

برنامه ریزی اقتصادی

بودجه

برنامه فنی - اقتصادی سالانه

حسین فرهنگ مهر

ویراستار مرتضی مرادی



کتابخانه
و اسناد ملی ایران

سرشناسه: فرهنگ مهر، حسین، ۱۳۳۳- / عنوان و نام پدیدآور: بودجه، برنامه فنی- اقتصادی سالانه / نویسنده
حسین فرهنگ مهر؛ ویراستار مرتضی مرادی / مشخصات نشر: تهران: انتشارات دنیای اقتصاد، ۱۳۹۵ / مشخصات
ظاهری: ۲۳۲ ص.؛ جدول، نمودار: ۲۱/۵ × ۱۴/۵ س.م. / شابک: ۳-۳۱-۸۵۹۱-۶۰۰-۹۷۸ / وضعیت
فهرست‌نویسی: فیبا/ یادداشت: کتابنامه، ص. ۲۰۶ / موضوع: بودجه‌ریزی -- ایران / موضوع: Budget process
Iran / موضوع: بودجه / موضوع: Budget / رده‌بندی کنگره: ۱۳۹۵ ب۴۳ ف/۴/۲۱۵۴ / رده‌بندی دیویی:
۳۴۳۶۰۹۶ / شماره کتابشناسی ملی: ۳۵۲/۴۸۰۹۵۵

www.ketab.ir

بودجه (برنامه فنی - اقتصادی سالانه) / ناشر: انتشارات دنیای اقتصاد / مولف: حسین فرهنگ مهر / ویراستار: مرتضی مرادی / طراح جلد و یونیفورم: حسن کریمزاده / صفحه آرا: مریم فتاحی / مدیر تولید: انوشه صادقی آزاد / نوبت چاپ: اول - ۱۳۹۶ / شمارگان: ۵۰۰ نسخه / شابک: ۳-۳۱-۸۵۹۱-۶۰۰-۹۷۸ / لینوگرافی: شادرنگ / چاپ و صحافی: شادرنگ / تمام حقوق این اثر محفوظ و متعلق به نشر دنیای اقتصاد است / نشانی انتشارات و فروشگاه: تهران، خیابان شهید مطهری، بین میرزای شیرازی و ستایی، شماره ۲۷۰ / تلفن: ۰۴۳-۸۷۷۶۲۷۴۰ / دورنگار: ۸۷۷۶۲۷۴۴ / پست الکترونیک: book@den.ir / پایگاه اینترنتی: book.den.ir

www.ketab.ir

پس گفتار	۱۱
فصل ۱. تعاریف	۱۹
اقتصاد	۱۹
تعریف بودجه	۲۰
ویژگی‌های بودجه در تعریف آن	۳۳
تعریف برنامه	۳۶
فصل ۲. اصل‌ها یا پایه‌های بودجه	۴۳
اصل‌ها و پایه‌های بودجه سالانه بودن	۴۳
یگانگی یا وحدت	۴۴
جامعیت	۴۶
کلی و برآوردی بودن	۴۷
تعادل	۴۷
تفصیل	۴۹
دسته‌بندی و تخصیص	۵۰
نرمش یا انعطاف	۵۰
فصل ۳. دسته‌بندی و ساختار بودجه	۵۱
بودجه عادی، جاری یا روان	۵۳
بودجه سرمایه‌ای ثابت، زیربنایی و آبادانی	۵۴
ساختار بودجه دولتی	۵۴
درآمدها و دیگر منابع اقتصادی در بودجه دولت	۵۶
هزینه‌ها در بودجه دولت	۶۱
بودجه سرمایه‌ای ثابت دولت	۶۶

بودجه شرکتی	۶۹
بودجه جاری، حساب‌های جاری	۶۹
بودجه سرمایه‌ای ثابت	۷۵
فصل ۴: تاریخچه و فراگشت سازمانی برنامه و بودجه	۷۹
تاریخچه برنامه و بودجه	۷۹
دفتر بودجه	۹۰
بودجه، سازمان و مدیریت	۹۹
سازمان	۹۹
حکومت یا فرمانروایی	۱۰۱
شرکت سهامی	۱۰۵
شرکت‌های دولتی	۱۱۵
مقایسه سازمان دولتی و شرکتی	۱۲۰
رشد - ها - مادر	۱۲۳
بودجه و مدیریت	۱۲۴
نگاهی به قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷ خورشیدی	۱۲۵
فصل ۵: روش‌ها و سیستم‌های بودجه‌ای	۱۳۱
روش‌ها و سیستم‌های بودجه‌ای	۱۳۱
بودجه برنامه‌ای	۱۳۱
بودجه عملیاتی	۱۳۲
سیستم طرح‌ریزی، برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی	۱۳۷
بیان اقتصادی بودجه (جاری)	۱۴۲
فصل ۶: مرحله‌ها، فرایندها یا گردش کار بودجه	۱۴۹
مرحله تهیه و تنظیم بودجه یا فرایند بودجه‌ریزی	۱۴۹
شیوه‌های برآورد	۱۵۱
نمونه‌هایی از الگوهای بودجه‌ریزی	۱۵۵
نمونه الگوهای بودجه سرمایه‌ای ثابت	۱۷۰
کدگذاری	۱۷۲
مرحله یا فرایند تصویب	۱۷۸
مرحله یا فرایند اجرا	۱۸۲
مرحله یا فرایند نظارت	۱۸۹
دسته‌بندی نظارت‌ها	۱۹۱
نظارت از دیدگاه زمانی	۱۹۱
نظارت سازمانی	۱۹۶
نظارت موضوعی	۱۹۶
نظارت پارلمانی	۱۹۷

فصل ۷. اقتصاد ملی، بودجه و سیاست‌های اقتصادی دولت	۱۹۹
سیاست اقتصادی	۱۹۹
سیاست‌های پولی	۱۹۹
سیاست‌های مالی	۲۰۲
عرضه	۲۰۳
تقاضا	۲۰۴
عرضه کل	۲۰۵
تقاضای کل	۲۰۵
تولید ملی	۲۰۵
درآمد ملی	۲۰۶
عامل‌های تولید	۲۰۷
عامل‌های اقتصادی	۲۰۹
پدیده، کود	۲۱۵
مخارج‌های توسعه - درآمد	۲۱۷
کسری، بودجه، سیاست کسر بودجه	۲۲۳
تامین (منابع مالی رفیع) کسری بودجه	۲۲۵
الف - کاهش ارزش پول ملی با ارزش	۲۲۵
ب - وام‌خواهی	۲۲۶
منابع	۲۳۱

پیش‌گفتار

چه بسیارند واقعیت‌هایی که دلخواه و هماهنگ با خواست برخی آدمیان نیستند؛ ولی هست. و این نیست انگاشتن و نادیده گرفتن، نیست نمی‌شوند؛ با دگرگون جلوه دادن نیز، دگرگونی نمی‌پذیرند. آنچه هست، هست؛ آن‌گونه که هست، هست. آدمی باید آن را بشناسد، آن‌گونه که هست بشناسد.

دستگاه روحانی مسیحی حدود دوازده انسان اروپایی را از شناخت هستی، از گفتن درباره آنچه درمی‌یافت، بازداشت؛ مگر در زمینه‌هایی که به زیان خود نمی‌دید. هرکس خلاف باورهای روحانیان مسیحی سخن می‌گفت، با اتهام کفرگویی و بازگشت از دین دشته می‌شد. چه بسیار اندیشمندان، پژوهشگر و دانشمندان در پی گفتن آنچه واقعیت می‌پنداشتند کافر خوانده و کشته شدند.

این داستان محدود به اروپا نبود. در ایران‌زمین نیز هرچند نسبتاً اندازه، بیان برخی واقعیت‌ها بی‌خطر نبود. برای نمونه، کسی چون امام محمد غزالی، دانشمندانی چون فارابی و بوعلی سینا را کافر می‌خواند؛ ولی آنگاه که واقعیت‌هایی را دریافت و گفت، خود نیز دچار همان تکفیرها شد؛ با همین اتهام هم‌مانده عمر را گذراند تا مُرد. نمونه دیگر شهاب‌الدین سهروردی است که پس از گفتن دیدگاه‌ها و یافته‌هایش با حکم روحانیان، کافر شمرده و در جوانی کشته شد. محمد قوام شیرازی یا ملاصدرا نیز در

پی سخن گفتن درباره آنچه دریافتی بود، سال‌ها آواره شد.

برتولت برشت^۱ اندیشمند بزرگ آلمانی نمایشنامه‌ای در این باره دارد. وی نوشت که پاپ روح گالیله را فرا خواند و گفت، دادگاهی برگزار می‌کنیم؛ می‌خواهم بیایی و دوباره بگویی که زمین در گردش و خورشید ثابت است، تا هم دادگاه مسیحی تو را تهرئه کند و هم آبروی ما بازگردد! روح گالیله پاسخ داد که دیر کرده‌اید. زیرا پس از ما ثابت کرده‌اند که خورشید نیز ثابت نیست؛ همه چیز در حرکت و دگرگونی و فراگشت است.

روحانیان مسیحی با این ادعا که نماینده خدا هستند، گالیله را واداشته بودند که بخوید زمین ثابت است و خورشید پیرامون آن در گردش! ولی واقعیت این بود که در همان زمان که گالیله با زور دستگاه روحانی و از ترس جان، زمین را ثابت می‌خواند، زمین، او، پاپ، روحانیان مسیحی و کلیسا را پیرامون خورشید می‌گردانید. پس از هزار سال گفتند و تبلیغ کردند که خدا زمین را ثابت آفرید و خورشید را گردید، ولی خدا زمین را ثابت نیافریده بود؛ زمین در گردش بوده و هست و خواهد بود.

وقت مردم را گرفتند و عمرها را هدر دادند، در این راه جنایت‌ها و ستم‌های بسیار کردند و سرانجام واقعیت برای همه آشکار شد.

چنان‌که یاد شد، واقعیت با نیست انگاشتن و نادیده گرفتن، نیست نمی‌گردد و با دگرگون خواندن دگرگون نمی‌شود. کار انسان بزرگ‌هاست و شناخت هستی و واقعیت‌ها است.

آدمی باید از هر چه که وی را از شناخت هستی و واقعیت بازمی‌دارد آزاد باشد.

«شناخت» فرایندی است که مانند هر موضوعی، برای آن نیز تعریف‌هایی هست. در یکی از تعریف‌ها شناخت را بازتاب هستی یا واقعیت‌ها بر ذهن و دستگاه شناخت خواندند.

هستی، منطق، قانون‌ها و دستورهای بی‌شماری دارد. هیچ‌جا و هیچ‌چیز بی‌دستور و بی‌قانون نیست. در همه جهان، از ذره‌های بنیادی تا بزرگ‌ترین سامانه‌های کیهانی، قانون‌ها و دستورهایی هست. آن قانون‌ها و دستورها را باید شناخت؛ آن‌گونه که هستند باید شناخت؛ با نادیده انگاشتن و دگرگون خواندن، واقعیتی نابود یا دگرگون نمی‌شود.

شناخت آدمی از یک دیدگاه دو گونه است؛ یک دسته شناخت غریزی یا تجربی ناخودآگاهانه؛ گونه دیگر، شناخت علمی است که دانش خواننده می‌شود.

شناخت خودآگاهانه، روشمند و ثابت شدنی قانون‌های واقعیت‌ها و منطق هستی را دانش می‌خوانند. برای دانش تعریف‌های دیگری نیز هست.

پدیده‌های هستی بی‌پایانند و قانون‌ها و دستورهای هستی بی‌شمار. بنابراین، موضوع و زمینه دانش تجربی و دانش پژوهی مرزی ندارد. با افزایش دانش، پرسش‌ها رو به کاهش

نمی‌نهد؛ بلکه فزونی هم می‌یابد. زیرا آدمی درباره آنچه از بودنش آگاهی ندارد، پرسشی هم ندارد. پرسش برای آنهایی است که از بودنشان آگاهی می‌یابد. از این رو، هرچه دانش بیشتر شود، پرسش‌ها نیز فزون‌تر و دریافت پاسخ دشوارتر می‌شود.

روزگاری ممکن بود یک دانشمند، هم فاضل و هم ستاره‌شناس، هم ریاضی‌دان، سراینده، پزشک و داروساز و موسیقی‌دان باشد. بسیاری از دانشمندان در بیشتر دانش‌های روزگار خود سرآمد به شمار می‌رفتند. ولی امروزه کسی چنین فرصتی نمی‌یابد.

رفته‌رفته دانش چنان گسترش یافت که سخن از تخصص به میان آمد. با روند رو به گسترش دانش‌ها، آنها را بر پایه موضوع، دسته‌بندی کردند. برای نمونه فیزیک و متافیزیک را از هم جدا کردند؛ آنگاه مکانیک از فیزیک جدا شد. مکانیک نیز مانند دانش فیزیک چندین شاخه شد. در دیگر دانش‌ها نیز همین روند پیش آمد. چنین است که همواره رشته‌ها و گرایش‌های تازه‌ای پدید می‌آیند.

امروزه گسترش و افزایش دانش‌ها بیشتر از آن است که آدمی بتواند در همه زمینه‌ها یا حتی در چند رشته کارشناس باشد. دانش چون درخت بالنده‌ای است که از هر شاخه آن، شاخه‌هایی می‌رویند و از شاخه‌های تازه نیز شاخه‌های دیگری پدید می‌آیند و این فرایند همچنان دنباله دارد.

هرکس می‌داند که چه می‌داند و چه اندازه می‌داند، ولی نمی‌داند که چه اندازه نمی‌داند.

یکی از واقعیت‌ها این است که همه زندگان نیازمندند. استثنایی هم نیست. دم اینکه، جانداران در زنجیره تکامل هرچه پیچیده‌تر و برتر باشند، نیازهایشان بیشتر، پیچیده‌تر و گوناگون‌تر است. استثناها، چندی و مقداری‌اند. بنابراین، انسان که در زنجیره تکامل (تاکسون) پیچیده‌ترین و برترین جاندار شناخته شده، نیازمندترین نیز است. نیاز آدمیان یک‌اندازه و ثابت نیست؛ از چند سو رو به فزونی، پدیدگی و گوناگونی است.

هرچه زمان می‌گذرد نیاز به کالاها و خدمات‌ها بیشتر می‌شود؛ اگر هم درخواست کالا یا خدمتی داشته باشد، ماضی برای کالا یا خدمت جایگزین فزونی می‌یابد. از همین رو، یکی از سنجش‌های ارزیابی کار سازمان‌ها، رشد تولید است؛ رشد نسبت به رقبایان، نسبت به اهداف و برنامه‌ها، نسبت به دوره‌های گذشته، نسبت به گنجایش تولید سازمان و رشد نسبت به تقاضا در بازار.

دوم اینکه نیازها و خواسته‌های آدمیان یکسان هم مانند، گوناگون‌تر می‌شوند. امروزه آدمیان خواسته‌ها و نیازهایی دارند که در گذشته نداشتند. در آینده نیز نیازها و خواسته‌هایی خواهد بود که امروز نیست. نیازها و خواسته‌ها گوناگون‌تر خواهند شد. نگاهی به کالاها و خدمات‌ها در این روزگار و سنجش آنها با گذشته این واقعیت را نشان می‌دهد.

سوم، نیازها و خواسته‌ها پیچیده‌تر می‌شوند و از دیدگاهی کیفیتشان برتر می‌شود. کالاها و خدمات‌ها در این روزگار از گذشته پیچیده‌ترند و کیفیت برتری دارند. این دگرگونی کیفیت و پیچیدگی نیز رو به رشد و گسترش است.

آنچه یاد می‌شود در همه جا قطعی نیست، به روند و فرایند کلی نظر داریم. از یک سو نیازها و خواسته‌های آدمیان رو به فزونی، گوناگونی و پیچیدگی‌اند، ولی در سوی دیگر منابع و عامل‌های تولید کم‌یابند. از ویژگی‌های منابع، کمیابی آنها است. هر چه که بدون کار و هزینه، آن اندازه که آدمی نیاز دارد و می‌خواهد، در دسترس باشد، از این دیدگاه منبع شمرده نمی‌شوند. فزونی نیازها و خواسته‌های آدمی به منابع، مسئله‌ای است که تاکنون آدمیان به آن اندیشیده‌اند و بیشترین نیرو را صرف آن کرده‌اند و خواسته‌ها را برآورده نکرد. در اینجا مراد از منابع تنها منابع مالی نیست، بلکه همه عامل‌های تولید.

آدمی همواره به دنبال پاسخ این پرسش بوده است و خواهد بود که با چه روش‌ها و دانشی، منابع عامل‌های کمیاب تولید، شناسایی، راهبری و به کار گرفته شوند تا با کمترین منابع، بیشترین خواسته‌ها و نیازهایش برآورده شوند و در آینده نیز دچار کمبود یا نبود منابع نشود.

چنان‌که یاد شد، در جهان هر موضعی دارای منطق و قانون‌هایی است. در این زمینه نیز منطق و قانون‌ها و آیین‌هایی هست که باید آنها را شناخت و به کار برد. شناخت علمی این منطق و قانون‌ها دانش است که اقتصاد خوانده می‌شود. برای کاربرد و پیاده‌سازی قانون‌ها و بررسی‌های علمی، شیوه‌هایی است که فن خوانده می‌شوند. شیوه کاربرد دانش اقتصاد و پیاده‌سازی آن، برنامه‌ریزی اقتصادی و بودجه است. بنابراین بودجه، شاخه‌ای از دانش اقتصاد است.

جان مینارد کینز اقتصاددان نامدار، بودجه را سیاست مالی خواند. برخی دچار این شبهه شدند که بودجه از شاخه‌های مالی یا معنی حسابداری آن است. از همین رو، با اینکه در سطح دولت ایران، برنامه و بودجه را به سازمانی فنی - اقتصادی سپرده‌اند، ولی در دستگاه‌ها و سازمان‌ها و در شرکت‌ها نیز، دفتر بودجه را در شاخه معاونت مالی جای داده‌اند!

برخی از سازمان‌ها و شرکت‌ها، الگوهای بودجه‌ای را به چند برگ

صورت حسابداری محدود کرده‌اند. ناهماهنگی با منطق سازمانی و حقوقی، تصویب آن را از حقوق و اختیارهای مجمع عمومی سهامداران ندانسته، از اختیارهای هیئت مدیره شمرده‌اند! با این کردار، بودجه را از منطق و مفهوم فنی و علمی آن دور کرده، سرانجام از اثر انداخته‌اند.

کینز، بودجه دولت را سیاست مالی خواند، با پیشنهادهایی که برای رونق اقتصادی در آن سال‌ها داشت. ولی در فضای تئوریک کلاسیک‌ها در دهه ۱۹۳۰ میلادی، بودجه برای دولتی فراهم می‌شد که از دید آنها می‌بایست اقتصاد را به بخش خصوصی واگذارد و در آن دخالت نکند.

سیاست بودجه‌ای یا مالی از دید استاد کینز، آن‌گونه سیاست اقتصادی و الگوی دریافت و پرداخت است که با پیاده‌سازی آن، دولت به هدف‌های اقتصادی و اجتماعی خود برسد، اقتصاد ملی به تعادل بگراید، و رونق پایدار، اشتغال و رشد پیوسته پدید آید.

امروزه که دولت‌ها مسئولین بخش بزرگی از آبادانی و سرمایه‌گذاری در جامعه را پذیرفته‌اند و شرکت بازر بودجه دارند، هدف‌های فیزیکی، تولید، آبادانی و سرمایه‌گذاری‌ها همچنین سیاست‌ها و راهکارهای رسیدن به هدف‌های یادشده نیز باید تعریف و در بودجه منعکس شده شود.

کوتاه‌سخن اینکه بودجه باید با ویژگی‌های عملیاتی - اقتصادی ریخته، تصویب، اجرا و نظارت شود، وگرنه بودجه نیست. از نظر من همان سیاست دریافت و پرداخت دولت در بودجه نیز گونه‌ای عملیات است.

بدون عملیات و بدون سیاست اقتصادی، آنچه می‌ماند گونه‌ای از پیش‌بینی دریافت‌ها و پرداخت‌هاست و کار بخش خزانه‌داری و مالی.

اگر به مفهوم علمی و فنی بودجه توجه نشود و تعریفی علمی از آن نداشته باشیم، بی‌گمان بهره‌ای که باید را از آن نخواهیم برد. امروزه در برخی شرکت‌ها و سازمان‌ها گونه‌ای صورت‌های مالی و حسابداری را بودجه می‌خوانند، ولی آنها نه بودجه‌اند و نه اثر و بهره آن را دارند.

در بخش‌هایی از این نوشتار کوشش بر این است تا آنجا که می‌شود، مفهوم

علمی و فنی بودجه و جای آن در دسته‌بندی دانش‌ها و فن‌ها و نیز جای آن در ساختارهای سازمانی نشان داده شود.

راه کمال را می‌توان پیمود، ولی نمی‌توان به آن رسید. هیچ کار آدمی هم کامل نیست. این نوشتار نیز جای ویرایش و اصلاح دارد. از خوانندگان گرامی که در این زمینه هم دانش آموخته و هم کارآزموده‌اند خواهشمندم، برای به‌کرد این نوشتار، از دید کارشناسی خود بهره‌مند فرمایند. سپاسگزارم.

www.ketab.ir