

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

# مدل مفهومی اصلاح ساختار نظام بودجه‌ریزی در کشور

«پنجمین کنفرانس بین‌المللی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (PBB)»

دکتر محمدباقر نوبخت

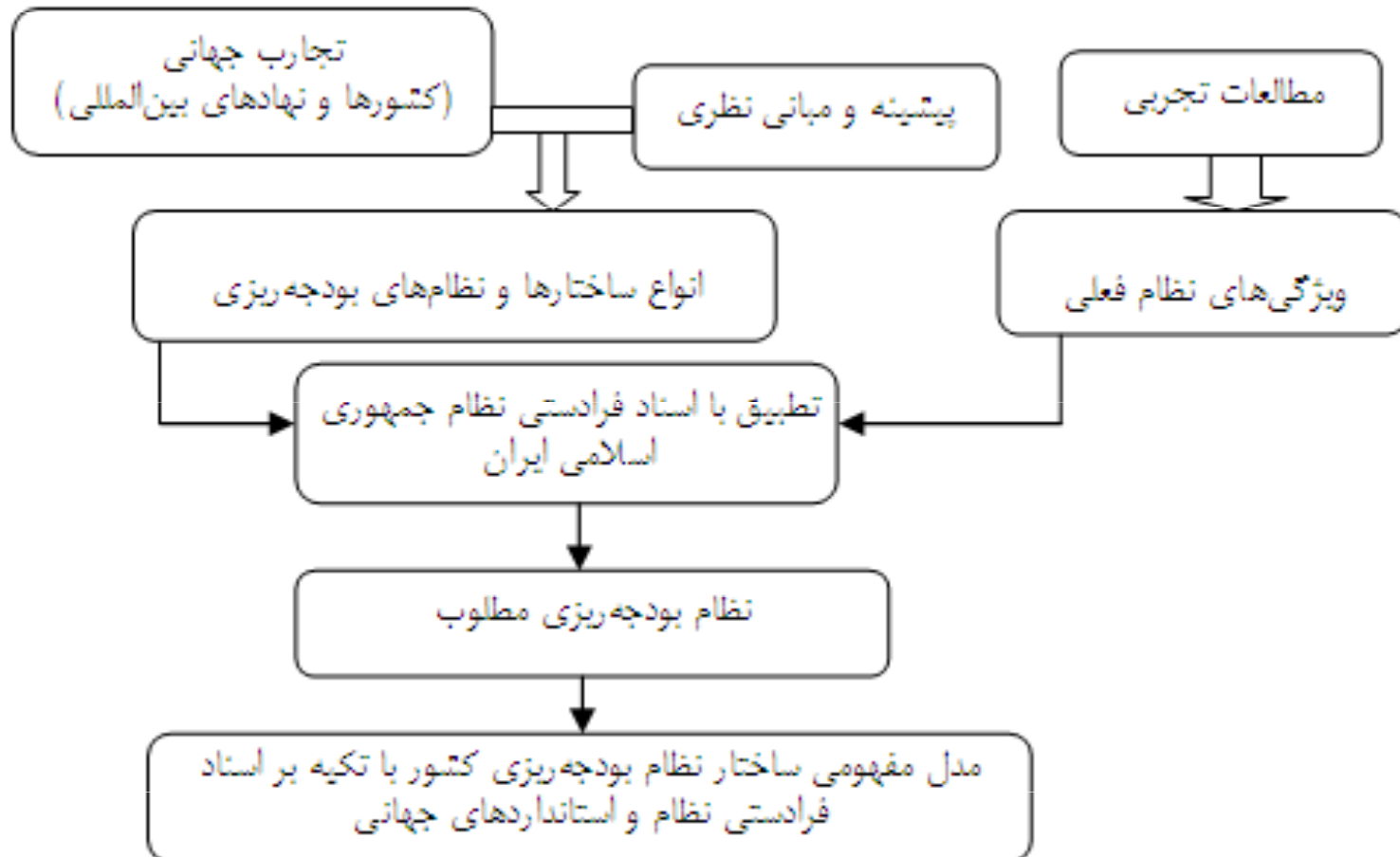
دی‌ماه ۱۳۹۱



## ۱- مسأله اصلی

در جهت تحقق اهداف راهبردی سند چشم‌انداز،  
سیاست‌های کلی و برنامه‌های میان‌مدت توسعه، نظام  
بودجه‌ریزی مناسب باید از چه ویژگی‌هایی برخوردار  
باشد؟

