدیریت مالی- راهبردی- کنترل

د) مدیریت مالی- برنامه‌ریزی - کنترل - راهبردی

۱۹. قبل از مشروطیت بودجه هر منطقه (ایالات و ولایت) در چه محلی تهیه می‌شد؟

الف) نظام‌نامه اداری ب) حساب خرج و دخل

ج) کتابچه‌های حساب د) کتابچه‌های جمع

۲۰. مسئول کتابچه‌های جمع با چه کسی و زیر نظر کدام مقام بود؟

الف) مستوفی — وزیر مالیه ب) دفتردار — وزارت دفتر

ج) کتابدار — والی د) مستوفی - پادشاه

۲۱. قبل از مشروطیت بودجه کدام نهاد به‌صورت مستقل از سایر ارکان دولت تهیه می‌شد؟

الف) دربار ب) قشون

ج) مستوفیان د) وزارت دفتر

۲۲. قبل از مشروطیت بودجه قشون توسط چه کسی تهیه می‌شد؟

الف) شاه ب) وزارت مالیه

ج) سازمان برنامه د) وزیر لشگر

۲۳. اولین بودجه رسمی تدوین شده در تاریخ ایران مربوط به دوران ..... بوده است.

الف) مشروطیت ب) قبل از مشروطه

ج) قاجاریان د) صفویان

۲۴. نخستین بودجه رسمی کشور توسط چه کسی تهیه شد؟

الف) شوستر ب) برنارد

ج) صنیع‌الدوله د) مستوفی‌الممالک

۲۵. اولین بودجه رسمی کشور به چه عنوانی معروف شد؟

الف) بودجه انقلاب ب) بودجه خونین

ج) بودجه کودتا د) بودجه مشروطیت

۲۶. عمده‌ترین بخش درآمد نخستین بودجه رسمی مالیات بر کدام بخش بود؟

الف) تولیدی و خدماتی ب) صادرات و واردات

ج) کشاورزی د) صنعت

۲۷. پس از صنیع‌الدوله کار تدوین بودجه به دست چه کسانی افتاد؟

الف) مستشاران خارجی

ب) کارشناسان سازمان برنامه

ج) وزیران مالیه و ریاست سازمان برنامه

د) خزانه‌داران

۲۸. پس از صنیع‌الدوله به ترتیب کدام افراد کار تهیه بودجه را بر عهده گرفتند؟

الف) مستوفی‌الممالک- شوستر ب) شوستر - برنارد

ج) برنارد – شوستر د) شوستر- مستوفی‌الممالک

۲۹. مورگان شوستر به چه دلیلی مأموریتش را در ایران خاتمه داد؟

الف) بدبینی شاه به اقدامات شوستر

ب) عدم ایفای تعهدات

ج) فشار روسیه و تهدید ایران به اخراج شوستر

د) فراخوانی شوستر توسط آمریکا

۳۰. سازمان برنامه در چه سالی به سازمان برنامه و بودجه ارتقا یافت؟

الف) ۱۳۴۶ ب) ۱۳۴۳

ج) ۱۳۲۷ د) ۱۳۴۴

۳۱. تلاش‌های اولیه برای شکل‌گیری و ترغیب حاکمان مبنی بر لزوم تهیه برنامه برای توسعه اقتصادی کشور توسط چه کسی انجام گردید؟

الف) خداداد فرمانفرمائیان ب) ابوالحسن ابتهاج

ج) محمد صفی اصفیا د) حسن مشرف نفیسی

۳۲. اعلام اصول انقلاب سفید در طول کدام‌یک از برنامه‌های توسعه عمرانی بود؟

الف) برنامه سوم ب) برنامه چهارم

ج) برنامه پنجم د) برنامه پنجم (اصلاح شده)



فصل دوم

اصول بودجه‌ریزی دولتی

هدف کلی

هدف کلی این فصل آشنایی دانشجو با اصول بودجه‌ریزی دولتی و مسائل خاص مربوط به هریک از اصل‌های بودجه‌ریزی است.

هدف‌های یادگیری

انتظار می‌رود دانشجو با مطالعه این فصل بتواند:

۱. اصل‌های مهم بودجه‌ریزی دولتی را نام ببرد.
۲. هریک از اصول بودجه‌ریزی دولتی را تعریف، تشریح و مسائل خاص مربوط به آن‌ها را بیان کند.
۳. کسری بودجه، انواع آن و روش‌های تأمین کسری بودجه را توضیح دهد.

مقدمه

یکی از مباحث پر چالش حوزه بودجه، اصول بودجه می‌باشد. در واقع همان‌گونه که در ادامه تشریح خواهد شد در میان اصول بین صاحب‌نظران و دولت‌های گوناگون، اختلاف‌نظرهای زیادی وجود دارد و باتوجه به سیالگی بودجه، استثنا و مسائل موردی متعددی در میان اصول مشاهده می‌شود. لذا عنوان اصل، برای تشریح مواردی که بودجه باید با رعایت آن‌ها تدوین و تنظیم شود صحیح نیست؛ اما باتوجه به رویه‌های موجود و شناخته شدن این ویژگی‌ها، به‌عنوان اصل، در این کتاب نیز به این شاخص‌ها

به‌عنوان اصل اشاره شده است. برخی از اصول بودجه از عمومیت بیشتری مابین صاحب‌نظران برخوردارند که به آن‌ها اصول اصلی بودجه می‌توان گفت و به سایر اصولی که چندان مورد اجماع نیستند به‌عنوان سایر اصول، اشاره شده است.

۲-۱ اصول بودجه

اصول متعددی برای بودجه‌ریزی دولتی تدوین شده است، در بعضی از این اصول یک توافق نظر ضمنی وجود دارد، و در برخی دیگر از اصول، تفاوت دیدگاه‌هایی مابین صاحب‌نظران وجود دارد. با توجه به تفاوتی که در ساختار دولت، اختیارات دولت و نوع حکومت در بین جوامع مختلف وجود دارد و همچنین پویایی وظایف و اختیارات دولتی در طول زمان، این تفاوت‌ها قابل توجیه می‌باشند.

جدول ۲-۱. اصول جامع بودجه

اصول	شرح کوتاه
سالانه بودن	بودجه دولت‌ها به‌منظور واقعی بودن پیش‌بینی‌ها و دلایل فنی و سیاسی به‌صورت سالانه تنظیم می‌شود
تعادل بودجه	در بودجه باید هزینه‌ها برابر با درآمدها باشد.
وحدت بودجه	بودجه باید در یک سند تهیه و به تصویب برسد.
کاملیت بودجه	بودجه باید کامل و جامع و به‌طور ناخالص (بدون تهاتر درآمد از هزینه‌ها) باشد.
شاملیت (تفصیل) بودجه	بودجه باید به‌صورت مشروح و به ریز تهیه و تنظیم شود.
تخصیص بودجه	ارقام بودجه به همان ترتیب و وضعی که تصویب شده است مصرف شود.
انعطاف‌پذیری	ضمن رعایت قوانین توسط مدیران اجرایی داشتن انعطاف در اجرای بودجه لازم است.
سایر اصول	علاوه بر اصولی که اکثر صاحب‌نظران بر روی آن‌ها اتفاق‌نظر داشته و در واقع جنبه عمومی دارند، نظریه‌پردازانی دیگر نیز اصولی را مطرح کرده‌اند. ۱. تفکیک هزینه‌های مستمر از غیرمستمر ۲. وضوح (شفافیت) ۳. تقدم درآمدها بر هزینه‌ها ۴. قانونی بودن ۵. قابل اعتماد بودن ۶. اصل تنوع ۷. تحدیدی بودن هزینه‌ها ۸. تخمینی بودن هزینه‌ها

به ما بپیوندید
@LOTUS__PNU

۱. اصل سالانه بودن بودجه: سالیانه بودن بودجه ازجمله اصولی در بودجه‌ریزی به شمار می‌رود که در قوانین ایران نیز منعکس شده است. در تعاریف قانونی صورت گرفته از بودجه، مدت‌دار بودن و به تعبیر دیگر سالیانه بودن، یک عنصر مشترک است، به‌گونه‌ای که نمی‌توان وصف موقتی بودن را از مفهوم بودجه جدا کرد (حبیب نژاد و منصوری بروجنی، ۱۳۹۵).

بودجه کشور برنامه مالی دولت است، چون در هر برنامه بایستی فاصله زمانی خاصی در نظر گرفته شود و یا به عبارت دیگر، آغاز یا پایانی برای آن مشخص کرد. این بعد زمانی در اختیار قانون‌گذار است. بودجه نوعی پیش‌بینی است و ماهیت آینده‌نگری دارد. علت انتخاب یک سال، بیشتر به خاطر امکانات دقیق‌تر و پیش‌بینی روشن‌تر اوضاع و احوال اقتصادی جامعه می‌باشد، فاصله زمانی کمتر از یک سال، به خاطر کار عظیمی که تهیه بودجه می‌طلبد، بی‌فایده خواهد بود و زمان‌های طولانی بیش از یک سال، پیش‌بینی دقیق را مشکل می‌نماید.

اصل بودن یا نبودن بودجه سالیانه؟

۱. **توجیهاتی برای عدم لزوم سالانه بودن بودجه:** از آنجائی که تهیه و تنظیم بودجه کاری دشوار و زمان‌بر است و گاه بیش از نیمی از سال را به خود اختصاص می‌دهد، از طرف بعضی از صاحب‌نظران پیشنهاد شده است که بودجه برای زمانی طولانی‌تر از یک سال تهیه و تنظیم شود.

سالیانه بودن بودجه مبتنی بر دو حکمت اصلی، یعنی سالیانه بودن سری درآمدزایی دولت و امتناع حسابرسی در بازه‌های کوتاه‌تر از یک سال بوده است، که امروزه وجهی ندارد. علاوه بر این، نتایج تبعی سالیانه بودن همچون ایجاد بینش مقایسه‌ای و هدف‌گذاری راهبردی نیز از طرق دیگری مانند برنامهٔ مالی بلندمدت قابل تأمین است. اصل سالیانه بودن در عمل با استثنائات فراوانی اجرا می‌شود. اگرچه افزایش بازه‌های بودجه‌ریزی با این ایراد مواجه است که دولت‌ها نمی‌توانند به تغییر ارادهٔ مردم و چرخش قدرت واکنش مناسب نشان دهند، در وضعیت فعلی هر دولتی به نحوی با نتایج سیاست‌گذاری‌های گذشته درگیر است. با امکانات و اقتضائات عصر حاضر، نیازی به تأکید بر سالیانه بودن بودجه به‌عنوان یک اصل نیست.

۲. توجیهاتی برای لزوم سالانه بودن بودجه

- **جنبه فنی:** دولت‌ها وقتی بودجه را تهیه می‌کنند باید معیارهایی جهت پیش‌بینی درآمدها و تخمین هزینه‌ها داشته باشند، پیش‌بینی باید به‌ناچار در بعد زمانی انجام گیرد، لذا باید بودجه در یک محدوده گنجانیده شود و بودجه‌ریزی نوعی برنامه‌ریزی است که بایستی فاصله زمانی خاص برای آن در نظر گرفته شود. این نقطه را جنبه فنی گویند و ازنظر فنی بهتر است که سال را که واحدی مشخص می‌باشد برای مدت‌زمان بودجه در نظر گرفت، یکی از دلایلی که توجه کننده این مطلب می‌باشد شرایط جوی می‌باشد.
- **جنبه سیاسی:** تهیه و تنظیم بودجه یک‌ساله از این نظر جنبه سیاسی دارد زیرا هرساله دولت ناچار است نظر موافق نمایندگان مردم را به خود جلب نماید و در مورد برنامه‌هایش به هدف‌های خود رأی اعتماد بگیرد، درصورتی‌که این زمان افزایش یابد نمایندگان مردم نمی‌توانند به‌موقع از عملیات دولت آگاهی یابند و بر آن صحه گذارند و یا تغییر جهت برنامه را از دولت بخواهند. کنترل هزینه‌های عمومی و تأمین منابع درآمد آن از امتیازات مجلس است تا به‌جای مردم و به‌عنوان نماینده مردم در امور کشور تصمیم‌گیری و تأثیرگذاری نمایند.

امروزه همه دولت‌ها به‌منظور کنترل دقیق‌تر و واقعی‌تر شدن بودجه، اصل سالانه بودن بودجه را رعایت می‌کنند؛ و بودجه خود را بر مبنای یک سال تهیه و تنظیم می‌کنند. اغلب کشورها بودجه را برنامه کوتاه‌مدت خود قلمداد می‌کنند و معمولاً سعی دارند سند بودجه را در یک مسیر منظم و راهبردی قرار دهند. به همین منظور معمولاً دولت‌ها دارای اسناد بالادستی و راهبردی با نگاه میان‌مدت و بلندمدت هستند که بر پایه آن‌ها، سند بودجه تهیه می‌شود. به‌عنوان‌مثال در ایران اسناد بالادستی مانند برنامه‌های پنج‌ساله توسعه (سند میان‌مدت) و سند چشم‌انداز بیست‌ساله (سند بلندمدت) به‌عنوان برنامه‌های بلند مدتری هستند که سند بودجه در راستای این برنامه‌ها تدوین می‌شود.

استثنا حاکم بر اصل سالانه بودن

۱. **بودجه‌های چند دوازدهم:** هرگاه دولت نتواند تا پایان سال، بودجه سال آینده را تنظیم و به مجلس ارائه کند، و یا مجلس، کار بررسی و تصویب بودجه را نتواند تا پایان سال خاتمه دهد و یا ایراداتی بر بودجه اعمال کند که دولت نتواند تا پایان سال به اصلاح آن

بپردازد، در این شرایط، دولت ناگزیر است برای پرداخت‌های خود از مجلس تقاضای اعتبار موقت نماید. مثلاً به‌صورت یک دوازدهم برای یک ماه، دو دوازدهم برای دو ماه و.... تصویب این نوع بودجه را با توجه به شرایط زمانی و مکانی باید معلول ناتوانی دولت‌ها در ارائه بودجه سالیانه یا بحران‌های سیاسی، اقتصادی و مالی دانست. استثناهای وارده بر این اصل در ایران بودجه‌های ۱/۱۲ (یک دوازدهم)؛ ۲/۱۲ (دو دوازدهم) و ... یعنی بودجه‌های یک‌ماهه و دوماهه و ... است. معمولاً برخی دولت‌ها در تهیه و تصویب بودجه چه در دولت چه در مجلس با مشکلاتی مواجه می‌شوند که نمی‌توانند تا پایان سال، بودجه سال بعد را تصویب کنند. ملاک بودجه هر ماه، یک دوازدهم بودجه تصویب شده سال قبل از لایحه بودجه فعلی می‌باشد.

۲. **اعتبارات برنامه‌ای:** بنابر اصل سالانه بودن بودجه، اعتباراتی که در سال مالی منظور می‌گردد باید در جریان همان سال مصرف شوند؛ اما؛ از آنجایی که دولت اقدام به عملیاتی می‌کند که اجرای آن، زمانی بیش از یک سال لازم دارد و یا سفارشاتی انجام می‌دهد که ظرف چند سال قابل پرداخت است، منظور کردن همه وجوه معامله در بودجه یک سال، نه تنها ضرورت ندارد، بلکه باعث بالا رفتن حجم بودجه و عدم توازن بین دخل و خرج دولت می‌شود.

اگر تعهدات برنامه به‌صورت یکجا مورد تصویب مجلس قرار گیرد، تعهدات خودبه‌خود در هر سال انجام خواهند شد؛ ولی اگر تعهدات برنامه منوط به اجازه بودجه سالانه باشند، به شرطی قابل پرداخت و اجرا خواهند بود که مجوز پرداخت از طرف مجلس، داده شده باشد. البته تقدیم لایحه برنامه به مجلس و تصویب آن، اجازه اعتبار یا پرداخت نیست و فقط بودجه سالانه، حدود اعتبارات و پرداخت‌ها را تعیین می‌کند.

برنامه چند ساله دولت و اجرای سالانه هدف‌های آن، نمی‌تواند به‌عنوان انحراف از اصل سالانه بودن بودجه محسوب شود؛ بلکه در حقیقت، نوعی ایجاد ارتباط بین بودجه و برنامه، و یک نوع اعلامیه رسمی دولت مبنی بر اراده مشترک دولت و مجلس در انجام برنامه‌های چند ساله عمرانی است.

محمد مصدق در کتاب اصول و قواعد و قوانین مالیه، بر تعریف بودجه حاشیه‌هایی زده است. از جمله در مورد قید سالیانه بودن بودجه، یکی از دلایل احتمالی این امر را یک‌ساله بودن مأخذ مالیات ستانی ارضی دانسته است. محصولات کشاورزی مانند برنج، گندم و کشمش در چرخهٔ یک‌ساله به عمل می‌آمده‌اند و منطقاً مالیات ستانی از مردم نیز از چرخهٔ یک‌ساله تبعیت می‌کرده است. همین چرخهٔ یک‌سالهٔ درآمدزایی

دولت‌ها، بودجه‌های عمومی یک‌ساله را رقم زده است. ایشان به استثنائاتی در آن زمان اشاره می‌کند. کشوری مثل هلند که در یک دوره پانزده ساله، در قرن نوزدهم بودجه را به‌صورت ده‌ساله تدوین می‌کرده است (مصدق، ۱۳۷۷).

مفهوم سالیانه بودن بودجه ناشی از تأمین درآمدهای دولت بر یک روند- چرخهٔ کشاورزی بوده است. این روند- چرخه به‌صورت متعارف در دنیا یک‌ساله بوده و هزینه کرد نیز بر مبنای درآمد شکل می‌گرفته است. آیا امروزه تکرارشوندگی و چرخهٔ درآمدزایی دولت‌ها و به‌صورت خاص دولت ایران یک‌ساله است؟ در سال‌های اخیر اتکای اصلی درآمدهای عمومی در ایران به درآمدهای مالیاتی و درآمدهای نفتی بوده است (پیله فروش، آتش‌بار و دیگران، ۱۳۹۴).

اصل سالیانه بودن بودجه که در قانون اساسی آلمان تصریح شده، مانع از آن نیست که در این کشور بودجه‌ای برای دو سال تهیه و تقدیم مجلس شود، هرچند در مقام رسیدگی، هر سال جداگانه بررسی می‌شود. در فرانسه نیز استثنائاتی برای اصل سالیانه بودن وجود دارد. در فرانسه گزارش‌های سالیانه در مورد وضعیت اجرای بودجه وجود دارد و به‌ویژه ترتیبات نهادی گسترده‌ای برای این گزارش‌ها دیده می‌شود (لاینر و جانگ[1]، ۲۰۰۴).

در ایران در زمان تهیه لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، علاوه بر تدوین بودجه برای سال ۱۳۹۹ پیش‌بینی‌هایی نیز برای بودجه سال ۱۴۰۰ انجام شده است. گرچه نمی‌توان این اقدام را به معنای دوسالانه کردن بودجه قلمداد کرد، ولی به‌نوعی تصمیماتی برای بودجه دو سال آتی در بودجه سال ۱۳۹۹ انجام پذیرفته است.

۲. اصل تعادل بودجه: تفکر تعادل در بودجه را باید در مباحث مربوط به نقش دولت در اقتصاد و به‌خصوص اندیشه‌های آدام اسمیت[2] جست‌وجو کرد. براساس این اصل درآمدها و هزینه‌های دولت در سند بودجه باید مساوی بوده و بودجه فاقد کسری و یا مازاد باشد.

این اصل به معنای حفظ موازنه بین درآمدها و مخارج به‌گونه‌ای است که دولت بتواند بدون متوسل شدن به استقراض، تعهدات مالی خود را بپردازد. آدام اسمیت معتقد است، دخل‌وخرج دولت باید به‌طور دقیق و برابر باشد، این طرز تفکر به نظر کسانی که

---

1. Lienert & Jung
2. Adam Smith

دولت را فقط حامی عدالت و نظم اجتماعی می‌داند عجیب نیست، همان‌طوری که از نام این اصل استنباط می‌شود، تعادل بین درآمدها و هزینه‌های دولت در یک دوره یا سند مالی است، به‌گونه‌ای که دولت بتواند بدون استقراض تعهدات مالی خود را انجام دهد و بنابراین اصل جمع ارقام کلیه منابع درآمدهای پیش‌بینی شده باید با جمع ارقام هزینه‌هایی که برای سال بودجه در اجرای برنامه‌ها و فعالیت‌های مصوب محاسبه و یا برآورد می‌گردد، برابر و مساوی باشد به عبارت دیگر بودجه دولت نباید کسری و یا مازاد داشته باشد.

استدلال‌های طرفداران تعادل بودجه و طرفداران عدم تعادل بودجه

- **تعادل:** طرفداران این نظریه معتقدند دولت موظف است تعادل بودجه خود را سالانه با تنظیم مخارج نسبت به درآمدها رعایت کند. به اعتقاد این گروه کسری بودجه باعث ایجاد تورم می‌شود. همچنین این کار باعث جلوگیری از رشد بی‌رویه بخش عمومی و مخارج دولت می‌شود. آدام اسمیت از این نظریه حمایت می‌کرد. اگر برای رعایت توازن بودجه اجباری وجود نداشته باشد دولت به‌منظور کسب شهرت مالیات‌ها را کاهش و مخارج خود را بالا می‌برد، درنتیجه دچار کسر بودجه خواهد شد. میلتون فریدمن[1] از اقتصاددانان دیگری است که دوره معاصر از این نظریه حمایت می‌کند.
- **عدم تعادل:** طرفداران این نظریه خواهان انجام وظایف اقتصادی دولت هستند و معتقدند مهم‌ترین وظیفه دولت ایجاد ثبات اقتصادی از طریق بودجه در اقتصاد است و به‌هیچ‌وجه نباید به تعادل یا عدم تعادل بودجه دولت توجه شود. گاهی ممکن است به عدم تعادل در بودجه دولت نیاز باشد. از نظر این دسته از نظریه‌پردازان وجود عدم تعادل در بودجه دولت نه تنها نامناسب نیست بلکه برای دست‌یابی به هدف‌های اقتصادی در سطح کلان لازم نیز هست. کینزین‌ها[2] معتقدند کسر بودجه به‌وسیله گذاشتن پول در دست مردم و تجار تقاضای کالاها و خدمات را در جامعه افزایش می‌دهد، بنابراین موجب تحریک اقتصاد است.
- **راه سوم؛ حمایت از تعادل بودجه ولی نه به‌صورت سالانه (بودجه ادواری):** امروزه توجه به مسئله تعادل سالانه در بودجه فقط جنبه سیاسی دارد. تداوم وجود عدم تعادل درازمدت در بودجه دولت ممکن است آثار نامطلوبی داشته باشد. طرفداران این نظریه

1. *Milton Friedman*
2. kynesian

معتقدند بودجه دولت باید در یک دور تجاری چندساله متوازن شود. این گروه خواستار ایجاد تعادل بودجه دولت به‌صورت دوره‌ای هستند به ترتیبی که دوره رکود اقتصادی را با مازاد دوره رونق اقتصادی جبران کرد. در این راستا باید در نظر داشت که نظر به اینکه دوره رونق با تورم همراه است ارزش واقعی بخشی از درآمدهای دولت به‌مراتب کمتر از ارزش اسمی آن‌ها خواهد بود.

این اصل همان‌طور که اشاره گردید مربوط به دانشمندان کلاسیک علم اقتصاد بوده است و در شرایط کنونی از قاطعیت چندانی برخوردار نیست و برای توسعه اقتصادی و سیاست کسر بودجه استفاده می‌شود و در بعضی اوقات عدم تعادل بودجه برای توسعه اقتصادی حتی مفید نیز شمرده می‌شود. در زمان ما اصل تعادل اقتصادی مورد نظر می‌باشد نه تعادل بین ارقام درآمد و هزینه، علت مخالفت کلاسیک‌ها با کسر بودجه این است که دولت بایستی به قرضه متوسل شود و برای پرداخت قرضه، مالیات را افزایش دهد و آخرین سیاست انتشار پول است که سبب ایجاد تورم خواهد گردید.

دلیل دیگر مخالفت کلاسیک‌ها با مازاد بودجه در این است که درآمد اضافی نوعی برداشت از درآمد خصوصی است که موجب محدودیت بخش خصوصی از یک طرف و از طرف دیگر عامل وسوسه جهت مخارج دولت‌ها می‌گردد.

استثنا حاکم بر اصل تعادل بودجه
کسری بودجه: بیشتر بودن هزینه‌ها از درآمدها
مازاد بودجه: بیشتر بودن درآمدها از هزینه‌ها

کسری بودجه و مازاد بودجه از استثناهای حاکم بر اصل تعادل بودجه هستند. **مازاد بودجه** در شرایطی به وجود می‌آید، که هزینه‌های دولت کاهش یافته یا درآمدهای دولت افزایش یابد. به‌طورکلی هرگاه درآمدهای بودجه بیشتر از هزینه‌های آن باشد، مازاد بودجه رخ می‌دهد. به دلیل اصل تقدم درآمد بر هزینه، مازاد بودجه معمولاً در حالت‌های خاص اقتصادی (افزایش بیش از حد صادرات، وفور منابع، شناسایی درآمدهای قابل اتکا و پایدار جدید، نوسانات قیمت نفت و ...) رخ می‌دهد و به دلیل هزینه‌های زیاد دولت‌ها، معمولاً به ترتیبی عمل می‌شود که مازاد بودجه درنهایت به سمت صفر شدن تمایل پیدا

کند. غالباً در زمان مازاد بودجه دولت‌ها ضمن کاهش سختگیری‌های مالی و افزایش برخی پرداخت‌ها، نهایتاً مازاد بودجه را به ترتیبی مدیریت می‌کنند که تعادل بودجه به همان شکل نخستین برقرار شود. در شرایطی که مازاد بودجه به ارقام قابل اتکایی برسد، دولت‌ها سازوکارهای خاصی را تعیین می‌کنند؛ که از آن جمله می‌توان به تشکیل صندوق‌های ذخیره ارزی، توسعه ملی و ... اشاره کرد.

کسری بودجه نیز وقتی درآمدهای برآورده شده محقق نشوند و یا هزینه‌های پیش‌بینی شده کمتر از واقعیت باشد به وجود می‌آید. باتوجه به اهمیت کسری بودجه در ادامه به شرح آن پرداخته خواهد شد.

- **کسری بودجه:** طی سال‌های متمادی، مکاتب مختلف نظریات گوناگونی در مورد عوامل مؤثر بر کسری بودجه ارائه داده‌اند. به‌طور مثال کینزین‌ها اعتقاد داشتند که کسری یا مازاد بودجه می‌تواند در بهبود نوسانات اقتصادی مؤثر عمل کند. به‌گونه‌ای که در دوره رکود، میزان تولید پایین است و درآمد ملی نیز پایین می‌باشد و بدین ترتیب دولت با توسل به اعمال سیاست‌های کسری بودجه از طریق افزایش هزینه‌های خود تا حدودی در جهت کاهش رکود اقتصادی عمل می‌کند (کمیجانی، ورهرامی، ۱۳۹۱). در بسیاری از کشورها از سیاست کسری بودجه به‌عنوان یکی از ابزارهای سیاست مالی استفاده می‌کنند. غالباً اگر کسری بودجه دولت به جهت افزایش مخارج جاری (حقوق و دستمزد، مخارج مصرفی) باشد با شکل‌گیری و افزایش تقاضای کل احتمال تورم وجود دارد، اما اگر کسری بودجه به‌صورت کنترل شده و برای اعمال سیاست‌های فعال مالی از طریق سرمایه‌گذاری اقتصادی باشد، می‌تواند سیاستی در راستای بهبود فضای کسب‌وکار، خروج از رکود و هدایت اقتصاد به سمت اقتصاد کامل قلمداد شود. مطابق گزارش بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول (۲۰۱۸) وجود کسری بودجه‌های مزمن در کشورها سرعت انباشت بدهی دولت را افزایش داده است. به همین دلیل، در کشورهای در حال توسعه ارتباط میان بدهی دولت و تورم تأیید می‌شود، درحالی‌که این ارتباط در کشورهای توسعه یافته تأیید نمی‌شود. درحالی‌که برخی تحقیقات مانند مطالعات بایترز و توماس[1] (۲۰۱۱) و باستو و باترس[2] (۲۰۱۰) نشان می‌دهند که در کشورهای توسعه

1. Bywaters & Thomas
2. Bassetto & Butters

یافته بین کسری بودجه و تورم ارتباطی وجود ندارد و معتقدند استقلال بانک‌های مرکزی، از یک‌سو، سیاست پولی مناسب با تورم پایین را ممکن کرده و از سوی دیگر، دولت‌ها را از وسوسه پولی کردن بدهی دور نگه داشته است؛ به‌طوری‌که ارتباطی میان کسری بودجه و تورم مشاهده نمی‌شود. بعضی از مطالعات دیگر مانند آکتش[1] و دیگران (۲۰۱۰) و آیسن و هونر[2] (۲۰۱۳) بر نقش تورم و بهره بر کسری بودجه به‌خصوص در کشورهای در حال توسعه تأکید دارند.

جدول ۲-۲. انواع کسری بودجه

کسر بودجه اداری (غیرمعقول)	کسر بودجه اداری کسر بودجه‌ای است که درنتیجه فقدان سازمان صحیح اداری به وجود می‌آید، در این‌گونه موارد در واقع به علت سازمان ناقص و درنتیجه عدم هماهنگی در کار، مخارج اداری اغلب حیف میل شده و بازده کار کارمندان دولت به‌شدت پایین می‌آید. به‌خصوص اگر در این‌گونه موارد بدون توجه به اصول مدیریت و سازمان از نظر بهره‌برداری از کادر موجود، دولت مجبور شود از نظر اجرای وظایف عمومی متوسل به استخدام جدید کارمند گردد. به‌تدریج مخارج اداری نامتناسب با سایر مخارج افزایش می‌یابد، و در نتیجه در بودجه عادی دولت کسر بودجه به‌صورت افزایش مخارج اداری ظاهر می‌گردد. اقتصاددانان به این نوع کسر بودجه، کسر بودجه غیرمعقول می‌گویند، که باید دولت با تمام قوا در طرد آن بکوشد.
کسربودجه ناشی از شرایط خاص اقتصادی	کسر بودجه ناشی از اوضاع و احوال اقتصادی در تعقیب تغییر اوضاع اقتصادی از مرحله به مرحله دیگر بروزمی کند. مثال: حرکت از اقتصاد دولتی به سمت اقتصاد بازار خصوصی. این نوع کسر بودجه به علت فقدان هماهنگی و تقارن بین درآمدها و مخارج عمومی در بودجه ظاهر می‌شود. از این نظر که درآمدها در مراحل مختلف تغییر وضع اقتصادی هماهنگی خود را با مخارج از دست می‌دهند، و در نتیجه کسر بودجه ظاهرمی شود. کاهش درآمدهای دولت از نظر اوضاع و احوال اقتصادی گاه ممکن است بر اثر نوسانات خیلی کوتاه، مانند نوسانات فصلی، به‌صورت کاهش محصول ملی درنتیجه خشک‌سالی و نظایر آن و گاه بر اثر حوادث طبیعی مانند سیل و زلزله باشد، چنین کسر بودجه‌هایی در مالیه جدید اجتناب‌ناپذیر تلقی می‌شود و باید تا حدودی آن را قابل‌قبول دانست و به‌عنوان کسر بودجه معقول از طریق سیاست پولی و سیاست مالی اثر را تا حد امکان تأمین مالی کرد (علوی طبری، ۱۳۸۱).

1. Aktas
2. Aisen & Hauner

	کسری بودجه از نوع معقول به دلایل زیر ایجاد می‌شود: الف) به علت تغییر شرایط اقتصادی از دوره رونق به مرحله بحران و رکورد ایجاد می‌شود. در دوره‌هایی تغییرات زیادی در وصول درآمد ایجاد می‌شود درحالی‌که دولت تعهدات زیادی را انجام داده است قادر به کاهش مخارج خود نیست. دولت در دوره‌های مانند رکورد اقتصادی نه تنها نمی‌تواند مخارج خود را محدود کند بلکه گاهی به افزایش هزینه روی می‌آورد. بنابراین در مراحل رشد اقتصادی با افزایش درآمد مواجه می‌باشد ولی در مراحل تنزل و منع اقتصادی دچار کسر بودجه می‌شود. ب) تغییرات و نوسانات فصلی که کوتاه‌مدت، می‌باشد ممکن است موجب کاهش درآمدهای دولت شود مانند: ۱. کاهش قیمت نفت ۲. کاهش محصولات کشاورزی ج) حوادث غیرمترقبه که محصولات ملی را کاهش می‌دهد و ظرفیت مالیاتی جامعه محدود شده و سهم مالیات دریافتی دولت کاهش می‌یابد. کسر بودجه ناشی از اوضاع اقتصادی اجتناب‌ناپذیر است، در چنین شرایطی اگر دولت هزینه‌های خود را کاهش دهد وضع اقتصادی بدتر خواهد شد.
کسر بودجه مربوط به ساختار اقتصادی	این نوع کسر بودجه در تعقیب عدم هماهنگی بین دخل‌وخرج عمومی بروز می‌کند. عدم هماهنگی گاه در نتیجه افزایش مخارج عمرانی به‌منظور تقویت زیربنای اقتصادی در بلندمدت به وقوع می‌پیوندد، به‌طوری‌که در تعقیب آن ساختمان اجتماعی و اقتصادی تحول می‌یابد و اقتصاد کشور از مراحل ابتدایی توسعه اقتصادی به مراحل بالاتر توسعه می‌رسد.

هرگاه دولت به دلیل افزایش هزینه‌ها، یا کاهش درآمدها و یا غیرواقعی بودن درآمد و عدم تحقق آن با کسری بودجه مواجه شود، به‌منظور انجام تعهدات بودجه‌ای و انجام هزینه‌های طرح شده در قانون بودجه، باید نسبت به تأمین کسری بودجه اقدام نماید. استقراض از منابع بانک مرکزی نیز یکی از راه‌های تأمین کسری بودجه دولت است که البته به دلیل افزایش بدهی دولت به سیستم بانکی موجب افزایش پایه پولی می‌شود و عوارض آن افزایش نقدینگی و تورم در جامعه خواهد بود و نوعی مالیات تورمی را به دنبال دارد (گای[1] و کاوادیو[2]، ۲۰۱۸).

1. Guy
2. Kouadio

ایجاد بدهی (تعهد)، پیش‌فروش کالا و خدمات، ایجاد درآمدهای جدید، کاهش هزینه‌ها، دریافت وام (استقراض) از بانک‌های داخلی و خارجی از جمله راهکارهای دولت به‌منظور تأمین کسری بودجه به شمار می‌رود که در زیر هرکدام از این راهکارها تشریح می‌شود.

جدول ۲-۳. راهکارهای تأمین کسری بودجه

ایجاد بدهی (تعهد)	انتشار اوراق قرضه (اوراق مشارکت) به‌عنوان تعهد دولت به صاحبان (خریداران) اوراق به‌منظور تأمین اعتبار برای رفع کسری بودجه. دولت تضمین خواهد کرد سود مشارکت (یا بهره اوراق قرضه) را در سررسید اوراق پرداخت نماید. دولت می‌تواند با انتشار اوراق قرضه دولتی، پس‌اندازهای کوچک و کم‌حجم مردم را جمع‌آوری کرده و به‌سوی سرمایه‌گذاری‌های اقتصادی هدایت کند. دولت‌ها با انتشار و فروش اوراق قرضه دولتی ضمن اجرای برنامه‌های تولیدی و عمرانی خود، چون پول جدیدی را به جامعه تزریق نمی‌کند، موجب ایجاد تورم نخواهد شد. روی آوردن دولت به چاپ و انتشار اوراق بهادار (استقراض داخلی) به معنای افزایش تقاضای دولت برای اعتبارات است که اولین تأثیر آن در بازار پولی، افزایش نرخ بهره و به دنبال آن کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی است. اگر دولت‌ها نتوانند در پرداخت تعهدات خود (اصل و سود اوراق بهادار) در سررسید اقدام کنند، اعتماد و اطمینان خریداران نسبت به اوراق دولت کاهش می‌یابد و دولت‌ها دیگر نمی‌توانند به‌صورت مناسب از این ابزار استفاده کنند.
پیش‌فروش کالا و خدمات	دولت می‌تواند با ورود به بازارهای آتی، نسبت به پیش‌فروش کالا یا خدمات قابل‌ارائه خود به جوامع هدف اقدام کند.
ایجاد درآمدهای جدید	از طریق افزایش قیمت و تعرفه کالا و خدمات دولتی، شناسایی منابع جدید مالیاتی، افزایش نرخ مالیات، افزایش قیمت حامل‌های انرژی، و ... .
کاهش هزینه‌ها	راهکاری عمومی و در دسترس است. معمولاً در زمان کسری بودجه دولت‌ها همواره تلاش دارند با مدیریت و کاهش هزینه‌ها نسبت به کاهش تبعات کسری بودجه اقدام کنند. کاهش هزینه‌ها از روش‌های زیر قابل انجام است: - کاهش هزینه‌های جاری - رعایت صرفه‌جویی یا حذف هزینه‌های غیرضروری - کاهش هزینه‌های عمرانی با تعیین اولویت می‌تواند طرح‌های عمرانی که اولویت کمتری دارند را حذف کنند.

	معمولاً دولت‌ها در زمان کسری، کاهش هزینه‌ها را به همراه سایر راهکارها در نظر می‌گیرند.
استقراض داخلی (دریافت وام از منابع داخلی)	دولت می‌تواند برای جبران کسری بودجه از بانک مرکزی وام دریافت کند. تأمین کسری بودجه از طریق استقراض از نظام بانکی به معنای افزایش نقدینگی و به دنبال آن افزایش نرخ تورم خواهد بود. تورم درجه اعتماد مردم به توان کارشناسی دولت و قدرت طراحی و اجرا و نحوه علامت‌دهی سیاست‌گذاران به جامعه را تعیین می‌کند. ترسیم تصویر غیرواقعی بسیار خوش‌بینانه از نتایج کار به همان اندازه مضر و خطرناک است که تصویر بسیار تیره از آن، چرا که اگر در چنین شرایطی ارزش کالا اعم از تولیدات داخلی و یا واردات متناسب با برداشت انجام شده از سیستم بانکی و خروج آن نباشد، به‌یقین قیمت‌ها افزایش خواهد یافت. در ایران عمده‌ترین راه تأمین کسری بودجه، استقراض از نظام بانکی است؛ اما این راه تأمین کسری بودجه چند سالی است که توسط مجلس ممنوع شده است.
استقراض خارجی (دریافت وام از منابع خارجی)	ایجاد بدهی در قالب دریافت اعتبارات از سازمان‌های بین‌المللی، بانک‌ها، صندوق‌ها یا دولت‌های خارجی

در بحث استقراض (داخلی و خارجی) برای تأمین منابع کسری بودجه، بین شیوه‌ها و فرایند و همچنین اثرات استقراض داخلی با استقراض تفاوت‌هایی وجود دارد.

استقراض داخلی	استقراض داخلی بستگی به جریان انتقالات ثروت در داخل یک جامعه دارد. برای مثال وقتی‌که وامی گرفته می‌شود. پول از سهام‌دهندگان به دولت منتقل می‌شود، سپس دولت نیز آن‌ها را به پیمانکاران، کارمندان و مستخدمین دولت و سایر مردم از طریق خرید کالاها و خدمات، منتقل می‌کند و به‌این‌ترتیب، پول از بخش‌های مختلف جامعه به دیگر بخش‌ها انتقال می‌یابد. در چنین حالتی، واضح است که به‌طورکلی، بار پولی بدهی به‌صورت مستقیم در جامعه وجود ندارد، اما یک بار واقعی مستقیم (مثل فدا نمودن و لطمه زدن به رفاه اقتصادی) در ارتباط با ماهیت نقل و انتقالات ثروت ایجاد خواهد شد. اگر از طریق این نقل و انتقالات، ثروت بین تعداد افراد بیشتری توزیع گردد، مثلاً از غنی به فقیر منتقل گردد، در چنین حالتی، بدهی عمومی به‌عنوان یک عامل سودمند و نه یک بار و فشار مالی، تلقی خواهد شد؛ اما اگر بدهی عمومی موجب گسترش درآمد ثروتمندان و افزایش هزینه فقرا شود، عامل تحمیل بار واقعی خواهد بود.

استقراض خارجی	استفاده از استقراض یا سرمایه خارجی، هنگامی توجیه‌پذیر است که همه یا بخشی از منابع موردنیاز برای پروژه‌ها را نتوان در داخل کشور تأمین نمود. در این حالت اگر دولت‌ها نتوانند از روش‌هایی مانند استفاده از ذخیره ارزی خود یا دیگر روش‌های تأمین مالی بین‌المللی، سرمایه خارجی موردنیاز خود را تأمین نمایند، می‌توانند اقدام به استقراض خارجی نمایند. همچنین لازمه تشخیص میزان نیاز به سرمایه و وام خارجی این است که در هنگام تعریف پروژه‌ها، برآورد دقیقی از منابع و امکانات لازم جهت انجام پروژه صورت پذیرد و از تخصیص غیر کارشناسی و غیر مبتنی بر نیازهای پروژه خودداری شود. اگر دولت این موارد را رعایت نکند و بدون ملاحظه اقدام به استقراض خارجی نماید، این امر از چند جهت می‌تواند برای کشور مخاطره آفرین باشد: - از آنجا که لازم است بانک مرکزی وام اخذ شده را تسعیر نموده و معادل آن را به‌صورت پول ملی در اختیار دولت قرار دهد، این امر موجب افزایش پایه پولی و در نتیجه افزایش نقدینگی و تورم خواهد شد. - از آنجا که دولت در سررسید وام باید اصل و فرع وام را به‌صورت ارز خارجی پرداخت نماید، لازم است منابع ارزی جهت بازپرداخت وام از محل دیگری تأمین گردد و در صورت عدم تأمین، کشور با مشکل بحران بدهی مواجه خواهد شد. - اگر منابع و امکانات اجرای پروژه‌ها در داخل کشور موجود و قابل تأمین باشد، به‌کارگیری این امکانات در پروژه‌ها ضمن جلوگیری از معطل ماندن آن‌ها، موجب می‌شود سود حاصل از فعالیت آن پروژه‌ها به دارندگان آن منابع در داخل کشور تعلق گیرد؛ اما در صورت استقراض خارجی، لازم است بخش قابل‌توجهی از سود پروژه‌ها در هنگام بازپرداخت وام‌ها به نهادهای وام‌دهنده اختصاص یابد و ضمن معطل ماندن منابع داخلی، صاحبان آن‌ها نیز از این سود که می‌تواند انگیزه لازم برای سرمایه‌گذاری بیشتر را فراهم نماید، محروم گردند. - استقراض خارجی عبارت از جابه‌جائی‌هایی در ثروت، اما نه مثل بدهی و استقراض داخلی در داخل همان کشور، بلکه تفاوت‌هایی با استقراض داخلی دارد. زمانی که وامی گرفته می‌شود. ثروتی از کشور وام‌دهنده به کشور وام‌گیرنده منتقل می‌گردد و وقتی‌که وام بازپرداخت می‌شود این

	جابه‌جائی در جهت عکس است. دینی که توسط کشور بدهکار با اصل و بهره آن تأدیه می‌شود. برای آن جامعه در واقع یک بار پولی مستقیم است، ولی اگر ما بخواهیم اطلاع کامل‌تری در ارتباط با بار واقعی مستقیم داشته باشیم (مثل ضرر زدن به رفاه اقتصادی) می‌باید نسبت‌های توزیع پرداخت‌ها بین فقیر و غنی را در نظر بگیریم. دولت پول مورد نیاز خود را از طریق مالیات به‌دست می‌آورد. اگر مالیات بیشتر از ثروتمندان گرفته شود. بار واقعی مستقیم آن کمتر از زمانی خواهد شد که این پول از فقرا اخذ گردد. مبلغی که ما از این بابت به بستانکار بیگانه و خارجی می‌پردازیم. به او امکان کنترل بر روی کالاها و خدمات را می‌دهد. او طبعاً پول ما را دور نمی‌اندازد. چون در واقع این یک نوع عدم استفاده از آن است. بلکه او با آن پول، کالاهایی را از کشورها می‌خرد، درحالی‌که ما بدهی نداشته باشیم و مجبور باشیم آن را پرداخت کنیم. این‌گونه کالاها می‌توانند توسط خود ما مورد استفاده قرار گیرند. این امر بیان‌کننده یک نوع کاهش رفاه اقتصادی و بنابراین، یک بار مستقیم واقعی است.

۳. اصل وحدت بودجه: بودجه سند مالی دولت است که در قالب یک سند به‌صورت لایحه به مجلس ارائه می‌شود و مجلس پس از بررسی و تصویب، آن را تبدیل به قانون بودجه می‌کند. ارائه تمام دخل و خرج‌های دولت در قالب یک سند به اصل وحدت بودجه اشاره دارد. در حال حاضر، در نظام بودجه‌بندی ایران اصل وحدت رعایت می‌شود؛ بنابراین، بودجه کل کشور شامل بودجه عمومی دولت اعم از اعتبارات جاری و عمرانی، بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها، و بودجه سایر مؤسسات می‌باشد. مواردی که از شمول بودجه کل کشور خارج است عبارت‌اند از: بودجه شهرداری‌ها و بودجه نهادهای عمومی غیردولتی. یکی از دلایل رعایت اصول فوق، فراهم نمودن تسهیلات لازم جهت اتخاذ تصمیم بر مبنای کل اطلاعات مورد نیاز در تصویب و ایجاد زمینه‌های لازم برای آگاهی جامعه از کل سیاست‌های دولت در یک سال و ارزیابی نتایج آن دانست. واضح است اگر بودجه واحدی وجود نداشته باشد به آگاهی عموم مردم بر درآمدها و مخارج عمومی که یکی از مهم‌ترین حقوق اساسی آنان است و نیز به درک کامل قوه مقننه از محتوای بودجه لطمه شدید می‌زند.

اصل وحدت بر این نکته دلالت دارد که بودجه، باید شامل کلیه هزینه‌ها و درآمدها باشد و فقط یک‌بار در سال جهت رسیدگی و تصویب به مجلس تقدیم شود؛ به عبارت دیگر برای یک سال مالی باید یک لایحه بودجه تنظیم شود و کلیه دخل و خرج دولت در سندی واحد ارائه گردد.

مزایای وحدت بودجه
- به مجلس و عامه مردم امکان می‌دهد تا بدانند آیا بودجه دولت متعادل است یا خیر. - درجه فشار مالیاتی به نسبت درآمد ملی مشخص خواهد شد و هنگام وضع قوانین مالیاتی و افزایش نرخ مالیات‌ها یا تحمیل مالیات‌های جدید بر مردم، معلوم می‌شود که درجه فشار این‌گونه مالیات‌ها بر تولید و مصرف تا چه اندازه است. - به دولت اجازه می‌دهد که هنگام تنظیم بودجه، فایده نسبی هزینه‌های عمومی را برآورد کند. اگر بودجه عمومی در سند واحدی تنظیم نشود، ممکن است مجلس برخی از اعتبارات را که ضرورت چندانی ندارند به تصویب برساند. در حالی اگر جمیع اعتبارات در زمان و در سند واحد گنجانده شوند مجلس با توجه به میزان کسری بودجه و اولویت بعضی از فعالیت‌ها، ممکن است برخی از اعتبارات زائد و تشریفاتی را از اقلام بودجه حذف و اعتباراتی را تصویب کند که برای مملکت ضرورت حیاتی‌تری دارند.

در سال ۱۳۹۸ مجلس ایران، قانونی با عنوان، **قانون الحاق یک تبصره به ماده ۱۸۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی تصویب کرد. براساس این قانون که باعث افزایش یک تبصره به ماده ۱۸۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شد، دولت مکلف گردید** گزارش عملکرد بودجه سال گذشته و صورت‌های مالی حسابرسی شده، بودجه تفصیلی سال جاری و عملکرد بودجه مصوب شش‌ماهه اول سال جاری تمامی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و شرکت‌ها و مؤسساتی که مستلزم ذکر یا تصریح نام است از قبیل: شرکت‌های تابعه وزارت نفت، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بیمه مرکزی ایران، شرکت سهامی بیمه ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران و سازمان بنادر و دریانوردی و همچنین بودجه پیشنهادی سال آینده آن‌ها و شاخص‌های کلان کل بودجه را تا پانزدهم آبان‌ماه هر سال به همراه

گزارش ارزیابی برمبنای شاخص‌های مالی و عملکردی به تفکیک به مجلس شورای اسلامی تسلیم کند. به عبارتی دولت مکلف گردید بودجه شرکت‌های دولتی و برخی شاخص‌ها و صورت‌ها را قبل از ارائه لایحه بودجه، جهت بررسی بیشتر، به مجلس ارائه دهد.

قانون الحاق یک تبصره به ماده ۱۸۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

ماده واحده. یک تبصره به‌عنوان تبصره (۴) به ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی الحاق می‌شود:

تبصره ۴. دولت مکلف است گزارش عملکرد بودجه سال گذشته و صورت‌های مالی حسابرسی شده، بودجه تفصیلی سال جاری و عملکرد بودجه مصوب شش‌ماهه اول سال جاری تمامی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و شرکت‌ها و مؤسساتی که مستلزم ذکر یا تصریح نام است از قبیل: شرکت‌های تابعه وزارت نفت، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بیمه مرکزی ایران، شرکت سهامی بیمه ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران و سازمان بنادر و دریانوردی و همچنین بودجه پیشنهادی سال آینده آن‌ها و شاخص‌های کلان کل بودجه را تا پانزدهم آبان‌ماه هر سال به همراه گزارش ارزیابی برمبنای شاخص‌های مالی و عملکردی به تفکیک به مجلس شورای اسلامی تسلیم کند.

کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات بلافاصله گزارش‌ها را به دیوان محاسبات کشور ارجاع می‌دهد تا دیوان پس از بررسی و اظهارنظر، گزارش خود را ظرف مدت بیست روز جهت تصویب به کمیسیون مذکور ارائه کند. گزارش کمیسیون ملاک بررسی بودجه است و هم‌زمان با لایحه بودجه کل کشور طبق مواد این قانون مورد رسیدگی قرار می‌گیرد.

قانون فوق مشتمل بر ماده واحده در جلسه علنی روز دوشنبه مورخ هفتم مردادماه یک هزار و سیصد و نودوهشت مجلس شورای اسلامی تصویب شد و در تاریخ ۱۳۹۸/۵/۲۳ به تأیید شورای نگهبان رسید.

در اینجا این سؤال پیش می‌آید که آیا تصویب این تبصره که باعث ارسال یک سند قبل از لایحه به مجلس می‌شود، آیا عدول از اصل وحدت بودجه است؟ که می‌توان پاسخ داد با توجه به ادامه مفاد قانون فوق‌الذکر که اعلام می‌کند «**کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات بلافاصله گزارش‌ها را به دیوان محاسبات کشور ارجاع می‌دهد تا**

دیوان پس از بررسی و اظهارنظر، گزارش خود را ظرف مدت بیست روز جهت تصویب به کمیسیون مذکور ارائه کند. گزارش کمیسیون ملاک بررسی بودجه است و هم‌زمان با لایحه بودجه کل کشور طبق مواد این قانون مورد رسیدگی قرار می‌گیرد»، نشان می‌دهد هدف مجلس، در واقع داشتن وقت بیشتر برای بررسی بودجه می‌باشد. از آنجا که لایحه بودجه طبق قانون هر سال باید تا ۱۶ آذر به مجلس ارائه شود، فرستادن بودجه شرکت‌های دولتی تا ۱۵ آبان هر سال، و سپس وقت ۲۰ روزه دیوان محاسبات برای تنظیم گزارش، جهت بررسی هم‌زمان با لایحه بودجه، بیشتر بیانگر مدیریت زمان بررسی بودجه است تا عدول از اصل وحدت بودجه.

۴. اصل کاملیت (بودجه ناخالص): براساس این اصل درآمدها و هزینه‌های دستگاه‌ها کاملاً در سند بودجه منعکس می‌شود. درآمدهای دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی باید به یک حساب متمرکز (حساب خزانه واریز شود).

ماده ۳۹ قانون محاسبات عمومی ایران
وجوهی که از محل درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار منظور در بودجه وصول می‌شود و همچنین درآمدهای شرکت‌های دولتی به‌استثنای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه باید به حساب‌های خزانه که در بانک مرکزی افتتاح می‌شود تحویل شود.

بنابراین درآمدهای تمام دستگاه‌هایی که در قالب بودجه به شمار می‌روند، مشخص می‌شود و باید وارد خزانه شود و به همین ترتیب هزینه‌ها نیز تعیین می‌شوند. لذا هیچ دستگاهی حق ندارد قسمتی از هزینه‌های مربوطه را از درآمدها کسر کند و باقیمانده را در بودجه منظور دارد.

به‌طور مثال: شرکت ملی نفت ایران، نمی‌تواند هزینه‌های خود را از درآمدهایی که دارد کسر کند و سپس باقی‌مانده درآمد را به خزانه واریز نماید.

براساس این اصل: شرکت ملی نفت ابتدا درآمدهای خود را به خزانه واریز خواهد کرد، و برای هزینه‌های خود براساس مجوزهای قانونی و از مسیرهای معلوم شده در بودجه، هزینه‌ها را دریافت خواهد کرد.

۵. اصل شاملیت (تفصیل): منظور از اصل شاملیت این است که در بودجهٔ سالانه دولت، چارچوب‌های طبقه‌بندی مفصل و مناسب برای منابع و مصارف منظور گردد، به‌نحوی‌که آثار مالی، عملیاتی و اقتصادی هر یک از اقلام جزئی منابع و مصارف، قابل‌تحلیل باشد. همچنین اقلام جزئی بودجه و عملکرد آن باید به همراه اطلاعات به‌صورت مشروح و مفصل در اختیار مجلس و مردم قرار گیرد تا از جزئیات عملیات دولت آگاه باشند.

ضرورت فراهم شدن امکان نظارت عمومی در اقدامات دولت در قالب بودجه، ایجاب می‌نماید که بودجه دولت به‌صورت تفصیلی و ریز، تهیه و جهت تصویب به مجلس تقدیم شود. به ترتیبی که برای بررسی‌کنندگان بودجه این امکان فراهم گردد که قادر باشند چگونگی اجرای عملیات دولت را نتیجه‌گیری کنند. بر این اساس بودجه باید به‌صورت دستگاهی و موضوعی، درآمدها را طبقه‌بندی کند و هزینه‌های هر دستگاه را در قالب برنامه‌ها و فصول هزینه به‌صورت جاری، عمرانی و اعتبارات عمرانی به‌صورت ملی و استانی یا شهری و روستایی در لایحه بودجه درج نماید. اگر این تفصیل صورت نگیرد، نظارت مجلس و دیوان محاسبات، به نحو مطلوب انجام نخواهد شد؛ اما لازم به ذکر است که تفصیل در بودجه ضرورتاً بایستی در حد متعارف انجام گیرد.

نکته: بیان اقلام، ارقام و اجزا بسیار ریز و جزئی در بودجه علاوه بر کاهش دقت در بررسی کلیات بودجه و مسائل مهم، ضروری نیز نمی‌باشد. بر همین اساس در سند بودجه (لایحه و قانون) هزینه‌ها تا سطح مشخصی درج می‌شوند. سایر ارقام در پیوست‌های بودجه ذکر می‌شوند.

۶. اصل تخصیص: به‌موجب اصل تخصیص، ارقام بودجه باید به همان وضع و ترتیبی که در بودجه پیش‌بینی و تصویب شده، وصول و یا به مصرف برسد. اقلام منابع بودجه باید به همان ترتیبی که در جداول طبقه‌بندی منابع منظور گردیده، وصول و به‌حساب خزانه واریز گردند و اقلام اعتبارات (مصارف) بودجه دولت به همان ترتیبی که در طبقه‌بندی اعتبارات بودجه منعکس شده، در محل خود به مصرف برسند. براساس این اصل تمام ارقام مندرج در بودجه باید طبق قانون، وصول یا هزینه شوند.

اصل تخصیص در واقع مکمل اصل تفصیل بودجه است و تأکید بر رعایت طبقه‌بندی‌های بودجه دارد؛ بنابراین رعایت اصل تخصیص موجب می‌شود که:

الف) دولت بتواند صورتی از عملکرد بودجهٔ سالانه کشور را براساس طبقه‌بندی‌های بودجه تهیه نماید و مقایسه ارقام عملکرد بودجه با ارقام پیش‌بینی شده در بودجه به‌آسانی انجام گیرد.

ب) از انجام هزینه‌های زائد بر اعتبار جلوگیری شود.

۷. **اصل انعطاف‌پذیری:** اصل انعطاف‌پذیری اصل جدیدی است، مبتنی بر این امر که مدیران ضمن اینکه بایستی تابع نظم و مقررات مالی باشند، باید تا حدودی نیز دارای اختیار و آزادی باشند. چون بودجه جنبه پیش‌بینی دارد، لازم است تا حدودی به مدیران دستگاه‌های دولتی اختیار داده شود تا برای رفع برخی از مشکلات اجرایی، تغییراتی جزئی در بودجه مصوب سالانه خود بدهند.

این اصل با اصل تخصیص در مقابل یکدیگر و خنثی‌کننده هم هستند. فرض کنید یک بنگاه دولتی، بودجه لازم برای خرید نهاده‌های تولیدی را پیش‌بینی کرده باشد. از آنجایی که بین زمان پیش‌بینی تا انجام هزینه، فاصله زمانی نسبتاً طولانی وجود دارد، ممکن است قیمت نهاده‌ها تغییر نماید و با توجه به قیمت جدید امکان اجرای برنامه تولید به‌صورت بهینه نباشد. در اینجا مدیر بنگاه باید چگونه عمل نماید؟ در نتیجه باید ضمن رعایت اصل تخصیص، تااندازه‌ای اصل انعطاف‌پذیری نیز در قانون بودجه لحاظ گردد. اصل انعطاف‌پذیری از جنبه مالی به مفهوم «اصلاح بودجه»، عبارت است از تغییر و جابه‌جایی در ارقام هزینه و برنامه‌های دستگاه اجرایی بدون آنکه در سرجمع اعتبارات مصوب تغییری حاصل شود. اجازه کاهش مبلغ بعضی مواد و فصول از برنامه‌های مصوب یک دستگاه و اضافه کردن همان مبلغ به پاره‌ای دیگر از مواد و فصول به شکلی که در کل اعتبارات مصوب تغییری به وجود نیاید (تغییر هزینه بعضی مواد هزینه در درون یک‌فصل بدون تغییر کل هزینه‌های آن فصل در بودجه بر مبنای مواد هزینه)، زمینه ایجاد یک مدیریت با قدرت را فراهم می‌کند.

اصل انعطاف‌پذیری هم‌زمان با معرفی بودجه برنامه‌ای و بودجه عملیاتی شکل گرفته است. آنچه اهمیت دارد پیشرفت سریع عملیات و استفاده حداکثر از نیروی انسانی و منابع دیگر است (نقش بودجه در مدیریت)؛ بنابراین نباید شکل قانون بودجه به‌صورت مواد - هزینه و مانند آن از تحرک مدیران بکاهد.

با در نظر گرفتن شرایط خاص و غیرقابل پیش‌بینی، ممکن است نیاز به تغییر در بودجه اجتناب‌ناپذیر باشد. انعطاف در بودجه از طریق ۴ روش امکان‌پذیر است.

جدول ۲-۴. روش‌های انعطاف در بودجه

بودجه اصلاحی (اصلاحیه بودجه)	تغییراتی محدود به اعتبارات مصوب.	لازم به ارسال لایحه از طرف دولت به مجلس.
متمم بودجه	تغییراتی فراتر از اعتبارت مصوب.	لازم به ارسال لایحه از طرف دولت به مجلس.
جابه‌جایی اعتبارات	جابه‌جا کردن اعتبارت بین برنامه‌ها و فصول توسط دستگاه‌های اجرایی.	جابه‌جایی اعتبارات در حد اعلام شده نیاز به ارسال لایحه به مجلس ندارد.
اعتبار هزینه‌های پیش‌بینی نشده	مشخص بودن ردیفی در بودجه به‌عنوان اعتبار هزینه‌های پیش‌بینی نشده.	این اعتبارات در ردیف خاصی از قانون بودجه وجود دارد؛ و در واقع نیاز به تصویب مجدد مجلس ندارد.

۱. **اصلاح بودجه:** هرگاه در جریان سال مالی، اصلاح ارقام بودجه عادی ضروری باشد، درصورتی‌که تغییر در ارقام محدود به نقل‌وانتقال اعتبار در داخل جمع اعتبارات بودجه باشد لایحه اصلاح بودجه تقدیم مجلس می‌شود. معمولاً با افزایش یا کاهش قیمت نفت در کشور ما لزوم انجام بودجه اصلاحی نمود بیشتری می‌یابد. این امر نشان می‌دهد اقتصاد کشور ما به نفت وابستگی شدیدی دارد؛ که در این حوزه لازم است دولت‌ها با متنوع کردن سبد درآمدی بودجه از وابستگی شدید به نفت فاصله بگیرند.

۲. **متمم بودجه:** براساس متن قانون، هرگاه در جریان سال مالی، تغییری در ارقام بودجه عادی ضروری باشد، درصورتی‌که تغییر در ارقام متضمن افزایش اعتبار یا تحصیل اعتبار جدید باشد، لایحه متمم بودجه تقدیم مجلس خواهد شد.

تعدیل بودجه که امری جدید در حوزه بودجه‌ریزی کشور ناشی از شرایط غیرقابل پیش‌بینی بود، باعث گردید اعتبار برخی از طرح‌های تصویب شده محدود، تغییر یا حذف شود، همچنین سقف‌های خاص اعتباری برای دستگاه‌های اجرایی به‌منظور کاهش و مدیریت اعتبارات در نظر گرفته شد.

۳. **جابه‌جایی اعتبارات:** به‌منظور رعایت اصل انعطاف‌پذیری، به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود اعتبارات جاری و عمرانی خود را در سطح قابل قبولی (معمولاً ۱۰ تا ۱۵ درصد) در داخل برنامه‌ها و فصول جابه‌جا کنند.

حدود و نسبت اختیار جابه‌جایی در مورد انواع اعتبارات و سطوح عملیات (برحسب عمرانی و جاری، پرسنلی و اداری، فصول مختلف هزینه، سطح برنامه، سطح طرح و غیره) متفاوت است. به‌طور متداول، میزان اختیارات تفویض شده در جابه‌جایی اعتبارات عمرانی بیشتر از اعتبارات جاری است؛ زیرا کنترل‌های اعمالی نسبت به نحوه مصرف اعتبارات عمرانی و نظارت مؤثرتر بر پیشرفت اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری ثابت، از طریق تعقیب جداول زمان‌بندی شده، سازوکار تخصیص، و کاربینی عملیات اجرایی احتمال هرگونه سوءاستفاده از اختیارات و اتلاف منابع را از بین می‌برد.

دستگاه‌های اجرایی اجازه دارند (با تأیید سازمان برنامه و بودجه) تفکیک اعتبارات فصول طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مندرج در قوانین بودجه سالانه را متناسب با پیشرفت عملیات هر طرح (پس از اصلاح موافقت‌نامه) تغییر دهند.

ماده ۸۵ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

الف) اجازه داده می‌شود به پیشنهاد دستگاه‌های اجرایی و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سازمان برنامه و بودجه کنونی) تفکیک اعتبارات فصول طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مندرج در قوانین بودجه سالانه متناسب با پیشرفت عملیات هر طرح پس از اصلاح موافقت‌نامه تغییر یابد.

ب) به دولت اجازه داده می‌شود متناسب با تغییر تشکیلات، جابه‌جایی وظایف بین دستگاه‌های اجرایی و تغییر در تقسیمات کشوری براساس پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سازمان برنامه و بودجه کنونی)، اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مصوب را تغییر دهد.

ج) هرگونه تغییر در اعتبارات مصوب ناشی از اجرای مفاد ذی‌ربط این تبصره بایستی در موافقت‌نامه‌های اصلاحی درج گردد.

همچنین در سطحی دیگر به دولت اجازه داده شده است (به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه) اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مصوب را متناسب با تغییر تشکیلات و وظایف دستگاه‌های اجرای تغییر دهد. مفاد قانون علاوه بر تعیین میزان اختیارات به تفکیک سطوح عملیات و انواع اعتبارات، روش‌های تجویز و تشریفات قانونی اعمال اختیارات تفویض شده را نیز پیش‌بینی می‌نماید.

ماده ۷۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

افزایش اعتبار هزینه هریک از برنامه‌ها و فصول هزینه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی منظور در قوانین بودجه سالانه، از محل کاهش دیگر برنامه‌ها و فصول هزینه دستگاه ذی‌ربط، مشروط به آنکه در جمع اعتبارات هزینه‌ای آن دستگاه تغییری حاصل نشود حداکثر تا سی درصد (۳۰٪)به پیشنهاد بالاترین مقام دستگاه اجرائی و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سازمان برنامه و بودجه کنونی) مجاز می‌باشد. دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی وابسته به وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فن‌آوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی کماکان بودجه خود را در قالب برنامه و طرح، تنظیم و اجرا می‌نمایند و تخصیص دریافت می‌کنند و تابع قانون تشکیل هیئت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی مصوب سال ۱۳۶۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی و قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی مصوب ۱۳۶۹. ۱۰. ۱۸ مجلس شورای اسلامی و آیین‌نامه‌های مربوطه می‌باشند.

تأمین و پرداخت کسور بازنشستگی سهم دولت از شمول محدودیت‌های این ماده مستثنا می‌باشد.

در اجرای ماده (۱۱) اساسنامه سازمان بازنشستگی کشوری مصوب ۱۳۵۴/۳/۸ خزانه مکلف است به تقاضای سازمان مذکور، کسور مربوط به هر دوره را از تخصیص اعتبار آن دوره برداشت و به صندوق بازنشستگی کشوری پرداخت نمایند.

اختیار انتقال اعتبار مصوب از دستگاه‌های مرکزی به منطقه‌ای نیز در قانون پیش‌بینی شده است. چنانچه ماده ۸۰ قانون مذکور مقرر می‌دارد دستگاه‌های اجرایی مرکزی اجازه دارند تا ده درصد اعتبارات هزینه‌ای مصوب خود را به ادارات تابعه در استان‌ها (که مشمول نظام بودجه استانی هستند) اختصاص دهند.

ماده ۸۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

به دستگاه‌های اجرایی مرکزی اجازه داده می‌شود در موارد لزوم حداکثر تا ده درصد (۱۰٪) از اعتبارات هزینه‌ای مصوب خود را به ادارات تابعه در استان‌ها که مشمول نظام بودجه استانی هستند، اختصاص دهند و در این صورت اعتبارات مربوط در هر مورد بنا به پیشنهاد وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرائی مرکزی ذی‌ربط توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سازمان برنامه و بودجه کنونی) از بودجه دستگاه اجرایی مذکور کسر و برحسب برنامه و فصول هزینه به اعتبارات هزینه‌ای دستگاه اجرایی محلی مربوط اضافه خواهد شد.

۴. اعتبار هزینه‌های پیش‌بینی نشده: طبق ماده ۵۵ قانون محاسبات عمومی؛ اعتباری که تحت عنوان هزینه‌های پیش‌بینی شده در قانون بودجه کل کشور منظور می‌شود، بنا به پیشنهاد وزرای ذی‌ربط و تأیید وزارت برنامه و بودجه و تصویب هیئت‌وزیران با رعایت مقررات این قانون و سایر مقررات عمومی دولت قابل‌مصرف می‌باشد و هیئت‌وزیران مجاز است در مورد دستگاه‌های اجرایی که دارای مقررات قانونی خاص می‌باشند، اجازه دهد که اعتبار واگذاری از محل اعتبارات موضوع این ماده طبق مقررات خاص دستگاه مربوط مصرف شود.

۲-۲ سایر اصول بودجه

تا اینجا، اصول یاد شده تقریباً جنبه عمومی داشتند و مورد توافق اکثر نظریه‌پردازان نیز می‌باشند. نظریه‌پردازان علاوه بر این اصول، موارد دیگری را نیز به اصول بودجه اضافه کرده‌اند که از آن جمله می‌توان به اصل تفکیک اعتبارات مستمر از غیرمستمر، اصل وضوح (شفافیت)، اصل تقدم درآمدها بر هزینه‌ها، اصل قانونی بودن، اصل قابلیت اعتماد، اصل تنوع، اصل تحدیدی بودن هزینه‌ها و اصل تخمینی بودن هزینه‌ها اشاره کرد.

۱. اصل تفکیک اعتبارات مستمر (جاری) و غیرمستمر (عمرانی): به این اصل، اصل تفکیک هزینه‌های جاری از هزینه‌های سرمایه‌ای نیز گفته می‌شود. تفکیک هزینه‌ها به این دو گروه اصلی می‌تواند ابزارهای لازم را برای تجزیه و تحلیل اطلاعات بودجه‌ای فراهم سازد.

هزینه‌های جاری، هزینه‌هایی هستند که برای انجام امور روزمره دستگاه، پرداخت آن‌ها ضروری است. برخی از مهم‌ترین هزینه‌های جاری عبارت‌اند از: حقوق و دستمزد، هزینه سفر، مأموریت، حمل‌ونقل و ارتباطات، هزینه اجاره، هزینه خدمات قراردادی، آب و برق و تلفن و سوخت و مواد و لوازم مصرف شدنی.

هزینه‌های سرمایه‌ای یا عمرانی، هزینه‌هایی هستند که بازده مستقیم دارند، به مصارف زیربنایی می‌رسند و نهایتاً موجب افزایش تولید می‌شوند. برخی از مهم‌ترین انواع هزینه‌های سرمایه‌ای عبارت‌اند از: ایجاد ساختمان، خرید ماشین‌آلات و تجهیزات و انواع کالاهای مصرف نشدنی.

افزایش میزان هزینه‌های جاری دولت غالباً افزایش سطح قیمت‌ها را به دنبال دارد. این حالت، به‌خصوص هنگامی‌که دولت با کسری بودجه مواجه است، و برای تأمین آن، به استقراض از بانک مرکزی می‌پردازد، بیشتر محسوس خواهد بود؛ اما افزایش هزینه‌های سرمایه‌ای، به اجرای برنامه‌های عمرانی بیشتر و نهایتاً ایجاد اشتغال و افزایش تولید و افزایش درآمد ملی منجر می‌شود.

۲. اصل وضوح (شفافیت): بودجه باید به‌صورت واضح و قابل‌فهم تهیه شود. عدم رعایت این اصل، یعنی تهیه بودجه‌ای که فقط برای کارشناسان و متخصصان قابل فهم است. در این حالت بودجه قابل فهم برای عموم نبوده و مردم نمی‌توانند از کمیت و کیفیت برنامه‌ها و عملیات دولت اطلاع حاصل کنند، و این به معنای خدشه‌دار شدن اصل «نظارت عموم بر هزینه‌ها» است.

۳. اصل تقدم درآمدها بر هزینه‌ها: پرداخت‌های بودجه کل کشور، همیشه تحت تأثیر دریافت‌های دولت است. اصل مزبور از اصل تعادل بودجه ناشی می‌شود. در تنظیم بودجه، در گذشته، اول هزینه‌ها مشخص و تنظیم می‌گردید و سپس، درآمدها را به هزینه‌ها اختصاص می‌دادند. ولی اصل تقدم درآمد بر هزینه، چنین بیان می‌دارد که اوّل، بایستی درآمدها را مشخص نمود و سپس هزینه‌ها را، با توجه به درآمدها، تخصیص داد. سازوکار تهیه و تنظیم بودجه کل کشور ایجاب می‌کند که، ابتدا توان دریافتی‌های دولت در سال بودجه‌ای مربوط، پیش‌بینی، و سپس براساس آن، پرداخت‌ها مشخص گردند؛ یعنی برای پیش‌بینی اعتبارات باید قبلاً میزان درآمدهای وصولی مشخص شود. از آنجایی که درآمدها جنبهٔ تخمینی دارند و با توجه به قانون ممکن است، درآمدها بیشتر از آنچه که پیش‌بینی شده، دریافت گردند؛ اما در هر حال، هزینه‌ها نباید از میزان تنظیم شده در بودجه، بیشتر شود؛ به دلیل آنکه، هزینه‌ها حالت تحدیدی دارند.

۴. اصل قانونی بودن: به‌موجب این اصل، بودجه یک سند قانونی است. وصول کلیه درآمدهای پیش‌بینی شده در بودجه، نیازمند تصویب قانون مربوط به آن است و صرف استناد به تصویب بودجه، مجوز وصول نخواهد بود. در بخش هزینه‌ها نیز، برآورد آن‌ها در بودجه، به‌منزله پرداخت نیست و زمانی می‌توان اعتبارات مصوب را به مصرف رسانید که مراحل مختلف قانونی، دقیقاً رعایت شده باشد.

اصل ۵۲ قانون اساسی
بودجه سالانه کشور، با ترتیبی که در قانون مقرر می‌گردد، از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌شود. در این حال، هرگونه تغییر در ارقام بودجه، تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.

۵. **اصل قابلیت اعتماد:** این اصل مقرر می‌دارد که روش‌های تعیین هزینه‌ها و درآمدها، باید یکسان و یک شکل باشند. چنانچه دستمزد کارگری با کارگر مشابه و دارای مشخصات یکسان در سازمان دیگری و در همان شهر، همخوانی نداشته باشد، اصل قابلیت اعتماد متزلزل می‌شود.

۶. **اصل تنوع:** براساس این اصل، بودجه باید، هم نتایج فوری و آنی، و هم نتایج و هدف‌های بلندمدت داشته باشد؛ بنابراین دولت‌ها باید، هم بودجه جاری تنظیم کنند و هم بودجه سرمایه‌ای و بلندمدت.

۷. **اصل تحدیدی بودن هزینه‌ها:** منظور از اصل تحدیدی بودن هزینه‌ها، آن است که حداکثر پرداخت باید در حد اعتبار مصوب باشد و تجاوز از آن ممنوع است؛ لذا هیچ پرداختی، ولو به‌حکم قانون، بدون وجود اعتبار مصوب در سند بودجه، مجاز نیست و تخلف محسوب می‌شود. باید همواره به یاد داشت، که تصویب اعتبارات، اجازه خرج است نه تکلیف. منظور کردن اعتبار در بودجه یک دستگاه دولتی، از نظر حقوقی تکلیفی برای هزینه کردن آن، توسط دستگاه مزبور ایجاد نمی‌کند؛ اما این نکته حائز اهمیت است که هزینه نکردن اعتبار همیشه موجب مباهات و افتخار نیست؛ (برای مثال چنانچه هزینه واکسیناسیون فلج اطفال انجام نشود) بلکه می‌تواند ناشی از عدم ایفای وظایفی باشد که به عهده آن دستگاه اجرایی واگذار شده است و در مواردی، ناشی از عدم کارایی، قصور و ضعف یا بی‌ثباتی مدیریت تلقی می‌گردد.

ماده ۵۰ قانون محاسبات عمومی
وجود اعتبار در بودجه کل کشور به‌خودی‌خود برای اشخاص، اعم از حقیقی و حقوقی ایجاد حق نمی‌کند و استفاده از اعتبارات، باید با رعایت مقررات مربوط به خود به عمل آید.

۸. اصل تخمینی بودن هزینه‌ها: بودجه از طریق تصویب مجلس، ارزش قانونی می‌یابد. مجلس با تصویب بودجه به قوه مجریه اجازه می‌دهد که درآمدهای پیش‌بینی شده را وصول و وجوه مورد نیاز خود را هزینه کند. این اجازه یک مجوز مشروط است و کسب درآمدهای لازم، بدون وجود قانون جداگانه‌ای عملی نیست. برای مثال هیچ‌گونه مالیاتی را بدون وجود قانونی که مربوط به سازوکار نظام مالیاتی باشد، نمی‌توان از مؤدیان گرفت. قوانین مالیاتی خود نیز، محصول تصویب مجلس هستند. این قوانین خصلت دائمی دارند، یعنی از زمانی که با قانون جدیدی نسخ نشده‌اند قابل اجرا هستند؛ ولی تصویب بودجه در واقع اجازه اجرای آن برای مدت یک سال است.

درآمدهای پیش‌بینی شده در بودجه، جنبه تخمینی دارند و این بدان معنی است که منظور شدن مبلغی به‌عنوان درآمد در بودجه کل کشور مجوزی برای وصول از اشخاص حقیقی و حقوقی نمی‌باشد و برای هر اقدامی نیاز به مجوز قانونی است. پیش‌بینی درآمدها به هر میزان در بودجه، مانع وصول درآمدهای بیشتر نیست؛ لکن وصول منابع بیشتر خارج از ضوابط تعیین شده در قانون از افراد حقیقی و حقوقی خلاف است؛ به عبارت دیگر وصول درآمد بیشتر از مبلغ پیش‌بینی شده در بودجه- به‌شرط آنکه به‌موجب قانون وصول شوند - مانعی ندارد. حتی وصول درآمدهایی که در بودجه منظور نشده‌اند اگر طبق مقررات باشد مجاز بوده و به همین ترتیب وصول درآمد به میزانی کمتر از آنچه پیش‌بینی شده است نیز بلامانع است.

خلاصهٔ فصل دوم

اصول متعددی برای بودجه‌ریزی دولتی تدوین شده است، در بعضی از این اصول یک توافق نظر ضمنی وجود دارد و در برخی دیگر از اصول، تفاوت دیدگاه‌هایی ما بین صاحب‌نظران وجود دارد. از عام‌ترین اصول پذیرفته شده بودجه‌ریزی دولتی می‌توان به اصول زیر اشاره کرد:

۱. **اصل سالانه بودن؛** که بر اساس آن: بودجه دولت‌ها به‌منظور واقعی بودن پیش‌بینی‌ها و دلایل فنی و سیاسی به‌صورت سالانه تنظیم می‌شود.
۲. **اصل تعادل بودجه؛** که بر اساس آن: باید هزینه‌ها برابر با درآمدها باشد.
۳. **اصل وحدت بودجه؛** که بر اساس آن: بودجه باید در یک سند تهیه و به تصویب برسد.

۴. **اصل کاملیت بودجه؛** که بر اساس آن: بودجه باید کامل و جامع و به‌طور ناخالص (بدون تهاتر درآمد از هزینه‌ها) باشد.

۵. **اصل شاملیت (تفصیل) بودجه؛** که بر اساس آن: بودجه باید به‌صورت مشروح و به ریز تهیه و تنظیم شود.

۶. **اصل تخصیص بودجه؛** که بر اساس آن: ارقام بودجه به همان ترتیب و وضعی که تصویب شده است مصرف شود.

۷. **اصل انعطاف‌پذیری:** ضمن رعایت قوانین توسط مدیران اجرایی داشتن انعطاف در اجرای بودجه لازم است.

یکی از استثناهای حاکم بر اصل انعطاف‌پذیری بودجه‌ریزی دولتی، بحث کسری بودجه است که به معنای بیشتر بودن هزینه‌ها از درآمدها می‌باشد. کسری بودجه نیز وقتی درآمدهای برآورده شده محقق نشوند و یا هزینه‌های پیش‌بینی شده کمتر از واقعیت باشد به وجود می‌آید.

علاوه بر اصولی که اکثر صاحب‌نظران بر روی آن‌ها اتفاق‌نظر داشته و در واقع جنبه عمومی دارند، نظریه‌پردازانی دیگر نیز اصولی را مطرح کرده‌اند.

۱. تفکیک هزینه‌های مستمر از غیرمستمر
۲. وضوح (شفافیت)
۳. تقدم درآمدها بر هزینه‌ها
۴. قانونی بودن
۵. قابل‌اعتماد بودن
۶. اصل تنوع
۷. تحدیدی بودن هزینه‌ها
۸. تخمینی بودن هزینه‌ها.

به ما بپیوندید
@LOTUS__PNU

خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل دوم

۱. اصل سالانه بودن بودجه به چه توجیهاتی دارد؟

الف) سیاسی - اجتماعی
ب) فنی - سیاسی
ج) اقتصادی - سیاسی
د) اقتصادی- اجتماعی

۲. چه زمانی از بودجه جند دوازدهم استفاده می‌شود؟
الف) در صورت کسری بودجه
ب) در حالت متمم بودجه
ج) درصورتی‌که اختلاف بین لایحه بودجه و قانون بودجه بسیار متفاوت باشد.
د) درصورتی‌که دولت یا مجلس نتوانند بودجه را تا پایان سال تهیه یا تصویب کنند.

۳. کدام اصل مربوط به بحث نقش دولت در اقتصاد به‌خصوص اندیشه‌های آدام اسمیت است؟
الف) اصل کاملیت بودجه
ب) اصل تعادل بودجه
ج) اصل شاملیت بودجه
د) اصل وحدت بودجه

۴. استثناهای حاکم بر اصل تعادل بودجه کدام‌اند؟
الف) تفکیک درآمد از هزینه‌ها
ب) تقدم درآمد بر هزینه
ج) کسری بودجه و متمم بودجه
د) اصل شاملیت و کاملیت

۵. کدام عبارت در مورد کسری بودجه صحیح است؟
الف) کسری بودجه اداری نوعی کسری بودجه غیرمعقول است.
ب) کسر بودجه همواره نشانه ضعف اقتصاد کشور است.
ج) کسر بودجه ناشی از شرایط اقتصادی غیرمعمول و غیرقابل پذیرش است.
د) کسر بودجه همواره باعث تخریب ساختار اقتصاد کشور می‌شود.

۶. کسری بودجه ناشی از شرایط خاص اقتصادی به چه دلیلی بروز می‌کند؟
الف) افزایش هزینه‌های عمومی و اداری و ضعف در توجه به اصول مدیریت و سازمان
ب) عدم هماهنگی بین دخل و خرج عمومی
ج) کاهش بازده کارکنان دولت
د) تغییر اوضاع اقتصادی از مرحله‌ای به مرحله دیگر

۷. این نوع کسر بودجه در تعقیب عدم هماهنگی بین دخل و خرج عمومی بروز می‌کند؟
الف) کسر بودجه مربوط به ساختار بودجه
ب) کسر بودجه اداری
ج) کسر بودجه ناشی از شرایط خاص اقتصادی
د) کسر بودجه معقول

۸. انتشار اوراق قرضه جزء کدام‌یک از راهکارهای تأمین کسری بودجه است؟
الف) پیش‌فروش
ب) کاهش هزینه
ج) ایجاد بدهی
د) استقراض از منابع خارجی

۹. کدام‌یک از موارد زیر جز راهکارهای ایجاد بدهی برای تأمین کسری بودجه است؟
الف) پیش‌فروش کالا یا خدمات در بازارهای آتی
ب) انتشار اوراق قرضه
ج) افزایش قیمت و تعرفه کالا و خدمات
د) رعایت صرفه‌جویی یا حذف هزینه‌های غیرضروری

۱۰. افزایش قیمت حامل‌های انرژی مربوط به کدام‌یک از راهکارهای تأمین کسری بودجه است؟
الف) ایجاد درآمدهای جدید ب) پیش‌فروش کالا
ج) ایجاد بدهی د) ایجاد تعهد

۱۱. کدام‌یک از راهکارهای کاهش یا تأمین کسری بودجه می‌تواند باعث ایجاد تورم شود؟
الف) ورود به بازارهای آتی ب) پیش‌فروش کالا
ج) کاهش هزینه‌های جاری د) استقراض از نظام بانکی

۱۲. در ایران تاکنون دولت‌ها از کدام روش برای کاهش یا تأمین کسری بودجه بیشتر استفاده کرده‌اند؟
الف) ورود به بازارهای آتی
ب) دریافت وام از منابع داخلی
ج) کاهش هزینه‌های جاری
د) رعایت صرفه‌جویی یا حذف هزینه‌های غیرضروری

۱۳. بودجه سند مالی دولت است که در قالب یک سند به‌صورت لایحه به مجلس ارائه می‌شود. این عبارت مربوط به کدام‌یک از اصول بودجه است؟
الف) اصل جامعیت ب) اصل شاملیت
ج) اصل وحدت د) اصل انعطاف‌پذیری

۱۴. براساس کدام اصل بودجه‌ریزی، درآمدها و هزینه‌های دستگاه‌ها به‌صورت ناخالص در سند بودجه منعکس می‌شود؟

الف) اصل جامعیت

ب) اصل شاملیت

ج) اصل وحدت

د) اصل انعطاف‌پذیری

۱۵. منظور از اصل جامعیت (بودجه ناخالص) چیست؟

الف) لازم نیست درآمدها به یک حساب متمرکز واریز شود.

ب) قسمتی از هزینه‌های مربوطه را از درآمد کسر کرد.

ج) هزینه‌ها از درآمد کسر و باقیمانده را ثبت کرد.

د) هزینه‌ها نباید از درآمدها کسر شود.

۱۶. به‌منظور افزایش امکان نظارت عمومی بودجه باید به‌صورت ریز و طبقه‌بندی‌شده تهیه شود. این موضوع مربوط به کدام‌یک از اصول بودجه است؟

الف) اصل تخصیص ب) اصل شاملیت

ج) اصل انعطاف‌پذیری د) اصل جامعیت

۱۷. به‌موجب این اصل، ارقام بودجه باید به همان وضع و ترتیب که در بودجه پیش‌بینی و تصویب شده، وصول یا به مصرف برسد؟

الف) اصل جامعیت ب) اصل شاملیت

ج) اصل تخصیص د) اصل شفافیت

۱۸. اصل تخصیص در واقع مکمل اصل ..... است.

الف) اصل جامعیت ب) اصل شاملیت

ج) اصل تخصیص د) اصل شفافیت

۱۹. این اصل در مقابل اصل تخصیص و خنثی‌کننده هم هستند؟

الف) اصل جامعیت ب) اصل شاملیت

ج) اصل انعطاف د) اصل شفافیت

۲۰. کدام‌یک از اصول بودجه از جنبه مالی، به مفهوم اصلاح است؟

الف) اصل انعطاف ب) اصل شاملیت

ج) اصل جامعیت د) اصل شفافیت

۲۱. اگر اصلاح بودجه فراتر از اعتبارات مصوب (بیشتر از سقف بودجه) باشد، از کدام روش قانونی برای حل موضوع باید استفاده کرد؟

الف) اعتبار هزینه‌های پیش‌بینی نشده

ب) اصلاحیه بودجه

ج) جابه‌جایی اعتبارات

د) متمم بودجه

۲۲. در کدام‌یک از موارد تغییر در بودجه، دولت مکلف است لایحه جدیدی به مجلس ارائه کند؟

الف) اصلاحیه بودجه ب) متمم بودجه و اصلاحیه بودجه

ج) جابه‌جایی اعتبارات د) همه موارد

۲۳. به این اصل، اصل تفکیک هزینه‌های جاری از هزینه‌های سرمایه‌ای نیز گفته می‌شود؟

الف) اصل تفکیک اعتبارات مستمر و غیرمستمر

ب) اصل قانونی بودن

ج) اصل تقدم درآمدها بر هزینه‌ها

د) اصل تحدیدی بودن هزینه‌ها

۲۴. براساس کدام اصل، حداکثر پرداخت باید در حد اعتبارات مصوب باشد و تجاوز از آن ممنوع است؟

الف) اصل تخمینی بودن هزینه‌ها ب) اصل قانونی بودن

ج) اصل تحدیدی بودن هزینه‌ها د) اصل انعطاف

۲۵. تصویب اعتبارات در بودجه ..... است.

الف) تکلیف

ب) اجازه خرج

ج) تکلیف و اجازه خرج است.

د) نوعی اجازه نیست و صرفاً تکلیف است.

به ما بپیوندید
@LOTUS__PNU

فصل سوم

روش‌های بودجه‌ریزی دولتی

هدف کلی

هدف کلی این فصل آشنایی دانشجو با روش‌های برآورد درآمد و هزینه‌های بودجه (روش‌های بودجه‌ریزی دولتی) و مقایسه روش‌های مختلف بودجه‌ریزی است.

هدف‌های یادگیری

انتظار می‌رود دانشجو با مطالعه این فصل بتواند:

۱. روش‌های برآورد درآمد در بودجه‌ریزی دولتی را نام ببرد و هریک را توضیح دهد.
۲. روش‌های برآورد هزینه (روش‌های بودجه‌ریزی) در بودجه‌ریزی دولتی را نام ببرد و هریک را توضیح دهد.
۳. لزوم استفاده از فناوری‌های نوین در فراگرد بودجه‌ریزی دولتی را تشریح کند.

مقدمه

در این فصل به بررسی و تشریح روش‌ها و مدل‌هایی که دولت‌ها بر مبنای آن نسبت به بودجه‌ریزی اقدام می‌کنند پرداخته خواهد شد. در ایران طبق برنامه ششم توسعه کشور نظام بودجه‌ریزی کشور باید به سمت بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد (عملیاتی) حرکت کند. بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد (عملیاتی) به‌عنوان زیرسیستم نظام مدیریت مبتنی بر نتایج، و با هدف ارتقای کارایی و اثربخشی مصرف منابع، مورد توجه جدی دولت‌ها می‌باشد، لذا باتوجه به اهمیت بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد و تغییر نظام

بودجه‌ریزی کشور به بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (عملیاتی)، در این فصل علاوه بر تشریح روش‌ها و نظام‌های بودجه‌ریزی، نسبت به بررسی ابعاد مختلف بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، پرداخته شده است.

۳-۱ روش‌های برآورد و پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌های بودجه

بودجه در واقع پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌های کشور در طی یک سال که به تصویب مجلس می‌رسد. پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌ها امری بسیار پیچیده، تخصصی و زمان‌بر است. روش‌های مختلفی برای برآورد درآمدها و هزینه‌ها وجود دارد. همان‌گونه که در اصل تقدم درآمدها بر هزینه‌ها بیان شد، سازوکار تهیه و تنظیم بودجه کل کشور ایجاب می‌کند که ابتدا توان دریافتی‌های دولت در سال بودجه‌ای مربوط، پیش‌بینی، و سپس براساس آن، پرداخت‌ها مشخص گردند. تجزیه و تحلیل درآمدها مرحله‌ای اساسی در بودجه‌بندی است. حجم بودجه و برنامه‌های دولت بیش از آنکه متأثر از نیازهای عمومی جامعه باشد، انعکاس از درآمدها و منابع در دسترس است. لذا در ادامه ابتدا روش‌های پیش‌بینی درآمدهای بودجه تشریح می‌شود و سپس در قالب روش‌های مختلف تنظیم بودجه دولت، نحوه پیش‌بینی و تخصیص هزینه‌ها نیز بیان خواهد شد.

۳-۱-۱ روش‌های پیش‌بینی درآمدهای بودجه

پیش‌بینی درآمدهای دولت با توجه به اینکه مخارج دولتی در درجه اول، تابع درآمدها و وضع مالی دولت است امری بسیار فنی و دقیق است، هر چند که باید در هر مورد با توجه به وضع خاص اقتصادی برای هر یک از منابع درآمد از چند روش به‌طور هم‌زمان استفاده شود. پیش‌بینی‌ها و برآوردهای دولت صرف‌نظر از طبقه‌بندی‌های آن‌ها به چهار روش ارائه می‌شود که عبارت‌اند از: روش سال ما قبل آخر، روش حد متوسط، روش پیش‌بینی مستقیم و روش سنجیده منظم (سیستماتیک).

۱. روش سال ماقبل آخر: در این روش از بودجه سال مالی گذشته یعنی سالی که بلافاصله قبل از سال مالی جاری قرار دارد استفاده می‌شود، زیرا اجرای بودجه سال مالی جاری هنوز خاتمه نیافته است و برآورد درآمدها از آخرین بودجه‌ای که اجرای آن خاتمه پذیرفته است گرفته می‌شود. مثلاً برای پیش‌بینی درآمدهای سال ۱۴۰۰،

درآمدهای تحقق یافته و قطعی سال ۱۳۹۸ که در زمان تهیه بودجه ۱۴۰۰ نزدیک‌ترین بودجه کاملاً خاتمه یافته است مورد استفاده قرار می‌گیرد (چون تنظیم بودجه سال ۱۴۰۰ در زمانی صورت می‌گیرد که هنوز بودجه سال قبل آن یعنی ۱۳۹۹ خاتمه نیافته، لذا درآمدهای قطعی شده بودجه سال ۱۳۹۸ ملاک قرار می‌گیرد).

در این روش که در سال ۱۸۲۳ در فرانسه مورد عمل قرار گرفت، برای پیش‌بینی درآمدهای سال آتی درآمدهای قطعی سال گذشته ملاک عمل قرار می‌گیرد.

این روش دارای مزایا و معایبی است. از محاسن این روش آن است که چون درآمدهای سال قبل قطعاً وصول شده است، بودجه، تعادل و استحکام خواهد یافت. عیب این روش نیز آن است که در این بین یک سال مالی فاصله دارد، یعنی در مثال فوق سال ۱۳۹۹ نادیده گرفته می‌شود. علاوه بر آن اوضاع و احوال اقتصادی تحت تأثیر پدیده‌های جدیدی است که با گذشته تفاوت دارد.

۲. روش حد متوسط: در این روش حد متوسط افزایش یا کاهش هر یک از انواع درآمدها را در یک دوره قبلی (سه تا پنج سال) به دست می‌آورند و براساس آن، درآمد سال آینده را پیش‌بینی می‌کنند.

روش سال ماقبل آخر با افزایش متوسط، که به روش حد متوسط‌ها معروف است، در سال ۱۸۸۳ در فرانسه معمول شد. مطابق این روش حد متوسط افزایش درآمدها از سالی به سال دیگر در اختلال چند سال گذشته محاسبه می‌شود و پس از به دست آمدن آهنگ آن، درآمد سال ماقبل آخر اضافه می‌شود.

مثلاً برای محاسبه درآمد دولت از مالیات‌های مستقیم در سال ۱۴۰۰ درصد تغییر درآمد قطعی دولت از منبع مذکور را طی سال‌های ۱۳۹۹ - ۱۳۹۵ محاسبه و سپس متوسط تحقق درآمد را به دست می‌آورند و با فرض اینکه رشد به دست آمده در سال ۱۳۹۹- ۱۴۰۰ نیز تکرار خواهد شد درآمد سال ۱۴۰۰ را محاسبه می‌کنند.

بدین ترتیب اگر مثلاً درآمد مالیات مستقیم به‌طور متوسط ۱۰٪ افزایش یابد رقم ۱۰٪ را به درآمد سال ماقبل آخر و سپس به درآمد سال جاری می‌افزایند. علی‌رغم متداول بودن این روش در بسیاری از کشورها، چون این روش با توجه به وقایع اقتصادی سال‌های قبل محاسبه می‌شود تحقق آن‌ها مورد تردید است و استفاده از آن بدون اشکال نیست.

۳. روش پیش‌بینی مستقیم: در این روش کارشناسان با مطالعه و تجزیه و تحلیل گرایش‌های اقتصادی، مبالغ وصول شده درآمد در سال‌های قبل و سایر آمارها و اطلاعات، اثر عوامل گوناگون را بر هر یک از انواع درآمدها در مدت محدودی از زمان می‌سنجند؛ و سپس با تکیه بر تخصص و تجارب خویش مبادرت به پیش‌بینی درآمد برای دوره آتی می‌نمایند. در این روش که عملاً پس از جنگ جهانی دوم اشاعه یافت اوضاع و احوال اقتصادی با استفاده از روش‌های آماری دقیقاً بررسی و با توجه به سیاست‌های اقتصادی دولت درآمدها پیش‌بینی می‌گردد.

۴. روش سنجیده منظم (سیستماتیک): این روش دارای فنون و فرمول‌های خاص است و پیش‌بینی درآمد براساس تجزیه و تحلیل همبستگی و جمع‌آوری پرسشنامه‌های نمونه و سایر مراحل آماری انجام می‌شود. در تجزیه و تحلیل همبستگی، ارتباط میان وصول مالیات‌ها و منابع مختلف درآمد در طی دوره یا دوره‌های معین اقتصادی مورد مطالعه قرار می‌گیرد و سپس براساس آن و با توجه به پیش‌بینی وضع اقتصادی در دوره آتی میزان درآمدهای پیش‌بینی می‌گردد. شایان ذکر است که این روش در سال ۱۹۵۲ در فرانسه جهت از بین بردن خطاهای فاحش روش‌های پیشین معمول گردید. ضریب اشتباه این روش تنها یک درصد بود. از آنجا که در این روش از فنون آماری پیشرفته‌ای چون ضریب همبستگی، سری‌های زمانی و محاسبه کشش‌پذیری استفاده می‌شود در کشورهایی که در بسیاری از زمینه‌ها با فقر یا نقص آماری مواجه هستند استفاده از روش برآورد مستقیم دشوار خواهد بود. در کشور ما در موارد عدیده این روش مورد عمل قرار می‌گیرد و بایستی کارشناسان پیش‌بینی کننده درآمد در هر مورد با فنون فوق آشنایی کامل داشته باشند.

۳-۱-۲ روش‌های بودجه‌ریزی دولتی (تخصیص و پیش‌بینی هزینه)

روش‌های بیشتر شناخته شده بودجه‌ریزی دولتی که براساس مدل‌ها، مطالعات و تحقیقات انجام گرفته، شناسایی، بررسی و مورد استفاده قرارگرفته‌اند و جنبه عمومی‌تری دارند، عبارت‌اند از؛ ۱. بودجه‌ریزی سنتی، ۲. بودجه‌ریزی افزایشی، ۳. بودجه‌ریزی برنامه‌ای، ۴. بودجه‌ریزی برمبنای صفر و ۵. بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (عملیاتی) که در ادامه با تأکید بر بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (به‌عنوان نظام مورد توجه در ایران) بررسی خواهند شد.

۱. بودجه‌ریزی سنتی[1] (متداول): بودجه‌ریزی سنتی مبتنی بر دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت است، به صورتی که هیچ هزینه‌ای خارج از اعتبارات مصوب انجام نمی‌پذیرد. در اوایل قرن بیستم براساس نظریه دولت بروکراتیک، و در جهت مدیریت بی‌نظمی‌های مالی دولت‌ها، بودجه‌ریزی «ردیف- آیتم»[2] توسعه و گسترش یافت (بانک جهانی[3]، ۲۰۰۵) که پایه‌ای برای بودجه‌ریزی سنتی شد.

در بودجه‌ریزی سنتی، هدف‌ها و تأکیدات صرفاً بر ابزار مالی و حسابداری دریافت‌ها و پرداخت‌های بخش دولتی استوار است و توزیع اعتبارت منحصراً به «دستگاه- مواد- هزینه» معطوف است و نقش مجلس نیز در بررسی بودجه صرفاً حفظ و کنترل مخارج دولت در چارچوب اعتبارات مصوب است که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکند؛ بنابراین، مبنای صحیحی برای مدیریت مؤثر در دستگاه‌های اجرایی نیست.

تا سال ۱۳۴۳ بودجه کشور ایران به‌صورت سنتی تهیه و تنظیم می‌گردید و صرفاً نام دستگاه‌های اجرایی و مواد هزینه به تصویب مجلس می‌رسید. به‌طوری‌که پس از تصویب کلیات بودجه در مجلس شورای ملی، هر دستگاه اجرایی می‌بایست بودجه تفصیلی خود را به تصویب کمیسیون بودجه مجلس می‌رساند (عزیزی و فرجوند، ۱۳۸۲).

۲. بودجه‌ریزی افزایشی: مبنای بودجه‌ریزی در این روش، بودجه مصوب سال قبل دستگاه‌های اجرایی است. بودجه‌ریزی افزایشی برای اجتناب از مشکلات ناشی از کار عظیم و پردردسر بودجه‌نویسی سالانه ابداع شده است. در این روش بودجه ریزان با قبول بودجه سال گذشته، توجه خود را بر تغییرات افزایشی متمرکز می‌کنند.

در واقع، بودجه سال گذشته، به‌عنوان پایه‌ای برای مصارف جاری فرض و یک افزایش سالانه برای آن در نظر گرفته می‌شود، که به روند تغییرات قیمت‌ها، تغییر حجم عملیات موجود و تقبل وظایف جدید از طرف دولت و عواملی از این قبیل بستگی دارد.

در این نوع بودجه‌ریزی، افزایش ضریبی و خطی در بودجه سال گذشته بدون در نظر گرفتن هدف‌ها، برنامه‌ها، کارایی و اثربخشی صورت می‌گیرد و مبنای تشخیص در آن «سهم عادلانه» است (پناهی، ۱۳۸۶).

---

1. Traditional Budgeting
2. Line - Item
3. world Bank

۳. بودجه‌ریزی برنامه‌ای: از آغاز دهه ۱۹۷۰ معایب بودجه‌ریزی سنتی و بودجه‌ریزی افزایشی نمایان شد، به‌صورتی‌که در کشورهای صنعتی به‌تبع رشد اندازه دولت، مخارج دولت نیز افزایش یافت تا جایی که به کسری بودجه بالا منجر گردید.

در بودجه‌ریزی برنامه‌ای اعتبارات سازمان‌های دولتی برحسب وظایف، برنامه‌ها و فعالیت‌هایی که آن‌ها باید در سال مالی اجرای بودجه برای نیل به هدف‌های خود انجام دهند، پیش‌بینی می‌شود؛ به عبارت دیگر، مشخص می‌شود که دولت و دستگاه‌های دولتی در سال اجرایی بودجه اولاً چه هدف‌ها، وظایف و مقاصد و مصوباتی دارند و ثانیاً برای نیل به هدف‌ها و مقاصد مذکور باید چه برنامه‌ها، عملیات و فعالیت‌هایی را با چه میزان اعتبار انجام می‌دهند.

در این روش به‌گونه‌ای عمل می‌گردد که برای هر برنامه کاری، اعتباری پیش‌بینی و منظور می‌گردد و عموماً براساس برنامه‌ریزی‌های میان‌مدت انجام می‌پذیرد. در بودجه‌ریزی برنامه‌ای برخلاف روند موجود در برنامه‌ریزی سنتی، اعتبارات تمامی فعالیت‌های هر برنامه، در قالب فصول و مواد هزینه طبقه‌بندی و پیش‌بینی می‌شود (ابراهیمی‌نژاد، ۱۳۸۱).

۴. بودجه‌ریزی برمبنای صفر (ZBB)[1]: در این روش از بودجه‌ریزی، تمام فعالیت‌ها و برنامه‌ها در سازمان از نظر اثربخشی و کارایی تجزیه و تحلیل و ارزشیابی می‌شوند و سپس، درجه اولویت آن‌ها نسبت به یکدیگر تعیین می‌شود. فعالیت‌هایی که از نظر اهمیت در رتبه‌های بسیار پایین قرار گرفته‌اند، در صورت لزوم حذف می‌شوند و در سایر فعالیت‌ها، اصلاحات ضروری به عمل می‌آید. فعالیت‌های مهم نیز از محل صرفه‌جویی‌های حاصل از حذف فعالیت‌های بی‌اهمیت تقویت می‌شوند و توسعه می‌یابند. جنبه منحصربه‌فرد بودجه‌ریزی بر مبنای صفر به‌صورت اطلاعات و تعریف مجدد مبنای بودجه است تا از این طریق، کاهش منابع مالی را هم در بربگیرد و فقط شامل افزایش نشود.

در بودجه‌بندی بر مبنای صفر، که نقطه مقابل بودجه‌ریزی افزایشی است، **هر سازمان باید برای بودجه‌ریزی کلیه فعالیت‌ها و برنامه‌های خود را اعم از قدیم یا جدید همانند یک برنامه یا فعالیت جدید از جنبه‌های مختلف مورد ارزیابی قرار داده و میزان**

اهمیت و اولویت آن‌ها را مشخص سازد. بدین ترتیب، **نوعی تحول و نوسازی، فلسفه زیربنای این شیوه بودجه‌ریزی** را تشکیل می‌دهد.

برای درک بهتر مسئله به حکایتی اشاره می‌کنیم که شاید بسیاری از مردم با آن آشنا باشند: سال‌های سال مردم شاهد نگهبانی سه شیفته سربازان در جلو نرده‌های یک سازمان بودند. نگهبانی از نرده‌های پوسیده برای همه جای سؤال داشت تا اینکه شخص کنجکاوی از کلانتر محل علت نگهبانی بی‌دلیل از نرده‌ها را سؤال کرد. رئیس کلانتری با اظهار بی‌اطلاعی از دلیل این کار، ادعا کرد از زمانی که این سمت اداری را تحویل گرفته است نگهبانی برای محل مورد نظر پیش‌بینی شده و او هم به آن عمل کرده است. شخص کنکاشگر از روسای پیشین کلانتری نیز همین سؤال را نمود تا اینکه آخرین نفر که خود از اولین روسای کلانتری بوده اصل ماجرا را به این‌گونه توضیح داد که در زمان ریاست وی، نرده‌های سازمان رنگ شده و برای اینکه رهگذران به آن دست نزنند رئیس سازمان وقت تقاضای یک نگهبانی سه روزه کرد و چون در روز دوم این فعالیت از آن محل جابه‌جا شده به همین دلیل فعالیت نگهبانی تاکنون ادامه دارد.

جدای از ماهیت واقعی یا طنز بودن حکایت باید اشاره کنیم که بسیاری از فعالیت‌هایی که سالیانه بودجه قابل‌توجهی به آن‌ها اختصاص می‌یابد و مدیران دستگاه‌ها با چانه زدن مداوم و بی‌امان نسبت به تأمین بودجه آن فعالیت اقدام می‌نمایند از ماهیت موضوع حکایت مزبور برخوردار است. به این‌گونه که سازمان‌ها در بودجه سالیانه مربوط به آن فعالیت، همواره بودجه‌ای بیش از بودجه سنوات قبل تنظیم و آن را توجیه می‌نمایند که عمدتاً سازمان مسئول امور بودجه، نیز با اندکی تعدیل آن را پذیرفته و درنهایت بودجه پیشنهادی تصویب و تخصیص می‌یابد. در واقع در این روش بودجه‌ریزی وجود یک هزینه در سنوات قبل ارائه آن را در سنوات آتی توجیه می‌نماید. نمونه‌های بسیار زیادی از این بی‌هدفی در بودجه‌بندی را می‌توان در دستگاه‌های دولتی مشاهده کرد.

بودجه‌بندی بر مبنای صفر نخستین بار در سال ۱۹۷۰ به مجلس سنای آمریکا پیشنهاد شد. «جیمی کارتر» سناتور وقت ایالت «جورجیا» این روش بودجه‌بندی را برای نخستین بار در بودجه‌بندی این ایالت به کار برد. در سال ۱۹۷۶ و پس از انتخاب کارتر به‌عنوان رئیس‌جمهوری آمریکا، وی روش به کار رفته در ایالت جورجیا را به بودجه دولت فدرال تعمیم داد. کارتر در زمان اعلام رسمی تغییر نظام بودجه‌بندی

آمریکا قول داد تا روش جدید برنامه‌ریزی، جلوی اجرای طرح‌های زائد را به نفع طرح‌های دارای نتیجه بگیرد.

پیتر پیر[1] بودجه‌بندی بر مبنای صفر را چنین تعریف کرده است:

یک برنامه عملیاتی و فرایند بودجه‌ای است که هر مدیر را ملزم می‌نماید که به نحوی کامل و مستدل درخواست خود را از پایه صفر توجیه کند و مسئول اثبات این امر باشد که چرا و چگونه باید یک مبلغ را به مصرف برساند و این جریان مستلزم آن است که تمام فعالیت‌ها به‌صورت یک مجموعه تصمیم‌گیری (که از طریق تحلیل ارزیابی می‌شود و اولویت آن‌ها برحسب اهمیت تعیین می‌شود) مشخص شوند.

در واقع بودجه‌بندی بر مبنای صفر و مبتنی بر نوسازی و ایجاد تحول در سازمان‌ها، باید منشأ برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری در سازمان باشد. در این روش فعالیت‌های بی‌ثمر گذشته که عمدتاً در سنوات قبل به‌صورت آیین‌نامه‌ای یا بخشنامه‌ای ایجاد شده و در حال حاضر کارایی آن مورد تردید و سؤال است، ارزیابی می‌گردد. برای این منظور نیز لازم است که سه اقدام اساسی پیگیری شود:

گام اول- شناخت واحدهای فعالیت: واحد فعالیت، همان واحد سازمانی مشخصی است که براساس وظایف سازمانی و قانونی خود، مسئول انجام فعالیت خاصی می‌باشد. در این مرحله بایستی هدف مورد انتظار متناسب با وظیفه قانونی دستگاه و منطبق با نیازهای جامعه و به دور از رؤیاپردازی بوده و واقع‌گرایانه و قابل‌دستیابی باشد.

گام دوم- تجزیه و تحلیل بودجه فعالیت: وقتی ستاده مورد انتظار از یک سازمان مشخص باشد، برای دسترسی هدفمند به آن ستاده، سطوح متفاوت بودجه‌بندی قابل طرح می‌باشد به‌طوری‌که بر روی هر سطح از دسترسی به هدف‌ها، سطح معینی از بودجه اختصاص می‌یابد که تعیین دقیق آن به‌صرفه‌جویی در بودجه کمک می‌کند.

گام سوم- ارزیابی و درجه‌بندی گروه فعالیت‌ها با تعیین اولویت: در این رابطه، تعیین هدف‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت و اولویت دستیابی به هر کدام از هدف‌ها اساس اختصاص و تعین بودجه به آن فعالیت را تشکیل می‌دهد.

لایحه بودجه ۱۳۹۹ ایران و بودجه بر مبنای صفر
باتوجه به اصلاحات ساختاری بودجه که در زمان تهیه لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ آغاز گردید، و نیز مشکلات خاص اقتصادی، مالی، ارزی و سیاسی و بین‌المللی کشور، سازمان برنامه و بودجه در پیوست ۱ بخشنامه بودجه و در قسمت برنامه‌ریزی زمان‌بندی تهیه و تدوین لایحه بودجه، مراکزی را برای پایش، تغییر، کاهش و حذف برخی ردیف‌های هزینه‌ای غیر ضروری با عنوان کمیته پایش و بازبینی هزینه‌ها ایجاد کرد که می‌توان ادعا کرد این قسمت از رفتار سازمان برنامه و بودجه در واقع گریزی به سمت بودجه‌ریزی بر مبنای صفر بوده، هر چند رویکرد و روش اصلی بودجه‌ریزی، مبتنی بر عملیاتی بودن بودجه بوده است.

۵. بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (عملیاتی): در بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، بودجه اساساً براساس ستانده‌ها و نتایج مورد انتظار اختصاص می‌یابد و به همین دلیل، بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد را اصطلاحاً «مدیریت هزینه یا مدیریت نتایج» نیز می‌گویند.

بودجه‌ریزی برمبنای عملکرد حول دو محور ارتباط بین شاخص عملکرد و ارزیابی و ارتباط بین بودجه و نتایج، می‌چرخد که در چارچوب آن، بخش‌های مختلف اداری براساس استانداردهای مشخص، به‌عنوان شاخص‌های عملکرد پاسخگو هستند و مدیران در تعیین بهترین شیوه نیل به نتایج از اختیار عمل بیشتری برخوردارند (قدیمی‌پور، ۱۳۸۸). بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، مبنایی برای پاسخگویی بیشتر در برابر استفاده از منابع سازمان فراهم می‌سازد (کردستانی و همکاران، ۱۳۹۵).

در ایران، دولت در بخشنامه بودجه سال ۹۸ تمام دستگاه‌ها را مکلف کرده که بودجه‌های خود را براساس بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (عملکرد یا هزینه تمام شده) محاسبه کنند.

اندیشه‌ای که در بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد قرار دارد این است که اگر سیاست‌گذاران تصمیم‌های بودجه‌ای را به‌گونه‌ای عینی و بر مبنای کارایی و اثربخش استوار سازند، آنگاه هم آن‌ها و هم مردم می‌توانند درباره عملکرد دولت قضاوت روشن‌تری داشته باشند (جرالد[1]، ۲۰۱۹).

1. Gerald

در بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد، طبقه‌بندی عملیات به نحوی است که هدف‌ها شفاف‌تر بیان می‌شوند، ارزیابی بودجه آسان‌تر بوده و در روش هزینه‌یابی آن ارتباط بین داده و ستانده مورد توجه قرار می‌گیرد. مهم‌ترین هدف نظام بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد، اصلاح نظام مدیریت بخش عمومی و افزایش اثربخشی مخارج این بخش است (باباجانی و استا، ۱۳۹۴).

اگر دولت‌ها توانایی سنجش عملکرد به شیوه‌های هدفمند را نداشته باشند، بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد شکست خواهد خورد، از طرفی بسیاری از دولت‌ها دریافته‌اند که سنجش خروجی‌ها و پیامدهای حاصل بسیار وقت‌گیر و مشکل است. در برخی موارد این احتمال وجود دارد که این مشکلات در ارزیابی عملکرد، اجرای بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد را منتفی کند (هریس[1]، ۲۰۲۰).

بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در نگاه کلی، مانند بودجه‌ریزی برنامه‌ای است که به نحو دقیق‌تر و روشن‌تر اجرای برنامه‌ها را از دیدگاه فایده و هزینه تجزیه و تحلیل و از طریق آشکارسازی علل افزایش قیمت تمام شده به مدیریت سازمان کمک می‌کند. استقرار این سیستم مستلزم وجود اطلاعات دقیق در خصوص اجرای برنامه‌ها، فعالیت‌ها و عملیات هر واحد است و لذا، حرکت به‌سوی بودجه‌ریزی عملیاتی موجب گسترش و نگهداری حساب‌ها و جزئیات در امور مالی دستگاه می‌شود.

طراحی اولیه بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در ایالات‌متحده آمریکا و در دهه ۱۹۵۰ ارائه شد و در ادامه، طی دو دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، مورد استقبال کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD)[2] قرار گرفت (تاندلبرگ[3]، ۲۰۰۹).

بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (عملیاتی) نوعی سیستم برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و ارزیابی است که بر رابطه بودجه هزینه شده و نتایج مورد انتظار تأکید می‌کند. در چارچوب بودجه‌ریزی عملیاتی، بخش‌های مختلف اداری براساس استانداردهای مشخصی تحت عنوان شاخص‌های عملکرد پاسخگو هستند. لازمه این پاسخگویی، استفاده از ابزارهایی می‌باشد که کارایی عملیاتی دستگاه‌های دولتی را بالا برده و منجر به اثربخشی بهتر منابع مصرف شده گردد. در بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد منابع براساس اولویت امور و نتایج قابل اندازه‌گیری تخصیص داده می‌شوند.

---

1. Harris
2. Organization for Economic Co-operation and Development
3. Tandberg

در تعریف مختصر، بودجه‌ریزی برمبنای عملکرد شکلی از بودجه‌ریزی است که منابع مالی تخصیص یافته را به نتایج اندازه‌گیری شده در قالب ستانده‌ها و پیامدها مرتبط می‌کند (ردبورن[1]، ۲۰۱۸). بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد از اصطلاحاتی مانند وظیفه، هدف و مقصد، برای تشریح دلایل خرج پول استفاده می‌کند. این روش راهی برای دستیابی به مقاصد خاص مبتنی بر هدف‌های برنامه و نتایج اندازه‌گیری شده است. کلید درک بودجه‌بندی عملیاتی در بطن عبارت «نتیجه[2]» نهفته است (یانگ[3]، ۲۰۰۳).

بودجه بر مبنای عملکرد، محصول برنامه‌ریزی استراتژیک است که در آن تصمیمات مربوط به تخصیص بهینه منابع بر پایه نتایج پذیرفته شده و محک‌های سازمانی، مربوط به هدف‌های کلی، اختصاصی، استراتژی‌ها و برنامه‌های عملیاتی هر سازمان صورت می‌گیرد. بعد از تهیه برنامه استراتژیک، هر سازمانی که اعتبارات دولتی دریافت می‌کند بودجه خود را طوری تهیه و تنظیم می‌کند که تصمیم‌گیری‌های دارای اولویت مربوط به برنامه استراتژیک خود را منعکس کند. پس تقاضای بودجه توسط سازمان بیانگر نیازهای آن سازمان برای اجرای نتایج دارای اولویت در برنامه استراتژیک خود می‌باشد. بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد یک برنامه تلفیق عملکرد سالانه و بودجه سالانه می‌باشد که روابط بین سطح اعتبارات برنامه و نتایج مورد انتظار را نشان می‌دهد. همچنین تأیید می‌کند که یک هدف یا مجموعه‌ای از هدف‌ها باید با مقدار معینی از اعتبارات به دست آید. یک بودجه عملیاتی علاوه بر تخصیص هزینه‌های فعالیت، همه فعالیت‌های (مستقیم و غیرمستقیم) مورد نیاز برای پشتیبانی یک برنامه را تعریف و تعیین می‌کند. بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، نیازمند تغییرات بنیادی در نظام‌های اطلاعات مدیریت، نظام‌های حسابداری و به‌طورکلی، در شیوه مدیریت دستگاه‌های دولتی است. بودجه‌ریزی عملیاتی به دنبال ایجاد پیوند میان شاخص‌های عملکرد و تخصیص منابع است و هر چند چنین پیوندهایی اغلب ضعیف هستند، ولی می‌توانند سیاست‌گذاری بودجه‌ای را تسهیل کنند و نظارت قانون‌گذاران بر نتایج و دستاوردهای مرتبط با مخارج عمومی را افزایش دهند. این نوع بودجه‌ریزی هدف‌ها و سیاست‌ها را در قالب‌های کمی قابل اندازه‌گیری می‌کند (ین[4]، ۲۰۱۷). با این رویه، کل چارچوب برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی در روش بودجه‌ریزی عملیاتی، مبتنی بر نتیجه خواهد بود.

---

1. Redburn
2. Result
3. Young
4. Ian

مطابق تعریف جامع‌تری که توسط سیگال و سومرز[1] (۲۰۰۸) ارائه شده است، بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد حاوی ۳ عنصر:
۱. نتیجه (پیامد نهایی)
۲. راهبرد (راه‌های مختلف برای دستیابی به پیامد نهایی)
۳. فعالیت یا خروجی‌ها (مواردی که برای دستیابی به پیامدهای نهایی انجام می‌شود).
است. علاوه بر این، سیگال و سومرز به این نکته پی بردند که در این چارچوب رابطه‌ای بین استدلال‌های زیر بنایی انجام فعالیت‌ها و نتایج نهایی حاصل از آن‌ها برقرار است. براساس این چارچوب، درک اینکه چه فعالیت‌هایی در قالب دستیابی به نتایج ثمربخش خواهد بود، امکان‌پذیر است.

- هدف‌های **بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد:** بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، در واقع برنامه عملکرد سالانه به همراه بودجه سالانه است که **رابطه میان میزان وجوه تخصیص یافته به هر برنامه با نتایج به دست آمده از اجرای آن برنامه** را نشان می‌دهد. به عبارتی با هر میزان هزینه انجام شده در چارچوب هر برنامه، باید مجموعه معینی از هدف‌ها تأمین شود.

هدف نهایی این نوع بودجه‌ریزی، کمک به اتخاذ تصمیمات عقلایی درباره تخصیص و تعهد منابع دولتی براساس پیامدهای قابل‌سنجش می‌باشد که نتایج قابل‌انتظار (عملکرد) دستگاه را در طول زمان منعکس می‌کند. بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد می‌تواند تصمیم گیران بودجه را کمک کند که اطلاعات بهتری درباره نتایج هر برنامه و کل ابزارها و منابعی که برای نیل به هدف‌های عملکردی مشترکی به کار می‌روند را به دست آورند، و با این کار ارزیابی درخواست‌های مختلف بودجه‌ای را بهبود بخشد. در چارچوب بودجه عملیاتی، هر مدیر دولتی، در هر سطحی باید اطلاعات دقیق و بهنگامی در خصوص هزینه و عملکردهای سازمان تحت امر خود داشته باشد تا بتواند منابع تحت کنترل خود را به کارآمدترین شیوه اداره کند.

1. Segal & summers

هدف‌های بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد
– ارائه مبنای صحیح برای اتخاذ تصمیم در خصوص تخصیص منابع. – تعیین نتایج قابل‌سنجش و مورد انتظار که از یک تخصیص بودجه خاص قابل حصول است. – تمرکز فرایند تصمیم‌گیری روی مهم‌ترین مسائل و چالش‌هایی که دستگاه با آن مواجه است. – ایجاد یک فرایند منطقی برای تصمیم‌گیری در خصوص بودجه که به‌طور مستقیم با فرایند برنامه‌ریزی، اجرا و کنترل، ارزیابی و گزارش عملکرد در ارتباط می‌باشد. – ایجاد ارتباط بین بودجه و نتایج عملکرد بودجه. – تمرکز فرایند تصمیم‌گیری روی مهم‌ترین مسائل و چالش‌هایی که دستگاه با آن روبه‌روست. – ارائه مبنایی برای پاسخ‌گویی بیشتر در قبال استفاده از منابع کشور. – افزایش کارایی مدیریت هزینه‌ها و صرفه‌جویی در هزینه.

درنهایت می‌توان گفت بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد به دنبال افزایش درک تصمیم گیران از پیوندهای موجود میان منابع درخواستی و نتایج عملیات مورد نظر است. این مسئله برای حفظ و نهادینه کردن اصلاح مدیریت عملیات، اهمیت حیاتی دارد. بودجه‌ریزی برمبنای عملکرد به دنبال ایجاد پیوند میان شاخص‌های عملکرد و تخصیص منابع است، هرچند چنین پیوندهایی اغلب ضعیف هستند ولی می‌توانند سیاست‌گذاری بودجه‌ای را تسهیل و نظارت بر نتایج و دستاوردها مرتبط با مخارج عمومی را افزایش دهند (دیاموند[1]، ۲۰۲۰).

- **تشریح بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (عملیاتی):** هرچند در مورد مزایای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد (عملیاتی) بسیار صحبت شده است، ولی پژوهش‌های انجام شده و تجربیات کشورهای پیشگام در اجرای این نوع بودجه‌ریزی نشان می‌دهند که دستیابی به نتایج مورد انتظار وقتی میسر می‌شود که نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به‌طور اثربخش اجرا شود (ویلوبگی[2]، ۲۰۱۸).

1. Diamond
2. Willoughby

جدول ۳-۱. مزایا و معایب بودجه‌ریزی برمبنای عملکرد

مزایا	معایب
- افزایش پاسخگویی براساس نتایج - بهبود مدیریت عملکرد - بهبود نحوه تخصیص - یک ابزار تشخیصی ارزشمند ارائه می‌دهد. - به توجیه بودجه کمک می‌کند (یک بودجه عملیاتی اثربخش، نسبت به بودجه‌ریزی سنتی، شفافیت بیشتری را به عملکرد عملیاتی نسبت به بودجه‌ریزی سنتی می‌دهد. بودجه‌ریزی عملیاتی با استفاده از مقیاس‌های واضح، هزینه کلی فعالیت را به‌عنوان مبنایی برای چهارچوب ستاده‌های برنامه‌ها و هدف‌های عملکرد می‌سنجد و ابزار ارزشمندی برای بررسی چگونگی تأثیر تغییرات در مخارج بر نتایج را تأمین می‌کند). - به‌عنوان مبنایی برای نظام مدیریت عملکرد عمل می‌کند. - اجازه می‌دهد برنامه‌ها هدف‌های دوجانبه داشته باشد. - از تصمیم‌های آگاهانه و ملموس‌تر حمایت می‌کند.	- فرایند آن زمان‌بر و پرهزینه است. - شناسایی هزینه فعالیت‌ها فرایندی پیچیده است و مستلزم صرف زمان و انرژی قابل ملاحظه‌ای است. - به دلیل ترس از استفاده از شاخص‌ها برای مجازات و تنبیه پتانسیل زیادی برای ایجاد مقاومت دارد. - چالشی که در مسیر تعریف بودجه عملیاتی مطرح است شاخص‌های عملکردی است که از طریق ارتقاء سیستم‌های اطلاعاتی مالی و مدیریتی، ممکن است. - تعیین هدف‌ها برای خروجی‌های برنامه، هزینه واحد و نتایج به دست آمده از برنامه در بودجه عملیاتی فقط بخشی از راه‌حل است و مهم‌تر از آن فراهم کردن اطلاعات معتبر و به‌موقع در خصوص عملکرد برنامه در طول سال است.

