

«بودجه یک برنامه عملی کمی است که قبل از یک دوره زمانی مشخص (یک سال) تهیه می‌شود». براساس این تعریف بودجه چهار ویژگی اساسی دارد:

۱. بودجه ماهیتی کمی دارد. بدین ترتیب معنی که در قالب ارقام مشخص ارائه می‌شود.
 ۲. بودجه باید قبل از شروع سال مالی تهیه شود. مبالغی که در طول یک دوره و یا بعد از آن تولید می‌شوند ممکن است مهم باشند، ولی جزء بودجه محسوب نمی‌شوند.
 بودجه به دوره مشخصی از زمان مربوط می‌شود. یک برنامه مالی برای آینده بدون پایان مشخص را نمی‌توان بودجه نامید.

۴. بودجه یک برنامه عمل است. این مورد مهم‌ترین ویژگی بودجه است. بودجه نمی‌تواند بیان مشخصی از واقعیت باشد، زیرا به موضوعی مربوط می‌شود که هنوز اتفاق نیفتاده و برنامه‌ریزی می‌شود که اتفاق افتد.

مفاهیم نظری و کاربردی

تراز بودجه (مازاد یا کسری)

در نظام سستی طبقه‌بندی بودجه، تراز بودجه به صورت تفاوت بین منابع و مصارف بودجه بیان می‌گردد و در صورت وجود عدم تعادل بین منابع و مصارف، کسری منابع از محل سایر منابع تأمین اعتبار (شامل استقراض داخلی و خارجی) تأمین می‌شود. در نظام جدید طبقه‌بندی بودجه که از سال ۱۳۸۱ هم زمان با کشورهای پیشرفته دنیا در امر بودجه‌ریزی مورد عمل قرار گرفته است. تعادل منابع و مصارف بودجه در چارچوب سه تراز کلی زیر بیان می‌گردد.
 (کردبچه، ۱۳۷۹)

الف) تراز عملیاتی بودجه:

این تراز تفاوت بین درآمدها و هزینه‌ها را با مفاهیم جدید نشان می‌دهد. «درآمد» داد و ستدهای مالی است که موجب افزایش ارزش خالص دولت می‌شود. «هزینه» هم داد و ستدهایی است که ارزش خالص دولت را کاهش می‌دهد.

Budget

مفاهیم کلی و قانونی

از نظر واژه‌شناسی، بودجه از کلمه «باجت»، یک کلمه با ریشه انگلیسی قرون وسطی برای «کیف پول پادشاه» گرفته شده است. البته این تعریف ناشی از برداشت اولیه از منابع کشور به عنوان دارایی‌های مشخص شاه بوده است. در بسیاری از کشورهای کنونی تصویب بودجه به منزله کنترل قوه مقننه بر قوه مجریه و انجام هزینه‌ها در چارچوب قانون محسوب می‌شود. (شیاوو کمپو، ۲۰۰۶).

در ماده (۱) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی، بودجه کل کشور چنین تعریف شده است: «بودجه کل کشور برنامه مالی است که برای یک سال مالی تهیه می‌گردد و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه برای انجام عملیاتی است که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌های قانونی بوده و از سه قسمت به شرح زیر تشکیل می‌شود:

- ۱- بودجه عمومی دولت که شامل اجزای زیر است:
 الف) پیش‌بینی دریافت‌ها و منابع تأمین اعتبار که به‌طور مستقیم و یا غیرمستقیم در سال مالی قانون بودجه به‌وسیله دستگاه‌ها از طریق حساب‌های خزانه‌داری کل اخذ می‌گردد.
 ب) پیش‌بینی پرداخت‌هایی که از محل درآمدهای عمومی و یا اختصاص برای اعتبارات جاری و عمرانی و اختصاصی دستگاه‌های اجرایی می‌تواند در سال مالی مربوط انجام گیرد.
- ۲- بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها شامل پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار.
- ۳- بودجه مؤسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین مذکور در بودجه کل کشور منظور می‌شود.

با توجه به مفاهیم و تعاریف فوق، جامع‌ترین تعریف علمی که در مورد «بودجه» می‌توان ارائه کرد به‌شرح زیر است:

دارایی‌های مالی عمدتاً شامل مطالبات از سایر واحدهای نهادی است. لذا در مقابل آن دیونی نیز وجود دارد. دولت‌ها ممکن است به دلایل گوناگونی اقدام به واگذاری یا تملک دارایی‌های مالی برای اعمال سیاست‌های مالی نمایند. از جمله: تشویق صنایع جدید و کمک به شرکت‌های دولتی به دلیل وجود شرایط نامناسب اقتصادی. این گونه دادوستدها ممکن است به روش‌های مختلف انجام گردد شامل وام و اوراق سهام. به‌طور کلی چنانچه مجموع تراز عملیاتی و تراز دارایی‌های سرمایه‌ای صفر باشد، یعنی کسری تراز عملیاتی از محل مازاد تراز دارایی‌های سرمایه‌ای جبران شود، واگذاری دارایی‌های مالی فقط در حد وصول مطالبات داخلی و خارجی و تملک دارایی‌های مالی فقط در حد بازپرداخت بدهی‌های داخلی و خارجی صورت می‌گیرد. در غیر این صورت برای تأمین کسری تراز عملیاتی نسبت به مازاد تراز دارایی‌های سرمایه‌ای ناگزیر باید از استقراض داخلی و خارجی استفاده کرده به بیان دیگر تراز دارایی‌های مالی در واقع شبیه مفهوم سستی کسری بودجه است.

بودجه دولت و هدف‌های ملی

«آدام اسمیت» سه وظیفه برای دولت قائل بود: دفاع ملی، برقراری عدالت و ارائه آن دسته از خدمات عمومی که به دلیل آنکه منافع حاصل از آنها هزینه‌های ذی‌ربط را پوشش نمی‌دهد. اشخاص حاضر به تأمین آن نیستند. این برداشت آدام اسمیت از وظایف دولت تقریباً مشابه فعالیت‌هایی است که در حال حاضر در کشورهای در حال توسعه توسط دولت‌ها انجام می‌گیرد.

اهداف اقتصادی دولت، فراهم آوردن کالا و خدمات استفاده جمعی (Collective Goods) در ارتباط با وظایف سستی خود و همچنین ایجاد رشد، توسعه، ثبات، توزیع عادلانه ثروت و درآمد و تأمین استقلال ملی است. تعابیر و معانی مشخص این تعریف کلی در قالب سیاست‌ها متبلور

ارزش خالص نیز تفاوت بین دارایی‌ها و بدهی‌های دولت را نشان می‌دهد. براساس این تعاریف درآمدها با مفهوم سستی با خارج کردن منابع سرمایه‌ای و مالی (مانند منابع حاصل از صادرات نفت، فروش اموال سرمایه‌ای، استقراض داخلی و خارجی) و هزینه‌های سستی با خارج کردن مصارف سرمایه‌ای (مانند خریدهای سرمایه‌ای) شفاف می‌شوند. منفی بودن این تراز بدین معنی است که دولت نتوانسته است از محل درآمدهای واقعی، هزینه‌های خود (هزینه‌های جاری) را تأمین کند و برای جبران این کسری ناچار است دارایی‌های مالی و سرمایه‌ای خود را واگذار نماید.

ب- تراز دارایی‌های سرمایه‌ای:

این تراز تفاوت بین واگذاری و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را نشان می‌دهد. واگذاری و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای آن دسته از داد و ستدهایی است که تأثیری بر ارزش خالص ندارد. این داد و ستدها شامل ایجاد دارایی‌های جدید، تملک دارایی‌های جدید، تملک یا واگذاری دارایی‌های موجود و بهسازی و نوسازی عمده دارایی‌های ثابت و دارایی‌های تولید نشده (مانند زمین) می‌گردد. دارایی‌ها ممکن است از طریق خرید، فروش و یا انتقال، تملک یا واگذار شود. مثبت بودن این تراز بدین معنی است که میزان دارایی‌های واگذار شده بیشتر از میزان دارایی‌های سرمایه‌ای جدید ایجاد شده است. به بیان دیگر هرچه مازاد واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بیشتر باشد حاکی از این است که دولت برای تأمین کسری موجود تراز عملیاتی ناگزیر به واگذاری بیشتر دارایی‌های سرمایه‌ای خود (مانند نفت) شده است.

ج) تراز دارایی‌های مالی:

این تراز تفاوت بین واگذاری و تملک دارایی‌های مالی را نشان می‌دهد. این واگذاری و تملک داد و ستدهایی است که موجودی دارایی‌ها و بدهی‌های دولت را تغییر می‌دهد.

دخالتی در آن ندارد. طرفداران این استراتژی لزوماً مالیات تصاعدی را نفی نمی‌کنند، اگرچه معتقدند مالیات تصاعدی موجب تأخیر در روند رشد می‌شود. آنها مالیات بر مصرف را بر مالیات بر درآمد ترجیح می‌دهند و معتقدند مالیات بر درآمد به دلیل اخذ مالیات مضاعف از پس‌انداز موجب عدم کارایی در اقتصاد می‌شود. نرخ رشد در این استراتژی در اثر تصمیم افراد، تغییرات دانش فنی و مشارکت نیروی کار ایجاد می‌شود. اگرچه در حال حاضر برای هر یک از اقلام این استراتژی ممکن است طرفدارانی وجود داشته باشد. لکن اجرای کامل آن به نظر غیرممکن می‌رسد. هیچ‌یک از کشورهای در حال توسعه فعلی نیز چنین استراتژی را دنبال نمی‌کنند. در سال‌های گذشته فقط کشور هنگ‌کنگ و چند کشور کوچک موسوم به «بهشت مالیاتی» از این استراتژی پیروی کرده‌اند.

در استراتژی «صنعتی شدن با اقتصاد دوگانه» فرض بر وجود دولتی فعال است که سیاست‌های تشویق بخش صنعتی مدرن را در کنار بخش سنتی کشاورزی و تجارت محدود دنبال می‌کند. نیروی کار و سرمایه به تدریج از بخش سنتی به بخش مدرن که بهره‌وری بیشتری دارد انتقال می‌یابد. بیشتر طرفداران این استراتژی معتقد بودند سریع‌ترین و مطمئن‌ترین روش دستیابی به رشد بالاتر اقتصادی جایگزینی واردات است. برای تشویق این استراتژی نیز تعرفه‌های حمایتی، اعمال محدودیت در واردات و کنترل ارز خارجی را پیشنهاد می‌کردند. در این استراتژی برنامه‌ریزی اقتصادی تجویز می‌شد و برخی طرفداران آن معتقد به برنامه‌ریزی مرکزی تفصیلی بودند. اصول این استراتژی در بخش بودجه دولت به‌طور خلاصه به شرح زیر است:

- افزایش قابل ملاحظه مالیات برای تجهیز منابع؛
- مخارج سنگین دولتی در بخش‌های زیربنایی، به‌خصوص حمل‌ونقل و ارتباطات و برق همراه با سرمایه‌گذاری دولت

می‌شود. اهداف و سیاست‌ها توسط تصمیم‌گیرانی مشخص می‌شود که خصوصیات آنها تابع نظام سیاسی و میزان نفوذ آنها بر شرایط سیاسی، اقتصادی کشور ذی‌ربط می‌باشد. تصمیم‌گیران شامل رهبران شاخه‌های اجرایی و قانونگذاری، کارمندان عالی‌رتبه دولت و رهبران نظام می‌گردد. تصمیمات اتخاذ شده توسط این تصمیم‌گیران از یک طرف تابعه میزان احساس وظیفه آنها نسبت به ریحان‌های جامعه و از سوی دیگر تابع حفظ جایگاه اجتماعی فعلی آنها است.

بودجه دولت و رشد و توسعه اقتصادی

اهداف رشد و توسعه علاوه بر وجه اقتصادی دارای وجوه سیاسی و اجتماعی است. در ادبیات رشد و توسعه، سه استراتژی از اهمیت بیشتری برخوردار هستند. این سه استراتژی عبارت‌اند از: «استراتژی نئوکلاسیک»، «استراتژی صنعتی شدن با اقتصاد دوگانه (سنتی و مدرن)» و «استراتژی رشد فراگیر». هر یک از این سه استراتژی پیامدهایی برای بودجه دولت دارد.

«استراتژی نئوکلاسیک» بر مبنای این تفکرات که بهترین روش تسریع در رشد اقتصادی برای دولت انجام وظایفی در سطح محدود و خودداری از دخالت در بازار است. وظایف دولت در این استراتژی منحصر به وظایف سنتی چون حفظ نظم و قانون، حمایت از حقوق مالکیت و تأمین دفاع ملی می‌شود. هدف از سیاست پولی معطوف به برقراری سطح با ثبات و یا نزولی قیمت‌ها است. تأمین مالی از طریق استقراض در سطح کاملاً محدود مجاز است. نرخ ارز انعطاف‌پذیر است و تجارت خارجی و جریان‌های سرمایه آزادانه صورت می‌گیرد. تفاوتی بین مالیات بر کالاهای داخلی و کالاهای وارداتی وجود ندارد. الگوی تولید منعکس‌کننده مزیت نسبی کشور در سطح بین‌المللی است. نرخ بهره توسط نیروهای بازار تعیین می‌گردد و پس‌انداز کل مبتنی بر تصمیم افراد با توجه به نرخ بهره است و دولت

- توجه به جزء جاری اعتبارات سرمایه‌گذاری (شامل هزینه‌های عملیاتی، حقوق و دستمزد، سوخت و غیره)؛
- افزایش هزینه‌های سرمایه‌ای روستاها برای جلوگیری از مهاجرت از روستاها به شهرها؛
- کاهش و حذف مالیات‌های محدودکننده ظرفیت‌های تولیدی و کاهنده پس‌انداز بنگاه‌ها و خانوار؛
- ایجاد انگیزه مالیاتی برای ایجاد اشتغال و تولیدات کاربر؛
- به حداقل رساندن مالیات بر صادرات در تولیدات داخلی؛
- خودداری از خدمات اضافی در تولیدات داخلی؛
- استفاده متعادل از مالیات بر صادرات کالاهای اولیه به‌عنوان جایگزین سایر مالیات‌ها.

کتابشناسی

- کردیجه محمد. حسابداری بخش دولتی و طبقه‌بندی بودجه دولت، مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه، اسفند ۱۳۷۹
- “Salvatore Schiavo-Campo”, in Anwar Shah edited: “Budgeting and Budgetary Institutions”, The World Bank, 2006.

محمد کردیچه

مشاور رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور

- در شرکت‌ها؛
- اخذ مالیات از بخش کشاورزی و استفاده از مازاد این بخش بر تأمین هزینه‌های صنعتی شدن کشور و یا سرمایه‌گذاری مستقیم در بخش صنعت، با این توجیه که اخذ مالیات اثر منفی بر تولید کشاورزی ندارد و در مواردی موجب گسترش تولید می‌شود؛
- تأکید بر مالیات بر واردات به‌عنوان حمایت از تولید داخلی و منبع درآمد برای دولت؛
- تأکید بر مالیات بر صادرات به‌عنوان راه‌حلی برای اخذ درآمد از کشاورزی و معادن.

استراتژی «رشد فراگیر»، رشد بخش‌های صنعت و کشاورزی را توأم با مورد تأکید قرار می‌دهد. در این استراتژی گسترش صادرات از اهمیت بیشتری برخوردار است. علاوه بر موجودی سرمایه فیزیکی، تغییر در سازمان تولید و توزیع و پذیرش رویکردهای جدید نیز مورد تأکید است. در کشورهای با درآمد متوسط، وجود یک بخش کشاورزی با بهره‌وری مناسب، به رشد اقتصادی کمک می‌کند و موجب بهبود تراز پرداخت‌های خارجی می‌شود. رشد بخش صنعت نیز از طریق ایجاد تقاضا برای نهاده‌های صنعتی توسط بخش کشاورزی و کالاهای مصرفی و همچنین تأمین مواد اولیه موردنیاز تضمین می‌شود

مهم‌ترین سیاست‌های مالی در این استراتژی عبارت‌اند از:

- افزایش هزینه‌های مربوط به توسعه سرمایه انسانی (آموزش و بهداشت)؛
- افزایش هزینه‌های مربوط به خدمات ترویج و تحقیقات کشاورزی؛
- افزایش هزینه‌های مربوط به ایجاد زیربنای فیزیکی به‌خصوص در زمینه‌های احداث راه، پل، بنادر، راه‌آهن، خطوط هوایی داخلی، انبار نگهداری کالا، تلفن، مخابرات، برق، آبیاری، منابع آب و مراکز بهداشتی و آموزشی؛