## ۲- مدل مفهومی فرایند تحقیق



## ۳- پیشینه بودجه‌ریزی در جهان

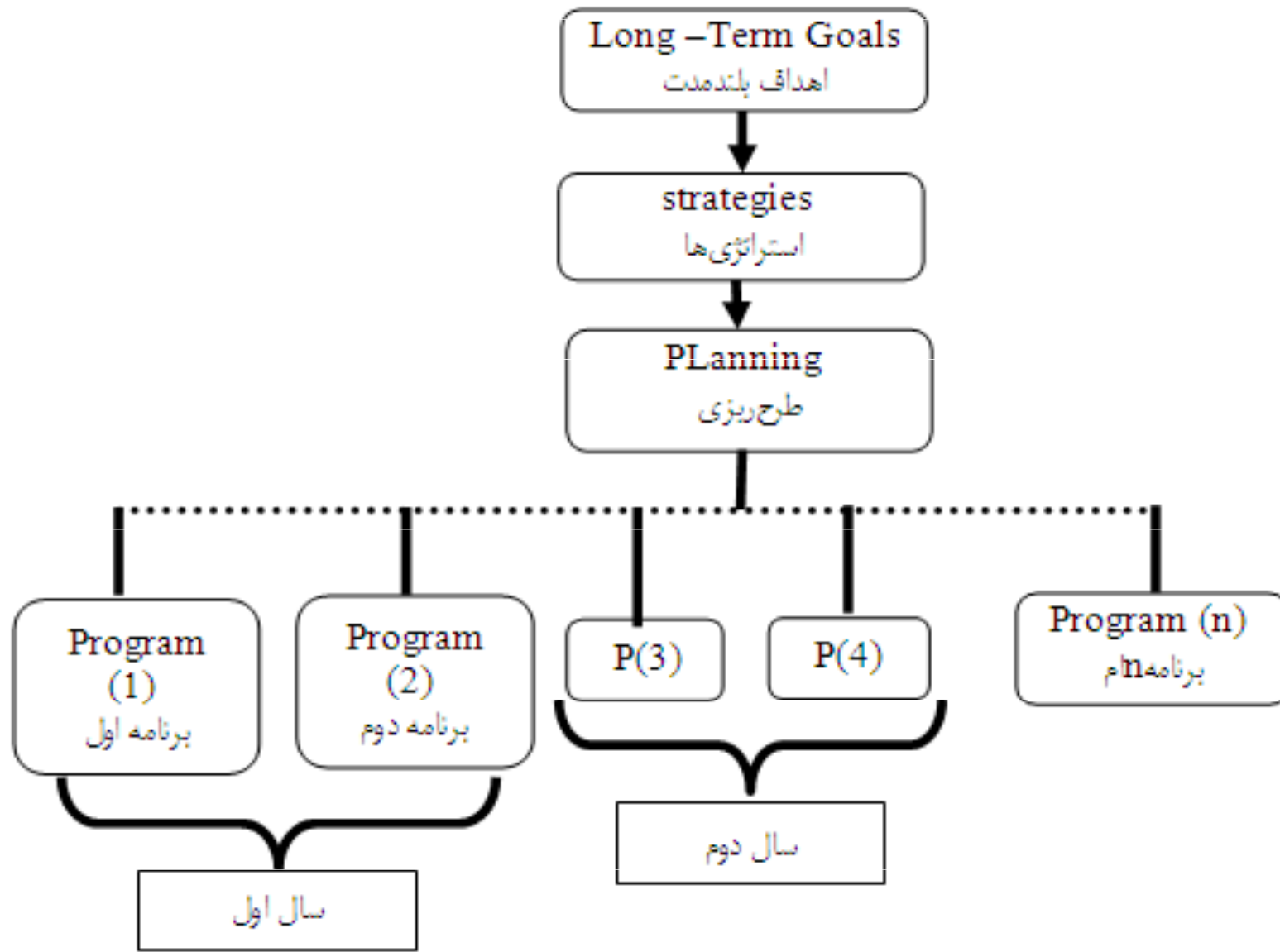
- بودجه به مفهوم یک پیش‌بینی از دخل و خرج خانوار، بنگاه و حکومت‌ها سابقه چندهزار ساله دارد
- بودجه به مفهوم یک سند قانونی برای دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت پس از شکل‌گیری نظام‌های پارلمانی، از دهه ۱۷۳۰ در انگلستان



