

نظام بودجه‌ریزی در ایران

(نظریه و عمل)

تألیف

دکتر رحمانقلی قلی‌زاده



سرشناسه : قلی‌زاده، رحمانقلی؛ ۱۳۳۳ -
 عنوان و نام پدیدآور : نظام بودجه‌ریزی در ایران (نظریه و عمل) / تألیف رحمانقلی قلی‌زاده.
 مشخصات نشر : تهران: چاپار: ۱۳۹۱.
 مشخصات ظاهری : ۴۳۲ ص.: جدول، نمودار.
 شابک : 978-600-276-025-8
 وضعیت فهرست‌نویسی : فیا.
 موضوع : بودجه‌ریزی - ایران.
 موضوع : بودجه - ایران
 موضوع : قوانین و مقررات - ایران.
 موضوع : ایران - مرزهای دولتی.
 موضوع : ایران - سیاست اقتصادی.
 رده‌بندی کنگره : HJ۲۱۵۴/۸ق۸۱۳۹۱
 رده‌بندی دیویی : ۳۵۲/۴۸۰۹۵۵
 شماره کتابشناسی ملی : ۲۹۸۴۴۸۶



تهران: ۸۸۸۹۹۶۸۰ - ۹۱۱۱۹۶۰۲۱۴

✧
 نظام بودجه‌ریزی در ایران
 (نظریه و عمل)

دکتر رحمانقلی قلی‌زاده
 ویراستار: الهه پویان‌فر
 حروفنگاری و صفحه‌آرایی: علم‌روز
 ناظر فنی چاپ: مریم تقضلی
 چاپ اول، ۱۳۹۱
 شمارگان: ۲۰۰۰ نسخه

چاپ و صحافی: چاپ آراین

ISBN 978-600-276-025-8

شابک ۹۷۸-۶۰۰-۲۷۶-۰۲۵-۸

حق هرگونه چاپ و انتشار محفوظ است.

قیمت: ۱۴۵۰۰ تومان

فهرست

پیش‌گفتار ۹

بخش نخست

کلیات ۱۳

- فصل اول: مقدمه ۱۵
- ۱-۱. معانی، مفاهیم و تعاریف بودجه ۱۵
- ۱-۲. نقش، اهمیت و جایگاه بودجه ۲۲
- ۱-۳. پارلمانتاریسم، بودجه و دموکراسی ۲۴
- ۱-۴. بودجه و ارتباط آن با سایر علوم ۲۵

فصل دوم: تاریخچه ۲۷

- ۲-۱. سیر تاریخی و تکوینی بودجه‌ریزی در جهان ۲۷
- ۲-۲. سیر تاریخی و تکوینی بودجه‌ریزی در ایران ۳۳

فصل سوم: قوانین و اصول حاکم بر بودجه ۴۳

- ۳-۱. قوانین حاکم بر بودجه ۴۳
- ۳-۲. اصول حاکم بر بودجه ۵۱

فصل چهارم: مروری بر متون موجود ۶۵

- ۴-۱. کتب درسی ۶۶
- ۴-۲. گزارش‌های دولتی و مجلس شورای اسلامی ۷۸

بخش دوم

طبقه‌بندی و روش‌های بودجه‌ریزی ۸۷

- فصل پنجم: طبقه‌بندی بودجه ۸۹

۵-۱. اهداف طبقه‌بندی.....	۸۹
۵-۲. انواع طبقه‌بندی.....	۹۰
۵-۲-۱. طبقه‌بندی از حیث دریافت‌ها.....	۹۱
۵-۲-۲. طبقه‌بندی از حیث پرداخت‌ها.....	۱۰۴
۵-۳. مقایسه تغییرات طبقه‌بندی‌های بودجه در یک نگاه.....	۱۳۵
فصل ششم: توصیه‌های بین‌المللی	۱۴۳
۶-۱. ساختار قدرت و بودجه.....	۱۴۳
۶-۲. اصول کاری و دستورالعمل صندوق بین‌المللی پول.....	۱۴۷
۶-۳. دستورالعمل نظام آمارهای مالی دولت (GFS).....	۱۵۵
۶-۴. روند اقتباس نظام بودجه‌ریزی کشور.....	۱۶۰
فصل هفتم: روش‌های بودجه‌ریزی	۱۶۹
۷-۱. روش‌های پیش‌بینی منابع.....	۱۶۹
۷-۱-۱. عملکرد سال ماقبل آخر.....	۱۷۰
۷-۱-۲. میانگین عملکرد سال‌های ماقبل آخر.....	۱۷۱
۷-۱-۳. کارشناسی مستقیم.....	۱۷۲
۷-۱-۴. فنون تخصیص آماری و مدل‌های اقتصادسنجی.....	۱۷۳
۷-۱-۴-۱. مطالعات تطبیقی.....	۱۷۳
۷-۱-۴-۲. تحلیل همبستگی.....	۱۷۳
۷-۱-۴-۳. نمونه‌گیری.....	۱۷۴
۷-۱-۴-۴. مدل سری‌های زمانی.....	۱۷۵
۷-۱-۴-۵. سایر مدل‌های اقتصادسنجی.....	۱۷۶
۷-۲. روش‌های برآورد مصارف.....	۱۷۶
۷-۲-۱. بودجه‌ریزی متداول.....	۱۷۷
۷-۲-۲. بودجه‌ریزی افزایشی.....	۱۷۸
۷-۲-۳. بودجه‌ریزی برنامه‌ای.....	۱۸۰
۷-۲-۴. بودجه‌ریزی عملیاتی.....	۱۸۲
۷-۲-۵. بودجه‌ریزی نظام‌مند (PPBS).....	۱۸۷
۷-۲-۶. بودجه‌ریزی بر مبنای صفر (ZBB).....	۱۸۹
۷-۲-۷. بودجه‌ریزی متغیر (VB).....	۱۹۲
۷-۲-۸. بودجه‌ریزی بر مبنای فعالیت (ABB).....	۱۹۲

- ۱۹۵ ۷-۲-۹. بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (PBB)
- ۱۹۶ ۷-۳. بحث، نتیجه‌گیری و پیشنهادات

بخش سوم گردش بودجه ۱۹۹

- ۲۰۳ فصل هشتم: تهیه بودجه
- ۲۰۴ ۸-۱. فرآیند تهیه و تنظیم لایحه بودجه
- ۲۰۵ ۸-۱-۱. مرحله اول: تهیه و صدور بخشنامه
- ۲۰۸ ۸-۱-۲. مرحله دوم: تهیه بودجه در دستگاه‌های دولتی
- ۲۱۵ ۸-۱-۳. مرحله سوم: تنظیم لایحه بودجه در معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی
- ۲۱۶ ۸-۱-۴. مرحله چهارم: نظارت و تأیید لایحه بودجه در شورای اقتصاد
- ۲۱۶ ۸-۱-۵. مرحله پنجم: تأیید لایحه بودجه در هیأت دولت
- ۲۱۶ ۸-۱-۶. مرحله ششم: تسلیم لایحه بودجه در مجلس توسط ریاست جمهوری
- ۲۲۳ فصل نهم: تصویب بودجه
- ۲۲۴ ۹-۱. فرآیند تصویب بودجه
- ۲۲۴ ۹-۱-۱. مرحله اول: تصویب لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی
- ۲۲۸ ۹-۱-۲. مرحله دوم: ارجاع قانون بودجه به شورای نگهبان
- ۲۳۰ ۹-۱-۳. مرحله سوم: ابلاغ قانون بودجه از سوی قوه مقننه به قوه مجریه
- ۲۳۳ فصل دهم: تخصیص بودجه
- ۲۳۴ ۱۰-۱. فرآیند تخصیص بودجه
- ۲۳۴ ۱۰-۲. زمینه‌های لازم برای اجرای بودجه
- ۲۳۶ ۱۰-۳. ابزارهای اجرای بودجه
- ۲۳۶ ۱۰-۳-۱. مرحله اول: ابلاغ بودجه
- ۲۳۷ ۱۰-۳-۲. مرحله دوم: مبادله موافقت‌نامه
- ۲۴۰ ۱۰-۳-۳. مرحله سوم: تخصیص اعتبار
- ۲۴۱ ۱۰-۳-۴. مرحله چهارم: پرداخت اعتبار
- ۲۴۷ فصل یازدهم: تفریغ بودجه
- ۲۴۷ ۱۱-۱. فرآیند تفریغ بودجه
- ۲۴۸ ۱۱-۱-۱. تذکر: سؤال و استیضاح از وزراء و رئیس‌جمهوری

۲۵۵	۱۱-۱-۲. تحقیق و تفحص در تمام امور کشور.....
۲۵۸	۱۱-۱-۳. رسیدگی به لایحه تفریغ بودجه.....

بخش چهارم

قوة مقننه و بودجه‌ریزی در جهان ۲۶۱

۲۶۳	فصل دوازدهم: قوة مقننه و بودجه‌ریزی در جهان.....
۲۶۳	۱۲-۱. مبانی نظری.....
۲۶۸	۱۲-۲. سیر تاریخی.....
۲۶۹	۱۲-۲-۱. انگلستان.....
۲۷۶	۱۲-۲-۲. فرانسه.....
۲۸۰	۱۲-۲-۳. امریکا.....
۲۸۵	۱۲-۳. وضعیت کنونی.....
۲۸۷	۱۲-۳-۱. انگلستان.....
۲۸۹	۱۲-۳-۲. فرانسه.....
۲۹۰	۱۲-۳-۳. امریکا.....
۲۹۲	۱۲-۳-۴. سوئد.....
۲۹۴	۱۲-۳-۵. آفریقای جنوبی.....
۲۹۵	۱۲-۳-۶. کره جنوبی.....
۲۹۶	۱۲-۳-۷. منطقه یورو.....
۲۹۸	۱۲-۴. جمع‌بندی.....

بخش پنجم

پیوست‌ها ۳۰۱

۳۰۶	۱. تصویر اصول کاری سودمند در بابت شفافیت بودجه‌ای.....
۳۱۰	۲. تصویر فصل چهارم قانون اساسی ج. ا. ایران.....
۳۱۵	۳. تصویر قانون دیوان محاسبات کشور.....
۳۳۸	۴. تصویر قانون محاسبات عمومی کشور.....
۳۸۶	۵. تصویر قانون برنامه و بودجه کشور.....
۴۰۷	۶. واژه‌نامه تخصصی.....
۴۲۹	فهرست منابع و مآخذ.....

پیش‌گفتار

امروزه در جهان، کلیه فعالیت‌های دولتی در قالب بودجه سالیانه آن صورت می‌گیرند. به دیگر سخن، بودجه هر کشور آئینه تمام‌نمای همه برنامه‌ها و فعالیت‌های دولت می‌باشد. از این رو، نظام بودجه‌ریزی در هر کشور از نقش، اهمیت و جایگاه ویژه‌ای در اداره جامعه برخوردار است و در نتیجه می‌توان گفت که بودجه شاه‌رگ حیاتی هر دولت تلقی می‌شود.

در ابتدای تشکیل دولت‌ها از بودجه به عنوان یک ابزار مهم اقتصادی در حوزه‌های امنیت داخلی و دفاع ملی استفاده می‌گردید.^۱ اما بعدها و پس از جنگ جهانی اول (۱۸-۱۹۱۴) به ابزار قوی در حوزه سیاست تبدیل شد که قدمت آن به ظهور اقتصاد کینزی بر می‌گردد. با وقوع بحران بزرگ جهانی در سال ۱۹۲۹ در آمریکا و شیوع آن به سراسر جهان، کینز^۲ با انتشار کتاب معروف «نظریه عمومی اشتغال، بهره و پول»^۳ در رفع بحران کمک شایانی نمود. بر اساس نظریه وی، حداقل مداخله دولت‌ها در بازار در شرایط بحران مجاز دانسته شد. بدین ترتیب، بودجه دولتی وارد مرحله جدیدی گردید و به یک ابزار مهم و قوی اقتصادی - سیاسی تبدیل شد.

اما سرانجام، با وقوع جنگ جهانی دوم (۴۴-۱۹۳۹)، با اجرای طرح مارشال در اوایل دهه ۱۹۵۰ برای بازسازی کشورهای اروپای غربی آسیب‌دیده از جنگ

۱. فعالیت‌ها و مأموریت‌های دولت‌ها در چهار حوزه نظمیه، امنیه، بلدیه و عدلیه محدود بود.

۲. جردن مینارد کینز، اقتصاددان انگلیسی (۱۸۸۳-۱۹۴۶).

3. General Theory of Employment, Interest and Money, 1936.

به موفقیت‌هایی نایل گردید و متعاقب آن با استقبال کشورهای جهان سوم از طرح، به یک ابزار مهم در حوزه‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی تبدیل شد.^۱ بنابراین، ما شاهد نظام بودجه‌ریزی پیچیده کنونی هستیم که علاوه بر نقش اقتصادی، نقش‌های دیگری در حوزه‌های سیاسی، اجتماعی و فرهنگی نیز ایفا می‌نماید که در قالب برنامه‌ریزی و برنامه‌های توسعه نمایان می‌گردد. به دیگر سخن، بودجه به عنوان یک برنامه کوتاه مدت یک ساله در دل برنامه‌های توسعه - اعم از کوتاه مدت (۲-۳ ساله)، میان مدت (۵-۷ ساله) و بلندمدت (۲۰-۱۵ ساله) - عمل می‌نماید و با آن ارتباط تنگاتنگی دارد.

کشور ج.ا. ایران که هنوز دولت بیش از دو سوم کل درآمدهای جامعه را در دست دارد و معادل همیش مقدار (به فرض نداشتن کسری بودجه) را صرف مخارج عمومی می‌نماید، فعالیت‌ها و عملیات گسترده‌ای را به خود اختصاص داده است. در نتیجه، هر نوع پیشرفت یا عقب‌ماندگی اقتصادی - اجتماعی در کشور مرهون بودجه‌ریزی دولتی می‌باشد.

آنچه در این مجموعه به صورت کتابی تحت عنوان «نظام بودجه‌ریزی در ایران» به رشته تحریر در می‌آید، در نظر دارد به جنبه‌های نظری و عملی بودجه‌ریزی دولت بپردازد. امید می‌رود، به دلیل حضور نگارنده در پُست‌های اجرایی و قانون‌گذاری کشور و نیز سال‌ها تدریس دانشگاهی، نیم‌نگاهی متفاوت را ارائه نماید.^۲

۱. جورج کانتلت مارشال (۱۸۸۰-۱۹۵۹)، ژنرال مارشال یکی از رهبران نظامی آمریکا در جنگ جهانی دوم، وزیر دفاع و وزیر خارجه آمریکا بودند. وی طرح بهبودی اروپا (European Recovery Programing) را در تاریخ پنج ژوئن ۱۹۴۷ در دانشگاه هاروارد تهیه و به مورد اجرا قرار داد. طرح در سال ۱۹۵۱ پایان یافت و به خاطر موفقیت‌های آن جایزه صلح نوبل را در سال ۱۹۵۳ دریافت نمود. از آنجا که مسایل و مشکلات کشورهای جهان سوم آسیب‌دیده از جنگ جهانی دوم و غیر آن مشابه مسایل و مشکلات کشورهای اروپایی آسیب‌دیده از جنگ بود، مورد استقبال و اقتباس قرار گرفت و منجر به برنامه‌ریزی و برنامه‌های توسعه گردید.

۲. مؤلف فارغ‌التحصیل از دانشگاه دهلی (Delhi School of Economics) کشور هندوستان در سال ۱۳۶۸؛ مدیر کل دفتر سازمان‌های تخصصی و بین‌المللی وزارت جهادسازندگی (۷۵-۱۳۷۰)؛ نماینده مردم شهرستان‌های بجنورد، مانه و سلقان و جاجرم؛ دو دهه حضور در احزاب و مجامع سیاسی کشور؛ سردبیر روزنامه همبستگی (۱۳۷۹-۸۱) و عضو هیأت علمی وزارت جهاد کشاورزی از سال ۱۳۶۹.

کتاب حاضر در چهار بخش مستقل طبقه‌بندی شده است و برای درک و انتقال آسان و سریع مفاهیم، مقدمه‌ای کوتاه نیز در ابتدای هر فصل آورده شده تا هدف آن برای مخاطبان و خوانندگان تسهیل و معلوم گردد. بخش نخست، کلیات که بر جنبه نظری تأکید دارد و شامل چهار فصل: مقدمه (تعاریف و مفاهیم، نقش و اهمیت بودجه و دموکراسی و ارتباط بودجه با سایر علوم)؛ تاریخچه (سیر تکوین و تکامل بودجه‌ریزی در جهان و ایران)؛ اصول و قوانین حاکم بر بودجه و مروری بر متون موجود بودجه در کشور می‌باشد.

بخش دوم، به روش‌های طبقه‌بندی و بودجه‌ریزی اختصاص یافته است و شامل سه فصل می‌باشد. در ابتدا به طبقه‌بندی بودجه، اهداف و انواع آن خواهیم پرداخت. آنگاه فصلی را به دستورالعمل صندوق بین‌المللی پول اختصاص خواهیم داد. سرانجام با فصلی دیگر تحت عنوان روش‌های بودجه‌ریزی این بخش را به پایان می‌رسانیم.

عنوان بخش سوم گردش بودجه است که در چهار دور مجزا و مستقل صورت می‌گیرد و لذا هر یک در فصلی جداگانه مورد بررسی قرار خواهند گرفت. برای سهولت و سرعت امر، برای هر دور فقط از یک واژه که با حرف «ت» آغاز می‌گردد، استفاده شده است: تهیه، تصویب، تخصیص و تفریغ که به ترتیب توسط قوه مجریه، قوه مقننه، قوه مجریه و قوه مقننه انجام می‌پذیرند. چهار دور مورد نظر به ترتیب لایحه، قانون، اجرا و نظارت تیر نامیده می‌شوند.

بخش چهارم به تجربیات و فرآیند بودجه‌ریزی در چند کشور جهان اختصاص یافته است. در این بخش که از یک فصل تشکیل می‌شود، ابتدا اشاره‌ای به مبانی نظری خواهیم داشت. سپس به سیر تاریخی تکوینی و حضور قوه مقننه در مالیه عمومی و بودجه خواهیم پرداخت. اگر خواهیم یک ترتیب تاریخی برای تکوین بودجه قایل شویم، می‌بایستی ابتدا حکومت مشروطه انگلستان و تأثیر آن در استقلال آمریکا و انقلاب کبیر فرانسه و سپس در سایر کشورهای جهان را بررسی کنیم و آنگاه به وضعیت کنونی کشورهای مورد نظر بپردازیم.

سرانجام در بخش پایانی، برای اطلاع خوانندگان از متون اولیه قوانین و اصول حاکم بر بودجه، تصاویر مربوطه شامل «فصل امور اقتصادی و مالی» از قانون اساسی ج. ا. ایران؛ «قانون محاسبات عمومی کشور»؛ «قانون دیوان محاسبات کشور»، «قانون برنامه و بودجه کشور» و نیز «دستورالعمل صندوق بین‌المللی پول» پیوست خواهند شد. همچنین برای اطلاع و یادآوری، واژه‌نامه‌ای تخصصی در امور بودجه اضافه خواهد شد.

از سرکار خانم الهه بویان‌فر، به خاطر ویرایش ادبی کتاب و نیز پی‌گیری‌های ایشان در امر مطابقت و تنظیم صفحات، سپاسگزاری و قدردانی می‌شود. همچنین از حروف‌نگاری و صفحه‌آرایی مؤسسه علم‌روز؛ آقای مسعود فیروزخانی و نیز ناظر فنی چاپ سرکار خانم مریم تفضلی تشکر می‌شود.

در پایان جا دارد که از نهادهای مراکزی که در امر دسترسی به منابع همکاری لازم را نمودند، به ویژه دفتر بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، کتابخانه‌های دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران و دانشگاه شهید بهشتی ذکری به میان آورده شود. سرانجام و آخرین (ولی نه کمترین) از ناشر محترم آقای موسی محمدی به خاطر استقبال گرم‌شان از انتشار این کتاب قدردانی می‌گردد.