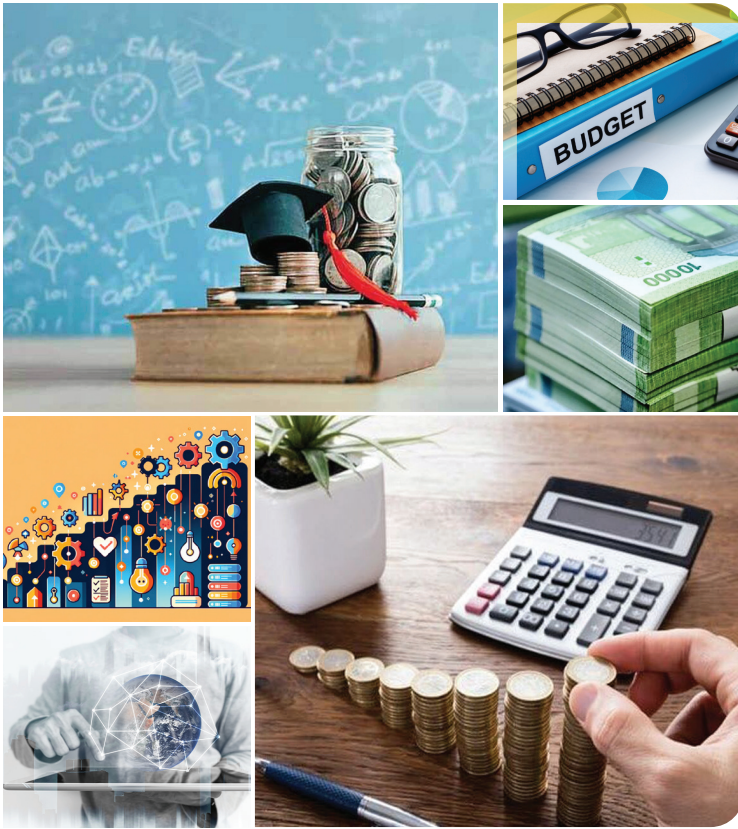




مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی



تربیت کارشناس خبره بودجه ریزی ملی و استانی

مدرسین: دکتر علیرضا نعمتی | عذرا محمدی

معاونت بهبود فضای کسب و کار

مهرماه ۱۴۰۳

بخش اول: معرفی دوره

۱. عنوان دوره

تربیت کارشناس خبره بودجه ریزی ملی و استانی

۲. هدف دوره

هدف از این دوره آشنایی با بودجه، مراحل تنظیم و اجرای آن در کشور و همچنین تفسیرپذیری آن در راستای تحلیل بهتر قوانین و عملکرد بودجه در کشور بوده است.

۳. تاریخ و محل برگزاری

دوره ۱ و ۲ مهر ۱۴۰۳ با امکان مشارکت حضوری و غیرحضوری برگزار گردید.

۴. مدت زمان دوره

۲ روز، روزانه ۴ ساعت.

۵. مخاطبان هدف

کارشناسان سازمان برنامه و بودجه، مدیران مالی و کارشناسان بودجه دستگاه‌های اجرایی، پژوهشگران و علاقه‌مندان به حوزه دولت

۶. برنامه آموزشی

- تعریف، اصول، انواع و طبقه‌بندی بودجه
- معرفی نظام جاری مالی دولت: آمارهای مالی دولت (GFS)
- مراحل تدوین، تصویب، اجرا
- فرآیند اجرای بودجه ملی (وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرکزی)
- فرآیند اجرای بودجه استانی
- نظارت و کنترل بودجه
- مشکلات بودجه ریزی در ایران

۷. مدرسین

دکتر علیرضا نعمتی؛ رئیس اسبق امور استان‌ها و مناطق سازمان برنامه و بودجه کشور و مشاور معاونت بهبود فضای کسب و کار مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی

عذرا محمدی؛ پژوهشگر حوزه بودجه و دولت، رئیس گروه پایش‌های اقتصادی مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی

۸. روش‌های آموزشی

این دوره به منظور تصریح دقیق مباحث بصورت سخنرانی و با مشارکت شرکت‌کنندگان در قالب بحث‌های گروهی اجرا گردید.

۹. فراگیران و تعداد شرکت‌کنندگان

۳۸ نفر فراگیر (شامل: کارشناسان وزارت نیرو، وزارت راه و شهرسازی، سازمان غذا و دارو، مرکز پژوهش‌های مجلس، دانشگاه هرمزگان و مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی)

بخش دوم: آشنایی با محتوای دوره تربیت کارشناس خبره

بودجه ریزی ملی و استانی

تعریف بودجه در قوانین کشور

بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود، خواهد بود.

بودجه عمومی دولت که شامل اجزاء زیر است:

- ❑ پیش‌بینی دریافت‌ها و منابع تأمین اعتبار که به طور مستقیم و یا غیرمستقیم در سال مالی قانون بودجه به وسیله دستگاه‌ها اخذ می‌گردد.
- ❑ پیش‌بینی پرداخت‌هایی که از محل درآمدهای عمومی و یا اختصاصی برای اعتبارات جاری عمرانی.
- ❑ بودجه شرکت‌های دولتی و بانکها شامل پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار.
- ❑ بودجه مؤسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه کل کشور منظور می‌شود.

اصول بودجه

اصل سالیانه بودن بودجه

بودجه یک پیش‌بینی و برآورد و تخمین برای آینده است، پس دارای بعد زمانی است یعنی ابتدا و انتهای این برآورد مشخص می‌باشد. معمولاً این دوره مالی یک سال شمسی است. یعنی دخل و خرج دولت برای یکسال پیش‌بینی می‌شود و یکبار برای تمام سال مورد تصویب مجلس قرار می‌گیرد.

اصل جامعیت بودجه

برپایه این اصل، بودجه باید به صورت کامل و برای همه دستگاه‌های دولتی اعم از وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و همچنین شرکتهای دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به صورت یکجا تهیه و به مجلس قانونگذاری تقدیم گردد. از زمان انتقال بودجه از وزارت دارائی در سال ۱۳۴۳ به سازمان برنامه و بودجه کشور اصل جامعیت تحقق یافت و بودجه کل کشور تقدیم مجلس وقت گردید. اصل جامعیت بودجه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل پنجاه و سوم چنین تعریف شده است: «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداختها و حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد.»