- تا اوایل قرن بیستم بودجه‌ریزی به روش سنتی  
(TB) بود

- از ۱۹۰۷ روش بودجه‌ریزی برنامه‌ای (PB) در  
امریکا رایج شد

- از اواسط ۱۹۶۰ روش کامل‌تری از بودجه‌ریزی با  
عنوان «نظام طرح‌ریزی، برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی»  
(PPBS)






- از اوایل ۱۹۷۰ بودجه‌ریزی بر مبنای صفر **ZBB** به مثابه

یک روش مدیریتی برتر مطرح شد.

- از اواسط ۱۹۷۰ بودجه‌ریزی غلتان یا منعطف (**RB**)

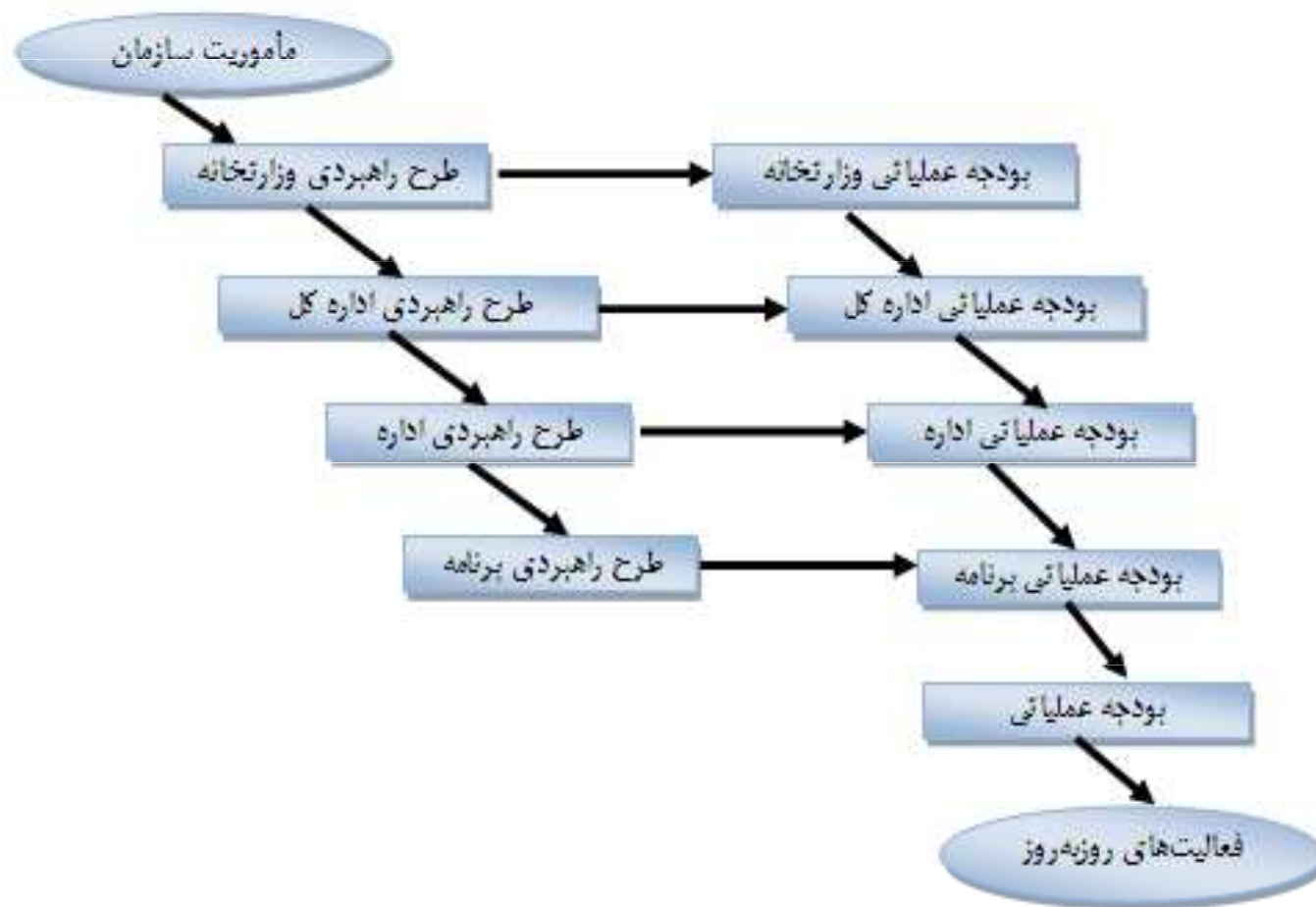
برای جبران شرایط ناشی از شوک نفتی مورد توجه قرار

گرفت.

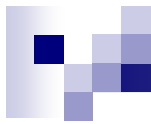


- از اوایل ۱۹۹۰ مجدداً روش بودجه‌ریزی  
عملیاتی با عنوان «بودجه‌ریزی بر مبنای عملیات  
(PBB) با سازوکارهای مناسب برای اجرا» نه تنها  
در امریکا بلکه در اروپا از سوی (OECD) مورد  
استفاده قرار گرفت.





مأخذ: Mercer, 2003: 12



مأخذ: Mercer, 2003: 15



- در ایران هم پس از انقلاب مشروطه اولین بودجه

در سال ۱۲۸۹ با عنوان «طرح بودجه کل سنه ایت ئیل

۱۳۲۸ ق، ۱۲۸۹ خ، ۱۹۱۱ م» به تصویب رسید و

تاکنون ۱۰۲ قانون بودجه در کشور اجرایی شد.

## ۴ - مبانی نظری نظام بودجه‌ریزی

بودجه نوعی استجازه دولت از نمایندگان مردم در مجلس برای:

- کسب درآمد به ویژه مالیات

- چگونگی توزیع ثروت

- برنامه کوتاه یک‌ساله برای دستیابی به اهداف

بلندمدت و توسعه‌ای

## بودجه اقتصادی:

اما آنچه به‌رغم تغییرات و اصلاحات مکرر در روش‌های بودجه‌ریزی به‌عنوان رویکردی مطلوب برای برخی از دولت‌ها همواره مورد توجه بوده است، «بودجه اقتصادی» است. در این رویکرد، از یک سو تأثیر متغیرهای بودجه‌ای، مانند مالیات‌ها، کسری بودجه و هزینه‌های دولت بر متغیرهای اقتصادی همچون رشد اقتصادی، بیکاری، تورم و... از سوی دیگر بررسی آثار کلی (مثل درآمد قابل تصرف مردم)، آثار توزیعی (مثل وضع گروه‌های درآمدی) و آثار انفرادی (مثل دریافت‌ها و پرداخت‌های خانوار) مورد توجه قرار می‌گیرد. در بودجه اقتصادی به‌منظور برآورد بهتر اقلام بودجه‌ای، کلیه هزینه‌ها و درآمدها در حساب‌های ملی گنجانده می‌شوند.


## ۵- تجارب جهانی

سه نوع نظام بودجه‌ریزی را در فرارو قرار می‌دهد.

یک - نظام حقوقی انگلستان و افریقای جنوبی که اختیار قوه مقننه خیلی کم است.

دو - نظام حقوقی کشورهای فرانسه، امریکا و کره جنوبی که اختیارات وسیعی به پارلمان داده شده است.

سه - نظام حقوقی سوئد که اختیار قوه مقننه به اصلاحات حاشیه‌ای محدود شده است.



- در گزارش صندوق بین‌المللی پول IMF هم به چهار هدف برای بودجه‌ریزی تأکید شده است.

۱ - وضوح کامل نقش‌ها و مسئولیت‌های دولت

۲ - دسترسی عام به اطلاعات مربوط به فعالیت‌های دولت

۳ - آشکار بودن تهیه بودجه، اجرا و اطلاع‌رسانی

۴ - تأیید جامعیت اطلاعات بودجه‌ای به شکل مستقل



- هم‌چنین نظام آمارهای مالی دولت **GFS** هم

از سوی **IMF** برای مشابه‌سازی به منظور

ارزیابی عملکرد کشورها پیشنهاد شده است.





## ۶- مطالعات تجربی

در مطالعات مختلف هم کاستی‌های نظام

فعلی بودجه‌ریزی ایران و ویژگی‌های نظام

مطلوب آن نتیجه‌گیری شده است.



## ۷- بودجه از منظر اسناد فرادستی


- قانون اساسی (اصول ۵۲، ۱۲۶)

- سند چشم‌انداز

در ابلاغیه این سند از سوی مقام معظم رهبری تأکید

شده است.

«در تهیه، تدوین و تصویب برنامه‌های توسعه و بودجه‌های  
سالانه، این نکته مورد توجه قرار گیرد که: شاخص‌های کمی  
کلان آنها، از قبیل: **نرخ سرمایه‌گذاری، درآمد سرانه، تولید  
ناخالص ملی، نرخ اشتغال و تورم، کاهش فاصله درآمد میان  
دهک‌های بالا و پایین جامعه، رشد فرهنگ و آموزش و پژوهش و  
توانایی‌های رفاهی و امنیتی**، باید متناسب با سیاست‌های توسعه  
و اهداف و الزامات چشم‌انداز، تنظیم و تعیین گردد و این  
سیاست‌ها و هدف‌ها به صورت کامل مراعات شود».



- سیاست‌های کلی برنامه چهارم در بند ۵۰ به نظم و انضباط مالی و بودجه‌ای تأکید شد.

- سیاست‌های کلی برنامه پنجم

در بند ۳۲ و ۳۳ به تبدیل نظام بودجه‌ریزی کشور به بودجه‌ریزی عملیاتی و برقراری ارتباط کمی و کیفی میان برنامه پنج‌ساله و بودجه‌های سالیانه با سند مجدداً تأکید شد.

و بر شفافیت و قابلیت نظارت بدون بودجه تصریح شده است.

## ۷- تجزیه و تحلیل اطلاعات

نوع بودجه و روش تحقق	سیاست‌ها و ویژگی‌های مطلوب بودجه
بودجه اقتصادی	تناسب شاخص‌های کمی کلان از قبیل: نرخ سرمایه‌گذاری، درآمد سرانه، تولید ناخالص ملی، نرخ اشتغال و تورم، کاهش فاصله درآمد میان دهک‌های بالا و پایین جامعه، رشد فرهنگ و آموزش و پژوهش و توانایی‌های دفاعی و امنیتی در بودجه سالیانه با سیاست‌های توسعه و اهداف و الزامات چشم‌انداز «سند چشم‌انداز»
بودجه ریزی عملیاتی	تبدیل نظام بودجه ریزی کشور به بودجه ریزی عملیاتی «بند ۳۲ سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه»
بودجه اقتصادی	ارتباط کمی و کیفی میان برنامه پنج‌ساله و بودجه‌های سالیانه با سند چشم‌انداز «بند ۳۳ سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه»
استفاده از دستورالعمل GFS	شفافیت و قابلیت نظارت

بودجه‌ریزی عملیاتی	ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی «یکی از اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»
استفاده از دستورالعمل GFS	توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی «بند الف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»
استفاده از دستورالعمل GFS	تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت «بند ج سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»
استفاده از دستورالعمل GFS	افزایش سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور به ۲۵ درصد تا آخر برنامه پنج‌ساله پنجم «بند ب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»
بودجه اقتصادی	ساختار بودجه باید به گونه‌ای باشد که همراه با شفافیت اطلاعات مصالح اجتماعی را تأمین کند. «شبیرونی‌نژاد، ۱۳۸۱»
بودجه اقتصادی	بودجه هزینه و درآمد دولت باید در حساب‌های ملی گنجانده شود و آثار متغیرهای بودجه بخش عمومی و اثر واقعی هرگونه اصلاح یا رفرم بودجه بر وضع مردم در کشور مورد بررسی قرار گیرد. (توفیق، ۱۳۸۲)