به‌طورکلی می‌توان گفت یکی از مهم‌ترین وجه تمایز شیوه‌های بودجه‌ریزی، نوع هدف‌های آن‌هاست. به‌گونه‌ای که پاسخ‌گویی مالی، برای شیوهٔ بودجه‌ریزی افزایشی، اولین هدف تلقی می‌شود؛ و درحالی‌که هدف اصلی بودجه‌ریزی برنامه‌ای، پاسخ‌گویی برنامه‌ای است؛ بودجه‌ریزی‌های عملیاتی و بر مبنای صفر، هر کدام به ترتیب کارایی و پیگیری برنامه‌های اولویت‌دار را مبنای عمل خود قرار می‌دهند. همین‌طور نقش‌آفرینان اصلی هر کدام از شیوه‌های بودجه‌ریزی نسبت به دیگری متفاوت است و اجرا دقیق هر کدام از شیوه‌ها رابطه تنگاتنگی با شناسایی دقیق نقش‌آفرینان اصلی دارد.

بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد عوامل صرفه‌جویی و اثربخشی، را به ابعاد سنتی بودجه‌ریزی اضافه می‌کند. این نظام بین کارایی و اثربخشی تمایز قائل می‌شود. در کارایی استفاده مفید از منابع مورد نظر است، درحالی‌که اثربخشی با عملکرد مرتبط

است. در بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد طبقه‌بندی عملیات به نحوی است که هدف‌ها شفاف‌تر بیان می‌شوند، ارزیابی بودجه آسان‌تر بوده و در روش هزینه‌یابی آن ارتباط بین داده و ستانده مورد توجه قرار می‌گیرد. مهم‌ترین هدف نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد اصلاح نظام مدیریت بخش عمومی و افزایش اثربخشی مخارج این بخش است (جردن و هاکبارت[1]، ۲۰۰۵).

نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، به‌عنوان زیر سیستم نظام مدیریت مبتنی بر نتایج و با هدف ارتقای کارایی و اثربخشی مصرف منابع سازمانی مورد توجه جدی دولت‌ها بوده است. در این نظام، اعتبارات بر مبنای عملکرد واحدهای سازمانی در راستای تولید محصولات (خدمات) و یا دستیابی به پیامدها تخصیص می‌یابد و بدین ترتیب، سازمان‌ها به سمت افزایش شفافیت در نحوه مصرف منابع برای انجام فعالیت‌ها، تولید خروجی‌ها و دستیابی به هدف‌ها و استراتژی‌ها و نیز پاسخگویی بیشتر سوق می‌یابند.

بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد و پاسخگویی
جردن و هاکبارت در سال ۲۰۰۵، به بررسی میزان اهمیت مسئولیت پاسخگویی و همچنین تحقق مناسب آن با اجرای سیستم بودجه‌بندی عملیاتی پرداختند. نتایج نشان داد که پاسخ‌دهندگان، هدف‌های دولت از اجرای سیستم بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد را، بهبود مسئولیت پاسخگویی برنامه‌ای دانسته‌اند.

براساس تعریف صندوق بین‌المللی پول، بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد عبارت است از: روش‌ها و سازوکارهایی که ارتباط بین اعتبارات تخصیص یافته به دستگاه‌های اجرایی را با خروجی‌ها و پیامدهای آن‌ها از طریق به‌کارگیری اطلاعات عملکردی در تخصیص منابع تقویت می‌سازد. همان‌گونه که از این تعریف استنباط می‌شود، سه موضوع اساسی در یک نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد مشاهده می‌شود:

الف) عملکرد سازمانی: اعتبارات هر سازمان در قبال ارزیابی شاخص‌های عملکرد برنامه‌ها و فعالیت‌های آن تخصیص می‌یابد. بدیهی است همواره ارزیابی عملکرد بر مبنای هدف‌های از پیش تعیین شده انجام می‌شود؛ بنابراین برنامه‌ریزی برای

1. Jordan & Hockbart

تعیین هدف‌های کمی سالانه و چند ساله و ارزیابی عملکرد بر مبنای هدف‌ها، در نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد ضروری است. ارزیابی عملکرد در سطح خروجی‌ها، فعالیت‌ها و پیامدها صورت می‌گیرد به‌گونه‌ای که در سطح خروجی‌ها؛ موضوع کارایی، در سطح پیامدها؛ موضوع اثربخشی و در سطح فعالیت‌ها؛ ارتباط مولد یا غیرمولد آن‌ها در تولید خروجی‌ها و نیز با یا بدون ارزش‌افزوده بودن آن‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرد.

ب) قیمت تمام شده: دومین عنصر اصلی یک نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، بعد از ارزیابی عملکرد سازمان در قبال تحقق هدف‌های سالانه، موضوع میزان منابع قابل تخصیص بر مبنای عملکرد به دست آمده می‌باشد. عامل اصلی و محوری در این مرحله، محاسبه قیمت تمام شده هر واحد محصول (کالا یا خدمت) و هر واحد فعالیت است.

ج) کارایی و اثربخشی: سومین رکن مهم، تولید محصولات و خدمات بیشتر و باکیفیت بالاتر با صرف منابع کمتر نسبت به گذشته می‌باشد. این به معنای افزایش کارایی سازمان در نحوه مصرف منابع برای تولید خروجی‌ها و به عبارت دیگر مدیریت بهای تمام شده فعالیت‌ها است. متعاقب آن، میزان تحقق هدف‌های ناشی از تولید خروجی‌های مرتبط و میزان همبستگی آن‌ها مورد بررسی و در خصوص ادامه، افزایش یا کاهش سطح تولید خروجی‌ها تصمیم‌گیری می‌گردد.

سه عنصر اصلی در نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد
۱. برنامه‌ریزی
۲. هزینه‌یابی
۳. مدیریت عملکرد

- **روش‌های اجرای بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد:** به‌طورکلی دو روش اصلی برای اجرای بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (عملیاتی)، شامل **حسابداری قیمت تمام شده** و **اندازه‌گیری کار (کارسنجی)**، وجود دارد، هرچند از روش‌هایی نظیر بودجه سرانه و روش ثابت گرفتن هزینه کل نیز به‌عنوان روش‌های بودجه‌ریزی عملیاتی نام برده می‌شود، ولی در اینجا فقط روش‌های عمده تشریح می‌گردند.

الف) تنظیم بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد طبق حسابداری قیمت تمام شده: تنظیم بودجه بر مبنای عملکرد با استفاده از روش محاسبه «قیمت تمام شده» نیازمند استقرار یک نظام کامل حسابداری قیمت تمام شده در کنار نظام حسابداری مالی مؤسسه است.

مراحل تنظیم بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد طبق حسابداری قیمت تمام شده
۱. طبقه‌بندی عملیات
۲. انتخاب واحد اندازه‌گیری
۳. پیش‌بینی حجم عملیات
۴. محاسبه هزینه عملیات.

تغییر در روش‌های حسابداری و نیاز مبرم به روش‌های مدیریت هزینه از یک‌سو و توسعه دیدگاه‌های جدید درزمینهٔ حسابداری مدیریت از سوی دیگر باعث ایجاد تحول در ارائه روش‌های نوین محاسبه بهای تمام شده کالا و خدمات گردید. نارسایی‌های متعدد سیستم حسابداری سنتی و ناتوانی آن در فراهم کردن اطلاعات لازم و کافی و دقیق و حرکت به سمت استقرار سیستم حسابداری قیمت تمام شده یکی از الزامات بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد است.

ب) تنظیم بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد طبق روش اندازه‌گیری کار یا کارسنجی: روش حسابداری قیمت تمام شده به لحاظ در نظر گرفتن کلیه عناصر هزینه (حقوق و دستمزد، وسایل و ملزومات و حتی استهلاک) روش کاملی است؛ اما اجرای آن نیازمند استقرار یک نظام حسابداری مالی و قیمت تمام شده (صنعتی) پیشرفته است که در بسیاری از مؤسسات عملاً مقدور نیست، علاوه بر آن متناسب با تغییر قیمت‌ها و دستمزدها، هزینه واحد کار نیز باید دائماً محاسبه و تغییر داده شود؛ بنابراین روش اندازه‌گیری کار، برای برآورد هزینه‌های اداری و پرسنلی بسیاری از مؤسسات توصیه می‌شود. این روش فقط با یکی از عناصر هزینه، یعنی مقدار زمان صرف شده برای تکمیل یک واحد کار، ارتباط دارد و سایر عناصر هزینه از قبیل مواد و وسایل و هزینه‌های استهلاک که در روش قیمت تمام شده محاسبه می‌شوند در نظر گرفته نمی‌شوند. در این روش رابطه حجم کار و زمان لازم برای انجام دادن آن مورد توجه

است. برای اندازه‌گیری کار دو روش معمول است، که یکی براساس بررسی‌های زمانی و دیگری بر مبنای تجزیه‌وتحلیل آماری می‌باشد.

سازمانی که می‌خواهد در راستای اجرایی نمودن بودجه‌ریزی عملیاتی گام بردار می‌بایست به نکات زیر توجه نماید:

۱. **هدف‌گذاری شفاف و دقیق:** هدف مهم‌ترین مسئله یک سازمان است و باید دقیق، کمی و دارای زمان مشخص مورد انتظار جهت تحقق تدوین شده باشد.

۲. **تدوین استراتژی‌ها:** استراتژی‌ها به مانند مسیرهایی میان هدف‌های سازمان و نقطه‌ای هستند که سازمان هم‌اکنون در آنجا ایستاده است.

۳. **شاخص‌ها:** برای اینکه استراتژی‌ها به عبارت‌هایی قابل فهم و سنجش تبدیل شوند به شاخص‌هایی کمی نیاز داریم تا امکان طراحی نقشه کسب‌وکار سازمان فراهم شود.

۴. **برنامه‌ریزی:** براساس شاخص‌های کمی استراتژیک و طرح کسب‌وکار باید قیمت کالاها و یا خدمات موردنیاز استخراج ونیز حجم مورد نیاز از هر یک از آن‌ها احصاء گردد تا در کنار محاسبه اعتبار مورد نیاز جهت اجرای برنامه‌ها، تعهدات مجری برنامه مشخص و به‌عنوان یک معیار سنجش عملکرد مورد استفاده قرار گیرند.

مواردی که در مرحله برنامه‌ریزی باید مشخص شوند
- هدف یا استراتژی که در راستای تحقق آن برنامه‌ریزی می‌کنیم.
- قیمت کالا یا خدمات.
- حجم مورد نیاز کالا یا خدمات براساس شاخص‌های استراتژیک.
- کارکنانی که باید آن کالا یا خدمت را تأمین و یا تولید نموده و یا ارائه دهند.
- زمان‌بندی اجرای فعالیت‌ها.
- زمان‌بندی تخصیص بودجه.

۵. **تخصیص مرحله‌ای بودجه:** در این مرحله اعتبار مورد نیاز برای آغاز فرایند اجرای برنامه‌ها که براساس قیمت‌ها، حجم‌ها و زمان‌بندی تخصیص بودجه محاسبه شده است به‌عنوان بودجه مورد نیاز در قالب یک حواله (تخصیص) که می‌تواند روزانه، ماهانه و یا سه‌ماهه باشد با امضای مدیر عالی آن سازمان به واحد مالی ابلاغ می‌گردد. واحد مالی طبق حواله فوق موظف به پرداخت و تأمین اعتبار از منابع تحصیل شده سازمان خواهد بود.

اولین دوره تخصیص (مثلاً در سه‌ماهه اول سال) به‌صورت علی‌الحساب و براساس بازه زمانی تخصیص محاسبه می‌گردد، ولی در تخصیص‌های بعدی به میزان تحقق برنامه‌ها توجه شده و در محاسبه میزان اعتبار مراحل بعد اعمال می‌گردد. در واقع از تخصیص دوم به بعد اعتبار تخصیص، تابعی از اعتبار مصوب برنامه، زمان‌بندی پیش‌بینی شده واریز اعتبار و بالاخره درصد تحقق فعالیت‌ها براساس ارزیابی‌های انجام شده خواهد بود.

۶. **اجرای برنامه:** مجری برنامه براساس برنامه‌های ابلاغی ونیز اعتبار دریافتی اولیه اقدام به اجرای فعالیت‌ها می‌کند و اسناد هزینه‌ای (مانند فاکتور و قرارداد) و نیز میزان عملکرد خود را اظهار می‌نماید.

۷. **کنترل برنامه‌ها:** ممیزها و کنترلرهای سازمان پس از بررسی اسناد مالی ونیز کنترل میدانی، میزان عملکرد مجری و تحقق برنامه‌ها را براساس شاخص‌های استاندارد ثبت شده در فاز برنامه‌ریزی، استخراج و تأیید می‌نمایند.

- **مراحل بودجه‌ریزی عملیاتی:** اجرای دقیق بودجه‌ریزی عملیاتی نیازمند طی مراحل زیر است که از نظر تقدم و تأخر اهمیت دارد.

مرحله اول: جلب موافقت و تعهد نقش‌آفرینان اصلی: ایجاد زمینه و حفظ چارچوب حمایتی در قالب دو رویکرد اصلی برای ایجاد ساختارهای لازم بلندمدت بودجه‌ریزی عملیاتی محسوب می‌شوند. رویکرد اول ناظر بر دستورالعمل‌ها یا قوانین اجباری است که مبدأ آن قوه مقننه است و رویکرد دوم رویکرد «پایین به بالا» است که به دنبال اجماع در سطوح پایین سازمان‌هاست. در این رویکرد براساس یک برنامه آزمایشی، نظام بودجه‌ریزی دوگانه‌ای استفاده می‌شود، که در آن برخی از بخش‌ها، شیوه‌های سنتی و برخی دیگر بودجه‌ریزی عملیاتی را به کار می‌گیرند

مرحله دوم: تنظیم برنامه زمانی برای اجرا: برنامه زمانی یکی از عناصر بسیار مهم در فرایند اجراست که باید حداقل موارد زیر را در برگیرد:

- ابلاغ دستورالعمل‌های بودجه به سازمان‌ها؛
- نظرخواهی از شهروندان؛
- تکمیل اسناد بودجه‌ای که سازمان‌ها تحویل می‌دهند؛
- برگزاری جلسات با نمایندگان برای تشریح اسناد بودجه؛
- ارجاع پیش‌نویس بودجه به مجلس؛

به ما بپیوندید
@LOTUS__PNU

- معرفی ابعاد پیشنهاد جدید بودجه‌ای؛
- تصویب بودجه؛
- ابلاغ بودجه؛

برنامه زمانی باید واقع‌بینانه تنظیم شود.

مرحله سوم: تأمین آموزش‌های لازم: یکی از الزامات اساسی استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی آموزش گسترده و مؤثر دست‌اندرکاران استقرار این شیوه است.

در آموزش مرتبط باید موارد زیر در نظر گرفته
- افزایش ظرفیت‌های لازم برای اجرای بودجه عملیاتی و پرورش قابلیت‌ها؛ - برگزاری جلسات توجیهی یا کارگاه‌هایی برای معرفی مفاهیم سنجش عملکرد و برنامه‌ریزی راهبردی برای مدیران و سیاست‌گذاران بودجه‌ای؛ - تدوین دستورالعمل‌ها و رهنمودهای بودجه‌ای؛ - آموزش مستمر.

مرحله چهارم: بررسی و توسعه برنامه‌های راهبردی: برنامه‌ریزی راهبردی ابزاری قدرتمند برای تعیین اولویت‌ها و اتخاذ تصمیمات آگاهانه درباره آینده است؛ بنابراین، برنامه‌ریزی راهبردی می‌تواند چارچوب بلندمدتی برای تصمیمات بودجه سالانه ایجاد کند.

مرحله پنجم: ایجاد سیستم اطلاعات و حسابداری قیمت تمام شده: بودجه‌ریزی عملیاتی نیازمند حسابداری مدیریتی مناسبی است که بتواند هزینه‌های غیرمستقیم (به‌ویژه هزینه‌های خدمات پشتیبانی داخلی هر سازمان) را به برنامه سازمان مرتبط کند. این انتساب باید از دقت معقولی برخوردار باشد. تعیین هزینه بر مبنای فعالیت، روشی برای شناسایی هزینه‌های «کامل» عرضه یک کالا یا خدمت و شامل هزینه‌های نیروی انسانی، مواد و سایر هزینه‌های سربار است.

بودجه‌ریزی عملیاتی و الزامات حیاتی
ابراهیم قزانی و همکارانش در سال ۱۳۹۱ به بررسی الزامات پیاده‌سازی بودجه‌ریزی عملیاتی پرداختند. آن‌ها به این نتیجه دست یافتند که پیاده‌سازی بودجه‌بندی، به الزامات خاص و زیادی نیاز دارد، که در صورت فراهم نبودن الزامات مذکور، همواره احتمال شکست در پیاده‌سازی بودجه‌ریزی عملیاتی وجود دارد.

مرحله ششم: ارزیابی عملکرد و گزارش نتایج: پس از اجرای بودجه، برای تعیین اینکه آیا فعالیت‌های هر برنامه به نتایج دلخواه منجر می‌شود یا خیر، به تحلیل ادواری اطلاعات عملکرد نیاز است. برای ارزیابی دورهای نیز باید نظام ارزیابی طراحی کرد.

مرحله هفتم: فراهم کردن زمینه‌های مدیریتی: اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی مستلزم واگذاری برخی از اختیارات مدیریتی است، ولی قبل از اقدام برای واگذاری مسئولیت‌های بیشتر به دستگاه‌های اجرایی در تخصیص منابع، باید اطمینان حاصل کرد که دستگاه‌ها، دارای چارچوب مؤثر و کارآمد مدیریت مالی هستند.

مرحله هشتم: اقدامات نهایی: در بسیاری از موارد برای تشویق سازمان به استفاده از اطلاعات عملکرد به‌منظور بهبود ارائه خدمات از محرک‌های انگیزشی استفاده می‌شود. محرک‌های انگیزشی (پاداش‌ها و تنبیه‌ها) از افزایش منابع مالی سازمان تا افزایش مسئولیت‌های سازمان را در برمی‌گیرد.

- **مشکلات بودجه‌ریزی عملیاتی:** بخشی از مشکلات بودجه‌ریزی عملیاتی همچون دیگر اصلاحات بودجه‌ای به اجرا نشدن صحیح آن برمی‌گردد.

جدول ۳-۲. برخی از مشکلات بودجه‌ریزی عملیاتی

۱. در تعریف هدف‌ها و مقاصد دشواری وجود دارد.	- هدف‌ها و مقاصد غالباً به‌طور صریح از طرف سیاست‌گذار یا قوه مقننه بیان نمی‌شود؛ - گاه هدف‌ها با یکدیگر متعارض هستند؛ - اغلب هدف‌ها و مقاصد قابل کمی شدن نیستند.
۲. محدودیت‌های تحلیل هزینه	- تمام هزینه‌ها و منافع قابل تبدیل به ارقام کمی نیستند؛ - بیش از حد بر کارایی در هدف‌های برنامه تأکید می‌شود؛ نتایج این تحلیل‌ها به‌سادگی قابل دست‌کاری هستند.
۳. تمرکز شدن فرایند بودجه	- تا حدود زیادی نقش سیاست‌گذاری قوه مقننه محدود می‌شود؛ - فرایند بودجه متمرکز به دست مدیریت ارشد قوه مجریه مهار می‌شود؛ - تأکید بر تحلیل‌های کمی به‌جای تحلیل‌های کیفی در اغلب موارد می‌تواند به جانب‌داری ناخودآگاه از برنامه‌هایی منجر شود که هدف‌های کمی و روشنی دارند و برنامه‌های هر چند مفید با هدف‌های غیرقابل کمی شدن کنار گذاشته می‌شوند؛ - امکان تعیین گزینه‌های بدیل به دست مدیران امکان‌پذیر نیست، چرا که تعیین گزینه‌ها و بدیل‌های جدید معمولاً مستلزم تغییر دادن همه برنامه‌های قبلی است.

- **سنجش عملکرد در بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد:** یکی از الزامات اساسی در بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد بحث سنجش عملکردهایی سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی می‌باشد. در تمام موارد مندرجات بودجه‌ریزی عملیاتی در مورد ضرورت و تقدم پایه‌ریزی شاخص ویژه برای تمایز بین خوب و بد صحبت می‌کند. براساس دریافت عمومی و تجارب ویژه، بیشتر محققان و کارشناسان باور دارند که برای داشتن سیستم موفق و واقعی بودجه‌ریزی عملیاتی شاخص‌های عملکردی باید در کنار هم بنا نهاده شوند و بر انجام بودجه‌ریزی عملیاتی واقعی مقدم می‌باشد.

شاخص، مجموعه‌ای از استانداردها و راهبردها یا مقیاس‌هاست که عملکرد سنجش به‌وسیله آن‌ها به‌صورت واضح و رضایت بخشی معنی می‌شود. به‌عنوان مثال، این معیار ممکن است استانداردهایی چون پیوستگی، اعتبار و شفافیت را شامل شود. هر شاخص (از کل مجموعه شاخص‌ها) ممکن است به‌طور جداگانه تعریف شود و بدین ترتیب این تعریف به تصمیم‌گیرندگان و تعیین‌کنندگان بودجه به‌وسیله تعیین وظایف کمک می‌کند، اگر هر سنجش عملکردی به‌طور صحیحی با شاخص مطابقت کند. برای مثال؛ اگر «پیوستگی» یک شاخص باشد امکان طرح این سؤال‌ها درباره سنجش عملکردی ممکن می‌باشد: «آیا این اطلاعات و داده‌ها سنجش عملکردی مفیدی را برای تصمیم‌گیرندگان ارائه می‌دهد؟ آیا ارتباط منطقی و واضحی بین سنجش و هدف‌های برنامه وجود دارد؟

شاخصی که جهت تعیین کفایت و وضوح سنجش عملیاتی تعریف شده است، تاریخچه خوبی از بودجه‌ریزی عملیاتی ارائه می‌دهد. هر چند همه بخش‌های دولت تصمیم می‌گیرند که کدام مجموعه از شاخص در هر موقعیت واحد برای آنان سودمندتر است. همچنین دولتمردان معمولاً تأکید را بر بعضی از شاخص‌های شخصی، بیش از بقیه گذاشتند.

- **ویژگی‌های یک سیستم ارزیابی عملکرد مناسب**

• **از هدف‌های استراتژیک پشتیبانی کند:** سیستم‌های ارزیابی عملکرد باید از هدف‌های استراتژیک نشئت گرفته باشند. در غیر این صورت این سیستم ممکن است فعالیت‌هایی را پشتیبانی کند که اثر معکوس بر هدف‌های استراتژیک بگذارد. به‌علاوه باید به این نکته توجه کرد که اگر در طول زمان، استراتژی‌ها تغییر یابند،

برخی شاخص‌های عملکرد نیز تغییر خواهند کرد. در نتیجه نیاز به انعطاف‌پذیری در این سیستم‌ها احساس می‌شود تا بتوان از این طریق اطمینان حاصل نمود که سیستم ارزیابی عملکرد همیشه با هدف‌های سازمان سازگار است.

- **متوازن باشد:** این موضوع که سیستم ارزیابی عملکرد نباید تنها از نقطه‌نظر مالی دیده شود بسیار حیاتی است. یک سیستم ارزیابی عملکرد بایستی انواع مختلفی از شاخص‌های عملکرد را شامل شود تا تمامی جنبه‌های مهم برای موفقیت سازمان را پوشش دهد. لذا بایستی بین شاخص‌های مختلف توازن وجود داشته باشد؛ یعنی به‌صورت متناسبی بر روی نتایج کوتاه و بلندمدت، انواع مختلف عملکرد (نظیر هزینه، کیفیت، تحویل، انعطاف‌پذیری و...) جنبه‌های مختلف (نظیر مشتریان، ذینفعان، رقبا، نوآوری و...) و سطوح مختلف سازمانی (نظیر عملکرد کلی و بخشی) تمرکز داشته باشد.
- **در مقابل بهینه‌سازی بخشی بایستد:** از آنجا که شاخص‌های عملکرد بر روی رفتار کارکنان اثرگذارند، مجموعه‌ای نامناسب از شاخص‌ها می‌تواند به رفتار غیر کارکردی از طرف کارکنان منجر شود؛ به عبارت دیگر، کارکنانی که تنها در پی ارتقاء و بهبود شاخص عملکرد مربوط به خود هستند، ممکن است تصمیماتی بگیرند که در تضاد با خواسته‌های مدیران باشد و بهبود در عملکرد واحد آن‌ها به آسیب دیگر قسمت‌ها و یا حتی عملکرد کلی سازمان منجر شود. یک سیستم ارزیابی عملکرد باید از این‌گونه بهینه‌سازی‌ها جلوگیری کند.
- **تعداد شاخص‌های عملکرد محدود باشد:** برای ایجاد عملکرد مناسب ضروری است که تعداد شاخص‌های عملکرد محدود باشند. افزایش تعداد شاخص‌ها نیاز به زمان تحلیل بیشتری دارد. گردآوری اطلاعاتی که از آن‌ها استفاده‌ای نمی‌شود یک اتلاف تلقی می‌شود؛ بنابراین، ضروری است که تنها داده‌هایی که برای یک هدف خاص کاربرد دارند و هزینه گردآوری آن‌ها از مزایای مورد انتظارشان بیشتر نیست گردآوری شوند. همچنین افزایش تعداد شاخص‌های عملکرد، ریسک انباشت اطلاعات را افزایش می‌دهد که این امر موجب می‌شود که امکان اولویت‌بندی شاخص‌ها وجود نداشته باشد.
- **دسترسی به آن آسان باشد:** هدف یک سیستم ارزیابی عملکرد، دادن اطلاعات مهم، در زمان مناسب و به شخص مناسب است. لذا نکته مهم درباره این سیستم‌ها

آن است که باید به‌گونه‌ای طراحی شوند که اطلاعات آن‌ها به‌راحتی بهبود یافته و در دسترس استفاده‌کنندگان از آن قرار گیرد و برای آن‌ها قابل فهم باشد.

- **شامل شاخص‌های عملکرد جامع باشد:** یک شاخص عملکرد باید هدف مشخص داشته باشد. به‌علاوه ضروری است که یک غایت مشخص نیز برای هر شاخصی تعریف شود و چارچوب زمانی مشخص شود که در قالب آن بایستی به آن غایت نائل شد.

– **انواع شاخص‌های عملکردی:** به‌طورکلی برای ارزیابی جنبه‌های مختلف عملکرد سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی از جنبه‌هایی نظیر میزان هزینه‌ها، وضعیت پرسنلی، نحوه آموزش، ارائه خدمات میزان تولید و غیره نیاز به تعریف شاخص‌هاست. ولی اگر این شاخص دارای ویژگی‌های خاصی نباشد نمی‌توان درباره نتایج یا کیفیت انجام کار اطلاعات چندانی ارائه دهد. شاخص‌ها را می‌توان به انواع زیر تقسیم کرد:

۱. شاخص‌های نتایج: شاخص‌های نتایج میزان تحقق هدف‌های برنامه یا تأثیر اقدامات سازمان یا دستگاه اجرایی بر مشتریان یا شهروندان را نشان می‌دهند؛ به عبارت دیگر این شاخص نمایانگر ثمرات واقع برنامه‌ها هستند.

مثال‌هایی از شاخص‌های نتایج
– درصد افرادی که در هوای پاک تنفس می‌کنند.
– درصد کاهش تصادفات مرگبار در بزرگراه‌ها.
– درصد کارآموزانی که به کار گمارده شده‌اند.
– درصد کاهش دریافت‌کنندگان کمک‌هزینه‌های بیکاری به دلیل ایجاد اشتغال.

۲. شاخص‌های ورودی: شاخص‌های ورودی میزان منابعی را نشان می‌دهند که برای برنامه مورد نظر، خروجی‌ها یا نتایج را ایجاد می‌کند. به‌عنوان مثال شاخص‌های ورودی را می‌توان برای نشان دادن هزینه‌های کل، ترکیب منابع، یا میزان منابعی که در مقایسه با سایر اقدامات به یک عمل اختصاص یافته است به کاربرد.

مثال‌هایی از شاخص‌های ورودی
– تعداد کارمندان تمام‌وقت
– تعداد ساعات کار انجام شده
– کل هزینه‌های عملیاتی
– هزینه تجهیزات مورد استفاده.

۳. شاخص‌های خروجی: شاخص‌های خروجی نمایانگر تعداد محصولات، خدمات تأمین شده یا مقدار کار انجام شده هستند. به زبان ساده، این شاخص‌ها تشریح می‌کنند که خروجی یک فرایند چیست و تا چه حد انجام شده است. شاخص‌های خروجی محدود هستند، چون درباره هدف‌های کسب شده، کیفیت خدمات یا محصول، یا اثربخشی ارائه خدمات یا محصولات هیچ اطلاعاتی ارائه نمی‌کنند. مقایسه خروجی کنونی با خروجی دوره‌های قبل تنها تغییر یا ثبات در فعالیت‌های کاری را نشان می‌دهد.

مثال‌هایی از شاخص‌های خروجی
– تعداد مجوزهای صادرشده.
– کیلومتر پیاده‌روهای ترمیم شده.
– تعداد افرادی که آموزش دیده‌اند.
– تعداد دانش‌آموزانی که تحصیل کرده‌اند.
– تعداد پرونده‌هایی که بررسی شده‌اند.

۴. شاخص‌های اثربخشی: شاخص‌های اثربخشی میزان کاری را نشان می‌دهد که با استفاده از میزان منابع به‌کاررفته انجام شده است. این شاخص‌ها اغلب به‌صورت درصد اطلاعات ارائه شده درباره هزینه واحد بیان می‌شوند.

مثال‌هایی از شاخص‌های اثربخشی
– هزینه هر بار استفاده
– هزینه هر کیلومتر آسفالت خیابان
– هزینه آموزش هر دانش‌آموز.

شاخص‌های اثربخشی که بهره‌وری را اندازه‌گیری می‌کنند ممکن است به‌صورت «تعداد واحدهای تولید شده به ازای هر ساعت کار» یا «تعداد مشتریانی که هر کارمند به آن‌ها خدمات ارائه می‌دهد» نشان داده شوند. در این راستا می‌توان از شاخص‌های اثربخشی فرایند نیز نام برد که به اثربخشی فرایندهای سازمان از قبیل «میانگین تعداد روزهای بررسی یک تقاضانامه» یا «میانگین زمان انتظار مشتریان» توجه می‌کنند.

۵. شاخص‌های اثربخشی هزینه‌ها: شاخص‌های اثربخشی هزینه‌ها، عناصر اثربخشی و نتیجه را با یک شاخص واحد می‌سنجد. در بسیاری از موارد، تدوین چنین شاخص‌هایی دشواراست، ولی در مواردی که این کار به‌درستی امکان‌پذیر باشد اطلاعات ارزشمندی در اختیار مدیران برنامه و تصمیم گیران قرار می‌دهد.

مثال‌هایی از شاخص‌های اثربخشی هزینه‌ها
– هزینه هر دانش‌آموزی که فارغ‌التحصیل می‌شود.
– هزینه هر درصد کاهش در تصادفات مرگبار در بزرگراه‌ها.
– هزینه آزادی هر زندانی که به تکرار جرم نمی‌پردازد.

۶. شاخص‌های توضیحی: شاخص‌های توضیحی برای تأمین اطلاعات مختلفی به کارمی روند که برای درک عملکرد سازمان به کاربران کمک می‌کنند. این شاخص‌ها معمولاً شامل عناصری هستند که خارج از کنترل سازمان یا دستگاه اجرایی می‌باشند.

مثال‌هایی از شاخص‌های توضیحی
– تعداد مشتریانی که تحت پوشش یک برنامه قرار می‌گیرند.
– تعداد درخواست‌های دریافت شده توسط یک سازمان.
– تراکم جمعیت مناطقی که در آن‌ها حمل‌ونقل عمومی فراهم شده باشد.

شاخص‌های توضیحی برای تأمین اطلاعات تصمیم گیران برای بررسی شاخص‌های دیگر به کار گرفته می‌شود. نکته‌ای که در انتخاب شاخص‌های عملکرد بسیار اساسی است، توانایی انتخاب آن نوع شاخصی است که بتواند عملکرد یک برنامه را به‌وضوح نمایان سازد.

- **سلسله مراتب شاخص‌ها:** به‌طورکلی شاخص‌ها دارای دو سطح هستند؛ شاخص‌هایی که جهت سیاست‌گذاری به کار گرفته می‌شوند و شاخص‌هایی که در عرصه اجرای برنامه‌ها مورد استفاده قرارمی گیرند. درک تفاوت‌های این دو سطح بسیار اساسی است. در اکثر موارد، شاخص‌های «نتایج» بهترین شاخص‌ها برای بحث درباره سیاست‌گذاری‌ها هستند. به‌عنوان مثال هدف برنامه چیست؟ و آیا به این هدف می‌توان دست یافت؟ شاخص‌های خروجی و اثربخشی برای تصمیم‌گیری‌های مدیریتی و عملیاتی سودمندند (آیا برنامه درست پیش می‌رود؟). از طرف دیگر شاخص‌های مرتبط با سیاست‌گذاری‌ها اغلب نتیجه نگر هستند و مواردی همچون برنامه راهبردی، چشم‌انداز بلندمدت، میزان تحقق آرمان و هدف‌ها را در برمی‌گیرند. شاخص‌های مرتبط با برنامه‌ها، اغلب خروجی نگر هستند و در موارد عملیاتی، کوتاه‌مدت و ارزیابی نحوه ارائه خدمات و کالاها به کار می‌روند.

معیارهای انتخاب شاخص‌ها
- بین هدف‌های عملیاتی و آرمان‌ها ارتباط برقرار کنند.
- جامعیت داشته باشند.
- گروه‌های عمده هزینه‌ای یک سازمان را در برگیرند.
- دستاوردهای اصلی را نمایان کنند.
- تصمیم گیران و مدیران معتبر، برای قانون‌گذاران قابل‌پیگیری و برای شهروندان روشن و قابل‌درک باشد.

نهایتاً می‌توان عنوان نمود که برای داشتن سیستمی موفق و واقعی بودجه‌ریزی عملیاتی، شاخص‌های عملکردی باید در کنار هم قرار داده شوند و بدون تعیین شاخص عملکرد، اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی با مشکل مواجه خواهد شد.

- **انواع بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد:** سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD)، بودجه‌بندی عملیاتی را نوعی بودجه‌بندی تعریف کرده است که منابع تخصیص یافته را به نتایج قابل اندازه‌گیری مرتبط می‌نماید. بر مبنای این تعریف، مدل‌ها و رویکردهای مختلفی را می‌توان زیر عنوان بودجه‌بندی عملیاتی پوشش داد. سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه با در نظر گرفتن این تعریف به‌عنوان

یک نقطه شروع، انواع بودجه‌بندی عملکرد را در فرایند بودجه به ۳ گروه: ۱. بودجه‌ریزی عملیاتی نمایشی، ۲. بودجه‌ریزی عملیاتی با اطلاع از عملکرد و ج) بودجه‌بندی عملیاتی مستقیم، تقسیم کرده است (سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، ۲۰۰۷).

۱. بودجه‌ریزی عملیاتی نمایشی[1]: اطلاعات عملکرد تنها در اسناد بودجه یا سایر اسناد به نمایش گذاشته شده و هیچ نقشی را درزمینهٔ اتخاذ تصمیمات مرتبط با تخصیص منابع ایفا نمی‌کند.

۲. بودجه‌ریزی عملیاتی با اطلاع از عملکرد[2]: منابع به اطلاعات عملکرد به روش غیرمستقیم مرتبط می‌گردد. وجود رابطه غیرمستقیم به این موضوع دلالت دارد که اطلاعات عملکرد به‌صورت سیستماتیک و منظم تنها برای هدف اطلاع‌رسانی در اتخاذ تصمیمات بودجه‌ای مورد استفاده قرار می‌گیرد. اطلاعات عملکرد در این نوع بودجه‌بندی با اهمیت است، اما الزاماً مبلغ منابع تخصیص یافته را تعیین نمی‌کند. علاوه بر این، هیچ رابطه مکانیکی بین اطلاعات عملکرد و تأمین منابع مالی وجود ندارد.

۳. بودجه‌ریزی عملیاتی مستقیم[3]: این نوع بودجه‌بندی حاوی تخصیص منابع بر مبنای نتایج عملکرد است. این نوع از بودجه‌بندی عملکرد، به‌ندرت مورد استفاده قرارگرفته است.

جدول ۳-۳. ویژگی انواع بودجه‌بندی عملیاتی

نوع	رابطه بین اطلاعات عملکرد و تأمین مالی	عملکرد آینده یا گذشته	هدف اصلی در فرایند بودجه
نمایشی	بدون رابطه	هردو	پاسخگویی
با اطلاع از عملکرد	رابطه ضعیف و غیرمستقیم	هردو	برنامه‌ریزی و پاسخگویی
مستقیم	رابطه قوی و مستقیم	گذشته	تخصیص منابع و پاسخگویی

منبع: سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (۲۰۰۷)

1. Presentational Performance Budgeting
2. Performance – Informed Budgeting
3. Direct / Formula Performance Budgeting

- **رویکردهای اجرای بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد:** بر مبنای مطالعه سال ۲۰۰۷ سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، رویکردهای اجرای بودجه‌بندی عملکرد از سه منظر: ۱. دیدگاه بازیگر اصلی اجرا، ۲. دیدگاه گستره تحت پوشش و ۳. دیدگاه زمان اجرا، قابل طبقه‌بندی هستند.

۱. از دیدگاه بازیگر اصلی اجرا: از این زاویه رویکردهای اجرا به دو روش؛ بالا به پایین[1] و پایین به بالا[2] تقسیم می‌شوند. **روش بالا به پایین** رویکرد متمرکز است و یک دستگاه اجرایی مرکزی (مانند سازمان برنامه و بودجه) وظایف تدوین، اجرا و نظارت بر اجرای اصلاحات را بر عهده می‌گیرد. **روش پایین به بالا**، رویکرد غیرمتمرکز بوده و هر دستگاه اجرایی به‌صورت مجزا و مستقل، نقش اصلی را در اجرای اصلاحات ایفا می‌کند.

۲. از دیدگاه گستره تحت پوشش: با تمرکز بر محدوده دستگاه‌های اجرایی مشمول اصلاحات، رویکردهای اجرا به دو گروه جامع[3] و ناقص[4] قسمت می‌شوند. در **روش جامع**، تمام دستگاه‌های اجرایی ملزم به تدوین اطلاعات عملکرد هستند. در روش **ناقص**، تنها تعدادی از دستگاه‌های اجرایی اقدام به اجرای اصلاحات می‌نمایند.

۳. از دیدگاه مدت‌زمان اجرا: از دیدگاه مدت‌زمان اجرا، دو روش تدریجی[5] و آنی[6] از یکدیگر متمایز می‌شوند. در رویکرد **تدریجی**، اجرای اصلاحات به‌صورت گام‌به‌گام انجام می‌شود. در مقابل، رویکرد **آنی**، تعدادی از اصلاحات جامع را به‌صورت هم‌زمان و بدون در نظر گرفتن بازه زمانی طولانی‌مدت اجرا می‌نماید.

انتخاب هریک از رویکردها فوق باتوجه به شرایط هر کشور، همواره به‌عنوان یک چالش محسوب می‌شود؛ اما این تنها چالش پیش روی اجرای اصلاحات بودجه‌بندی عملیاتی نیست. بر مبنای مطالعات انجام شده توسط نهادهای بین‌المللی نظیر بانک جهانی و سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، کشورها در مراحل مختلف تدوین و اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی، از رویه‌ها و ابزارهای مختلفی استفاده

---

1. Top-Down
2. Bottom-Up
3. Comprehensive
4. partial
5. Incremental
6. Big-Bang

کرده‌اند؛ بنابراین اغلب کشورها با چالش‌های مختلفی درزمینهٔ اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی مواجه هستند.

چالش‌های اغلب کشورها برای اجرای بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد
۱. آیا اصلاحات بودجه‌ریزی عملیاتی باید به‌عنوان بخشی از اصلاحات مالی گسترده‌تر اجرا شود یا به‌تنهایی مورد توجه قرار گیرد؟
۲. مناسب‌ترین رویکرد اجرای بودجه‌ریزی عملکرد چیست؟
۳. آیا اصلاحات بودجه‌ریزی عملیاتی باید به تصویب قانونی رسیده و الزامی شود؟
۴. مناسب‌ترین رویکرد یکپارچه‌سازی اطلاعات عملکرد و فرایند بودجه چیست؟
۵. باید از چه مکانیزم‌های ایجاد انگیزه برای بهبود عملکرد استفاده کرد؟

مطالعه تجربیات کشورهای مختلف درزمینهٔ اجرای بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد (عملیاتی) حاوی درس‌هایی برای سایر کشورهای علاقه‌مند به اجرای این نوع بودجه‌ریزی می‌باشد.

۳-۲ لزوم استفاده از فناوری‌های نوین در فراگرد بودجه‌ریزی دولتی

تحولات سریع و محیط ناپایدار کنونی به همراه گسترش فناوری‌های نوین ارتباطی و اطلاعاتی، ماهیت سازمان‌ها، هدف‌ها و وظایف آن‌ها را با تغییرات و البته چالش‌های متنوعی مواجه ساخته است. در این شرایط قدرت سازگاری یک سیستم، مبتنی بر توانایی آن برای یادگیری و تغییر عملیات درونی، در پاسخ به تغییرات محیط بیرونی است. اطلاعات امروزه به هسته اصلی مزیت آفرینی سازمان‌ها و سیستم‌ها تبدیل شده، به‌طوری‌که هر جنبه از مدیریت برای افزایش کارایی و بهره‌وری به اطلاعات وابسته است. در عصر کنونی مدیریت برای انجام وظایف خود به‌صورت بهینه، نیازمند اطلاعات صحیح، بهنگام و مرتبط است که این مهم به‌وسیله استفاده اصولی از سیستم‌های اطلاعاتی فراهم می‌شود. سیستم اطلاعاتی مجموعه‌ای از اجزای وابسته به هم می‌باشد که اطلاعات را جمع‌آوری، بازیابی، پردازش، ذخیره و توزیع می‌کند تا از فرایندهای مختلف پشتیبانی می‌کند. استفاده مؤثر از سیستم‌های اطلاعاتی نیازمند شناخت سازمان، مدیریت و فناوری اطلاعات است که شکل‌دهنده سیستم‌ها هستند.

امروزه سیستم‌های اطلاعات مدیریت، سیستمی یکپارچه را برای فراهم کردن اطلاعات به‌منظور پشتیبانی از برنامه‌ریزی، کنترل و عملیات پدید آورده‌اند. برآیند توسعه فناوری‌های نوین در عرصه‌های مختلف به زبان ساده، تسهیل برقراری ارتباطات و تبادل اطلاعات و همچنین انجام سریع، کم‌هزینه و با کیفیت بسیاری از امور است که در گذشته با هزینه بالا، زمان بسیار و بازدهی کم همراه بوده است. در روش‌های مختلف بودجه‌ریزی دولتی، به‌خصوص بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد استفاده از فناوری‌های نوین و نرم‌افزارهای تخصصی مالی و بودجه‌ریزی برای برآورد درآمدها و هزینه‌ها و نیز تعیین شاخص‌ها و معیارهای تخصیص بودجه امری اجتناب‌ناپذیر است. همان‌گونه که بحث شد بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، نیازمند تغییرات بنیادی در نظام‌های اطلاعات مدیریت، نظام‌های حسابداری و به‌طورکلی، در شیوه مدیریت دستگاه‌های دولتی است. بودجه‌ریزی عملیاتی به دنبال ایجاد پیوند میان شاخص‌های عملکرد و تخصیص منابع است و هر چند چنین پیوندهایی اغلب ضعیف هستند، ولی می‌توانند سیاست‌گذاری بودجه‌ای را تسهیل کنند و نظارت قانون‌گذاران بر نتایج و دستاوردهای مرتبط با مخارج عمومی را افزایش دهند. این نوع بودجه‌ریزی هدف‌ها و سیاست‌ها را در قالب‌های کمی قابل اندازه‌گیری می‌کند. لذا انجام دقیق این موارد و پیاده‌سازی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد بدون استفاده از فناوری‌های نوین امکان‌پذیر نمی‌باشد. در ایران از سال ۱۳۸۰ سازمان برنامه و بودجه کشور (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی آن زمان) در جهت هم‌راستا شدن با جامعه جهانی و صندوق بین‌المللی پول به استناد تبصره ۴۸ قانون بودجه همان سال، موظف گردید تا شیوه بودجه‌ریزی کشور را از برنامه‌ای به عملیاتی تغییر دهد.

۳-۲-۱ نرم‌افزارها و سامانه‌های بودجه‌ریزی دولتی

باتوجه به حجم بسیار زیاد فعالیت‌ها برای تهیه و تدوین و تنظیم بودجه و برآورد هزینه‌ها و پیش‌بینی هزینه‌ها و همچنین تخصیص و کنترل بودجه، مدیران اجرایی و سازمان‌های مرتبط با بودجه‌ریزی بخش عمومی و دولتی، برای ارتقای کارایی و اثربخشی بودجه، نیازمند بهره‌گیری از نرم‌افزارها و سامانه‌های مالی و حسابداری به‌خصوص در حوزه بودجه‌ریزی عملیاتی هستند.

در سطح سازمان راهبر بودجه (در ایران سازمان برنامه و بودجه) که وظیفه تلفیق، تهیه تنظیم و تدوین لایحه بودجه در دولت را بر عهده دارد معمولاً از نرم‌افزارهای مبتنی بر وب (آنلاین) جهت انجام مراحل مختلف بودجه‌ریزی استفاده می‌شود.

سامانه‌های مبتنی بر وب بودجه‌ریزی دولتی در ایران (سازمان برنامه و بودجه)

- **سامانه جامع بودجه:** در این سامانه فرم‌های مختلف، هزینه‌ای، درآمدی و عملکردی و نیز اطلاعات مربوط به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مورد بررسی، تکمیل، تأیید و نظارت قرار می‌گیرد. کاربران این سامانه کارشناسان ستاد و استان‌های سازمان برنامه و بودجه و کارشناسان و مدیران سایر دستگاه‌های اجرایی هستند.
- **سامانه اجرا و نظارت اعتبارات هزینه‌ای استان‌ها:** این سامانه با هدف مکانیزه نمودن مجموعه فعالیت‌های مرتبط با:

۱. مدیریت ابلاغ اعتبارات
۲. تنظیم موافقت‌نامه
۳. مدیریت تخصیص اعتبار
۴. ثبت پرداختی خزانه
۵. ثبت عملکرد منابع اعتبارات هزینه‌های استانی سال جاری
۶. جمع‌بندی اطلاعات در سطوح مختلف.

تهیه شده است. این سامانه اطلاعات نظارت بر عملکرد اعتبارات هزینه‌ای و منابع دستگاه‌های اجرایی را مدیریت کرده و چگونگی اختصاص منابع مالی به آن‌ها و نظارت بر عملکرد مالی را از زوایا و ابعاد گوناگون تحت نظر خواهد داشت.

این سامانه به‌صورت متمرکز بوده و اطلاعات اعتبارات استان‌ها در یک پایگاه اطلاعاتی کشوری نگهداری می‌شود. هر کاربر (سازمان برنامه و بودجه کشور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها، دستگاه‌های اجرایی استانی، خزانه معین استان و ...) به فراخور نقش خود به محدوده‌ای از اطلاعات دسترسی داشته و امکان بازدید اطلاعات مربوط به خود و تهیه گزارش‌های مدیریتی را خواهند داشت.

- **سامانه یکپارچه شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی:** در اجرای جزء (۱) بند (ط) تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۸، تمامی شرکت‌های دولتی و بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت مندرج در پیوست (۳) قانون بودجه سال ۱۳۹۸،

نهادهای عمومی غیردولتی و شهرداری‌های با جمعیت بالای یک‌میلیون نفر موظف‌اند برای سال‌های برنامه ششم توسعه، نسبت به ثبت و به‌روزرسانی اطلاعات خود و شرکت‌ها و مؤسسات تابعه از جمله صورت‌های مالی مصوب مجمع عمومی، بودجه تفصیلی مصوب و اصلاحی، عملکرد بودجه، اعتبارات سرمایه‌گذاری به تفکیک هر طرح، تعداد کارکنان (ترکیب آن و نوع قراردادها و حقوق و مزایای کارکنان) در سامانه یکپارچه اطلاعات شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی اقدام کنند.

به استناد مفاد قانونی مذکور سامانه در دسترس دیوان محاسبات کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار خواهد گرفت و مسؤولیت صحت و روزآمدی اطلاعات به عهده بالاترین مقام دستگاه است.

- **بازار الکترونیک طرح‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری زیرساختی:** این سامانه در راستای تکالیف مقرر در بودجه‌های سنواتی ایجاد گردیده و براساس تکلیف مقرر در بند الف تبصره (۴) بودجه ۱۴۰۱ توسط سازمان برنامه و بودجه کشور به‌روزرسانی گردیده است. بهره‌برداری و مشاهده اطلاعات ثبت شده در این سامانه برای عموم مردم رایگان بوده و دسترسی به اطلاعات به‌عنوان کاربر مهمان بدون شناسه کاربری و رمز عبور میسر است. عموم مردم و از جمله متقاضیان سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیرساختی دولت می‌توانند براساس علاقه‌مندی خود اطلاعات پروژه‌ها را دریافت نموده و با مراجعه به دستگاه ذی‌ربط نحوه و شرایط مشارکت و سرمایه‌گذاری در پروژه‌ها را تعیین نمایند.

سازمان برنامه و بودجه و بخش‌ها و زیرمجموعه‌های مختلف آن، علاوه بر سامانه‌های تحت وب فوق، به فراخور نیاز و تکالیف قانونی از سامانه‌ها و نرم‌افزارهای خاص دیگری نیز استفاده می‌کند.

در سطح دستگاه‌های اجرایی و عمومی نیز نرم‌افزارهای برای کنترل بودجه و افزایش بهره‌وری در تخصیص منابع و نظارت عملیاتی و مالی مورد استفاده قرار می‌گیرد. از طرفی گستردگی سیستم‌های سازمان باعث شده که به یک سیستم هوشمند با قابلیت جمع‌آوری، طبقه‌بندی و تجزیه و تحلیل اطلاعات به مدیریت سازمان‌ها در عملیات بودجه‌ریزی نیازی شدید احساس شود.

یکی از نیازهای حیاتی در سازمان‌های دولتی، نیمه‌دولتی و سازمان‌های بودجه محور، برنامه‌ریزی و مدیریت بودجه سالیانه شامل پیشنهاد بودجه و درآمد سالیانه، تصویب و ابلاغ بودجه، اصلاح، تفریغ و متمم. گزارشات متنوع در هر مرحله از بودجه است. هر یک از

مراحل فوق شامل زیر فعالیت‌های مختلفی می‌شود. با ابلاغ قانون جدید بودجه تغییرات و نیازمندی‌های جدیدی از حیث اجرائی به روند تدوین و مدیریت بودجه این سازمان‌ها اضافه گردیده است به‌موجب آیین‌نامه مذکور، دستگاه‌های اجرایی موضوع این آیین‌نامه موظف‌اند اعتبارات هزینه‌ای ابلاغی سال جدید خود را در چهارچوب مفاد دستورالعمل اجرایی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد هزینه کرده و ضمن تشکیل کارگروهی با مسئولیت بالاترین مقام دستگاه اجرایی در جهت پیاده‌سازی تمام ابعاد بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد (شامل برنامه‌ریزی، هزینه‌یابی و مدیریت عملکرد)، فرایند مدیریت عملکرد را در راستای بهبود مستمر عملکرد و کاهش هزینه‌ها طراحی و اجرا کنند.

یک نرم‌افزار بودجه و اعتبارات درصورتی‌که کاملاً متناسب با نیازهای یک سازمان تعریف شده باشد به مدیران این امکان را می‌دهد تا از بابت امور محاسباتی تخصیص و کنترل اعتبارات آسوده‌خاطر باشند و مدیریتی یکپارچه و منسجم بر روی منابع سازمان داشته باشند.

در واقع می‌توان گفت که یک نرم‌افزار بودجه مربوط به حوزه صدور اسناد مالی تا دریافت و پرداخت، تنخواه، خرید کالا، پیمان و قراردادها بوده و کنترل اعتبارات در کلیه امور هزینه را در بر خواهد گرفت. از سوی دیگر یکی از اصلی‌ترین فرایندهای یک سازمان، پیش‌بینی اعتبار لازم در هر سال مالی جهت مهیا نمودن زمینه تأمین آن می‌باشد که این مهم نیز تنها به‌واسطه بررسی کارشناسی دقیق سوابق مالی سنوات قبل ممکن خواهد بود.

برای موفقیت در به‌کارگیری و سازمان‌دهی نرم‌افزارهای بودجه‌ریزی و داشتن یک مجموعه منظم، دقیق، شفاف و پاسخگو در مجموعه مالی، حسابداری و عملیاتی باید از زیرساخت مناسب، روش‌های مشخص، تدوین شده و دقیق و کنترل صحیح عملیات و اطلاعات ثبت شده استفاده نمود.

در پیاده‌سازی موفق نرم‌افزار بودجه‌ای و مالی، توجه به بخش‌های زیر اهمیت زیادی دارد:

- **مشخص کردن شیوه اجرا و داشتن مقررات و شیوه‌های ثبت اطلاعات یکسان:** در پیاده‌سازی نرم‌افزارهای مالی باید مقررات و استانداردهای ثبت اطلاعات یکسان، شفاف و مشخص باشد؛ و از قوانین بودجه‌ای، مالی و حسابرسی و حتی عملیاتی دولت تبعیت کند. مطابق با قوانین و مقررات جاری کشور، سازمان حسابرسی

مرجع تدوین اصول و ضوابط حسابداری و حسابرسی در ایران می‌باشد؛ و سایر دستگاه‌ها از جمله سازمان برنامه و بودجه نیز مواردی و دستورالعمل‌های خاصی برای نحوه فرایند بودجه‌ریزی اعمال می‌کنند. لذا یک نرم‌افزار مناسب برای استفاده بهینه باید الزامات خاصی را در نظر بگیرد که از این حیث متفاوت با سایر نرم‌افزارهای مالی یا حسابداری صرف می‌باشد.

- **پیاده‌سازی ساختار کدینگ حساب‌ها، متناسب با نیاز سازمان:** مهم‌ترین بخش در پیاده‌سازی نرم‌افزار بودجه‌ریزی (مالی، عملیاتی و حسابداری) در یک سازمان، پیاده‌سازی ساختار کدینگ حساب‌ها، متناسب با نیازهای آن مجموعه است. کدینگ حساب‌ها زیرساخت و شالوده اصلی پیاده‌سازی حسابداری در سازمان است و طراحی درست و متناسب با نیازهای سازمان نیازمند تحلیل و صرف زمان توسط افراد خبره و باتجربه است. در طراحی کدینگ حساب‌ها از دو نوع حساب استفاده می‌شود؛ حساب‌های ثابت (شامل حساب‌های موقت و دائمی) و حساب‌های تفصیلی (شامل مراکز هزینه، پروژه‌ها و قراردادها).
- **پیاده‌سازی کنترل‌های داخلی:** برای اطمینان از پیاده‌سازی صحیح و شفافیت عملیات پیاده‌سازی کنترل‌های داخلی در سازمان انجام می‌شود. نظارت بر این کار می‌تواند توسط پرسنل مجموعه، تیم بودجه سازمان یا حسابرسان انجام پذیرد. کنترل‌های داخلی مجموعه فرایندی است که برای کسب اطمینان از دست پیدا کردن به هدف‌های زیر پیاده‌سازی می‌شود:
  ۱. اطمینان از اثربخش و کارا بودن فعالیت‌ها
  ۲. رعایت شدن استانداردها و مقررات و قانون‌ها
  ۳. قابل اتکا بودن گزارش‌های مالی.

  هم اینک بسیاری از دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی، از نرم‌افزارهای مالی و بودجه‌ریزی استاندارد شده که هرساله باتوجه به تغییرات احکام بودجه سنواتی و سایر قوانین مرتبط بروز رسانی می‌شوند استفاده می‌کنند. برخی از این نرم‌افزارها به‌صورت تجاری قابل تهیه و پشتیبانی هستند.
- **نرم‌افزارهای کنترل بودجه:** وظیفه این سیستم کنترل بودجه به‌منظور ثبت و کنترل مبالغ و مقادیر ابلاغی ردیف بودجه‌ها، پیش‌بینی و کنترل هزینه‌ها و مخارج سازمان طی یک دوره مالی می‌باشد.

از اساسی‌ترین عوامل موفقیت در عملکرد مالی شرکت‌ها، بودجه‌بندی است. شرکت‌ها از بودجه برای برنامه‌ریزی و کنترل عملکرد خود استفاده می‌کنند. از طریق بودجه‌بندی، مدیران می‌توانند وجوه کافی برای پرداخت بدهی‌های خود نگهداری کنند و یا مقدار مواد خام کافی برای تولید مورد نیاز را برنامه‌ریزی و در دسترس داشته باشند و درنهایت محصول کافی و یا خدمات مؤثر برای برآورده کردن تقاضای مورد انتظار ارائه کنند.

خلاصهٔ فصل سوم

بودجه در واقع پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌های کشور در طی یک سال که به تصویب مجلس می‌رسد. پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌ها امری بسیار پیچیده، تخصصی و زمان‌بر است. روش‌های مختلفی برای برآورد درآمدها و هزینه‌های بودجه وجود دارد.

روش‌های برآورد **درآمد** عبارت‌اند از:

۱. **روش سال ماقبل آخر:** در این روش از بودجه سال مالی گذشته یعنی سالی که بلافاصله قبل از سال مالی جاری قرار دارد استفاده می‌شود، زیرا اجرای بودجه سال مالی جاری هنوز خاتمه نیافته است و برآورد درآمدها از آخرین بودجه‌ای که اجرای آن خاتمه پذیرفته است گرفته می‌شود.

۲. **روش حد متوسط:** در این روش حد متوسط افزایش یا کاهش هر یک از انواع درآمدها را در یک دوره قبلی (سه تا پنج سال) به دست می‌آورند و بر اساس آن، درآمد سال آینده را پیش‌بینی می‌کنند.

۳. **روش پیش‌بینی مستقیم:** در این روش کارشناسان با مطالعه و تجزیه‌وتحلیل گرایش‌های اقتصادی، مبالغ وصول شده درآمد در سال‌های قبل و سایر آمارها و اطلاعات، اثر عوامل گوناگون را بر هر یک از انواع درآمدها در مدت محدودی از زمان می‌سنجند؛ و سپس با تکیه بر تخصص و تجارب خویش مبادرت به پیش‌بینی درآمد برای دوره آتی می‌نمایند.

۴. **روش سنجیده منظم (سیستماتیک):** این روش دارای فنون و فرمول‌های خاص است و پیش‌بینی درآمد بر اساس تجزیه و تحلیل همبستگی و جمع‌آوری پرسشنامه‌های نمونه و سایر مراحل آماری انجام می‌شود.

همچنین روش‌های برآورد **هزینه‌ها** (که در واقع می‌توان از آن به‌عنوان روش‌های بودجه‌ریزی دولتی نامبرد) عبارت‌اند از:

۱. **بودجه‌ریزی سنتی:** مبتنی بر دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت است، به صورتی که هیچ هزینه‌ای خارج از اعتبارات مصوب انجام نمی‌پذیرد.

۲. **بودجه‌ریزی افزایشی:** مبنای بودجه‌ریزی در این روش، بودجه مصوب سال قبل دستگاه‌های اجرایی است.

۳. **بودجه‌ریزی برنامه‌ای:** در بودجه‌ریزی برنامه‌ای اعتبارات سازمان‌های دولتی برحسب وظایف، برنامه‌ها و فعالیت‌هایی که آن‌ها باید در سال مالی اجرای بودجه برای نیل به اهداف خود انجام دهند، پیش‌بینی می‌شود.

۴. **بودجه‌ریزی بر مبنای صفر:** تمام فعالیت‌ها و برنامه‌ها در سازمان ازنظر اثربخشی و کارایی تجزیه و تحلیل و ارزشیابی می‌شوند و سپس، درجه اولویت آن‌ها نسبت به یکدیگر تعیین می‌شود.

۵. **بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (عملیاتی):** در بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، بودجه اساساً بر اساس ستانده‌ها و نتایج مورد انتظار اختصاص می‌یابد و به همین دلیل، بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد را اصطلاحاً «مدیریت هزینه یا مدیریت نتایج» نیز می‌گویند. در بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد، طبقه‌بندی عملیات به نحوی است که هدف‌ها شفاف‌تر بیان می‌شوند، ارزیابی بودجه آسان‌تر بوده و درروش هزینه‌یابی آن ارتباط بین داده و ستانده موردتوجه قرار می‌گیرد. مهم‌ترین هدف نظام بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد، اصلاح نظام مدیریت بخش عمومی و افزایش اثربخشی مخارج این بخش است.

خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل سوم

۱. طبق برنامه ششم توسعه اقتصادی، مقرر گردید شیوه بودجه‌ریزی در ایران به سمت کدام روش بود؟

الف) برنامه‌ای

ب) برمبنای صفر

ج) عملیاتی

د) افزایشی

۲. کدام روش بودجه‌ریزی مبتنی بر دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت است، به‌صورتی‌که هیچ هزینه‌ای خارج از اعتبارات مصوب انجام نمی‌پذیرد؟

الف) سنتی ب) بر مبنای صفر

ج) برنامه‌ای د) بر مبنای عملکرد (عملیاتی)

۳. در ایران تا سال ۱۳۴۳ شیوه بودجه‌ریزی دولتی به چه روشی بود؟

الف) برمبنای صفر ب) سنتی

ج) افزایشی د) برنامه‌ای

۴. توزیع اعتبارات در بودجه‌ریزی سنتی معطوف به چه مواردی است؟

الف) درآمد - هزینه - برنامه

ب) درآمد - هزینه - دستگاه

ج) تخصیص - پرداخت - عملکرد

د) دستگاه - مواد - هزینه

۵. مبنای کدام روش بودجه‌ریزی، بودجه مصوب سال قبل است؟

الف) سنتی ب) افزایشی

ج) برنامه‌ای د) عملیاتی

۶. این روش بودجه‌ریزی برای اجتناب از مشکلات ناشی از کار عظیم و پردردسر بودجه‌نویسی سالانه ابداع شد؟

الف) برمبنای صفر ب) عملیاتی

ج) افزایشی د) برنامه‌ای

۷. براساس این نوع روش بودجه‌ریزی، اعتبارات سازمان‌های دولتی برحسب وظایف، برنامه‌ها و فعالیت‌هایی که آن‌ها باید در سال مالی اجرای بودجه برای نیل به هدف‌های خود انجام دهند، پیش‌بینی می‌شود؟

الف) برنامه‌ای ب) برمبنای صفر

ج) عملیاتی د) افزایشی

۸. در روش بودجه‌ریزی برنامه‌ای، اعتبارات فعالیت‌های هر برنامه در چه قالبی طبقه‌بندی و پیش‌بینی می‌شود؟

الف) درآمد - هزینه - دستگاه ب) درآمد - هزینه - برنامه

ج) فصول و برنامه د) فصول و مواد هزینه

۹. در این روش بودجه‌ریزی، تمام فعالیت‌ها و برنامه‌ها در سازمان از نظر اثربخشی و کارایی، تجزیه و تحلیل و ارزشیابی می‌شوند و سپس درجه اولویت آن‌ها نسبت به یکدیگر تعیین می‌شود؟

الف) برنامه‌ای ب) برمبنای صفر

ج) عملیاتی د) افزایشی

۱۰. جنبه منحصربه‌فرد بودجه‌ریزی بر مبنای صفر (ZBB) چیست؟

الف) اعتبارات هر برنامه در قالب فصول و مواد هزینه طبقه‌بندی و پیش‌بینی می‌شود.

ب) تعریف مجدد مبنای بودجه.

ج) افزایش ضریبی و خطی سال گذشته بدون در نظر گرفتن هدف‌ها و برنامه صورت می‌گیرد.

د) مبتنی بر دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت است.

۱۱. بودجه‌ریزی مبتنی بر صفر (ZBB) نقطه مقابل کدام نوع از روش‌های بودجه‌ریزی می‌باشد؟

الف) برنامه‌ای ب) سنتی

ج) عملیاتی د) افزایشی

۱۲. بودجه‌ریزی مبتنی بر صفر ابتدا در کدام کشور مورد استفاده قرار گرفت؟

الف) آمریکا ب) فرانسه

ج) آلمان د) ژاپن

۱۳. در بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد (عملیاتی) بودجه بر چه اساسی اختصاص می‌آید؟

الف) داده‌ها ب) هدف‌ها

ج) فعالیت د) ستانده‌ها

۱۴. این نوع روش بودجه‌ریزی را اصطلاحاً مدیریت هزینه یا مدیریت نتایج می‌گویند؟

الف) بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (عملیاتی)

ب) بودجه‌ریزی برنامه‌ای

ج) بودجه‌ریزی بر مبنای صفر

د) بودجه‌ریزی افزایشی

۱۵. مهم‌ترین هدف نظام بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد چیست؟
الف) توسعه فراگیر
ب) توسعه منطقه‌ای
ج) اصلاح نظام مدیریت بخش عمومی
د) توسعه متوازن

۱۶. بودجه‌ریزی عملیاتی در نگاه کلی، مانند کدام روش بودجه‌ریزی است؟
الف) مبتنی بر صفر ب) سنتی
ج) برنامه‌ای د) افزایشی

۱۷. طراحی بودجه‌ریزی مبتنی بر صفر و بودجه‌ریزی عملیاتی به ترتیب در کدام کشورها بوده است؟
الف) آمریکا- آمریکا ب) آمریکا – ژاپن
ج) ژاپن - آمریکا د) فرانسه- آلمان

۱۸. سه عنصر بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد براساس تعریف سیگال و سومرز کدام‌اند؟
الف) داده، فرایند، خروجی
ب) نتیجه، راهبرد، خروجی
ج) هدف، برنامه، خروجی
د) برنامه، عملکرد، نتایج

۱۹. کدام‌یک از موارد زیر جز هدف‌های بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد نمی‌باشد؟
الف) ایجاد ارتباط بین بودجه و نتایج عملکرد بودجه
ب) افزایش کارایی مدیریت هزینه‌ها و صرفه‌جویی در هزینه
ج) ارائه مبنای صحیح برای اتخاذ تصمیم در خصوص تخصیص منابع
د) تعریف مجدد مبنای بودجه‌ریزی

۲۰. دو روش اصلی اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد کدام‌اند؟
الف) حسابداری مبتنی بر فعالیت - حسابداری تمام شده
ب) حسابداری تمام شده - کارسنجی
ج) حسابداری مبتنی بر فعالیت - هزینه‌یابی
د) حسابداری مبتنی بر فعالیت – کارسنجی

۲۱. اولین مرحله اجرای دقیق بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد کدام است؟

الف) تنظیم برنامه زمانی برای اجرا

ب) تأمین آموزش‌های لازم

ج) جلب موافقت و تعهد نقش‌آفرینان اصلی

د) ایجاد سیستم اطلاعات و حسابداری قیمت تمام شده

۲۲. این شاخص‌ها نتایج میزان تحقق هدف‌ها با برنامه یا تأثیر اقدامات سازمان بر مشتریان یا شهروندان را نشان می‌دهد؟

الف) نتایج ب) خروجی

ج) اثربخشی د) توضیحی

۲۳. «کل هزینه‌های عملیاتی» نوعی از کدام شاخص است؟

الف) ورودی ب) خروجی

ج) اثربخشی د) توضیحی

۲۴. در کدام رویکرد اجرای بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، با تمرکز بر محدوده دستگاه‌های اجرایی مشمول اصلاحات، رویکردهای اجرا به دو گروه جامع و ناقص تقسیم‌بندی می‌شوند؟

الف) دیدگاه بازیگر اصلی اجرا ب) دیدگاه مدت‌زمان اجرا

ج) دیدگاه گستره تحت پوشش د) دیدگاه اصلاحی

۲۵. از دیدگاه بازیگر اصلی اجرا، رویکردهای اجرا به چند دسته تقسیم می‌شوند؟

الف) روش جامع - روش ناقص ب) روش بالا به پایین - روش پایین به بالا

ج) روش تدریجی - روش آنی د) روش گذشته - روش حال

به ما بپیوندید
@LOTUS__PNU

فصل چهارم

طبقه‌بندی بودجه

هدف کلی

هدف کلی این فصل آشنایی دانشجو نحوه طبقه‌بندی بودجه، هدف‌های آن و انواع شیوه‌های طبقه‌بندی بودجه در ایران است.

هدف‌های یادگیری

انتظار می‌رود دانشجو با مطالعه این فصل بتواند:

۱. اهمیت طبقه‌بندی بودجه را درک کند.

۲. هدف‌های طبقه‌بندی بودجه را بیان کند.

۳. انواع طبقه‌بندی بودجه در ایران را بیان و هر کدام را تشریح کند.

مقدمه

بودجه ابعاد مختلف فعالیت‌های مالی و عملیاتی دولت را شامل می‌شود و مجموعه‌ای یکپارچه از اطلاعات جامع طرح‌های عمرانی و جاری و توسعه‌ای و مطالعاتی کشور است. جمع‌بندی این حجم از اطلاعات گسترده مالی، فنی، درآمدی و هزینه‌ای نیازمند استفاده از طبقه‌بندی‌های خاص و منظم است. در این فصل به نحوه طبقه‌بندی بودجه‌ریزی در ایران خواهیم پرداخت. برای درک دانشجویان از نحوه طبقه‌بندی بودجه، نمونه‌هایی در هر طبقه‌بندی که تشریح می‌شود ارائه می‌شود. این امر باعث یادگیری مؤثر و تسلط خواننده در تطبیق مطالب نظری با لایحه و قانون بودجه خواهد شد. به‌طوری‌که خوانش و دستیابی به یک دسته‌بندی قابل فهم و درک لایحه بودجه را قابل دستیابی خواهد کرد.

۴-۱ هدف‌های طبقه‌بندی بودجه

نظام طبقه‌بندی بودجه شیوه ثبت، ارائه و گزارش‌دهی اطلاعات را مشخص می‌کند و ازاین‌رو یکی از بنیادی‌ترین بخش‌های تشکیل‌دهنده یک نظام بودجه‌ریزی صحیح و کاراست که تأثیر مستقیمی بر شفافیت و انسجام بودجه دارد. طبقه‌بندی بودجه ساختاری اصولی برای سیاست‌گذاری و پاسخگویی فراهم می‌کند. پس از دستیابی به یک طبقه‌بندی صحیح، مگر در شرایط خاص، باید از تغییر معنادار آن اجتناب کرد. مشاهده روندها در سیاست مالی دولت و مقایسه این سیاست‌ها در زمان‌ها و کشورهای مختلف تنها در صورت پایدار ماندن نظام طبقه‌بندی امکان‌پذیر است.

به‌طورکلی مهم‌ترین هدف‌های طبقه‌بندی بودجه‌ای عبارت‌اند از:

- تسهیل گزاش‌دهی اطلاعاتی بودجه
- آسان‌سازی کنترل و نظارت بر بودجه
- افزایش شفافیت و درک بودجه
- تحلیل آثار اقتصادی و مالی بودجه
- تسهیل تصمیم‌گیری و مقایسه ابعاد مختلف بودجه.

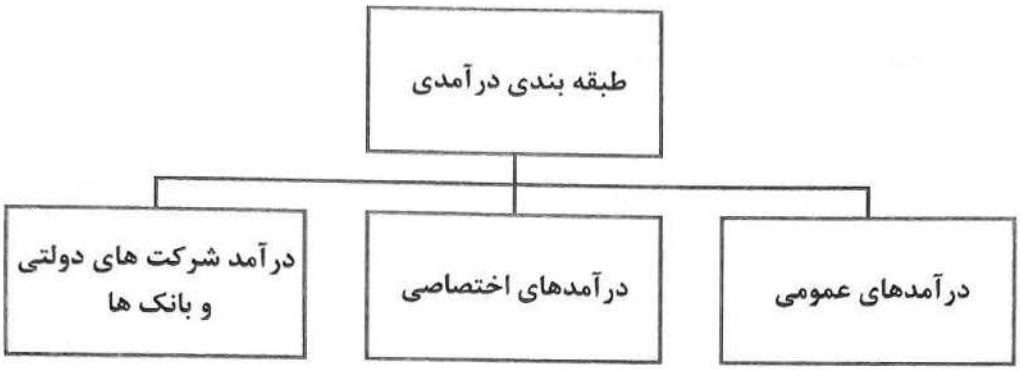
۴-۲ انواع طبقه‌بندی بودجه‌ای در ایران

بهینه‌سازی مدیریت به‌منظور افزایش کارایی و اثربخشی نحوه استفاده از منابع، در دسترس قرار دادن دیدی جامع از عملیات اقتصادی و اجتماعی دولت، امکان و تسهیل نظارت بر فعالیت اجرایی دولت در بودجه برای بخش‌های مختلف، و امکان‌پذیر شدن مطالعات مقایسه‌ای با داشتن اطلاعات دسته‌بندی شده جهت انجام برنامه‌ریزی یا سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری، از هدف‌های جامع و اساسی طبقه‌بندی بودجه می‌باشد. در ادامه به تشریح انواع طبقه‌بندی در حوزه بودجه‌ریزی دولتی در ایران پرداخته خواهد شد.

۴-۲-۱ طبقه‌بندی درآمدی

باتوجه به اصل تقدم درآمد بر هزینه‌ها، طبقه‌بندی درآمدی از آنجا که به دسته‌بندی درآمدهای دولت برای انجام هزینه خواهد پرداخت، بسیار حائز اهمیت است. طبقه‌بندی درآمدی در بودجه‌ریزی ایران به سه بخش **درآمدهای عمومی**، **درآمدهای**

اختصاصی و **درآمدهای شرکت‌های دولتی** تقسیم می‌شوند، که ترتیب طبقه‌بندی آن به‌صورت قسمت، بخش، بند، جز و ریز می‌باشد.



شکل ۴-۱. طبقه‌بندی درآمدی

- **درآمدهای عمومی:** درآمدهای عمومی متعلق به دولت است و براساس «اصل تمرکز عایدات» درآمد عمومی پس از وصول، باید در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز شود. لذا ارتباطی بین درآمدهای عمومی دستگاه‌های اجرایی و مصارف دستگاه‌های اجرایی وجود ندارد. هرگونه درآمدی که در قانون بودجه به‌عنوان درآمد برای دولت و دستگاه‌های اجرایی در نظر گرفته شده و برای مصارف معین اختصاص نیافته باشند، از نوع درآمدهای عمومی می‌باشد.

پرداخت‌ها از محل درآمد مزبور، در قالب اعتبارات جاری و اعتبارات عمرانی به‌حساب هزینه مربوطه منظور می‌شود. مصرف درآمد عمومی تابع قانون محاسبات، قانون برنامه و بودجه، قانون بودجه و سایر قوانین است.

ماده ۱۰ قانون محاسبات عمومی
درآمد عمومی عبارت است از درآمدهای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، مالیات، سود سهام شرکت‌های دولتی و درآمد حاصل از انحصارات و مالکیت دولت و سایر درآمدهایی که در قانون بودجه کل کشور تحت عنوان درآمد عمومی منظور می‌شود.

به‌عنوان مثال درآمدهای نفتی و مالیات، دو بخش عمده درآمدهای عمومی می‌باشند. در ایران، کلیه وزارتخانه و مؤسسات دولتی وجوه لازم را برای انجام

هزینه‌های جاری و عمرانی خود، با توجه به اعتبارات مصوب تخصیص یافته، از خزانه وزارت امور اقتصادی و دارایی دریافت و طبق مقررات به مصرف می‌رسانند.

- **درآمدهای اختصاصی:** هرچند طبق ماده ۱۴ قانون محاسبات عمومی مقرر گردیده است دولت، این‌گونه درآمدها را از بودجه حذف کند، اما هم‌اکنون این نوع درآمدها وجود دارد.

وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، درصورتی‌که مجوز قانونی خاص برای نگهداری درآمدهای اختصاصی وصولی در حساب‌های بانکی خود داشته باشند، مکلف‌اند درآمدهای اختصاصی خود را بعد از وصول به حساب‌های خزانه نزد بانک مرکزی منتقل نمایند.

ماده ۱۴ قانون محاسبات عمومی
درآمد اختصاصی عبارت است از درآمدهایی که به‌موجب قانون برای مصرف یا مصارف خاص در بودجه کل کشور تحت عنوان درآمد اختصاصی منظور می‌گردد و دولت موظف است حداکثر تا سه سال پس از تصویب این قانون، بودجه اختصاصی را حذف نماید.

مصرف درآمدهای اختصاصی براساس بودجه مصوب جز در مواردی که در قانون محاسبات عمومی برای آن‌ها تعیین تکلیف شده باشد تابع مقررات قانونی خاص خود است و در صورت فقدان مقررات خاص درآمدهای مزبور طبق قوانین و مقررات عمومی دولت قابل‌مصرف خواهد بود. با صدور درخواست وجه توسط ذی‌حساب دستگاه دولتی، وجه نقد از موجودی هر یک از حساب‌های درآمد اختصاصی خود را بعد از وصول به حساب‌های خزانه نزد بانک مرکزی منتقل نمایند. تا جهت انجام هزینه‌های اختصاصی از آن استفاده شود. طبق ماده ۶۴ قانون محاسبات عمومی کشور، اعتبارات مصوب از محل درآمدهای اختصاصی تا آخر سال مالی در حدود وصولی درآمدهای مربوط، قابل تعهد و پرداخت می‌باشد و مانده وجوه اعتبارات از محل درآمد اختصاصی مصرف نشده هر سال، باید تا پایان فروردین‌ماه سال بعد به خزانه برگشت داده شود تا به‌حساب درآمد عمومی کشور منظور گردد.

درآمدهای اختصاصی نیز به تبعیت از مفاد ماده ۳۹ قانون محاسبات عمومی تابع اصل تمرکز عایدات است و دستگاه‌های وصول‌کننده موظف‌اند وجوه اختصاصی دریافتی را به‌حساب خزانه واریز و سپس با صدور درخواست وجه دوباره دریافت و به مصرف برسانند.

ماده ۳۹ قانون محاسبات عمومی

وجوهی که از محل درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار منظور در بودجه کل کشور وصول می‌شود و همچنین درآمدهای شرکت‌های دولتی به‌استثنای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه باید به حساب‌های خزانه که در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران افتتاح می‌گردد تحویل شود. خزانه مکلف است ترتیب لازم را بدهد که شرکت‌های دولتی بتوانند در حدود بودجه مصوب از وجوه خود استفاده نمایند.

تبصره. در مورد شرکت‌های دولتی که قسمتی از سهام آن‌ها به بخش غیردولتی (خصوصی و تعاونی) متعلق باشد درصورتی‌که اساسنامه آن‌ها با هریک از مواد این قانون مغایر باشد با موافقت صاحبان سهام مذکور قابل اجرا می‌باشد و در غیر این صورت مواد این قانون نسبت به سهام مربوط به بخش دولتی لازم‌الاجرا است.

طبق ماده ۶۴ قانون محاسبات عمومی، دریافتی وجوه اختصاصی مازاد بر میزان پیش‌بینی شده مصوب قابل مصرف نیست. لذا دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند اضافه دریافتی و همچنین مانده درآمدهای اختصاصی خود را به‌حساب درآمد عمومی خزانه منتقل نمایند.

ماده ۶۴ قانون محاسبات عمومی

اعتبارات مصوب از محل درآمدهای اختصاصی تا آخر سال مالی در حدود وصولی درآمدهای مربوط قابل تعهد و پرداخت می‌باشد و مانده وجوه اعتبارات از محل درآمد اختصاصی مصرف نشده هر سال باید تا پایان فروردین‌ماه سال بعد به خزانه برگشت داده شود تا به‌حساب درآمد عمومی کشور منظور گردد. تعهداتی که تا آخر سال مالی با رعایت مقررات در حدود اعتبار مصوب و درآمدهای وصولی مربوط ایجاد شده و پرداخت‌نشده باشد در سال‌های بعد از محل اعتبار موضوع بند یک ماده ۶۳ این قانون قابل پرداخت خواهد بود.

تبصره ۱. هر مبلغ از درآمدهای اختصاصی موضوع این ماده که زائد بر میزان پیش‌بینی شده در بودجه‌های مصوب مربوط وصول شود، قابل‌مصرف نبوده و باید به‌حساب درآمد عمومی کشور واریز گردد.

تبصره ۲. سازمان تأمین اجتماعی از شمول مقررات این ماده مستثنا است و مشمول مقررات مربوط به خود می‌باشد.

اعتبار مصوب و درآمدهای وصولی مربوط ایجاد شده و پرداخت نشده باشند در سال‌های بعد از محل اعتبار موضوع ماده ۶۳ قانون محاسبات عمومی کشور قابل پرداخت خواهد بود. هر مبلغ از درآمدهای اختصاصی که زائد بر میزان پیش‌بینی شده در بودجه‌های مصوب مربوط وصول شود قابل مصرف نبوده و باید به‌حساب درآمد عمومی کشور واریز گردد.

ماده ۶۳ قانون محاسبات عمومی

کلیه اعتبارات جاری و عمرانی (سرمایه‌گذاری ثابت) منظور در قانون بودجه کل کشور تا آخر سال مالی قابل تعهد و پرداخت است و مانده وجوه اعتبارات مصرف نشده هر سال باید حداکثر تا پایان فروردین‌ماه سال بعد به خزانه برگشت داده شود.

تعهداتی که تا آخر سال مالی مربوط با رعایت مقررات در حدود اعتبار مصوب ایجاد شده و پرداخت نشده باشد در سال‌های بعد به شرح زیر قابل پرداخت خواهد بود:

۱. تعهدات مربوط به اعتبارات جاری از محل اعتبار خاصی که تحت عنوان (تعهدات پرداخت نشده بودجه مصوب سال‌های قبل) در بودجه سال‌های بعد منظور می‌شود.

۲. تعهدات مربوط به سال‌های ۱۳۵۲ به بعد طرح‌های عمرانی پس از رسیدگی و تأیید مقامات مجاز دستگاه‌های اجرایی در زمان تأدیه تعهد از محل اعتباری که در سال‌های بعد ضمن موافقت‌نامه طرح‌های مربوط منظور می‌شود.

۳. تعهدات سنوات مذکور در بند (۲) در مورد طرح‌هایی که عملیات آن‌ها خاتمه یافته و یا کلاً متوقف گردیده است پس از رسیدگی و تأیید مقامات مجاز دستگاه‌های اجرایی در زمان تأدیه تعهد و با موافقت وزارت برنامه و بودجه در قالب طرحی که اعتبار آن محل برنامه مربوط و یا از محل ردیف خاصی که به همین منظور در بودجه هر سال پیش‌بینی می‌شود.

تبصره ۱. بهای کالا یا خدمات موضوع قراردادهایی که در هر سال مالی برای تأمین احتیاجات همان سال طبق مقررات منعقد و از محل اعتبارات جاری و یا عمرانی مصوب تأمین شده است مشروط بر آنکه پایان مدت قرارداد حداکثر آخر همان سال مالی بوده ولی به عللی که خارج از اختیار طرفین قرارداد و یا یکی از آن‌ها است کلاً و یا بعضاً در سال مالی بعد به مرحله تعهد می‌رسد با تأیید وزارت امور اقتصادی و دارایی حسب مورد از محل اعتبارات مذکور در بندهای (۱) و (۲) این ماده قابل پرداخت است.

تبصره ۲. وزارت امور اقتصادی و دارایی مجاز است ترتیبی اتخاذ نماید که در صورت لزوم مانده وجوه مصرف نشده مربوط به اعتبارات واحدهای خارج از کشور وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی در پایان هر سال مالی با رعایت مفاد آیین‌نامه موضوع ماده ۵۴ این قانون به پای تنخواه‌گردان سال بعد واحدهای مذکور محسوب گردد.

تبصره ۳. چک‌هایی که تا پایان هر سال عهده حساب‌های خزانه صادر می‌شود پرداخت آن سال محسوب می‌شود.

- **درآمد شرکت‌های دولتی و بانک‌ها:** درآمدهای شرکت‌های دولتی که بخش وسیعی از دریافت‌های دولت را تشکیل می‌دهد از نظر رعایت اصل جامعیت و وحدت بودجه، در قانون بودجه کل کشور و خارج از ردیف بودجه عمومی دولت پیش‌بینی می‌شود، ولی مصرف آن‌ها جز در مواردی که در قانون محاسبات عمومی برای آن تعیین تکلیف شده باشد تابع قانون تأسیس، اساسنامه، و سایر مقررات و آئین‌نامه‌های خاص خود است.

برابر قانون محاسبات عمومی، درآمد شرکت‌های دولتی (به‌استثنای بانک‌ها، مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه) نیز باید به حساب‌های خزانه در بانک مرکزی ایران تحویل شود، خزانه مکلف است ترتیب لازم را بدهد که شرکت‌های دولتی بتوانند، در حدود بودجه مصوب، از وجوه خود استفاده می‌نمایند. برای هر شرکت دولتی، معمولاً یک حساب تمرکز درآمد شرکت (با ذکر نام شرکت) از طرف خزانه بانک مرکزی ایران افتتاح می‌شود و کلیه درآمدهای شرکت به‌حساب مزبور منتقل می‌گردد. خزانه وجوه مورد نیاز شرکت را از موجودی این حساب، به‌صرف تقاضای شرکت، بلافاصله به‌حساب یا حساب‌هایی که از طرف شرکت تعیین می‌شود منتقل می‌نمایند.

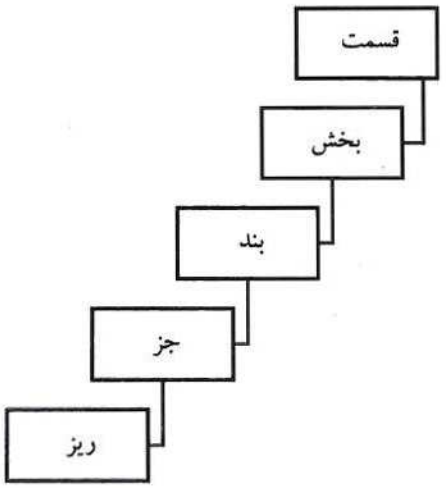
ماده ۱۵ قانون محاسبات عمومی

درآمد شرکت‌های دولتی عبارت است از درآمدهایی که در قبال ارائه خدمت و یا فروش کالا و سایر فعالیت‌هایی که شرکت‌های مذکور به‌موجب قوانین و مقررات مجاز به انجام آن‌ها هستند عاید آن شرکت‌ها می‌گردد.

ماده ۱۶ قانون محاسبات عمومی، سایر منابع تأمین اعتبار شرکت‌های دولتی را بیان کرده است.

ماده ۱۶ قانون محاسبات عمومی
سایر منابع تأمین اعتبار شرکت‌های دولتی عبارت است از منابعی که شرکت‌های مزبور تحت عنوان کمک دولت، وام استفاده از ذخایر، کاهش سرمایه در گردش و یا عناوین مشابه به‌موجب قانون مجاز به‌منظور کردن آن در بودجه‌های مربوط هستند. **تبصره.** منظور از سرمایه در گردش مذکور در این ماده مازاد دارایی‌های جاری بر بدهی‌های جاری است

طبقه‌بندی درآمدی به ترتیب براساس، **قسمت، بخش، بند، جز و ریز** تقسیم می‌شوند. در لوایح بودجه این تقسیم‌بندی تا مرحله جز ذکر می‌شود.



شکل ۴-۲. نحوه طبقه‌بندی درآمدی در بودجه

در جدول زیر به‌منظور تسلط بیشتر بر نحوه طبقه‌بندی درآمدی و فهم و توانایی مطالعه لایحه بودجه، تا سطح گروه‌ها، بخش‌ها و بندها بیان شده است. در لوایح بودجه معمولاً تا سطح **جز** بیان می‌شود. به‌طور مثال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی مالی برحسب قسمت، بخش، بند و جز در جدول شماره **پنج** لایحه (ماده واحده و جداول کلان) ذکر شده‌اند.

جدول ۴-۱. طبقه‌بندی درآمدی بودجه تا سطح بند براساس لایحه بودجه ۱۳۹۹.

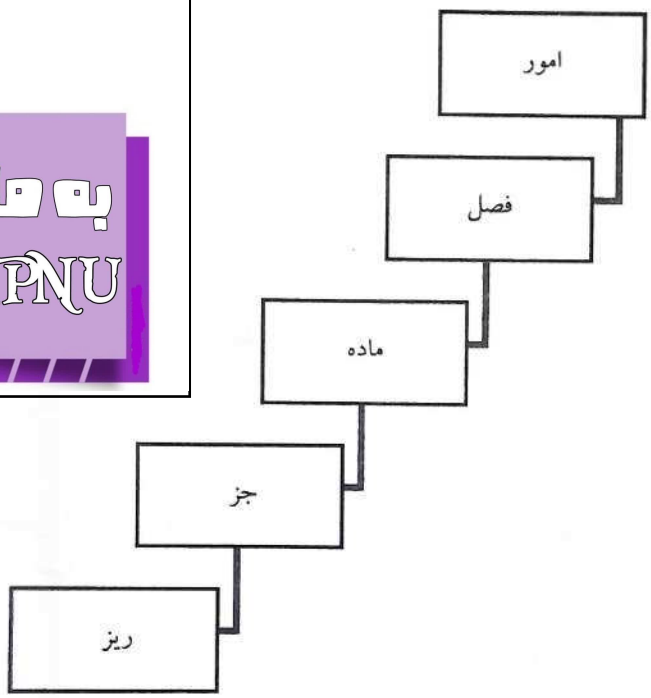
قسمت ۱ درآمدها (۱۰۰۰۰۰)	بخش ۱: درآمدهای مالیاتی (۱۱۰۰۰۰)	بند ۱- مالیات اشخاص حقوقی (۱۱۰۱۰۰)
		بند ۲- مالیات بر درآمدها (۱۱۰۲۰۰)
		بند ۳- مالیات بر ثروت (۱۱۰۳۰۰)
		بند ۴- مالیات بر واردات (۱۱۰۴۰۰)
		بند ۵- مالیات بر کالاها و خدمات (۱۱۰۵۰۰)
	بخش ۲: درآمدهای ناشی از کمک‌های اجتماعی (۱۲۰۰۰۰)	بند ۱- حق بیمه (۱۲۰۱۰۰)
	بخش ۳: درآمدهای ناشی از مالکیت دولت (۱۳۰۰۰۰)	بند ۱- سود سهام شرکت‌های دولتی (۱۳۰۱۰۰)
		بند ۳- درآمدهای حاصل از اجاره (۱۳۰۳۰۰)
		بند ۴- سایر درآمدها حاصل از مالکیت دولت (۱۳۰۴۰۰)
	بخش ۴: درآمدهای حاصل از فروش کالا و خدمات (۱۴۰۰۰۰)	بند ۱- درآمدهای حاصل از خدمات (۱۴۰۱۰۰)
		بند ۲- درآمدهای حاصل از فروش کالاها (۱۴۰۲۰۰)
	بخش ۵: درآمدهای حاصل از جرایم و خسارات (۱۵۰۰۰۰)	بند ۱- درآمدهای حاصل از جرایم و خسارات (۱۵۰۱۰۰)
	بخش ۶: درآمدهای متفرقه (۱۶۰۰۰۰)	بند ۱- درآمدهای متفرقه (۱۶۰۱۰۰)
قسمت ۲ منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (۲۰۰۰۰۰)	بخش ۱: واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (۲۱۰۰۰۰)	بند ۱- منابع حاصل از نفت و فراورده‌های نفتی (۲۱۰۱۰۰)
		بند ۲- منابع حاصل از فروش و واگذاری اموال منقول و غیر منقول (۲۱۰۲۰۰)
		بند ۳- منابع حاصل از واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (۲۱۰۳۰۰)
قسمت ۳ منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی (۳۰۰۰۰۰)	بخش ۱: واگذاری دارایی‌های مالی (۳۱۰۰۰۰)	بند ۱ – منابع حاصل از فروش و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی (۳۱۰۱۰۰)
		بند ۲ – منابع حاصل از استفاده از تسهیلات خارجی (۳۱۰۲۰۰)
		بند ۴ – منابع حاصل از دریافت اصل وام‌ها (۳۱۰۴۰۰)
		بند ۵ – منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی (۳۱۰۵۰۰)
		بند ۶ – منابع حاصل از برگشتی پرداخت‌های سال قبل (۳۱۰۶۰۰)
		بند ۷ – منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی (۳۱۰۷۰۰)
		بند ۸ – منابع حاصل از سایر واگذاری‌ها (۳۱۰۸۰۰)
		بند ۹ – انتشار اوراق صکوک اجاره به‌منظور تسویه مطالبات قطعی اشخاص حقیقی و حقوقی (۳۱۰۹۰۰)

۴-۲-۲ طبقه‌بندی هزینه‌ای (محاسباتی)

در بودجه‌ریزی سنتی (متداول) طبقه‌بندی هزینه‌ای (محاسباتی) جز اصلی بودجه‌ریزی محاسبه می‌شود. در سایر نظام‌های بودجه‌ریزی نیز طبقه‌بندی هزینه‌ای وجود دارد. این طبقه‌بندی امکان اعمال کنترل نحوه هزینه کرد بودجه که یکی از حساس‌ترین مراحل اجرای بودجه می‌باشد، را تسهیل می‌کند.

طبقه‌بندی هزینه‌ای به ترتیب براساس، **امور، فصل، ماده، جز و ریز** تقسیم می‌شوند.

به ما بپیوندید
@LOTUS__PNU



شکل ۴-۳. نحوه طبقه‌بندی هزینه‌ای در بودجه

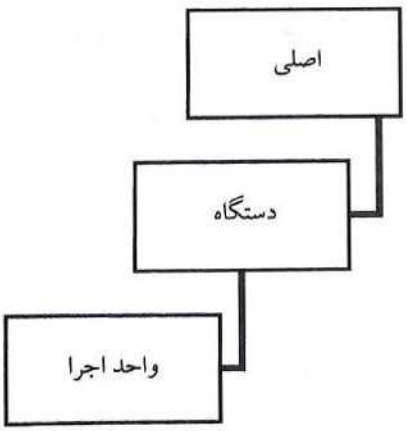
در لوایح بودجه علاوه بر اینکه در جداول ۴-۲ و ۴-۳ و ۴-۴ (ماده واحده و جداول کلان) خلاصه طبقه‌بندی هزینه‌ای براساس امور و فصول ذکر شده است، در سایر جداول نیز به‌صورت تفصیلی طبقه‌بندی هزینه‌ای بیان شده است.

۴-۲-۳ طبقه‌بندی سازمانی

در این طبقه‌بندی، اعتبارات و هزینه‌ها برحسب هر یک از سازمان‌های دولتی که پیشنهاددهنده و اجراکننده برنامه‌های مصوب هستند، پیش‌بینی می‌شوند، که از قدیمی‌ترین و مرسوم‌ترین انواع طبقه‌بندی‌های بودجه‌ای محسوب می‌شود.

جدول ۴-۲. طبقه‌بندی هزینه‌ای بودجه براساس امور و فصل در لایحه بودجه ۱۳۹۹.

امور	فصول
اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی (هزینه عمومی)	فصل اول: جبران خدمت کارکنان فصل دوم: استفاده از کالاها و خدمات فصل سوم: هزینه‌های اموال و دارایی فصل چهارم: یارانه فصل پنجم: کمک‌های بلاعوض فصل ششم: رفاه اجتماعی فصل هفتم: سایر هزینه‌ها
تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	فصل اول: ساختمان‌ها و سایر مستحدثات فصل دوم: ماشین‌آلات و تجهیزات فصل سوم: سایر دارایی‌های ثابت فصل چهارم: استفاده از موجودی انبار فصل پنجم: اقلام گران‌بها فصل ششم: زمین فصل هفتم: سایر دارایی‌های تولید نشده
تملک دارایی‌های مالی	فصل اول: اعتبارات موضوع واگذاری سهام فصل دوم: بازپرداخت اصل اوراق مالی فصل سوم: بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی فصل چهارم: تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل فصل پنجم: بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات فصل ششم: واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل هفتم: سرمایه‌گذاری، کمک‌های فرهنگی و اقتصادی بین‌المللی



شکل ۴-۴. نحوه طبقه‌بندی سازمانی در بودجه.

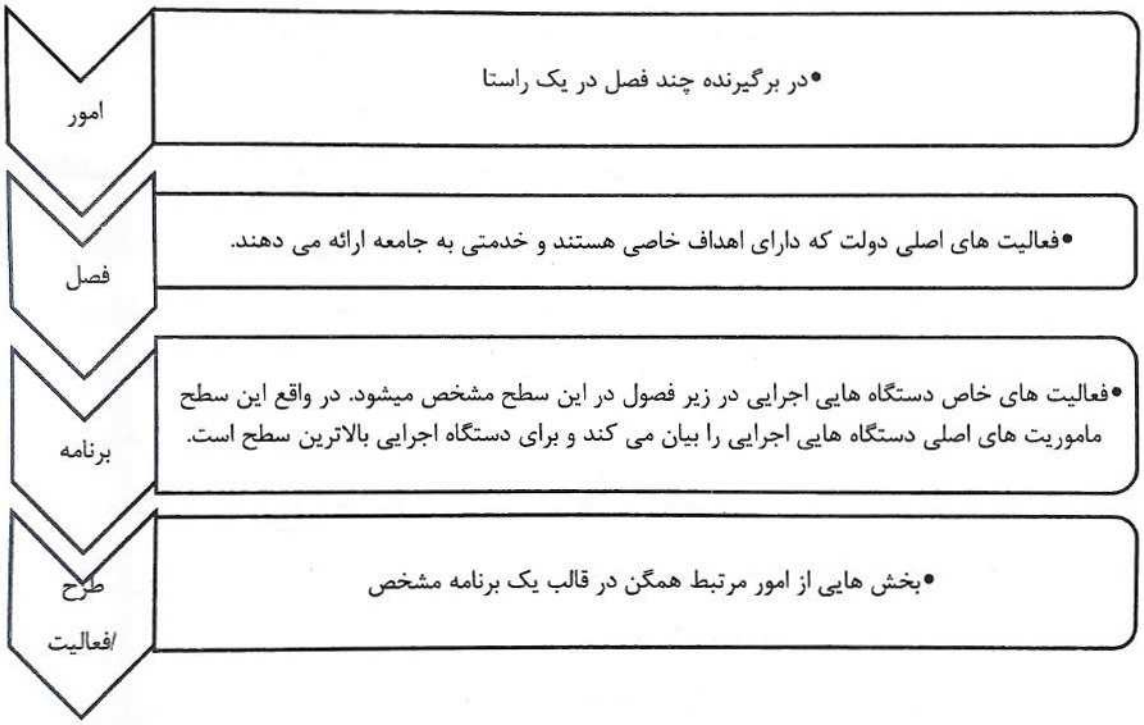
در این نوع طبقه‌بندی کلیه سازمان‌های دولتی که به نحوی از بودجه دولت استفاده می‌کنند براساس وظایف و هدف‌هایشان در گروه‌های مشابه قرار می‌گیرند.

جدول ۴-۳. انواع ساختارهای سازمانی در نظام بودجه‌ریزی ایران

گروه اصلی	دستگاه (تشریح)
وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی	**وزارت خانه:** براساس ماده ۲ قانون محاسبات عمومی کشور وزارتخانه، واحد سازمانی مشخصی است که به‌موجب قانون به این عنوان شناخته می‌شود. وزارتخانه‌ها عموماً وظیفه سیاست‌گذاری، قانونمندی، ضابطه‌گذاری، هدایت، رهبری و اعمال حاکمیت دولت را به عهده دارند. وزارتخانه مهم‌ترین واحد سازمانی در تشکیلات همه دولت‌هاست. وزارتخانه عالی‌ترین ارگان اجرایی است که با قصد تحقق یک یا چند هدف به وجود می‌آید و در رأس آن وزیر قرار می‌گیرد. **مؤسسه دولتی:** طبق ماده ۳ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶ مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به‌موجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه‌گانه اداره می‌شود و عنوان وزارتخانه ندارد؛ مانند نهاد ریاست‌جمهوری. مؤسسه دولتی مستقل: منظور مؤسساتی است که وظایف و مأموریت‌های محوله آنان با هیچ‌کدام از وزارتخانه‌ها ارتباط و وابستگی ندارند و از طرفی به دلیل ماهیت ستادی و مدیریتی آن‌ها قابل تشکل و سازمان‌دهی در وزارتخانه نیست و یا به دلیل پاره‌ای ملاحظات قانون اساسی و یا بین‌المللی شایسته است زیر نظر عالی‌ترین مقام اجرایی کشور اداره شود. سازمان برنامه و بودجه از جمله این مؤسسات می‌باشد. مؤسسه دولتی وابسته: مؤسساتی که وظایف هر یک از آن‌ها بخشی از وظایف یک وزارتخانه محسوب می‌شود که به دلایل و شرایطی از وزارتخانه یا مؤسسه دولتی مستقل جدا شده و در قالب ساختاری جداگانه، سازمان‌دهی و اداره می‌شود؛ مانند سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای، سازمان سنجش آموزش کشور به ترتیب وابسته به وزارتخانه‌های کار و امور اجتماعی و علوم، تحقیقات و فناوری هستند. این مؤسسات در عین حال که دارای استقلال مالی و اداری‌اند، به دلیل انتخاب روسای آن توسط وزیر وزارتخانه یا رئیس مؤسسه دولتی مستقل، به‌طور غیرمستقیم تحت نظارت عالیه آنان قرار داشته و نوعی وابستگی دارند.
شرکت‌های دولتی و بانک‌ها	شرکت به‌طورکلی واحد سازمانی است که امکان و فرصت تجمع و به‌کارگیری سرمایه اشخاص حقیقی و حقوقی مختلف را به‌منظور انجام اقدامات تولیدی و تجاری و تحقق هدف معینی (کسب سود) فراهم می‌آورد. همه دولت‌ها متناسب با ایدئولوژی سیاسی – اقتصادی خود و شرایط جامعه تحت اداره خود، دارای شرکت بوده و بخشی از تولید ناخالص ملی خود را از این طریق تولید می‌کنند. براساس ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور، شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به‌صورت شرکت ایجاد شود و یا به‌حکم قانون و یا دادگاه صالح ملی شده و یا مصادره شده و به‌عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی ایجاد شود، مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام آن متعلق به شرکت‌های دولتی است شرکت دولتی تلقی می‌شود. دولت در شرایطی اقدام به تأسیس و تشکیل شرکت می‌کند که وظایف و مأموریت‌های مورد نظر ماهیت تجاری و سودآور داشته باشد و مستلزم رقابت در بازارهای ملی و بین‌المللی باشد. براساس تبصره ماده فوق؛ شرکت‌هایی که از طریق مضاربه و مزارعه و امثال این‌ها به‌منظور به کار انداختن سپرده‌های اشخاص نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه ایجاد شده یا می‌شوند از نظر این قانون شرکت دولتی شناخته نمی‌شوند.

۴-۲-۴ طبقه‌بندی عملیاتی[1]

بودجه‌ریزی دولتی در ایران ترتیب بودجه‌ریزی عملیاتی را به‌صورت: امور فصل، برنامه، طرح یا فعالیت طبقه‌بندی کرده است. به‌طوری‌که هر فصل شامل چند برنامه و هر برنامه شامل چند طرح یا فعالیت می‌باشد. لازم به ذکر است که عناوین فوق تا سطح برنامه در قانون بودجه کل کشور انعکاس پیدا می‌کند. ولیکن عملیات در سطح فعالیت و طرح نه در قانون، بلکه در فرم‌ها و مدارک دیگر که بین دستگاه‌های دولت جریان دارد منظور می‌گردد.



نمودار ۴-۵. نحوه طبقه‌بندی عملیاتی در بودجه

ذکر این نکته لازم است که در طبقه‌بندی عملیاتی علاوه بر اعتباراتی که برحسب امور، فصول و برنامه‌ها تفکیک می‌شوند، سایر اعتبارات که قابل تفکیک به برنامه نبوده و سهم دستگاه‌های اجرایی از آن روشن نیست، به‌صورت یک قلم و به‌عنوان ردیف‌های متمرکز (یا ردیف‌های متفرقه) منظور می‌گردد. این اقلام که به‌منظور ایجاد تسهیلاتی در اجرای بودجه تصویب می‌شوند، طبق مقررات و تشریفات مندرج در تبصره‌های بودجه کل

---

1. Functional Classification

کشور به مصرف می‌رسند. اعتبارات مربوط به پرداخت دیون و اصل و بهره وام‌ها نیز جزو ردیف‌های متمرکز محسوب می‌گردد. چند نمونه ردیف‌های متمرکز در بودجه عبارت‌اند از: اعتبارات مناطق توسعه نیافته، اعتبارات سفرهای رئیس‌جمهور.

از سطوح طبقه‌بندی عملیاتی تعاریفی قانونی و رسمی به عمل نیامده است، لیکن تعاریفی که طرح آن می‌تواند در تکمیل آن‌ها مؤثر واقع گردد در زیر ارائه می‌گردد:

امور: مجموعه‌ای از کوشش‌های سازمان یافته همگنی است که بخش عمده و قابل ملاحظه‌ای از وظایف دولت را در بردارد، مانند امور عمومی، به عبارت دیگر امور عبارت از مجموع چند وظیفه مرتبط به هم که از وظایف عمومی دولت می‌باشد.

فصل: فعالیت‌های اصلی دولت که دارای هدف‌های خاصی هستند و خدمتی به جامعه ارائه می‌دهند. در واقع مجموعه‌ای از کوشش‌های سازمان یافته دولت می‌باشد، که خدمات معینی را برای جامعه عرضه می‌کند.

برنامه: گروه کلی از عملیاتی است که دارای حاصل کار مشخصی است، و به‌وسیله دستگاه‌های دولتی انجام می‌شود مانند برنامه احداث خانه‌های سازمانی، به عبارت دیگر بالاترین سطح طبقه‌بندی کارهای اجرایی یک دستگاه برای انجام مأموریت‌هایی است که در داخل یک فصل به آن محول شده است.

فعالیت یا طرح: حاصل فعالیت یا طرح، معین و قابل پیش‌بینی بوده، و انجام آن‌ها به تولید حاصل نهایی یک برنامه کمک می‌نماید. در واقع طرح یا فعالیت شامل، قسمتی از کارهای همگن در داخل یک برنامه که معمولاً توسط یک واحد اجرایی به‌منظور رسیدن به هدف‌ها و مقاصد برنامه صورت می‌گیرد. فعالیت و طرح با هم تفاوت‌هایی دارند.

جدول ۴-۴. تفاوت طرح و فعالیت

طرح	• مدت اجرا محدود • تأمین از محل اعتبارات عمرانی • طرح از چندین پروژه تشکیل می‌شود و پروژه کوچک‌ترین واحد سنجش اعتبارات عمرانی است. • مانند: جاده‌سازی، ریل سازی، ساختمان و سدسازی
فعالیت	• دائمی و مستمر • تأمین از محل اعتبارات جاری • فعالیت کوچک‌ترین واحد سنجش اعتبارات جاری است • مانند: فعالیت‌های نگهداری، آموزشی، رفاهی و ...

طرح‌ها از نظر ماهیت به طرح‌های غیرانتفاعی، انتفاعی و مطالعاتی و از لحاظ جغرافیایی به طرح‌های ملی و استانی قابل طبقه‌بندی هستند.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای دستگاه‌های برحسب امور و فصل در جدول شماره ۶ بیان شده است. (در لایحه بودجه ۱۳۹۸ علاوه بر بیان فصول برنامه‌ها نیز ذکر گردیده بود، اما در لایحه ۱۳۹۹ صرفاً تا قسمت فصول اعتبارات اعلام گردیده است)

جدول ۴-۵. طبقه‌بندی عملیاتی بودجه، تا سطح برنامه براساس لایحه بودجه ۱۳۹۹

امور خدمات عمومی (شماره طبقه‌بندی: ۱۰۰۰۰۰۰۰۰۰)	فصل ۱. قانون‌گذاری (۱۰۰۱۰۰۰۰۰۰۰) فصل ۲. اداره امور عمومی (۱۰۰۲۰۰۰۰۰۰۰) فصل ۳. خدمات مالی و مالیاتی (۱۰۰۳۰۰۰۰۰۰۰) فصل ۴. تحقیق و توسعه در امور خدمات عمومی (۱۰۰۴۰۰۰۰۰۰۰)
امور دفاعی و امنیتی (شماره طبقه‌بندی: ۱۱۰۰۰۰۰۰۰۰)	فصل ۱. دفاع (۱۱۰۱۰۰۰۰۰۰۰) فصل ۲. حفظ نظم و امنیت عمومی (۱۱۰۲۰۰۰۰۰۰۰) فصل ۳. تحقیق و توسعه در امور خدمات عمومی (۱۱۰۳۰۰۰۰۰۰۰)
امور قضایی (شماره طبقه‌بندی: ۱۲۰۰۰۰۰۰۰۰)	فصل ۱. اداره امور قضایی (۱۲۰۱۰۰۰۰۰۰۰) فصل ۲. تحقیق و توسعه در امور قضایی (۱۲۰۲۰۰۰۰۰۰۰)
امور اقتصادی (شماره طبقه‌بندی: ۱۳۰۰۰۰۰۰۰۰)	فصل ۱. انرژی (۱۳۰۱۰۰۰۰۰۰۰) فصل ۲. ارتباطات و فناوری اطلاعات (۱۳۰۲۰۰۰۰۰۰۰) فصل ۳. حمل و نقل (۱۳۰۳۰۰۰۰۰۰۰) فصل ۴. صنعت و معدن (۱۳۰۴۰۰۰۰۰۰۰) فصل ۵. بازرگانی (۱۳۰۵۰۰۰۰۰۰۰) فصل ۶. کشاورزی و منابع طبیعی (۱۳۰۶۰۰۰۰۰۰۰) فصل ۷. منابع آب (۱۳۰۷۰۰۰۰۰۰۰) فصل ۸. روابط کار (۱۳۰۸۰۰۰۰۰۰۰) فصل ۹. تعاون (۱۳۰۹۰۰۰۰۰۰۰) فصل ۱۰. تحقیق و توسعه در امور اقتصادی (۱۳۱۰۰۰۰۰۰۰۰)
امور محیط‌زیست (شماره طبقه‌بندی: ۱۴۰۰۰۰۰۰۰۰)	فصل ۱. کاهش آلودگی (۱۴۰۳۰۰۰۰۰۰۰) فصل ۲. حفاظت از گونه‌های زیستی (۱۴۰۴۰۰۰۰۰۰۰) فصل ۳. تحقیق و توسعه در امور محیط‌زیست (۱۴۰۵۰۰۰۰۰۰۰)
امور مسکن، عمران شهری و روستایی (شماره طبقه‌بندی: ۱۵۰۰۰۰۰۰۰۰)	فصل ۱. مسکن (۱۵۰۱۰۰۰۰۰۰۰) فصل ۲. توسعه خدمات شهری، روستایی و عشایری (۱۵۰۲۰۰۰۰۰۰۰) فصل ۳. آب و فاضلاب (۱۵۰۳۰۰۰۰۰۰۰) فصل ۴. تحقیق و توسعه در امور مسکن، عمران شهری و روستایی (۱۵۰۴۰۰۰۰۰۰۰)

امور سلامت (شماره طبقه. بندی: ۱۶۰۰۰۰۰۰۰۰)	فصل ۱. بهداشت (۱۶۰۱۰۰۰۰۰۰) فصل ۲. درمان (۱۶۰۲۰۰۰۰۰۰) فصل ۳. تحقیق و توسعه در امور سلامت (۱۶۰۳۰۰۰۰۰۰)
امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری (شماره طبقه‌بندی: ۱۷۰۰۰۰۰۰۰۰)	فصل ۱. دین ومذهب (۱۷۰۱۰۰۰۰۰۰) فصل ۲. ورزش و تفریحات (۱۷۰۲۰۰۰۰۰۰) فصل ۳. فرهنگ و هنر (۱۷۰۳۰۰۰۰۰۰) فصل ۴. میراث فرهنگی (۱۷۰۴۰۰۰۰۰۰) فصل ۵. رسانه (۱۷۰۵۰۰۰۰۰۰) فصل ۶. گردشگری (۱۷۰۶۰۰۰۰۰۰) فصل ۷. صنایع دستی (۱۷۰۷۰۰۰۰۰۰) فصل ۸. تحقیق و توسعه در امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری (۱۷۰۸۰۰۰۰۰۰)
امور آموزش و پژوهش (شماره طبقه‌بندی: ۱۸۰۰۰۰۰۰۰۰)	فصل ۱. آموزش و پرورش عمومی (۱۸۰۱۰۰۰۰۰۰) فصل ۲. آموزش فنی و حرفه‌ای و مهارت آموزی (۱۸۰۲۰۰۰۰۰۰) فصل ۳. آموزش عالی (۱۸۰۳۰۰۰۰۰۰) فصل ۴. پژوهش‌های پایه‌ای (۱۸۰۴۰۰۰۰۰۰) فصل ۵. پژوهش‌های توسعه‌ای (۱۸۰۵۰۰۰۰۰۰) فصل ۶. تحقیق و توسعه در امور آموزش و پژوهش (۱۸۰۶۰۰۰۰۰۰)
امور رفاه اجتماعی (شماره طبقه‌بندی: ۱۹۰۰۰۰۰۰۰۰)	فصل ۱. امداد و نجات (۱۹۰۱۰۰۰۰۰۰) فصل ۲. بیمه‌های اجتماعی (۱۹۰۲۰۰۰۰۰۰) فصل ۳. حمایتی (۱۹۰۳۰۰۰۰۰۰) فصل ۴. توانبخشی (۱۹۰۴۰۰۰۰۰۰) فصل ۵. تحقیق و توسعه در امور رفاه اجتماعی (۱۹۰۴۰۰۰۰۰۰)

طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) و نحوه اجرای آن‌ها علاوه بر اینکه نماد نظام فنی اجرایی کشور تلقی می‌شود، در عین حال اصلی‌ترین وسیله برای تزریق منابع بودجه‌ای در اقتصاد کشور جهت گسترش ظرفیت‌های زیربنایی و تولیدی محسوب می‌شوند.

ماده ۷۷ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

با توجه به ارائه قانون بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور براساس نظام جدید بودجه‌ریزی و تغییر نظام طبقه‌بندی دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت، به‌منظور هماهنگی بین تعاریف به‌کار برده شده در نظام جدید با تعاریف مندرج در قوانین موجود مالی و محاسباتی، تعاریف زیر به ماده (۱) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱. ۱۲. ۱۰ اضافه می‌گردد:

ارزش خالص. منظور ارزش کل دارائی‌ها منهای ارزش کل بدهی‌های بخش دولتی است. درآمد - منظور آن دسته از داد و ستدهای بخش دولتی است که ارزش خالص را افزایش می‌دهد.

اعتبار هزینه. منظور اعتبار آن دسته از داد و ستدهای بخش دولتی است که ارزش خالص را کاهش می‌دهد.

دارایی‌های سرمایه‌ای. منظور دارایی‌های تولید شده یا تولید نشده‌ای است که طی مدت بیش از یک سال در فرایند تولید کالا و خدمات به‌کار می‌رود.

دارایی‌های تولید شده. منظور دارایی‌هایی است که در فرایند تولید حاصل گردیده است. دارایی تولید شده به سه گروه عمده دارایی‌های ثابت، موجودی انبار و اقلام گران‌بها تقسیم می‌شود.

دارایی‌های ثابت. منظور دارایی‌های تولید شده‌ای است که طی مدت بیش از یک سال به‌طور مکرر و مستمر در فرایند تولید به کار برده می‌شود.

موجودی انبار. منظور کالاها و خدماتی است که توسط تولیدکنندگان به‌منظور فروش، استفاده در تولید و یا سایر مقاصد در آینده نگهداری می‌شوند.

اقلام گران‌بها. منظور اقلامی با ارزش قابل ملاحظه است که نه به‌منظور تولید و مصرف، بلکه به دلیل ارزشی که دارند نگهداری می‌شود. (مانند تابلو، کتب خطی، فلزات گران‌بها).

دارایی‌های تولید نشده. منظور دارایی‌های مورد نیاز تولید است که خودشان تولید نشده‌اند. (مانند زمین و ذخایر معدنی).

فعالیت. منظور یک سلسله عملیات و خدمات مشخص است که برای تحقق بخشیدن به هدف‌های سالانه برنامه طی یک سال اجرا می‌شود و منابع مورد نیاز آن از محل اعتبارات مربوط به هزینه تأمین می‌گردد.

اعتبار طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای. منظور اعتبار مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که براساس مطالعات توجیهی، فنی و اقتصادی و اجتماعی که توسط دستگاه اجرایی انجام می‌شود طی مدت معین و با اعتبار معین برای تحقق بخشیدن به هدف‌های برنامه توسعه پنج‌ساله به‌صورت سرمایه‌گذاری ثابت یا مطالعه برای ایجاد دارایی سرمایه‌ای اجرا می‌گردد و منابع مورد نیاز اجرای آن از محل اعتبارات مربوط به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تأمین می‌شود و به دو نوع انتفاعی و غیرانتفاعی تقسیم می‌گردد.

درحالی‌که در قانون برنامه و بودجه طرح‌ها به سه دسته انتفاعی، غیرانتفاعی و مطالعاتی تقسیم شده، در ماده ۷۷ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی بدون اشاره صریح، طرح‌های مطالعاتی حذف شده است.

جدول ۴-۶. تقسیم‌بندی طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) براساس ماهیت.

طرح‌های انتفاعی	طرحی است که در مدت معقولی پس از شروع به بهره‌برداری، علاوه بر تأمین هزینه‌های جاری و استهلاک سرمایه، سود متناسبی، به تبعیت از سیاست دولت را نیز عاید نماید.
طرح‌های غیرانتفاعی	طرحی است که برای اجرای برنامه‌های رفاه اجتماعی و عملیات زیربنایی و احداث ساختمان و تأسیسات جهت تسهیل کلیه وظایف دولت اجرا می‌شود و **هدف اصلی آن حصول درآمد نیست.**
طرح‌های مطالعاتی	طرحی است که براساس قرارداد بین سازمان و سایر دستگاه‌های اجرایی یا مؤسسات علمی و مطالعاتی متخصص برای بررسی خاصی اجرا می‌شود.

طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) به لحاظ جغرافیایی به دو دسته تقسیم می‌شوند: طرح‌های ملی و طرح‌های استانی. هر چند برای تفکیک طرح‌های ملی و استانی معیارهای چندان دقیقی تاکنون ارائه نشده است.

جدول ۴-۷. تقسیم‌بندی طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) به لحاظ جغرافیایی.

طرح‌های ملی	مجموعه طرح‌هایی که جنبه استراتژیک داشته و از لحاظ سرمایه‌گذاری بزرگ و از نظر تکنولوژی پیچیده باشند و آثار مترتب بر اجرای آن‌ها نیز از یک منطقه فراتر رود، طرح‌های ملی نامیده می‌شوند. نظیر طرح‌های آموزش عالی، سدهای بزرگ، صنایع سنگین و...
طرح‌های استانی	طرح‌های استانی مجموعه‌ای از طرح‌های خاص ناحیه‌ای و منطقه‌ای هستند که طراحی و اجرای آن با استفاده از امکانات مشترک محلی و ملی در استان امکان‌پذیر است. علاوه بر این در درجه اول در پیشرفت آن استان مؤثر باشند و در درجه دوم با هدف‌ها و سیاست‌های کلان دولت (نظیر سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی و...) مغایرت نداشته باشند.

۴-۲-۵ طبقه‌بندی اقتصادی (حسابداری دولتی و بودجه)

با استقرار نظام حسابداری دولتی مناسب و کارآمد، می‌توان اطلاعات صحیح، قابل اعتماد و شفاف را جهت تصمیم‌گیری‌های منطقی برای برنامه‌ریزی‌های آتی اعمال نمود و مدیریت سازمان‌های دولتی را در جهت ایفای مسئولیت پاسخگویی یاری کرد. طبقه‌بندی اقتصادی، اطلاعاتی را که جهت بررسی آثار اقتصادی عملیات دولت مورد نیاز است در اختیار می‌گذارد. با افزایش استفاده از بودجه در اراده اقتصاد ملی و ارتباط بودجه با حسابداری ملی، طبقه‌بندی اقتصادی رایج شده است. این نوع طبقه‌بندی به تجزیه و تحلیل آثار اقتصادی مخارج دولتی می‌پردازد. در طبقه‌بندی اقتصادی هزینه‌های جاری از هزینه‌های سرمایه‌ای و خرید کالاها از خدمات و پرداخت‌های انتقالی دولت تفکیک می‌شود.

طبقه‌بندی اقتصادی نقش دولت را در اقتصاد یک کشور مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار می‌دهد. حجم عظیم هزینه‌های دولت، بر درآمد ملی و درآمد سرانه، تورم، اشتغال، رشد توسعه اقتصادی و عدالت اجتماعی تأثیر می‌گذارد. بدون شک اطلاعات به دست آمده از طبقه‌بندی اقتصادی به دولت‌هایی که وظایف متنوع و بیشتری به آن‌ها محول شده اهمیت بیشتری می‌یابد. بیشتر اطلاعات این طبقه‌بندی از طریق حسابداری اقتصادی تهیه و تنظیم می‌شود. نخستین قدم در طبقه‌بندی اقتصادی تشخیص و دسته‌بندی این حساب‌هاست:

۱. حساب‌های سرمایه‌ای ۲. حساب‌های جاری ۳. حساب‌های مؤسسات بازرگانی و ۴. سایر حساب‌ها.

این نوع طبقه‌بندی نموداری از هزینه‌ها و دریافت‌های طبقه‌بندی شده دولتی را در قالب‌های اقتصادی که برای تجزیه و تحلیل و سنجش تأثیر عملیات دولت در اقتصاد عمومی ضرورت دارد در اختیار قرار می‌دهد.

هدف اصلی طبقه‌بندی اقتصادی این است که اطلاعات لازم و مفیدی را که در مورد اوضاع اقتصادی کشور و آنچه که در اتخاذ تصمیمات مقامات مسئول مؤثر است جمع‌آوری نماید. طبقه‌بندی اقتصادی حاصل بودجه برنامه‌ای پیشرفته بوده و ارتباط بین سیاست‌های پولی مالی و فعالیت‌های اقتصادی دولت در تولید ناخالص ملی را نشان می‌دهد. با چنین طبقه‌بندی می‌توان سهم دولت را در بخش‌های مختلف و اثرات سیاست‌های پولی و مالی او را که از طریق بودجه اعمال می‌گردد بر اقتصاد جامعه مورد بررسی قرار داد.

باتوجه به کافی نبودن شفافیت اطلاعات، فقدان پاسخگوی مناسب و عدم امکان محاسبه بهای تمام شده طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، در سال ۱۳۸۱ وزارت امور اقتصادی و دارایی جهت رفع مشکلات مذکور، دستورالعمل جدیدی را تحت عنوان نظام آمارهای مالی دولت[1] (GFC) که از طرف صندوق بین‌المللی پول[2] (IMF) به کشورهای عضو این صندوق پیشنهاد شده بود، به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ نمود.