اصل وحدت بودجه

برای آنکه کارهای مکرر و پراکنده موجب اتلاف وقت دولت و مجلس نشود، در این اصل توصیه می‌شود فقط یکبار بودجه واحدی در یک مجموعه به تصویب برسد به طوری که حاوی تمام عملیات دولت باشد به عبارت دیگر برای یک سال مالی بایستی یک لایحه بوجه تنظیم شود و کلیه دخل و خرج دولت در سندی واحد ارائه گردد. متمم بودجه یکی از موارد استثناء بر اصل وحدت بودجه است.

اصل شمولیت بودجه

در این اصل توصیه می‌شود که بودجه دولت باید به صورت مشروح به ریز و جزء و به تفصیل تهیه و تنظیم و به مجلس پیشنهاد گردد و برای آگاهی عموم انتشار یابد. بودجه باید به طور مشروح به صورت دستگاهی و موضوعی درآمدها را طبقه‌بندی و هزینه‌های هر دستگاه را در قالب برنامه‌ها و مواد هزینه بصورت جاری و عمرانی و اعتبارات عمرانی به صورت ملی و استانی یا شهری و روستائی در لایحه بودجه درج و به مجلس قانونگذار پیشنهاد نماید. تقسیم شدن بودجه به امور، فصول، برنامه‌ها و... و الزام دولت به پیشنهاد چنین بودجه تفصیلی و تصویب بودجه تفصیلی از طرف مجلس یا کمیسیون بودجه فقط برای امکان رسیدگی دقیق نیست، بلکه علت دیگری هم دارد و آن وادار کردن دستگاه اداری است به اینکه درآمدهای عمومی را به همان وصفی که به تصویب رسیده به مصرف برساند.

اصل تخصیص و عدم تخصیص

الف- اصل تخصیص: برطبق این اصل، تمام ارقام مندرج در قانون بودجه باید به همان وضع و ترتیبی که در بودجه تعیین شده و مجوز آن صادر شده، وصول یا به مصرف برسد. اصل تخصیص هیچگونه تغییر یا انعطاف و جابجائی رانمی پذیرد و خود را موظف و متعهد می دارد که به همان صورتی که به تصویب قوه مقننه رسیده است به مرحله ی اجرا درآورد.

ب- اصل عدم تخصیص: این اصل به منزله عکس اصل تخصیص نیست، این اصل در واقع الهام بخشی از اصل جامعیت بودجه است.

بنا بر اصل عدم تخصیص هیچ درآمدی نباید برای هزینه خاصی تخصیص داده شود و هیچ هزینه ای نباید از درآمد بخصوصی تأمین شود. به عبارت دیگر کلیه درآمدهای دولت باید به خزانه واریز گردد و از درآمد عمومی دولت برای هزینه های دولت تأمین اعتبار شود. این اصل هیچ وقت به صورت قاطع در کشور اجرا نشده و هنوز هم اجرا نمی شود.

اصل انعطاف پذیری

به زبان مالی اصل انعطاف پذیری یعنی اصلاح بودجه و آن عبارت است از تغییر و جابجایی در موارد هزینه و برنامه های دستگاه بدون آنکه در جمع اعتبارات مصوب تغییری به عمل آید و منظور آن است که مبلغی از بعضی مواد و برنامه های دستگاهی کسر و به همان مبلغ به پاره هایی از مواد برنامه های دیگر اضافه شود بدون آنکه در جمع اعتبارات مصوب تغییری به عمل آید. به وجود آمدن اصل انعطاف هم زمان با معرفی بودجه برنامه ای و بودجه عملیاتی آغاز شده است. هم اکنون آنچه اهمیت دارد پیشرفت سریع عملیات یا تحصیل حداکثر استفاده از نیروی انسانی و منابع دیگر است (نقش بودجه در مدیریت). بنابراین نباید شکل قانون بودجه به صورت مواد هزینه و مانند آن از تحرك مدیر بکاهد.

اصل تخمینی بودن درآمدها

درآمدهای پیش بینی شده در بودجه جنبه تخمینی دارد و این بدان معنی است که منظور شدن مبلغی به عنوان درآمد در بودجه کل کشور مجوزی برای وصول از اشخاص حقیقی و حقوقی نمی شود و در هر مورد نیاز به مجوز قانونی دارد و پیش بینی به هرمیزان مانع وصول درآمدهای بیشتری از منابع مربوط نیست ولی وصول مبلغ بیشتری خارج از ضوابط تعیین شده در قانون از افراد حقیقی و حقوقی خلاف است.

اصل تحدیدی بودن هزینه‌ها

منظور از اصل تحدیدی بودن هزینه‌ها آن است که حداکثر پرداخت‌ها در حد اعتبار مصوب می‌باشد و تجاوز از آن ممنوع است. به عبارت دیگر تصویب اعتبارات اجازه خرج است نه تکلیف. لذا میزان تعهد برای دستگاه‌های اجرائی حداکثر برابر تخصیص اعتبار می‌باشد و تخصیص اعتبار حداکثر برابر اعتبارات مصوب در سند بودجه است و رابطه زیر در هر مقطع زمانی طی یکسال مالی باید همواره برقرار باشد.

اصل تعادل

همانگونه که از اسم این اصل استنتاج می‌گردد به حفظ موازنه بین درآمدها و مخارج دولت می‌پردازد بصورتی که دولت بتواند بدون استقراض، تعهدات مالی خود را بپردازد. به عبارت دیگر بودجه دولت بایستی نه کسر داشته باشد و نه اضافه. منظور از کسری بودجه، فزونی هزینه‌ها بر درآمدها و مازاد بودجه بیانگر فزونی درآمدها بر هزینه‌هاست.

انواع بودجه‌ریزی

سنتی

بودجه‌ای که در آن اعتبارات هر سازمان دولتی به تفکیک فصول و مواد هزینه مشخص می‌گردد. در این روش بودجه‌ریزی، نوع و ماهیت هزینه‌ها نشان داده می‌شود، ولی مشخص نمی‌گردد که هر هزینه برای نیل به کدام هدف و منظور یا اجرای کدام برنامه یا فعالیت خاصی انجام شده است. به تعبیری بودجه عمده روی درون داده‌ها (INPUT) متمرکز است.

افزایشی

در این سبک بودجه‌ریزی حجم عملیات دستگاه را ثابت فرض می‌کنند و افزایش یا کاهش هزینه‌ها را در برابر حجم عملیات ثابت مقایسه و برآورد می‌نمایند. در صورتی که در بودجه حجم عملیات توسعه یابد یا وظیفه جدیدی به دستگاه اجرائی محول گردد آثار مالی آن به تفکیک در بودجه منظور می‌گردد.

برنامه ای

این روش از سال ۱۹۴۹ در آمریکا به منظور اصلاح مدیریت سازمانهای حمایتی عنوان گردید. در این سبک بودجه ریزی عملیات سازمان به شکل برنامه کار تنظیم، و برای هر برنامه کار، اعتبار منظور می شود. لازم به ذکر است که در بودجه برنامه ای برخی از کشورها، فقط برنامه ها به فصول در موارد هزینه تقسیم می شوند، در حالیکه در برخی دیگر از کشورها، فعالیتها و طرحها نیز بصورت فصول و مواد هزینه پیش بینی می گردند.

بر مبنای صفر

در این روش بودجه ریزی که از سال ۱۹۷۰ در آمریکا پایه گذاری شد رعایت تناسب حجم عملیات دستگاهها و مؤسسات حمایتی با وظایف محول شده به آنها مورد تأکید می باشد و در واقع یک نوآوری در امر مدیریت اداری ارگانهای دولتی و نیز مکملی بر سیستم برنامه ریزی و بودجه ریزی برنامه ای *planning programing and Budgeting system* می باشد.

عملیاتی

بودجه عملیات یا بودجه برحسب عملیات روشی دقیقتر و روشنتری از بودجه برنامه ای است که عبارت است از بودجه ای که براساس وظایف، عملیات و پروژه هائی که سازمانهای دولتی تصدی اجرای آنها را عهده دارند تنظیم می شود. در بودجه ریزی عملیاتی علاوه بر موارد فوق حجم عملیات و هزینه های اجرای عملیات دولت و دستگاههای اجرائی طبق روشهای علمی مانند حسابداری قیمت تمام شده محاسبه و اندازه گیری می شوند.

اساس بودجه ریزی عملیاتی بر پایه چهار اصل زیر استوار است:

- الف- روش اندازه گیری کار *measurement work*
- ب- حسابداری قیمت تمام شده *accounting cost*
- ج- استفاده از نرمها *norms*
- د- استفاده از استانداردها *standards*

طبقه‌بندی بودجه‌ای

طبقه‌بندی هزینه‌ها و درآمدها زمینه لازم را برای تجزیه و تحلیل و تصمیم‌گیری فراهم می‌کند و به طور کلی طبقه‌بندی بودجه سبک و ترتیب ادامه اطلاعات را در سند بودجه مشخص می‌کند.

اهداف طبقه‌بندی بودجه‌ای برقراری یک سیستم طبقه‌بندی نتایج زیر را در بر دارد:

به لحاظ تفکیک برنامه، عملیات، درآمدها و هزینه‌های دولت و همچنین مشخص شدن دستگاه‌های اجرایی خاص که عهده دار وظایف مشخص هستند، برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری امکان‌پذیر می‌شود.

با ایجاد طبقه‌بندی درآمدها و هزینه‌ها و تفکیک برنامه‌ها و عملیات در دستگاه‌های اجرایی، ضمن فراهم آمدن امکانات لازم برای برقراری یک سیستم حسابداری صحیح در جهت کنترل و نظارت مالی و غیرمالی و مقایسه کارایی دستگاه‌ها با برنامه‌های مصوب، مدیریت نیز به طور چشم‌گیری بهبود می‌یابد.

طبقه‌بندی بودجه‌ای اطلاعات لازم را به منظور تجزیه و تحلیل عملیات اقتصادی دولت فراهم می‌نماید. به طوری که دولتها از این اطلاعات در زمینه برقراری سیاستهای اقتصادی خاص و جهت دستیابی به اهداف و وظایف خویش سود می‌جویند.

طبقه‌بندی بودجه‌ای به لحاظ مشخص نمودن وظایف، برنامه و عملیات و همچنین درآمدها و هزینه‌های دولت، مکانیزم لازم را برای نظارت بر عملیات دولت مهیا می‌سازد.

انواع طبقه‌بندی

- ▣ طبقه‌بندی وظیفه‌ای بودجه
- ▣ طبقه‌بندی سازمانی بودجه
- ▣ طبقه‌بندی برنامه‌ای بودجه
- ▣ طبقه‌بندی اقتصادی/حسابداری بودجه

آمارهای مالی دولت (GFS)

آمارهای مالی دولت شامل محاسبات مقدماتی درآمدها و هزینه‌های دولت، داد و ستد دارایی‌ها و بدهی‌ها، مخارج دولت برحسب وظایف و صورت وضعیت منابع و مصارف دولت براساس دستورالعمل آمارهای مالی دولت می‌باشد. آمارهای مالی دولت شامل آمارهای مالی بودجه عمومی دولت مرکزی، دولت ایالتی و دولت محلی می‌باشد. طبق طبقه‌بندی GFS، دولت عمومی شامل زیربخش دولت مرکزی (دریافت‌ها و پرداخت‌های زیربخش دولت مرکزی که از طریق بودجه عمومی کل کشور صورت می‌گیرد)، زیربخش دولت ایالتی و زیربخش دولت محلی می‌باشد.

تاریخچه آمار مالی دولت GFS

در اوایل دهه ۱۹۷۰ پیش‌نویس کتابچه راهنمای آمار مالی دولت به زبان‌های انگلیسی، اسپانیایی و فرانسوی در اختیار دولت‌ها، بانک‌های مرکزی، ادارات آمار مرکزی و سازمان‌های بین‌المللی قرار گرفت و حتی در چند سمینار منطقه‌ای نیز بررسی شد. براساس نظرات دریافت شده و استفاده از پیش‌نویس قبلی در گردآوری داده‌ها برای سالنامه آمار مالی دولت صندوق بین‌المللی پول، کتابچه راهنمای آمارهای مالی دولت، (۱۹۸۶ GFSM) ۱۹۸۶ منتشر شد. این راهنما یک ایراد عمده داشت و آن این که مستقیماً با سایر آمارهای کلان اقتصادی همسو نبود. بنابراین اصلاحاتی در آن صورت گرفت و کتابچه راهنمای آمار مالی دولت (۲۰۰۱ GFSM) ۲۰۰۱ نوشته شد که علاوه بر بهبود اصول ثبت و روش‌شناختی انواع مختلف رویدادها به تحولات اقتصادی مهم بین‌المللی در سال‌های اخیر می‌پرداخت. علاوه بر این، توسعه استانداردهای بین‌المللی حسابداری بخش عمومی و تلاش‌های مستمر برای هماهنگ کردن گزارش‌های آماری و گزارش‌گری مالی منجر به تغییرات اضافی در این راهنما شد و GFSM ۲۰۱۴ را که آخرین و بروزترین نسخه راهنمای آمار مالی دولت است، پدید آورد که همخوانی و ارتباط قابل قبولی با دیگر آمارهای کلان اقتصادی نظیر سیستم حساب‌های ملی (SNA) داشت.

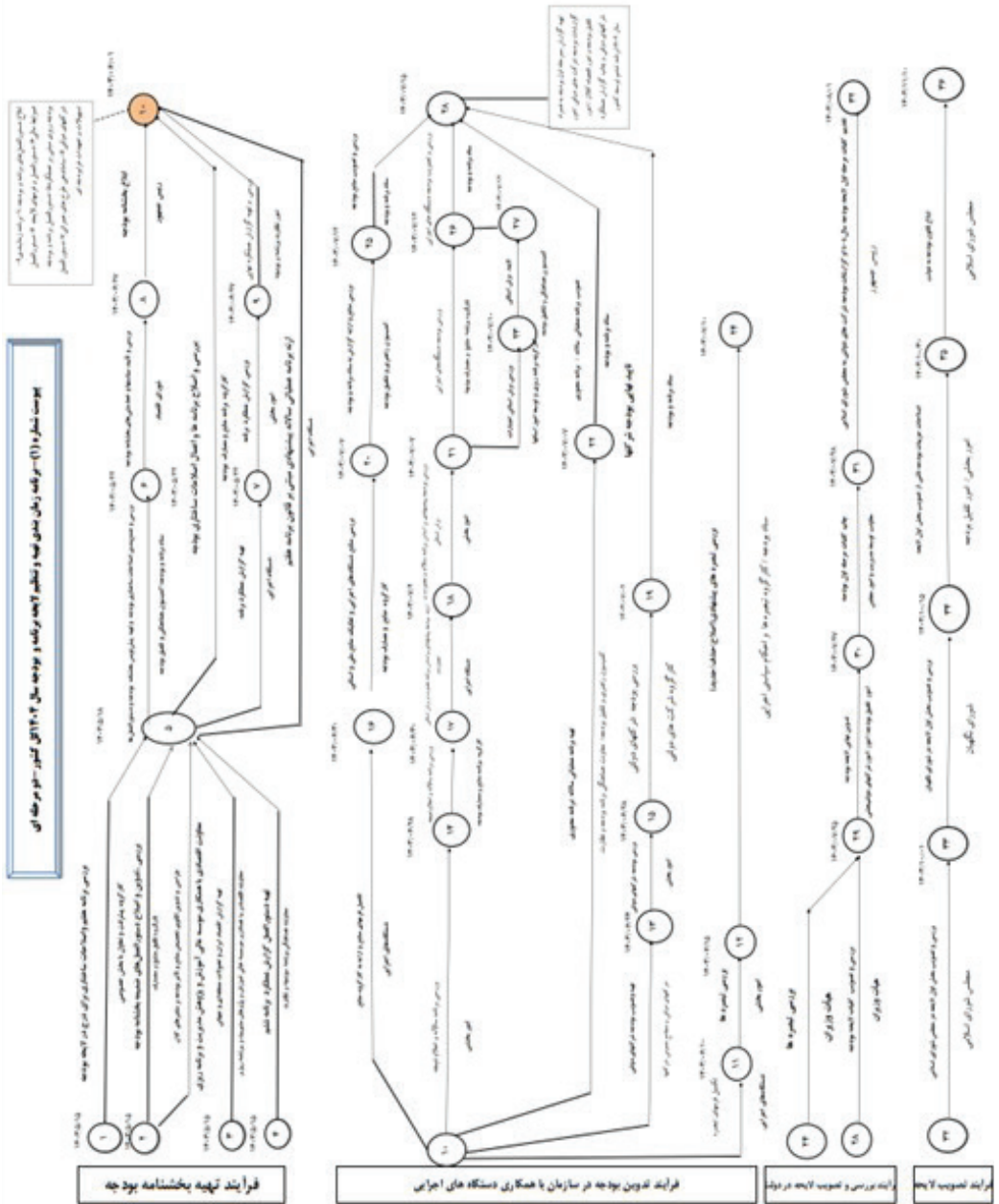
راهنمای آمارهای مالی دولت ۲۰۱۴ یا GFSM ۲۰۱۴، اصول و دستورالعمل‌های ثبت اقتصادی و آماری را برای جمع‌آوری آمار مالی دولت یا GFS ارائه می‌دهد که در مجموع چارچوب GFS نامیده می‌شوند. چارچوب GFS یک چارچوب آماری تخصصی کلان اقتصادی است که برای ایجاد آمارهای مالی طراحی شده است و سیاست‌گذاران و تحلیلگران را قادر



می‌سازد تا تحولات عملیات و موقعیت مالی دولت را ارزیابی کنند. این آمار همچنین به ما امکان می‌دهد نقدینگی و پایداری منابع مالی دولت را ارزیابی کنیم. چارچوب GFS برای تجزیه و تحلیل سطح خاصی از دولت، معاملات بین سطوح دولت و کل بخش عمومی قابل استفاده است.

آنچه سبب ارزشمندی GFS می‌شود کاربرد آن جهت سیاست‌گذاری و تحلیل‌های مالی اقتصاد کلان است. بگذارید دقیق‌تر بگوییم، GFS به ما این امکان را می‌دهد تا به تحلیل‌های سنتی مالی نظیر اندازه‌گیری حجم دولت در اقتصاد و سهم آن در تقاضای کل، سرمایه‌گذاری و پس‌انداز یا تأثیر سیاست مالی بر اقتصاد، از جمله اثر آن بر سیاست پولی، بدهی و غیره پردازیم.