استفاده از دستورالعمل GFS	مصارف بودجه باید در کنار منابع بودجه‌ای به تفکیک بخش‌های اقتصادی و بر حسب مناطق مشخص شوند. (خلعتبری، ۱۳۸۲)
بودجه اقتصادی و استفاده از دستورالعمل GFS	وضوح کامل نقش‌ها و مسئولیت‌های دولت دسترسی عام به اطلاعات مربوط به فعالیت‌های دولت آشکار بودن تهیه بودجه، اجرا و اطلاع‌رسانی آن تأیید جامعیت اطلاعات بودجه‌ای به نحوه مقتضی (گزارش مجموعه تجربیات مفید صندوق بین‌المللی پول در شفافیت بودجه‌ای)
استفاده از دستورالعمل GFS	مرز بین بخش دولتی از سایر بخش‌های اقتصادی باید به وضوح ترسیم شود و وظایف سیاست‌گذاری و مدیریت در درون دولت به خوبی تعریف و مشخص گردد. (توصیه صندوق بین‌المللی پول در باب شفافیت بودجه‌ای)
استفاده از دستورالعمل GFS	باید چارچوبی اداری و حقوقی برای مدیریت مالی وجود داشته باشد. (توصیه صندوق بین‌المللی پول در باب شفافیت بودجه‌ای)
استفاده از دستورالعمل GFS	کلیه اطلاعات مربوط به گذشته، حال و پیش‌بینی آینده فعالیت‌های مالی دولت باید به اطلاع عموم برسد. (توصیه صندوق بین‌المللی پول در باب شفافیت بودجه‌ای)

بودجه اقتصادی	<p>مستندسازی بودجه باید به نحوی باشد که اهداف سیاست مالی، چارچوب کلان اقتصادی، مبانی سیاست‌های بودجه‌ای و خط‌های مالی مهم و قابل تشخیص به‌صراحت ذکر شود. (توصیه صندوق بین‌المللی پول در باب شفافیت بودجه‌ای)</p>
بودجه اقتصادی	<p>باید در بودجه سالانه بین تعهدات فعلی و سیاست‌های جدید تمایز قائل شد. (توصیه صندوق بین‌المللی پول درباره شفافیت بودجه‌ای)</p>
استفاده از دستورالعمل GFS	<p>داده‌های بودجه‌ای باید به نحوی طبقه‌بندی و ارائه شوند که تجزیه و تحلیل سیاست مالی تسهیل شود و میزان پاسخ‌گویی افزایش یابد. (توصیه صندوق بین‌المللی پول در باب شفافیت بودجه‌ای)</p>
استفاده از دستورالعمل GFS	<p>روش‌های اجرا و نظارت بر مخارج مصوب باید به‌دقت مشخص شود. (توصیه صندوق بین‌المللی پول در باب شفافیت بودجه‌ای)</p>



استفاده از دستورالعمل GFS	گزارش بودجه‌ای باید به‌موقع، فراگیر و قابل اعتماد باشد و انحرافات از بودجه را نشان دهد. (توصیه صندوق بین‌المللی پول در باب شفافیت بودجه‌ای)
استفاده از دستورالعمل GFS	یکپارچگی اطلاعات بودجه‌ای باید در معرض بررسی دقیق، مستقل و همگانی قرار گیرد. (توصیه صندوق بین‌المللی پول درباره شفافیت بودجه‌ای)
استفاده از دستورالعمل GFS	وظایف و مسئولیت‌های دولت باید در قالب حساب‌های مالی (SNA, 1993) یا در قالب آمار مالی (GFS, 1993) (دستورالعمل ۱ شفافیت بودجه‌ای)
استفاده از دستورالعمل GFS	دارایی‌های دولت باید مشخص شود. (دستورالعمل ۱ شفافیت بودجه‌ای)
بودجه‌ریزی عملیاتی	مجوز اخذ مالیات باید مطابق قانون صادر شود و اجرای قوانین مالیاتی در عمل باید از آئین‌نامه‌ها تبعیت کند. (دستورالعمل ۱ شفافیت بودجه‌ای)
استفاده از دستورالعمل GFS	فعالیت‌های فرابودجه‌ای باید در اسناد بودجه و گزارش‌های حسابداری منعکس شوند. (دستورالعمل ۱ شفافیت بودجه‌ای)