صندوق بین‌المللی پول یک مؤسسه مالی مستقل جهانی است که در سال ۱۹۴۷ تأسیس و در سال ۱۹۸۶، نظام آمارهای مالی دولت (GFC) برای شفافیت بودجه‌ای اعضا پیشنهاد داده و در سال ۲۰۰۱ آن را مورد بازنگری قرار داد. این نظام به‌عنوان ابزاری برای گزارش‌های مالی جهت پاسخگویی به شهروندان و نمایندگان قانونی آن‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد؛ که دارای هدف‌هایی به شرح زیر می‌باشد:

۱. مشخص شدن سهم واقعی هریک از اقلام درآمدی و هزینه‌ای دولت؛
۲. تفکیک عواید حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (مثل نفت) از درآمدهای واقعی؛
۳. مشخص شدن حجم واقعی کسری بودجه؛
۴. تفکیک اساسی هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای.

در ایران به استناد تبصره ۴۸ قانون بودجه سال ۱۳۸۰ در جهت استقرار سیستم آمارهای مالی دولتGFC، طبقه‌بندی‌های بودجه‌ای از ابتدای سال ۱۳۸۱ تغییرات اساسی پیدا کرد، به‌گونه‌ای که مفاهیم اساسی بودجه‌ریزی مانند درآمد و هزینه متفاوت از مفهوم آن در بودجه سال‌های گذشته شد. درآمد در بودجه از سال ۱۳۸۱ به بعد و برخلاف سال‌های گذشته، که شامل وجوه حاصل از فروش و واگذاری دارایی‌ها و سرمایه‌ها از قبیل نفت و گاز و معادن بود، از این سال، صرفاً شامل آن دسته از دادوستدهای بخش دولتی بود که ارزش خالص را افزایش می‌داد؛ بنابراین وجوه حاصل از فروش دارائی‌ها و سرمایه، تحت عنوان واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای طبقه‌بندی شده است.

سیستم آماری مالی دولت (GFS) یک نظام هماهنگ بین‌المللی برای گزارشگری فعالیت‌های مالی و بودجه‌ای دولت است. طراحی نظام آمارهای مالی دولت به‌منظور

---

1. Governmental Financial Static
2. International Monetary Fund

فراهم کردن آمارهایی است که سیاست‌گذاران را قادر می‌سازد تا پیشرفت‌های ایجاد شده در فعالیت مالی را مطالعه کنند. اعمال این سیستم در حسابداری دولتی و بودجه‌ای باعث به وجود آمدن شاخص‌های تحلیلی مورد نیاز برای بررسی‌های اقتصاد کلان می‌شود. همچنین شفافیت بودجه‌ای، پاسخ‌گویی بهتر و بهبود بررسی عملکرد مدیران از نتایج استقرار این سیستم است.

طبقه‌بندی استاندارد GFS در قالب **۱۰ امور، ۶۷ فصل و ۵۷ حوزه** پیش‌بینی شده است. هدف اصلی از ارائه دستورالعمل GFS، تهیه چارچوب مفهومی و حسابداری مناسب برای تحلیل و ارزیابی سیاست مالی، به‌خصوص عملکرد کل بخش دولت و در سطحی وسیع‌تر بخش عمومی هر کشور است. از ویژگی‌های نظام بودجه GFS می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. هماهنگی متغیرهای آماری بودجه با مفاهیم اقتصادی؛
۲. هماهنگی ارقام بودجه‌ای با نظام حساب‌های ملی؛
۳. ارائه یک چارچوب تحلیلی که در آن داد و ستدهای غیر پولی، دا: و ستدهای موجودی‌ها و جریان‌های اقتصادی تفکیک و در ترازنامه دولت انعکاس یافته باشد.

دستورالعمل نظام آمارهای دولت (GFS) نظام آماری تخصصی اقتصاد کلان را تشریح می‌کند که علی‌رغم آن ممکن است در برخی موارد با نظام پایه حسابداری مالی متفاوت باشد. این دستورالعمل به جنبه‌های علمی گردآوری آمارها به‌طور نظام‌مند می‌پردازد، و وظیفه راهنمایی در این زمینه را دارد. مهم‌ترین فرصت‌های تحلیلی که دستورالعمل GFS فراهم می‌سازد عبارت است از:

۱. **تهیه چارچوب جامع برای تحلیل و ارزیابی سیاست مالی:** هدف اصلی تهیه چارچوب جامع مفهومی و حسابداری مناسب برای تحلیل و ارزیابی سیاست مالی.
۲. **تجزیه و تحلیل اندازه بخش عمومی:** تحلیلگران مالیه عمومی برای تحلیل اندازه بخش عمومی و... به‌طور سنتی از آمارهای بودجه‌ای استفاده کردند.
۳. **تحلیل اثربخشی هزینه‌ها:** تحلیلگران در بیان اثربخشی مخارج بر فقرزدایی و... علاقه روزافزونی از خود نشان داده‌اند.
۴. **تجزیه و تحلیل فعالیت‌های مالی:** برای دستیابی به این هدف اغلب به‌جای استفاده از آمار کل بخش دولت از آمار بخش عمومی استفاده می‌شود.

۵. **به هنگام‌سازی و همسازی معیارهای تحلیل:** دستورالعمل GFS معیارهای شناخته شده بین‌المللی را به‌منظور گردآوری آمارهای مورد نیاز برای تجزیه و تحلیل مالی به هنگام می‌کند.

۶. **اعتبار تجزیه و تحلیل:** مفاهیم طبقه‌بندی‌ها و تعاریف پایه‌ای مورد استفاده در این دستورالعمل، صرف‌نظر از شرایط کاربرد آن، به اصول اقتصادی بستگی دارد که از نظر جهانی معتبر است. برخی از مشکلات موجود در استقرار نظام GFS به‌صورت مطلوب و بهینه در ایران عبارت‌اند از:

- کمبود نیروی انسانی متخصص و کارآزموده درزمینهٔ حسابداری دولتی؛
- استفاده محدود از گزارش‌های مالی دولت در تصمیم‌گیری مدیران و سایر تصمیم‌های کلان اقتصادی؛
- عدم انطباق‌پذیری برخی اصول نظام GFS با قوانین مالی.

خلاصهٔ فصل چهارم

بودجه ابعاد مختلف فعالیت‌های مالی و عملیاتی دولت را شامل می‌شود و مجموعه‌ای یکپارچه از اطلاعات جامع طرح‌های عمرانی و جاری و توسعه‌ای و مطالعاتی کشور است. جمع‌بندی این حجم از اطلاعات گسترده مالی، فنی، درآمدی و هزینه‌ای نیازمند استفاده از طبقه‌بندی‌های خاص و منظم است. به‌طورکلی مهم‌ترین اهداف طبقه‌بندی بودجه‌ای عبارت‌اند از:

- تسهیل گزاش دهی اطلاعاتی بودجه
- آسان‌سازی کنترل و نظارت بر بودجه
- افزایش شفافیت و درک بودجه
- تحلیل آثار اقتصادی و مالی بودجه
- تسهیل تصمیم‌گیری و مقایسه ابعاد مختلف بودجه

انواع طبقه‌بندی بودجه‌ریزی دولتی در ایران عبارت‌اند از:

۱. **طبقه‌بندی درآمدی:** با توجه به اصل تقدم درآمد بر هزینه‌ها، طبقه‌بندی درآمدی از آنجا که به دسته‌بندی درآمدهای دولت برای انجام هزینه خواهد پرداخت، بسیار حائز اهمیت است. طبقه‌بندی درآمدی در بودجه‌ریزی ایران به سه بخش درآمدهای عمومی، درآمدهای اختصاصی و درآمدهای شرکت‌های دولتی تقسیم می‌شوند که ترتیب طبقه‌بندی آن به‌صورت قسمت، بخش، بند، جز و ریز می‌باشد.

۲. **طبقه‌بندی هزینه‌ای (محاسباتی):** در بودجه‌ریزی سنتی (متداول) طبقه‌بندی هزینه‌ای (محاسباتی) جز اصلی بودجه‌ریزی محاسبه می‌شود. در سایر نظام‌های بودجه‌ریزی نیز طبقه‌بندی هزینه‌ای وجود دارد. این طبقه‌بندی امکان اعمال کنترل نحوه هزینه کرد بودجه که یکی از حساس‌ترین مراحل اجرای بودجه می‌باشد را تسهیل می‌کند. طبقه‌بندی هزینه‌ای به ترتیب بر اساس، امور، فصل، ماده، جز و ریز تقسیم می‌شوند.:

۳. **طبقه‌بندی سازمانی:** در این طبقه‌بندی، اعتبارات و هزینه‌ها برحسب هر یک از سازمان‌های دولتی که پیشنهاددهنده و اجراکننده برنامه‌های مصوب هستند، پیش‌بینی می‌شوند، که از قدیمی‌ترین و مرسوم‌ترین انواع طبقه‌بندی‌های بودجه‌ای محسوب می‌شود.

۴. **طبقه‌بندی عملیاتی:** بودجه‌ریزی دولتی در ایران ترتیب بودجه‌ریزی عملیاتی را به‌صورت: امور فصل، برنامه، طرح یا فعالیت طبقه‌بندی کرده است. به‌طوری‌که هر فصل شامل چند برنامه و هر برنامه شامل چند طرح یا فعالیت می‌باشد. لازم به ذکر است که عناوین فوق تا سطح برنامه در قانون بودجه کل کشور انعکاس پیدا می‌کند. ولیکن عملیات در سطح فعالیت و طرح نه در قانون، بلکه در فرم‌ها و مدارک دیگر که بین دستگاه‌های دولت جریان دارد منظور می‌گردد.

۵. **طبقه‌بندی اقتصادی (حسابداری دولتی و بودجه):** این نوع طبقه‌بندی به تجزیه و تحلیل آثار اقتصادی مخارج دولتی می‌پردازد. در طبقه‌بندی اقتصادی هزینه‌های جاری از هزینه‌های سرمایه‌ای و خرید کالاها از خدمات و پرداخت‌های انتقالی دولت تفکیک می‌شود.

خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل چهارم

۱. طبقه‌بندی درآمدی در ایران شامل چه بخش‌هایی است؟

الف) عمومی - تعاونی - خصوصی

ب) عمومی - اختصاصی - شرکت‌های دولتی و بانک‌ها

ج) عمومی - خصوصی - شرکت‌های دولتی

د) دستگاه‌های اجرایی - شرکت‌های دولتی - بانک‌ها

۲. درآمدهای عمومی پس از وصول باید به در چه حسابی متمرکز شود؟
الف) حساب‌های متمرکز بانک مرکزی
ب) حساب‌های وزارت دارایی در بانک ملی
ج) حساب‌های دستگاه اجرایی وصول‌کننده
د) حساب‌های خزانه‌داری کل

۳. مصرف درآمد عمومی تابع کدام قانون می‌باشد؟
الف) قانون محاسبات
ب) قانون بودجه
ج) سایر قوانین مرتبط با هزینه کرد دولت
د) همه موارد

۴. وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی وجوه لازم برای انجام هزینه‌های جاری و عمرانی را از کجا دریافت می‌کنند؟
الف) سازمان برنامه و بودجه ب) بانک مرکزی
ج) وزارت امور اقتصاد و دارایی د) بانک‌های طرف قرارداد

۵. پرداخت از محل درآمد عمومی در قالب کدام اعتبارات است؟
الف) جاری - عمرانی ب) اجرایی - خدماتی
ج) عمومی - اختصاصی د) عمومی - خصوصی

۶. کدام گزینه در مورد درآمدهای عمومی صحیح نمی‌باشد؟
الف) بین درآمدهای عمومی دستگاه‌های اجرایی و مصارف دستگاه‌های اجرایی ارتباطی وجود ندارد.
ب) مصرف درآمد عمومی تابع قانون محاسبات، قانون برنامه و بودجه، قانون بودجه و سایر قوانین مربوط است.
ج) براساس اصل تخصیص، درآمد عمومی پس از وصول، باید در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز شوند.
د) هرگونه درآمدی که در قانون بودجه به‌عنوان درآمد برای دولت و دستگاه اجرایی در نظر گرفته شده و برای مصارف معین اختصاص نیافته باشند، از نوع درآمدهای عمومی است.

۷. هرگونه درآمدی که در قانون بودجه به‌عنوان درآمد برای دولت و دستگاه اجرایی در نظر گرفته شده و برای مصارف معین اختصاص نیافته باشند، از نوع درآمدهای ..... است.

الف) عمومی ب) اختصاصی

ج) عام‌المنفعه د) متفرقه

۸. طبق ماده ۱۴ قانون محاسبات عمومی مقرر شده است کدام‌یک از درآمدها در قانون بودجه حذف شوند؟

الف) عمومی ب) اختصاصی

ج) عام‌المنفعه د) متفرقه

۹. دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند درآمدهای اختصاصی خود را بعد از وصول به چه حسابی منتقل کنند؟

الف) حساب متمرکز بانک مرکزی

ب) حساب وزارت دارایی در بانک ملی

ج) حساب دستگاه اجرایی وصول‌کننده

د) حساب‌های خزانه‌داری کل

۱۰. درآمدهای نفتی و درآمدهای مالیاتی به ترتیب جز کدام نوع درآمدها در طبقه‌بندی درآمدی هستند؟

الف) عمومی - اختصاصی ب) عمومی - عمومی

ج) شرکت‌های دولتی - دستگاه اجرایی د) شرکت‌های دولتی - عمومی

۱۱. مانده وجوه اعتبارات از محل درآمدهای اختصاصی مصرف نشده هر سال باید ....

الف) تا پایان آخرین روز کاری سال به خزانه برگشت داده شود تا به‌حساب درآمد عمومی کشور منظور شود.

ب) تا پایان آخرین روز کاری سال به خزانه برگشت داده شود تا به‌حساب درآمد اختصاصی کشور منظور شود.

ج) تا پایان فروردین سال بعد به خزانه برگشت داده شود تا به‌حساب درآمد اختصاصی کشور منظور شود.

د) تا پایان فروردین سال بعد به خزانه برگشت داده شود تا به‌حساب درآمد عمومی کشور منظور شود.

۱۲. کدام مورد در مورد درآمدهای اختصاصی درست می‌باشد؟
الف) درآمدهای اختصاصی تابع اصل تمرکز عایدات هستند و دستگاه وصول‌کننده موظف هستند آن را به‌حساب خزانه واریز کنند.
ب) طبق ماده ۶۴ قانون محاسبات، دریافتی وجوه اختصاصی مازاد بر میزان پیش‌بینی شده مصوب قابل مصرف می‌باشد.
ج) مانده وجوه اعتبارات مصرف نشده باید تا پایان آخرین روز کاری سال بعد به خزانه برگشت داده شود.
د) دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند درآمدهای اختصاصی خود را بعد از وصول به‌حساب خود در بانک مرکزی واریز کنند.

۱۳. کدام درآمدها خارج از ردیف بودجه عمومی دولت پیش‌بینی می‌شود؟
الف) درآمدهای اختصاصی
ب) درآمدهای دستگاه‌های اجرایی
ج) شرکت‌های دولتی و بانک‌ها
د) همه درآمده باید در ردیف بودجه عمومی ذکر شوند.

۱۴. مصرف کدام‌یک از درآمدها (جز مواردی که در قانون محاسبات عمومی تعیین تکلیف شده) تابع قانون تأسیس و اساسنامه و سایر مقررات و آئین‌نامه‌های خاص خود است؟
الف) درآمدهای اختصاصی ب) درآمدهای دستگاه‌های اجرایی
ج) شرکت‌های دولتی و بانک‌ها د) همه درآمده باید طبق قانون محاسبات عمومی هزینه شود و خارج از آن طبق هیچ قانون دیگری امکان‌پذیر نمی‌باشد.

۱۵. کدام‌یک از تشکیلات زیر لازم نیست درآمدهای خود را به‌حساب خزانه تحویل دهد؟
الف) شرکت‌های دولتی ب) دستگاه‌های دارای درآمد اختصاصی
ج) شرکت ملی نفت د) بانک‌ها

۱۶. طبقه‌بندی درآمدی به ترتیب به چه شکلی در لوایح بودجه ذکر می‌شوند؟
الف) قسمت - بخش - بند - ریز - جز
ب) قسمت - بخش - بند- جزء - ریز
ج) بخش - قسمت - جزء - بند- ریز
د) قسمت - بخش - جزء - بند - ریز

۱۷. در لوایح بودجه معمولاً تا چه سطحی از درآمدهای عمومی بیان می‌شود؟

الف) بخش ب) جزء

ج) قسمت د) ریز

۱۸. کدام‌یک از طبقه‌بندی‌های بودجه‌ای از قدمت بیشتری برخوردار است؟

الف) طبقه‌بندی درآمدی ب) طبقه‌بندی اقتصادی

ج) طبقه‌بندی عملیاتی د) طبقه‌بندی سازمانی

۱۹. ترتیب دستگاه‌های اجرایی در طبقه‌بندی سازمانی بودجه چگونه می‌باشد؟

الف) اصلی - دستگاه - واحد اجرا

ب) اصلی - فرعی - اجرایی

ج) وزارت - سازمان - مؤسسه دولتی

د) اصلی - فرعی - مؤسسه دولتی

۲۰. مهم‌ترین واحد سازمانی در تشکیلات همه دولت‌هاست؟

الف) سازمان برنامه و بودجه

ب) خزانه‌داری کل

ج) وزارت خانه‌ها

د) شرکت‌های دولتی و بانک‌ها

۲۱. وظایف و مأموریت‌های آن‌ها با هیچ‌کدام از وزارتخانه‌ها ارتباط ندارد و از نظر ماهیتی قابل سازمان‌دهی در قالب وزارتخانه نیست؟

الف) شرکت‌های دولتی ب) مؤسسات دولتی مستقل

ج) مؤسسات دولتی وابسته د) بانک‌ها

۲۲. سازمان برنامه و بودجه جزء کدام‌یک از انواع سازمان‌ها می‌باشد؟

الف) مؤسسات دولتی وابسته ب) مؤسسات دولتی مستقل

ج) وزارت خانه د) هیچ‌کدام

۲۳. در کدام‌یک از لوایح بودجه، برای نخستین بار عنوان دستگاه‌های اجرایی و سیاست‌گذار استفاده شد؟

الف) ۱۴۰۰ ب) ۱۳۸۴

ج) ۱۳۹۹ د) ۱۳۶۰

۲۴. نظام آمارهای مالی دولت (GFS) از طرف کدام نهاد به کشورهای عضو پیشنهاد شده است؟

الف) بانک جهانی ب) سازمان ملل

ج) اتحادیه اروپا د) صندوق بین‌المللی پول

۲۵. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) به لحاظ جغرافیایی به چند دسته تقسیم می‌شوند؟

الف) ملی- منطقه‌ای - استانی ب) ملی - استانی

ج) ملی - منطقه‌ای د) ملی - بین‌المللی



فصل پنجم

فراگرد بودجه‌ریزی دولتی در ایران

هدف کلی

هدف کلی این فصل آشنایی دانشجو با فراگرد بودجه‌ریزی در ایران از زمان مقدمات و سیاست‌گذاری تا کنترل و نظارت بر بودجه می‌باشد.

هدف‌های یادگیری

انتظار می‌رود دانشجو با مطالعه این فصل بتواند:

۱. مراحل بودجه‌ریزی دولتی در ایران را بیان کند.
۲. مرحله مقدمات و سیاست‌گذاری بودجه را توضیح دهید.
۳. نحوه تهیه و تدوین و تنظیم لایحه بودجه در دولت را تشریح کند.
۴. نحوه تصویب لایحه بودجه در مجلس و تبدیل لایحه به قانون را بیان کند.
۵. فرایند اجرا و روش تفصیلی بودجه را توضیح دهد و مراحل مختلف آن را بیان کند.
۶. نحوه نظارت بر روند بودجه‌ریزی در مراحل قبل، حین و بعد از خرج را توضیح دهد.

مقدمه

در این فصل به فراگرد تهیه بودجه سالانه در ایران که شامل مقدمات و سیاست‌گذاری، تهیه و تنظیم سند بودجه، تصویب، اجرا و کنترل و نظارت است پرداخته می‌شود. کشورهای مختلف از فرایندهای متفاوتی با توجه به ساختار حاکمیتی دولت و مجلس برای تهیه بودجه استفاده می‌کنند. درحالی‌که در ایران سازمان برنامه و بودجه راهبری فرایند بودجه‌ریزی در دولت را مدیریت می‌کند، در برخی کشورها این وظیفه بر عهده

نهادهای دیگر مانند وزارت دارایی، خزانه‌داری کل و یا سازمانی مستقل بودجه‌ریزی دولتی است. همچنین در مراحل تصویب، اجرا و کنترل بودجه نیز تفاوت‌هایی در ساختارهای حاکمیتی کشورهای مختلف وجود دارد.

۵-۱ مراحل فراگرد بودجه‌ریزی دولتی در ایران

بودجه سالانه کشور از زمان شروع دولت برای تهیه و اقدام تا زمان اجرا و نظارت شامل ۵ مرحله اساسی می‌شود.

جدول ۵-۱. مراحل فراگرد بودجه‌ریزی دولتی در ایران

مرحله	عنوان	فعالیت	اقدام کننده
مرحله اول	مقدمات و سیاست‌گذاری	تهیه بخشنامه بودجه	دولت
مرحله دوم	تهیه و تدوین و تنظیم	تهیه متن لایحه بودجه	دولت
مرحله سوم	تصویب	تبدیل لایحه بودجه به قانون	مجلس
مرحله چهارم	اجرا	اجرای قانون بودجه مصوب	دولت
مرحله پنجم	کنترل و نظارت	نظارت بر روند اجرا و رعایت قانون	هر ۳ قوه

هر ساله به همراه بخشنامه بودجه، پیوست‌هایی ارائه می‌شود. در پیوست شماره ۱، نمودار ریز فعالیت‌های دولت از زمان مطالعات مقدماتی برای تهیه بخشنامه بودجه تا زمان تقدیم لایحه بودجه توسط رئیس‌جمهور به مجلس ارائه می‌شود. مرحله اول و دوم در دولت و عمدتاً با راهبری سازمان برنامه و بودجه و مرحله سوم در مجلس شورای اسلامی و با تأیید نهایی شورای نگهبان به انجام می‌رسد. اجرایی کردن قانون بوده در مرحله چهارم وظیفه دولت است. در مرحله پنجم نیز دستگاه‌های مختلفی از هر سه قوه بر عملیاتی شدن و رعایت قانون بودجه نظارت خواهند داشت.

۵-۱-۱ مرحله اول: مقدمات و سیاست‌گذاری بودجه

دولت‌های مختلف براساس اولویت‌هایی که مدنظر دارند تلاش می‌کنند سند بودجه را هم‌راستا با هدف‌ها و اولویت‌های خود البته با در نظر داشتن شرایط کلان اقتصادی و برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت (اسناد بالادستی) تنظیم کنند. در ایران سطوح مختلف برنامه‌ریزی به ترتیب زیر است:

- **برنامه بلندمدت**: سیاست‌های کلی در سطوح عالی نظام. از جمله سند چشم‌انداز بیست‌ساله مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام و سایر سیاست‌های کلی ابلاغی توسط رهبری.
- **برنامه میان‌مدت**: برنامه‌های چند ساله اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی از جمله قوانین برنامه‌های پنج ساله توسعه اقتصادی کشور و سند ملی توسعه.
- **برنامه کوتاه‌مدت**: برنامه‌های کوتاه‌مدت، که عمدتاً شامل بودجه می‌باشد.

ریل‌گذاری سند بودجه در این مرحله صورت می‌گیرد. این مرحله خود دارای چند مرحله می‌باشد.

۱. ارزیابی مقدماتی منابع بودجه دولت: از آنجا که نیازها نامحدود و منابع محدود هستند دولت‌ها نمی‌توانند باتوجه به منابعی که در اختیار دارند نسبت به پیشبرد تمام امور در طی یک سال اقدام کنند. لذا باید نسبت به اولویت‌بندی نیازها باتوجه به منابع در دسترس اقدام کنند. به‌منظور ارزیابی منابع در دسترس، دولت در این مرحله برآوردی از منابع پایدار و قابل اتکا اقدام می‌کند؛ و براساس آن اولویت‌های بودجه‌بندی را مشخص می‌کند. همان‌گونه که در اصول بودجه‌ریزی مطرح شد براساس اصل تقدم درآمدها نسبت به هزینه‌ها، پرداخت‌های بودجه کل کشور، همیشه تحت تأثیر دریافت‌های دولت است. به عبارتی تا دولت منبع یا درآمدی برای پرداخت نداشته باشد، نباید در بودجه هزینه‌ای در نظر گرفت. سازوکار تهیه و تنظیم بودجه کل کشور ایجاب می‌کند که، ابتدا توان دریافتی‌های دولت در سال بودجه‌ای مربوط، پیش‌بینی، و سپس براساس آن، پرداخت‌ها مشخص گردند. البته تأکید می‌شود تخمین و ارزیابی درآمدهای دولت، جنبه پیش‌بینی دارد اما این پیش‌بینی براساس گزارش‌ها و تحلیل‌های کلان اقتصادی به دست می‌آید. بدین منظور و برای تخمین منابع و درآمدهای در دسترس سازمان برنامه و بودجه با همکاری اعضای هیئت دولت نسبت به سنجش و تخمین درآمدهای سال آتی اقدام می‌کند.

۲. تهیه گزارش اقتصادی: سازمان برنامه و بودجه به‌عنوان متولی تهیه متن سند بودجه، هرساله قبل از شهریورماه، گزارشی از وضعیت کلی اقتصادی (مشکلات، موانع، راهکارها) ارائه می‌دهد؛ که این گزارش در شورای اقتصاد مطرح می‌شود. وظیفه دبیرخانه شورای اقتصاد بر عهده سازمان برنامه و بودجه کشور است. هم‌اکنون و در ساختار فعلی، رئیس‌جمهور ریاست شورای اقتصاد را بر عهده دارد.

گزارشی که سازمان برنامه و بودجه ارائه می‌دهد شامل مواردی نظیر شرایط کلی اقتصاد کشور و ارائه شاخص‌های مهم اقتصادی، جهت‌گیری‌های اقتصادی سال آینده، بیان مشکلات و موانع موجود و نیز راهکارهای لازم درزمینهٔ حل مشکلات می‌باشد. هدف از تهیه گزارش اقتصادی سالانه تعیین وضعیت فعلی و جهت‌گیری سال آینده دولت می‌باشد.

۳. تعیین سیاست‌های بودجه: سیاست‌های بودجه در شورای اقتصاد تعیین می‌شوند. ریاست این شورا بر عهده ریاست جمهوری و دبیرخانه آن بر عهده سازمان برنامه و بودجه است. شورای اقتصاد براساس قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱ تشکیل شده است (در آن موقع ساختار نظام حاکمیتی و ترکیب دولت با زمان فعلی دارای تغییراتی می‌باشد) با این حال کماکان این قانون (البته با تغییراتی که در شکل نظام و ترکیب دولت صورت گرفته است) مورد عمل است البته اصلاحاتی نیز بر روی آن انجام گرفته است (از جمله اضافه شدن وزیر نفت، رئیس ستاد مبارزه با قاچاق کالا و نیز تغییراتی که در عناوین سازمان‌ها و وزارتخانه‌های ایجاد شده است).

شورای اقتصاد
به‌موجب ماده (۲) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰، شورای اقتصاد شکل گرفت. هدف از تشکیل این شورا و اعضای آن در این ماده به شرح ذیل است:
ماده ۲. به‌منظور هدایت و هماهنگ کردن امور اقتصادی کشور شورایی مرکب از عده‌ای از وزیران به شرح زیر و رئیس کل بانک مرکزی ایران به‌ریاست نخست‌وزیر به نام شورای اقتصاد تشکیل می‌شود:
۱. وزیر دارایی
۲. وزیر اقتصاد
۳. وزیر کار و امور اجتماعی
۴. وزیر کشاورزی و منابع طبیعی
۵. وزیر تعاون و امور روستاها
۶. وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه و بودجه
۷. یکی از وزیران مشاور به انتخاب نخست‌وزیر
در جلسات شورا برحسب ضرورت سایر وزیران نیز شرکت خواهند کرد.

وظایف این شورا در ماده (۳) قانون فوق‌الذکر به شرح ذیل است:

ماده ۳. شورای اقتصاد وظایف زیر را عهده‌دار خواهد بود:

۱. تعیین هدف‌های کلی برنامه‌های عمرانی کشور

۲. بررسی خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی جهت طرح در هیئت‌وزیران.

۳. اظهارنظر نسبت به برنامه‌های عمرانی جهت طرح در هیئت‌وزیران.

۴. تعیین خط‌مشی تنظیم بودجه کل کشور.

۵. بررسی بودجه کل کشور برای طرح در هیئت‌وزیران.

۶. اتخاذ تصمیم درباره مسائلی که مسئولان دستگاه‌های اجرایی درزمینهٔ اجرای طرح‌ها و فعالیت‌ها با آن مواجه و در شورا مطرح می‌نمایند.

۷. تصویب اصول و سیاست‌ها و ضوابط مربوط به اعطای وام از محل اعتبارات عمرانی به مؤسسات. دولتی و شرکت‌های دولتی و سایر مؤسسات در بخش عمومی و شهرداری‌ها به پیشنهاد وزارت دارایی و سازمان.

۸. تصویب اصول و سیاست‌ها و ضوابط مربوط به اعطای وام و یا مشارکت دولت در سرمایه‌گذاری مؤسسات خصوصی از طریق بانک‌ها و مؤسسات اعتباری تخصصی به پیشنهاد وزارت دارایی و سازمان.

۹. تصویب اصول و سیاست‌ها و ضوابط مربوط به اخذ وام و اعتبارات خارجی که توسط کمیته‌ای مرکب از نمایندگان وزارت دارایی، وزارت اقتصاد و سازمان و بانک مرکزی ایران تنظیم و پیشنهاد خواهد شد.

۱۰. بررسی و اظهارنظر نسبت به آیین‌نامه‌ها و مقررات مربوط به اجرای این قانون و قوانین برنامه‌های عمرانی پنج‌ساله که توسط سازمان تهیه می‌شود، جهت طرح و تصویب در هیئت‌وزیران.

۱۱. وظایفی که در سایر قوانین به هیئت عالی برنامه محول گردیده است از تاریخ اجرای این قانون به عهده شورای اقتصاد خواهد بود.

تبصره. وظیفه دبیرخانه شورای اقتصاد را سازمان عهده‌دار خواهد بود.

شورای اقتصاد در واقع عالی‌ترین مرجع سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی اقتصادی کشور است. در این مرحله شورای اقتصاد براساس گزارش اقتصادی تهیه شده (در مرحله قبل) توسط سازمان برنامه و بودجه، نسبت به تعیین سیاست‌های بودجه‌ای سال اجرای بودجه اقدام می‌کند و آن را برای تصویب به هیئت‌وزیران ارسال می‌کند.

۴. بخشنامه بودجه: سیاست‌های بودجه‌ای نهایتاً در قالب بخشنامه بودجه که توسط **سازمان برنامه و بودجه** تهیه و به تأیید و امضاء رئیس‌جمهور می‌رسد، به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌شود. معمولاً بخشنامه‌های بودجه در **مهرماه** هر سال به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌شود. دولت‌ها جهت هدفمند ساختن بودجه در مسیری مشخص و برای کسب هدف‌های مورد نظر که معمولاً با برنامه‌های بالادستی کشور (و یا تعهدات و برنامه‌های دولت) همخوانی داشته باشد؛ نسبت به تعیین سیاست‌های بودجه‌ای اقدام می‌کنند.

جدول ۵-۲. قسمت‌های مختلف بخشنامه بودجه

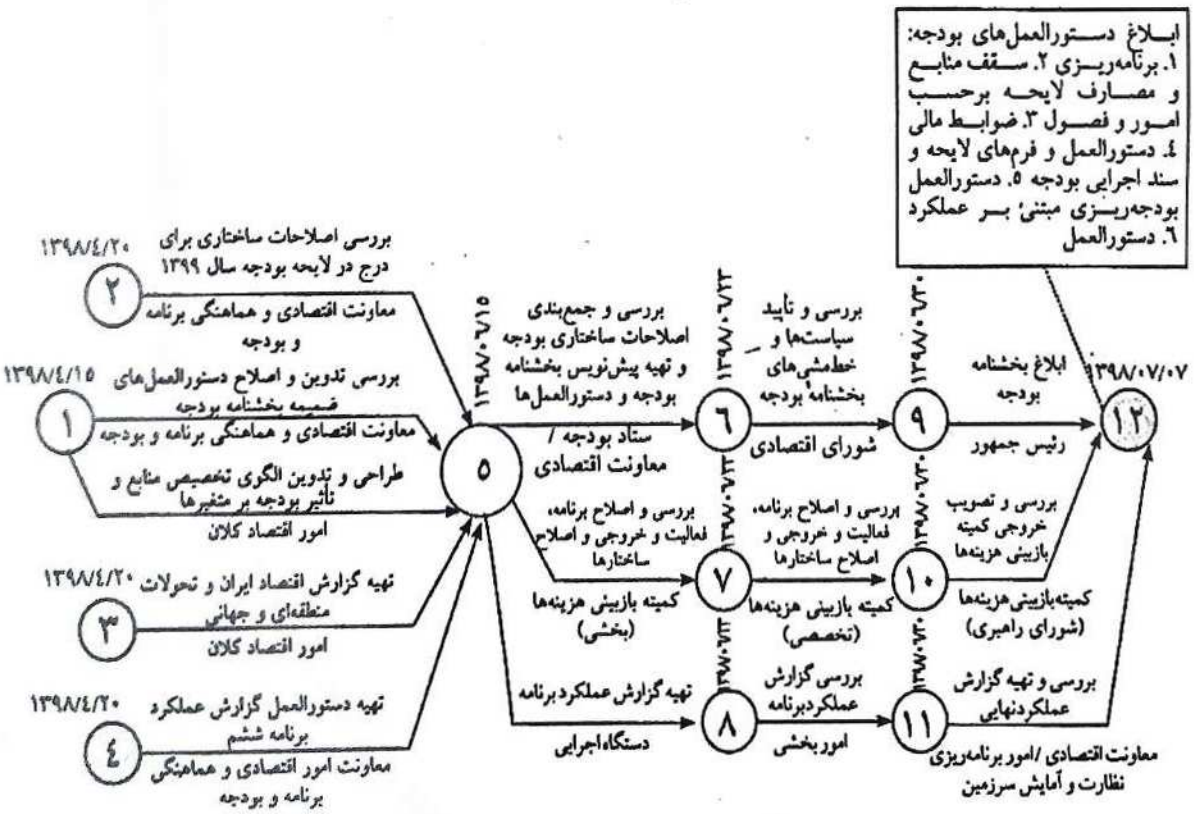
قسمت ۱. نامه ابلاغیه به کلیه دستگاه‌های اجرایی که بر روی بخشنامه قرار دارد.	• بخشنامه با امضاء رئیس‌جمهور به دستگاه‌های اجرای ابلاغ می‌شود. • معمولاً در این ابلاغ، از دستگاه‌های اجرایی خواسته می‌شود در چارچوب خط‌مشی‌ها و سیاست‌های بخشنامه، نسبت به ارسال بودجه ملی، استانی و شرکت‌های دولتی اقدام کنند. • در بخشنامه به رویکرد اصلی دولت در بودجه سال آتی تأکید خواهد شد.
قسمت ۲. متن بخشنامه	• امور اقتصاد کلان و امور تلفیق بودجه سازمان برنامه و بودجه نسبت به بررسی و جمع‌بندی نظرات و تهیه پیش‌نویس بخشنامه بودجه و دستورالعمل‌ها اقدام می‌کنند. بخشنامه و دستورالعمل‌ها در ستاد بودجه سازمان بررسی و تأیید می‌شوند و بعد از آن شورای اقتصاد نسبت به بررسی نهایی و تأیید سیاست‌ها و خط‌مشی‌های بخشنامه بودجه اقدام خواهد کردد. • در بخشنامه بودجه ضمن بیان شاخص‌های اقتصادی و وضعیت مالی دولت، به هدف‌ها و جهت‌گیری‌ها و برنامه‌های مدنظر دولت در تنظیم بودجه اشاره می‌شود.
قسمت ۳. پیوست‌ها	بخشنامه بودجه همراه با چند پیوست است؛ که معمولاً در لوایح مختلف با حذف و اضافاتی همراه هستند؛ اما به‌طورکلی شامل پیوست‌های زیر هستند: ۱. برنامه زمان‌بندی تهیه و تنظیم لایحه بودجه. ۲. ضوابط مالی ناظر بر تهیه و تنظیم بودجه. ۳. دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه دستگاه‌های اجرایی ۴. دستورالعمل بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد ۵. دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه **شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت.** معمولاً تعداد پیوست‌ها ثابت است اما گاهاً با توجه به سیاست‌های دولت ممکن است پیوست‌هایی جدیدی به آن اضافه/حذف شود.

مرحله اول فراگرد بودجه‌ریزی دولتی با ارزیابی مقدماتی منابع بودجه توسط سازمان برنامه و بودجه شروع و با ابلاغ بخشنامه بودجه سال آینده توسط رئیس‌جمهوری به پایان می‌رسد.

جدول ۵-۳. خلاصه مرحله اول فرایند بودجه‌ریزی (تهیه مقدمات و سیاست‌گذاری).

عنوان	اقدام کننده	تأییدکننده	زمان
ارزیابی مقدماتی منابع بودجه	سازمان برنامه و بودجه	–	قبل از شهریور
تهیه گزارش اقتصادی سالانه	سازمان برنامه و بودجه	شورای اقتصاد	قبل از شهریور
تعیین سیاست‌های بودجه	شورای اقتصاد	هیئت‌وزیران	قبل از شهریور
بخشنامه بودجه	سازمان برنامه و بودجه	رئیس‌جمهور	معمولاً مهرماه

بخشنامه بودجه ماحصل اقدامات صورت گرفته در مرحله اول فرایند بودجه‌ریزی دولتی در ایران است. به‌منظور آشنایی دانشجویان با مراحل تهیه بخشنامه و متن بخشنامه، نمونه‌هایی در زیر آمده است.



شکل ۵-۱. مراحل مختلف تهیه بخشنامه بودجه از ابتدا تا ابلاغ (مربوط به پیوست شماره ۱ بخشنامه بودجه ۱۳۹۹).

بخشنامه بودجه ۱۴۰۰

بدین‌وسیله بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۰ به شرح پیوست ابلاغ می‌شود. کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مکلف‌اند در چارچوب جهت‌گیری‌ها و سیاست‌های مندرج در این بخشنامه و ضوابط مالی و دستورالعمل‌های جامع بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و پیوست‌های آن، «سند اجرایی بودجه» خود را با هماهنگی دستگاه سیاست‌گذار مطابق زمان‌بندی پیوست در سقف اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و هزینه‌ای (به تفکیک امور و فصول) به سازمان برنامه و بودجه کشور ارائه نمایند.

لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ در چارچوب برنامه کلی اصلاح ساختار بودجه، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، سیاست‌های جمعیت و اقدامات اجرایی مربوطه، و با رویکردهای «رشد بلندمدت از طریق تمرکز بر صادرات غیرنفتی»، «مقابله فعالانه با شیوع ویروس کرونا و کاهش آثار منفی اقتصادی آن»، «تسریع در تکمیل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با رویکرد پیشرفت متوازن و فراگیر»، اصلاح ساختار بودجه با رویکرد رفع موانع تولید و تسهیل فضای کسب‌وکار، «توجه به معیشت مردم با اولویت کالاهای اساسی» و «توسعه الگوی مشارکت عمومی- خصوصی» تدوین خواهد شد.

با توجه به شرایط اقتصاد کلان کشور در سال ۱۴۰۰ لازم است کلیه دستگاه‌های اجرایی در جهت تسریع در اجرای اصلاحات ساختاری بودجه و تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، بودجه پیشنهادی خود را با رعایت انضباط و حذف فرایندها و هزینه‌های غیرضروری، ارتقای بهره‌وری، رفع عوامل مخل رشد اقتصادی، بهبود فضای کسب‌وکار، شناسایی و عملیاتی نمودن راهکارهای افزایش منابع عمومی ارائه نمایند.

سازمان برنامه و بودجه کشور موظف است در صورت عدم دریافت سند اجرایی بودجه هر یک از دستگاه‌های اجرایی، رأساً نسبت به تنظیم سند اجرایی سال ۱۴۰۰ آن دستگاه اقدام نماید. بدیهی است مسئولیت ارائه بودجه پیشنهادی در قالب دستورالعمل‌های بودجه از سوی دستگاه‌های اجرایی، بر عهده بالاترین مقام دستگاه خواهد بود.

رئیس جمهور

پیوست‌های بخشنامه:

۱. برنامه زمان‌بندی تهیه و تدوین لایحه بودجه

۲. ضوابط مالی ناظر بر تهیه و تدوین لایحه بودجه سال

۳. دستورالعمل تهیه و تدوین بودجه دستگاه‌های اجرایی

۴. دستورالعمل جامع بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد

۵. دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت.

۵-۱-۲ مرحله دوم: تهیه و تدوین و تنظیم بودجه

بودجه مهم‌ترین سند مالی دولت می‌باشد. تهیه و تنظیم بودجه یکی از فعالیت‌های اصلی و مهم دولت در هر سال می‌باشد. به استناد اصل ۵۲ قانون اساسی دولت وظیفه تهیه بودجه را بر عهده دارد و مجلس عهده‌دار رسیدگی به بودجه و تصویب آن خواهد بود.

اصل ۵۲ قانون اساسی
بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.

همچنین طبق اصل ۱۲۶ قانون اساسی مسئولیت امور بودجه‌ریزی و اداره کشور بر عهده ریاست جمهوری است.

اصل ۱۲۶ قانون اساسی
رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد و می‌تواند اداره آن‌ها را به عهده دیگری بگذارد.

تهیه و تدوین سند بودجه، امری پیچیده، وقت‌گیر و پرهزینه بوده که در واقع تمام دستگاه‌ها و شرکت‌ها و مؤسسات و بانک‌های دولتی را درگیر می‌کند. مرحله تهیه و تدوین بودجه با محوریت سازمان برنامه و بودجه دنبال می‌شود و شامل قسمت‌های زیر است.

تهیه و تنظیم بودجه در دو سطح دستگاه‌های اجرایی (ملی و استانی) و سطح کل کشور به‌صورت مجزا انجام می‌گیرد.

۱. **تهیه بودجه پیشنهادی دستگاه‌های اجرایی:** منظور از دستگاه‌های اجرایی، وزارت خانه‌ها، سازمان‌ها، نهادها و ارگان‌هایی است که در ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری به آن‌ها اشاره شده است.

ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری
دستگاه اجرایی: کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند.

باتوجه به اهمیت کاهش تمرکز و به‌منظور مدیریت محلی و منطقه‌ای، تهیه بودجه عمومی دستگاه‌های اجرایی در دو سطح و به‌صورت زیر انجام می‌گیرد:

- **سطح ملی:** تمام دستگاه‌های اجرایی ملی (نظیر وزارتخانه‌ها) در ستاد خود، واحدی به‌عنوان دفتر بودجه در تشکیلات خود دارند؛ که این دفتر مکلف به تهیه بودجه پیشنهادی دستگاه اجرایی و واحدهای تابع دستگاه و ایجاد هماهنگی بین آن‌ها می‌باشد. فعالیت تهیه بودجه در دستگاه‌های اجرایی ملی با وصول بخشنامه بودجه آغاز می‌شود.

  دفتر بودجه پس از تهیه بودجه پیشنهادی دستگاه اجرایی، باید آن را در ستاد بودجه همان دستگاه مطرح کند و سپس با امضا بالاترین مقام اجرایی (در وزارتخانه‌ها امضاء وزیر) به سازمان برنامه و بودجه ارسال کند. وظیفه دفاع از بودجه پیشنهادی دستگاه‌های اجرایی در سازمان برنامه و بودجه بر عهده دفتر بودجه همان دستگاه اجرایی می‌باشد.

- **سطح استانی (منطقه‌ای):** تمرکززدایی از بودجه و تفویض اختیارات به استان‌ها برای تنظیم بودجه‌های استانی و منطقه‌ای همواره یکی از چالش‌های تهیه و تنظیم و اجرا و هزینه کرد و کنترل بودجه بوده است. ارتقا روش‌های تعیین برش استانی منابع و مصارف استان‌ها همواره در سطح سازمان برنامه و بودجه کشور و استان‌ها مطرح بوده است. قبل از انقلاب نیز به‌نوعی به موضوع استانی کردن بودجه پرداخته شده است. بعد از انقلاب، برای اولین بار در برنامه دوم توسعه به افزایش نقش استان‌ها در اجرای برنامه‌های توسعه اشاره شد و در قوانین بودجه سنواتی نیز تکالیفی برای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها (سابقاً: سازمان برنامه و بودجه استان)، تعیین گردید. برنامه سوم توسعه نقطه عطفی در نظام غیرمتمرکز برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی بود که با شکل‌گیری نهادهایی نظیر شورای برنامه‌ریزی و توسعه

استان، ستاد درآمد و تجهیز منابع استانی و کمیته تخصیص در راستای واگذاری امور مالی به استان‌ها اجرا شد. به‌طوری‌که فصل هشتم برنامه سوم توسعه به نظام درآمد- هزینه استان پرداخته است.

ماده ۷۰ برنامه سوم توسعه
فصل هشتم: نظام درآمد - هزینه استان **ماده ۷۰.** به‌منظور تصمیم‌گیری، تصویب، هدایت، هماهنگی و نظارت در امور برنامه‌ریزی و توسعه و عمران استان‌ها، در چارچوب برنامه‌ها و سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلان کشور، شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان به ریاست استاندار تشکیل می‌شود.

اقداماتی که براساس احکام برنامه سوم شروع شده بود در برنامه چهارم توسعه، ادامه یافت و علاوه بر آن استان‌ها موظف به تهیه اسناد توسعه استان شدند. اقداماتی درزمینهٔ نظام درآمد-هزینه استانی از طریق تعیین ضریب برداشت از درآمدهای استانی و وابسته کردن اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هر استان به درآمد آن استان از رویکردهای تحولی برنامه چهارم توسعه بود. از آنجا که شورای برنامه‌ریزی و توسعه و نظام درآمد- هزینه استان‌ها به‌عنوان دو نهاد اصلی نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای (استانی) توسط احکام برنامه توسعه ایجاد شده‌اند در برنامه پنجم توسعه نیز احکامی ذیل فصلی با عنوان توسعه منطقه‌ای به این موضوعات اختصاص یافت.

در این برنامه (پنجم توسعه)، ۲ درصد از اعتبارات عمومی دولت در قالب ردیف‌های مشخص برای ارتقاء سطح توسعه یافتگی مناطق کمتر توسعه یافته در نظر گرفته شد. با توجه به گذشت سه برنامه پنج‌ساله توسعه‌ای، از استقرار شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، وظایف و اختیارات این نهاد مشخص گردید.

تمرکززدایی و افزایش اختیارات استان‌ها یکی از رویکردهای برنامه ششم توسعه می‌باشد و در ماده ۲۶ این قانون، دستگاه‌های اجرایی موظف شدند وظایف قابل واگذاری را به واحدهای مربوطه واگذار نمایند و بر استقرار نظام درآمد- هزینه استانی با سازوکاری جدید، تأکید شد.

طی سال‌های اخیر احکام متعددی در قوانین دائمی، برنامه‌های توسعه و قوانین بودجه سنواتی با هدف ظرفیت‌سازی توسعه استان‌ها به تصویب رسیده است. هریک از این احکام هدف‌ها و راهکارهای مشخصی را دنبال می‌کنند. این احکام به‌عنوان چارچوبی برای وصول درآمد و هزینه کرد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و هزینه‌ای به همراه نهادهایی مانند شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، کمیته تخصیص و خزانه استان ارکان‌های نظام غیرمتمرکز برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی مناطق را تشکیل می‌دهند. علاوه بر این احکام در قوانین بودجه سنواتی، تبصره‌ها و جداول مرتبط با منابع و مصارف استان‌ها درج می‌شود.

جدول ۵-۴. احکام اعتبارات استانی در قوانین مختلف

عنوان احکام اعتباری	تشریح
قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)	**ماده ۴۴: توازن منطقه‌ای** در ماده ۴۴ این قانون و در راستای تمرکززدایی و افزایش اختیارات در جهت توازن منطقه‌ای، بودجه سالانه استان شامل منابع استان اعم از درآمد استانی، درآمد اختصاصی و واگذاری‌های دارایی‌های مالی و سرمایه‌ای و همچنین مصارف استانی اعم از اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هر کدام به‌صورت سرجمع در قوانین بودجه سنواتی درج می‌گردد و توزیع دستگاه – برنامه اعتبارات هزینه‌ای و سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به عهده شورا (شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان) می‌باشد. همچنین در این ماده و به‌منظور ضابطه‌مند نمودن توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی، شورای برنامه‌ریزی و توسعه موظف شده‌اند اعتبارات استانی (شامل استانی، محرومیت و ۳ درصد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی) را براساس شاخص‌های مدون توزیع نمایند.
قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور	**بند ت ماده ۳۱: ۳ درصد صادرات نفت و گاز** دولت مکلف است سه درصد (۳٪) از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی را به ترتیب یک‌سوم به استان‌های نفت‌خیز و گازخیز که سهم هر استان براساس سهم آن استان در ارزش صادرات نفت خام و خالص صادرات گاز طبیعی تعیین می‌گردد و دوسوم به شهرستان‌های مناطق کمتر توسعه یافته که براساس شاخص‌های توسعه‌نیافتگی به تفکیک شهرستان توسط سازمان برنامه و بودجه کشور تعیین می‌شود، جهت اجرای برنامه عمرانی بودجه‌های سنواتی اختصاص دهد. این اعتبار صرفاً به مناطق نفت‌خیز و مناطق توسعه نیافته اختصاص می‌یابد و موجب کاهش سهم اعتبارات استانی این مناطق نمی‌شود. **تبصره.** آیین‌نامه اجرائی این ماده ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ این قانون به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور (دبیرخانه) به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.

عنوان احکام اعتباری	تشریح
قانون برنامه ششم توسعه	**جز ۳ بند الف ماده ۲۶: ۳ درصد صادرات نفت و گاز** سه درصد (۳٪) از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی خالص صادرات گاز طبیعی را به‌ترتیب یک‌سوم به استان‌های نفت‌خیز و گازخیز و دوسوم به مناطق و شهرستان‌های کمتر توسعه‌یافته جهت اجرای برنامه‌های عمرانی در قالب بودجه‌های سنواتی با تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه این استان‌ها اختصاص دهد. حکم جزء (۳) بند (الف) ماده (۲۶) این قانون بر حکم جزء (۱) بند (ب) ماده (۷) حاکم است. در طول اجرای قانون برنامه ششم توسعه، حکم مقرر در مورد افزایش درصد در این بند، بر جزء (۳) بند (ب) ماده (۴۴) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۴/۱۲/۱۳۹۳ حاکم است. **ماده ۹۴: ۰. ۲۷ درصد از کل ۹ درصد مالیات بر ارزش‌افزوده برای توسعه ورزش همگانی استانی** دولت مکلف است بیست‌وهفت صدم درصد (۰,۲۷٪) از کل نه درصد (۹٪) مالیات بر ارزش‌افزوده را برای توسعه ورزش مدارس، ورزش همگانی، فدراسیون بین‌المللی ورزش‌های زورخانه‌ای و کشتی پهلوانی، ورزش روستایی و عشایری، ورزش بانوان و زیرساخت‌های ورزش به‌ویژه در حوزه معلولان و جانبازان اختصاص دهد. این مبلغ در ردیف‌های مربوط به وزارت ورزش و جوانان و وزارت آموزش و پرورش در بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌شود و پس از مبادله موافقت‌نامه در اختیار این وزارتخانه‌ها قرار می‌گیرد. **تبصره ۱.** این اعتبار فقط در استان‌ها هزینه می‌شود. **تبصره ۲.** پرداخت هرگونه وجهی از محل بودجه کل کشور به هر شکل و به هر نحو به ورزش حرفه‌ای ممنوع است و در حکم تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی است. **تبصره ۳.** از مجموع عوارض و مالیات نه‌درصدی (۹٪) موضوع قانون مالیات بر ارزش‌افزوده، قبل از توزیع آن منابع بین ذینفعان، مبلغ مندرج در این ماده کسر خواهد شد. **تبصره ۴.** دولت مکلف است یک‌پنجم از منابع درآمدی ماده (۹۴) و یک‌پنجم از منابع درآمدی ماده (۷۳) این قانون را برای ازدواج و اشتغال جوانان به‌عنوان سهم وزارت ورزش و جوانان مطابق بودجه سنواتی پیش‌بینی و هزینه نماید. **ماده ۱۱۲: جبران عقب‌ماندگی‌های استان‌های مناطق عملیاتی دفاع مقدس** به‌منظور جبران عقب‌ماندگی‌های استان‌های مناطق عملیاتی دفاع مقدس: الف) ستاد کل نیروهای مسلح موظف است محدوده مناطق عملیاتی دفاع مقدس را تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه به سازمان اعلام نماید. ب) سازمان موظف است ارزیابی جامعی از وضعیت توسعه‌یافتگی زیرساخت‌های این مناطق را تا سطح شهرستان تهیه کند. پ) دولت موظف است ردیف متمرکزی را در قوانین بودجه سنواتی به‌جبران عقب‌ماندگی‌ها و ارتقای شاخص‌های برخورداری مناطق موضوع این ماده اختصاص دهد به‌گونه‌ای که این شاخص‌ها سالانه ده درصد (۱۰٪) افزایش‌یافته و به سطح متوسط شهرستان‌های برخوردار کشور برسد.

عنوان احکام اعتباری	تشریح
	ت) دولت موظف است از سال اول اجرای این قانون، در قالب قرارداد ۱۹۷۵ میلادی (موضوع قانون عهدنامه مربوط به مرز دولتی و حسن هم‌جواری بین ایران و عراق مصوب ۱۳۵۵/۲/۲۹) و قوانین مربوطه و در قالب بودجه سنواتی، حداقل سالانه بیست‌وپنج درصد (٪۲۵) نسبت به لایروبی اروندرود و توسعه سواحل آن اقدام نماید به‌طوری‌که در پایان چهار سال به اتمام برسد. ث) سازمان و سازمان اداری و استخدامی کشور موظف‌اند اعتبار لازم را برای اعمال سقف فوق‌العاده پیش‌بینی شده در بند (۱) ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری برای کارکنان شاغل در این مناطق از سال اول اجرای قانون برنامه تأمین و اعمال نمایند. ج) سازمان و سازمان اداری و استخدامی کشور مکلف‌اند نسبت به صدور احکام پرداخت مزایای شاغلان مناطق عملیاتی دفاع مقدس برابر جداول و ضوابط ابلاغی سال ۱۳۷۶ سازمان امور اداری و استخدامی کشور از سال دوم اجرای قانون برنامه اقدام نمایند. **تبصره.** دستگاه‌هایی که مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری نیستند مکلف‌اند از محل منابع مربوطه موارد موضوع‌بندهای (ث) و (ج) این ماده را به‌صورت مشابه تأمین نمایند.
قانون استفاده متوازن از امکانات کشور	**قانونی متمرکز شده بر توسعه‌ای منطقه‌ای و استانی**

ساختار اقتصادی هر استان، پایه درآمدی آن استان را مشخص می‌کند. منابع استانی به دو دسته کلی درآمدهای عمومی و درآمدهای اختصاصی تفکیک می‌گردد. درآمدهای عمومی درآمدهایی است که به‌موجب قانون توسط دستگاه‌های اجرایی از طریق مختلف نظیر مالیات‌ها، درآمدهای خدمات و فروش کالا، درآمدهای جرائم و خسارات (که در قانون مشخص شده است) اخذ و به خزانه واریز می‌شود. درآمدهای حاصل از فروش دارایی‌های سرمایه‌ای نیز یکی از شقوق منابع استانی است که به‌موجب قانون اخذ و به خزانه دولت واریز می‌شود. درآمدهای عمومی استانی نیز براساس دستگاه وصول‌کننده به دو گروه درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدها تفکیک می‌شود. درآمدهای مالیاتی نیز با توجه به شیوه اخذ، به دو گروه مالیات بر درآمد و مالیات بر ارزش‌افزوده دسته‌بندی شده‌اند. درآمدهای عمومی توسط سازمان‌های متعددی نظیر امور مالیاتی، نیروی انتظامی، استانداری و ... وصول می‌شود و از آنجایی که دستگاه وصول‌کننده بیشترین اطلاعات از وضعیت عملکردی ردیف‌های مربوطه و

ظرفیت‌های آن دارد، لذا پیشنهاد ارقام ردیف‌های درآمدی، حاصل تعامل دوسویه بین سازمان و دستگاه مربوطه است. در سال ۹۷ باتوجه به سهم بیش از ۹۰ درصدی درآمدهای مالیاتی در درآمدهای عمومی استان‌ها، روش پیشنهادی سازمان امور مالیاتی مبنای تعیین سهم استان‌ها از درآمدهای مالیاتی مصوب استان‌ها قرار گرفت.

مصارف استان‌ها به دو سرفصل اعتبارات هزینه‌ای (جاری) و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) استان تفکیک می‌گردد.

اعتبارات هزینه‌ای منابعی است که برای جبران خدمات کارکنان دولت، خرید خدمات و لوازم مصرف شدنی در لوایح بودجه سنواتی منظور می‌شود. علاوه بر این، بخشی از درآمدهای اختصاصی دستگاه‌های اجرایی و ردیف‌های خاص در قالب اعتبارات هزینه‌ای به دستگاه‌های اجرایی اختصاص می‌یابد.

اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی براساس احکام قانون برنامه، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی (و قوانین الحاقی ۱ و ۲) و همچنین سایر قوانین مرتبط با توسعه مناطق مانند قانون استفاده متوازن از امکانات کشور از سه جزء اصلی (اعتبارات ۳ درصد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی، تملک استانی و قانون استفاده متوازن از امکانات کشور) تشکیل می‌شود، که در قسمت قبل (احکام اعتبارات استانی در قوانین مختلف) به آن‌ها پرداخته شد.

یکی از موضوعات مهم پس از تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها تفکیک عملیات عمرانی ملی از استانی بود، که در قوانین برنامه پنج ساله (از جمله ماده ۷۹ قانون برنامه چهارم توسعه) محدوده فصل-برنامه و عملیات مجازات اعتبارات استانی همه‌ساله در دستورالعمل مبادله موافقت‌نامه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و هزینه‌ای استانی ابلاغ می‌گردد.

این اعتبارات براساس وضعیت هر استان در شاخص‌های مرتبط با برنامه‌های مجاز تعیین و براساس فاصله عقب‌ماندگی استان از میانگین کشور در مجموعه این شاخص‌ها، سهم استان‌ها تعیین می‌گردد. اعتبارات قانون استفاده متوازن از امکانات کشور نیز به ارتقاء شاخص‌های برخورداری در حوزه زیربنایی، اجتماعی، و اقتصادی (که در متن قانون ذکر شده است)، به شهرستان‌هایی که مقدار شاخص مربوطه در آن‌ها زیر میانگین کشوری قرار دارد، تعلق می‌گیرد. لذا وضعیت هر شاخص نسبت به میانگین کشوری، سهم استان و شهرستان تعیین می‌کند.

جدول ۵-۵. مراحل تهیه بودجه در استان‌ها

فعالیت	اقدام کننده
تعیین درآمدهای استان و ارسال آن به شورای برنامه‌ریزی توسعه استان	ستاد درآمد استان با همکاری سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان
تعیین اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) استان	دفتر توسعه و هماهنگی امور استان‌ها
توزیع اعتبارات اعلام شده (به تفکیک اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) بین فصول و برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی استان	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با همکاری دستگاه اجرایی استان
تهیه و تنظیم بودجه پیشنهادی دستگاه‌های اجرایی استان (در قالب اسناد ملی توسعه استان و در چارچوب سقف‌های اعلام شده) و ارسال به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان	دستگاه‌های اجرایی استان و کمیته‌ها
بررسی و تأیید بودجه دستگاه‌های اجرایی استان و ارسال به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی
بررسی و تأیید درآمدها و اعتبارات دستگاه‌های اجرایی و ارسال بودجه استانی (با امضا استاندار) به دفتر هماهنگی امور استان‌های سازمان برنامه و بودجه کشور	شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان
درج اعتبارات در لایحه بودجه کل کشور	دفتر هماهنگی امور استان‌های سازمان برنامه و بودجه کشور

۲. **تهیه و تنظیم بودجه کل کشور:** بودجه کل کشور از دو بخش کلی شکل می‌گیرد.

الف) بودجه عمومی دولت

ب) بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت

- **بودجه عمومی دولت:** قسمت اصلی بودجه کل کشور، همین بودجه عمومی دولت است که از دو قسمت منابع (مجموع درآمدها) و مصارف (مجموعه هزینه‌ها) تشکیل می‌شود. بودجه‌های پیشنهادی دستگاه‌ها پس از تأیید ستادهای ذی‌ربط و ستاد مرکزی بودجه به دفتر تلفیق و هماهنگی ارسال می‌شود و پس از اقدامات لازم پیش‌نویس لایحه بودجه کل کشور تهیه می‌شود.

جدول ۵-۶. بودجه عمومی دولت

منابع	مصارف
- درآمدها - واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای - واگذاری دارایی‌های مالی - درآمدهای اختصاصی دولت.	- هزینه‌ها - تملک دارایی‌های سرمایه‌ای - تملک دارایی‌های مالی - مصارف از محل درآمدهای اختصاصی.

- **بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت:** تهیه بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت با توجه به ساختار متفاوت آن‌ها نسبت به دستگاه‌های اجرایی تفاوت‌های زیادی دارد. دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، همواره طی یک پیوست به همراه بخشنامه بودجه ارائه می‌شود و شرکت‌های دولتی مکلف هستند در قالب این دستورالعمل و فرم‌های مذکور نسبت به تهیه بودجه پیشنهادی اقدام کنند.

برخلاف بودجه‌های سنوات گذشته، بودجه شرکت‌های دولتی از سال ۱۳۹۹ زودتر از لایحه بودجه به مجلس ارائه می‌شود. هر چند به‌نوعی این امر می‌تواند به اصل وحدت بودجه آسیب برساند، اما چون در یک بازه زمانی مشخصی ارائه می‌شود و صرفاً به خاطر داشتن وقت کافی مجلس برای بررسی لایحه حجیم بودجه می‌باشد نمی‌توان از آن به‌عنوان عدول از اصل وحدت بودجه نام برد. ولی به‌هرحال اصل وحدت بودجه به‌صورت کامل رعایت نشده است.

جدول ۵-۷. نحوه تهیه بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات غیرانتفاعی

نوع مؤسسه	نحوه تهیه بودجه
شرکت‌های دولتی	طبق اساسنامه و در قالب دستورالعمل‌های صادر شده توسط سازمان برنامه و بودجه کشور
بانک‌ها	براساس دستورالعمل صادر شده توسط سازمان برنامه و بودجه، سیاست‌های مجمع عمومی بانک‌ها (به‌عنوان عالی‌ترین مرجع سیاست‌گذار بانک) و هدف‌ها و برنامه‌های تدوین شده توسط دبیرخانه شورای عالی بانک‌ها
مؤسسات غیرانتفاعی وابسته به دولت	براساس مفاد و آئین‌نامه‌های داخلی و قانونی

خلاصه بودجه کل کشور هر ساله در بخش جداول کلان لایحه بودجه (جدول شماره ۱) انعکاس می‌یابد.

۳. جمع‌بندی لایحه بودجه در ستاد بودجه سازمان برنامه و بودجه: ستاد بودجه بعد از بررسی و تصویب بودجه دستگاه‌های اجرایی (ملی و استانی)، شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، و همچنین تکمیل و تصویب تبصره‌ها، نسبت به **جمع‌بندی کلیات لایحه بودجه** و ارسال به آن به شورای اقتصاد اقدام خواهد کرد. شورای اقتصاد، نسبت به بررسی و تصویب کلیات لایحه بودجه اقدام و آن را برای تأیید به هیئت دولت خواهد فرستاد. **هیئت دولت** نیز نسبت به تصویب کلیات لایحه بودجه اقدام خواهد کرد. بعد از تصویب کلیات بودجه توسط هیئت دولت **تدوین نهایی لایحه بودجه** توسط امور تلفیق بودجه، انجام و بعد از چاپ، **لایحه بودجه** برای تبدیل به **قانون بودجه**، توسط رئیس‌جمهور به **مجلس** تقدیم خواهد شد.

جدول ۵-۸ مراحل مختلف تصویب بودجه در هیئت دولت و ارائه لایحه به مجلس

فعالیت	اقدام کننده
جمع‌بندی کلیات لایحه بودجه و ارسال به شورای اقتصاد	ستاد بودجه
بررسی و تصویب کلیات لایحه بودجه و ارائه به هیئت‌وزیران	شورای اقتصاد
بررسی و تصویب تبصره‌ها و کلیات لایحه بودجه	هیئت‌وزیران
تدوین نهایی لایحه بودجه	امور تلفیق بودجه/ امور بخشی بودجه سازمان برنامه و بودجه
چاپ لایحه بودجه	معاونت توسعه منابع انسانی و پشتیبانی سازمان برنامه و بودجه
تقدیم لایحه بودجه به مجلس	رئیس‌جمهور

بودجه‌ای که نهایتاً در دولت تأیید و توسط رئیس‌جمهور به مجلس تقدیم می‌شود، به شکل لایحه می‌باشد، که بعد از تصویب در مجلس تبدیل به قانون می‌شود.

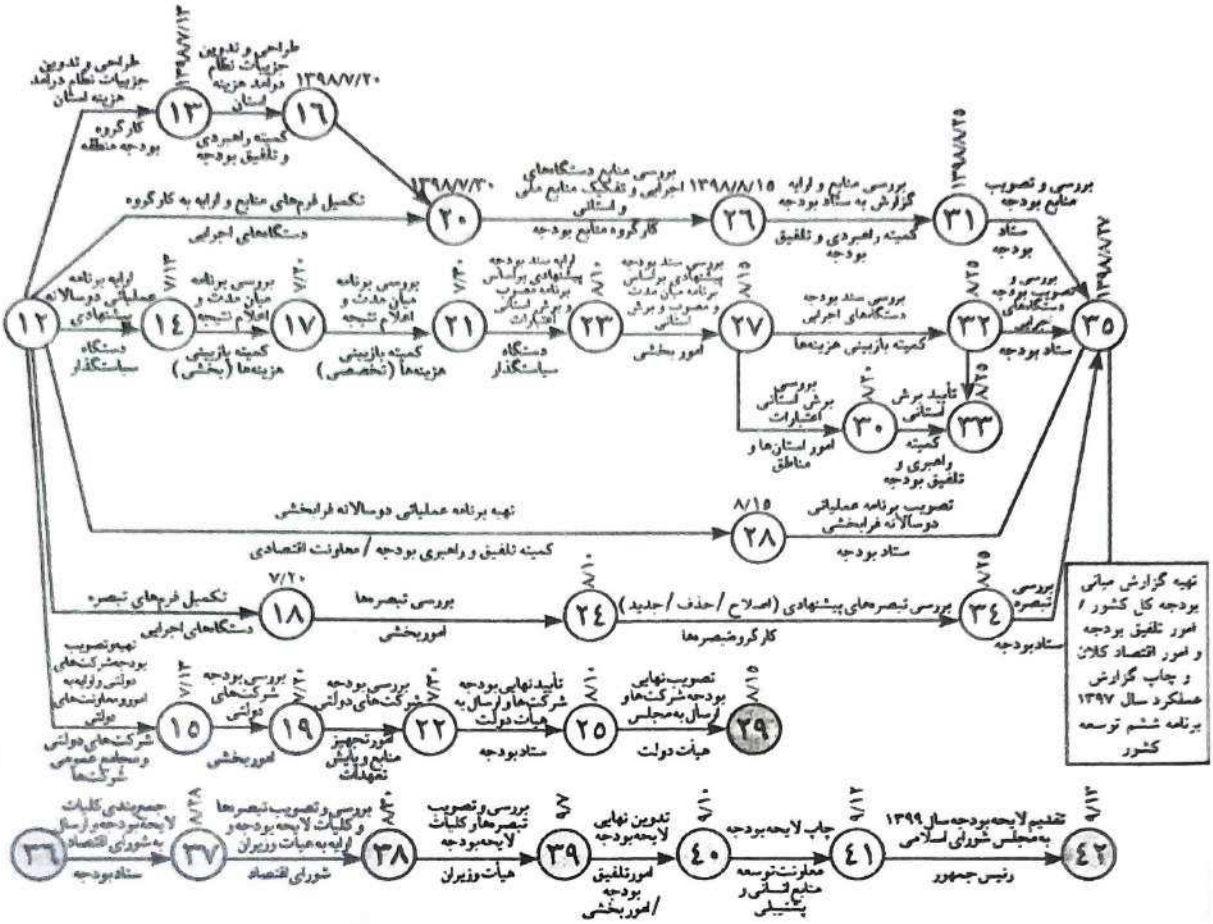
تفاوت لایحه و طرح

پیشنهادی که به‌منظور تصویب (جهت تبدیل به قانون)، به مجلس ارائه می‌گردد، درصورتی‌که از سوی **دولت و یا رئیس قوه قضائیه** تقدیم مجلس شورای اسلامی بشود آن را «**لایحه**» و اگر از جانب **نمایندگان مجلس و یا شورای عالی استان‌ها** تقدیم گردد، آن را «**طرح**» می‌گویند. «لوایح قانونی» پس از تصویب هیئت‌وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و «طرح‌های قانونی» به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان در مجلس قابل طرح است.

اصل هفتاد و چهارم قانونی اساسی بیان می‌دارد: «لوایح قانونی پس از تصویب هیئت‌وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است.»

همچنین اصل یک‌صد و دوم قانون اساسی اینچنین مقرر می‌دارد: «شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد.» مضافاً اینکه براساس اصل یک‌صد و پنجاه و هشتم قانون اساسی «تهیه لوایح قضایی» از جمله وظایف رئیس قوه قضائیه معرفی شده است و بر این اساس «طرح الحاق یک تبصره به قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه» مصوب ۳۰ مهرماه ۱۳۹۲ در مجلس مقرر می‌دارد: درصورتی‌که دولت در مدت مذکور نتواند نسبت به تصویب و ارسال لایحه به مجلس اقدام نماید و سه ماه دیگر از مهلت قانونی آن بگذرد، رئیس قوه قضاییه می‌تواند مستقیماً لایحه را به مجلس ارسال نماید.

لایحه بودجه که از طریق رئیس‌جمهور به مجلس ارائه می‌شود، یک ماده واحد (شامل یک ماده واحده + تبصره‌های مربوطه + جداول کلان + پیوست‌ها) می‌باشد. لایحه بودجه ماحصل اقدامات صورت گرفته در مرحله دوم فرایند بودجه‌ریزی دولتی در ایران است. به‌منظور آشنایی دانشجویان با مراحل تدوین ریز لایحه بودجه و مفاد آن، نمونه‌هایی در ادامه آمده است.



شکل ۵-۲. مراحل مختلف تدوین لایحه بودجه (مربوط به پیوست شماره ۱ بخشنامه بودجه ۱۳۹۹)

ماده واحده لایحه بودجه ۱۴۰۱
ماده واحده- بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور از حیث منابع و مصارف بالغ بر سی‌وشش میلیون و سیصد و ده هزار و هفتصد و چهار میلیارد و ششصد و بیست‌وهشت میلیون (۳۶,۳۱۰,۷۰۴,۶۲۸,۰۰۰,۰۰۰) ریال به شرح زیر است: **الف) منابع بودجه عمومی** دولت از لحاظ درآمدها و واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی و مصارف بودجه عمومی دولت از حیث هزینه‌ها و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی، بالغ بر پانزده میلیون و پنجاه و دو هزار و سیصد و نود و شش میلیارد و یکصد و سیزده میلیون (۱۵,۰۵۲,۳۹۶,۱۱۳,۰۰۰,۰۰۰) ریال شامل: - منابع عمومی بالغ بر سیزده میلیون و هفتصد و بیست هزار میلیارد (۱۳,۷۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال. - درآمد اختصاصی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی بالغ بر یک میلیون و سیصد و سی و دو هزار و سیصد و نود و شش میلیارد و یکصد و سیزده میلیون (۱,۳۳۲,۳۹۶,۱۱۳,۰۰۰,۰۰۰) ریال.

ب) بودجه **شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته** به دولت از لحاظ درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار بالغ بر بیست و دو میلیون و سیصدو چهارده هزار و هفتاد و نه میلیارد و سیصد و هجده میلیون (۲۲,۳۱۴,۰۷۹,۳۱۸,۰۰۰,۰۰۰) ریال و از حیث هزینه‌ها و سایر پرداخت‌ها بالغ بر بیست و دو میلیون و سیصد و چهارده هزار و هفتاد و نه میلیارد و سیصد و هجده میلیون (۲۲,۳۱۴,۰۷۹,۳۱۸,۰۰۰,۰۰۰) ریال است.

سایر قسمت‌های لایحه بودجه ۱۴۰۱

- تبصره‌های ماده واحده
- جداول کلان
- پیوست‌ها

۵-۱-۳ مرحله سوم: تصویب بودجه

لایحه بودجه مهم‌ترین لایحه‌ای است که دولت به مجلس می‌دهد و بررسی این لایحه و تصویب آن در مجلس از جمله مهم‌ترین و حساس‌ترین فعالیت‌های سالیانه قوه مقننه است.

طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر[1] در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.

نحوه بررسی لایحه بودجه در مجلس توسط قانون آئین‌نامه داخلی مجلس شرح داده می‌شود (آئین‌نامه داخلی توسط مجلس مصوب می‌شود و مجلس می‌تواند نسبت به اصلاح و تغییر آن اقدام کند).

---

۱. نظریه تفسیری شورای نگهبان (شماره ۷۸/۲۱/۵۱۴۶، مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۴): نظر به اینکه عبارت «هرگونه اصلاحات در قانون بودجه» کلی است، باید مصادیق آن مشخص گردد تا پاسخ روشن داده شود.

۱. تغییر در ارقام بودجه به‌نحوی‌که در کل بودجه تأثیر بگذارد به‌وسیله طرح قانونی با توجه به اصل پنجاه و دوم (۵۲) قانون اساسی امکان‌پذیر نیست.

۲. تصویب متمم و چند دوازدهم بودجه از طریق طرح قانونی با توجه به اصل پنجاه و دوم (۵۲) قانون اساسی جایز نمی‌باشد.

۳. در خصوص تغییر در ارقام بودجه به‌وسیله طرح قانونی درصورتی‌که در بودجه کل کشور تأثیر نگذارد رأی تفسیری نیاورده است.

۴. الحاق و حذف نیز همانند تغییر در ارقام بودجه است.

آئین‌نامه داخلی مجلس (بند دوم از مبحث ششم)

مبحث ششم- نحوه بررسی برنامه و بودجه سالانه کل کشور

دوم. تصویب بودجه سالانه کل کشور

ماده ۱۸۲. دولت موظف است لایحه بودجه سالانه کل کشور را حداکثر تا پانزدهم آذرماه هر سال به مجلس تسلیم نماید. نحوه رسیدگی به لایحه بودجه، یک شوری خواهد بود و ترتیب رسیدگی به شرح ذیل می‌باشد:

۱. نمایندگان مجلس از زمان چاپ و توزیع لایحه بودجه سالانه کل کشور و پیوست‌ها و سوابق آن تا مدت ده روز می‌توانند پیشنهادهای خود را به کمیسیون‌های تخصصی مجلس تقدیم نمایند.

۲. کمیسیون‌های تخصصی موظف‌اند حداکثر تا پانزده روز پس از چاپ و توزیع لایحه، گزارش خود را به کمیسیون تلفیق تقدیم نمایند.

۳. کمیسیون تلفیق موظف است حداکثر ظرف پانزده روز پس از پایان مهلت گزارش کمیسیون تخصصی، ضمن رسیدگی به گزارش کمیسیون‌های تخصصی گزارش نهائی خود را تنظیم و به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید. مهلت رسیدگی کمیسیون تلفیق حداکثر تا پانزده روز با موافقت هیئت رئیسه قابل تمدید می‌باشد.

۴. در جلسه علنی، پس از رسیدگی به کلیات بودجه و تصویب آن، به پیشنهادهای مربوط به درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار بودجه عمومی دولت رسیدگی و سقف آن به‌تصویب خواهد رسید. پس از آن پیشنهادهای مربوط به تبصره‌ها و ردیف‌ها رسیدگی می‌گردد.

تبصره ۱. در جلسه علنی، تنها پیشنهادهایی که توسط نمایندگان و کمیسیون‌ها در زمان مقرر دریافت و به چاپ رسیده، مشروط به عدم مغایرت با قانون برنامه، قابل طرح می‌باشد. پیشنهادهایی که منبع درآمد مشخصی نداشته باشد قابل طرح نخواهد بود و پیشنهادهایی که مازاد بر سرجمع نباشد زمانی قابل طرح است که ردیف مشخص جایگزین را معین نماید. تشخیص موارد مذکور با رئیس جلسه خواهد بود.

تبصره ۲. نحوه رسیدگی به متمم، اصلاحیه‌های بودجه و سایر مواردی که در این ماده پیش‌بینی‌نشده طبق مقررات معمول در این آیین‌نامه خواهد بود.

تبصره ۳. کمیسیون موظف است گزارش خود را ارائه کند و گزارش مسکوت‌ماندن از کمیسیون تلفیق پذیرفته نیست. چنانچه گزارش کمیسیون مبنی بر رد کلیات لایحه باشد و در مجلس نیز کلیات لایحه به تصویب نرسد، مراتب به دولت اعلام می‌شود تا حداکثر ظرف مدت دو هفته لایحه را اصلاح و به مجلس ارائه کند و اگر کلیات لایحه به تصویب

مجلس برسد، به کمیسیون تلفیق اعاده می‌شود تا ظرف مدت پانزده روز گزارش جدید را به مجلس تقدیم کند.

ماده ۱۸۳. جلسات مجلس برای رسیدگی به بودجه سالانه باید بلاانقطاع در کلیه ایام هفته غیر از جمعه و تعطیلات رسمی، حداقل روزی چهار ساعت منعقد گردد و تا موقعی که شور و مذاکره پایان نیافته و رأی مجلس اخذ نشده است از دستور خارج نمی‌شود و هیچ لایحه یا طرح دیگر نمی‌تواند مطرح باشد مگر لایحه یک یا چنددوازدهم بودجه در صورت ضرورت.

تبصره. اگر مطالب فوری و فوتی اعم از طرح‌ها و لوایح دوفوریتی و غیره پیش آید که به تشخیص مجلس تأخیر آن موجب زیان جبران‌ناپذیری باشد، در این صورت برای طرح و تصویب آن زمان مشخصی معین می‌شود.

ماده ۱۸۴. چنانچه لایحه بودجه سالانه کشور تا تاریخ تعیین شده در این آیین‌نامه به مجلس تسلیم نشود دولت موظف است لایحه چند دوازدهم بودجه را نیز به مجلس تسلیم نماید.

این لایحه پس از چاپ و توزیع در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد. ابتدا نماینده دولت و سپس دو مخالف و دو موافق به‌ترتیب هرکدام به مدت پنج دقیقه صحبت می‌کنند و سپس کلیات لایحه به رأی گذاشته می‌شود. در صورت تصویب، رسیدگی به لایحه در ردیف اول دستور جلسه علنی بعد قرار می‌گیرد. در وقت رسیدگی ابتدا پیشنهاد نمایندگان در خصوص میزان چند دوازدهم مطرح و در صورت عدم تصویب نسبت به عدد چند دوازدهم پیشنهادی دولت رأی‌گیری می‌شود.

تبصره ۱. مجلس چند دوازدهم بودجه را بر مبنای آخرین قانون بودجه سالانه مصوب مجلس رسیدگی می‌نماید.

تبصره ۲. حداکثر مدتی که مجلس می‌تواند برای بودجه چند دوازدهم تصویب نماید سه دوازدهم است.

در راستای اصلاح آئین نامه داخلی مجلس برای بررسی و تصویب لایحه بودجه، نمایندگان مجلس باتوجه به شرایط و ترجیحات موجود، اصلاحاتی را اعمال می‌کند. هرگونه اصلاح و یا تغییر در آئین‌نامه داخلی مجلس باید همان ترتیب و روال تصویب سایر قوانین را طی کند. به‌عنوان مثال در سال ۱۳۹۸ یک تبصره (تحت عنوان تبصره ۴) به ماده ۱۸۲ آئین‌نامه داخلی مجلس اضافه شد که برای تبدیل آن به قانون ابتدا به تصویب مجلس و سپس تأیید شورای نگهبان رسید.

قانون الحاق یک تبصره به ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

ماده واحده. یک تبصره به عنوان تبصره (۴) به ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی الحاق می‌شود:

تبصره ۴. دولت مکلف است گزارش عملکرد بودجه سال گذشته و صورت‌های مالی حسابرسی شده، بودجه تفصیلی سال جاری و عملکرد بودجه مصوب شش ماهه اول سال جاری تمامی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و شرکت‌ها و مؤسساتی که مستلزم ذکر یا تصریح نام است از قبیل: شرکت‌های تابعه وزارت نفت، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بیمه مرکزی ایران، شرکت سهامی بیمه ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران و سازمان بنادر و دریانوردی و همچنین بودجه پیشنهادی سال آینده آن‌ها و شاخص‌های کلان کل بودجه را تا پانزدهم آبان‌ماه هر سال به همراه گزارش ارزیابی برمبنای شاخص‌های مالی و عملکردی به تفکیک به مجلس شورای اسلامی تسلیم کند.

کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات بلافاصله گزارش‌ها را به دیوان محاسبات کشور ارجاع می‌دهد تا دیوان پس از بررسی و اظهارنظر، گزارش خود را ظرف مدت بیست روز جهت تصویب به کمیسیون مذکور ارائه کند. گزارش کمیسیون ملاک بررسی بودجه است و هم‌زمان با لایحه بودجه کل کشور طبق مواد این قانون مورد رسیدگی قرار می‌گیرد.

قانون فوق مشتمل بر ماده واحده در جلسه علنی روز دوشنبه مورخ هفتم مردادماه یک‌هزار و سیصد و نود و هشت مجلس شورای اسلامی تصویب شد و در تاریخ ۱۳۹۸/۵/۲۳ به تأیید شورای نگهبان رسید.

رئیس مجلس شورای اسلامی

همچنین در سال ۱۴۰۰ ماده ۱۸۲ آئین‌نامه مجلس تغییر کرد. به‌صورتی‌که بررسی لایحه بودجه در صحن مجلس دو شوری شد. منظور از دو شوری شدن یک لایحه یا طرح بدین معناست که مجلس در خصوص این گونه طرح‌ها و لوایح در یک شور کلیات را به تصویب می‌رساند و در شور دیگر به جزئیات می‌پردازد و مورد تصویب قرار می‌دهد.

قانون اصلاح ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

ماده واحده. ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به شرح زیر اصلاح می‌شود:

۱. در صدر ماده (۱۸۲) قانون، بعد از عبارت «تسلیم نماید» عبارت «رسیدگی به لایحه بودجه به ترتیب زیر به صورت دوشوری خواهد بود:» جایگزین عبارت «نحوه

رسیدگی به لایحه بودجه یک شوری خواهد بود و ترتیب رسیدگی به شرح ذیل می‌باشد:» می‌گردد.

۲. جزء (۱) ماده (۱۸۲)، به شرح زیر اصلاح می‌شود: «۱- ابتدا لایحه بودجه به همراه پیوست‌ها و جداول به کمیسیون تلفیق ارجاع می‌شود. کمیسیون تلفیق موظف است حداکثر ظرف پنج روز از زمان وصول لایحه، گزارش خود را در مورد کلیات منتشر کند. گزارش کمیسیون تلفیق مطابق آیین‌نامه داخلی مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. در جلسه رسیدگی به کلیات، بعد از گزارش کمیسیون تلفیق، گزارش کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات نیز به مدت ده دقیقه استماع می‌شود. سپس مطابق بند «ج» ماده (۱۰۸) قانون آیین‌نامه داخلی، کلیات لایحه بودجه مورد رسیدگی قرار گرفته و رأی‌گیری به عمل می‌آید، چنانچه کلیات به تصویب مجلس برسد، نمایندگان می‌توانند حداکثر ظرف ده روز پیشنهادهای خود را به کمیسیون‌های تخصصی تقدیم کنند. پس از انتشار گزارش شور دوم نیز کمیسیون‌های تخصصی و نمایندگان ده روز فرصت دارند تا پیشنهادهای خود را ثبت نمایند. در صورتی که کلیات لایحه بودجه به تصویب مجلس نرسد، مراتب به دولت اعلام می‌شود تا حداکثر ظرف پانزده روز لایحه را اصلاح و به مجلس ارائه کند تا در صورت تصویب کلیات در مجلس، رسیدگی به جزئیات مطابق فرایند این ماده انجام شود، مدت مذکور با موافقت هیأت رئیسه حداکثر تا مدت ده روز قابل تمدید است.

۳. در جزء (۲) ماده (۱۸۲) قانون، عبارت «تصویب کلیات لایحه در صحن» جایگزین عبارت «چاپ و توزیع لایحه» می‌شود.

۴. در جزء (۴) ماده (۱۸۲) قانون، عبارت «پس از رسیدگی به کلیات بودجه و تصویب آن» حذف می‌شود.

۵. تبصره (۳) ماده (۱۸۲) قانون حذف می‌شود.

قانون فوق مشتمل بر ماده‌واحده در جلسه علنی روز یکشنبه مورخ پنجم دی‌ماه یک‌هزار و چهارصد مجلس شورای اسلامی تصویب شد و در تاریخ ۱۴۰۰/۱۰/۸ به تأیید شورای نگهبان رسید.

رئیس مجلس شورای اسلامی

به هر حال تاکید می شود رسیدگی و تصویب لایحه بودجه در مجلس براساس آخرین تغییرات مصوب در آئین‌نامه داخلی مجلس صورت می‌گیرد و چنانچه توضیح داده شده قانون آئین‌نامه داخلی مجلس از جمله قوانینی است که معمولاً در دوره‌های مختلف مجلس با اصلاحات و تغییراتی همراه می‌شود.

- **موارد خاص در تصویب بودجه:** برخلاف کشورهای نفت‌خیز (که در آن‌ها مالیات نقش کمرنگی را در بودجه ایفا می‌کند)، نقش اصلی مجلس عمدتاً دستیابی به اجماع درزمینهٔ تعیین میزان مالیات‌ها و کنترل توازن بودجه است. درگذشته وظیفه عمده پارلمان‌ها، اعمال کنترل بر عملکرد اجرایی دولت در مورد سیاست‌گذاری‌های تعیین شده قوه مقننه از طریق بودجه بوده است.

۱. امتناع از تصویب: امتناع از تصویب در حکم مخالفت با برنامه‌ها و سیاست‌های دولت به شمار می‌رود. رد بودجه یکی از حقوق قانونی پارلمان محسوب می‌شود. رد بودجه از نظر قوانین اساسی ممالک پارلمانی امر قاعده‌مندی است و در صورت امتناع مجلس از تصویب بودجه، عرف جهانی این است که دولت استعفا دهد. تاریخ سیاسی کشورها نشان داده است که لایحه بودجه کل کشور معمولاً به‌طور کامل از طرف پارلمان رد نمی‌شود.

تصویب لایحه بودجه ۱۳۹۹ در شرایط منحصربه‌فرد

در ایران و در زمان بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ در صحن مجلس، کلیات بودجه توسط نمایندگان رد گردید. طبق قانون (آئین‌نامه داخلی مجلس) لایحه باید برای اصلاح به دولت برمی‌گشت و به دلیل زمان اندک تا پایان سال، مجلس نسبت به تصویب بودجه چند دوازدهم اقدام می‌کرد؛ اما مجلس با ارائه این دلیل که کلیات بودجه در کمیسیون تلفیق تأیید شده است اما در صحن مجلس رد شده است، لایحه را برای بررسی بیشتر به کمیسیون تلفیق ارجاع داد (جهت بررسی و ارسال مجدد به صحن علنی مجلس). بعد از آن به دلیل شیوع ویروسی بیماری‌زا (کرونا) و ایجاد محدودیت‌های بی‌سابقه در تشکیل جلسات، نمایندگان با استفاده از اصل ۸۵ قانون اساسی، و سپس درخواست ریاست مجلس از مقام رهبری و دریافت حکم حکومتی، مصوبه کمیسیون تلفیق در مورد بودجه ۹۹ به‌عنوان مصوبه مجلس، به شورای نگهبان ارجاع شد. **این مورد در تاریخ بودجه‌ریزی کشور بی‌سابقه بوده است.**

۲. بودجه یک یا چند دوازدهم: هرگاه دولت نتواند تا پایان سال، بودجه سال آینده را تنظیم و به مجلس ارائه کند، و یا مجلس، کار بررسی و تصویب بودجه را نتواند تا پایان سال خاتمه دهد و یا ایراداتی بر بودجه اعمال کند که دولت نتواند تا پایان سال به اصلاح آن بپردازد، در این شرایط، دولت ناگزیر است برای پرداخت‌های خود از مجلس تقاضای اعتبار موقت نماید. مثلاً به‌صورت یک دوازدهم برای یک ماه، دو دوازدهم برای دو ماه و.... تصویب این نوع

بودجه را با توجه به شرایط زمانی و مکانی باید معلول ناتوانی دولت‌ها در ارائه بودجه سالیانه یا بحران‌های سیاسی، اقتصادی و مالی دانست. استثناهای وارده بر این اصل در ایران بودجه‌های ۱/۱۲ (یک دوازدهم)؛ ۲/۱۲ (دو دوازدهم) و ... یعنی بودجه‌های یک‌ماهه و دوماهه و ... است. معمولاً برخی دولت‌ها در تهیه و تصویب بودجه چه در دولت چه در مجلس با مشکلاتی مواجه می‌شوند که نمی‌توانند تا پایان سال، بودجه سال بعد را تصویب کنند. ملاک بودجه هر ماه، یک دوازدهم بودجه تصویب شده سال قبل از لایحه بودجه فعلی می‌باشد. در آئین‌نامه فعلی مجلس، ترتیب مقرر برای بررسی بودجه یک یا چند دوازدهم ذکر شده است.

آئین‌نامه داخلی مجلس

در مورد بحث لایحه بودجه یک یا چند دوازدهم

ماده ۱۸۳. جلسات مجلس برای رسیدگی به بودجه سالانه باید بلاانقطاع در کلیه ایام هفته غیر از جمعه و تعطیلات رسمی، حداقل روزی چهار ساعت منعقد گردد و تا موقعی که شور و مذاکره پایان نیافته و رأی مجلس اخذ نشده است از دستور خارج نمی‌شود و هیچ لایحه یا طرح دیگر نمی‌تواند مطرح باشد مگر لایحه **یک یا چند دوازدهم** بودجه در صورت ضرورت.

تبصره. اگر مطالب فوری و فوتی اعم از طرح‌ها و لوایح دوفوریتی و غیره پیش آید که به تشخیص مجلس تأخیر آن موجب زیان جبران‌ناپذیری باشد، در این صورت برای طرح و تصویب آن زمان مشخصی معین می‌شود.

ماده ۱۸۴. چنانچه لایحه بودجه سالانه کشور تا تاریخ تعیین شده در این آیین‌نامه به مجلس تسلیم نشود دولت موظف است **لایحه چند دوازدهم بودجه** را نیز به مجلس تسلیم نماید.

این لایحه پس از چاپ و توزیع در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد. ابتدا نماینده دولت و سپس دو مخالف و دو موافق به‌ترتیب هرکدام به مدت پنج دقیقه صحبت می‌کنند و سپس کلیات لایحه به رأی گذاشته می‌شود. در صورت تصویب، رسیدگی به لایحه در ردیف اول دستور جلسه علنی بعد قرار می‌گیرد. در وقت رسیدگی ابتدا پیشنهاد نمایندگان در خصوص میزان **چند دوازدهم** مطرح و در صورت عدم تصویب نسبت به عدد چند دوازدهم پیشنهادی دولت رأی‌گیری می‌شود.

تبصره ۱. مجلس **چند دوازدهم** بودجه را بر مبنای آخرین قانون بودجه سالانه مصوب مجلس رسیدگی می‌نماید.

تبصره ۲. حداکثر مدتی که مجلس می‌تواند برای بودجه چند دوازدهم تصویب نماید سه دوازدهم است.

- **تبدیل لایحه بودجه به قانون بودجه:** لایحه بودجه نیز مانند سایر مصوبات مجلس، بعد از تصویب، برای تبدیل به قانون به شورای نگهبان ارسال خواهد شد. در صورت تأیید شورای نگهبان، ریاست مجلس قانون بودجه را برای اجرا به رئیس‌جمهور ابلاغ خواهد کرد. چنانچه شورای نگهبان بر مصوبه ایراداتی داشته باشد، ابتدا مجلس سعی در حل آن ایراد خواهد داشت و در صورت اصرار مجلس بر موضع خود یا عدم تأیید مصوبه توسط شورای نگهبان، مصوبه برای تعیین تکلیف نهایی به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع داده خواهد شد. بعد از تعیین تکلیف توسط مجمع، ریاست مجلس قانون بودجه را برای اجرا به ریاست جمهوری ابلاغ خواهد کرد.

قانون بودجه ماحصل اقدامات صورت گرفته در مرحله دوم فرایند بودجه‌ریزی دولتی در ایران است. به‌منظور آشنایی دانشجویان با مفاد لایحه بودجه، نمونه‌ای از قانون بودجه (سال ۱۴۰۱) در ادامه آمده است (لازم با یادآوری است، متن قانون بودجه می‌تواند متفاوت از لایحه بودجه باشد و چنانچه مشاهده می‌شود ارقام لایحه بودجه تقدیمی دولت به مجلس با ارقام نهایی قانون بودجه متفاوت است).

ماده واحده (قانون) بودجه ۱۴۰۱
ماده واحده. بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور از حیث منابع و مصارف بالغ بر سی‌وهفت میلیون و پانصد و هشتاد و هفت هزار و هفتصد و نود و سه میلیارد و نهصد و سی و یک میلیون (۳۷,۵۸۷,۷۹۳,۹۳۱,۰۰۰,۰۰۰) ریال به شرح زیر است:
الف) منابع بودجه عمومی دولت از لحاظ درآمدها و واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی و مصارف بودجه عمومی دولت از حیث هزینه‌ها و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی، بالغ بر پانزده میلیون و دویست و هفتاد و سه هزار و هفتصد و چهارده میلیارد و ششصد و سیزده میلیون (۱۵,۲۷۳,۷۱۴,۶۱۳,۰۰۰,۰۰۰) ریال شامل:
- منابع عمومی بالغ بر سیزده میلیون و نهصد و چهل و یک هزار و سیصد و هجده میلیارد و پانصد میلیون (۱۳,۹۴۱,۳۱۸,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال.
- درآمد اختصاصی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی بالغ بر یک میلیون و سیصد و سی و دو هزار و سیصد و نود و شش میلیارد و یکصد و سیزده میلیون (۱,۳۳۲,۳۹۶,۱۱۳,۰۰۰,۰۰۰) ریال.

ب) بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت از لحاظ درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار بالغ بر بیست‌ودو میلیون و سیصد و چهارده هزار و هفتاد و نه میلیارد و سیصد و هجده میلیون (۲۲,۳۱۴,۰۷۹,۳۱۸,۰۰۰,۰۰۰) ریال و از حیث هزینه‌ها و سایر پرداخت‌ها بالغ بر بیست و دو میلیون و سیصد و چهارده هزار و هفتاد و نه میلیارد و سیصد و هجده میلیون (۲۲,۳۱۴,۰۷۹,۳۱۸,۰۰۰,۰۰۰) ریال است.

سایر قسمت‌های قانون بودجه ۱۴۰۱

- تبصره‌های ماده واحده
- جداول کلان

۵-۱-۴ مرحله چهارم: اجرای بودجه

اجرای بودجه، مرحله‌ای اساسی در فرایند گردش بودجه است و در توفیق دولت و تحقق هدف‌ها و آرمان‌های اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جامعه مهم‌ترین نقش را دارد زیرا نه تنها تمام عملیات مربوط به تهیه و تنظیم و تصویب بودجه، بلکه مراحل بعدی آن یعنی نظارت و کنترل نیز برای اطمینان از اجرای صحیح صورت می‌گیرد.

- **مراحل اجرای بودجه**

۱. **ابلاغ بودجه:** لایحه بودجه پس از تصویب مجلس و تأیید شورای نگهبان حکم قانون پیدا می‌کند و از این مرحله به بعد، به آن قانون بودجه گفته می‌شود. قانون بودجه ابتدا از طرف رئیس مجلس به رئیس‌جمهور ابلاغ و سپس از طرف رئیس‌جمهور برای اجرا به سازمان برنامه و بودجه ابلاغ می‌شود.

نحوه ابلاغ قانون بودجه توسط رئیس مجلس به رئیس‌جمهور

ریاست محترم جمهوری اسلامی ایران

در اجرای اصل یک‌صد و بیست و سوم (۱۲۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قانون بودجه سال ..... کل کشور مصوب جلسه علنی روز سه‌شنبه مورخ ..... مجلس که با عنوان لایحه به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده بود و به تصویب شورای محترم نگهبان رسیده است، به پیوست ابلاغ می‌شود.

رئیس مجلس شورای اسلامی

بعد از ابلاغ قانون بودجه توسط مجلس به دولت، رئیس‌جمهور نیز قانون بودجه را برای اجرا ابلاغ می‌کند. خطاب ابلاغ ریاست جمهوری به ریاست برنامه و بودجه می‌باشد.

ابلاغ قانون بودجه سال ۱۳۹۸ توسط ریاست‌جمهور
سازمان برنامه و بودجه کشور در اجرای اصل یک‌صد و بیست و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به پیوست «قانون بودجه سال ... کل کشور» که در جلسه علنی مورخ ..... مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ..... به تأیید شورای نگهبان رسیده و طی نامه شماره ..... مورخ ..... از طرف ریاست مجلس شورای اسلامی واصل گردیده است، **جهت اجرا** ابلاغ می‌گردد. **رئیس‌جمهور**

ابلاغ بودجه که براساس اصل ۲۳ قانون اساسی از طرف رئیس‌جمهور انجام می‌شود، در واقع اولین گام اجرای بودجه در دولت است.

اصل ۲۳ قانون اساسی
رئیس‌جمهور موظف است مصوبات مجلس یا نتیجه همه‌پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی، امضا کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد.

براساس قانون تعیین مهلت قانونی جهت اجرای اصل ۱۲۳ قانون اساسی مصوب ۱۳۶۰/۰۳/۲۰، چنانچه رئیس‌جمهور مصوبات مجلس شورای اسلامی و یا نتیجه همه‌پرسی را پس از ابلاغ به وی امضا نکند، مصوبه و نتیجه همه‌پرسی پس از ۵ روز از تاریخ ابلاغ به رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا می‌باشد.

قانون تعیین مهلت قانونی جهت اجرای اصل ۱۲۳ قانون اساسی
ماده واحده. چنانچه رئیس‌جمهور مصوبات مجلس شورای اسلامی و یا نتیجه همه‌پرسی را پس از ابلاغ به وی امضاء نکند مصوبه و نتیجه همه‌پرسی پس از ۵ روز از تاریخ ابلاغ به رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا است.

تبصره ۱. رئیس مجلس موظف است مصوبه و تاریخ ابلاغ آن به رئیس‌جمهور را هم‌زمان به رئیس دولت اطلاع دهد.

تبصره ۲. در طرح‌ها و لوایحی که با قید فوریت به تصویب رسیده است پس از ۴۸ ساعت از تاریخ ابلاغ به رئیس‌جمهور چنانچه وی امضاء نکرد لازم‌الاجرا است.

قانون فوق مشتمل بر ماده واحده و دو تبصره در جلسه روز چهارشنبه بیستم خردادماه یک هزار و سیصد و شصت با حضور شورای محترم نگهبان به‌تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است.

رئیس مجلس شورای اسلامی

۲. **تعیین ضوابط اجرایی قانون بودجه کل کشور:** در سال اجرایی بودجه، ضوابطی برای اجرای قانون بودجه در اولین روزهای سال توسط سازمان برنامه و بودجه به هیئت‌وزیران پیشنهاد و هیئت‌وزیران (به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی) آن را جهت اجرا بررسی و تصویب می‌کند.

اصل ۱۳۸ قانون اساسی

علاوه بر مواردی که هیئت‌وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت‌وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت‌وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا است. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا درصورتی‌که آن‌ها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت‌وزیران بفرستد.

این ضوابط معمولاً با عنوان «ضوابط اجرایی قانون بودجه سال .... کل کشور» تهیه می‌شود. تعیین و تدوین چارچوب‌های خاص برای نحوه هزینه کرد و یا دریافت مطالبات، شرایط و ضوابط ارائه تسهیلات، پرداخت‌های خاص و تأکیدات خاص بر موارد مورد نظر دولت از اهم مطالبی است که در ضوابط اجرایی بودجه بیان می‌شود.

باتوجه به اهمیت مصوبات هیئت دولت و نیز اصل ۱۳۸ قانون اساسی، لازم است به جایگاه قانونی مصوبات دولت واقف بود.

آیین‌نامه	آیین‌نامه‌ها سه نوع‌اند. اعتبار آیین‌نامه منوط است به اینکه اولاً مغایر قانون عادی نباشد ثانیاً تکالیف جدیدی برای مردم ایجاد نکند. **آیین‌نامه‌های اجرایی:** مقرراتی هستند که به‌حکم صریح یا ضمنی قانون‌گذار برای تکمیل قانون وضع می‌شوند. به علت عدم استقلال ذاتی آن‌ها به آن‌ها آیین‌نامه‌های غیرمستقل نیز می‌گویند. **آیین‌نامه جایگزین قانون یا آیین‌نامه‌های تفویضی:** مقرراتی که با اذن صریح قانون‌گذار توسط مجریه تدوین می‌شوند اما ماهیتاً با قانون فرقی ندارند. **آیین‌نامه مستقل:** مقامات اجرایی به‌موجب اصل ۱۳۸ می‌توانند در حدود اختیاراتشان اقدام به وضع آیین‌نامه نمایند. این نوع آیین‌نامه‌ها مستقل از قانون برای انتظام روابط افراد به کار می‌روند بسیار متنوع‌اند مانند آیین‌نامه‌های انتخاباتی، شهرداری، امور مالی، استخدامی ..... مقامات واضع آن هیئت‌وزیران، وزیر، استاندار، فرماندار ... می‌باشند؛ و به‌صورت ذیل تقسیم‌بندی می‌شوند آیین‌نامه‌های مستقل سازمان دهنده خدمات عمومی، آیین‌نامه‌های مستقل انتظامی، آیین‌نامه‌های مستقل ضرورت (در شرایط اضطراری تصویب می‌شوند).
تصویب‌نامه	مقرراتی است که مراجع و مقامات دولتی در حدود صلاحیت در امور معین و مشخص وضع می‌نمایند در اموری غیر از امور مورد نظر قانون‌گذار. مجوز حقوقی دولت در وضع تصویب‌نامه ناشی از مسئولیت است. تصویب‌نامه محتوی امری معین و محدود است به‌صورت متن واحد تدوین می‌شود ولی آیین‌نامه مشتمل بر قواعد عام و کلی متعدد و مرتبط است.
بخشنامه	که به آن متحدالمال می‌گویند یعنی تعلیم و تعلیمات کلی و یکنواخت به‌صورت مکتوب، که از طرف مقام اداری به مرئوسین برای ارشاد به مدلول و طرز تطبیق قانون یا آیین‌نامه داده می‌شود و نباید مخالف قانون یا آیین‌نامه باشد و اگر مخالف صریح قانون نباشد از سیوی مرئوس لازم الاتباع است. دستورالعمل: توسط شوراها و کمیسیون‌ها وضع می‌شود، تعیین ضوابط اجرایی برای واحدها است برای ارائه اطلاعات فنی و عملی.

مصوبه	تصمیمات شوراها، هیئت‌ها و کمیسیون‌ها است به مفهوم اخص کلمه. ابلاغیه یا ابلاغ وزارتی یعنی هدایت ادارات در اختیار و تکلیف وزیر است اگر به مورد خاص باشد دستور وزیر را ابلاغ وزارتی گویند و اگر به‌طورکلی باشد بخشنامه وزارتی گویند.

ضوابط اجرایی بودجه یک تصویب‌نامه است که توسط سازمان برنامه و بودجه پیشنهاد و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.

۳. مبادله تفاهم‌نامه: پس از ابلاغ بودجه، اعتبارات دستگاه‌های اجرایی طبق یک توافقنامه با سازمان برنامه و بودجه و در یک چارچوب خاص تنظیم می‌شود. پرداخت‌های بعدی براساس این توافقنامه خواهد بود. به عبارتی دستگاه‌های اجرایی در صورت عدم انعقاد توافقنامه با سازمان برنامه و بودجه در واقع فاقد مسیر مشخص برای دریافت اعتبارات خواهند بود. دستگاه‌های اجرایی طبق قانون مکلف هستند اعتبارات جاری و طرح‌های عمرانی خود را تنظیم و به‌عنوان موافقت‌نامه با سازمان برنامه و بودجه مبادله نمایند. موافقت‌نامه بودجه، بین دستگاه اجرایی و سازمان برنامه و بودجه جهت توافق مالی درزمینهٔ نحوه اجرا و هزینه اعتبارات مصوب انجام می‌گیرد.

سازمان برنامه و بودجه در اجرای بند (پ) ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه، موضوع اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، چارچوب تنظیم شده‌ای برای انعقاد تفاهم‌نامه عملکردی بین دستگاه‌های اجرایی و مدیران واحدهای مجری ابلاغ کرده است.

بند (پ) ماده ۷ قانون برنامه ششم توسعه
دولت موظف است از سال اول اجرای قانون برنامه، سالانه اعتبارات بیست‌درصد (۲۰ درصد) دستگاه‌های اجرائی مندرج در قوانین بودجه سنواتی را به‌صورت بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد تنظیم نماید، به‌نحوی که در سال پایانی اجرای قانون برنامه، صددرصد (۱۰۰ درصد) دستگاه‌ها، دارای بودجه مبتنی بر عملکرد باشند. مفاد این بند شامل مدارس دولتی نمی‌شود.

دستگاه‌های اجرایی مشمول موظف شده‌اند با واحدهای مجری (عملیاتی) خود، تفاهم‌نامه عملکردی مبادله و نسخه‌ای را از آن با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان مربوطه ارسال دارند. نمونه‌ای از جداول تفاهم‌نامه عملکردی در ادامه آورده شده است.

جدول ۵-۱۰. نمونه تفاهم‌نامه عملکردی ابلاغ شده از طرف سازمان برنامه و بودجه

شماره طبقه‌بندی برنامه و فعالیت /خدمت	عنوان برنامه و فعالیت/ خدمت	سهم واحد مجری از اجرای برنامه و فعالیت / خدمت	هدف کمی		اعتبارات هزینه‌ای سال ...				بهای تمام شده
			سنجه عملکرد	مقدار	عمومی	اختصاصی	متفرقه	جمع	
	برنامه ۱								
	فعالیت/خدمت ۱								
	فعالیت/خدمت ۲								
	فعالیت/خدمت ۳								
	...								

پس از ابلاغ قانون بودجه و قبل از آغاز اجرای آن ضروری است برنامه‌های مصوب به فعالیت‌ها و طرح‌ها (و نیز هر طرح به پروژه‌ها) شکسته شوند و اعتبارات مورد نیاز آن‌ها در چارچوب اعتبارات برنامه ارزیابی شده و سپس مورد توافق دستگاه‌های اجرایی مربوطه و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی قرار گیرد. به استناد احکام قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران، و قوانین بودجه، معمولاً دستگاه‌های اجرای مکلف هستند، گزارش عملکرد موافقت‌نامه را در مقاطع سه ماه به سازمان برنامه و بودجه ارائه دهند. صحت ارقام موافقت‌نامه که به تأیید ذی‌حساب و مدیر مالی دستگاه رسیده است به عهده بالاترین مقام دستگاه اجرایی می‌باشد. مبادله موافقت‌نامه طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید، تغییر هدف‌های کمی و حجم طرح‌های یادشده، منوط به طی مراحل قانونی و اخذ مجوز ماده (۲۳) قانون الحاق (۲) است.

بند (ی) ماده ۲۸ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)

ی) دستگاه‌های اجرایی دارای ردیف در قوانین بودجه سنواتی موظف‌اند تا پایان اردیبهشت هر سال براساس اعتبار ابلاغی اعم از هزینه‌ای، مالی و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید، متن پیشنهادی موافقت‌نامه مربوط را براساس الزامات قوانین برنامه‌های توسعه و قوانین بودجه سنواتی و سایر قوانین و مقررات مربوط در چارچوب فرم‌ها، شرایط و دستورالعمل‌های ابلاغی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ارائه نمایند. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است در صورت موافقت با متن پیشنهادی، ظرف مدت پانزده روز نسبت به امضای موافقت‌نامه و ابلاغ آن اقدام نماید و در صورت عدم موافقت با متن پیشنهادی، ظرف مدت پانزده روز نسبت به اصلاح و ابلاغ موافقت‌نامه نهایی که لازم‌الاجرا است، به‌نحوی‌که مغایر قانون نباشد، اقدام کند.

طبق ماده ۲۳ قانون الحاق (۲) پیشنهاد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید در لوایح بودجه سنواتی با رعایت موارد خاصی امکان‌پذیر است.

ماده ۲۳. قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)

ماده ۲۳. پیشنهاد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید در لوایح بودجه سنواتی با رعایت موارد زیر امکان‌پذیر است:

الف) عناوین، هدف‌های کمّی و اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید با رعایت مواد (۲۲) و (۲۳) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ و رعایت قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی براساس گزارش توجیهی فنی (حجم کار و زمان‌بندی اجرا)، اقتصادی، مالی و زیست‌محیطی و رعایت پدافند غیرعامل از سوی مشاور و دستگاه اجرایی پس از تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور برای یک بار و به قیمت ثابت سالی که طرح‌های مورد نظر برای اولین بار در لایحه بودجه سالانه منظور می‌گردد، به تفکیک سال‌های برنامه‌های توسعه و سال‌های بعد به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.

تبصره. سازمان حفاظت محیط‌زیست موظف است ضوابط زیست‌محیطی لازم برای طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای را پس از تأیید شورای عالی حفاظت محیط‌زیست طی شش ماه بعد از لازم‌الاجرا شدن این قانون، به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور جهت ابلاغ به دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های مهندسین مشاور به‌منظور رعایت مفاد آن در طراحی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خود اعلام نماید

ب) مبادله موافقت‌نامه‌های طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مشتمل بر هدف‌های طرح، شرح عملیات، اعتبارات مصوب، پیشرفت فیزیکی و مشخصات فنی مورد نیاز فقط یک بار در دوران برنامه‌های توسعه انجام می‌پذیرد. این موافقت‌نامه‌ها برای دوران اجرا معتبر و ملاک عمل خواهد بود. اطلاعات ضروری در خصوص موارد فوق در اصلاحیه موافقت‌نامه‌ها نیز درج می‌شود.

تبصره. اعتبارات مورد نیاز طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برای سال‌های باقی‌مانده اجرای طرح در برنامه با اعمال ضرایب تعدیل محتمل محاسبه و توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور منظور می‌شود.

ج) موافقت‌نامه‌هایی که برای انطباق میزان اعتبارات سالانه طرح‌ها با قوانین بودجه سنواتی مبادله می‌شوند، جنبه اصلاحی داشته و نباید موجب افزایش هدف‌ها و تعداد پروژه‌های

طرح شوند. موارد استثنا که منجر به تغییر حجم عملیات یا تعداد پروژه‌ها می‌شوند با پیشنهاد دستگاه اجرایی ذی‌ربط و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تصویب هیئت‌وزیران با رعایت مفاد بند (الف) این ماده بلامانع است.

د) مبادله موافقت‌نامه‌های طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای محرمانه و بخش دفاع تابع دستورالعملی است که به پیشنهاد وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تأیید هیئت‌وزیران می‌رسد.

هـ) سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است خلاصه‌ای از گزارش‌های توجیهی طرح‌هایی که از منابع عمومی تأمین مالی می‌شود، به‌استثنای طرح‌های دفاعی و امنیتی را یک سال پس از تصویب از طریق پایگاه مجازی اطلاع‌رسانی خود در دسترس عموم کارشناسان و پژوهشگران قرار دهد.

و) تصویب طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید در هر فصل توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، منوط به پیش‌بینی اعتبار کامل برای طرح‌های مزبور است به‌طوری‌که اعتبار سال اول اجرای طرح جدید از نسبت کل اعتبار مورد نیاز به مدت‌زمان اجرای طرح (برحسب سال) کمتر نشود.

تبصره. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است هر ساله گزارش عملکرد این ماده را به کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

- **دستورالعمل اجرای بودجه در استان‌ها:** سازمان برنامه و بودجه برای اجرای بودجه در استان‌ها، همه‌ساله دستورالعملی با عنوان «دستورالعمل اجرای بودجه و تنظیم موافقت‌نامه‌های اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی» تنظیم می‌کند.

این دستورالعمل به استناد ماده ۴۴ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۰۴ مجلس شورای اسلامی، ابلاغ می‌گردد که رعایت کلیه مفاد آن الزامی می‌باشد. تغییر در مفاد این دستورالعمل و یا موارد پیش‌بینی نشده حسب مقتضیات در طی سال توسط سازمان برنامه و بودجه ابلاغ می‌شود.

ماده ۴۴. قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات دولت ۲

ماده ۴۴. به‌منظور تمرکززدائی و افزایش اختیارات در جهت توسعه و عمران و توازن منطقه‌ای استان اقدامات زیر صورت می‌گیرد:

الف) بودجه سالانه استان شامل منابع استانی اعم از درآمد استانی، درآمد اختصاصی، واگذاری دارایی‌های مالی و سرمایه‌ای و سهم از منابع ملی و همچنین مصارف استانی اعم از اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی هر کدام به‌صورت سرجمع در قوانین بودجه سنواتی درج می‌شود. توزیع «دستگاه – برنامه» اعتبارات هزینه‌ای و توزیع سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شهرستان‌ها مطابق ضوابط مندرج در این قانون بر عهده شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان است.

تبصره. اعتبار پروژه‌هایی که ماهیت استانی داشته و یا در چند شهرستان قرار می‌گیرند به‌طور مستقیم و توسط شورا به‌صورت مجزا تعیین می‌شود.

ب) شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان موظف است حداکثر ظرف مدت پانزده روز پس از ابلاغ بودجه مصوب استان شامل درآمدها، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات هزینه‌ای براساس پیشنهاد رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها (موضوع لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان برنامه و بودجه استان‌ها مصوب ۱۵/ ۴/ ۱۳۵۹ شورای انقلاب) که ساختار تشکیلاتی آن در سقف پست‌های موجود دولت و استان‌ها توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تعیین و ابلاغ می‌شود (به‌عنوان دبیر شورا) و در چهارچوب هدف‌ها و سیاست‌های برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و خط‌مشی‌ها و دستورالعمل‌های ابلاغی سازمان صد در صد (۱۰۰٪) اعتبارات ابلاغی به استان را که در قانون بودجه درج گردیده است به شرح زیر توزیع کند:

۱. اعتبارات عمرانی استانی براساس شاخص‌های مدون مصوب شورا بین فصول، برنامه‌ها و دستگاه‌های اجرائی به تفکیک شهرستان.

۲. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی محرومیت‌زدایی، براساس شاخص‌های توسعه‌نیافتگی و نقاط توسعه نیافته استانی بین فصول و برنامه‌های مربوط به توسعه‌نیافتگی به تفکیک شهرستان.

۳. اعتبارات موضوع دو درصد (۲٪) نفت و گاز (سهم یک‌سوم استان صرفاً به مناطق نفت‌خیز و گازخیز استان و سهم دوسوم استان صرفاً به مناطق توسعه نیافته) به تفکیک شهرستان.

ج) کمیته برنامه‌ریزی شهرستان که متشکل از فرماندار (رئیس کمیته)، نماینده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان (دبیر کمیته) و عضویت رؤسای دستگاه‌های اجرائی که مدیران

کل آن‌ها عضو شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان هستند، موظف‌اند پروژه‌های عمرانی شهرستان را حداکثر پانزده روز پس از ابلاغ سهم شهرستان، مصوب و جهت مبادله موافقت‌نامه با دستگاه‌های اجرائی ذی‌ربط به سازمان استان مذکور اعلام نمایند.

تبصره. فرمانداران موظف‌اند یک هفته قبل از تشکیل جلسات کمیته از نمایندگان شهرستان در مجلس شورای اسلامی (ضمن ارائه مستندات دستور جلسه) به‌عنوان ناظر در جلسات دعوت به عمل آورند.

د) درآمدهای استانی سهم هر استان توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور هم‌زمان با ابلاغ اعتبارات به استان ابلاغ می‌شود و ستاد تجهیز درآمد استان که متشکل از رئیس سازمان استان مذکور (رئیس)، مدیرکل امور اقتصادی و دارایی استان (دبیر) و دستگاه‌های اجرائی ذی‌ربط، مکلف است ضمن تشکیل جلسات به‌صورت ماهانه، گزارش عملکرد و وصول درآمدها را به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی گزارش کند.

ه) به‌منظور تخصیص اعتبارات استانی در اختیار استان با لحاظ وضعیت تحقق درآمدها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی ناظر بر بودجه عمومی دولت، کمیته تخصیص اعتبارات استان با مسؤولیت استاندار و عضویت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان (دبیر) و رئیس سازمان امور اقتصادی و دارایی استان تشکیل می‌شود.

و) پس از تعیین سقف تخصیص اعتبارات توسط کمیته تخصیص اعتبار استانی موضوع ماده (۷۷) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تنفیذ شده در ماده (۸۳) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۱ /۶ /۱۳۸۳ تخصیص اعتبار هزینه‌ای برحسب دستگاه، برنامه و فصول و تخصیص اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان برحسب طرح و پروژه تعیین و ابلاغ می‌شود.

تبصره ۱. کمیته تخصیص استانی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان مکلف‌اند در هر مقطع از ابلاغ تخصیص برای موارد سه‌گانه موضوع بند (ب) این ماده، سهم تخصیص طرح‌های عمرانی هر شهرستان را در سرجمع تخصیص هر موضوع، معادل سهم اعتبارات موضوع اعتبار شهرستان در سر جمع تخصیص، رعایت کنند.

تبصره ۲. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور می‌تواند متناسب با افزایش سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها، وظایف و اختیارات خود را به واحدهای مستقل استانی خود، تفویض کند.

ز) علاوه بر اعتبارات دو درصد (۲٪) نفت و گاز، ملی استانی شده، ملی ویژه، محرومیت‌زدایی و مواردی که پس از انتقال وظیفه، اعتبار آن به استان اضافه می‌شود، سهم اعتبارات تملک دارایی‌های استانی سالانه دو درصد (۲٪) تا سقف بیست درصد (۲۰٪) کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور، افزوده می‌شود.

ح) سند بودجه سالانه استان که تعهدات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور را مشخص می‌کند در قالب قراردادی تنظیم و بین رئیس شورا و سازمان مذکور مبادله می‌شود. قالب قرارداد مذکور و دستورالعمل مربوط، توسط سازمان مذکور تهیه و ابلاغ می‌شود.

ط) در هر استان، خزانه معین استان وابسته به خزانه‌داری کل و زیر نظر اداره کل امور اقتصادی و دارایی استان تشکیل می‌شود. خزانه‌داری کل موظف است برای هر یک از خزانه‌های معین استان، یک حساب به‌عنوان «حساب خزانه‌داری کل» «خزانه معین استان» در مرکز استان افتتاح کند و در ابتدای هر سال نیز میزان تنخواه‌گردان هر استان را متناسب با اعتبارات مصوب هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای آن استان محاسبه و حداکثر تا بیستم فروردین‌ماه به «حساب خزانه‌داری کل» (خزانه معین استان) واریز کند.

ی) از تاریخ لازم الاجراء شدن این قانون، ماده (۴۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۲۷ /۱۱ /۱۳۸۰ و ماده (۲۹) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) مصوب ۱۵ /۸ /۱۳۸۴ نسخ می‌شود.

کمیته تخصیص اعتبار استان با مسئولیت استاندار، دبیری رئیس سازمان برنامه و بودجه استان، و عضویت رئیس اقتصاد و دارایی استان شکل می‌گیرد.

۴. **تخصیص اعتبار:** تخصیص اعتبار تعیین حجم اعتباری است که در دوره‌های زمانی معین در سال، برای تأمین هزینه‌های اجرای برنامه‌ها، عملیات و سایر پرداخت‌ها مورد نیاز است؛ و هدف اصلی آن کنترل دقیق هزینه‌های دولت و ایجاد تعادل میان دریافت‌ها و پرداخت‌های آن است. چون درآمدهای دولت به‌تدریج وصول گردیده و امکان اختصاص همه اعتبارات در اول سال مالی وجود ندارد و هزینه‌ها نیز به‌تدریج صورت می‌گیرد و نیازی به اختصاص کلیه اعتبارات در اول سال نمی‌باشد.

برای برقراری سیستم تخصیص اعتبار، نخست دریافت‌های دولت را در دوره‌های معین از سال پیش‌بینی می‌کنند و سپس براساس آن میزان پرداخت‌ها را برای

هر دستگاه اجرایی در همان دوره مشخص می‌نمایند. این عمل با اصل «تقدم پیش‌بینی درآمدها نسبت به مخارج» که یک اصل مسلم در مالیه عمومی است نیز تطبیق می‌کند.

تخصیص اعتبار معمولاً و در شرایط عادی در بازه زمانی سه‌ماهه و به‌تناسب پیشرفت عملکرد واریز می‌شود. باتوجه به اینکه بعد از چند سال تلاش سازمان برنامه و بودجه کشور برای تعیین اعتبارات کلیه دستگاه‌های اجرایی با روش عملیاتی، درنهایت بودجه سال ۹۹ با در نظر گرفتن دو مؤلفه هزینه واحد خروجی (خدمت یا محصول) و مقدار هدف‌های مورد نظر محاسبه و در پیوست شماره ۴ قانون بودجه سال ۱۳۹۹ در دو جلد به تصویب رسید.

لذا برای اجرای کامل بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد می‌بایست تخصیص اعتبارات هزینه‌ای نیز مشابه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که به میزان پیشرفت عملیاتی و تأیید صورت‌وضعیت‌ها انجام می‌گیرد اقدام شود.

پرداخت‌های سه‌ماهه اول سال به دستگاه‌های به‌مثابه نوعی پیش‌پرداخت و علی‌الحساب تلقی شده و هرگونه تخصیص در سه‌ماهه دوم منوط به ارائه گزارش عملکرد دستگاه و تأیید میزان تحقق هدف‌های تعیین شده برای آن دستگاه در قانون بودجه (به‌عنوان مثال در بودجه سال ۱۳۹۹ هدف‌های مورد نظر در پیوست شماره ۴ قانون بودجه درج شده است) بستگی دارد.

تخصیص‌های بعدی دستگاه‌های اجرایی ملی، پس از تأیید گزارش میزان دستیابی به هدف‌های مصوب دستگاه از سوی امور مربوط به تلفیق سازمان برنامه و بودجه کشور، و تخصیص دستگاه‌های اجرایی استانی پس از تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان انجام خواهد شد.

۵. مصرف اعتبار (مراحل تفصیلی اجرای بودجه – مراحل انجام هزینه): مراحل هزینه کرد (مراحل تفصیلی) طبق ماده ۵۲ قانون محاسبات عمومی شامل ۵ مرحله است: پرداخت هزینه‌ها به ترتیب پس از طی مراحل **تشخیص** و **تأمین اعتبار** و **تعهد** و **تسجیل** و **حواله** با اعمال نظارت مالی به عمل خواهد آمد که بعد از این مراحل پنج‌گانه؛ پرداخت صورت خواهد گرفت. بر طبق همین ماده، اختیار و مسئولیت تشخیص، تعهد، تسجیل، و حواله به عهده وزیر یا رئیس مؤسسه و مسئولیت تأمین اعتبار به عهده ذی‌حساب می‌باشد.

- **تشخیص:** تشخیص یعنی تعیین یا انتخاب کالا و یا خدماتی که برای تحقق هدف‌های مؤسسه دولتی مورد نیاز می‌باشد. اختیار و مسئولیت تعیین و انتخاب کالا یا خدمت به عهده وزیر وزارت خانه یا رئیس مؤسسه دولتی و یا کسانی که از طرف آن‌ها مجاز به انجام این قبیل امور هستند می‌باشد. در این مرحله واحد تدارکات و یا کارپردازی درخواست خرید کالا یا انجام خدمت را تنظیم و به رئیس دستگاه دولتی تسلیم می‌کند و پس از اینکه رئیس دستگاه دولتی ضروری بودن خرید کالا یا خدمت پیشنهادی را تشخیص می‌دهد به مرحله بعد ارسال می‌گردد. به عبارتی در این مرحله، اجازه خرید کالا یا خدمت از سوی مقام مجاز دستگاه اجرایی صادر می‌شود و چون در این مرحله اقدامی برای استفاده از منابع مالی انجام نمی‌شود لذا هیچ‌گونه رویداد مالی و یا بودجه‌ای در دفاتر حسابداری حساب‌های مستقل ثبت نخواهد شد.

ماده ۱۷ قانون محاسبات عمومی
تشخیص، عبارت است از تعیین و **انتخاب کالا و خدمات** و سایر پرداخت‌هایی که تحصیل یا انجام آن‌ها برای نیل به اجرای برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی ضروری است.

- **تأمین اعتبار:** اعتبار یک اجازه قانونی است که مجلس از طریق بودجه، به دولت و سازمان‌های تابعه آن می‌دهد تا وجوهی را برای تحقق هدف‌ها و اجرای برنامه‌های مصوب خود مصرف نماید.

تأمین اعتبار به بیان ساده یعنی اینکه مقداری از اعتبار مصوب تخصیص یافته را برای خرید کالا یا خدمت معینی اختصاص دهیم. در این مرحله بعد از اینکه درخواست خرید مورد موافقت و تأیید رئیس دستگاه دولتی قرار گرفت برای تأمین اعتبار به ذی‌حسابی و امور مالی مؤسسه ارجاع می‌شود و ذی‌حساب مؤسسه درخواست خرید کالا یا خدمت را که بهای آن نیز توسط واحد درخواست‌کننده برآورد شده است، مورد بررسی قرار می‌دهد و درصورتی‌که خرید کالا و خدمات مورد درخواست، قانونی بوده و اعتبار تخصیص یافته کافی برای آن موجود باشد با دستور ذی‌حساب قسمتی از اعتبار برای خرید آن کالا یا خدمت، اختصاص می‌یابد.

ماده ۱۸ قانون محاسبات عمومی
تأمین اعتبار عبارت است از **اختصاص دادن تمام یا قسمتی** از اعتبار مصوب برای هزینه معین.

- **تعهد:** پس از انجام مراحل تشخیص و تأمین اعتبار، واحد تدارکات نسبت به خرید کالا و خدمات و تحویل آن‌ها اقدام می‌کند. از نظر قانون، تعهد عبارت است از 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 ذیصلاح، د) پیوستن به قراردادهای بین‌المللی و عضویت در سازمان‌ها یا مجامع بین‌المللی با اجازه قانون. همان‌طور که از این تعریف برمی‌آید، تعهد یعنی ایجاد دین بر ذمه دولت که اساساً به دلیل تحویل کالا یا انجام خدمت و یا اجرای قرارداد ایجاد می‌شود لازم به ذکر است که انعقاد قرارداد برای خرید کالا و خدمات و یا اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی خودبه‌خود برای مؤسسه ایجاد بدهی نمی‌کند مگر آنکه مفاد قرارداد توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی که قرارداد منعقد نموده است، اجرا شود.

این مرحله از خرج به تحویل کالا یا انجام دادن خدمت و یا اجرای قرارداد اختصاص دارد که قبلاً ضرورت خرید یا انجام و اجرای آن توسط مقام مجاز دستگاه اجرایی تشخیص داده شده است و برای پرداخت بهای تمام شده آن، اعتبار تخصیص یافته لازم اندوخته گردیده است؛ به عبارت دیگر تعهد یعنی بدهی ایجاد شده بر اثر تحویل کالا یا انجام دادن خدمت یا اجرای قراردادهایی که برابر مقررات منعقد شده است.

ماده ۱۹ قانون محاسبات عمومی
تعهد از نظر این قانون عبارت است از **ایجاد دین بر ذمه دولت** ناشی از: الف) تحویل کالا یا انجام دادن خدمت. ب) اجرای قراردادهایی که با رعایت مقررات منعقد شده باشد. ج) احکام صادر شده از مراجع قانونی و ذیصلاح. د) پیوستن به قراردادهای بین‌المللی و عضویت در سازمان‌ها یا مجامع بین‌المللی با اجازه قانون.

- **تسجیل:** تسجیل عبارت است از تعیین میزان بدهی قابل پرداخت به‌موجب اسناد و مدارک اثبات‌کننده بدهی. به بیان ساده‌تر تسجیل یعنی اینکه براساس اسناد و مدارک (فاکتور فروش، صورت‌وضعیت، صورتحساب و...) ثابت کنیم بهای کالای تحویل شده یا خدمت انجام شده چقدر است. در این مرحله مقام مجاز خرج، مبلغ مندرج در صورتحساب یا صورت وضعیت را مورد موافقت قرار داده و یا اینکه پس از تعدیل، مورد موافقت و تأیید قرار می‌دهد. با انجام این مرحله در واقع بدهی قابل پرداخت ناشی از تحویل کالا یا انجام خدمت تعیین شده و مورد تأیید قرار می‌گیرد.

ماده ۲۰ قانون محاسبات عمومی ایران
تسجیل عبارت است از تعیین میزان بدهی قابل پرداخت به‌موجب اسناد و مدارک اثبات‌کننده بدهی.

- **حواله:** حواله یک اجازه کتبی است که برای پرداخت بدهی‌های قابل پرداخت ناشی از تحویل کالا یا خدمات توسط مقام مجاز دستگاه دولتی صادر می‌شود، صدور حواله باید همراه سایر مدارک تأیید شده مربوط به مراحل قبلی (فرم درخواست خرید کالا یا خدمت، فرم تأمین اعتبار، قبض انبار یا فهرست مقادیر کار، فاکتور یا صورتحساب و یا صورت وضعیت) برای انجام مراحل بعدی خرج، به ذی‌حسابی وزارتخانه یا مؤسسه دولتی ارجاع گردد. صدور حواله همان دستور پرداخت است، چون در حواله مبلغ قابل پرداخت توسط مقام مجاز مورد تأیید قرار می‌گیرد بنابراین مرحله تسجیل یعنی میزان بدهی قابل پرداخت با صدور حواله تحقق خواهد یافت.

ماده ۲۱ قانون محاسبات عمومی
حواله **اجازه‌ای** است که کتباً وسیله مقامات مجاز وزارتخانه یا مؤسسه دولتی و یا شرکت دولتی و یا دستگاه اجرایی محلی و یا نهادهای عمومی غیردولتی و یا سایر دستگاه‌های اجرایی برای تأدیه تعهدات و بدهی‌های قابل پرداخت از محل اعتبارات مربوط به عهده ذی‌حساب در وجه ذینفع صادر می‌شود.

ذی‌حساب براساس حواله صادر شده، از خزانه درخواست وجه می‌نماید. خزانه در صورت تأیید مدارک مربوط مبلغ حواله را از حساب عمومی خزانه به‌حساب اختصاصی دستگاه واریز می‌نماید تا ذی‌حساب از طریق صدور چک به ذینفع پرداخت نماید. این مرحله (درخواست وجه) خارج از حوزه دستگاه اجرایی و در رابطه با عوامل وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه) می‌باشد.

در واقع بعد از حواله، ۲ زیر فعالیت دیگر نیز انجام می‌شود:

۱. درخواست وجه و ۲. نظارت مالی (موضوع ماده ۲۲ قانون محاسبات عمومی).

درخواست وجه سندی است که ذی‌حساب برای دریافت وجه به‌منظور پرداخت حواله‌های صادرشده صادر می‌کند.

مفهوم قانونی نظارت مالی، یعنی تطبیق پرداخت‌ها با قوانین و مقررات مالی حاکم بر مصرف وجوه دولتی، بنابراین اعمال نظارت مالی که ششمین مرحله از مراحل خرج است، یعنی اینکه ذی‌حساب وزارتخانه یا مؤسسه دولتی و یا هر شخص دیگری که مسئولیت نظارت مالی را برعهده دارد، قبل از پرداخت هر وجهی نظارت نماید که آیا قوانین و مقررات مالی حاکم بر مصرف آن وجه در انجام ۵ مرحله قبلی رعایت شده است یا خیر؟ نظارت مالی در حقیقت نظارت قبل از خرج است که مسئولیت آن بر عهده وزارت امور اقتصادی و دارائی است. نظارت مالی قبل از خرج از طریق ذی‌حسابان وزارت مذکور، مستقر در دستگاه‌های دولتی انجام می‌شود و چون وزارت امور اقتصادی و دارائی زیر نظر قوه مجریه است، بنابراین نظارت قبل از خرج نوعی کنترل داخلی محسوب می‌شود که به‌طور مستمر توسط ذی‌حسابان که با حکم وزارت مذکور منصوب می‌شوند، انجام می‌گردد. در این مرحله می‌توان از سند هزینه برای انعکاس اعمال نظارت مالی استفاده کرد. سند هزینه فرمی است از مدارک مربوط به مراحل خرج که به‌موجب آن وقوع هزینه و یا سایر پرداخت‌ها اثبات می‌شود.

ماده ۹۱ قانون محاسبات عمومی
درصورتی‌که ذی‌حساب انجام خرجی را برخلاف قانون و مقررات تشخیص دهد، مراتب را با ذکر مستند قانونی مربوط کتباً به مقام صادرکننده دستور خرج اعلام می‌کند. مقام صادرکننده دستور پس از وصول گزارش ذی‌حساب چنانچه دستور خود را منطبق با قوانین و مقررات تشخیص داده و مسئولیت قانونی بودن دستور خود را کتباً با ذکر مستند قانونی

به عهده بگیرد و مراتب را به ذی‌حساب اعلام نماید. ذی‌حساب مکلف است وجه سند هزینه مربوط را پس از ضمیمه نمودن دستور کتبی متضمن قبول مسئولیت مذکور پرداخت و مراتب را با ذکر مستندات قانونی مربوط به وزارت امور اقتصادی و دارایی و رونوشت آن را جهت اطلاع به دیوان محاسبات کشور گزارش نماید. وزارت امور اقتصادی و دارایی در صورتی که مورد را خلاف تشخیص داد مراتب را برای اقدامات قانونی لازم به دیوان محاسبات کشور اعلام خواهد داشت.

بعد از حواله دستگاه اجرایی اقدام به پرداخت می‌کند. شرط لازم و کافی برای تحقق هزینه در سازمان‌های دولتی ایران تحویل کالا یا انجام خدمت و پرداخت وجه آن می‌باشد. درصورتی‌که کلیه مراحل پنج‌گانه قبلی صورت بگیرد لیکن پرداختی انجام نشود، هزینه تحقق نیافته است یعنی تحویل کالا یا انجام خدمت زمانی هزینه محسوب می‌شود که وجه آن پرداخت گردد.

اثبات مرحله پرداخت طبق ماده ۶۵ قانون محاسبات عمومی کشور مستلزم گواهی بانک دایر بر انجام یکی از موارد زیر است:

الف) انتقال وجه به‌حساب ذینفع

ب) پرداخت وجه به ذینفع یا قائم‌مقام قانونی

ج) حواله در وجه ذینفع یا قائم‌مقام قانونی او.

تحقق هریک از موارد فوق، رسید گیرنده وجه تلقی می‌شود و به‌عنوان مدرکی برای اثبات مرحله پرداخت به‌کار می‌رود. پرداخت‌های سازمان‌های دولتی از طریق حساب‌های بانکی و با صدور چک صورت می‌گیرد.

ماده ۹۲ قانون محاسبات عمومی

در مواردی که بر اثر **تعهد زائد بر اعتبار** یا عدم رعایت مقررات این قانون خدمتی انجام شود یا مالی به تصرف دولت درآید، دستگاه اجرایی ذی‌ربط مکلف به رد معامله مربوط می‌باشد؛ و درصورتی‌که رد عین آن میسر نبوده و یا فروشنده از قبول امتناع داشته باشد و همچنین در مورد خدمات انجام شده مکلف به قبول و وجه مورد معامله در حدود اعتبارات موجود یا اعتبارات سال بعد دستگاه اجرایی مربوط قابل پرداخت است و اقدامات فوق مانع تعقیب قانونی متخلف نخواهد بود.

براساس ماده ۹۳ قانون محاسبات عمومی، درصورتی‌که براساس گواهی خلاف واقع ذی‌حساب نسبت به تأمین اعتبار و یا اقدام یا دستور وزیر یا رئیس مؤسسه دولتی یا مقامات مجاز از طرف آن‌ها زائد بر اعتبار مصوب و یا برخلاف قانون وجهی پرداخت یا تعهدی علیه دولت امضاء شود هر یک از این تخلفات در حکم **تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی** محسوب خواهد شد.

به‌منظور ایجاد وحدت رویه، وزارت امور اقتصادی و دارایی وظیفه ایجاد وحدت رویه در مورد اعمال نظارت قبل از خرج را بر عهده دارد.

ماده ۹۴ قانون محاسبات عمومی
وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است با رعایت قوانین و مقررات نسبت به ایجاد وحدت رویه در مورد اعمال نظارت قبل از خرج اقدام نماید.

- **آشنایی با وظایف، تکالیف و عوامل ذی‌حساب:** ذی‌حساب مأموری است که به‌موجب حکم وزارت امور اقتصادی و دارائی از بین مستخدمین رسمی واجد صلاحیت به‌منظور اعمال نظارت و تأمین هماهنگی لازم در اجرای مقررات مالی و محاسباتی در وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و دستگاه‌های اجرایی محلی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به این سمت منصوب می‌شود. ذی‌حساب و یا دارنده حساب و مدیر مالی دستگاه‌های اجرایی دولتی فقط در قانون محاسبات عمومی کشور، بیش از ۳۰ بار از آن نام برده شده است. بدیهی است یکی از موارد و نقاط آسیب‌پذیر که در آن بیم بروز مفاسد مالی می‌رود، فعالیت‌ها و طرح‌های عمرانی دستگاه‌ها بوده که بعضاً در جریان اجرای آن‌ها مشکلات و نواقصی به چشم می‌خورد و بعضاً در جریان اجرای آن‌ها حیف و میل‌هایی صورت می‌پذیرد که در صورت انجام نقش قانونی و وظایف محوله توسط سازمان مورد اشاره، این‌گونه مفاسد کمتر به منصه بروز و ظهور می‌رسد. ذی‌حساب طبق آیین‌نامه‌های اجرایی و در بسیاری از کمیسیون‌های نظارتی عضو و دارای حق رأی می‌باشد. ملاحظه می‌شود نقش اولین حلقه نظارت (ذی‌حساب) از اهمیت بسیاری برخوردار است چنین به نظر می‌رسد که هر فعالیت اقتصادی منتج به دریافت و پرداخت حضور نماینده خزانه الزامی است. در زمان جابه‌جایی رؤسای دستگاه‌های اجرایی تنها تشریفات اداری صدور حکم عزل و

نصب مقام مسئول است لیکن این موضوع در تغییر ذی‌حسابان دارای مقررات و آئین‌نامه‌های می‌باشد که در ماده ۹۷ قانون محاسبات آن را مشخص نموده است. موارد فوق بخشی از دایره مسئولیت ذی‌حسابان است و در مقابل حدود اختیارات ایشان بسیار محدود و شاید بتوان چنین بیان نمود، که قوه مجریه در دستگاه‌های اجرایی دارای دو نماینده پاسخگو می‌باشد یک رئیس دستگاه که مجری سیاست‌های دولت است و دیگری ذی‌حساب (مدیر مالی) که مددکار وی است.

ذی‌حسابان وظایف متعدد مالی و قانونی و نظارتی طبق قانون بر عهده دارند، که در زیر به‌صورت خلاصه بیان می‌شوند (منظور از مواد قانونی ذکر شده در مواردی که نامی از قانون نیامده، قانون محاسبات عمومی کشور می‌باشد):

- اعمال نظارت و تأمین هماهنگی لازم در اجرای مقررات مالی و محاسباتی در حوزه مسئولیت (ماده ۳۱).
- نظارت بر امور مالی و محاسباتی و نگاهداری و تنظیم حساب‌ها بر طبق قانون و ضوابط و مقررات مربوط و صحت و سلامت آن‌ها، (ماده ۳۱).
- نظارت بر حفظ اسناد و دفاتر مالی، (ماده ۳۱).
- نگاهداری حساب اموال دولتی و نظارت بر اموال مذکور، (ماده ۳۱).
- نگاهداری و تحویل و تحول وجوه و نقدینه‌ها و سپرده‌ها و اوراق بهادار (ماده ۳۱).
- درخواست تنخواه‌گردان حسابداری از خزانه یا نمایندگی خزانه، به‌منظور ایجاد تسهیلات در پرداخت بعضی از هزینه‌های سال جاری و تعهدات قابل پرداخت سال‌های قبل براساس آئین‌نامه ماده ۵۴ قانون محاسبات عمومی.

ماده ۵۴ قانون محاسبات عمومی: تنخواه‌گردان
به‌منظور ایجاد تسهیل در پرداخت هزینه‌های وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و واحدهای تابعه آن‌ها در مرکز و شهرستان‌ها و خارج از کشور وزارت امور اقتصادی و دارایی وجوه لازم به‌عنوان تنخواه‌گردان در اختیار ذی‌حسابان مربوط و نمایندگی‌های خزانه در استان‌ها قرار خواهد داد. آیین‌نامه نحوه واگذاری و میزان و موارد استفاده از انواع تنخواه‌گردان در اختیار ذی‌حسابان مربوط و نمایندگی‌های خزانه در استان‌ها قرار خواهد داد. آیین‌نامه نحوه واگذاری و میزان و موارد استفاده از انواع تنخواه‌گردان‌هایی که واگذاری آن‌ها برحسب این ماده و سایر مواد این قانون ضرورت پیدا می‌کند و همچنین ترتیب واریز آن‌ها از طرف وزیر امور اقتصادی و دارایی تصویب و ابلاغ خواهد گردید.

- واگذاری تنخواه‌گردان پرداخت از محل تنخواه‌گردان حسابداری با تأیید بالاترین مقام دستگاه اجرائی حوزه مأموریت یا مقامات مجاز از طرف آن‌ها به واحدها و مأموریتی که به‌موجب قانون و آئین‌نامه مربوط مجاز به دریافت تنخواه‌گردان هستند برای انجام برخی از هزینه‌ها و مراقبت در واریز به‌موقع آن (مواد ۲۷ و ۵۴).
- تأمین اعتبار پس از تطبیق مورد با قوانین و مقررات مربوط (مواد ۱۸ و ۵۰ و ۵۲ و ۵۳).
- درخواست وجه از خزانه یا نمایندگی خزانه در استان حسب مورد برای انجام هزینه‌ها و سایر پرداخت‌های دستگاه اجرائی براساس دستورالعمل‌های مربوط (مواد ۲۲ و ۷۵).
- پرداخت هزینه‌ها در حدود اعتبارات مصوب تخصیص یافته به ترتیب پس از طی مراحل تشخیص، تأمین اعتبار، تسجیل و حواله با اعمال نظارت مالی (مواد ۱۸ و ۲۳ و ۵۲ و ۵۳ و ۵۴).
- پرداخت علی‌الحساب و پیش‌پرداخت پس از تطبیق با قوانین و مقررات براساس دستورالعمل‌های مربوط و مراقبت در واریز به‌موقع آن (مواد ۲۸، ۲۹، ۵۳، ۵۹، ۶۰، ۶۱).
- تأمین اعتبار و پرداخت وجوه لازم برای گشایش اعتبار اسنادی مربوط به خدمات و کالاهای وارداتی و پیگیری و نظارت در واریز اسناد هزینه آن‌ها با رعایت مقررات مربوط (ماده ۶۲).
- مراقبت در پرداخت حقوق بازنشستگان و موظفین.
- مراقبت و نظارت بر انجام شدن پرداخت‌ها از طریق حساب‌های بانکی مجاز و یا طریق دیگری که به‌موجب قوانین و مقررات مربوط مجاز شناخته شده است.
- انجام اقدامات لازم در مورد دریافت و تمرکز وجوه سپرده و فراهم آوردن موجبات رد به‌موقع آن به ذینفع با رعایت مقررات مربوط ضمن نگهداری حساب وجوه مذکور (مواد ۳۱ و ۴۱).
- نظارت بر وصول و ایصال درآمد و مطالبات دستگاه اجرائی مربوط و نیز مالیات‌های تکلیفی و سایر کسور قانونی.
- نگاهداری و تهیه و تنظیم حساب‌ها و صورت‌های مالی دستگاه اجرائی و امضاء و ارسال صورتحساب‌ها بانضمام اسناد و مدارک مربوط در موعد مقرر به مراجع ذی‌ربط طبق مقررات (مواد ۳۱ و ۵ و ۹۹ ماده ۶ آئین‌نامه اجرائی قانون تفریغ بودجه).

- درخواست افتتاح حساب‌های بانکی موردنیاز دستگاه اجرائی از خزانه یا نمایندگی خزانه در استان حسب مورد (ماده ۷۶).
- تأیید عامل ذی‌حساب و امین اموال و اعلام موافقت برای صدور احکام انتصاب آنان توسط دستگاه اجرائی (مواد ۳۴ و ۳۶).
- تفویض اختیار به معاون و عامل ذی‌حساب و سایر کارکنان تحت سرپرستی در موارد و حدودی که با رعایت قانون از طرف وزارت اقتصادی و دارائی معین خواهد شد.
- نظارت بر حسن اجرای امور محوله به عامل ذی‌حساب و امین اموال باتوجه به آئین‌نامه‌های مربوط.
- اقدام در مورد واریز مانده وجوه اعتبارات مصرف نشده جاری حداکثر تا دهم اردیبهشت‌ماه سال بعد و وجوه اعتبارات مصرف نشده طرح‌های عمرانی حداکثر تا دهم مردادماه سال بعد (اصلاحیه ماده ۶۳ و ۶۴ مصوب ۱۳۷۹/۱۲/۱۵).
- شرکت در جلسات هیئت ترک مناقصه و مزایده و سایر جلسات مالی (مواد ۳۱ و ۸۳ و ۸۴ و ۸۵).
- تهیه و ارسال گزارش‌های لازم به وزارت امور اقتصادی و دارائی، دیوان محاسبات کشور در مواردی که انجام خرجی به تشخیص ذی‌حساب برخلاف قانون و مقررات صورت گرفته باشد به استناد ماده ۹۱ قانون محاسبات عمومی کشور.
- اعلام موارد نقصان و تفریط حاصل در ابواب جمعی عاملین ذیحساب و سایر مأموریتی که به‌موجب مقررات مجاز به اخذ و نگهداری وجوه یا اوراق در حکم وجه نقد یا اموال می‌باشد.
- اعمال مدیریت بر کل امور ذیحسابی.
- همکاری و پیگیری درزمینهٔ اجرای برنامه‌های آموزشی به‌منظور افزایش اطلاعات و تخصص کارکنان امور مالی.
- انجام تحویل و تحول سوابق ذیحسابی با تنظیم و امضاء صورت‌مجلس و ارسال به وزارت امور اقتصادی و دارائی در اجرای ماده ۹۷ قانون محاسبات عمومی کشور و دستورالعمل اجرائی آن.
- انجام وظایف محول از طرف وزارت امور اقتصادی و دارائی در اجرای مواد ۹۰ و ۹۴ قانون محاسبات عمومی کشور.
- انجام سایر وظایف و امور محوله بر طبق قوانین و مقررات و دستورالعمل مربوط.

ماده ۹۷ قانون محاسبات عمومی
در مواقعی که سمت ذیحساب **تغییر** کند و یا به هر عنوان سمت ذیحسابی از وی سلب شود ذیحسابان قبلی و بعدی مکلف‌اند حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ اشتغال ذیحساب جدید براساس دستورالعملی که توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه می‌شود سوابق ذیحسابی را با تنظیم صورت‌مجلس، تحویل و تحول نمایند. این صورت‌مجلس باید به امضاء تحویل‌دهنده و تحویل‌گیرنده رسیده و نسخه اول آن به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال گردد.

ذیحساب در هر سازمان و نهادی دارای عواملی است و با برخی کارکنان ارتباط مستقیم دارد، تا بتواند نسبت به انجام وظایف محموله اقدام کند.

- معاون ذیحساب: مأموری است که با حکم وزارت امور اقتصادی و دارایی از بین کارکنان رسمی واجد صلاحیت به این سمت منصوب می‌شود.
- امین اموال: مأموری است که از بین مستخدمین رسمی واجد صلاحیت و امانت‌دار با موافقت ذیحساب و به‌موجب حکم وزارتخانه یا مؤسسه ذی‌ربط به این سمت منصوب و مسئولیت حراست و تحویل و تحول و تنظیم حساب‌های اموال و اوراقی که در حکم وجه نقد است و کالاهای تحت ابواب جمعی، به عهده او واگذار می‌شود.
- عامل ذیحساب: مأموری است که با موافقت ذیحساب و به‌حکم دستگاه اجرایی مربوط، از بین مستخدمین رسمی واجد صلاحیت در مواردی که به‌موجب آیین‌نامه اجرایی این ماده معین خواهد شد به این سمت منصوب و انجام قسمتی از وظایف و مسئولیت‌های موضوع ماده (۳۱) این قانون توسط ذیحساب به او محول می‌شود. کارپردازان و واحدهای تدارکاتی و سایر مأموران و واحدهای دولتی مادام که به اقتضای طبع و ماهیت وظایف قانونی خود و یا مأموریت‌های محوله مجاز به دریافت تنخواه‌گردان پرداخت از ذیحساب می‌باشد از لحاظ مقررات مربوط به واریز تنخواه‌گردان پرداخت از ذیحساب می‌باشند از لحاظ مقررات به واریز تنخواه‌گردان دریافتی در حکم عامل ذیحساب محسوب می‌شوند.
- مدیر مالی: مدیریت مالی، مدیریت بر منابع و مصارف شرکت است. مدیران مالی به دنبال افزایش سود شرکت (در کوتاه‌مدت) و افزایش ثروت سهامداران (در

بلندمدت) می‌باشند. مدیران مالی همچنین مسئول سلامت مالی سازمان هستند. آن‌ها گزارش‌های مالی را تهیه، فعالیت‌های سرمایه‌گذاری را هدایت، استراتژی‌ها را توسعه داده و برای رسیدن به هدف‌های مالی بلندمدت سازمان برنامه‌ریزی می‌کنند.

- کارپرداز: مأموری است که از بین مستخدمین رسمی واجد صلاحیت دستگاه ذی‌ربط به این سمت منصوب می‌شود و نسبت به خرید و تدارک کالاها و خدمات مورد نیاز طبق دستور مقامات مجاز با رعایت مقررات اقدام می‌نماید.
- انباردار: انبارداری عبارت است از دریافت مواد و اقلام، نگهداری صحیح و تحویل به‌موقع آن‌ها به مصرف‌کننده با رعایت مقررات و دستورالعمل‌های سازمان به‌نحوی‌که با اعمال کنترل دقیق از میزان موجودی کالا در انبار و مقدار مصرف آن و نیز از انباشته شدن بیش از حد موجودی‌ها جلوگیری شود؛ به عبارت دیگر، انبارداری شامل سیستم‌های قرار گرفتن جنس در انبار و ایجاد روش‌ها و اعمال مدیریت کنترل مؤثر از زمان دریافت تا لحظه تحویل است. هدف از تشکیل و ایجاد انبارها چه در سازمان‌های دولتی و چه در بخش خصوصی تأمین، نگهداری و درز دسترس قرار دادن مجموعه وسایل مورد نیاز آن‌ها است، اگر مواد و لوازم مورد نیاز به‌موقع تهیه و در دسترس واحد مصرف‌کننده قرار داده نشود، در گردش کار و فعالیت‌های آن مؤسسه وقفه ایجاد می‌شود.

- **اجرای بودجه در استان‌ها:** همان‌گونه که در فصل قبل (فصل ۵) اشاره شد، درآمدها و هزینه‌های استان در راستای تمرکززدایی در لوایح بودجه مدنظر قرار خواهد گرفت. استان‌ها چه در زمان تهیه لایحه بودجه و چه در زمان تصویب بودجه در مجلس (از طریق نمایندگان) و چه در زمان اجرای قانون بودجه دارای نقش و اختیارات و البته مسئولیت‌هایی هستند. اجرای بودجه در استان‌ها براساس دستورالعمل‌های خاصی انجام می‌گیرد. علاوه بر متن قانون بودجه، و نیز ضوابط اجرایی قانون بودجه هم ساله، هرسال از طرف سازمان برنامه و بودجه، دستورالعملی خاص با عنوان دستورالعمل اجرای بودجه و تنظیم موافقت‌نامه‌های اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی، تهیه می‌شود. این دستورالعمل به استناد ماده ۴۴ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات دولت (۲) ابلاغ می‌گردد و رعایت کلیه مفاد آن الزامی می‌باشد. همچنین فصل

هشتم برنامه سوم توسعه، به کمیته‌ها و شوراهای مربوط به رسیدگی به توزیع اعتبارات استانی پرداخته است.

فصل هشتم قانون برنامه سوم توسعه

ماده ۷۰. به‌منظور تصمیم‌گیری، تصویب، هدایت، هماهنگی و نظارت در امور برنامه‌ریزی و توسعه و عمران استان‌ها، در چارچوب برنامه‌ها و سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلان کشور، **شورای برنامه‌ریزی و توسعه** هر استان به ریاست استاندار تشکیل می‌شود.

تبصره ۱. به‌منظور پیشبرد هدف‌ها و انجام وظایف شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، کمیته‌های تخصصی متشکل از مدیران و رؤسای ادارات کل، شعب و نمایندگی سازمان‌های دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در استان که مشمول نظام بودجه استانی بوده و یا قسمتی از وظایف عمرانی استانی را عهده‌دار هستند (دستگاه‌های اجرائی استانی) تشکیل می‌گردد. آیین‌نامه اجرائی شورای برنامه‌ریزی استان و کمیته‌های تخصصی توسط سازمان برنامه و بودجه تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید.

تبصره ۲. پس از تشکیل کمیته‌های تخصصی موضوع این ماده سایر شوراها، کمیته‌ها و ستادهای مرتبط موجود استان به‌استثناء کمیته برنامه‌ریزی شهرستان منحل و وظایف آن‌ها در قالب وظایف این کمیته‌ها ساماندهی و تنظیم می‌شود.

تبصره ۳. وظیفه دبیرخانه شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به عهده سازمان برنامه و بودجه استان است.

ماده ۷۱. شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان وظایف زیر را به عهده دارد:

الف) بررسی و تأیید برنامه‌های بلندمدت توسعه استان شامل جهت‌گیری‌های توسعه بلندمدت استان، در چارچوب نظام برنامه‌ریزی کشور و در راستای جهت‌گیری‌های بلندمدت کشور و طرح آمایش ملی.

ب) بررسی و تأیید برنامه‌های میان‌مدت توسعه استان شامل هدف‌ها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و اولویت‌های سرمایه‌گذاری در توسعه استان که در چارچوب رهنمودهای کلی و سیاست‌های کلان و بخشی و سازگار با برنامه میان‌مدت ملی برای دوره برنامه توسعه تهیه می‌شود.

ج) تصویب طرح‌های توسعه و عمران و سلسله مراتب خدمات شهری و روستایی در قالب برنامه‌های توسعه استان، با رعایت سیاست‌های مصوب شورای عالی معماری و شهرسازی.

د) اتخاذ تدابیر لازم برای تحقق آن قسمت از درآمدهای عمومی و اختصاصی دولت در استان که توسط دستگاه اجرائی استانی وصول و به خزانه استان واریز می‌گردد (درآمد استانی) و پیشنهاد کسب منابع جدید درآمد در چارچوب سیاست‌های مصوب دولت.

هـ) اتخاذ تدابیر لازم برای صرفه‌جوئی در هزینه‌ها و پیشنهاد راه‌های کاهش هزینه در چارچوب سیاست‌های مصوب دولت.

و) بررسی و تأیید بودجه پیشنهادی سالانه استان شامل منابع مالی لازم از محل درآمدهای استان و سهمی از منابع ملی و اعتبارات جاری و عمرانی دستگاه‌های اجرائی استان از محل درآمد عمومی و اعتبارات از محل درآمد اختصاصی، در چارچوب بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های تهیه و تنظیم بودجه کل کشور، برای ارائه به سازمان برنامه و بودجه.

ز) بررسی و توزیع اعتبارات عمرانی استانی مصوب بین فصول و برنامه‌ها و طرح‌های عمرانی و دستگاه‌های اجرائی استانی به تفکیک شهرستان براساس پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه استان.

ح) بررسی و توزیع اعتبارات جاری دستگاه‌های اجرائی استانی به تفکیک برنامه و فصول هزینه براساس پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه استان.

ط) بررسی و تصمیم‌گیری در مورد توسعه صادرات غیرنفتی استان و در صورت لزوم خط‌مشی‌های اجرائی مبادلات مرزی اعم از بازارچه‌ها، تعاونی‌های مرزنشینی در چارچوب سیاست‌های کلی تجارت خارجی کشور.

ی) بررسی برنامه‌های سالانه و میان‌مدت اصلاح و تحول اداری متناظر با برنامه‌های توسعه مصوب و پیشنهاد آن به مراجع ذی‌ربط.

ک) شناخت قابلیت‌ها و مزیت‌های نسبی استان و ایجاد زمینه‌های لازم برای تشویق و توسعه سرمایه‌گذاری‌های مردمی در امور اقتصادی، تولیدی و اجتماعی.

ل) ساماندهی کمک‌ها و توسعه مشارکت‌های مردمی در اقدامات عمرانی و امور عام‌المنفعه.

م) بررسی راه‌های تجهیز و جذب پس‌اندازهای مردم و به‌کارگیری آن‌ها در امور توسعه استان در چارچوب سیاست‌ها و خط‌مشی‌های پولی کشور.

ن) پیشنهاد برنامه‌های توسعه مشارکت زنان و جوانان به‌ویژه بسیجیان در فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی استان به مراجع ذی‌ربط و تنظیم سیاست‌های اجرائی مربوطه.

س) پیشنهاد برنامه‌های توسعه منابع انسانی به مراجع ذی‌ربط و تنظیم سیاست‌های اجرائی مربوطه.

ع) پیشنهاد برنامه‌های استقرار نظام تأمین اجتماعی ملی در سطح استان به مراجع ذی‌ربط و تنظیم سیاست‌های اجرائی مربوطه.

ف) بررسی وضعیت اشتغال در سطح استان و پیش‌بینی روش‌های تشویقی برای سرمایه‌گذاری در امور اشتغال‌زا.
ص) پیشنهاد برنامه‌ها و تأمین منابع تقویت و توسعه بسیج استان.

ماده ۷۲. به‌منظور ساماندهی نظام غیرمتمرکز درآمد. هزینه استانی، در هر استان خزانه معین استان، وابسته به خزانه‌داری کل و زیر نظر اداره کل امور اقتصادی و دارائی استان تشکیل می‌شود.

ماده ۷۳. خزانه‌داری کل موظف است برای هر یک از **خزانه‌های معین استان** یک حساب به‌عنوان «حساب خزانه‌داری کل»، (خزانه معین استان) در مرکز استان ذی‌ربط افتتاح کند. از ابتدای سال ۱۳۷۹ نمایندگی خزانه در استان به خزانه معین استان تبدیل خواهد شد.

ماده ۷۴. خزانه معین استان وظایف زیر را برعهده خواهد داشت:
الف) امور مربوط به ثبت و دریافت کلیه درآمدهای استانی در چارچوب قوانین و مقررات مربوط.
ب) امور مربوط به دریافت و پرداخت سهم از منابع ملی طبق قوانین و مقررات مالی کشور.
ج) امور مربوط به پرداخت تنخواه‌گردان حسابداری به دستگاه‌های اجرائی استان مطابق دستورالعمل‌ها و قوانین جاری کشور.
د) امور مربوط به افتتاح حساب‌های دولتی در استان برای کلیه دستگاه‌های اجرائی استان (صرف‌نظر از اینکه دستگاه دارای بودجه استانی است یا ملی).
هـ) انجام امور مربوط به پرداخت اعتبارات جاری و عمرانی استان براساس مصوبات کمیتهٔ تخصیص اعتبار استان.
و) ارائه گزارش‌های مالی از عملکرد درآمدهای استانی، عملکرد اعتبارات جاری و عمرانی استان به دبیرخانه ستاد درآمد و تجهیز منابع استان و دبیرخانه کمیته تخصیص اعتبار استان در مقاطع سه‌ماهه.

تبصره ۱. سایر اموری که براساس قوانین و مقررات موجود به عهدهٔ نمایندگی خزانه محول شده است به خزانه معین استان واگذار می‌شود.

تبصره ۲. خزانه معین استان علاوه بر وظایف استانی خود، در هر موردی که لازم باشد به تشخیص وزیر امور اقتصادی و دارائی به‌عنوان نمایندگی خزانه‌داری کل در استان عمل خواهد کرد.

ماده ۷۵. بودجه استان که در قالب برنامه‌های مصوب تنظیم می‌شود شامل درآمد استانی، سهم از درآمد ملی، اعتبارات جاری و اعتبارات عمرانی استان در قالب لایحه بودجه سالانه کل کشور تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌شود.

تبصره. در طول برنامه تخصیص اعتبارات عمرانی سالانه استان‌ها به نحوی باید تنظیم گردد که درصد بودجه عمرانی استانی (مجموع استان‌ها) نسبت به بودجهٔ عمرانی کل کشور از بیست‌وشش درصد (٪۲۶) در سال اول برنامه و با رشد سالانه شش درصد (٪۶) از پنجاه‌درصد (٪۵۰) سال آخر برنامه سوم کمتر نباشد.

ماده ۷۶. درصد معینی از درآمدهای واریزی به خزانه معین هر استان در قالب بودجه سنواتی به تأمین اعتبارات عمرانی همان استان اختصاص می‌یابد و تمام یا قسمتی از هزینه‌های جاری هر استان منظور شده در قوانین بودجه سنواتی از محل درصد باقیمانده درآمدهای آن استان تأمین می‌شود. به‌تناسب درآمد و هزینه هر استان، نسبت‌های مذکور به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه توسط هیئت‌وزیران تعیین می‌گردد.

تبصره. چنانچه درآمد استان از درآمدهای پیش‌بینی شده در بودجه مصوب بیشتر شود، مازاد درآمد پس از واریز به خزانه در قالب قوانین بودجه همان سال، یا سال بعد، جهت تکمیل طرح‌های عمرانی و بهبود کیفیت ارائه خدمات و اصلاح ساختارهای فنی، اقتصادی و مدیریتی استان براساس آیین‌نامه‌ای که بنا به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد، در اختیار استان قرار می‌گیرد.

ماده ۷۷. کمیته تخصیص اعتبار استانی مرکب از معاون عمرانی استاندار، رئیس سازمان برنامه و بودجه استان و مدیرکل امور اقتصادی و دارائی استان تشکیل می‌شود و براساس گزارش خزانه معین استان نسبت به تعیین سقف تخصیص اعتبارات جاری دستگاه‌های اجرائی استان و اعتبارات عمرانی برحسب فصول تصمیم‌گیری می‌کند.

تبصره. وظیفه دبیرخانه کمیته تخصیص اعتبار استانی بر عهده سازمان برنامه و بودجه استان است.

ماده ۷۸. عناوین برنامه‌های عمرانی و آن دسته از وظایف دولت که نتایج کارکردی آن از محدودهٔ استان فراتر نباشد (وظایف استانی) و می‌باید در قالب بودجه استانی تأمین اعتبار شود به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید.

تبصره. اختیارات لازم برای اجرای وظایف استانی موضوع این ماده توسط سازمان امور اداری و استخدامی کشور با هماهنگی دستگاه‌های اجرائی ذی‌ربط قبل از تنظیم لوایح بودجه سنواتی، تعیین و به‌عنوان شرح وظایف جدید دستگاه‌های اجرائی استانی ابلاغ می‌شود.

ماده ۷۹. طی مدت سه ماه پس از تصویب این قانون، عناوین درآمدهای استانی به پیشنهاد مشترک سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصادی و دارائی تعیین و پس از تصویب هیئت‌وزیران ابلاغ می‌گردد.

تبصره. عناوین و مجوز وصول درآمدهای استانی جدید که سابقه وصول ندارند، همه‌ساله در لایحه بودجه سنواتی کل کشور درج و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.

ماده ۸۰. سرجمع درآمدهای استانی هر استان که باید به خزانه معین استان واریز شوند، در لایحه بودجه سالانه درج و جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود.
تبصره. دستگاه‌های استانی وصول‌کننده درآمد موظف‌اند تمام وصولی‌هایی را که به‌موجب قانون دریافت می‌کنند به خزانه معین استان واریز کنند.

ماده ۸۱. به‌منظور ساماندهی درآمدهای استان و بهبود مستمر روش‌های کسب درآمدهای استانی و شناسایی منابع جدید درآمدی، **ستاد درآمد و تجهیز منابع استان** به ریاست استاندار و مرکب از افراد ذیل در هر استان تشکیل می‌شود.
الف) استاندار
ب) رئیس سازمان برنامه و بودجه استان
ج) مدیرکل امور اقتصادی و دارائی استان
د) یک نفر از نمایندگان استان با تصویب مجلس شورای اسلامی (به‌عنوان ناظر)
هـ) یک نفر صاحب‌نظر در امور اقتصادی و مالی (به انتخاب استاندار)
و) رئیس خزانه معین استان.
ز) رئیس شورای اسلامی استان (تا تشکیل شورای اسلامی استان، رئیس شورای اسلامی شهر مرکز استان جانشین وی خواهد بود).
تبصره ۱. درصورتی‌که موضوع مورد بحث در ستاد درآمد به بخش خاصی مربوط باشد، مسئول دستگاه اجرائی ذی‌ربط در استان با حق رأی در جلسه شرکت خواهد کرد.
تبصره ۲. وظیفه دبیرخانه ستاد درآمد و تجهیز منابع استان بر عهده اداره کل امور اقتصادی و دارائی استان خواهد بود.

ماده ۸۲. ستاد درآمد و تجهیز منابع استان وظایف ذیل را برعهده دارد:
الف) برآورد منابع درآمدی استان برای سال بعد با توجه به ظرفیت‌های درآمدی استان و پیشنهاد آن به شورای برنامه‌ریزی توسعه استان به هنگام تهیه و تنظیم بودجه استان.
ب) بررسی و پیشنهاد منابع جدید درآمد برای استان به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان جهت درج در لوایح بودجه سنواتی کل کشور.
ج) پیشنهاد بهبود روشهای کسب درآمد در استان در چارچوب قوانین و مقررات موجود و ارائه آن به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان.

د) بررسی و اظهارنظر در مورد گزارش‌های مربوط به وصول درآمدهای استان که توسط خزانه معین استان ارائه می‌شوند.
هـ) تصویب سیاست‌های اجرائی وصول درآمد و نظارت بر نحوه وصول توسط دستگاه‌های اجرائی وصول‌کننده و پیگیری رفع مشکلات آن‌ها.

چنانچه مشاهده می‌شود در برنامه سوم توسعه، نهادهایی چون شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، خزانه‌داری معین استان، کمیته تخصیص اعتبار استان و ستاد درآمد و تجهیز منابع استان به وجود آمد.

۵-۱-۵ مرحله پنجم: کنترل و نظارت بودجه

نظارت از جمله ابزارهایی است که به تحقق و ایفای مسئولیت پاسخگویی کمک می‌نماید. مسئولیت پاسخگویی عمومی دولت‌ها در قبال شهروندان از جنبه‌های گوناگون نظیر مالی، عملیاتی، سیاسی، اجتماعی و مدیریتی قابل طرح بوده و به اشکال عمودی (مقامات منصوب در قبال مقامات منتخب) و افقی (قوه مجریه در قبال قوه مقننه و در هر دو در قبال مردم) قابل احراز است. اولین و مهم‌ترین پیش‌زمینه پاسخگویی، نظارت است، به‌گونه‌ای که بدون وجود نظارت، پاسخگویی معنا پیدا نمی‌کند و تا نظارتی نباشد، نمی‌توان افراد و نهادها را به پاسخگویی فراخواند (هاکو[1]، ۲۰۰۰).

در فرایند بودجه‌ریزی، که شامل پنج مرحله، مقدمات و سیاست‌گذاری، تهیه و تنظیم، تصویب، اجرا و نظارت می‌باشد، مرحله نظارت از جایگاه خاصی برخوردار است؛ زیرا اعمال نظارت، یکی از ارکان اساسی مدیریت محسوب می‌شود (حسینی عراقی، ۱۳۸۱).

نظارت در مفهوم عام فعالیتی است که بایدها را با هست‌ها، مطلوب‌ها را با موجودها و پیش‌بینی‌ها را با عملکردها مقایسه می‌کند. نتیجه این مقایسه تصویر روشنی از تشابه یا تمایز این دو گروه از عوامل خواهد بود. **نظارت در مفهوم خاص** خود شامل کلیه کنترل‌هایی است که قبل و بعد از مصرف منابع مالی اعمال می‌گردد. هدف اساسی، برقراری کنترل‌های لازم به‌منظور حصول اطمینان از رعایت قوانین و مقررات و محدودیت‌های بودجه‌ای در جهت مصرف منابع مالی در برنامه‌ها و فعالیت‌های مصوب می‌باشد. برقراری یک نظام نظارت مالی مناسب کمک مؤثری به صحت و دقت در قانونی بودن فعالیت‌های

1. Haque

مالی مربوط به اجرای بودجه، انطباق هزینه‌ها و سایر پرداخت‌ها با قوانین و مقررات موضوعه و عدم تجاوز هزینه‌ها از اعتبارات مصوب می‌نماید.

۵-۱-۵-۱ نظارت بر بودجه در ایران

نظارت دقیق بر چگونگی اجرای بودجه از اهمیت خاصی برخوردار بوده و نقش مهمی در تحقق هدف‌های پیش‌بینی شده در بودجه و برنامه‌های دولتی خواهد داشت. در ایران و در یک تقسیم‌بندی کلی، نظارت بر بودجه شامل نظارت درونی و نظارت بیرونی می‌باشد.

۱. نظارت درونی (دولت)؛ ۲. نظارت بیرونی (مجلس - قوه قضائیه).

۱. **نظارت درونی:** نظارتی است که توسط قوه مجریه (دولت) در داخل و به‌وسیله خودش و به‌منظور اطمینان از اجرای صحیح قانون صورت می‌گیرد. این نوع نظارت را نظارت اداری نیز می‌نامند. نظارت درونی به شکل **نظارت مالی** (وزارت امور اقتصادی و دارایی) و **نظارت عملیاتی** (سازمان برنامه و بودجه) صورت می‌گیرد.

- **نظارت مالی:** نظارت مالی توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی از طریق ذیحسابان، خزانه‌داری و سازمان‌های حسابرسی وابسته به عمل می‌آید. نظارت مالی به‌طور عمده مربوط به مشروعیت تحصیل و مصرف منابع بوده و در راستای ایفای مسئولیت پاسخگویی مالی انجام می‌شود تا شهروندان و نهادهای نظارتی مستقل متقاعد شوند که اعمال و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی در دوره جاری (به‌عنوان مثال یک سال مالی یا بودجه‌ای) در خصوص تحصیل و مصرف منابع مالی عمومی، در چارچوب قوانین و مقررات و منطبق با تصمیماتی انجام گرفته است که نمایندگان مردم اتخاذ کرده‌اند.

ماده ۹۰ قانون محاسبات عمومی
اعمال نظارت مالی بر مخارج وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی از نظر انطباق پرداخت‌ها با مقررات این قانون سایر قوانین و مقررات راجع به هر نوع خرج، به عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی است.

نظارت مالی به‌طور عمده شامل ابعاد زیرمی باشد:

- نظارت بودجه‌ای؛
- نظارت بر رعایت قوانین و مقررات؛
- نظارت بر نحوه ارائه صورت‌های مالی و قابلیت اتکای آن.

نظارت مالی از طرف وزارت امور اقتصادی و از طریق ذیحسابان و خزانه‌داری در بعد درونی انجام می‌گیرد.

ذیحساب مأموری است که به‌موجب حکم وزارت امور اقتصادی و دارایی به این سمت منصوب می‌شود. درخواست وجه و تأمین اعتبار از خزانه و تأیید اسناد و مدارک هزینه در مراحل تفصیلی اجرای بودجه از جمله وظایف ذیحسابان می‌باشد.

ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی

ذیحساب مأموری است که به‌موجب حکم وزارت امور اقتصادی و دارائی از بین مستخدمین رسمی واجد صلاحیت به‌منظور اعمال نظارت و تأمین هماهنگی لازم در اجرای مقررات مالی و محاسباتی در وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و دستگاه‌های اجرائی محلی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به این سمت منصوب می‌شود و انجام سایر وظایف مشروحه زیر را به عهده خواهد داشت:

۱. نظارت بر امور مالی و محاسباتی و نگهداری و تنظیم حساب‌ها بر طبق قانون و ضوابط و مقررات مربوط و صحت و سلامت آن‌ها.

۲. نظارت بر حفظ اسناد و دفاتر مالی.

۳. نگهداری و تحویل و تحول وجوه و نقدینه‌ها و سپرده‌ها و اوراق بهادار.

۴. نگهداری حساب اموال دولتی و نظارت بر اموال مذکور.

تبصره ۱. ذیحساب زیر نظر رئیس دستگاه اجرائی وظایف خود را انجام می‌دهد.

تبصره ۲. ذیحساب مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده ۵ این قانون در مورد وجوهی که از محل درآمد عمومی دریافت می‌دارند، با حکم وزارت امور اقتصادی و دارائی و با موافقت آن دستگاه منصوب خواهند شد.

طبق ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی و تأکید ماده ۵۳ همان قانون، **نظارت قبل از خرج** در دستگاه‌های اجرایی، بر عهده ذیحساب است. براساس مصوبه شماره ۴۵۵۸۶ مورخ ۱۳۶۸/۰۴/۲۵ هیئت‌وزیران، مأمورین واجد صلاحیت موضوع مواد ۳۱

(ذیحساب) و ۳۲ (معاون ذیحساب) قانون محاسبات عمومی، از بین کارکنان رسمی وزارت امور اقتصادی و دارایی یا دستگاه مربوطه انتخاب می‌شوند، که به‌استثنای موارد زیر، به‌طور عمده بین کارکنان وزارت امور اقتصادی و دارایی بوده است:

- ذیحساب نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی (طبق عرف موجود اغلب از کارمندان دستگاه مربوطه انتخاب می‌شود).
- ذیحساب وزارت جهاد کشاورزی (بنا بر قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی سال ۱۳۷۹، از بین کارکنان وزارت مزبور انتخاب می‌شود).
- مدیران مالی دانشگاه‌ها و مراکز و مؤسسات آموزش عالی (به استناد ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه، از بین کارکنان بومی دستگاه اجرایی انتخاب می‌شوند).

تأمین اعتبار از لحاظ زمانی نظارت **قبل از خرج** محسوب می‌شود. درخواست وجه و نظارتی که ذیحساب هنگام پرداخت چک در وجه ذینفع به عمل می‌آورد از لحاظ زمانی نظارت **حین خرج** است.

خزانه‌داری کل زیر نظر وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار دارد. براساس اصل ۵۳ قانون اساسی کلیه دریافت‌های دولت در حساب خزانه‌داری کلی نمایندگی خزانه در استان‌ها متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به‌موجب قانون انجام می‌شود.

نظارت خزانه از لحاظ زمانی نظارت حین خرج محسوب می‌گردد و از طریق تهیه صورتحساب عملکرد نظارت سازمان‌های حسابرسی وابسته به وزارت امور اقتصادی و دارایی انجام می‌گیرد.

ماده ۱۰۳ قانون محاسبات عمومی
وزارت امور اقتصادی و اداری مکلف است صورتحساب عملکرد هر سال مالی را حداکثر تا پایان آذرماه سال بعد طبق تقسیمات و عناوین درآمد و سایر منابع تأمین اعتبار و اعتبارات مندرج در قانون بودجه سال مربوطه تهیه و همراه با صورت گردش نقدی خزانه به‌طور هم‌زمان یک نسخه از آن را به دیوان محاسبات و یک نسخه را به هیئت‌وزیران تسلیم نماید. این نوع نظارت اداری پس از خرج توسط سازمان‌های حسابرسی وابسته به این وزارتخانه انجام می‌گیرد.

- **نظارت عملیاتی:** این نوع نظارت از طریق سازمان برنامه و بودجه انجام می‌پذیرد. چنانچه در بند ۶ ماده ۵ قانون برنامه و بودجه از جمله وظایف این سازمان به نظارت مستمر در اجرای برنامه‌ها و پیشرفت سالانه آن‌ها طبق مفاد فصل نهم این قانون اشاره شده است.

نظارت عملیاتی در راستای پاسخگویی عملیاتی، دستگاه‌های اجرایی را به ارائه گزارش‌هایی ملزم می‌کند تا از طریق آن صاحبان حق را در مورد میزان دستیابی به هدف‌های عملیاتی از قبل تعیین شده از ابعاد ذیل در جهت تحقق هدف‌های مربوط متقاعد کند و اطلاعاتی ارائه نماید.

هدف‌های عملیاتی عبارت‌اند از:

- اثربخشی عملیات
- کارایی عملیات
- رعایت صرفه و صلاح اقتصادی در عملیات.

نظارت عملیاتی سازمان برنامه و بودجه از طریق **مبادله موافقت‌نامه و دریافت گزارش‌های** پیشرفت کار دستگاه‌های اجرایی و **کمیته تخصیص اعتبار** که دبیرخانه آن در این سازمان مستقر انجام می‌شود.

- **مبادله موافقت‌نامه:** موافقت‌نامه یک سند مالی معتبر است که در دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور که دو مرجع ناظر بر قوه مجریه هستند قابل استناد بوده و وسیله مناسبی برای اطلاع‌رسانی از آنچه در درون خود می‌گذرد می‌باشد. موافقت‌نامه یکی از ابزارهای نظارت قوه مجریه بوده و مبادله آن از لحاظ زمانی نظارت **قبل از خرج** می‌باشد.
- **گزارش پیشرفت کار:** ماده ۳۵ قانون برنامه و بودجه به این امر اشاره دارد که: دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند در پیشرفت فعالیت‌های جاری و عمرانی مراقبت دائم به عمل آورند و به‌صورت منظم به ترتیبی که از طرف سازمان (منظور سازمان برنامه و بودجه است) تعیین می‌شود اطلاعات لازم را به این سازمان تسلیم نمایند و کلیه تسهیلات لازم برای نظارت و ارزشیابی سازمان بر نتایج اجرای فعالیت‌ها و طرح‌ها از هر حیث فراهم سازند. این نظارت از لحاظ زمانی، **نظارت حین خرج** است.

- **کمیته تخصیص اعتبار:** به استناد ماده ۳۰ قانون برنامه و بودجه کلیه اعتبارات جاری و عمرانی که در بودجه عمومی دولت به تصویب می‌رسد، براساس گزارش‌های اجرایی بوده و پیشرفت عملیات در دوره‌های معین شده توسط کمیته‌ای مرکب از نمایندگان وزارت دارایی و سازمان برنامه و بودجه تخصیص داده می‌شود. اعضای کمیته تخصیص اعتبار مرکب از رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، معاون وزارت دارایی و خزانه‌دار کل کشور، معاون بودجه سازمان برنامه و بودجه و یکی از صاحب‌منصبان آن سازمان، مدیرکل خزانه و مدیرکل نظارت بر اجرای بودجه است. ریاست کمیته با رئیس سازمان برنامه و بودجه می‌باشد. کلیه اعتبارات جاری و عمرانی براساس گزارش‌های اجرایی بودجه و پیشرفت عملیاتی دستگاه‌های اجرایی در دوره‌های معین شده توسط کمیته تخصیص اعتبار، تخصیص داده می‌شود. این نوع نظارت که عمدتاً دارای ابعاد عملیاتی و پیشرفت کار و نتایج حاصله از آن است به اعمال **نظارت حین خرج** می‌پردازد.

۲. **نظارت بیرونی:** نظارتی است که توسط سایر قوا بر قوه مجریه به‌منظور اطمینان از اجرای صحیح قانون بودجه صورت می‌گیرد. نظارت بیرونی معمولاً به دو نوع نظارت قضایی و نظارت پارلمانی تقسیم می‌شود.

- **نظارت قضایی:** اعمال نظارت قضایی به‌وسیله قوای مقننه و قضاییه توسط **دیوان محاسبات** و **سازمان بازرسی کل** کشور صورت می‌گیرد.
- **نظارت دیوان محاسبات:** دیوان محاسبات کشور برای انجام وظایف خود می‌تواند در تمامی امور مالی کشور تحقیق و تفحص نموده و در تمامی موارد مستقیماً مکاتبه نماید و تمام مقامات جمهوری اسلامی ایران و قوای سه‌گانه و سازمان‌ها و ادارات تابعه و کلیه اشخاص و سازمان‌هایی که به نحوی از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند، مکلف به پاسخگویی مستقیم می‌باشند. حتی در مواردی که از قانون محاسبات عمومی مستثنا شده باشد.

در ماده ۱ فصل اول قانون دیوان محاسبات کشور، **هدف‌های** دیوان محاسبات مشخص شده است.

ماده ۱. فصل اول قانون دیوان محاسبات کشور

ماده ۱. هدف دیوان محاسبات کشور با توجه به اصول مندرج در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران عبارت است از اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی به‌منظور پاسداری از بیت‌المال از طریق:

الف) کنترل عملیات و فعالیت‌های **مالی** کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند.

ب) بررسی و حسابرسی وجوه مصرف شده و درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار در ارتباط با سیاست‌های مالی تعیین شده در بودجه مصوب با توجه به گزارش عملیاتی و محاسباتی مأخوذه از دستگاه‌های مربوطه.

ج) تهیه و تدوین گزارش تفریغ بودجه بانضمام نظرات خود و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی.

در فصل دوم قانون دیوان محاسبات کشور (ماده ۲ تا ۷)، **وظایف و اختیارات** این دیوان محاسبات مشخص شده است.

فصل دوم. قانون دیوان محاسبات کشور

فصل دوم. وظایف و اختیارات (دیوان محاسبات)

ماده ۲. حسابرسی یا رسیدگی کلیه حساب‌های درآمد و هزینه و سایر دریافت‌ها و پرداخت‌ها و نیز صورت‌های مالی دستگاه‌ها از نظر مطابقت با قوانین و مقررات مالی و سایر قوانین مربوط و ضوابط لازم‌الاجرا.

تبصره. منظور از دستگاه‌ها در این قانون کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر واحدها که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند و به‌طورکلی هر واحد اجرایی که بر طبق اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی مالکیت عمومی بر آن‌ها مترتب بشود، می‌باشد. واحدهایی که شمول مقررات عمومی در مورد آن‌ها مستلزم ذکر نام است نیز مشمول این تعریف می‌باشند.

ماده ۳. بررسی وقوع عملیات مالی در دستگاه‌ها به‌منظور اطمینان از حصول و ارسال صحیح و به‌موقع درآمد و یا انجام هزینه و سایر دریافت‌ها و پرداخت‌ها.

ماده ۴. رسیدگی به موجودی حساب اموال و دارائی‌های دستگاه‌ها.

ماده ۵. بررسی جهت اطمینان از برقراری روش‌ها و دستورالعمل‌های مناسب مالی و کاربرد مؤثر آن‌ها در جهت نیل به هدف‌های دستگاه‌های مورد رسیدگی.

ماده ۶. اعلام نظر در خصوص لزوم وجود مرجع کنترل‌کننده داخلی و یا عدم کفایت مرجع کنترل‌کننده موجود در دستگاه‌های مورد رسیدگی با توجه به گزارش‌های حسابرسی‌ها و رسیدگی‌های انجام شده جهت حفظ حقوق بیت‌المال.

ماده ۷. رسیدگی به‌حساب کسری ابواب جمعی و تخلفات مالی و هر گونه اختلاف حساب مأمورین ذی‌ربط دولتی در اجرای قوانین و مقررات به ترتیب مقرر در این قانون.

- **نظارت قوه قضائیه (سازمان بازرسی کل کشور):** طبق تبصره ۲ ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات، هیئت‌های مستشاری در صورت احراز وقوع جرم ضمن اعلام رأی نسبت به ضرر و زیان وارده، پرونده را از طریق دادسرای دیوان محاسبات کشور برای تعقیب به مراجع قضایی ارسال خواهند داشت. همچنین طبق ماده ۲۵ همین قانون، هرگاه دیوان محاسبات کشور ضمن انجام وظایف به یکی از جرائم عمومی برخورد نماید مکلف است موضوع را از طریق دادستان دیوان محاسبات کشور برای تعقیب به مراجع قضایی اعلام نماید. این امر مانع از ادامه رسیدگی مزبور در دیوان محاسبات کشور نخواهد بود.

به‌موجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی، سازمان بازرسی کل کشور براساس حق نظارت قوه قضاییه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری زیر نظر رئیس قوه قضاییه تشکیل شده است؛ بنابراین نظارت قوه قضاییه بر حسن اجرای صحیح قوانین، بالطبع قوانین بودجه را نیز شامل می‌شود؛ اما به‌طورکلی و تخصصی نظارت بر قانون بودجه توسط دیوان محاسبات انجام خواه شد، و درصورتی‌که در دیوان محاسبات، احتمال وقوع جرم داده شود، پرونده به قوه قضائیه ارجاع داده خواهد شد. لذا نظارت سازمان بازرسی کل کشور یک نظارت کلی است که قانون اساسی حکمی کلی در این زمینه برای سازمان بازرسی کل کشور در نظر گرفته است.

اصل ۱۷۴ قانون اساسی

براساس حق نظارت قوهٔ قضاییه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رئیس قوهٔ قضاییه تشکیل می‌گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند.

- **نظارت پارلمانی (دیوان محاسبات):** نظارت پارلمانی در ایران از طریق دیوان محاسبات کشور و همچنین نمایندگان مجلس صورت می‌گیرد. این نظارت به‌منظور آگاهی از چگونگی پرداخت‌های دولت و استفاده از وجوه عمومی و دریافت‌های دولت صورت می‌گیرد.

دیوان محاسبات کشور مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی می‌باشد و در امور مالی و اداری استقلال داشته و اعتبار موردنیاز آن با پیشنهاد دیوان مذکور پس از تأیید کمیسیون دیوان محاسبات و بودجه مجلس شورای اسلامی جداگانه در لایحه بودجه کل کشور منظور می‌شود. تشخیص، انجام تعهد و تسجیل هزینه‌های آن با رعایت قوانین و مقررات از وظایف رئیس دیوان محاسبات و یا کسانی است که از طرف وی مجاز به این امور بشوند.

این امر، به نمایندگان مردم در مجالس مقننه، اختیار می‌دهد که مدیران سیاسی و کارکنان دولتی را، از راه‌ساز و کارهای نظارتی و ممیزی پاسخگو کنند. مدیران سیاسی نیز، مأموران فرودست خود را از راه سلسله مراتب اختیار و مسئولیت، و دادگاه‌ها و محاکم اداری نیز، مجریان را در برابر قانون پاسخگو می‌کنند (آکوین[1]، ۲۰۰۵).

فصل سوم قانون دیوان محاسبات کشور (ماده ۹ تا ماده ۲۲) به تعیین ساختار، سازمان و تشکیلات دیوان محاسبات پرداخته است.

فصل سوم. قانون دیوان محاسبات کشور
فصل سوم. سازمان و تشکیلات **(دیوان محاسبات)**
ماده ۹. دیوان محاسبات کشور مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی می‌باشد و در امور مالی و اداری استقلال داشته و اعتبار موردنیاز آن با پیشنهاد دیوان مذکور پس از تأیید کمیسیون دیوان محاسبات و بودجه مجلس شورای اسلامی جداگانه در لایحه بودجه کل کشور منظور می‌شود. تشخیص، انجام تعهد و تسجیل هزینه‌های آن با رعایت قوانین و مقررات از وظایف رئیس دیوان محاسبات و یا کسانی است که از طرف وی مجاز به این امور بشوند.
تبصره. دیوان محاسبات کشور از لحاظ مقررات مالی تابع آئین‌نامه خاصی خواهد بود که ظرف مدت ۲ ماه از تاریخ تصویب این اصلاحیه تهیه و با رعایت اصل (۷۴) قانون اساسی جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گردد.

1. Aucoin

ماده ۱۰. مقر دیوان محاسبات کشور در **تهران** است و در **مراکز استان‌ها** نیز دارای تشکیلات استان خواهد بود.

ماده ۱۱. رئیس دیوان محاسبات کشور **پس از افتتاح هر دوره** قانون‌گذاری به پیشنهاد کمیسیون دیوان محاسبات و بودجه[1] مجلس شورای اسلامی و تصویب نمایندگان ملت انتخاب می‌شود.

تبصره. برکناری رئیس دیوان محاسبات با پیشنهاد کمیسیون دیوان محاسبات و با تصویب اکثریت نمایندگان انجام می‌گیرد.

ماده ۱۲. دیوان محاسبات کشور دارای **یک دادسرا** و حداقل سه و حداکثر هفت **هیئت مستشاری** می‌باشد. هر هیئت مرکب از سه مستشار است که یکی از آن‌ها رئیس هیئت خواهد بود.

ماده ۱۳. دادسرای دیوان محاسبات کشور از **یک دادستان** و تعداد کافی دادیار و یک دفتر تشکیل می‌شود.

ماده ۱۴. دادستان دیوان محاسبات کشور پس از افتتاح هر دوره قانون‌گذاری به پیشنهاد کمیسیون دیوان محاسبات و بودجه مجلس شورای اسلامی و تصویب نمایندگان ملت انتخاب می‌شود. برکناری دادستان دیوان محاسبات به پیشنهاد کمیسیون دیوان محاسبات و با تصویب اکثریت نمایندگان مجلس خواهد بود.

ماده ۱۵. سایر اعضاء و تشکیلات دیوان محاسبات کشور عبارت‌اند از:

الف) چهار معاون

ب) تعداد مشاور لازم

ج) تعداد کافی حسابرس و کارشناس فنی

د) مستخدمین اداری

ماده ۱۶. انتخاب **هیئت‌های مستشاری** از طریق زیر به عمل می‌آید. رئیس دیوان محاسبات کشور پس از دریافت حکم حداقل اسامی ۱۵ نفر از افراد امین و متدین و کاردان را حتی‌الامکان از میان افراد واجد شرایط دیوان محاسبات کشور به کمیسیون دیوان محاسبات، بودجه و امور مالی مجلس پیشنهاد خواهد نمود. کمیسیون از بین افراد مذکور حداقل ۹ نفر را به‌عنوان اعضای اصلی هیئت مستشاری و سه نفر را به‌عنوان اعضای جانشین انتخاب و به رئیس دیوان محاسبات کشور معرفی خواهد کرد.

---

۱. این کمیسیون هم‌اکنون با عنوان کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات، فعالیت می‌کند.

تبصره ۱. افزایش تعداد هیئت‌های مستشاری، تعیین رؤسای هیئت‌ها و صدور حکم مستشاران از وظایف رئیس دیوان محاسبات کشور می‌باشد.

تبصره ۲. در صورت نیاز به افزایش هیئت‌های مستشاری رئیس دیوان محاسبات کشور به ازای هر هیئت ۵ نفر را که واجد شرایط مذکور در این ماده باشند، به کمیسیون دیوان محاسبات، بودجه و امورمالی مجلس معرفی خواهد نمود. کمیسیون از میان افراد پیشنهادی سه نفر را به‌عنوان عضو اصلی هیئت مستشاری و یک نفر را به‌عنوان عضو جانشین انتخاب و به رئیس دیوان محاسبات کشور معرفی خواهد کرد.

ماده ۱۷. ملغی شد (۱۳۷۰/۵/۲۰)

ماده ۱۸. رئیس و دادستان و اعضا هیئت‌های مستشاری تا انتخاب و معرفی اعضاء جدید در هر دوره قانون‌گذاری به کار خود ادامه خواهند داد و انتخاب مجدد آن‌ها بلامانع است.

ماده ۱۹. جلسات هیئت‌های مستشاری با حضور سه نفر رسمیت خواهد داشت و آراء صادره با اکثریت معتبر است. در مواردی که عده آن‌ها کمتر از سه نفر باشد به درخواست هیئت از طرف رئیس دیوان محاسبات کشور کمبود از بین مستشاران سایر هیئت‌ها انتخاب و در رسیدگی و اتخاذ تصمیم شرکت خواهند نمود.

ماده ۲۰. اعضا جانشین موضوع ماده ۱۶ با انتخاب و از طرف رئیس دیوان محاسبات کشور در موارد ذیل به عضویت هیئت‌های مستشاری درخواهند آمد:

۱. در مورد فوت یا استعفا یا بازنشستگی یکی از اعضا هیئت‌ها
۲. در مواردی که هر یک از مستشاران به علتی برای مدتی بیش از ۴ ماه متوالی از انجام وظیفه بازماند.

تبصره. اعضاء جانشین قبل از اینکه به‌موجب این ماده به کار دعوت شوند وظایفی را که از طرف دستگاه‌های مربوط به آن‌ها ارجاع می‌شود انجام خواهند داد.

ماده ۲۱. دادستان دیوان محاسبات کشور در حدود قوانین و مقررات مالی در حفظ حقوق بیت‌المال اقدام می‌نماید و در انجام وظایف خود می‌تواند به هر یک از دستگاه‌ها شخصاً مراجعه و یا این مأموریت را به یکی از دادیاران محول نماید.

تبصره ۱. هرگاه در مواعد مقرر حساب ماهانه یا سالانه و صورت‌های مالی و هر نوع سند و یا مدرک موردنیاز در اختیار دیوان محاسبات کشور قرار نگیرد، دادستان دیوان محاسبات کشور موظف است به‌محض اعلام، علیه مسئول یا مسئولین امر دادخواست تنظیم و جهت طرح در هیئت‌های مستشاری به رئیس دیوان محاسبات کشور ارسال نماید.

تبصره ۲. دادستان دیوان محاسبات کشور موظف است به مورد کسری ابواب جمعی مسئولین و موارد مذکور در ماده (۲۳) این قانون و همچنین سایر مواردی که رسیدگی به آن‌ها در صلاحیت دیوان محاسبات کشور می‌باشد، رسیدگی و پس از تکمیل پرونده با صدور دادخواست مراتب را جهت طرح در هیئت‌های مستشاری به رئیس دیوان محاسبات کشور اعلام دارد.

تبصره ۳. رئیس دیوان محاسبات کشورم کلف است حداکثر ظرف ده روز دادخواست دادستان را به هیئت‌های مذکور ارجاع دهد.

ماده ۲۲. دیوان محاسبات کشور از لحاظ مقررات استخدامی تابع آئین‌نامه خاصی خواهد بود که از طرف دیوان مزبور تهیه و با رعایت اصل ۷۴ قانون اساسی به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد و تا تصویب آئین‌نامه فوق‌الذکر تابع قانون استخدام کشوری خواهد بود.

نحوه کار هیئت‌های مستشاری و نوع بررسی آن‌ها در فصل چهارم قانون دیوان محاسبات کشور (ماده ۲۳ تا ۳۶) به‌تفصیل بیان شده است.

فصل چهارم. قانون دیوان محاسبات کشور

ماده ۲۳. هیئت‌های مستشاری علاوه بر موارد مذکور در این قانون به موارد زیر نیز رسیدگی و انشاء رأی می‌نماید.

الف) عدم ارائه صورت‌های مالی، حساب درآمد و هزینه، دفاتر قانونی و صورت‌حساب کسری و یا اسناد و مدارک در موعد مقرر به دیوان محاسبات کشور.

ب) تعهد زائد بر اعتبار و یا عدم رعایت قوانین و مقررات مالی.

ج) عدم واریز به‌موقع درآمد و سایر منابع تأمین اعتبار منظور در بودجه عمومی به‌حساب مربوط و همچنین عدم واریز وجوهی که به‌عنوان سپرده یا وجه‌الضمان و یا وثیقه و یا نظایر آن‌ها دریافت می‌گردد.

د) عدم پرداخت به‌موقع تعهدات دولت که موجب ضرر و زیان به بیت‌المال می‌گردد.

هـ) سوءاستفاده و غفلت و تسامح در حفظ اموال و اسناد و وجوه دولتی و یا هر خرج یا تصمیم نادرست که باعث اتلاف یا تضییع بیت‌المال بشود.

ی) رسیدگی و صدور رأی نسبت به گزارش‌های حسابرسی و گواهی حساب‌های صادره توسط دیوان محاسبات کشور.

و) پرونده‌های کسری ابواب‌جمعی مسئولین مربوط.

ز) ایجاد موانع و محظورات غیرقابل‌توجیه از ناحیه مسئولین ذی‌ربط دستگاه‌ها در قبال ممیزین و یا حسابرس‌ها و سایر کارشناسان دیوان محاسبات کشور در جهت انجام وظایف آنان.

ح) پرداخت و دریافت‌هایی که خلاف قوانین موجود به دستور کتبی مقامات مسئول صورت گیرد.

ط) تأیید و یا صدور رأی نسبت به گزارش‌های حسابرسان داخلی و خارجی شرکت‌ها و مؤسسات و سازمان‌های مربوط.

تبصره ۱. هیئت‌ها در صورت احراز وقوع تخلف ضمن صدور رأی نسبت به ضرر و زیان وارده متخلفین را حسب مورد به مجازات‌های اداری ذیل محکوم می‌نماید:

الف) توبیخ کتبی با درج در پرونده استخدامی.

ب) کسر حقوق و مزایا حداکثر یک‌سوم از یک ماه تا یک سال.

ج) انفصال موقت از یک ماه تا یک سال.

د) اخراج از محل خدمت.

هـ) انفصال دائم از خدمات دولتی.

تبصره ۲. هیئت‌ها در صورت احراز وقوع جرم ضمن اعلام رأی نسبت به ضرر و زیان وارده، پرونده را از طریق دادسرای دیوان محاسبات کشور برای تعقیب به مراجع قضایی ارسال خواهند داشت.

تبصره ۳. آراء هیئت‌های مستشاری در موارد بندهای (الف) و (ب) و (ج) تبصره ۱ این ماده قطعی و لازم‌الاجرا است و در مورد بندهای (د) و (ه) در مدت ۲۰ روز از تاریخ ابلاغ در هیئتی مرکب از سه نفر از مستشاران که در پرونده مطروحه سابقه رأی نداشته باشند با تعیین رئیس دیوان محاسبات کشور قابل تجدیدنظر می‌باشد.

ماده ۲۴. هرگاه ثابت شود که از ناحیه مسئولان بدون سوءنیت ضرری به بیت‌المال وارد شده است، از طرف هیئت‌های مستشاری رأی به جبران آن طبق ماده ۲۸ این قانون صادر خواهد شد و در مورد تخلفاتی که ناشی از دستور رئیس‌جمهوری و نخست‌وزیر و وزرا بوده و اثر مالی داشته باشد علاوه بر جبران ضرر، گزارش لازم حسب مورد جهت استحضار و اخذ تصمیم به مجلس داده خواهد شد.

ماده ۲۵. هرگاه دیوان محاسبات کشور ضمن انجام وظایف به یکی از جرائم عمومی برخورد نماید مکلف است موضوع را از طریق دادستان دیوان محاسبات کشور برای تعقیب به مراجع قضایی اعلام نماید. این امر مانع از ادامه رسیدگی مزبور در دیوان محاسبات کشور نخواهد بود.

ماده ۲۶. آراء دیوان محاسبات کشور را دادستان و یا نماینده او برای اجرا به دستگاه‌های مربوط ابلاغ و نسخه‌ای از آن را به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال و در اجرای آن‌ها مراقبت می‌نماید. درصورتی‌که آراء مزبور بلااجرا بماند دادستان دیوان محاسبات کشور موظف است مراتب را به مجلس شورای اسلامی اعلام نماید.

ماده ۲۷. هیئت‌های مستشاری اسناد و مدارکی را که مورد تقاضای دادستان دیوان محاسبات کشور باشد در اختیار مشارالیه می‌گذارد.

ماده ۲۸. آراء هیئت‌های مستشاری ظرف بیست روز از تاریخ ابلاغ به محکوم‌علیه، از طرف وی و دادستان قابل تجدیدنظر است. مرجع تجدیدنظر منحصراً به موارد اعتراض رسیدگی و مبادرت به صدور حکم می‌نماید. حکم صادره قطعی است. درصورتی‌که رأی صادره هیئت‌های مستشاری مستند به قبول محکوم‌علیه و دادستان باشد و یا حضوری بوده و ابلاغ نیز واقعی باشد با انقضای موعد مذکور این رأی قطعی و لازم‌الاجرا خواهد بود.

تبصره ۱. مرجع رسیدگی به تقاضای تجدیدنظر محکمه صالحه است که تشکیل می‌شود از یک نفر حاکم شرع به انتخاب شورای قضایی و دو نفر از مستشاران دیوان محاسبات به‌عنوان کارشناس و به انتخاب رئیس دیوان که در پرونده مطروحه سابقه رأی نداشته باشند. محل تشکیل محکمه مذکور در تهران خواهد بود.

تبصره ۲. در مواردی که ابلاغ واقعی آراء هیئت‌ها میسر نباشد و نیز در مورد آرای غیابی با انقضای موعد مقرر در ماده ۲۸ دادستان دیوان محاسبات مکلف است پرونده را به انضمام رأی صادره و با اظهارنظر به مرجع تجدیدنظر مذکور در تبصره یک این ماده ارسال نماید. اعلام قطعیت با مرجع تجدیدنظر مذکور در تبصره یک این ماده خواهد بود.

ماده ۲۹. تقاضای اعاده دادرسی در موارد زیر قبول می‌شود:

الف) درصورتی‌که در نوشتن ارقام یا در عملیات حسابداری اشتباهی شده باشد.

ب) درصورتی‌که ضمن رسیدگی به سایر حساب‌ها ثابت شود که اقلامی به‌حساب نیامده و یا مکرر به‌حساب آمده است.

ج) هرگاه پس از صدور رأی و حکم اسنادی به دست آید که محرز شود اسناد مزبور در موقع رسیدگی موجود بوده لیکن به عللی در دسترس نبوده و یا مورد توجه هیئت قرار نگرفته باشد.

د) هرگاه رأی و حکم به استناد اسنادی صادر شده که مجعول بودن اسناد مزبور در مراجع دادگستری به‌حکم قطعی ثابت شده باشد.

تبصره ۱. تقاضای اعاده دادرسی در محکمه‌ای رسیدگی و مورد صدور حکم واقع می‌شود که حکم قبلی را صادر نموده است و منحصر به قسمت‌هایی از حساب است که مورد تقاضای اعاده دادرسی واقع شده است. تقاضای اعاده دادرسی موجب توقف اجرای حکم نیست مگر پس از اخذ تأمین مقتضی.

تبصره ۲. محکمه مکلف است ظرف یک ماه نظر خود را مبنی بر قبول و یا رد تقاضای اعاده دادرسی اعلام نماید.

ماده ۳۰. رسیدگی به پرونده‌ها در هیئت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر تابع تشریفات آئین دادرسی نبوده و هیئت‌های مستشاری و یا حاکم شرع از طریق دفتر دیوان محاسبات کشور دستور تعیین وقت رسیدگی خواهند داد. دفتر بلافاصله به هر نحوی که ابلاغ وقت ممکن باشد، وقت رسیدگی را به اطلاع اشخاصی که حضور آنان در جلسه رسیدگی لازم است، می‌رساند. هیئت و یا محکمه پس از استماع نظر دادستان و یا نماینده او مبادرت به صدور رأی و یا حکم می‌نماید. ابلاغ آرای هیئت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر نیز بلافاصله به ترتیب فوق انجام می‌گیرد.

عدم حضور اشخاص ذی‌ربط پس از ابلاغ وقت مانع رسیدگی نخواهد بود.

تبصره ۱. درصورتی‌که ابلاغ وقت به‌وسیله دفتر دیوان محاسبات کشور میسر نباشد ضابطین دادگستری سراسر کشور مکلف به ابلاغ اوراق دفتر مذکور می‌باشند.

تبصره ۲. ابلاغ آرای هیئت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر نیز بلافاصله به ترتیب فوق انجام می‌گیرد.

ماده ۳۱. هرگاه یکی از هیئت‌های مستشاری ضمن رسیدگی متوجه شود موردی که قبلاً رسیدگی و نسبت به آن رأی صادره گردیده است از موارد اعاده دادرسی است باید حسب مورد مراتب را کتباً به محکوم‌علیه یا دادستان اعلام کند.

ماده ۳۲. تصحیح و رفع ابهام آراء هیئت‌های مستشاری و احکام دادگاه تجدیدنظر با هیئت‌ها و دادگاه صادرکننده رأی و حکم می‌باشد.

ماده ۳۳. مطالبات دولت ناشی از آراء و احکام قطعی صادره بر طبق مقررات اجرائی احکام مراجع قضایی خواهد بود.

ماده ۳۴. رسیدگی و صدور رأی از دیوان محاسبات کشور و همچنین احکام مرجع تجدیدنظر مبنی بر جبران خسارت در مورد اشخاص مانع رسیدگی و محکومیت آنان به مجازات‌های اداری یا تعقیب کیفری در مراجع صالحه نخواهد بود.

ماده ۳۵. دادسرای دیوان محاسبات کشور می‌تواند درخواست تأمین خواسته و یا محکوم‌به را از محکمه تجدیدنظر بنماید. محکمه مذکور درصورتی‌که دلایل درخواست تأمین را کافی بداند، قرار مقتضی صادر می‌نماید. قرار مذکور طبق مقررات اجرایی مربوط به احکام تأمین خواسته قابل اجرا می‌باشد.

ماده ۳۶. هیئت عمومی با حضور حداقل سه‌چهارم از مستشاران اصلی دیوان محاسبات کشور با دعوت و به ریاست رئیس دیوان محاسبات کشور برای رسیدگی به موارد زیر تشکیل می‌شود. تصمیمات هیئت با رأی اکثریت مطلق حاضرین در جلسه معتبر است.

الف) ایجاد هماهنگی و وحدت رویه در انجام وظایف هیئت‌های مستشاری.

ب) صدور رأی در خصوص تفریغ بودجه و گزارش نهایی آن.

ج) سایر مواردی که رئیس دیوان محاسبات کشور تشکیل هیئت عمومی را لازم بداند.

تبصره. تاریخ جلسات هیئت عمومی و دستور جلسه به دادستان دیوان محاسبات کشور اعلام می‌شود و دادستان مکلف به حضور در این جلسه بوده و دارای حق رأی می‌باشد.

- **نظارت پارلمانی در طی سال مالی:** حق نظارت مجلس بر اجرای بودجه عمومی دولت از حق تصویب بودجه در مجلس نشئت می‌گیرد. نظارت پارلمانی در هنگام اجرای بودجه در طی سال مالی معمولاً به‌صورت طرح سؤال و یا استیضاح هیئت‌وزیران و یا هر یک از وزرا انجام می‌شود. علاوه بر این، مکلف کردن دولت و دستگاه‌های دولتی به ارائه گزارش عملکرد در مقاطع زمانی سه‌ماهه و شش‌ماهه به کمیسیون‌های مجلس در قوانین عادی (نظیر قانون محاسبات عمومی، قانون بودجه سنواتی، قوانین برنامه‌های پنج ساله توسعه)، را می‌توان از دیگر روش‌های اعمال نظارت مجلس بر بودجه عمومی دولت در ایران دانست. البته ذکر این نکته لازم است که تعداد این‌گونه گزارش‌ها که می‌باید از عملکرد تبصره‌های بودجه سالیانه، در قوه مجریه (دولت، سازمان برنامه و بودجه، دستگاه‌های اجرایی، یا سایر مراجع مذکور در احکام تبصره‌ها) در قوه مجریه تهیه و به قوه مقننه ارائه شود، در سال‌های اخیر زیاده بوده است، اما از آنجائی که جایگاه و چگونگی استفاده نظام‌مند از آن‌ها روشن نبوده، اغلب به‌موقع تهیه یا بررسی و تصویب نمی‌شده است. در نتیجه، تعداد گزارش‌های عملکرد تبصره‌ها کاهش یافته و اطلاعات منظمی از نظارت و ارزیابی قوه مقننه درباره تأثیر احکام در تصمیم بعدی نمایندگان وجود نداشته یا کمرنگ است.

- **نظارت پارلمانی پس از پایان سال مالی (دیوان محاسبات):** مهم‌ترین و جامع‌ترین گزارشی که مجلس به‌صورت مستقیم از عملکرد بودجه دریافت می‌کند گزارش تفریغ بودجه است، که توسط دیوان محاسبات تهیه می‌شود. نظارت پارلمانی در پایان سال مالی از طریق رسیدگی به گزارش تفریغ بودجه اعمال می‌گردد. رسیدگی و تصویب تفریغ بودجه، مستقیم‌ترین روش اعمال نظارت مجلس بر بودجه دولت است.

کلمه تفریغ در لغت به معنی فارغ شدن می‌باشد و منظور از تفریغ بودجه، ارائه و بررسی حساب‌های دولت طبق قانون بودجه و برنامه مصوب و در واقع حسابرسی کلی عملیات مالی دولت توسط مجلس از طریق تطبیق عملیات انجام شده با هدف‌ها و برنامه‌های پیش‌بینی شده می‌باشد.

یک تفریغ بودجه مطلوب نتیجه اجرای سیاست‌ها، میزان قطعی وصولی‌ها، انجام پرداخت‌ها و تجزیه و تحلیل میزان موفقیت دولت در اجرای برنامه‌ها را نشان می‌دهد. تفریغ بودجه به‌عنوان یکی از ابزارهای مهم مدیریت عمومی جامعه، نقش فوق‌العاده‌ای در انعکاس عملیات گذشته دارد و مهم‌ترین منبع اطلاعات برای برنامه‌ریزی آینده می‌باشد.

اصل ۵۵ قانون اساسی
دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود.

در برداشت عملی، تفریغ بودجه یعنی اعلام اینکه بودجه مصوب مطابق با مفاد قانون بودجه مصوب اجرا شده است، ارقام قطعی درآمدها وصول شده‌اند، هزینه‌های پیش‌بینی شده در محل خود به‌صورت قطعی و به میزان اعتبار مقرر جذب شده‌اند و صحت آن‌ها مورد تأیید دیوان محاسبات است.

اولین گزارش تفریغ بودجه که توسط دیوان محاسبات کشور تهیه شد مربوط به سال ۱۳۶۱ بود که در اسفندماه ۱۳۷۰ به مجلس تقدیم گردد. دومین گزارش دیوان مربوط به سال‌های ۱۳۶۹ و ۱۳۷۰ بود که در شهریورماه ۱۳۷۳ به مجلس تقدیم گردید.

تفریغ بودجه نه تنها از لحاظ کمی، اعتبارات مصوب را با هزینه‌های انجام شده کنترل می‌نماید، بلکه از نظر کیفی نیز می‌باید توانایی یا عدم توانایی دولت را در انجام وظایف خودارزیابی نماید.

- **محتوای گزارش تفریغ بودجه:** یک گزارش تفریغ بودجه باید حداقل حاوی اطلاعات زیر باشد.

۱. محدوده رسیدگی: در مقدمه گزارش تفریغ بودجه بایستی ابعاد و محدوده رسیدگی دیوان محاسبات کشور به حساب‌های سازمان‌های دولتی که نتایج عملکرد مالی آن‌ها در گزارش تفریغ بودجه درج شده است، روشن گردد.

۲. ویژگی‌های صورتحساب عملکرد سالانه بودجه کل کشور: صورتحساب عملکرد سالانه بودجه کل کشور منبع اصلی تهیه گزارش تفریغ بودجه می‌باشد، لذا خصوصیات صورتحساب مذکور که توسط دولت تهیه شده است بایستی در گزارش منعکس گردد.

۳. رعایت اصل کنترل بودجه‌ای: در گزارش تفریغ بودجه بایستی براساس اصل افشای حقایق، در مورد مصرف اعتبارات مصوب تخصیص یافته دستگاه‌های دولتی در قالب تقسیمات، عناوین و طبقه‌بندی‌های بودجه‌ای و مفاد موافقت‌نامه‌های تبادل شده بین دستگاه‌های اجرایی و سازمان برنامه و بودجه اظهارنظر شود.

۴. مصرف صحیح هر یک از وجوه دولتی: با رعایت اصل لزوم نگهداری حساب‌های مستقل برای وجوه دولتی، دیوان محاسبات کشور با استفاده از گزارش حسابرسی حسابرسان خود، با بررسی سیستم حسابداری دستگاه‌های دولتی بایستی از گزارش تفریغ بودجه منعکس نماید.

۵. رعایت قوانین و مقررات: اعتبارات مصوب تخصیص یافته دستگاه‌های دولتی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند، بایستی با رعایت قوانین و مقررات مالی و محاسباتی مصرف شود. تخلف دستگاه‌های دولتی از قوانین و مقررات حاکم بر مصرف وجوه دولتی بایستی به نحوی جمع‌آوری، طبقه‌بندی و

ریشه‌یابی گردد که در موقع ارائه آن در قالب گزارش تفریغ بودجه پاسخگوی سؤالات باشد.

۶. **اعتبارات خارج از شمول قانون محاسبات عمومی:** بخشی از اعتبارات بودجه سالانه دولت به‌موجب مجوزهای قانونی بدون رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولتی مصرف می‌شود نحوه مصرف این قبیل اعتبارات علت استفاده دولتی و آثار جانبی مثبت و منفی اعتبارات مورد بحث بایستی در گزارش تفریغ بودجه منعکس گردد.

۷. **مقایسه درآمدهای واقعی با درآمدهای پیش‌بینی شده:** در رابطه با وصول صحیح و به‌موقع درآمدها و همچنین رعایت اصل تمرکز عایدات در حساب‌های خزانه کل در اصل ۵۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی مورد تأکید قرار گرفته است و می‌بایست در گزارش تفریغ بودجه اظهارنظر و موارد خلاف منعکس گردد.

۸. **پرداخت‌های غیرقطعی جاری و سنواتی:** نسبت پرداخت‌های غیرقطعی سال مورد عمل بودجه به‌کل اعتبارات سالانه در گزارش تفریغ بودجه منعکس گردد و در خصوص تناسب یا عدم تناسب آن با پرداخت‌های قطعی اظهارنظر شود.

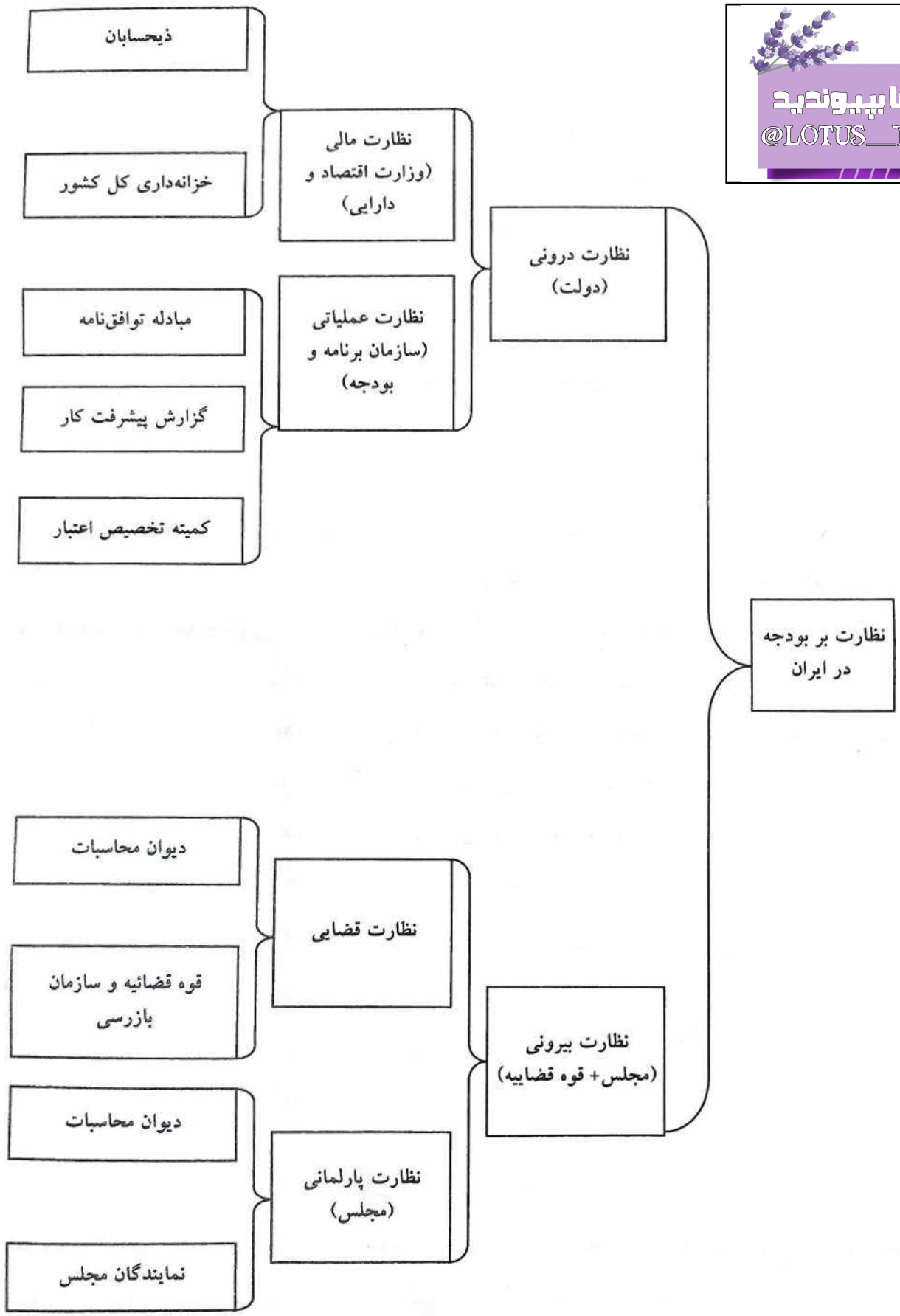
۹. **وضعیت شرکت‌های دولتی:** در گزارش تفریغ بودجه نسبت به وضعیت مالی شرکت‌های دولتی و کاهش یا افزایش درآمدهای آن‌ها اظهارنظر شود و نظرات دیوان محاسبات کشور در مورد عملکرد شرکت‌های دولتی مورد بحث، منعکس گردد.

از مهم‌ترین علل ضعف گزارش‌های تفریغ بودجه، عدم ضمانت اجرایی دستاوردها و نتایج ارزیابی‌های مربوط است. این گزارش‌ها حالت طرح یا لایحه نداشته و تبدیل به احکام قانونی لازم‌الاجرا نمی‌شود. هر چند وجود تخلف‌های مالی در دستگاه‌های اجرایی، بدون تهیه تفریغ بودجه نیز در هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات و قو قضائیه قابل‌پیگیری است.

۵-۱-۵-۲ تقسیم‌بندی زمانی نظارت مالی بر بودجه

از منظر **زمانی**، نظارت **مالی** در کشور ما به ۲ صورت **نظارت قبل از خرج** و **نظارت بعد از خرج** انجام می‌شود؛ که به‌موجب ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی، مراکز زیر موظف به انجام نظارت‌های مالی در زمان‌های مختلف هستند.

به ما بپیوندید
@LOTUS_PNU



شکل ۵-۲. شمایی کلی از انواع نظارت بر بودجه در ایران

جدول ۵-۱۱. نظارت قبل، حین و بعد از خرج

نظارت قبل از خرج و حین خرج تطبیق مخارج دستگاه‌های دولتی با قوانین و مقررات مربوط. قبل از آنکه خرج یا هزینه به مرحله پرداخت برسد، باید صحت خرج از نظر مطابقت با قوانین و مقررات اثبات شود.	توسط: **دولت** از طریق: - **ذیحساب (وزارت امور اقتصادی و دارایی)** - **سازمان برنامه و بودجه**
نظارت بعد از خرج به‌موجب اصل ۵۵ قانون اساسی، ارزیابی مالی دستگاه‌های اجرایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند بر عهده دیوان محاسبات است	توسط: **قوه قضائیه / مجلس** از طریق: - **دیوان محاسبات** - **قو قضائیه و سازمان بازرسی کل کشور**

سیستم نظارت قبل از خرج که بخش مهمی از نظام نظارت مالی یک کشور را تشکیل می‌دهد، به دلیل ارتباط نزدیکی که با انجام مخارج مربوط به طرح‌ها و فعالیت‌ها و برنامه‌های موردنظر در بودجه دارد همواره مورد توجه بوده است. در دنیای امروز مفهوم کنترل از عامل محدودیت به مفهوم نوین عامل هدایت تغییریافته تا نه تنها با مفهوم تفویض اختیار و نوآوری و خلاقیت که بر کسب نتایج تأکید دارد تناقض نداشته باشد، بلکه مکمل مفهوم مذکور باشد.

خلاصهٔ فصل پنجم

کشورهای مختلف از فرایندهای متفاوتی با توجه به ساختار حاکمیتی دولت و مجلس برای تهیه بودجه استفاده می‌کنند. در ایران فراگرد بودجه‌ریزی دولتی دارای ۵ مرحله است:

مرحله ۱- مقدمات و سیاست‌گذاری بودجه: در این مرحله به بررسی و ارزیابی مقدماتی بودجه و تهیه گزارش اقتصادی سالانه کشور پرداخته می‌شود و همچنین سیاست‌های بودجه تعیین و درنهایت بخشنامه بودجه توسط رئیس‌جمهور ابلاغ می‌شود.

مرحله ۲- تهیه و تدوین و تنظیم بودجه: تهیه و تنظیم بودجه یکی از فعالیت‌های اصلی و مهم دولت در هرسال می‌باشد. به استناد اصل ۵۲ قانون اساسی دولت وظیفه تهیه بودجه را بر عهده دارد و مجلس عهده‌دار رسیدگی به بودجه و تصویب آن خواهد بود. تهیه و تدوین سند بودجه، امری پیچیده، وقت‌گیر و پرهزینه

بوده که در واقع تمام دستگاه‌ها و شرکت‌ها و مؤسسات و بانک‌های دولتی را درگیر می‌کند. مرحله تهیه و تدوین بودجه با محوریت سازمان برنامه‌وبودجه دنبال می‌شود و شامل قسمت‌های زیر است. تهیه و تنظیم بودجه در دو سطح دستگاه‌های اجرایی (ملی و استانی) و سطح کل کشور به‌صورت مجزا انجام می‌گیرد.

مرحله ۳- تصویب بودجه: لایحه بودجه مهم‌ترین لایحه‌ای است که دولت به مجلس می‌دهد و بررسی این لایحه و تصویب آن در مجلس ازجمله مهم‌ترین و حساس‌ترین فعالیت‌های سالیانه قوه مقننه است. نحوه بررسی لایحه بودجه در مجلس توسط قانون آئین‌نامه داخلی مجلس شرح داده می‌شود (آئین‌نامه داخلی توسط مجلس مصوب می‌شود و مجلس می‌تواند نسبت به اصلاح و تغییر آن اقدام کند).

مرحله ۴- اجرای بودجه: اجرای بودجه، مرحله‌ای اساسی در فرآیند گردش بودجه است و در توفیق دولت و تحقق هدف‌ها و آرمان‌های اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جامعه مهم‌ترین نقش را دارد زیرا نه تنها تمام عملیات مربوط به تهیه و تنظیم و تصویب بودجه، بلکه مراحل بعدی آن یعنی نظارت و کنترل نیز برای اطمینان از اجرای صحیح صورت می‌گیرد.

مرحله ۵- کنترل و نظارت بودجه: نظارت دقیق بر چگونگی اجرای بودجه از اهمیت خاصی برخوردار بوده و نقش مهمی در تحقق اهداف پیش‌بینی شده در بودجه و برنامه‌های دولتی خواهد داشت. در ایران و در یک تقسیم‌بندی کلی، نظارت بر بودجه شامل نظارت درونی و نظارت بیرونی می‌باشد.

۱. نظارت درونی (دولت)؛

۲. نظارت بیرونی (مجلس - قوه قضائیه).

خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل پنجم

۱. اولین مرحله فراگرد بودجه‌ریزی دولتی در ایران کدام است؟

الف) مقدمات و سیاست‌گذاری بودجه

ب) تهیه و تدوین و تنظیم بودجه

ج) تصویب بودجه

د) اجرا بودجه

۲. برآیند مرحله اول بودجه‌ریزی (مقدمات و سیاست‌گذاری) چیست؟
الف) گزارش وضعیت اقتصادی ب) گزارش اقتصاد
ج) تهیه متن لایحه بودجه د) بخشنامه بودجه

۳. در ایران کدام‌یک از موارد زیر جزء برنامه‌های بلندمدت می‌باشد؟
الف) برنامه‌های توسعه اقتصادی ب) سند چشم‌انداز
ج) برنامه توسعه ملی د) بودجه

۴. در سطوح برنامه‌ریزی، بودجه نوعی برنامه ..... است.
الف) میان‌مدت ب) کوتاه‌مدت
ج) بلندمدت د) راهبردی

۵. برنامه‌های توسعه اقتصادی و عمرانی در ایران چند ساله هستند؟
الف) بیست ساله ب) سالانه
ج) پنج ساله د) ده ساله

۶. ریل‌گذاری بودجه در کدام مرحله صورت می‌گیرد؟
الف) مقدمات و سیاست‌گذاری ب) تهیه و تدوین و تنظیم بودجه
ج) تصویب د) اجرا

۷. متولی تهیه و تنظیم بودجه در دولت کدام نهاد است؟
الف) معاونت اقتصادی ریاست جمهوری
ب) سازمان برنامه و بودجه
ج) بانک مرکزی
د) وزارت اقتصاد

۸. وظیفه دبیرخانه شورای اقتصاد بر عهده کدام نهاد است؟
الف) وزارت اقتصاد
ب) بانک مرکزی
ج) معاونت اقتصادی ریاست جمهوری
د) سازمان برنامه و بودجه

۹. در ساختار فعلی ریاست شورای اقتصاد بر عهده کیست؟
الف) رئیس سازمان برنامه و بودجه ب) وزیر اقتصاد
ج) رئیس بانک مرکزی د) رئیس‌جمهور

۱۰. هدف از تهیه گزارش اقتصادی سالانه در مرحله مقدمات و سیاست‌گذاری چیست؟

الف) تعیین وضعیت فعلی و جهت‌گیری سال آینده دولت

ب) تعیین زمان‌بندی تهیه و تدوین و تنظیم بودجه

ج) تعیین موانع موجود

د) تعیین ردیف‌های بودجه

۱۱. سیاست‌های بودجه‌ای در کدام نهاد تعیین می‌شوند؟

الف) سازمان برنامه و بودجه

ب) شورای اقتصادی

ج) معاونت اقتصادی ریاست جمهوری

د) مجلس

۱۲. عالی‌ترین مرجع سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی اقتصادی کشور کدام نهاد است؟

الف) شورای اقتصاد ب) سازمان برنامه و بودجه

ج) کمیسیون تلفیق د) وزارت اقتصاد

۱۳. سیاست‌های بودجه در ..... تعیین و برای تصویب به ..... ارسال می‌شود.

الف) دولت – مجلس ب) سازمان برنامه – شورای اقتصاد

ج) شورای اقتصاد- هیئت دولت د) هیئت دولت – ریاست جمهوری

۱۴. گزارش اقتصادی در ..... تهیه و به ..... ارائه می‌شود.

الف) دولت – مجلس

ب) سازمان برنامه - شورای اقتصاد

ج) شورای اقتصاد - هیئت دولت

د) هیئت دولت - ریاست جمهوری

۱۵. سیاست‌های بودجه در قالب ..... و توسط ..... ابلاغ می‌شوند.

الف) لایحه بودجه – ریاست‌جمهور

ب) قانون بودجه – ریاست مجلس

ج) ضوابط اجرایی بودجه – سازمان برنامه و بودجه

د) بخشنامه بودجه – ریاست جمهوری

۱۶. بخشنامه بودجه معمولاً در چه زمانی از سال ابلاغ می‌شود؟

الف) ابتدای سال

ب) مهرماه

ج) هم‌زمان با ارسال لایحه بودجه به مجلس

د) بعد از تصویب بودجه در مجلس

۱۷. در چه سندی از دستگاه‌های اجرایی خواسته می‌شود با رعایت مفاد آن نسبت به ارسال بودجه‌های پیشنهادی خود اقدام کنند؟

الف) بخشنامه بودجه

ب) ضوابط اجرایی بودجه

ج) بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد

د) لایحه بودجه

۱۸. برنامه زمان‌بندی تهیه و تنظیم لایحه بودجه به پیوست کدام‌یک از موارد زیر می‌باشد؟

الف) لایحه بودجه ب) قانون بودجه

ج) بخشنامه بودجه د) ضوابط اجرایی بودجه

۱۹. مهم‌ترین سند مالی دولت کدام است؟

الف) بودجه ب) برنامه

ج) چشم‌انداز د) برنامه توسعه ملی

۲۰. به استناد اصل ۵۲ قانون اساس وظیفه تهیه بودجه بر عهده کدام نهاد است؟

الف) بانک مرکزی ب) شورای اقتصاد

ج) دولت د) مجلس

۲۱. به استناد اصل ۱۲۶ قانون اساس مسئولیت امور بودجه‌ریزی و اداره کشور بر عهده کیست؟

الف) ریاست سازمان برنامه و بودجه

ب) ریاست مجمع تشخیص مصلحت نظام

ج) ریاست‌جمهور

د) ریاست مجلس

۲۲. امور بودجه دستگاه‌های اجرایی ملی (وزارتخانه‌ها) توسط چه نهادی پیگیری می‌شود؟

الف) دفتر بودجه وزارتخانه ب) معاونت مالی و اداری

ج) معاونت امور مجلس د) معاونت امور اقتصادی

۲۳. تهیه و تنظیم بودجه دستگاه‌های اجرایی در چه سطوحی می‌باشد؟

الف) ملی - استانی ب) ملی - بین‌المللی

ج) کلان - خرد د) بلندمدت - کوتاه‌مدت

۲۴. کدام‌یک از برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب را می‌توان نقطه عطفی در توجه به استان‌ها در حوزه اسناد بالادستی و بودجه‌ریزی دانست؟

الف) برنامه دوم ب) برنامه سوم

ج) برنامه چهارم د) برنامه پنج

۲۵. وابسته کردن اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هر استان به درآمد آن استان از رویکردهای تحولی برنامه ..... توسعه بود.

الف) برنامه دوم ب) برنامه سوم

ج) برنامه چهارم د) برنامه پنجم

۲۶. قسمت اصلی بودجه کل کشور کدام است؟

الف) بودجه شرکت‌های دولتی

ب) بودجه بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت

ج) بودجه عمومی

د) اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

۲۷. نحوه تهیه بودجه شرکت‌های دولتی چگونه است؟

الف) همانند بودجه دستگاه‌های اجرایی

ب) طبق اساسنامه و در قالب دستورالعمل‌های صادر شده توسط سازمان برنامه و بودجه

ج) ارتباطی با سازمان برنامه ندارد و بر طبق اساسنامه تهیه می‌شود

د) توسط وزارت اقتصاد تهیه و تدوین می‌شود.

۲۸. عالی‌ترین مرجع سیاست‌گذار بانک، کدام نهاد است؟

الف) مدیرعامل بانک ب) ستاد بودجه بانک‌ها

ج) مجمع عمومی د) دبیرخانه شورای عالی

۲۹. لایحه بودجه توسط چه مقامی به مجلس ارائه می‌شود؟

الف) ریاست سازمان برنامه و بودجه

ب) وزیر اقتصاد

ج) ریاست جمهوری

د) معاون پارلمانی

۳۰. بعد از تصویب کلیات بودجه توسط ..... تدوین نهایی لایحه بودجه توسط امور تلفیق بودجه انجام و لایحه چاپ خواهد شد.

الف) ستاد بودجه ب) امور تلفیق

ج) شورای اقتصاد د) هیئت دولت

۳۱. بررسی و تصویب کلیات لایحه بودجه و ارائه به هیئت دولت توسط کدام نهاد صورت می‌گیرد؟

الف) سازمان برنامه بودجه ب) شورای اقتصاد

ج) ستاد بودجه د) کمیته تلفیق

۳۲. بودجه سالانه دارای چند ماده است؟

الف) به تعداد تبصره‌ها ب) به تعداد ردیف‌های بودجه

ج) به تعداد دستگاه‌های اجرایی د) یک ماده

۳۳. ماحصل و برآیند مرحله دوم بودجه‌ریزی دولتی در ایران (تهیه و تنظیم بودجه) کدام است؟

الف) بخشنامه بودجه ب) لایحه بودجه

ج) قانون بودجه د) ضوابط اجرایی بودجه

۳۴. تصویب لایحه بودجه برعهده کدام نهاد است؟

الف) دولت ب) دیوان محاسبات

ج) سازمان برنامه د) مجلس

۳۵. نحوه و ترتیبات بررسی لایحه بودجه در مجلس، براساس چه قانونی است؟

الف) محاسبات عمومی

ب) آئین‌نامه داخلی مجلس

ج) قانون برنامه و بودجه

د) قانون اساسی

۳۶. لایحه بودجه چه زمانی به قانون بودجه تبدیل می‌شود؟

الف) تصویب در دولت

ب) تصویب در مجلس

ج) تصویب در مجلس و تأیید در شورای اقتصاد

د) تصویب در مجلس و تأیید در شورای نگهبان

۳۷. چنانچه دولت نتواند به هر دلیلی تا پایان سال بودجه را تنظیم کند و یا کار تصویب بودجه به تعویق بیافتد چه سازوکاری وجود خواهد داشت؟

الف) تصویب قانون بودجه سال قبل

ب) بودجه یک یا چند دوازدهم

ج) متمم بودجه

د) اقدام براساس لایحه تا تصویب قانون

۳۸. در صورت اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان، مرجع تصمیم‌گیری کدام نهاد خواهد بود؟

الف) مجمع تشخیص مصلحت نظام

ب) سران سه قوه

ج) مجلس خبرگان

د) نمایندگانی از هر سه قوه

۳۹. کدام مرحله بیانگر توفیق یا عدم توفیق دولت در تحقق هدف‌ها است؟

الف) مقدمات و سیاست‌گذاری ب) تهیه و تدوین و تنظیم بودجه

ج) اجرای بودجه د) کنترل و نظارت بر بودجه

۴۰. خطاب رئیس‌جمهور در زمان ابلاغ قانون بودجه چه نهادی است؟

الف) سازمان برنامه و بودجه

ب) دستگاه‌های اجرایی

ج) هیئت‌وزیران

د) دستگاه‌های اجرایی، شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات وابسته به دولت

۴۱. اولین گام اجرای بودجه چیست؟

الف) تعیین ضوابط اجرایی بودجه ب) انعقاد تفاهم‌نامه

ج) تخصیص بودجه د) ابلاغ بودجه

۴۲. چنانچه رئیس‌جمهور قانون بودجه را ابلاغ نکند؟
الف) قانون بودجه اجرا نخواهد شد.
ب) بعد از ۵ روز از تاریخ ابلاغ قانون به رئیس‌جمهور، لازم‌الاجرا خواهد شد.
ج) لازم‌الاجرا نیست.
د) به مجلس عودت داده می‌شود.

۴۳. ضوابط اجرایی بودجه:
الف) هم‌زمان با بخشنامه بودجه و به پیوست آن می‌باشد.
ب) از پیوست‌های لایحه بودجه می‌باشد که به تصویب مجلس می‌رسد.
ج) بعد از ابلاغ بودجه توسط سازمان برنامه جهت بررسی و ابلاغ به هیئت‌وزیران ارسال می‌شود.
د) بعد از تبدیل بودجه به قانون توسط دولت در قالب لایحه برای تصویب به مجلس ارسال می‌شود.

۴۴. ضوابط اجرایی بودجه توسط ..... به ..... جهت بررسی و تأیید پیشنهاد می‌شود.
الف) سازمان برنامه و بودجه - شورای اقتصاد
ب) شورای اقتصاد - هیئت‌وزیران
ج) سازمان برنامه و بودجه - هیئت‌وزیران
د) هیئت‌وزیران - ریاست جمهوری

۴۵. به آن متحد المال نیز می‌گویند؟
الف) آئین‌نامه ب) تصویب‌نامه
ج) قانون د) بخشنامه

۴۶. مقرراتی هستند که به‌حکم قانون‌گذار برای تکمیل قانون وضع می‌شوند؟
الف) آئین‌نامه ب) تصویب‌نامه
ج) مصوبه د) بخشنامه

۴۷. اعتبار آئین‌نامه به چه چیزی منوط است؟
الف) مغایر قانون عادی نباشد و تکلیف جدید برای مردم ایجاد نکند.
ب) مستقل از قانون باشد.
ج) مشتمل بر قواعد عام باشد.
د) توسط بالاترین مرجع دستگاه اجرایی صادر شده باشد.

۴۸. گزارش موافقت‌نامه‌های مبادله شده، باید در چه مقاطعی با سازمان برنامه ارائه شود؟

الف) سالانه ب) نه ماهه

ج) سه ماهه د) ماهانه

۴۹. تخصیص اعتبار معمولاً در چه مقاطعی انجام می‌گیرد؟

الف) سالانه ب) نه ماهه

ج) سه ماهه د) ماهانه

۵۰. مراحل تفصیلی بودجه به ترتیب کدام‌اند؟

الف) تشخیص - تأمین اعتبار - تعهد - تسجیل - حواله

ب) تأمین اعتبار - تشخیص - تسجیل - تعهد - حواله

ج) تشخیص - تعهد - تأمین اعتبار - تسجیل - حواله

د) تشخیص - تسجیل - تأمین اعتبار - تعهد - حواله

۵۱. به تعیین میزان بدهی قابل پرداخت به‌موجب اسناد و مدارک چه می‌گویند؟

الف) تشخیص ب) تأمین اعتبار

ج) تسجیل د) حواله

۵۲. یک اجازه کتبی است که برای پرداخت بدهی‌های قابل پرداخت ناشی از تحویل کالا یا خدمات توسط مقام مجاز دستگاه دولتی صادر می‌شود؟

الف) تعهد ب) تأمین اعتبار

ج) تسجیل د) حواله

۵۳. مسئولیت کدام مورد با ذیحساب است؟

الف) تعهد ب) تأمین اعتبار

ج) تشخیص د) حواله

۵۴. اختیار و مسئولیت، تشخیص، تعهد، تسجیل، و حواله بر عهده کیست؟

الف) ذیحساب یا رئیس مؤسسه ب) مدیر امور مالی

ج) ذیحساب و وزیر د) وزیر یا رئیس مؤسسه

۵۵. هزینه چه زمانی تحقق می‌یابد؟

الف) تعهد ب) تأمین اعتبار

ج) حواله د) پرداخت

۵۶. ذیحساب به‌موجب حکم چه کسی منصوب می‌شود؟

الف) وزیر یا بالاترین مقام دستگاه ب) رئیس سازمان برنامه و بودجه

ج) وزیر امور اقتصادی و دارایی د) مدیرکل بانک مرکزی

۵۷. تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و نیز کمیته تخصیص از ابتکارات کدام برنامه توسعه در ایران بود؟

الف) دوم ب) سوم

ج) چهارم د) پنجم

۵۸. در تقسیم‌بندی کلی، نظارت بر بودجه در ایران شامل ..... و ..... است.

الف) نظارت دولت - نظارت مجلس

ب) نظارت درونی - نظارت بیرونی

ج) نظارت دولت - نظارت قوه قضائیه

د) نظارت قبل از خرج - نظارت بعد از خرج

۵۹. نظارت درونی شامل ..... و ..... است.

الف) نظارت دولت - نظارت سازمان برنامه

ب) نظارت اقتصادی - نظارت فنی

ج) نظارت کلی - نظارت فرعی

د) نظارت مالی - نظارت عملیاتی

۶۰. نظارت مالی و نظارت عملیاتی در دولت توسط کدام نهادها انجام می‌شود؟

الف) وزارت اقتصاد و دارایی - سازمان برنامه و بودجه

ب) وزارت اقتصاد و دارایی - وزارت اقتصاد و دارایی

ج) سازمان برنامه و بودجه - سازمان برنامه و بودجه

د) سازمان برنامه و بودجه - وزارت اقتصاد و دارایی

۶۱. نظارت بعد از خرج در دستگاه‌های اجرایی بر عهده کیست؟

الف) خزانه‌داری

ب) وزارت امور اقتصادی و برنامه‌ریزی

ج) سازمان برنامه و بودجه

د) دیوان محاسبات

۶۲. نظارت عملیاتی سازمان برنامه و بودجه از چه طریق‌هایی صورت می‌گیرد؟

الف) نظارت قبل از خرج - نظارت حین از خرج - نظارت بعد از خرج

ب) مبادله موافقت‌نامه - دریافت گزارش‌های پیشرفت کار - کمیته تخصیص اعتبار

ج) خزانه‌داری - ذیحساب - امور مالی دستگاه‌های اجرایی

د) کمیته‌های فنی، مالی و اقتصادی

۶۳. اعمال نظارت قضایی توسط کدام قوه انجام می‌گیرد؟

الف) قوه قضائیه ب) قوه مقننه

ج) قوه مجریه د) قوه قضائیه و قوه مقننه

۶۴. اعمال نظارت قضایی توسط کدام دستگاه‌ها انجام می‌گیرد؟

الف) دیوان محاسبات - سازمان بازرسی

ب) وزارت دادگستری - کمیسیون اصل ۹۰

ج) دیوان محاسبات - سازمان برنامه و بودجه

د) وزارت دادگستری - سازمان بازرسی

۶۵. دیوان محاسبات مستقیماً زیر نظر ..... می‌باشد.

الف) رئیس‌جمهور ب) رئیس قوه قضائیه

ج) رئیس مجلس د) وزیر امور اقتصادی و دارایی

۶۶. گزارش تفریغ بودجه توسط چه نهادی تهیه می‌شود؟

الف) وزارت امور اقتصادی و دارایی ب) سازمان برنامه و بودجه

ج) سازمان بازرسی کل کشور د) دیوان محاسبات

۶۷. مهم‌ترین و جامع‌ترین گزارش که از عملکرد بودجه تهیه می‌شود، کدام است؟

الف) گزارش‌نامه اقتصادی

ب) گزارش تفریغ

ج) گزارش نظارت سازمان بازرسی

د) گزارش عملکرد بودجه

۶۸. کلمه تفریغ در لغت به چه معناست؟

الف) فراغت ب) نظارت

ج) کنترل د) گزارش

۶۹. نظارت قبل از خرج و حین خرج توسط ..... و نظارت بعد از خرج توسط ..... اعمال می‌شود.

الف) دولت – مجلس ب) مجلس – دولت و قو قضائیه

ج) مجلس و قوه قضائیه – دولت د) دولت – مجلس و قوه قضائیه

۷۰. مبادله موافقت‌نامه از منظر زمانی جز کدام مورد است؟

الف) نظارت قبل از خرج ب) نظارت حین خرج

ج) نظارت بعد از خرج د) قبل و بعد خرج

به ما بپیوندید
@LOTUS__PNU

پاسخنامه

فصل اول

۱. ج	۲. الف	۳. د	۴. ج	۵. ب	۶. د
۷. ج	۸. د	۹. الف	۱۰. ب	۱۱. د	۱۲. ب
۱۳. د	۱۴. د	۱۵. الف	۱۶.ج	۱۷. ب	۱۸. الف
۱۹. د	۲۰.الف	۲۱. ب	۲۲. د	۲۳. الف	۲۴. ج
۲۵. ب	۲۶. ج	۲۷. الف	۲۸. ب	۲۹. ج	۳۰. الف
۳۱. ب	۳۲. الف				

فصل دوم

۱. ب	۲. د	۳. ب	۴. ج	۵. الف	۶. د
۷. الف	۸. د	۹. ب	۱۰. الف	۱۱. د	۱۲. ب
۱۳. ج	۱۴. الف	۱۵. د	۱۶. ب	۱۷. ج	۱۸. ب
۱۹. ج	۲۰. الف	۲۱. د	۲۲. ب	۲۳. الف	۲۴. ج
۲۵. ب					

فصل سوم

۱. ج	۲. الف	۳. ج	۴. د	۵. ب	۶. ج
۷. الف	۸. د	۹. ب	۱۰. ب	۱۱. د	۱۲. الف
۱۳. د	۱۴. الف	۱۵. ج	۱۶. ج	۱۷. الف	۱۸. ب
۱۹. د	۲۰. ب	۲۱. ج	۲۲. الف	۲۳. الف	۲۴. ج
۲۵. ب					

فصل چهارم

۱. ب	۲. د	۳. د	۴. ج	۵. الف	۶. ج

۷. الف ۸. ب ۹. د ۱۰. ب ۱۱. د ۱۲. الف
۱۳. ج ۱۴. ج ۱۵. د ۱۶. ب ۱۷. ب ۱۸. د
۱۹. الف ۲۰. ج ۲۱. ب ۲۲. ب ۲۳. ج ۲۴. د
۲۵. ب

فصل پنجم

۱. الف ۲. د ۳. ب ۴. ب ۵. ج ۶. الف
۷. ب ۸. ج ۹. ج ۱۰. الف ۱۱. ب ۱۲. الف
۱۳. ج ۱۴. ب ۱۵. د ۱۶. ب ۱۷. الف ۱۸. ج
۱۹. الف ۲۰. ج ۲۱. ج ۲۲. الف ۲۳. الف ۲۴. ب
۲۵. ج ۲۶. ج ۲۷. ب ۲۸. ج ۲۹. ج ۳۰. د
۳۱. ب ۳۲. د ۳۳. ب ۳۴. د ۳۵. ب ۳۶. د
۳۷. ب ۳۸. الف ۳۹. ج ۴۰. الف ۴۱. د ۴۲. ب
۴۳. ج ۴۴. ج ۴۵. د ۴۶. الف ۴۷. الف ۴۸. ج
۴۹. ج ۵۰. الف ۵۱. ج ۵۲. د ۵۳. ب ۵۴. د
۵۵. د ۵۶. ج ۵۷. ب ۵۸. ب ۵۹. د ۶۰. الف
۶۱. د ۶۲. ب ۶۳. د ۶۴. الف ۶۵. ج ۶۶. د
۶۷. ب ۶۸. الف ۶۹. د ۷۰. الف

به ما بپیوندید
@LOTUS__PNU

دانشگاه پیام نور

Fundamentals and Process Governmental Budgeting

N. Omidi ,PhD



مرکز انتشارات دانشگاه پیام نور (بزرگترین انتشارات دانشگاهی کشور)
http://press.pnu.ac.ir

فروشگاه اینترنتی منابع درسی
و فرادرسی دانشگاه پیام نور
http://digibook.pnu.ac.ir

چاپ سوم: مهر ۱۴۰۲
شمارگان: ۵۰۰ نسخه
قیمت: ۹۳۰۰۰۰ ریال

ISBN 9789641410751
9 789641 410751