زمانبندی فرآیندهای تنظیم بودجه کل کشور



مراحل بودجه

۱- تهیه و تدوین بودجه

اساسی‌ترین و پیچیده‌ترین و در عین حال فنی‌ترین مرحله از مراحل چهارگانه بودجه، مرحله تهیه و تدوین و پیشنهاد بودجه است. در کشور ایران طبق اصول ۵۲ و ۵۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مراحل اول و سوم از وظایف قوه مجریه و مراحل دوم و چهارم از اختیارات و صلاحیت قوه مقننه است. برای تهیه و تنظیم بودجه، کلیه وزارتخانه‌ها، سازمانها، دستگاه‌های دولتی و عمومی همکاری و مشارکت می‌کنند.

۲- تصویب بودجه

لایحه بودجه را رئیس‌جمهور تقدیم مجلس می‌نماید. رئیس‌جمهور در جلسه ارائه بودجه که در صحن علنی مجلس برگزار می‌شود، سیاست‌های مالی، آثار و نتایج مورد انتظار و شاخصهای کلان بودجه سال بعد را بیان می‌کند. رئیس‌مجلس آن را به کمیسیونهای تخصصی ارجاع می‌دهد تا نمایندگان نظر کارشناسی خود را ظرف ده روز به کمیسیونهای تخصصی مربوط اعلام کنند، سپس بودجه در کمیسیونهای تخصصی، کمیسیون تلفیق و در نهایت صحن علنی مجلس بررسی و تصویب خواهد شد.

کلیه مصوبات مجلس برای تایید به شورای نگهبان ارسال می‌شود و شورای نگهبان موظف است ده روز از تاریخ وصول مصوبه. مغایرت یا عدم مغایرت آن با شرع و قانون اساسی را اعلام کند (اصل نود و چهارم قانون اساسی و ماده ۱۸۴ آیین‌نامه داخلی مجلس). پس از طی مراحل قانونی و تأیید شورای نگهبان، بودجه به صورت قانون درآمده و با امضای رئیس‌مجلس جهت اجرا به رئیس‌جمهور ابلاغ می‌گردد.

۳- اجرای بودجه

اجرای بودجه مرحله‌ای اساسی در فرایند گردش بودجه است و در توفیق یا عدم توفیق دولت و دستگاههای اجرایی و تحقق هدف‌ها و آرمان‌های اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی جامعه مهمترین نقش را دارد، زیرا نه تنها تمام عملیات مربوط به تهیه و تنظیم و تصویب بودجه، بلکه مراحل بعدی آن یعنی نظارت و کنترل نیز برای اطمینان از اجرای صحیح

صورت می گیرد. دولت با بهره‌گیری از خدمات و تخصص‌های هزاران کارشناس و کارگزار و استفاده از تمامی منابع مالی و اقتصادی کشور، طبق برنامه‌ها و اعتبارات تصویب شده، به اجرای صحیح و به موقع بودجه کل کشور اهتمام می‌ورزد.

بدیهی است که وجود عوامل و شرایطی مانند تشکیلات سازمانی مناسب، مدیران لایق و آگاه، کارکنان علاقه‌مند و کارآمد، مقررات و ضوابط ساده و منطقی و سرانجام روش‌های اجرای قابل کنترل و مطلوب، چنانچه با انضباط و احساس مسئولیت توأم باشد، تحول اساسی در نظام اداری و اجرایی کشور ایجاد می‌کند آنچه سبب می‌شود بودجه مصوب به طور کامل اجرا نشده و اعوجاج در بودجه ایجاد شود، جابه‌جایی اعتبارات و عدم هماهنگی دستگاه‌های اجرایی و ستادی است.

۴- نظارت بودجه

نظارت مجلس شورای اسلامی بر اجرای صحیح بودجه سالیانه کشور از طریق دیوان محاسبات، انجام می‌شود. به موجب اصل پنجاه و چهارم قانون اساسی، دیوان محاسبات کشور مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی فعالیت می‌کند و وظیفه آن نظارت بر بودجه است. موضوعاتی چون شفافیت در بدهی و مطالبات دولت، نظام اطلاعاتی، الزام قانونی ارائه عملکرد دستگاه‌ها و بازخورد حاصل از نظارت بر اجرای بودجه می‌تواند موجبات جلوگیری از اعوجاج در بودجه را فراهم کند.

ابلاغ بودجه

لایحه بودجه پس از تصویب مجلس و تایید شورای نگهبان حکم قانون را پیدا می‌کند و جهت اجراء توسط رئیس مجلس به رئیس جمهور ارسال می‌گردد و از طرف رئیس جمهور به رئیس سازمان برنامه و بودجه و سپس توسط رئیس سازمان به کلیه دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی ابلاغ می‌شود.

به موجب ماده ۱۹ قانون برنامه و بودجه، بودجه سنواتی هر یک از دستگاه‌های اجرایی به تفکیک اعتبارات جاری بر حسب برنامه و فصل و اعتبارات عمرانی در قالب برنامه به تفکیک طرح ابلاغ می‌گردد.

بعد از ابلاغ بودجه توسط رئیس سازمان برنامه و بودجه به وزارتخانه‌ها، سازمانها و استانها، عملاً مرحله عملیاتی شدن بودجه آغاز می‌گردد.

ملی

در خصوص اعتبارات ملی (عمرانی و جاری) چون از قبل در لایحه، اعتبارات عمرانی هر دستگاه به تفکیک کد طرح، عنوان طرح، دستگاه اجرایی و سایر مشخصات دیگر لحاظ شده است و همچنین اعتبارات هزینه ای نیز به تفکیک دستگاه اجرائی و فصول آمده، در نتیجه در زمان ابلاغ بودجه ملی، مبادله موافقتنامه های جاری و عمرانی انجام و پس از آن مرحله تخصیص- نظارت و سایر موارد انجام می گیرد.