اسناد متشاده از دستورالعمل GFS	تخمین های اولیه و تجدیدنظر شده بودجه دو سال متوالی قبل از سال جاری باید در اسناد بودجه منعکس شوند. (دستورالعمل ۱ شفافیت بودجه ای)
اسناد متشاده از دستورالعمل GFS	سطح و ترکیب بدهی دولت باید به طور سالانه با یک وقفه حداکثر شش ماهه گزارش شود. (دستورالعمل ۱ شفافیت بودجه ای)
بودجه اقتصادی	همراه با بودجه، گزارشی با دیدگاه اقتصادی و بودجه ای باید ارائه شود که شامل اطلاعاتی در مورد اولویت ها و اهداف سیاست بودجه ای، خلاصه از چشم اندازهای اقتصادی و یک گزارش کیفی در مورد وضعیت مستمر بودجه ای باشد. (دستورالعمل ۱ شفافیت بودجه ای)
بودجه اقتصادی	یک گزارش در مورد خطرات بودجه ای نیز باید با اسناد بودجه ارائه شود که اثر تغییر در مفروضات (زیربنایی)، پیش بینی های مالی، بدهی های احتمالی و سایر عدم قطعیت های اصلی مترتب بر هزینه برنامه های خاص را تحت پوشش قرار دهد. (دستورالعمل ۱ شفافیت بودجه ای)

استفاده از دستورالعمل GFS	نظام طبقه‌بندی می‌باید وظایف اجرایی مربوط به تخصیص و استفاده از منابع عمومی را مشخص کند. (دستورالعمل ۱ شفافیت بودجه‌ای)
استفاده از دستورالعمل GFS	استانداردهای حسابرسی باید با استانداردهای بین‌المللی هماهنگ باشد. (دستورالعمل ۱ شفافیت بودجه‌ای)
بودجه اقتصادی	فرضیات و روش‌هایی که در پیش‌بینی‌های اقتصاد کلان به‌کار می‌روند باید برای همگان در دسترس باشد. (دستورالعمل ۱ شفافیت بودجه‌ای)
بودجه اقتصادی	چارچوب بودجه‌ای میان‌مدت با جدیدیت به‌کار گرفته شود و گزارشی کاملاً شفاف از هزینه مداوم سیاست‌های جاری دولت و سازوکارهای هدایت، سیاست‌های جدید و نتایج حاصل از اجرای بودجه در میان‌مدت تهیه گردد. (دستورالعمل ۹ شفافیت بودجه‌ای)
بودجه اقتصادی	باید اهداف سیاست بودجه‌ای و اهداف کمی بودجه‌ای با صراحت بیان شوند و محالی‌ترین مقامات دولتی از آن دفاع کنند. (دستورالعمل ۹ شفافیت بودجه‌ای)
بودجه اقتصادی	سطحی از هزینه‌ها که هدف سیاست بودجه‌ای است باید با چشم‌اندازهای میان‌مدت اقتصاد کلان ارتباط تنگاتنگ داشته باشد.

## ۸- استنتاج

با رویکرد بودجه اقتصادی و بودجه ریزی عملیاتی با استفاده از دستورالعمل آمارهای مالی دولت، می توان سند بودجه کل کشور را به گونه ای تهیه و تنظیم کرد که ضمن همراستایی با سیاست های کلی نظام از ویژگی های بودجه ریزی مطلوب و هماهنگ با استانداردهای جهانی برخوردار باشد.

