

اصول بودجه‌بندی

Budgeting Principles

اصولی که در این بخش به آنها اشاره می‌شود اصولی حقوقی نیستند که از طرف قانونگذار تکلیف شده باشد، بلکه اصولی مالی هستند که از نظر تقویم دقیق و صحیح دخل و خرج دولت در مالیه عمومی الزامی تلقی می‌گردند. اصول ۱۰ گانه مزبور به شرح زیر است:

اصل سالانه بودن بودجه (The Annuality of the Budget Principle)

بودجه قطعیت ندارد و پیش‌بینی است. هر پیش‌بینی ناگزیر در یک بعد زمانی انجام می‌گیرد. این ظرف زمانی در اختیار تصمیم‌گیران است. بدیهی است تصویب جمع‌آوری درآمدها و مصرف آنها نمی‌تواند براساس هفتگی یا ماهانه و یا نامتناهی باشد. تقریباً در همه کشورها بودجه ۱۲ ماهه را پوشش می‌دهد. مجوز دولت برای کسب درآمد و همچنین مجوز خرج آن در پایان سال مالی خاتمه می‌یابد. این سال مالی معمولاً ولی نه همیشه همان سال تقویمی است. اصل سالانه بودن بودجه با الزام نظارت قوه مجریه توسط قانونگذار و همچنین تحولات شرایط اقتصادی توجیه‌پذیر است.

براساس ماده (۶) قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶)، سال مالی یک سال هجری شمسی است که از اول فروردین ماه آغاز و به پایان اسفندماه ختم می‌شود.

رعایت اصل سالانه بودن ممکن است منجر به تعجیل برای انجام مخارج در پایان سال مالی گردد که در اصطلاح به جنون ولخرجی (Squander Mania) موسوم است. دستگاه‌های اجرایی برای این که بتوانند حداقل همان مبلغ را در سال آینده دریافت دارند، سعی می‌کنند مخارج برنامه‌ریزی نشده را به هر طریق ممکن انجام دهند.

تمرکز بخش قابل ملاحظه‌ای از بودجه در پایان سال

ممکن است به دلیل صرفه‌جویی دستگاه اجرایی در مصرف اعتبارات برای مقابله با کاهش تخصیص ناگهانی در طی سال مالی باشد. در چنین مواردی، اجازه خرج وجوه مصرف نشده در یک سال برای سال بعد ممکن است لازم نباشد. از طرف دیگر چنانچه تمرکز اعتبارات در پایان سال به دلیل ضعف در تهیه و تنظیم بودجه و قبول پیشنهادات پیش از نیاز دستگاه‌های اجرایی باشد، اعتبارات مزبور در امور بدون اولویت به مصرف خواهد رسید. راه‌حل مناسب در این‌گونه موارد بهبود روش تهیه و تنظیم بودجه است. در هر حال، فراهم آوردن امکان استفاده از اعتبارات مصرف نشده در سال مالی در سال بعد، از خرج بی‌محابا و بدون مطالعه اعتبارات در پایان سال جلوگیری می‌کند.

اصل وحدت بودجه (The Unity of The Budget Principle)

منظور از این اصل این است که فقط یک بودجه واحد باید به تصویب برسد. یعنی بودجه دولت فقط یکبار به طوری که حاوی هزینه‌ها و درآمدهای تمام تشکیلات دولت باشد برای رسیدگی و تصویب به قوه قانونگذاری ارائه شود.

اصل وحدت بودجه امکان کنترل و تجزیه و تحلیل جامع مجلس را بر عملیات مالی دولت افزایش می‌دهد. اگر اصل وحدت بودجه رعایت نشود و هر دستگاه یا سازمانی برای خود بودجه‌ای داشته باشد و یا دولت برای هر دسته از کارهای گوناگون بودجه‌ای جداگانه در زمان‌های مختلف تهیه نماید، هماهنگی و تقارن منطقی زمانی و مکانی بین عملیات بخش‌های مختلف از میان خواهد رفت و جلوگیری از دوباره کاری‌ها دشوار می‌شود. از طرف دیگر اگر قرار باشد بودجه در بخش‌ها و قسمت‌های مختلف در زمان‌های متفاوت به مجلس ارائه شود امکان رسیدگی و تجزیه و تحلیل جامع بودجه کشور از مجلس سلب می‌شود.

همچنین، در صورتی که بودجه مخارج عمده را دربر نگیرد، تضمینی وجود ندارد که منابع کمیاب به درستی به دستگاه‌ها و ردیف‌هایی تخصیص یابد که اولویت بیشتری

دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد».

اصل شمولیت یا تفصیل بودجه (The Comprehensiveness of the Budget Principle)

منظور از این اصل این است که دولت باید بودجه را به صورت ریز و به تفصیل تهیه و تنظیم کند. اگر این تفصیل نباشد امر اساسی نظارت بر درآمدها و هزینه‌های دولت میسر نخواهد بود.