فرآیند بودجه‌ریزی استانی

- ۱- دریافت ابلاغ اعتبارات عمرانی و جاری از سازمان برنامه و بودجه کشور
 - ۲- توزیع اعتبارات عمرانی به تفکیک فصل-برنامه- شهرستان توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان (دبیرخانه شورا)
 - ۳- توزیع اعتبارات جاری به تفکیک دستگاه اجرایی-فصل-فعالیت توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان (دبیرخانه شورا)
 - ۴- تصویب توزیع اعتبارات عمرانی و جاری در شورای برنامه ریزی و توسعه استان
 - ۵- ابلاغ اعتبارات عمرانی به تفکیک عمرانی-استانی به تفکیک فصل-برنامه به هر یک از شهرستانها توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان (دبیرخانه شورا)
 - ۶- تصویب پروژه های عمرانی در کمیته برنامه‌ریزی شهرستان و ارسال آن به دبیرخانه شورا توسط فرماندار (رئیس کمیته برنامه ریزی شهرستان)
 - ۷- دریافت پیش‌نویس موافقتنامه‌های عمرانی توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان از دستگاههای اجرایی و مبادله موافقتنامه ها در سامانه نظارت
 - ۸- ورود اطلاعات تخصیص- پرداختی خزانه، جذب ریالی و پیشرفت فیزیکی توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان
- بخشی از بودجه عمومی کشور بصورت بودجه استانی که شامل اعتبارات تملک داراییهای سرمایه ای و اعتبارات جاری می باشد که براساس ماده ۳۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، توسط شورای برنامه ریزی و توسعه هر استان بین دستگاه‌های اجرایی توزیع می‌گردد.
- اعتبارات عمرانی استانی (تملك داراییهای سرمایه ای) به تفکیک فصل-برنامه- شهرستان- توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان توزیع می‌گردد. استاندار به عنوان رئیس شورای برنامه ریزی و توسعه استان و رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی

به عنوان دبیر شورا در جلسات شورا حضور دارند. دبیرخانه شورای برنامه ریزی و توسعه استان سازمان مدیریت و برنامه ریزی می باشد. کمیته برنامه ریزی شهرستان اعتبارات عمرانی که به تفکیک فصل- برنامه به شهرستان ابلاغ شده به تفکیک پروژه و دستگاه اجرایی تصویب می نماید. فرماندار به عنوان رئیس کمیته برنامه ریزی شهرستان و نماینده سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان به عنوان دبیر در جلسات کمیته برنامه ریزی شهرستان حضور دارند. مصوبات کمیته برنامه ریزی شهرستان توسط دبیر جلسه بر اساس اسناد بالا دستی، قوانین، آیین نامه ها و ضوابط اجرایی بودجه جمع بندی و صورتجلسه با امضاء فرماندار (رئیس کمیته برنامه ریزی شهرستان) برای دبیرخانه شورای برنامه ریزی و توسعه استان برای مراحل بعدی ارسال می گردد. بعد از ارسال کلیه مصوبات کمیته برنامه ریزی شهرستانهای استان به دبیرخانه شورا، سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان مصوبات هر موضوع را به دستگاه اجرایی برای تهیه پیش نویس موافقتنامه ها و اقدامات لازم دیگر ابلاغ می نماید.

مقایسه اعتبارات ملی و استانی یک دستگاه اجرایی

بر اساس لایحه بودجه کل کشور در سال ۱۴۰۰



بررسی داده های بودجه استانی سال ۱۴۰۰ یکی از دستگاه های اجرایی نشان می دهد که مبلغی بیش از آنچه در بودجه ملی برای این سازمان در نظر گرفته شده، در بودجه استانی به این دستگاه ابلاغ شده است.

مبادله موافقتنامه‌های هزینه‌ای و تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای:

موافقتنامه سندی است که به موجب آن توافق حقوقی و مالی دو جانبه بین دستگاه اجرایی برای رعایت شرح عملیات موجود در آن و سازمان برنامه و بودجه به منظور تخصیص اعتبار با توجه به پیشرفت فیزیکی و جذب ریالی، مبادله می‌گردد.

همچنین می‌توان گفت موافقتنامه سندی است حقوقی، فنی و مالی که از یک طرف دستگاه اجرائی تعهد می‌نماید شرح عملیات مندرج در آن را رعایت کند و از طرف دیگر سازمان برنامه و بودجه به موازات پیشرفت فیزیکی، عملیات، اعتبارات مصوب را بر اساس تخصیص اعتبار در اختیار دستگاه اجرایی قرار دهد و لذا هر تغییری که ضرورتاً در حین اجرا به وجود آید مستلزم مبادله موافقتنامه اصلاحی خواهد بود.

ضمناً موافقتنامه یک سند مالی معتبر است و برای دیوان محاسبات (نماینده قوه مقننه) و سازمان بازرسی کل کشور (نماینده قوه قضائیه) که دو مرجع ناظر بر قوه مجریه هستند قابل استناد می‌باشد.

تخصیص اعتبار:

تخصیص اعتبار عبارت است از تجویز استفاده از مبالغ معینی از اعتبارات سالیانه در دوره‌های زمانی مشخص به عبارت دیگر تخصیص اعتبار تعیین حجم اعتباری است که در دوره‌های زمانی معین در سال، برای تامین هزینه‌های اجرای برنامه‌ها، عملیات و سایر پرداخت‌ها مورد نیاز است. و هدف اصلی آن کنترل دقیق هزینه‌های دولت و ایجاد تعادل میان دریافت‌ها و پرداخت‌های آن است. چون درآمدهای دولت به تدریج وصول گردیده و امکان اختصاص همه اعتبارات در اول سال مالی وجود ندارد و هزینه‌ها نیز به تدریج صورت می‌گیرد و نیازی به اختصاص کلیه اعتبارات در اول سال نمی‌باشد.

هزینه‌کرد:

مطابق ماده ۵۲ قانون محاسبات عمومی کشور ترتیب مراحل تفصیلی اجرای بودجه یا مراحل انجام هزینه یا مصرف اعتبارات بشرح ذیل است:

۱. تشخیص
۲. تأمین اعتبار
۳. تعهد
۴. تسجیل
۵. حواله
۶. نظارت مالی و درخواست وجه
۷. پرداخت وجه

در ادامه به تشریح هریک از مراحل تفصیلی اجرای بودجه پرداخته می‌شود:

۱) تشخیص

بر اساس ماده ۱۷ قانون فوق الذکر تشخیص عبارت است از تعیین و انتخاب کالا و خدمات و سایر پرداخت‌هایی که تحصیل یا انجام آنها برای نیل به اجرای برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی ضروری است.