## ۹- پیشنهاد

مدل مفهومی اصلاح ساختار نظام بودجه‌ریزی

کشور با تکیه بر اسناد فرادستی نظام و **منطبق با**

**استانداردهای جهانی** پیشنهاد می‌شود.

### سند چشم انداز:

مشمول بر: اهداف راهبردی و بلندمدت که طبق اصل ۱۱۰ قانون اساسی، از سوی مقام معظم رهبری و با مشورت مجمع تشخیص مصلحت نظام، تعیین و برای اجرا ابلاغ می‌شود.

### سند سیاست‌های کلی برنامه :

مشمول بر: جهت‌گیری‌های لازم که در راستای تحقق اهداف کلی در سند چشم‌انداز برای دوره زمانی برنامه میان مدت، طبق اصل ۱۱۰ قانون اساسی، از سوی مقام معظم رهبری و با مشورت مجمع تشخیص مصلحت نظام، تعیین و برای تهیه برنامه میان مدت به رئیس جمهور ابلاغ می‌شود.

### قانون برنامه میان مدت «پنج ساله»:

مشمول بر: اهداف اقتصادی، اجتماعی، علمی، فرهنگی، دفاعی در سطح کلان، بخشی و منطقه‌ای به همراه منابع مورد نیاز و مصارف مورد لزوم برای دوره زمانی برنامه، که در راستای سیاست‌های کلی برنامه از سوی دولت، تهیه و توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب می‌رسد.

## لایحه بودجه کل کشور

مشمول بر: ۱. گزارش توجیهی ۲. سند بودجه اقتصادی ۳. سند بودجه عملیاتی با ساختار:

گزارش توجیهی: شامل اطلاعاتی شفاف از آخرین وضعیت کشور و عملکرد قانونی برنامه مستند به شاخص های کمی و مقایسه آن با اهداف پیش بینی شده در برنامه که توسط دولت تهیه و به مجلس شورای اسلامی ارائه می شود.

### سند بودجه عملیاتی:

شامل: ۱. پیش بینی منابع مورد نیاز در مصارف مورد لزوم که در جهت تحقق اهداف تعیین شده در بودجه اقتصادی در سطح کالن، بخشی و منطقه ای و با استفاده از دستورالعمل GFS، از سوی دولت تهیه و توسط مجلس شورای اسلامی بررسی و تصویب می شود.

۲. گزارش تفصیلی و شفاف از بودجه دستگاه های بخش عمومی که با استفاده از روش بودجه ریزی عملیاتی به عنوان اسناد پشتیبان بودجه از سوی دولت تهیه و جهت اعمال نظارت های بعدی در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار می گیرد.

### سند بودجه اقتصادی:

شامل چگونگی تحقق اهداف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، علمی، امنیتی و دفاعی و... در سال مورد نظر مستند به شاخص های کمی کالن، بخشی و منطقه ای و آثار آن برای زندگی مردم در دوره اجرایی بودجه و آینده که از سوی دولت تهیه و توسط مجلس شورای اسلامی بررسی و تصویب می شود.

### شاخص‌های نظارتی:

مستمل بر: شاخص‌های کمی ملهم از اسناد فرادستی اعم از سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی برنامه و نظام، قانون برنامه پنج‌ساله و قانون بودجه سالیانه که به منظور اعمال نظارت حین اجرای بودجه توسط قوه مقننه (دیوان محاسبات)، قوه مجریه (معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و یا سازمان ذی ربط)، قوه قضائیه (سازمان بازرسی کل کشور) و مجمع تشخیص مصلحت نظام ( کمیسیون نظارت) و به تناسب تهیه و مبنای نظارت قرار می‌گیرد.

### گزارش‌های نظارتی:

مستمل بر: ارائه گزارش شفاف از نتایج اعمال نظارت از سوی: ۱. دیوان محاسبات ۲. سازمان بازرسی کل کشور ۳. معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و یا سازمان ذی ربط ۴. کمیسیون نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام به منظور ارائه به:  
۱. مقام معظم رهبری ۲. مردم ۳. مجلس شورای اسلامی