براساس ماده (۶۸) قانون محاسبات عمومی کشور: «بودجه هریک از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و واحدهای وابسته به آنها باید به‌طور جداگانه در بودجه کل کشور درج شود.

اصل تخصیص و عدم تخصیص بودجه

طبق اصل تخصیص بودجه، تمام ارقام منظور در بودجه باید به همان وضع و ترتیبی که در سند بودجه و جداول منضم به آن تعیین شده است وصول یا به مصرف برسد. استثناء بر این اصل مجوزهای محدودی است که برای انتقال از ردیفی دیگر یا از عنوانی به عنوان دیگر در قوانین و مقررات معمولاً پیش‌بینی می‌شود.

«اصل عدم تخصیص بودجه» منبعث از اصل جامعیت بودجه است و به موجب آن نمی‌توان و نباید در بودجه بعضی از درآمدها را به مصارف مشخصی تخصیص داد. انحراف از این اصل در برخی از کشورها به‌خصوص کشورهای امریکای لاتین وجود دارد. وجود این پدیده به معنی فقدان اطمینان در نظام دولتی و فرایند بودجه‌ریزی است و معمولاً برای حمایت از برنامه دستگاه‌ها و یا مناطق خاص انجام می‌گیرد. این امر معمولاً فقط برای مواردی خاص مانند نظام‌های تأمین اجتماعی و بازنشستگی مجاز

دارند و نظارت قانونی و پاسخگویی درست اعمال شود. چنانچه مخارج پیش‌بینی شده به‌طور همزمان و در یک سند (سند بودجه) ذکر نشود، بازبینی آنها در کنار هم و انتخاب مواردی که اولویت بیشتری دارند امکان‌پذیر نمی‌شود.

اصل تعادل بودجه (The Balanced-Budget Principle)

براساس این اصل بین پیش‌بینی دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت در دوره زمانی بودجه باید تعادل وجود داشته باشد. این اصل متأثر از دیدگاه کلاسیک‌ها از دولت است که از نظر آنان دولت نباید در امور اقتصادی دخالت کند. در نتیجه استفاده ابزار اقتصادی مثل سیاست تأمین کسری بودجه را قبول نداشته و بودجه متعادل یک اصل تلقی می‌شده است. در بسیاری از نوشته‌های صاحب‌نظران بودجه متأثر از اصل تعادل بودجه اصل دیگری تحت عنوان «اصل تقدم درآمدها و هزینه‌ها» را مطرح می‌کنند به این مفهوم که ابتدا درآمدها باید مشخص و محاسبه شود سپس برای پیش‌بینی درآمدها هزینه‌ها برآورد می‌گردد به‌گونه‌ای که از سقف درآمدها تجاوز ننماید و تعادل بودجه بر هم نخورد.

اصل جامعیت بودجه (The Universality of the Budget Principle)

از این اصل دو مفهوم مربوط به هم و درعین حال جداگانه مستفاد می‌شود. اول اینکه بودجه باید جامع و کامل بوده و تمام درآمدها و هزینه‌های دولت را دربرگیرد و دیگر اینکه ارقام منظور در بودجه باید به‌طور ناخالص قید گردد، نه اینکه با هم تهاثر کنند. به بیان دیگر هر دستگاه دولتی اگر درآمدی دارد باید این درآمد به خزانه دولت واریز شود و برای هزینه‌های خود از خزانه درخواست وجه نماید.

اصل پنجاه و سوم قانون اساسی نیز در واقع بر اجرای همین اصل تأکید می‌کند. براساس این اصل: «کلیه

اصل تخمینی بودن درآمدها

منظور از این اصل این است که وصول درآمدها بیش از مبالغ پیش‌بینی شده در بودجه به شرط این‌که با رعایت قوانین ذی‌ربط باشد مانعی ندارد و همچنین درآمدهای قانونی حتی در صورت منظور نشدن در سند بودجه، قابل وصول می‌باشند.

اصل تحدیدی بودن هزینه‌ها

اعتباراتی که برای دستگاه یا عملیاتی خاص تصویب می‌شود، جنبه تحدیدی دارد و تجاوز از آن ممنوع است و هیچ پرداختی حتی به حکم قانون بدون وجود اعتبار مصوب جایز نیست.