۲) تامین اعتبار

به موجب ماده ۱۸ قانون محاسبات عمومی کشور تامین اعتبار عبارت است از اختصاص تمام یا قسمتی از اعتبارات مصوب برای هزینه معین

۳) تعهد

ماده ۱۹ همین قانون تعهد را اینگونه تعریف می‌کند: تعهد از نظر این قانون عبارت است از ایجاد دین بر ذمه دولت ناشی از:
الف- تحویل کالا یا انجام دادن خدمت
ب- اجرای قراردادهایی که با رعایت مقررات منعقد شده باشد
ج- احکام صادره شده از مراجع قانونی و ذیصلاح
د- پیوستن به قراردادهای بین‌المللی و عضویت در سازمان‌های جامع بین‌المللی با اجازه قانون

۴) تسجیل

بر اساس ماده ۲۰ قانون فوق تسجیل عبارت است از: تعیین میزان بدهی قابل پرداخت به موجب اسناد و مدارک اثبات کننده بدهی.
تسجیل باید متکی به اسناد اثبات کننده بدهی باشد و توجه شود که مراحل قانونی آن به طور کامل طی شده باشد.

۵) حواله

ماده ۲۱ قانون محاسبات عمومی کشور حواله را به شرح زیر تعریف نموده است: حواله اجازه ای است که کتباً به وسیله مقامات مجاز وزارتخانه یا موسسه دولتی و یا شرکت دولتی و یا دستگاههای اجرایی و یا نهادهای عمومی غیر دولتی و یا سایر دستگاه‌های اجرایی برای تأدیه تعهدات و بدهیهای قابل پرداخت از محل اعتبارات مربوط عهده ذی‌حساب در وجه ذینفع صادر می‌شود.

۶) نظارت مالی و درخواست وجه

طبق ماده ۹۰ قانون محاسبات عمومی نظارت مالی که نظارت قبل از خرج است به عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی گزارده شده است که از طرق ذیحسابان وزارت مذکور، مستقر در دستگاه‌های دولتی انجام می‌شود.

ذیحساب قبل از پرداخت هر وجهی، نظارت می‌نماید که آیا قانون و مقررات مالی حاکم بر مصرف آن وجه در انجام پنج مرحله قبلی رعایت شده است یا خیر. به عبارت دیگر ذیحساب با نظارت مالی که نوعی کنترل داخلی است، اطمینان حاصل می‌نماید که وجهی را که دستور پرداخت آن توسط مقام مجاز دولتی صادر گردیده، مطابق مقررات مالی می‌باشد، در غیر این صورت از پرداخت آن خودداری خواهد نمود.

طبق ماده ۲۲ قانون محاسبات عمومی، درخواست وجه سندی است که ذیحساب برای دریافت وجه به منظور پرداخت حواله‌های صادر شده موضوع ماده ۲۱ این قانون، از محل اعتبارات یا سایر پرداخت‌هایی که به موجب قانون از محل وجوه متمرکز شده در خزانه مجاز می‌باشد، حسب مورد از محل اعتبارات و یا وجوه مربوط، عهده خزانه در مرکز و یا عهده نمایندگی خزانه در استان در وجه حساب بانکی پرداخت دستگاه اجرایی ذی‌ربط صادر می‌کند.

۷) پرداخت وجه

بر اساس ماده ۵۲ قانون محاسبات عمومی کشور پرداخت هزینه‌ها به ترتیب پس از طی مراحل تشخیص، تأمین اعتبار، تعهد، تسجیل، حواله، نظارت مالی و درخواست وجه به عمل خواهد آمد.

بر اساس ماده ۲۳ قانون محاسبات عمومی کشور هزینه عبارت است از پرداخت‌هایی است که به طور قطعی به ذینفع در قبال تعهد یا تحت عنوان کمک یا عناوین مشابه با رعایت قوانین و مقررات مربوط صورت می‌گیرد.

طبق ماده ۵۳ قانون محاسبات عمومی کشور اختیار و مسئولیت انجام تشخیص، تعهد، تسجیل و حواله را به عهده وزیر یا رئیس مؤسسه و مسئولیت تأمین اعتبار و تطبیق پرداخت با قوانین و مقررات (نظارت مالی و درخواست وجه، پرداخت وجه) به عهده ذیحساب می‌باشد.

نظارت بر اجرای بودجه:

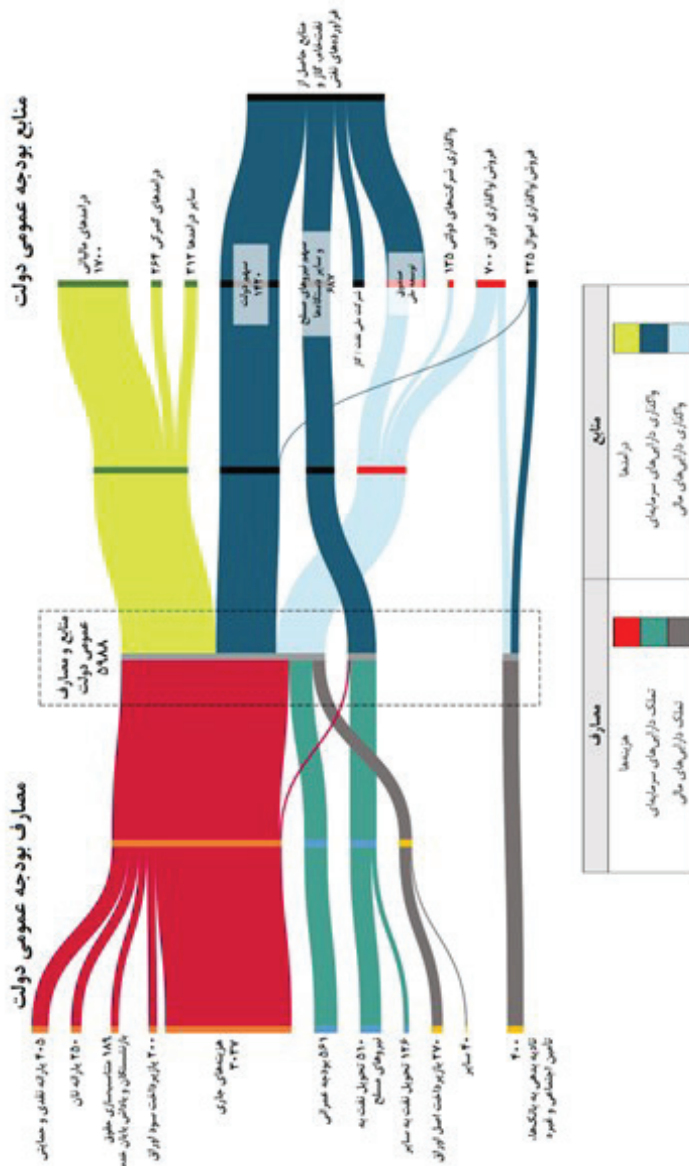
بر اساس ماده ۳۴ و ۳۵ قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱ نظارت بر طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی بر عهده سازمان برنامه و بودجه کشور می‌باشد که بر همین اساس نظارت بر طرح‌های استانی و ملی بر عهده سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی استانی تفویض شده است که تخصیص اعتبارات بر اساس پیشرفت فیزیکی و جذب ریالی پروژه‌ها به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌شود.

طبق قانون محاسبات عمومی؛ نظارت در تمام مراحل هزینه، وظیفه وزارت امور اقتصادی و دارایی است که از طریق ذیحسابان دستگاه‌های اجرایی، کمیته تخصیص و خزانه‌داری اعمال می‌گردد، نظارت بعد از خرج وظیفه قوه مقننه و بصورت تفریغ بودجه برعهده دیوان محاسبات است.

مشکلات ساختاری بودجه:

- ❑ اتکای بودجه کشور به درآمد حاصل از فروش نفت، فرآورده‌های نفتی، میعانات گازی، و گاز و رابطه مالی نفت با دولت و صندوق توسعه ملی
- ❑ پایین بودن سهم مالیات‌ها در درآمدهای بودجه عمومی دولت.
- ❑ عدم استفاده کارا از دارایی‌های دولت
- ❑ افزایش هزینه‌های جاری نسبت به هزینه‌های سرمایه‌ای.
- ❑ محدودیت در تامین اعتبارات مورد نیاز طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
- ❑ رشد بدهی و تعهدات دولت
- ❑ عدم شفافیت در هزینه‌کرد
- ❑ عدم تناسب و عدالت محوری در نظام یارانه‌ها و پرداختهای حمایتی
- ❑ وجود بودجه‌های متعدد و گسترش تعهدات فرابودجه‌ای دولت (سازمان هدفمندی‌سازی یارانه‌ها، صندوق توسعه ملی و صندوقهای بازنشستگی و...)
- ❑ ساختار مالی و مدیریت در شرکتهای دولتی
- ❑ عدم وجود شفافیت در بودجه
- ❑ عدم هماهنگی بین بودجه‌های ملی و استانی (موازی کاری و جزیره‌ای بودن و...)

لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ در یک نگاه^۲



۲ گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان: بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور، بودجه به زبان ساده

بخش سوم: جمع‌بندی دوره

در این دوره تلاش شد با بررسی تعاریف، اصول، انواع و طبقه‌بندی بودجه علاوه بر افزایش وسعت ذهن شرکت‌کنندگان نسبت به سیر تحولات، به نقاط قوت و ضعف‌های ساختاری موجود در بودجه‌ریزی کشور از لحاظ تئوریک اشاره شود. با معرفی نظام مالی جاری در بودجه و مقایسه آن با استاندارد بین‌المللی آن نیز به بیان قابلیت‌ها و شاخص‌های اصلی منتج از آن پرداخته شد تا ادبیات بودجه برای تمامی شرکت‌کنندگان براساس استانداردسازی‌های جدید بروزرسانی شود. در ادامه به بررسی فرآیندهای تدوین، تصویب و اجرای بودجه در سطح ملی و استانی پرداخته شد، این بررسی‌ها نه تنها فرآیندهای قانونی بلکه جداول مندرج در قانون بودجه، فرم‌های موافقتنامه‌ای و... را هم پوشش داد. در انتها نیز اشاره‌ای اجمالی بر مشکلات موجود در ساختار بودجه‌ریزی و فرآیندهای جاری آن در کشور انجام شد. متأسفانه در این دوره نظرسنجی مشخصی برای دریافت بازخورد از شرکت‌کنندگان صورت نگرفته است، با این وجود در انتهای دوره، نظرات مثبتی از طرف شرکت‌کنندگان ابراز و برای ارائه دوره‌های تکمیلی، درخواست‌هایی مطرح شده است. با توجه به تفاوت سطح آشنایی شرکت‌کنندگان در دوره پیشنهاد شد تا دوره تکمیلی با تمرکز بیشتر بر قوانین جاری کشور و همچنین تفکیک عملیات‌های اجرایی در حوزه‌های مختلف از جمله: ملی/استانی، لایحه/قانون/عملکرد و... برگزار شود.



بخش چهارم: منابع پیشنهادی برای مطالعه بیشتر

بودجه‌ریزی دولتی در ایران تالیف علیرضا فرزیب
اصول تنظیم و کنترل بودجه دولتی با تاکید بر بودجه عملیاتی تالیف یعثوب نژاد
محمد و دکتر حسین آموزگار
مبانی بودجه و برنامه‌ریزی در ایران دکتر یوسف محنت‌فرو و دکتر احمد جعفری صمیمی
مبانی و فراگرد بودجه‌ریزی دولتی تالیف داود مدنی
نگاشت مدل عوامل مؤثر بر اعوجاجات بودجه عمومی کشور تالیف عادل آذر، مهدی
صادقی شاهدانی و رضا محمدرضابیگی
سیاه‌چاله‌های بودجه در نظام بودجه‌ریزی ایران تالیف عادل آذر و طیبه امیرخانی
مدل مفهومی اصلاح ساختاری نظام بودجه‌ریزی ایران تالیف محمدباقر نوبخت
مسائل و مشکلات بودجه‌ریزی در ایران (خلاصه نظرات دست‌اندرکاران فرایند بودجه)
تهیه شده در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.



مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی

