

# اصول بودجه

اقتباس از: فصل اول

کتاب اصول تهیه و تنظیم و کنترل بودجه

نویسنده:

دکتر مهدی ابراهیمی نژاد

دکتر اسفندیار فرج وند

تهیه و تنظیم: یوسف هدایی

فروردین ۹۹

● در این فصل به موارد ذیل پرداخته می شود:

- مفهوم بودجه
- تعریف بودجه را از جنبه های مختلف
- اهمیت و ضرورت بودجه
- اهداف و مقاصد بودجه
- روند شکل گیری مفهوم و نقش بودجه و تجزیه و تحلیل آن

## ● مفهوم بودجه

- بودجه در اصل یک واژه فرانسوی است.
- این واژه در زبانهای فارسی و انگلیسی نیز از زبان فرانسه اقتباس شده است؛ اما رویه تنظیم بودجه و به تصویب رساندن آن در پارلمان، ابتدا از کشور انگلستان شروع شده است.
- واژه بودژه که یک واژه فرانسوی است، از واژه قدیمی بوژت، به معنای کیف یا کیسه چرمی، گرفته شده است.
- در انگلستان، کیف چرمی ای که محتوای آن صورت مخارج مورد نیاز پادشاه بود توسط خزانه دار وی، که بعد وزیر دارایی نامیده شد، برای تصویب وجوه مورد نیاز پادشاه به پارلمان عرضه می شد.
- آن کیف «باجت» نامیده شد و به تدریج اطلاق اصطلاح بودجه از کیف به محتویات آن تغییر یافت.
- به عبارت دیگر، صورتحسابهای مزبور به تدریج در یک صورتحساب واحد گنجانده و باعنوان باجت در انگلیس بودژه در فرانسه به کار رفت و در سایر زبانها نیز استفاده شد
- قبل از انقلاب مشروطه چنین واژه ای در زبان فارسی وجود نداشته است اما پس از آن، چون در قانون اساسی ایران مباحثی از قوانین اساسی بلژیک و فرانسه اقتباس شد این واژه نیز وارد قانون محاسبات عمومی ایران گردید.

## ● تعاریف بودجه

- دیدگاهها، نظریه ها تعاریف به زمان و مکان مربوط می شوند.
- تعاریف مربوطه به بودجه، متأثر از نظریه های اقتصادی در مورد دولت است و دیدگاههای زمینه نیز تحت تأثیر شرایط متفاوت سیاسی، اقتصادی و فرهنگی جوامع است تعاریف بودجه در روند شکل گیری بودجه صورت گرفته اند.
- به طور کلی در میان انواع تعاریفی که از بودجه شده است
- سه دسته عمده را می توان تشخیص داد و تعریف کرد **ویک تعریف مستقل** از سه تعریف یاد شده که عبارتند از:
  - تعاریفی که بر جنبه سیاسی بودجه تأکید دارند
  - تعاریفی که بر جنبه های اقتصادی و مالی تأکید دارند
  - تعاریفی که بر جنبه های برنامه ای و مدیریتی بودجه تأکید دارند
  - سایر تعاریف

## • تعریف بودجه از جنبه سیاسی

- در این گروه از تعاریف و اصلی تنظیم بودجه را باید در عامل سیاسی جستجو کرد.
- بودجه بعد از تشکیل حکومت‌های پارلمانی شکل گرفت؛ یعنی از زمانی که حق نظارت مردم بر درآمدها هزینه های دولت از طریق سازوکارهای نمایندگی تحقق یافت.
- در انگلستان نمایندگان پارلمان می خواستند درآمدها و هزینه های دولت را کنترل کنند و مایل نبودند بدون رضایت آنها مالیات را وضع کنند، یا بدون کنترل آنها از اموال عمومی خرج شود.
- بدین سبب بود که به تدریج درآمدها و هزینه های دولت در سندی تنظیم شد و تصویب پارلمان ضرورت یافت، تا آنجا که در قرن نوزدهم، اراده قانونگذار در تنظیم و اجرای بودجه از ضروریات دموکراسی - حکومت مردم بر مردم به شناخته شد.
- در تعاریفی که در این دوره شکل گرفت بودجه یکی از اصلی ترین جریان‌های سیاسی جامعه فرض شد و نظارت و کنترل بر اجرای آن، از مؤثرترین و مفیدترین ابزار تفکیک قوای سه گانه و کنترل این قوا توسط یکدیگر در آمد.

- **اولین تعریف قانون محاسبات عمومی ایران** که در سال ۱۲۹۰ ه. ش (مصادف با ۲۱ صفر سال ۱۳۲۹ ه.ق) به تصویب رسید در ماده اول مقرر می دارد:
- بودجه دولت سندی است که معاملات دخل و خرج مملکت برای مدت معینی در آن پیش بینی و تصویب شده باشد. مدت مزبور را سنه مالی می گویند و عبارت است
- از یک سال شمسی «
- در تاریخ ۱۰ اسفند ۱۳۱۲ ه. ش قانون محاسبات عمومی **تعریف جدیدتری** به تصویب مجلس شورای ملی رسید که نسبت به قانون سابق تا اندازه ای کامل تر بود. در ماده اول این قانون بودجه با تغییرات جزئی چنین تعریف شده است:
- بودجه، لایحه پیش بینی کلیه عواید و مخارج مملکتی است برای مدت یک سال شمسی که به تصویب مجلس شورای ملی رسیده باشد. و با کمی دقت در تعاریف بیان شده روشن می شود که بنیانگذاران بودجه ایران با **اطلاق واژه های سند و لایحه بودجه و پیروی از اصل تصویب بودجه توسط نمایندگان منتخب مردم**، بیشتر، **اهداف سیاسی** را دنبال می کردند و بر جنبه های سیاسی بودجه تأکید می ورزیدند.

## تعریف بودجه از جنبه های اقتصادی و مالی

- در واقع بودجه شاهرگ حیات اقتصادی دولت است که در شریانهای آن منابع مالی و اقتصادی جاری است.
- تأکید بر جنبه های مالی و اقتصادی در تعاریف بودجه بیشتر بعد از گذار از اقتصاد کلاسیک به اقتصاد نئوکلاسیک صورت گرفت.
- در این حالت کانون تأکید از سیاسی - اجتماعی به جنبه های اقتصادی و مالی تغییر یافت. که سه تعریف در این مورد مورد اشاره شده است:
- ۱- بودجه عبارت است از یک طرح مالی که در آن نیازمندیهای پولی دولت طور کلی برای مدت محدودی پیش بینی می شود
- ۲- بودجه عبارت است از طرحی جامع در قالب اصطلاحات مالی که به وسیله آن یک برنامه جاری برای مدت معینی اجرا می شود
- ۳- بودجه عبارت است از:
  - الف: طرحی مالی که هم به عنوان شالوده ای برای پیش بینی عملیات آتی و هم برای کنترل آن عملیات به کار می رود.
  - ب: تخمین از مخارج و درآمدهای آتی
  - ج: طرح نظام دار برای بسیج امکانات و حداکثر استفاده از منابع انسانی، مادی و سایر منابع
- در تعاریف بالا به کار بردن عباراتی چون «طرح نظام دار»، «طرح مالی» و «طرحی جامع در قالب اصطلاحات مالی» در مورد بودجه، همگی حاکی از اهمیت جنبه های اقتصادی و مالی در بودجه است.

## تعریف بودجه از جنبه های برنامه ای و مدیریتی

- شاید در نوشته ها و تعاریف دهه های اخیر درباره بودجه، هیچ اصطلاح و مفهومی بیشتر از **برنامه** به کار نرفته باشد؛ به طوری که امروزه کمتر نوشته و تحقیقی در مورد بودجه می توان یافت که به جنبه های برنامه ای و مدیریتی بودجه نپرداخته باشد. همه نویسندگان و متخصصان امور مالی اتفاق نظر دارند که اصولاً شرایط فرهنگی، سیاسی و اقتصادی حاکم بر جوامع، ادامه و **بقای حیات دولتها** را بدون «**برنامه و برنامه ریزی**» غیر ممکن می سازد.
- به همین علت مفاهیم و تعاریف **واژه ها مانند برنامه و بودجه** در هم ادغام و یا مترادف شدند. به هر حال امروزه مفهوم هرکدام از این دو با دیگری قابل درک است.
- ماهیت مشترک برنامه و بودجه در عامل پیش بینی نهفته است و همین ویژگی موجب تمایز آن دو از صورتحسابها و تجزیه و تحلیلهای مالی است.
- تأکید بر جنبه های برنامه ای بودجه از مشخصات بارز تعاریف جدید و معاصر است.
- البته تفکیک جنبه های برنامه ای و مالی کار دشواری است.
- زیرا **بودجه** در عین حال که **نوعی برنامه** است جنبه های اقتصادی و مالی نیز دارد و از این جهت **بودجه را نوعی برنامه مالی دولت** می دانند.
- تعریف زیر این واقعیت را تأیید می کند:
- تصویر فردای سازمان باید امروز با تصمیم مدیران ترسیم شود. این **آینده نگری را برنامه ریزی و تبدیل برنامه ها به زبان پول را بودجه می نامیم.**



- بودجه کل کشور **برنامه مالی دولت** است که برای یک سال مالی تهیه می شود و حاوی پیش بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه ها برای انجام عملیاتی است که منجر به نیل به سیاستها و هدفهای قانونی می شود و از **سه قسمت** زیر تشکیل می شود
- ۱. بودجه عمومی دولت شامل:

- الف) پیش بینی **دریافتها و منابع تأمین اعتبار** که در سال مالی مستقیما یا غیر مستقیم به وسیله دستگاهها از طریق حسابهای خزانه داری کل اخذ میگردد

- ب) پیش بینی پرداختهایی که از محل درآمد عمومی با اختصاصی برای دستگاههای اجرایی صورت می گیرد

- ۲. بودجه شرکتهای دولتی و بانکها شامل پیش بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار

- ۳. بودجه مؤسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه کل کشور منظور می شود

- با دقت بیشتر در تعاریف بالا نکته مهمی روشن می شود و آن اینکه **هر سه جنبه سیاسی، مالی و برنامه ای جزء ماهیت بودجه بوده**، لذا هر تعریفی از بودجه باید بر پایه های سه گانه فوق تکیه داشته باشد.

- با وجود این، هر دسته از تعاریف مناسبت شرایط و اوضاع و احوال حاکم، بر یکی از جنبه های سه گانه فوق تأی نموده است. به بیان دیگر هر نوع بودجه به مفهوم واقعی آن دارای آثار و ابعاد سیاسی مالی و برنامه ای است و **این سه بعد از هم جدانشدنی و ذاتی بودجه است و در همدیگر تأثیر متقابل و مداوم دارند.**

## ● سایر تعریف بودجه

- در متون تخصصی، بودجه‌سندی تعریف شد دربرگیرنده عبارات و ارقامی که هزینه‌ها را به اهداف معین ارتباط می‌دهد.
- بنابراین، بودجه بین منابع مالی و رفتار انسانی برای تحقق اهداف و خط‌مشی‌ها پیوستگی ایجاد می‌کند.
- بدین ترتیب بودجه ریزی عبارت است از بهره‌گیری از منابع مالی برای نیل به اهداف انسانی.
- به عبارت دیگر بودجه به مجموعه‌ای از اهداف و برنامه‌های انسانی به همراه هزینه‌های مربوط به آنها اطلاق می‌گردد.

### ● وبطور کلی بودجه، فرایندی است که از طریق آن:

- ۱- سیاست‌های دولت به اجرا در می‌آیند
- ۲- فعالیت‌های دولتی به طور مؤثر برنامه‌ریزی می‌شوند
- ۳- نظارت‌های اداری، قانونی و قضایی تحقق می‌یابند.

### ● ویژگی‌های مشترک همه تعاریف بودجه عبارتند از:

- ۱. بودجه یک برنامه مالی و کاری است
- ۲. پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌های مورد نیاز است
- ۳. سندی است که باید به تصویب قوه مقننه برسد
- ۴- مدت آن محدود است (معمولاً یک سال)
- ۵- هیچ دولتی بدون بودجه نمی‌تواند دست به فعالیت‌های بزند.

## ● اهمیت و ضرورت بودجه

- انسان مانند دیگر جانداران برای حفظ و ادامه زندگی خویش نیازمند کسب توان و نیرو از خارج است.
- این قانون کلی حیات است که **هر جاندار در درون قالبی به نام تن و بدن، زندگی کند و برای زیستن نیازمند دنیای بیرون باشد.**
- این نیاز به کسب نیرو از دنیای بیرونی را می توان در تمام جانداران تشخیص داد؛ از یک موجود تک سلولی همچون آمیب گرفته تا گیاهان و جانوران و سرانجام انسان که اشرف آفریدگان است.
- اما علاوه بر این، **وجود قوه عقل و اندیشه** نیازهای تازه ای را همچون نیازهای اجتماعی، روحی و معنوی برای انسان پدید آورده است.
- **ترکیب نیازهای بشری با نیروی اندیشه**، مسائلی را برای انسان مطرح ساخته است که دیگر جانداران از آن ناآگاه اند. انسان به سبب وجود عقل و قدرت آینده نگری خویش از این حقیقت انکارناپذیر آگاه است که **هر موجود زنده ای مدتی محدود از نعمت زندگی برخوردار است و زندگی را آغازی و انجामी است و بنابراین باید از این فرصتی که در اختیار او قرار داده شده نهایت استفاده را ببرد.**
- در کشاکش تلاش برای ادامه حیات، انسان از یک طرف با این واقعیت مواجه می شود که **نیازهایش را حدی نیست و از طرف دیگر این واقعیت را باید بپذیرد که منابع در اختیار او محدودند.**
- این واقعیت یعنی نامحدود بودن نیازها و محدود بودن منابع، انسان متفکر و اندیشمند را به چاره جویی وا می دارد که چگونه و به چه شکل می توان این **دو را با هم آشتی داد؟**
- **رفع نیازهای نامحدود با توسل به منابع محدود، حداکثر ارضا و اقناع** را برای انسان ناممکن می سازد؛ پس ناگزیر باید از حداکثر چشم پوشید و به حد متناسب راضی شد. انسانها به صورت منطقی چنین نتیجه گیری می کنند که **از منابع محدود باید برای رفع نیازهای نامحدود آنچنان یاری گرفت که حد متناسب رضایت به دست آید و این نخستین تصور بودجه ریزی است؟**

● پس بودجه ریزی را فرایند تخصیص منابع محدود به نیازهای نامحدود می دانند.

● مجموع کوششهایی که صرف تدوین بودجه و تخصیص منابع می شود به منظور استفاده حداکثر از منابعی است که معمولاً در حد کفایت وجود ندارند و در اصطلاح اقتصادی کمیاب اند.

● بنابراین در راه رسیدن به **اهداف مطلوب** ضرورت دارد به نحوی از هر یک از منابع محدود استفاده گردد که در تبدیل کل منابع به پول بتوان گفت با صرف حداقل هزینه، حداکثر استفاده به عمل آید

● **روند شکل گیری مفهوم و نقش بودجه**

● روند تکاملی بودجه را می توان به چهار مرحله متمایز تقسیم کرد که عبارتند از:

● ۱- بودجه به عنوان ابزار کنترل

● ۲- بودجه به عنوان ابزار مدیریت مالی

● ۳- بودجه به عنوان ابزار برنامه ریزی

● ۴- بودجه به عنوان ابزار مدیریت راهبردی (استراتژیک)

## ● ۱- بودجه به عنوان ابزار کنترل

- بودجه ریزی بعد از پیدایش حکومت‌های پارلمانی به وجود آمد؛ یعنی آغاز کار بودجه نویسی به زمانی بر می گردد که مردم در مقابل اختناق حکومتها دست به انقلاب زدند و نظارت خود را بر اموال عمومی به صورت کنترل درآمدها و هزینه های دولتی به نمایندگانشان تفویض کردند.
- از این رو بخش عمده ای از قانون اساسی هر کشور به **چگونگی دخل و خرج آن کشور** اختصاص دارد.
- نظارت بر دخل و خرج به موجب همین قوانین به نمایندگان برگزیده مردم واگذار کرد.

## ● ۲- بودجه به عنوان ابزار مدیریت مالی

- با توسعه وظایف دولت و افراد سریع هزینه های دولتی و تأثیر آنها در وضعیت عمومی اقتصاد کشور، کنترل مخارج اهمیت خود را از دست داد و نیاز به بهبود نظامهای برنامه ریزی، کنترل و مدیریت منابع بخش عمومی مطرح گردید تا تصمیم گیرندگان دید وسیع تری نسبت به تأثیر هرکدام از این هزینه ها بیابند و اطلاعات جامع تری در مورد نتایج عملکردها و هزینه های اجرام فعالیتها پیدا کنند.
- این امر موجب توجه دولتها به صرفه جویی اقتصادی، افزایش کارایی و اثربخشی منابع دولت و به عبارتی مدیریت مالی دولت شد.
- مواجهه با این شرایط نه تنها نیاز به بهبود روشها و رویه های بودجه بندی موجود را برای افزایش هماهنگی نظام بودجه ریزی مطرح ساخت، بلکه بعد جدیدی به تصمیم گیری در مدیریت و مدیریت مالی دولتی افزود؛
- یعنی نظام **بودجه بندی عملیاتی** و برنامه ای را برای بازنگری و ارزیابی مدیریت فعالیتهای دولتی مطرح ساخت.
- ویژگی و وجه تمایز آن از نظام بودجه متداول، تأکید روی اهداف، نتایج و منافع حاصل از هر یک از اقلام هزینه ها و **یافتن پاسخ این سؤال بود که درآمدها به چه منظور خرج می شود؟**

### • ۳- بودجه به عنوان ابزار برنامه ریزی

- استفاده از بودجه به عنوان ابزار سیاست گذاری با برنامه ریزی به این منظور صورت گرفت که سیاستهای مالی در راستای مقاصد اقتصادی تنظیم شوند و از این طریق درآمدها و هزینه های بودجه ای اهداف ویژه ای را برای حفظ تعادل اقتصادی و پیشگیری از بروز بحران تأمین کنند.
- این اهداف ویژه را می توان تخصیص منابع، ثبات اقتصادی و عدالت اجتماعی ذکر کرد.
- از نظر سیاستهای اقتصادی و مقاصد مربوط به استفاده از منابع، صورتهای بودجه ای باید هدفهای سرمایه گذاری و نرخ رشد و همچنین چگونگی اختصاص منابع به هزینه های مصرفی، انتقالی و سرمایه ای را در بین بخشها معلوم کنند.
- در زمینه ثبات اقتصادی، تعیین نرخ رشد اقتصادی به دلیل ارتباط با میزان اشتغال، ثبات قیمتها و موازنه بخش خارجی به گونه ای باید صورت پذیرد که منافع اجتماعی را حداکثر و فشارهای مالیاتی وارده یا هزینه های خارج کردن منابع از بخش خصوصی را حداقل سازد.
- تعیین مقدار مجاز کسری بودجه، حاصل فرایند بسیار پیچیده و دقیق دستیابی به همین هدف است.
- سرانجام آنکه بودجه در نقش اقتصادی خود، باید ابزار تقلیل نابرابریهای درآمدی و تعدیل کارکرد نامطلوب توزیع جریانهای تولیدی باشد.
- برای تأمین این اهداف نقش مالیاتها و برنامه های هزینه ای مورد توجه قرار داشت؛ اما در میان راههای مختلف قابل تعقیب، سیاست شاخص و توصیه شده ای به عنوان الگوی قابل تعمیم موجود نبود. بودجه در نقش برنامه ریزی، بیشتر متضمن مفاهیمی چون طرح ریزی برای آینده و انتقال این مفاهیم به جامعه برای تصمیم گیری میان مدت بود و از این رو، طبقه بندیهای اقتصادی آن ناظر بر تنظیم حسابهای ملی و بررسی حرکت متغیرهای کلان میگردد.
- مهم ترین عواملی را که منجر به گرایش برنامه ریزی در بودجه بندی شد، می توان توسعه تجزیه و تحلیلهای خرد و کلان اقتصادی و نقش آن در شکل گیری سیاست مالی و بودجه ای و همچنین در توسعه فنون جدید اطلاعاتی و تصمیم گیری و کاربرد آن در سیاست گذاری دانست؟

## ● بودجه به عنوان ابزار مدیریت راهبردی (استراتژیک)

- مرحله چهارم بودجه نویسی از زمانی آغاز شد که محیط سازمانی به عنوان یک محیط متلاطم و آشفته مطرح شد و پیچیدگی تصمیم و تغییر و تحولات بنیادی و خودجوش در محیط سازمانی، برنامه ریزی استراتژیک را در مدیریت به کارگرفت.
- در این دوره از بودجه نویسی به عنوان ابزار و عامل استراتژیک برای رویارویی با حوادث پیش بینی ناپذیر استفاده شد
- طی دهه ۱۹۷۰ میلادی، در بودجه نویسی سناریوهای متعددی طراحی و فعالیت و برنامه پیش بینی شده، که به واحدهای تصمیم گیری تعبیر می شدند
- سطوح پولی و مالی مختلفی در نظر گرفته شد و بسته به نوسان مقدار بودجه متغیرهای کنترل ناپذیر، از سطح مورد نظر استفاده گردید.
- تدوین بودجه بر مبنای صفر در سال ۱۹۷۳ میلادی بر مبنای این تفکر مطرح شد
- به طور کلی بودجه ارتباط نزدیکی با مدیریت و اقتصاد و اجزاء این دودارد لذا لازم است که سیاست کلی نظام را مشخص می کند.

## ● اهداف و مقاصد بودجه

● به طور کلی، اهداف و مقاصد و نقشهای بودجه ریزی را می توان موارد زیر دانست :

● ۱- قضاوت در مورد توزیع عادلانه وجوه

● ۲- برقراری نظام پاسخگویی

● ۳- کسب مجوز قانونی برای فعالیتهای دولت

● ۴- راهنمای اجرای سیاستهای دولت

● ۵- ابزاری برای نظارت بر قوه مجریه

● ۶- ابزار روابط عمومی

● ۷- ابزار مدیریت مطلوب

● ۸- یک برنامه کاری " همراه با آثار پولی

● ۹- برنامه ریزی دولت

● وبه طور خلاصه، بودجه ریزی بیان سیاستها و برنامه های دولت و ابزاری برای بررسی سالانه اهداف برنامه ها و اثربخشی ابزارهای به کار گرفته شده برای نیل به آن اهداف است.

● سرانجام، بودجه ابزاری برای ارزشیابی عملکرد دولت است و بودجه ریزی، هنر قطع هزینه های اضافی از دستگاههای دولتی بدون کمترین سر و صداست.