اصل اصلاح و تجدید نظر در بودجه

پیش‌بینی دقیق برای اجرای برنامه‌های خاص با تحول شاخص‌های اقتصادی مانند تورم، نرخ ارز و نرخ بیکاری مشکل است. بعضی از نیازهای ممکن است در بودجه مصوب نشده باشد و ضرورت آن ضمن اجرای بودجه تشخیص داده شود. برای محدود کردن اثرات این‌گونه مشکلات، اصول ناظر بر انتقال اعتبارات باید انعطاف‌پذیر باشد (گود، ریچارد، ۱۹۸۴). ممکن است لازم باشد اعتباری تحت عنوان ذخایر اضطراری در بودجه پیش‌بینی شود، که البته مبلغی که در این زمینه پیش‌بینی می‌گردد نباید از یک تا سه درصد کل بودجه بیشتر باشد (زیرا در غیر این صورت مشکل نحوه تخصیص ذخایر نیز مطرح می‌گردد). بنابراین، برای تغییراتی که ترکیب بودجه را برهم می‌زند یا مواقعی که افزایش کلی سطح هزینه‌ها اجتناب‌ناپذیر است، ممکن است بودجه مورد تجدید نظر قرار گیرد. سازوکار تجدید نظر بودجه بستگی به شرایط کشوری دارد که در آن انجام می‌گیرد، که البته اصول آن باید در قوانین اصلی و مادر مربوط به بودجه و امور مالی مشخص شده باشد. بعضی از

شمرده شده است. در سایر موارد تقریباً از طرف تمامی متخصصین مالیه عمومی مردود شناخته شده است. (گود، ریچارد، ۱۹۸۴، ص ص ۱۲-۱۳)

اصل انعطاف‌پذیری بودجه (The Flexibility of the Budget Principle)

این اصل در واقع عکس‌العمل مسئولین دستگاه‌های دولتی به علت مشکلات ناشی از اجرای دقیق و کامل اصل تخصیص بودجه است و بودجه‌ریزان و قانونگذاران مجبور شده‌اند برای رفع این مشکلات چاره‌ای بیاندیشند که این چاره در اصل انعطاف‌پذیری بودجه متبلور شده است.

انتقال و جابجایی اعتبار ردیف‌های بودجه در بعضی موارد در محدوده خاصی توسط دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط مجاز است. در مواردی نیز با تأیید دستگاه مسئول بودجه‌ریزی مجاز می‌باشد. در موارد نادری نیز جابه‌جایی اعتبارات به‌طور کلی ممنوع است. معمولاً کنترل جابه‌جایی اعتبارات یکی از مهم‌ترین فعالیت‌های دفاتر بودجه می‌باشد. این اقدام زمان قابل ملاحظه‌ای را به خود اختصاص می‌دهد و بخش زیادی از توان اجرایی دولت صرف آن می‌گردد.

دستگاه‌های اجرایی در اجرای بودجه باید از انعطاف برخوردار باشند. یک پروژه سرمایه‌گذاری ممکن است به دلیل فنی با تأخیر روبه‌رو شود، درحالی‌که در اجرای پروژه دیگر تسریع گردد. تعیین ترکیب دقیق داده‌های یک برنامه به سادگی امکان‌پذیر نیست در بسیاری از کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD) دستگاه‌های اجرایی در تعیین مهم‌ترین ترکیب داده‌ها برای اجرای برنامه‌های خود و دستیابی به نتایج آزاد هستند. به‌منظور افزایش کارایی، دستگاه‌های اجرایی در تخصیص منابع در بخش خود باید تا حدودی از انعطاف برخوردار شوند. البته این آزادی و انعطاف نباید انضباط مالی یا اولویت‌های تعیین شده در بودجه را خدشه‌دار کند.

اصول کلی مربوط به تجدید نظر در بودجه به شرح زیر

است: (کردبچه، محمد، ۱۳۸۵)

- با توجه به اینکه بودجه دولت به تصویب قوه مقننه می‌رسد، هرگونه تجدید نظر و اصلاح در آن نیز باید به موجب قانون باشد.
- به‌طورکلی، تغییراتی بیش از درصد مشخص در توزیع مصوب اعتبارات، یا تغییراتی که بر حجم کل هزینه‌ها اثر می‌گذارد. باید برای تصویب به مجلس ارائه گردد.
- به‌منظور فراهم کردن امکان رفع سریع مشکلات توسط دولت، روش‌هایی را می‌توان برای دادن اختیار انجام تغییرات استثنایی در هزینه‌ها به دولت قبل از تصویب مجلس اتخاذ کرد. البته این اختیار باید محدود و کنترل شده باشد و در زمان کوتاهی پس از آن دولت مکلف به ارائه اصلاحیه بودجه به مجلس گردد.
- برآوردهای جدید و تجدید نظر شده باید در زمان مشخص تأیید شود. پیشنهادهاى دستگاه‌هاى اجرائی در یک مجموعه مورد بررسی قرار گیرد و تعداد اصلاحیه بودجه طی سال به شدت محدود شود. (ترجیحاً یک بار در سال).

کتابشناسی

کردبچه، محمد (۱۳۸۵). «نظام بودجه‌ریزی، مبانی نظری، سیر تحول بین‌المللی، بررسی تطبیقی و تحولات نظام بودجه‌ریزی در ایران»، انتشارات سازمان برنامه و بودجه.

Goode, Richard (1984). "Government Finance in Developing Countries". The Brookings Institution.

محمد کردبچه

مشاور رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور