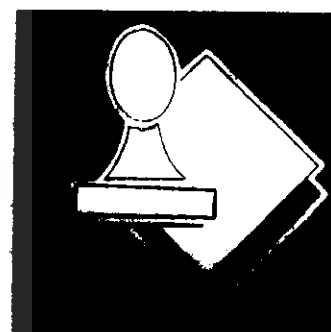




لایحه بودجه ۷۷؛ چند نمای تازه بر ساختاری سنتی

- ۸۸ سال بودجه ریزی دولتی، نگاهی به پشت سر
- لایحه بودجه ۷۷؛ یک نگاه از روبرو
- لایحه و برنامه؛ گام‌هایی واگرا
- چشم‌انداز بازار نفت در سالی که پیش‌روست
- چشم‌انداز درآمدهای غیرنفتی در سال ۷۷
- بودجه عمومی و شرکت‌ها از نگاه لایحه
- نظام بانکی در سال آینده
- آموزش و پرورش کشور در سال ۷۷
- احصاء کسری در لایحه
- هم‌اندیشی‌های یک همایش



مدخل

دولت آقای سید محمد خاتمی در مهلت قانونی، لایحه بودجه سال ۷۷ را به مجلس تقدیم کرد. لایحه بودجه ۷۷ از دو منظر «تفاوت‌ها» و «انطباق‌ها» در قیاس با بودجه سال‌های گذشته قابل ارزیابی است. از منظر انطباق‌ها می‌توان گفت لایحه بودجه ۷۷ همچنان با ضعف‌های ساختاری همراه است و به همین جهت فاقد شفافیت‌های لازم و کارآمدی‌های قابل قبول می‌باشد. لایحه بودجه ۷۷ همچنان با مشکل زیاده‌گویی درآمدها، فشار مالیاتی بر شرکت‌های تولیدی، نارسایی‌های نظارتی، تعهدات محاسبه نشده برای سنوات آتی و... مواجه است. در لایحه بودجه ۷۷ افزایش قیمت‌ها و خدمات انحصاری دولت همچنان بهترین راه کسب درآمد برای اجرای طرح‌های عقب‌مانده، تلفی گردید. با این حال بودجه ۷۷ در برخی زمینه‌ها کوشید نوآوری‌هایی را به همراه داشته باشد که از آن جمله اصلاحاتی است که در تبصره‌های تکلیفی به انجام رسید.

کمیسیون خاص رسیدگی‌کننده لایحه بودجه ۷۷ که متشکل از کمیسیون برنامه و بودجه و نمایندگان کمیسیون‌های دیگر مجلس بود، در جریان یک کار فشرده، ارزیابی لایحه بودجه ۷۷ را به انجام رساند و پس از اعمال تغییراتی، آن را تقدیم صحن علنی نمود. در مقدمه گزارش کمیسیون خاص به مجلس چنین می‌خوانیم:

«در اجرای ماده ۱۰۶ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی کمیسیون اصلی متشکل از اعضای کمیسیون برنامه و بودجه و نمایندگان کمیسیون‌های تخصصی تشکیل گردید و طی حداقل ۴۱ جلسه و با صرف وقت حدود ۱۵۰ ساعت تبصره‌ها و ردیف‌های لایحه را در گروه‌های کاری که برای رسیدگی به برنامه‌ها و فصول امور سه‌گانه اجتماعی، دفاعی و اقتصادی شکل گرفته بود مورد بحث و بررسی دقیق قرار داده و ضمن بهره‌گیری از نظرات مسئولان و کارشناسان محترم سازمان برنامه و بودجه و دستگاه‌های اجرایی و مرتبط و همچنین دیوان محاسبات خصوصاً بررسی‌های تحلیلی و علمی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی که حداقل در پنجاه عنوان تحقیقی و تطبیقی فراهم آمده بود موفق گردید با حول و قوه الهی در وقت مقرر نسبت به تلفیق پیشنهادهای کمیسیون‌های تخصصی و تنظیم گزارش نهایی با توجه به تأکید ریاست محترم مجلس اقدام نماید...»

در گزارش ویژه این شماره ضمن مروری بر ساز و کار نظام سنتی بودجه‌ریزی در ایران، لایحه بودجه ۷۷ را از چند زاویه مورد ارزیابی قرار می‌دهیم. در بخش پایانی این گزارش ویژه، مباحث یک همایش پژوهشی که در همین خصوص برگزار شد، ارائه گردیده است.

■ ۸۸ سال بودجه ریزی دولتی؛ نگاهی به پشت سر

دفتر بررسی های اقتصادی

کتابچه که در زمان محمدشاه قاجار در سال ۱۲۱۸ شمسی تهیه شده در دست است. در این زمان بودجه به عنوان ابزار سیاست اقتصادی یا ارائه خدمات اجتماعی به مردم تلقی نمی شده است، بلکه صورت منابع درآمدی برای تأمین مالی حکومت دربار و اشراف بوده است. چنانکه حتی ارتباط مشخصی بین پرداخت از منابع درآمد دولت با فعالیت خاصی مطرح نبوده و بسیاری از افراد از منابع دولت حقوق و مواجب دریافت می کرده اند بدون این که کاری انجام دهند. بسیاری از افراد نیز که مستخدم دولت بوده اند حقوق دریافت نمی کرده اند بلکه از محل «مداخل» یا جوهی که به زور (مانند نظمی و قشون مأموران مالیات) با ایجاد مزاحمت در راه

۱- پیشینه تاریخی بودجه در ایران
بودجه نویسی به شیوه جدید از سال ۱۲۸۹ شمسی در ایران آغاز شده است. قبل از این تاریخ هر یک از ایالات و ولایات یک مسترفی در پایتخت داشتند. هریک از مسترفیان کتابچه دخل و خرج (درآمد و مخارج) مربوط به منطقه مربوط به خود را که شامل درآمدها و مخارج نقدی و جنسی بود فراهم می کردند. این کتابچه ها پس از تصویب مقامات ذی صلاح به امضای شاه می رسید و سپس برای اجرا به حکام ایالات و ولایات ابلاغ می شد. اسناد تاریخی موجود نشان می دهند که با استفاده از کتابچه های دخل و خرج مربوط به مناطق مختلف یک کتابچه دخل و خرج برای کل کشور تهیه می شده است. نمونه کاملی از این

اصل نوزدهم: مجلس حق دارد برای اصلاح امور مالیاتی و تسهیل روابط حکومتی در تقسیم ایالات و ممالک ایران و تجدید حکومت‌ها پس از تصویب مجلس سنا اجرای آرای مصوبه را از اولیای دولت بخواهد.

اصل بیستم: بودجه هر یک از وزارتخانه‌ها در نیمه آخر هر سال از برای سال دیگر تمام شده، پانزده روز قبل از عید نوروز حاضر باشد.

اصل بیست و دوم: مواردی که قسمتی از عایدات یا دارایی دولت و مملکت منتقل یا فروخته می‌شود یا تغییری در حدود و ثغور مملکت لزوم پیدا می‌کند به تصویب مجلس شورای ملی خواهد بود.

اصل بیست و سوم: بدون تصویب مجلس شورای ملی امتیاز تشکیل کمپانی و شرکت‌های عمومی از هر قبیل و به هر عنوان از طرف دولت داده نخواهد شد.

اصل بیست و چهارم: بستن عهدنامه‌ها و مقاوله‌نامه‌ها، اعطای امتیازات «انحصار» تجارتهای و صنعتی و فلاحتی و غیره اعم از این که طرف داخله باشد یا خارجه، باید به تصویب مجلس شورای ملی برسد، به استثنای عهدنامه‌هایی که استتار آنها صلاح دولت و ملت باشد.

اصل بیست و پنجم: استقراض دولتی به هر عنوان که باشد خواه از داخله خواه از خارجه با اطلاع و تصویب مجلس شورای ملی خواهد بود.

اصل بیست و ششم: ساختن راه‌های آهن

پیشبرد امور (مانند بلدیة، راهداری، گمرک و مانند آن) یا به التماس و تکدی از مردم می‌گرفتند زندگی خود را تأمین می‌کرده‌اند.

تا زمان نهضت مشروطه اخذ منابع مالی از مردم تبدیل به ظلم بزرگی شده بود و در این راه فجایع تاریخی قابل ملاحظه‌ای به وقوع پیوست (مانند ضبط اموال، شلاق زدن، اسیرکردن فرزندان کسانی که قادر به پرداخت مالیات نبوده‌اند و فروختن آنها به خارجیان و مانند اینها). به همین دلایل موضوع رفتار حکومت در امور مالی از ملاحظات بسیار مهم در نهضت مشروطه بود و به خصوص مسئله اسارت تعدادی از دختران قوچانی توسط حاکم منطقه در مقابل بدهی مالیاتی مردم قوچان و فروش آنها به ترکمانان عشق‌آباد موجب ایجاد خشم و انزجار وسیع و مباحث پرحرارت و حساس توسط مشروطه‌خواهان شد. بررسی قانون اساسی مشروطه که در سال ۱۲۸۵ شمسی به تصویب رسید، توجه خاص به کسب اختیارات مالی از دربار و قرار دادن آن تحت توجه نمایندگان مردم را به خوبی منعکس می‌کند. مهم‌ترین اصول قانون مذکور در خصوص مسائل اقتصادی عبارت بودند از:

اصل هجدهم: تسویه امور مالیه جرح و تعدیل بودجه تغییر در وضع مالیات‌ها و رد و قبول در عوض و فروعات همچنان ممیزی‌های جدیدی که از طرف دولت اقدام خواهد شد به تصویب مجلس خواهند بود.

مگر با مجوز شرعی و آن نیز پس از تعیین و تأدیه قیمت عادلانه است.

اصل شانزدهم متمم: ضبط املاک و اموال مردم به عنوان مجازات و سیاست به هر عنوان که باشد ممنوع است مگر به حکم قانون.

اصل هفدهم متمم: سلب تسلط مالکان و متصرفان از املاک و اموال متصرفه ایشان به هر عنوان که باشد ممنوع است، مگر به حکم قانون.

اصل هیجدهم متمم: تحصیل و تعلیم علوم و معارف و صنایع آزاد است، مگر آن که شرعاً ممنوع باشد.

اصل پنجاه و پنجم متمم: ضرب سکه با موافقت قانون به نام پادشاه است.

اصل پنجاه و ششم متمم: مخارج و مصارف دستگاه سلطنتی باید قانوناً معین باشد.

اصل نود و سوم متمم: صورت خرج و دخل ایالات و ولایات از هر قبیل به توسط انجمن‌های ایالتی و ولایتی طبع و نشر می‌شود.

اصل نود و چهارم متمم: هیچ قسم مالیات برقرار نمی‌شود مگر به حکم قانون.

اصل نود و پنجم متمم: مواردی را که از دادن مالیات معاف توانند شد قانون مشخص خواهد نمود.

اصل نود و ششم متمم: میزان مالیات را همه ساله مجلس شورای ملی با اکثریت تصویب و معین خواهد نمود.

اصل نود و هفتم متمم: در مواد مالیاتی هیچ تفاوت و امتیازی فی مابین افراد ملت گذارده نخواهد شد.

اصل نود و هشتم متمم: تخفیف و معافیت

یا شوسه خواه به خرج دولت خواه به خرج شرکت و کمپانی، اعم از داخله و خارجه منوط به تصویب مجلس شورای ملی باشد.

تصویب اصول فوق در قانون اساسی مشروطه در واقع اولین اقدام سازمان یافته برای کنترل امور مالی دولت توسط مردم ایران محسوب می‌شود. همان‌طور که گفته شد هدف اصلی از تصویب اصول فوق در قانون اساسی مشروطه اعمال نظارت مردم بر رفتار حکومت در زمینه مسائل اقتصادی بوده و به ویژگی‌هایی که بودجه در یک نظام اقتصادی دارد و نقشی که در آن ایفا می‌کند توجه نشده است.

در سال ۱۲۸۶ شمسی متمم قانون اساسی مشروطه نیز به تصویب رسید. به موجب برخی از اصول این قانون نظارت‌های بیشتری بر انجام مخارج و کسب درآمدها برقرار شد. مهم‌ترین اصولی که در متمم قانون اساسی مشروطه در خصوص مسائل اقتصادی و مالی به تصویب رسید عبارت بودند از:

اصل نهم متمم: افراد مردم از حیت جان و مال و مسکن و شرف محفوظ و مصون از هر نوع تعرض هستند و معترض احدی نمی‌توان شد، مگر به حکم و ترتیبی که قوانین مملکت معین می‌نماید.

اصل سیزدهم متمم: منزل و خانه هرکس در حفظ و امان است. در هیچ مسکنی قهراً نمی‌توان داخل شد، مگر به حکم و ترتیبی که قانون مقرر نموده.

اصل پانزدهم متمم: هیچ ملکی را از تصرف صاحب ملک نمی‌توان بیرون کرد،

مواد فوق نیز غیر از چند ماده که برای حفظ حقوق مالکیت و آزادی فردی تدوین شده بود عمدتاً حول کنترل امور مالی دولت و نظارت بر آن تنظیم شده است. البته برخی از مواد مندرج در قانون اساسی و متمم آن با اصول شناخته شده و بسیار مهم در نظریه مالیه عمومی انطباق دارد. به عنوان مثال براساس اصل ۹۴ متمم قانون اساسی مشروطه اخذ هرگونه مالیات بدون تصویب قانون ممنوع شد. این نکته منعکس کننده همان اصل بسیار مهم و تثبیت شده در نظریه مالیه عمومی است که می‌گوید: «هیچ وجهی از مردم اخذ نمی‌شود بدون این‌که نماینده آنها تأیید کرده باشد». براساس اصل ۱۰۰، هرگونه پرداخت از محل خزانه منوط به تصویب قانون شد این ماده با یکی دیگر از اصول مالیه عمومی انطباق دارد. اصلی که براساس آن نحوه هزینه کردن منابعی که از مردم اخذ می‌شود فقط توسط نماینده مردم تعیین می‌شود و همچنین به موجب اصول ۱۰۱ و ۱۰۲ مقرر گردید که دیوان محاسبات تشکیل شده و بر انجام مخارج دولت نظارت نماید. یعنی نمایندگان مردم بر چگونگی هزینه کردن منابعی که از مردم اخذ می‌شود، ناظر باشند.

در سال ۱۲۸۹ شمسی قانون محاسبات عمومی به تصویب رسید. در قانون محاسبات عمومی تعریف بودجه، اصطلاحات مالی، فرآیند تهیه و تصویب بودجه، قواعد ناظر بر جمع‌آوری درآمدها و

از مالیات منوط به قانون مخصوص است. **اصل نود و نهم متمم:** غیر از مواقعی که قانون به صراحت مستثنی می‌دارد به هیچ عنوان از اهالی چیزی مطالبه نمی‌شود مگر به اسم مالیات مملکتی و ایالتی و ولایتی و بلدی.

اصل صدم متمم: هیچ مرسوم و انعامی به خزینه دولت حواله نمی‌شود مگر به موجب قانون.

اصل صد و یکم متمم: اعضای دیوان محاسبات را مجلس شورای ملی برای مدتی که به موجب قانون مقرر می‌شود تعیین خواهد نمود.

اصل صد و دوم متمم: دیوان محاسبات مأمور به معاینه و تفکیک محاسبات اداره مالیه و تفریح حساب کلیه محاسبان خزانه است و مخصوصاً مواظب است که هیچ یک از فقرات مخارج معینه در بودجه از میزان مقرر تجاوز ننموده تغییر و تبدیل نپذیرد و هر وجهی در محل خود به مصرف برسد و همچنین معاینه و تفکیک محاسبه مختلفه کلیه ادارات دولتی را نموده اوراق سند خرج محاسبات را جمع‌آوری خواهد کرد و صورت کلیه محاسبات مملکتی را باید به انضمام ملاحظات خود تسلیم مجلس شورای ملی نماید.

اصل صد و سوم متمم: ترتیب و تنظیم اداره این دیوان به موجب قانون است.

اصل صد و پنجم متمم: مخارج نظامی هر ساله از طرف شورای ملی تصویب می‌شود.

این بودجه به مجلس وقت تقدیم شود. صنایع الدوله در مقابل مجلس توسط دو نفر روس ترور شد.

در آن زمان تهیه بودجه نه تنها یک عامل مهم در سیاست داخلی و صحنه تقسیم قدرت بین نیروهای استبداد و نمایندگان مردم بود بلکه با توجه به ویژگی خاص جغرافیایی - سیاسی کشور یک عامل دخالت عوامل و نیروهای خارجی نیز بوده است. برای مثال در سال ۱۲۹۰ هجری شمسی یک مستشار امریکایی به نام «مورگان شوستر» برای اصلاح نظام مالی به استخدام دولت ایران درآمد و به سمت خزانه‌دار کل منصوب شد. مجلس شورای ملی به این مستشار اختیاراتی برای اصلاح نظام مالی ایران داد. به فاصله کوتاهی از ورود مورگان شوستر دولت روسیه از دولت ایران خواست که مورگان شوستر را اخراج کند. مجلس شورای ملی با این درخواست موافقت نکرد و در پی آن با دخالت روسیه و حمله این کشور به قسمت‌های شمالی ایران و تصرف آن نواحی برای مدتی مجلس شورای ملی تعطیل شد و تا چند سال بعد از آن واقعه لایحه و قانون بودجه در ایران تهیه نشد.

دخالت‌های خارجی در امور مالی کشور بعداً نیز ادامه یافت چنانکه در حدود سال ۱۲۹۴ هجری شمسی عملاً یک کمیته پنج نفری شامل یک نماینده دولت روس، یک نماینده دولت انگلیس و سه نماینده ایران بر امر تهیه بودجه و امور مالی ایران نظارت و دخالت می‌کرد. پس از قرارداد معروف سال

انجام مخارج، نحوه ارائه گزارش از عملکرد بودجه به مجلس و دیوان محاسبات مشخص شد. در همین سال بود که قانون دیوان محاسبات نیز به تصویب رسید. در این قانون حدود وظایف دیوان محاسبات برای نظارت بر انجام مخارج و کسب درآمدها مشخص شد.

در واقع یک وجه مهم از جنبش مشروطه به اعمال کنترل مردم بر دخل و خرج بودجه عمومی دولت مربوط بوده است. در دوران حکومت استبدادی اخذ درآمد از مردم توسط حکومت یکی از ابعاد ظلم و ستمی بود که به مردم ایران روا می‌شد. همچنین شیوه صرف این منابع در راه خودکامگی حکومت و تأمین مالی استبداد و خودکامگی، خود بعد دیگری از اعمال ظلم و ستم بر مردم به شمار می‌رفت. علاوه بر آن خارج کردن بخش‌های اقتصادی مانند: گمرک، پست‌خانه و تلفن‌خانه از دست مستشاران خارجی نیز مورد توجه بود. مانند بسیاری موارد تاریخی قابل ذکر در مورد کشورهای دیگر، اخذ اختیارات حکومت در امر مالیه عمومی و قرار دادن آن در کف نمایندگان مردم از اهداف جنبش مشروطه بود و این امر در مباحث دوران نهضت و چنانکه اشاره رفت در قانون اساسی مشروطه و قوانین مالی بعد از آن به روشنی قابل مشاهده است.

اولین بودجه‌ای که برای تصویب به مجلس شورای ملی تقدیم شد بودجه‌ای بود که در سال ۱۲۸۹ شمسی به اهتمام صنایع الدوله تهیه شده بود. روزی که قرار بود

گزارش ویژه

سازمان برنامه در امر تهیه بودجه و اعمال بعضی از نظارت‌ها بر اجرای آن با تصویب قانون برنامه و بودجه در سال ۱۳۵۱ تثبیت شد. این انشقاق در اجرا و نظارت بر بودجه بین دو دستگاه مختلف یکی وزارت دارایی (فعالاً وزارت امور اقتصادی و دارایی) و دیگری سازمان برنامه و بودجه که به دلیل کشمکش‌های سیاسی و اداری انجام شد طی سال‌های متمادی یکی از زمینه‌های مشکل‌زا در امر تدوین، اجرا و نظارت بر بودجه بوده و ترمیم‌های جزئی قانونی که بعداً انجام شده نیز مشکل را حل نکرده است.

نقش ذی‌حساب‌ها در امر اجرای بودجه پیوسته یک عامل مهم بحث در دستگاه‌های دولتی بوده و مسائل قابل ملاحظه‌ای بین مدیران اجرایی و ذی‌حساب‌ها یا وزارت اقتصاد و دارایی ایجاد کرده است. این که یک کارمند از یک وزارتخانه به عنوان عامل عمده تصمیم‌گیری یا ممانعت از تصمیمات مالی مدیران مسئول دستگاه‌های دیگر باشد و در مواردی نقش مدیر مالی دستگاه‌های دیگر را به عهده داشته باشد، پدیده‌ای خاص و کم‌نظیر در نظام‌های بودجه‌ریزی دولتی است. دلیل ظهور این پدیده نیز به عوامل تاریخی مربوط می‌شود. به این نحو که در ابتدای ایجاد وزارت دارایی عملاً عملیات مالی مربوط به پرداخت‌های دولت در این وزارتخانه متمرکز بود به نحوی که چک‌های مربوط به پرداخت هزینه‌ها نیز مستقیماً توسط همین وزارتخانه صادر می‌شد.

۱۹۱۹ و ثوق‌الدوله نیز کشمکش سیاسی بین روس و انگلیس ادامه داشت و دولت انگلیس با تعیین مستشار مالی در وزارت مالیه ایران قصد داشت دست برتر را پیدا کند.

اگر چه از سال ۱۲۹۹ به بعد مجلس بر بودجه دولت از طریق وضع قوانین نظارت داشته است اما، در عمل فرآیند تهیه و تصویب بودجه به شکلی که در قانون محاسبات عمومی پیش‌بینی شده بود تقریباً از سال ۱۳۰۷ انجام گرفت. از آن زمان به بعد غیر از سال‌هایی که بحران‌های شدید سیاسی در ایران وجود داشته قوانین بودجه‌های سالانه تهیه و تصویب شده است.

قوانین بودجه تا سال ۱۳۲۷ توسط وزارت دارایی تهیه می‌شد. در این سال وظیفه تهیه لوایح بودجه عمرانی به سازمان برنامه و بودجه که برای تهیه و اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی در سال ۱۳۲۷ تشکیل شده بود واگذار گردید. لکن بودجه جاری کماکان توسط وزارت دارایی تهیه می‌شد و امر نظارت بر اجرای بودجه نیز به عهده این وزارتخانه بود. از سال ۱۳۴۳ وظیفه تهیه بودجه کلاً به سازمان برنامه و بودجه منتقل شد. براساس قوانین مربوط قسمتی از امر نظارت بر اجرای بودجه نیز به این سازمان منتقل گردید. در اقدام دیگری با تصویب قانون محاسبات عمومی سال ۱۳۴۹ نظارت مالی وزارت دارایی بر بودجه از طریق وظایف ذی‌حساب‌ها همچنان برای وزارتخانه مزبور تثبیت شد. وظیفه

بودجه‌ریزی نظارت دارد اما نظام بودجه‌ریزی ایران براساس چهار قانون فوق استوار است. در ادامه به‌طور مختصر مطالبی در مورد آنها ارائه می‌شود.

۱-۲- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اگر چه مبنای تمام قوانین و مقررات جاری کشور است اما برخی از اصول این قانون به‌طور مشخص در مورد نظام بودجه‌ریزی کشور تدوین شده است. این اصول عبارت‌اند از:

اصل چهل و چهارم: براساس مفاد این اصل انجام برخی از فعالیت‌های اقتصادی از جمله صنایع و معادن بزرگ، بازرگانی خارجی، بانک‌داری و بیمه، تولید برق، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست، تلگراف و تلسلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه‌آهن و راه‌بر عهده دولت گذاشته شده است.

اصل پنجاه و یکم: به‌موجب این اصل وضع مالیات و اعطای معافیت مالیاتی تنها به‌موجب قانون امکان‌پذیر است.

اصل پنجاه و دوم: براساس مفاد این اصل بودجه سالانه کل کشور از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌شود.

اصل پنجاه و سوم: براساس مفاد این اصل کلیه دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت از طریق حساب‌های خزانه‌داری کل و به‌موجب قانون انجام می‌گیرد.

اصل پنجاه و چهارم و پنجاه و پنجم: براساس مفاد این دو اصل دیوان محاسبات

به تدریج که بوروکراسی وسعت یافت و حجم عملیات دولت گسترده شد، ادامه این روش عملی نبود و لازم شد که اجرای عملیات مالی مربوط به هر وزارتخانه به همان وزارتخانه واگذار گردد. از آنجا که افراد دارای تخصص مالی و حسابداری به اندازه کافی وجود نداشت، وزارت دارایی نقش تأمین این نیروی انسانی را به عهده گرفت و به دلیل ممانعت از تغییر شغل و جابه‌جایی حسابداران جدید در دستگاه‌های دولتی این افراد به عنوان کارمند وزارت دارایی به دستگاه‌های مختلف اعزام شدند و به‌عنوان عوامل نگه‌داری حساب‌ها یا «ذی‌حساب» معروف شدند. به تدریج در قوانین بعدی نقش این عوامل تثبیت شد و نقش محوری در اجرای بودجه یافتند. برای اجرای کارآمد بودجه تعیین حیطه اختیارات مدیران، تعریف نحوه پاسخگویی آنها به مراجع قانونی، وجود حسابداری استاندارد و حسابرسی منظم کافی است. نظام‌های بودجه‌ریزی دیگر کشورها نیز اکثراً دارای همین ارکان هستند.

۲- قوانین ناظر بر نظام بودجه‌ریزی ایران

نظام بودجه‌ریزی کشور براساس قوانین زیر بنا شده و فعالیت می‌کند:

۱- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛

۲- قانون محاسبات عمومی؛

۳- قانون دیوان محاسبات؛

۴- قانون برنامه و بودجه.

اگر چه قوانین دیگری نیز بر نظام

بلامحل، مواد هزینه، درآمد عمومی، دریافت‌های دولت، سایر منابع تأمین اعتبار، وجوه عمومی، درآمد اختصاصی، درآمد شرکت‌های دولتی، سایر منابع تأمین اعتبار، شرکت‌های دولتی، تشخیص، تأمین اعتبار، تعهد، تسجیل، حواله، درخواست وجه، هزینه، تنخواه‌گردان خزانه، تنخواه‌گردان استان، تنخواه‌گردان حساب‌داری، تنخواه‌گردان پرداخت، پیش‌پرداخت، علی‌الحساب، سپرده، ذی‌حساب، معاونان ذی‌حساب، امین اموال، کارپرداز و عامل ذی‌حساب.

فصل دوم - اجرای بودجه

فصل دوم این قانون شامل ۳ بخش است. بخش اول این فصل که شامل مواد ۳۷ تا ۴۹ می‌باشد به نحوه وصول، جمع‌آوری و نگه‌داری درآمدهای دولت اختصاص دارد. بخش دوم که شامل مواد ۵۰ تا ۷۸ می‌شود به نحوه انجام مخارج، ایجاد و پرداخت تعهد، نحوه استفاده از انواع تنخواه‌گردان، نحوه صدور حواله، نحوه تأدیه پیش‌پرداخت و علی‌الحساب، نحوه استفاده شرکت‌های دولتی از کمک‌های مالی دولت، نحوه پرداخت کمک و اعانه به افراد و مؤسسات غیردولتی، نحوه استفاده از اعتبارات مربوط به حوادث غیرمترقبه اختصاص دارد.

بخش سوم از فصل دوم که شامل مواد ۷۹ تا ۸۹ می‌شود به نحوه انجام معاملات توسط دستگاه‌های دولتی اختصاص دارد.

زیرنظر مجلس شورای اسلامی به حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند رسیدگی می‌کند تا اعتبارات دولتی در چارچوب قوانین مصوب به مصرف برسد.

۲-۲- قانون محاسبات عمومی کشور

این قانون که برای اولین بار در بدو تشکیل حکومت مشروطه در ایران به تصویب مجلس شورای ملی رسید در سال‌های بعد چندبار مورد اصلاح قرار گرفته است. آخرین ویرایش این قانون در سال ۱۳۶۶ هجری شمسی از تصویب مجلس شورای اسلامی ایران گذشته است. از سال ۱۳۶۶ تاکنون نیز در برخی از مواد این قانون تغییراتی ایجاد شده است. علی‌رغم این‌که این قانون در طی سال‌های گذشته چندین بار مورد بازنگری قرار گرفته، اما هنوز چارچوب‌های اساسی آن بدون تغییر مانده است. آخرین ویرایش این قانون شامل چندین فصل به شرح زیر است:

فصل اول - تعاریف

در این فصل که شامل مواد ۱ تا ۳۶ می‌باشد برخی از اصطلاحات و عبارات‌های مورد استفاده در قانون تعریف و طبقه‌بندی شده است.

مهم‌ترین تعاریف این فصل عبارت‌اند از:

تعریف بودجه، وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، سال مالی، اعتبار، دیون

در مواد مربوط به این بخش، انواع معاملات، روش انجام مناقصه و مزایده، موارد ترک تشریفات مناقصه یا مزایده و ترکیب هیئت ترک تشریفات مناقصه و مزایده تعیین شده است.

فصل سوم - نظارت مالی

فصل سوم که شامل مواد ۹۰ تا ۹۴ می باشد به نحوه نظارت بر بودجه مربوط است. به موجب مواد این فصل اعمال نظارت بر مخارج وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی به عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی و نظارت بر عملکرد فعالیت‌ها و طرح‌های عمرانی دولت که مخارج آنها از طریق بودجه‌های جاری یا عمرانی تأمین می شود به عهده سازمان برنامه و بودجه واگذار شده است.

فصل چهارم - تنظیم حساب و تفریغ بودجه

فصل چهارم که شامل مواد ۹۵ تا ۱۰۵ می باشد به نحوه تنظیم حساب‌ها و صورت حساب‌ها توسط ذی حسابان، مهلت‌های قانونی برای تنظیم حساب‌ها و ارائه گزارش‌های مالی و ضوابط تدوین لایحه تفریغ بودجه اختصاص دارد. براساس این قانون در لایحه تفریغ بودجه که توسط دیوان محاسبات تنظیم می شود عملکرد بودجه با مصوبات قانون بودجه و سایر قوانین ناظر بر بودجه مقایسه می شود و موارد خلاف به اطلاع مجلس می رسد.

فصل پنجم - اموال دولتی

در فصل پنجم که شامل مواد ۱۰۶ تا ۱۲۲ می شود نحوه نگه‌داری اموال دولتی، نقل و انتقال

آنها میان وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی یا شرایط فروش آنها مشخص شده است.

فصل ششم - مقررات متفرقه

در فصل ششم که شامل مواد ۱۲۳ تا ۱۴۰ می شود موارد مختلفی مورد توجه قرار گرفته است برخی از مهم‌ترین مسائل مطرح در این مواد عبارت‌اند از: نحوه نگه‌داری اوراق سهام و سایر اوراق بهادار توسط دستگاه‌های دولتی، نحوه ایجاد حساب از طرف خزانه در بانک‌های کشور، مهلت قانونی برای رسیدگی و تصویب تراز نامه و حساب سود و زیان شرکت‌های دولتی از جانب مجامع عمومی و انحلال شرکت‌های دولتی.

از مقایسه قانون جدید و قوانین قدیمی می توان دریافت که تحول محتوایی و اساسی در قانون جدید ملاحظه نمی شود و به نوعی تکرار همان سازمان قدیم مالی و نظارتی است. این قانون، دیوان محاسبات را برای انجام کنترل‌های بیشتر تقویت می کند. کنترل‌هایی که به هر حال در گذشته نیز امکان انجام آنها را نداشته است.

۲-۳- قانون دیوان محاسبات

قانون دیوان محاسبات نیز همانند قانون محاسبات عمومی برای اولین بار در بدو تشکیل حکومت مشروطه در ایران و در سال ۱۲۸۹ شمسی به تصویب مجلس وقت رسید. آخرین ویرایش این قانون در سال ۱۳۶۱ شمسی از تصویب مجلس شورای اسلامی گذشته است. از آن زمان تاکنون در برخی از مفاد این قانون اصلاحاتی به عمل آمده است. اصول کلی

یک دادستان، چند هیئت مستشاری و تعدادی مشاور و کارشناس مالی و فنی است.

فصل چهارم - نحوه کار هیئت‌های مستشاری

در این فصل که شامل مواد ۲۳ تا ۳۶ می‌باشد وظایف هیئت‌های مستشاری برای رسیدگی به تخلفات مالی، انواع مجازات‌های قابل اعمال در مورد تخلفات، نحوه صدور رأی، رابطه هیئت‌های مستشاری با دادستان دیوان محاسبات و نحوه تقاضای تجدیدنظر در احکام صادره مشخص شده است.

فصل پنجم - مقررات متفرقه

در این فصل که شامل مواد ۳۷ تا ۴۷ است نحوه نگه‌داری اسناد و مدارک مالی توسط دیوان محاسبات، عضویت دیوان محاسبات در مجامع بین‌المللی و آسیایی، حسابرسی و ارتسباط اداری دیوان محاسبات و دستگاه‌های اجرایی مشخص شده است.

۲-۴- قانون برنامه و بودجه

قانون برنامه و بودجه در سال ۱۳۵۱ شمسی (۱۹۷۳ میلادی) به تصویب رسیده و تاکنون غیر از چند مورد اصلاح جزئی مورد بازنگری اساسی قرار نگرفته است. این قانون دارای ۱۰ فصل به شرح زیر است:

فصل اول - تعاریف

در این فصل که فقط شامل ماده ۱ است اصطلاحات و عبارت‌های زیر تعریف شده است:

سازمان برنامه و بودجه، برنامه دراز

این قانون تقریباً در طول زمان ثابت بوده و چارچوب اصلی آن پس از حدود یک قرن بدون تغییر باقی مانده است. آخرین ویرایش این قانون شامل فصول زیر است:

فصل اول - هدف

در این فصل که شامل ماده ۱ می‌باشد هدف از تشکیل دیوان محاسبات بیان شده است. به موجب این ماده هدف اصلی از تشکیل دیوان محاسبات اعمال کنترل و نظارت مستقیم بر فعالیت‌های مالی دولت و دستگاه‌های دولتی است.

فصل دوم - وظایف و اختیارات

در این فصل که شامل مواد ۲ تا ۸ می‌باشد وظایف و اختیارات دیوان محاسبات تعیین شده است. به موجب مواد این فصل، حسابرسی و رسیدگی به کلیه حساب‌های درآمدی و هزینه‌ای، درسیافت‌ها و پرداخت‌ها، اموال و دارایی‌ها و تدوین لایحه تفریغ بودجه از وظایف دیوان محاسبات است.

فصل سوم - سازمان و تشکیلات

در این فصل که شامل مواد ۹ تا ۲۲ می‌باشد سازمان و تشکیلات دیوان محاسبات مشخص شده است. به موجب مفاد مندرج در مواد این فصل، دیوان محاسبات مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی انجام وظیفه می‌کند. رئیس دیوان محاسبات به پیشنهاد کمیسیون‌های دیوان محاسبات و بودجه مجلس و تصویب نمایندگان مجلس تعیین می‌گردد. دیوان محاسبات دارای یک داسرا،

مدت، برنامه عمرانی پنج ساله، برنامه سالانه، بودجه عمومی دولت، اعتبارات جاری، اعتبارات عمرانی، عملیات اجرایی، فعالیت جاری، طرح عمرانی، طرح عمرانی انتفاعی، طرح عمرانی غیر انتفاعی، طرح مطالعاتی، دستگاه اجرایی و دستگاه مسئول بهره‌برداری.

فصل دوم - شورای اقتصاد

این فصل شامل مواد ۲ و ۳ می‌شود. در ماده ۲ هدف از شورای اقتصاد و ترکیب اعضای آن مشخص شده و در ماده ۳ وظایف این شورا تعیین شده است. هدف از تشکیل شورای اقتصاد هماهنگ ساختن امور اقتصادی کشور است. رئیس سازمان برنامه و بودجه، رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و تعدادی از وزرای اعضای شورای اقتصاد هستند. ریاست این شورا به عهده رئیس جمهور است.

به موجب ماده ۳ مهم‌ترین وظایف شورای اقتصاد عبارت‌اند از: تعیین هدف‌های کلی برنامه‌های عمرانی کشور، تعیین سیاست‌ها و خط مشی‌های اقتصادی، بررسی برنامه‌های عمرانی، تعیین خط مشی تنظیم بودجه، بررسی بودجه قبل از طرح در هیئت وزیران و تصویب ضوابط مربوط به اخذ یا پرداخت وام.

فصل سوم - سازمان برنامه و بودجه

این فصل شامل مواد ۴ تا ۶ می‌شود. به موجب ماده ۴ این فصل رئیس سازمان برنامه و بودجه توسط رئیس جمهور تعیین می‌شود و به موجب ماده ۶ انتخاب معاونان

این سازمان با انتخاب رئیس سازمان و موافقت رئیس جمهور انجام می‌شود. بر اساس ماده ۵ مهم‌ترین وظایف سازمان برنامه و بودجه عبارت‌اند از: انجام مطالعات و بررسی‌های اقتصادی، تهیه برنامه‌های دراز مدت اقتصادی، تهیه برنامه‌های عمرانی ۵ ساله، پیشنهاد خط‌مشی‌ها و سیاست‌های بودجه‌ای به شورای اقتصاد، تهیه و تنظیم بودجه، نظارت بر برنامه‌های عمرانی، هماهنگ ساختن روش‌ها و برنامه‌های آماری کشور و ارزیابی کارایی دستگاه‌های اجرایی.

فصل چهارم - تهیه برنامه‌های عمرانی

پنج ساله

این فصل شامل مواد ۷ تا ۱۰ می‌باشد و در آن نحوه تهیه و تنظیم برنامه‌های عمرانی پنج ساله مشخص شده است.

فصل پنجم - بودجه کل کشور

این فصل شامل مواد ۱۱ تا ۲۰ می‌باشد و در آن نحوه تهیه و تنظیم بودجه مشخص شده است. به موجب مفاد این فصل دستگاه‌های اجرایی بودجه‌های جاری و عمرانی مورد نیاز خود را برای انجام برنامه‌های سالانه بر اساس رهنمودهایی که از سوی شورای اقتصاد ابلاغ می‌شود تهیه و به سازمان برنامه و بودجه ارسال می‌کنند. سازمان برنامه و بودجه بر اساس پیشنهاد دستگاه‌های اجرایی و بررسی آنها لایحه بودجه کل کشور را تهیه و جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌دهد.

فصل ششم - اجرای طرح‌های عمرانی

این فصل شامل مواد ۲۱ تا ۲۳ است.

عمرانی به عهده سازمان برنامه و بودجه گذاشته شده و دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند که پیشرفت فعالیت‌های جاری و عمرانی را به سازمان برنامه و بودجه گزارش دهند. این سازمان گزارش‌های مربوط به پیشرفت عملیات عمرانی و بودجه را به رئیس جمهور ارائه می‌دهد.

فصل دهم - مقررات مختلف

این فصل شامل مواد ۳۹ تا ۵۳ است. در مورد این فصل مقررات مختلفی وضع شده که مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از: ترتیب انجام معاملات با ارزش بیشتر از ۲۰۰ میلیون ریال، نحوه نگه‌داری اموال مربوط به طرح‌های عمرانی، چگونگی حسابرسی وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی، ترکیب کمیته ناظر بر کمک‌های فنی و مالی خارجی و نحوه تملک اراضی مورد نیاز برای اجرای طرح‌های عمرانی.

۳- شمول بودجه و اجزای آن

بودجه کل کشور در جمهوری اسلامی ایران به شرح زیر طبقه‌بندی می‌شود:

- ۱- بودجه عمومی و اختصاصی؛
- ۲- بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت.

۳-۱- بودجه عمومی و اختصاصی

بودجه عمومی و اختصاصی شامل کلیه دریافت‌ها و پرداخت‌های وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات دولتی است. درآمدهای بودجه عمومی و اختصاصی در

براساس مفاد این فصل دستگاه‌های اجرایی مسئول تهیه و اجرای طرح‌های عمرانی هستند و سازمان برنامه و بودجه صلاحیت مهندسان مشاور و پیمان‌کاران را بررسی و تأیید می‌کند و آنها را بر اساس ظرفیت انجام کار طبقه‌بندی می‌نماید.

فصل هفتم - منابع مالی

این فصل شامل مواد ۲۴ تا ۲۷ می‌باشد. براساس مفاد این فصل منابع مالی مورد نیاز برای اجرای برنامه‌های عمرانی از محل درآمد نفت و مشتقات آن، انواع مالیات‌ها و سایر درآمدهای دولت و وام و اعتبارات داخلی و خارجی تأمین می‌شود. در مواد مندرج در این فصل شرایط استفاده از وام داخلی و خارجی برای اجرای برنامه‌های عمرانی مشخص شده است.

فصل هشتم - تعهد و پرداخت اعتبار جاری و عمرانی

این فصل شامل مواد ۲۸ تا ۳۳ است. براساس مواد مندرج در این فصل نحوه انجام تعهد و پرداخت اعتبارات جاری و عمرانی و بازپرداخت وام‌ها مشخص شده است. همچنین براساس مواد این فصل هیئتی مرکب از نمایندگان سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصادی و دارایی با توجه به پیشرفت فعالیت‌ها اعتبار مورد نیاز را تخصیص خواهند داد.

فصل نهم - نظارت

این فصل شامل مواد ۳۴ تا ۳۸ است. بر اساس مواد مندرج در این فصل وظیفه نظارت بر انجام فعالیت‌های جاری و

«برنامه» تقسیم می‌شود. بعضی از برنامه‌ها به دو بخش عمومی و اختصاصی تقسیم می‌شوند. مخارج اختصاصی از محل درآمد اختصاصی تأمین می‌شود. هر یک از برنامه‌ها برای انجام یک فعالیت مشخص تعریف شده است. در هر سال مالی سهم هر یک از دستگاه‌های دولتی از بودجه هر برنامه تعیین می‌گردد. فهرست امور و فصول مربوط به هر یک، به شرح زیر است:

الف: امور عمومی

- فصل اول - تنظیم روابط قوای سه گانه؛
- فصل دوم - قانون‌گذاری؛
- فصل سوم - اداره امور عمومی؛
- فصل چهارم - اداره امور قضائی و ثبتی؛
- فصل پنجم - اجرای سیاست داخلی؛
- فصل ششم - حفظ نظم و امنیت داخلی کشور؛
- فصل هفتم - اداره روابط خارجی؛
- فصل هشتم - اداره امور مالی؛
- فصل نهم - آمار و خدمات عمومی؛
- فصل دهم - اطلاعات و ارتباطات جمعی؛
- فصل یازدهم - اداره امور نیروی کار.

ب: امور دفاع ملی

فصل اول - دفاع نظامی.

ج: امور اجتماعی

- فصل اول - آموزش و پرورش عمومی؛
- فصل دوم - فرهنگ و هنر؛
- فصل سوم - بهداشت و درمان و تغذیه؛
- فصل چهارم - تأمین اجتماعی و بهزیستی؛
- فصل پنجم - تربیت بدنی و امور جوانان؛
- فصل ششم - عمران شهرها؛
- فصل هفتم - عمران و نوسازی روستاها؛
- فصل هشتم - تأمین مسکن؛

هفت گروه عمده به شرح زیر طبقه‌بندی می‌شوند:

- ۱- درآمدهای مالیاتی؛
- ۲- درآمد نفت و گاز؛
- ۳- درآمدهای حاصل از انحصارات و مالکیت دولت؛
- ۴- درآمدهای حاصل از خدمات و فروش کالا؛
- ۵- حق بیمه، کمک‌های دریافتی، درآمدهای انتقالی و متفرقه؛
- ۶- سایر منابع تأمین اعتبار.

هر یک از گروه‌های درآمدی به ردیف‌های متعددی تفکیک می‌شود. هر یک از این ردیف‌ها به یک درآمد مشخص اختصاص دارد. بعضی از ردیف‌های درآمدی به دو بخش عمومی و اختصاصی تقسیم می‌شوند. بخش درآمدهای اختصاصی که درصد کوچکی از درآمدها را تشکیل می‌دهد به انجام مخارج مشخصی اختصاص می‌یابد. ردیف‌های درآمدی به موجب قانون ایجاد می‌شوند. مسئولیت کسب درآمد مربوط به هر یک از این ردیف‌ها به عهده یکی از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها یا مؤسسات دولتی واگذار شده است.

مخارج بودجه عمومی و اختصاصی به دو گروه جاری و عمرانی تقسیم می‌شود. بودجه‌های جاری و عمرانی هر کدام به چند گروه عمده تقسیم می‌شوند. در هر یک از این گروه‌ها طیف وسیعی از فعالیت‌های دولت طبقه‌بندی شده است. این گروه‌ها را در اصطلاح «امور» می‌گویند. هر یک از امور مذکور به چند «فصل» و هر فصل به چند

فصل نهم - حفاظت محیط زیست؛

فصل دهم - عملیات چند منظوره توسعه نواحی خاص؛

فصل یازدهم - آموزش فنی و حرفه‌ای؛

فصل دوازدهم - آموزش عالی؛

فصل سیزدهم - تحقیقات.

د: امور اقتصادی

فصل اول - کشاورزی و منابع طبیعی؛

فصل دوم - منابع آب؛

فصل سوم - برق؛

فصل چهارم - صنایع؛

فصل پنجم - نفت؛

فصل ششم - گاز؛

فصل هفتم - معادن؛

فصل هشتم - بازرگانی؛

فصل نهم - راه و ترابری؛

فصل دهم - پست و مخابرات؛

فصل یازدهم - جهانگردی.

ه: امور متفرقه

۳-۲- بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها

و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت

بودجه تعداد زیادی از شرکت‌های بزرگ

دولتی به همراه بودجه تمام بانک‌های کشور

و چند مؤسسه انتفاعی وابسته به دولت، این

بخش از بودجه کل کشور را تشکیل می‌دهد.

بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات

غیر انتفاعی وابسته به دولت شامل دو بخش

منابع و مصارف است. منابع و مصارف نیز

به شکل زیر طبقه‌بندی می‌شود.

۴- مراحل تهیه و تنظیم بودجه در عمل

۱- تهیه لایحه بودجه توسط دولت

۱-۱- بخشنامه بودجه

مراحل تهیه و تنظیم بودجه در عمل با

طبقه‌بندی منابع و مصارف در بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات غیر انتفاعی وابسته به دولت در قانون بودجه کل کشور

منابع	مصارف
درآمدهای عملیاتی	هزینه‌های جاری
از محل اعتبارات جاری بودجه عمومی	انتقال به درآمد بودجه عمومی
از محل اعتبارات عمرانی بودجه عمومی	مالیات شرکت‌های دولتی
وام‌های داخلی	سود سهام شرکت‌های دولتی
وام‌های خارجی	بازپرداخت وام‌های داخلی
استفاده از دارایی‌ها	بازپرداخت وام‌های خارجی
سایر دریافت‌ها	سایر حساب‌های تقسیم سود به استثنای اندوخته‌ها
	هزینه‌های سرمایه‌ای
	افزایش دارایی‌های جاری

صدور بخشنامه بودجه توسط رئیس جمهور آغاز می‌شود. این بخشنامه را سازمان برنامه و بودجه تهیه می‌کند و سپس به تصویب شورای اقتصاد می‌رساند. بخشنامه بودجه حاوی سیاست‌ها و اصول کلی مورد نظر برای بودجه سال بعد، سقف درآمدها و مخارج بودجه کل کشور، برنامه زمان‌بندی تهیه بودجه و فرم‌ها و دستورالعمل‌های مورد استفاده برای تهیه بودجه است. این بخشنامه به طور معمول در پایان نیمه اول هر سال به دستگاه‌های اجرایی کشور ابلاغ می‌شود.

۱-۲- پیش‌بینی بودجه مورد نیاز توسط دستگاه‌های اجرایی و بررسی آن در سازمان برنامه و بودجه

دستگاه‌های اجرایی کشور با توجه به مفاد بخشنامه بودجه و با توجه به فعالیت‌های جاری و عمرانی که در سال بعد انجام خواهند داد بودجه مورد نیاز خود را تهیه کرده و به سازمان برنامه و بودجه ارسال می‌دارند. دستگاه‌هایی که امکان کسب درآمد دارند پیش‌بینی درآمد خود را برای سال بعد نیز ارائه می‌کنند. در سازمان برنامه و بودجه دفاتر تخصصی مربوط به هر یک از دستگاه‌های اجرایی، بودجه پیشنهادی آن دستگاه را بررسی می‌کنند. در این بررسی با توجه به عواملی چون تعداد پرسنل، مساحت و تعداد ساختمان‌های اداری، تعداد وسایل نقلیه و دیگر امکانات و تجهیزات، بودجه جاری دستگاه تعیین می‌گردد.

بودجه عمرانی دستگاه‌های اجرایی نیز با توجه به نیاز مالی طرح‌هایی که از قبل

آغاز شده و طرح‌هایی که قرار است در سال بعد آغاز شود تعیین می‌گردد. در تعیین بودجه جاری و عمرانی قدرت سیاسی و قدرت چانه‌زنی دستگاه اجرایی عامل تعیین‌کننده‌ای است. سازمان برنامه و بودجه پس از بررسی بودجه دستگاه اجرایی و تعدیل آن در حد منابع کلان بودجه در مورد اعتبارات بودجه سال آتی با دستگاه اجرایی به توافق می‌رسند. در صورت عدم توافق، برای دستگاه اجرایی این امکان وجود دارد که در مراحل بعدی در دولت یا مجلس سقف بودجه خود را تغییر دهد.

۱-۳- ارائه بودجه به شورای اقتصاد

سازمان برنامه و بودجه پس از بررسی بودجه دستگاه‌های اجرایی نتیجه کار را به شورای اقتصاد ارائه می‌دهد. در این مرحله، شورای اقتصاد نظرات اصلاحی خود را به سازمان برنامه و بودجه اعلام می‌نماید.

۱-۴- تهیه لایحه بودجه و ارسال آن به هیئت دولت

سازمان برنامه و بودجه بر اساس مصوبات شورای اقتصاد لایحه بودجه کل کشور را تدوین می‌نماید و آن را جهت تصویب به دولت ارائه می‌دهد. هیئت دولت به نوبه خود در مفاد لایحه بودجه اصلاحاتی به عمل می‌آورد.

۱-۵- اعمال اصلاحات هیئت دولت در لایحه بودجه و تهیه لایحه نهایی بودجه

سازمان برنامه و بودجه پس از اعمال نظرات اصلاحی هیئت دولت لایحه نهایی بودجه را تنظیم نموده و به همراه پیوست‌های آن برای ارائه به مجلس به رئیس جمهور تقدیم می‌کند. رئیس جمهور شخصاً لایحه بودجه

گزارش ویژه

دستگاه اجرایی استفاده می‌شود. پس از بررسی، کمیسیون‌های مجلس پیشنهادها و نظرات اصلاحی خود را به کمیسیون برنامه و بودجه مجلس ارسال می‌کنند.

کمیسیون برنامه و بودجه مجلس پس از اتمام مهلت مقرر پیشنهادهای هر کمیسیون را با حضور اعضای آن بررسی می‌کند و در مورد پیشنهادها رأی‌گیری به عمل می‌آورد. پس از اتمام این مرحله کار تصویب درآمدها در جلسات علنی مجلس با حضور نمایندگان آغاز می‌شود و پیشنهادهای دولت به همراه سایر پیشنهادها مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد. هنگام بررسی درآمدها نمایندگان دولت در مجلس حضور دارند و نظر دولت را در مورد هر یک از پیشنهادها به اطلاع نمایندگان می‌رسانند و پس از آن در مورد هر یک از پیشنهادها رأی‌گیری به عمل می‌آید. در پایان این مرحله سقف کلی درآمدها و اجزای تشکیل دهنده درآمدهای بودجه تعیین می‌گردد.

۲- شور دوم، بررسی مخارج

پس از تعیین درآمدها در شور اول هر یک از کمیسیون‌های تخصصی مجلس مخارج دستگاه مربوط به خود را بررسی می‌کند. در این بررسی نیز از نظریات مشورتی و تخصصی سازمان برنامه و بودجه و کارشناسان و مدیران دستگاه اجرایی استفاده می‌شود. پس از بررسی، هر یک از کمیسیون‌ها پیشنهادها و نظرات اصلاحی خود را به کمیسیون برنامه و بودجه مجلس

را به مجلس تقدیم می‌نماید. در زمان تقدیم لایحه بودجه سالانه به مجلس معمولاً رئیس جمهور یک گزارش فراگیر از شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور و پیش‌بینی‌های مربوط به سال بعد را ارائه می‌نماید. در این گزارش همچنین شرح مهم‌ترین اقدامات اقتصادی دولت در سال جاری و سال آینده به اطلاع مجلس می‌رسد و لایحه بودجه تقدیمی تشریح می‌شود.

۲- فرایند تصویب بودجه در مجلس

شورای اسلامی

در مجلس شورای اسلامی، بودجه براساس آیین‌نامه‌های داخلی مورد بررسی قرار می‌گیرد. این آیین‌نامه‌ها که در سال‌های مختلف تغییر کرده‌اند گردش کار و مراحل بررسی بودجه را در مجلس ترسیم می‌کنند. بر اساس آخرین آیین‌نامه‌های داخلی مجلس شورای اسلامی که در سال‌های اخیر به تصویب نمایندگان رسیده است، بودجه در دو مرحله بررسی و تصویب می‌شود. در مرحله اول بخش درآمدهای بودجه و در مرحله دوم هزینه‌های بودجه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱- شور اول؛ بررسی درآمدها

در شور اول هر یک از کمیسیون‌های تخصصی مجلس درآمدهای قابل کسب توسط دستگاه مربوط به خود را بررسی می‌کند. در این بررسی به طور معمول از نظر مشورتی مدیریت‌های تخصصی سازمان برنامه و بودجه و کارشناسان و مدیران

ارسال می‌کنند.

کمیسیون برنامه و بودجه در مورد هزینه‌ها نیز پیشنهادهای کمیسیون‌ها را در حضور آنان مورد بررسی قرار می‌دهد و در نهایت گزارش خود را به مجلس ارائه می‌دهد. مجلس نیز در جلسات علنی در مورد پیشنهادهای بحث و بررسی را آغاز می‌کند و در نهایت در مورد پیشنهادهای رأی‌گیری انجام می‌شود. پس از پایان این مرحله که به طور معمول در آخر هر سال انجام می‌شود، قانون بودجه برای تصویب به شورای نگهبان قانون اساسی ارسال می‌شود. شورای نگهبان مانند دیگر لویحی که مجلس تصویب می‌کند آن را از لحاظ عدم مغایرت با قانون اساسی و قوانین شرعی مورد بررسی قرار می‌دهد. در صورت وجود موارد خلاف قانون اساسی یا شرع، مجلس شورای اسلامی نظرات شورای نگهبان را تأمین می‌نماید و سپس رئیس مجلس شورای اسلامی قانون بودجه را برای اجرا به دولت ابلاغ می‌کند.

۵- اعمال سیاست‌های اقتصادی از طریق بودجه

در جمهوری اسلامی ایران طبق قوانین موجود، بودجه یک سند مالی یک‌ساله و یک جزء یک‌ساله از برنامه‌های پنج‌ساله کشور محسوب می‌شود. بنابراین علاوه بر اجرای سیاست‌های مالی یک‌ساله انتظار می‌رود که سیاست‌های مالی را در چارچوب استراتژی بلندمدت رشد و توسعه کشور قرار داده و طبق برنامه‌های پنج

ساله اهدافی را مابرای اهداف یک‌ساله پیگیری کند. در این چارچوب کلی است که نقش بودجه به عنوان ابزار سیاست‌گذاری اقتصادی در کشور تعیین و تعریف می‌شود. در این قسمت این دو وجه از بودجه‌ریزی در کشور مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۵-۱- نقش بودجه در اجرای سیاست‌های مالی یک‌ساله

به عنوان یک سند مالی یک‌ساله بودجه به تأمین مالی اداره امور حکومت (امور عمومی) ارائه خدمات اجتماعی (خدمات آموزشی، بهداشت، فرهنگ و خدمات رفاهی ...) و ارائه خدمات اقتصادی (صنعت کشاورزی بازرگانی ...) و اقدامات زیربنایی (مجموع طرح‌هایی که از طریق بودجه عمرانی تأمین اعتبار می‌شود) می‌پردازد.

ارقام بودجه از طریق تعیین سقف اعتبار، منابع ریالی موجود برای هر فعالیت را تعیین و در نتیجه عامل اصلی بسط یا قبض فعالیت‌های مختلف محسوب می‌شود. لکن نقش بودجه در اداره امور کشور فراتر از تعیین سقف اعتبارات است. معمولاً تبصره‌هایی که همراه بودجه به تصویب می‌رسند نقش مهمی در ارائه اختیارات قانونی به قوه مجریه ایفا می‌کرده‌اند. این تبصره‌ها در بسیاری موارد نحوه هزینه کردن و اعتبارات بودجه توسط دستگاه‌های اجرایی را تعیین می‌کنند و در این امر به تدریج تبعیض قابل ملاحظه‌ای در اختیارات و در نتیجه قدرت دستگاه‌های مختلف در امر هزینه کردن ایجاد کرده‌اند.

که تبصره‌های غیربودجه‌ای در لوایح و قوانین بودجه سنواتی گنجانده نشود.

برای لوایح و قوانین بودجه به عنوان یک ابزار سیاست‌گذاری نقش دیگری نیز قابل ذکر است. طی مراحل تدوین و تصویب بودجه این امکان فراهم می‌آید که در مورد مشکلات، شرایط، فرصت‌ها و افق‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی کشور بین ارکان مختلف حکومت از جمله قوه مجریه و مقننه بحث و تبادل نظر شده و ارکان مختلف به مبادله اطلاعات و آگاهی‌ها و طرح نگرانی‌ها و انتظارات خود بپردازند و از این طریق در امور کلی کشور تا حدودی هماهنگی و هم‌نظری ایجاد کنند. این نقش بودجه در تمام کشورها حائز اهمیت است. لکن در کشور ما به دلیل عدم وجود نظام و تشکیلات سیاسی سازمان یافته از قبیل احزاب از اهمیت مضاعف برخوردار است. به همین دلیل نیز مراحل تشریح و تبادل اطلاعات و اعمال نظرهای مختلف در مورد بودجه در دولت و مجلس شورای اسلامی به صورت فشرده ماه‌ها به طول می‌انجامد.

۲-۵- ارتباط سیاست‌گذاری در برنامه‌های پنج‌ساله با بودجه‌های سالانه

طبق قوانین موجود برنامه و بودجه کشور، یک بودجه سالانه باید جزء یک‌ساله از برنامه پنج‌ساله باشد. در قوانین برنامه پنج‌ساله نیز معمولاً تأکید می‌شود که قسمت‌هایی از برنامه در چارچوب بودجه

برای مثال اعتبارات خارج از شمول قوانین محاسباتی یا اختیاراتی که وزارت کشاورزی یا جهادسازندگی از طریق تبصره‌های قانونی یا سایر قوانین اخذ کرده‌اند و تعیین اعتباراتی که در زمان تصویب تخصیص یافته تلقی می‌شوند قابل ذکر است. این اختیارات بعضاً در خلاف جهت همان اصولی است که قوانین عمده مالی کشور بر مبنای آن تنظیم شده‌اند.

علاوه بر این که بودجه ارقام درآمد و هزینه دولت را در بر می‌گیرد و از طریق تبصره‌های الحاقی به بودجه اختیارات خاص برای دستگاه‌ها تعیین می‌شود چند نقش دیگر بودجه نیز قابل ذکر است. در طی بعضی از سال‌ها مشکلات مختلف قانونی دستگاه‌ها از طریق گنجاندن بعضی از تبصره‌هایی که جنبه بودجه‌ای نداشته است در لوایح بودجه بر طرف می‌شده است. به این معنی که دستگاه‌های اجرایی لوایح بودجه سالانه را محمل خوبی برای به تصویب رساندن قوانینی یافته‌اند که تصویب آنها از روش‌های متعارف وقت‌گیر یا مشکل بوده است.

به همین دلیل تعداد تبصره‌های بودجه طی سال‌های مختلف پیوسته افزایش یافته و به حد مشکل‌زایی رسید. همین امر سبب شد که طی سال‌های اخیر (از ۱۳۷۱ به بعد) توجه خاصی به کاهش تبصره‌ها مبدول گردد. طی همین سال‌ها مجلس شورای اسلامی بیشتر به این امر توجه نموده است

هر سال به اجرا درآید به نحوی که برنامه پنج‌ساله به صورت پنج لایحه بودجه سالانه قابل اجرا باشد. از این زاویه هر قانون بودجه در واقع یک برنامه یک‌ساله محسوب می‌شود.

یک برنامه پنج ساله یک لایحه قانونی است که برای پنج سال تصویب شده است. لکن به دلیل تغییر شرایط خواه‌ناخواه نیازمند تغییر و تصحیح است. برای اعمال این تغییر و تصحیح‌ها نیز تصویب مجلس شورای اسلامی ضرورت می‌یابد. به این دلیل نیز قوانین بودجه سالانه ابزاری برای تغییر و تعدیل برنامه‌های پنج‌ساله به مرور زمان و بر مبنای شرایط روز است.

به طور خلاصه یک لایحه یا قانون بودجه سنواتی علاوه بر این‌که به امور خاص سیاست‌گذاری سالانه می‌پردازد عامل اجرای سیاست‌های بلندمدت نظام نیز محسوب می‌شود. چنانکه مرور روندهای زمانی ارقام بودجه به وضوح روند اتخاذ سیاست‌های کلان کشور را مشخص می‌کند. برای مثال در سال‌های بعد از جنگ تحمیلی دو برنامه به اجرا درآمده است. در روند زمانی بودجه جاری افزایش سهم بودجه بخش‌های اجتماعی که منعکس‌کننده سیاست دولت در توسعه آموزش عمومی و دانشگاهی است قابل تشخیص است. همچنین در بودجه جاری سهم بودجه بخش‌های اقتصادی کاهش یافته و این نیز منعکس‌کننده سیاست دولت در هدایت قسمت‌های اقتصادی بخش دولتی (مخابرات، پست، صنایع، معادن و نیرو...)

به سوی خودکفایی مالی است. از طرف دیگر در روند زمانی بودجه‌های عمرانی، تأکید افزایش سهم بودجه عمرانی فصول زیربنایی قابل ملاحظه است. این امر نیز بیان‌کننده توجه برنامه‌های دولت به بخش‌های زیربنایی در طی دو برنامه گذشته بوده است. ملاحظه هماهنگی این روندهای بودجه‌ای با سیاست‌های برنامه‌ای نشان می‌دهد که علی‌رغم تغییرات و تعدیل برنامه‌ها در بودجه‌های سالانه خط‌مشی‌های خاصی از برنامه‌ها نیز به صورت مستمر مورد پیگیری قرار می‌گیرد.

بررسی قوانین بودجه همچنین ضعف‌های سیاست‌گذاری کلان را نیز مشخص می‌کند. به عنوان نمونه عدم سازگاری درونی ارقام بودجه و تبصره‌ها و مهم‌تر از همه کسر بودجه‌های مستمر آشکار و پنهان که عدم سازگاری درونی بین درآمدها و هزینه‌ها را منعکس می‌کند، به عنوان نمونه‌های دیگر برخوردهای مختلف یک بام و دو هوا با بودجه دستگاه‌های مختلف و همچنین شرایط بسیار متفاوت در برخورد با بودجه عمومی و بودجه شرکت‌های دولتی که بر مبنای اصول مالی قابل توجیه نیست را می‌توان ذکر کرد.

۵-۳- بودجه و مشکلات سیاست‌گذاری

در کشور ما نیز بودجه علی‌الاصول ابزار تدوین و اجرای سیاست مالی است و قوانین و تاریخچه بودجه‌نویسی در ایران بر این امر تصریح دارد. لکن عملاً در این زمینه همیشه دو دسته اشکال یا استثنا ظاهر می‌شده است. یک دسته از اشکالات مربوط

عمدتاً براساس درجه تحقق درآمدهای حاصل از صادرات نفت بوده است.

یکی از اثرات اقتصادی غیرمستقیم بودجه اثر آن بر فعالیت بخش خصوصی است. چه این که وارد شدن دولت در اقدامات مالی مانند کسب درآمد و هزینه کردن آن بر فعالیت بخش خصوصی و عموم مردم اثرات متفاوت اعمال می‌کند. اجرای بودجه بعضاً به عنوان مکمل و زمینه‌ساز فعالیت‌های مردمی به ایجاد فرصت‌ها و شرایط مناسب فعالیت مردم ختم شده و بعضاً نیز مردم را از فعالیت اقتصادی خارج کرده و عرصه را بر آنها تنگ می‌کند. ابعاد این دو وجه از اثرات بودجه در مراحل بودجه‌ریزی کشور مورد توجه قرار نگرفته و از قبل در مورد آنها تصمیم‌گیری نمی‌شود. از این نظر عملاً بودجه‌های دولت ابزار بسط بخش دولتی و کاهش زمینه فعالیت‌های مردمی را فراهم ساخته است.

در متون متعارف مالیه عمومی به نقش بودجه و خصوصاً ساختار درآمدی آن به بهبود کارایی نظام اقتصادی و تصحیح عدم کارایی در ساز و کارهای اقتصادی توجه شده است. در این زمینه ترکیب درآمدهای مالیاتی نقش حساسی ایفا می‌کند. این که درآمدهای مالیاتی دولت و نرخ‌های مالیاتی چه اثراتی بر اقتصاد کشور و تصحیح اغتشاش‌ها و ایجاد اغتشاش در ساز و کارهای آن ایفا می‌کنند کمتر مورد توجه قرار گرفته و اصولاً هیچ مورد قابل ذکر وجود

به حذف یا از قلم افتادن بایدهای مالی از بودجه است. دسته دوم اشکالات را می‌توان مربوط به ورود و دخیل شدن بعضی نبایدها در چارچوب بودجه‌های سالانه دانست.

۴-۵- حذف بایدها از بودجه

اگر قرار باشد بودجه یک سند سیاست‌گذاری مالی باشد، باید براساس خط‌مشی‌های تعیین شده و معلوم در مورد ثبات، رونق و رکود اقتصاد کشور تنظیم شود و در این زمینه‌ها اهداف مشخص و تعیین شده‌ای را پیگیری نماید. برای مثال در زمان‌های رکود، سیاست انبساطی و در زمان تورم، سیاست انقباضی را پیگیری کند. لکن در عمل این وجه از سیاست‌گذاری مالی از بودجه‌های کشور غایب بوده است. بودجه‌ریزی بیشتر نقش تعیین و تقسیم هزینه برای ارگان‌ها و دستگاه‌های مختلف حکومتی را به عهده داشته و ارتباط مستقیم با شرایط رونق و رکود و تورم کشور نداشته است. عملاً بودجه کشور پیوسته بار تورمی به همراه داشته است. آن هم نه براساس تصمیم از قبل تعیین شده بلکه براساس تصمیم‌گیری‌ها و بحب‌ها و مجادله‌های سیاسی. برعکس آنچه انتظار می‌رود، پس از تصویب بودجه کارشناسان تخمین می‌زنند که بودجه مصوب تا چه حد بار تورمی به همراه خواهد داشت. این که میزان تورم و تأثیر کلان بودجه طی زمان‌های مختلف متفاوت بوده است براساس تدابیر از پیش تعیین شده و قابل پیگیری مالی نبوده بلکه

ندارد که این امر در مباحث بودجه‌ای در دولت یا مجلس مورد توجه قرار گرفته باشد. گویی مالیات فقط ابزاری برای تأمین قسمتی از هزینه‌هایی است که در بودجه مورد تصویب قرار می‌گیرد. به همین دلیل نیز گرچه مالیات‌ها رقم کوچکی از درآمدها را تشکیل می‌دهد لکن اثر ایجاد اغتشاش آن در عملکرد اقتصاد کشور و هزینه اجتماعی اخذ آنها قابل توجه و اثر سیاست‌گذاری آن در رفع ناکارایی‌ها یا بهبود توزیع درآمد و ثروت ناچیز بوده است.

طی سال‌های بعد از پیروزی انقلاب اسلامی به دلیل بعضی از اصول قانون اساسی (از جمله اصل ۴۴ قانون اساسی) وظایف دولت توسعه یافت. همچنین شرایط جمعیتی و تحولات تاریخی دیگر نیز در بسط دولت مؤثر واقع شد. از جمله برای مثال تعداد شرکت‌ها و مؤسسات دولتی به شدت افزایش یافت و توجه بیشتر دولت به رفع محرومیت و ارائه خدمات اجتماعی و مانند آن ابعاد دولت را گسترش داد. لکن چارچوب و اصول کلی قوانین مالی کشور همچنان ثابت باقی ماند و تصویب قوانین بعدی نیز کمکی به انطباق اساسی قوانین موجود با شرایط جدید نکرد. در نتیجه مشکلات قابل ملاحظه‌ای در امور مالی بخش عمومی ایجاد شده است. شرکت‌های دولتی در قالب قوانین موجود تحت برنامه و نظارت کافی قرار ندارند. قوانین مالی و معاملاتی ناظر بر فعالیت شهرداری‌ها (از جمله چگونگی کسب درآمد و نحوه هزینه کردن آنها) و نظارت بر

گردش کاری آنها دارای خلأهای اساسی است. این مسائل در پیشنهاد‌های مربوط به برنامه دوم نیز مطرح شد لکن مورد توجه کافی قرار نگرفت.

لازم به تأکید است که در اینجا به هیچ وجه تسری قوانین بودجه و محاسبات عمومی موجود به شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها پیشنهاد نمی‌شود زیرا همان‌گونه که قبلاً اشاره شد، قوانین مذکور نیز علی‌الاصول قدیمی و دارای نقایص اساسی است. در حال حاضر تدوین قوانین خاص برای رفع مشکلات شرکت‌های دولتی و سایر مؤسساتی که در آنها اخذ منابع از مردم و هزینه کردن آنها مطرح می‌باشد امری ضروری است. این قوانین باید به گونه‌ای تدوین شوند که قواعد یکسانی بر هر ریال منابع بخش عمومی اعمال شود. خواه این منابع توسط وزارتخانه‌ها جمع‌آوری و مصرف شود یا شرکت‌ها یا شهرداری‌ها و مانند آن.

۵-۵- شمول نبایدها در بودجه

در کشور ما بودجه و بودجه‌ریزی به مرور وارد قلمروهایی شده است که اصالتاً به امر سیاست‌گذاری مالی مربوط نمی‌شود. برای مثال سیاست‌گذاری پولی به نحو قابل توجهی تحت تأثیر سیاست‌های مالی قرار داشته و تابع آن بوده است. به این معنی که کسری بودجه‌های آشکار و پنهان از طریق بسط پایه پولی تأمین می‌شده و این عامل دلیل عمده تورمی بودن بودجه طی سال‌های مختلف بوده است. علاوه بر این سیاست‌های اعتباری تحت تأثیر بودجه قرار

شده است.

۶- مروری بر روند مخارج بودجه از سال ۱۳۰۷ تا کنون

مطالعه و مقایسه بودجه‌های سالانه و ارقام موجود در آنها به صورت آمارهای سری زمانی با اشکالات فراوانی مواجه است. از زمان تهیه اولین بودجه توسط صنایع الدوله که هنگام تقدیم آن به مجلس توسط عمال خارجی ترور شد، نزدیک به یک قرن می‌گذرد. طی این مدت چندین مرتبه نحوه طبقه‌بندی ارقام بودجه و تعاریف سرفصل‌های بودجه تغییر کرده است. به علاوه حوزه فعالیت وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی نیز به طور دائم در حال تغییر بوده است. به همین دلیل نمی‌توان ارقام بودجه را برای سال‌های متمادی با یکدیگر مقایسه نمود. به علاوه اگرچه قوانین و لوایح بودجه مربوط به سال‌های مختلف در دست است اما، از عملکرد بودجه دولت در بسیاری از سال‌ها اطلاع دقیقی در دست نیست و از این جهت نیز نمی‌توان بررسی کاملاً دقیقی از ارقام سال‌های دورتر به عمل آورد.

علی‌رغم وجود مشکلات فوق می‌توان ارقام بودجه دولت را در یک روند کلی و در مقاطع مختلف زمانی بررسی نمود. در این قسمت، مخارج عمومی دولت را در چند دوره به طور مجزا مورد بررسی قرار می‌دهیم تا گرایش‌های موجود در تخصیص بودجه

داشته است. به این نحو که از طریق تبصره‌های تکلیفی اعتبارات سیستم بانکی به مصارف مختلف تخصیص می‌یافته به نحوی که افزایش این نقش سبب شده است که در سال‌های اخیر تقریباً تمام اعتبارات بانکی از طریق بودجه تعیین تکلیف شده و قسمت عمده آن نیز به مصارف بخش عمومی هدایت می‌شده است. این امر عواقب بسیار نامطلوبی را به همراه داشته است. زیرا از یک طرف اختلال قابل ملاحظه در مکانیسم‌های پولی و بانکی ایجاد کرده و از طرف دیگر درآمدهای بادآورده نصیب کسانی نموده که از اعتبارات تبصره‌های بودجه بهره‌مند شده‌اند و علاوه بر آن اقشار وسیعی از بخش خصوصی و مردم را از دسترسی به منابع اعتباری که از محل پس‌اندازهای آنها فراهم می‌شده محروم ساخته است.

بودجه‌های سالانه به زمینه‌های دیگری نیز وارد شده که طبعاً باید خارج از قلمرو سیاست مالی مورد توجه قرار می‌گرفت. برای مثال سهمیه‌بندی ارزی و تعیین نرخ ارز یا سیاست‌های ارزی و همچنین خط‌مشی‌های بازرگانی و صادرات و واردات نیز به شکل‌های مختلف در چارچوب بودجه‌های سنواتی انجام می‌شده است. این وجوه از سیاست اقتصادی نیز نه براساس نتایج و عواقب اقتصادی آنها بلکه عمدتاً برای تأمین منابع مالی برای هزینه‌های تعیین شده در بودجه پیگیری

جدول ۲ با استفاده از ارقام جدول شماره ۱ سهم هر وزارتخانه در سال‌های مختلف مشخص شده است.

ارقام جداول مذکور نشان می‌دهد که در ابتدای دوره یعنی در سال ۱۳۰۷ وزارتخانه‌های صنایع و معادن، تجارت (بازرگانی) و فلاحه (کشاورزی) از اعتبارات بودجه عمومی سهمی نداشته‌اند و سهم وزارتخانه‌های طرق و فواید عامه (راه) و صحیحه (بهداری) در مجموع حدود ۲/۲ درصد کل بودجه بوده است. در سال ۱۳۰۷ معادل ۴۰/۷ درصد بودجه

دولت در ادوار مختلف مشخص گردد. بررسی مخارج عمومی دولت را از سال ۱۳۰۷ هجری شمسی آغاز می‌کنیم. زیرا از زمان تدوین اولین لایحه بودجه به مجلس تا سال ۱۳۰۷ ارقام قابل اعتمادی در دست نیست.

۱-۶- سال‌های ۱۳۰۷ تا ۱۳۱۷

اولین دوره‌ای که مورد مطالعه قرار می‌گیرد سال‌های ۱۳۰۷-۱۳۱۷ است. ارقام مخارج مربوط به این دوره در جدول شماره ۱ موجود است. در این جدول اعتبارات تخصیص یافته به وزارتخانه‌ها در دوره مورد بررسی منعکس شده است. در

جدول ۱- اعتبارات وزارتخانه‌ها در بودجه عمومی در سال‌های ۱۳۰۷ تا ۱۳۱۷

(ارقام بر حسب میلیون ریال)

وزارتخانه	سال	۱۳۰۷	۱۳۰۸	۱۳۰۹	۱۳۱۰	۱۳۱۱	۱۳۱۲	۱۳۱۳	۱۳۱۴	۱۳۱۵	۱۳۱۶	۱۳۱۷	رشد دوره
جنگ	۱۱۲	۱۴۱	۱۴۷	۱۷۹	۱۸۶	۲۱۵	۲۳۹	۲۵۶	۲۷۵	۳۱۹	۴۰۳	۱۳۰۷	
امور خارجه	۹	۱۱	۱۲	۹	۱۸	۱۹	۲۲	۲۵	۲۷	۲۶	۳۰	۱۳۰۸	
عدلیه	۱۵	۱۶	۱۸	۱۶	۱۹	۲۳	۲۵	۲۸	۲۹	۳۳	۴۳	۱۳۰۹	
دربار	۱۲	۱۳	۱۲	۱۲	۱۳	۱۳	۱۴	۱۳	۱۴	۱۶	۱۶	۱۳۱۰	
داخله عمومی	۲۲	۲۸	۲۹	۲۹	۳۳	۳۷	۴۰	۴۴	۵۲	۵۶	۷۰	۱۳۱۱	
صحیحه	۳	۷	۹	۷	۸	۱۲	۱۳	۱۹	۲۴	۲۴	۳۷	۱۳۱۲	
صنایع و معادن	-	-	-	-	۱۶	۲۳	۲۰	۶۶	۷۳	۱۴۵	۳۱۵	۱۳۱۳	
تجارت	-	-	-	-	۳	۲	۲	۲	۳	۵	۵	۱۳۱۴	
طرق و فواید عامه	۳	۳	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱۷۹	۲۵۶	۱۳۱۵	
پست و تلگراف و تلفن	۲۲	۲۸	۲۰	۱۹	۲۴	۲۶	۲۷	۲۸	۳۴	۳۷	۴۳	۱۳۱۶	
معارف	۱۸	۲۱	۲۲	۲۴	۳۶	۴۲	۴۷	۵۷	۶۸	۷۲	۸۱	۱۳۱۷	
مائیه	۶۱	۸۱	۸۲	۷۷	۱۲۴	۹۴	۱۷۲	۱۷۶	۱۹۷	۲۱۶	۲۷۵	۱۳۱۸	
فلاحه	-	-	۱	۱	۲	۲	۳	۱۷	۲۷	۳۴	۴۸	۱۳۱۹	
جمع	۲۷۵	۳۵۰	۳۵۳	۳۷۳	۴۸۱	۵۰۹	۶۲۴	۷۵۱	۱۰۰۰	۱۲۴۸	۱۵۲۸	۱۳۲۰	۱۸/۷

اختلاف جمع ارقام وزارتخانه‌ها با جمع ناشی از سرراست کردن ارقام است.

مأخذ: قوانین و لوایح بودجه سال‌های مختلف.

۱۳۲۷ است. ارقام مربوط به این دوره در جداول ۳ و ۴ منعکس شده است. به طوری که ارقام جداول مذکور نشان می‌دهند، در سال‌های اولیه این دوره روند تغییرات ترکیب بودجه میان وزارتخانه‌ها مانند دهه ۱۳۰۷-۱۳۱۷ ادامه می‌یابد. در این دوره تا سال ۱۳۲۰ همچنان سهم وزارتخانه‌های جنگ، داخله عمومی (کشور)، دربار و برخی دیگر از وزارتخانه‌ها از بودجه عمومی کاهش می‌یابد و در مقابل به سهم وزارتخانه‌های دیگر از جمله وزارتخانه‌های صحیحه، صنایع و معادن، فلاحه (کشاورزی) و طرق و فواید عامه افزوده می‌شود. در سال ۱۳۲۰ وزارت جنگ ۱۴/۲

اعتبارات مربوط به بهداشت عمومی (اعتبارات مربوط به وزارت صحیحه) به سرعت افزایش یافته است. اعتبارات وزارت صحیحه در این دوره به طور متوسط سالانه ۲۸/۶ درصد افزایش یافته است. به طور کلی در این دوره سهم وزارتخانه‌های صحیحه، صنایع و معادن، تجارت، طرق و فواید عامه و فلاحه افزایش یافته و سهم سایر وزارتخانه‌ها مثل جنگ، امور خارجه، عدلیه، دربار داخله، پست، تلگراف و تلفن، معارف و مالیه کاهش یافته است.

۲-۶- سال‌های ۱۳۱۷ تا ۱۳۲۷

دومین دوره مورد مطالعه سال‌های ۱۳۱۷ تا

جدول ۳- اعتبارات وزارتخانه‌ها در بودجه عمومی در سال‌های ۱۳۱۷ تا ۱۳۲۷

(ارقام بر حسب میلیون ریال)

وزارتخانه	سال	۱۳۱۷	۱۳۱۸	۱۳۱۹	۱۳۲۰	۱۳۲۱	۱۳۲۲	۱۳۲۳	۱۳۲۴	۱۳۲۵	۱۳۲۶	۱۳۲۷	رشد دوره
جنگ	۴۰۳	۳۸۰	۴۸۵	۵۹۳	۷۰۰	۱۰۰۰	۱۱۱۷	۱۰۹۶	۱۵۴۵	۱۴۷۹	۱۶۵۱	۱۵۰۱	
امور خارجه	۳۰	۲۷	۳۳	۳۱	۳۷	۴۵	۵۱	۵۵	۹۷	۷۳	۷۷	۹۰	
عدلیه (دادگستری)	۲۳	۵۶	۶۴	۷۹	۸۱	۹۸	۱۰۷	۱۱۹	۱۳۲	۱۶۴	۱۷۳	۱۴۰۹	
دربار	۱۶	۱۶	۱۶	۱۷	۲۴	۳۱	۳۸	۴۲	۵۳	۶۱	۷۵	۱۶۰۷	
داخله عمومی (کشور)	۷۰	۱۰۸	۱۱۰	۱۲۳	۳۰۶	۵۵۴	۶۳۷	۷۱۲	۱۰۳۷	۱۰۸۴	۹۷۵	۳۰۰۱	
صحیحه (بهداری)	۳۷	۸۸	۶۵	۸۳	۵۴	۹۹	۱۳۹	۱۵۵	۱۷۸	۲۱۱	۲۱۶	۱۹۰۳	
صنایع و معادن	۳۱۵	۴۵۴	۷۴۵	۹۹۶	۴۳۳	۲۵	۲۶	۲۶	۳۹	۴۲	۴۱	-۱۸۰۴	
تجارت (بازرگانی)	۵	۵	۶	۱۰	۷	۴	۳	۳	۴۳	۴۳	۳۰	۱۹۰۶	
طرق و فواید عامه (راه)	۱۶۱	۸۵۴	۹۹۹	۱۰۹۲	۲۶۳	۱۴۳	۲۰۸	۱۷۹	۲۳۱	۴۲۹	۱۱۷	-۳۰۱	
پست و تلگراف و تلفن	۴۳	۵۸	۷۱	۹۰	۱۲۰	۱۳۳	۱۴۰	۱۴۵	۱۶۸	۱۸۰	۱۹۵	۱۶۰۳	
معارف (فرهنگ)	۸۱	۸۴	۱۳۲	۱۹۵	۱۷۷	۲۵۲	۳۰۶	۳۸۰	۵۰۸	۵۶۶	۶۷۵	۲۳۰۶	
مالیه (دارایی)	۲۷۵	۹۰	۱۴۶	۲۶۶	۳۰۰	۲۷۰	۱۰۲۴	۸۵۰	۱۰۹۳	۱۱۹۴	۱۱۶۷	۱۵۰۶	
فلاحه (کشاورزی)	۴۸	۵۴	۷۲	۱۲۲	۱۰۰	۱۷۱	۱۸۶	۱۷۶	۱۸۰	۱۹۳	۷۴	۴۰۴	
سایر اعتبارات	-	۳۳۹	۱۶۸	۴۷۷	۴۳۶	۳۷۴	۴۳۸	۳۷۵	۶۹۳	۲۳۰۴	۳۷۲	-	
جمع	۱۵۲۸	۲۶۱۳	۳۱۱۱	۴۱۷۴	۳۰۳۸	۳۱۹۸	۴۴۱۹	۴۳۱۲	۵۹۹۵	۸۰۲۱	۵۸۳۹	۱۴۰۳	

اختلاف جمع ارقام وزارتخانه‌ها با جمع ناشی از سرراست کردن ارقام است.

مأخذ: قوانین و لوایح بودجه سال‌های مختلف.

گزارش ویژه

یعنی در سال ۱۳۲۷ سهم وزارتخانه‌های جنگ، کشور، معارف و مالیه از بودجه عمومی به ترتیب برابر ۲۸/۳ درصد، ۱۶/۷ درصد، ۱۱/۶ درصد و ۲۰ درصد بوده است. در نمودار شماره ۱ روند تغییرات سهم وزارتخانه‌ها در مخارج بودجه عمومی از سال ۱۳۰۷ تا ۱۳۲۷ ترسیم شده است.

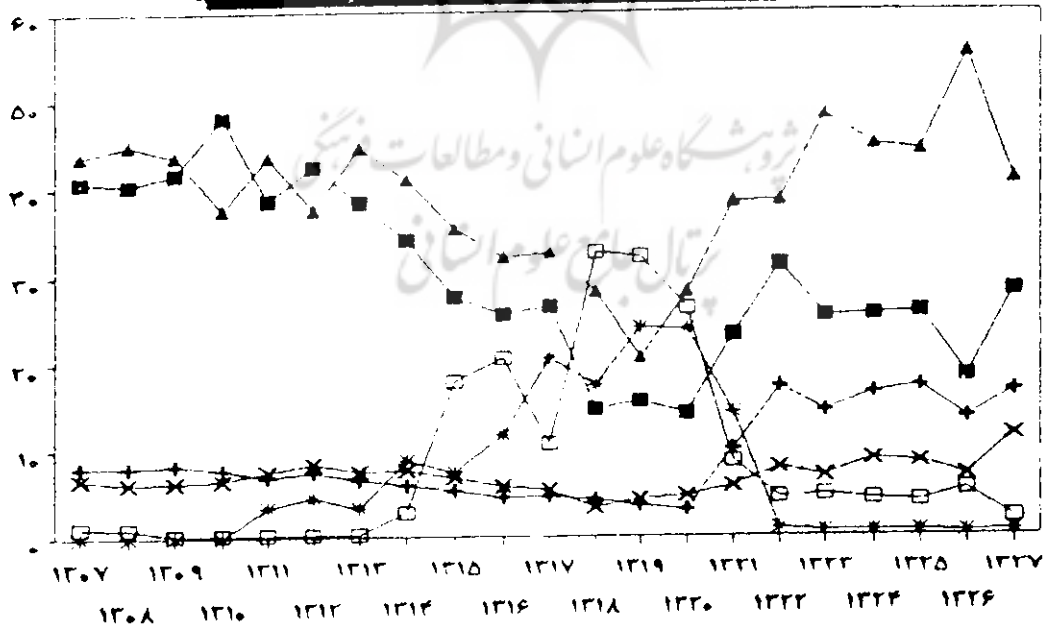
۳-۶- سال‌های ۱۳۲۷ تا ۱۳۴۲

سومین دوره‌ای که مورد مطالعه قرار می‌گیرد سال‌های ۱۳۲۷-۱۳۴۲ است. در این دوره کشور با چندین بحران سیاسی و مالی روبه‌رو می‌شود. بحران‌های اول این دوره عمدتاً ریشه در جریان ملی شدن نفت دارند.

درصد، وزارت داخله عمومی ۲/۹ درصد، وزارت صنایع و معادن ۲۳/۹ درصد و وزارت طرق و فواید عامه ۲۶/۲ درصد از اعتبارات را به خود اختصاص داده‌اند.

از سال ۱۳۲۱ در اثر درگیر شدن کشور در حوادث جنگ جهانی دوم روند تغییرات ترکیب بودجه عمومی دگرگون می‌شود. در این دوره اعتبارات مربوط به وزارتخانه‌های صنایع و معادن و طرق و فواید عامه به سرعت کاهش می‌یابد و در مقابل اعتبارات مربوط به برخی از وزارتخانه‌ها از جمله وزارت جنگ و وزارت داخله (کشور) به سرعت افزایش می‌یابد. در پایان این دوره

نمودار ۱. توزیع مخارج بودجه عمومی میان وزارتخانه‌ها در سال‌های ۱۳۰۷ تا ۱۳۲۷



جنگ (■) کشور (+) صنایع و معادن (*)
 معارف (x) طرق و فواید عامه (□) سایر وزارتخانه‌ها (▲)

در پی ملی شدن صنعت نفت صادرات نفت ایران و درآمدهای حاصل از آن به سرعت کاهش یافت به گونه‌ای که میزان درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت که در سال ۱۳۲۷ معادل ۵۳۵/۶ میلیون دلار بود در سال ۱۳۳۰ به ۲۱۲/۲ میلیون دلار و در سال ۱۳۳۲ فقط به ۲/۷ میلیون دلار یعنی در حد صفر تقلیل یافت. علاوه بر این در آن زمان انگلستان ایران را محاصره اقتصادی نمود و سپرده‌های ایران را در بانک‌های آن کشور توقیف کرد. در همین زمان بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه نیز از پرداخت وام مقرر برای اجرای برنامه‌های عمرانی به ایران سرباز زد و به این ترتیب بحران مالی گسترده‌ای در کشور ایجاد شد. دولت وقت

به دلیل اهمیت درآمدهای نفتی در توسعه اقتصادی کشور و به دنبال ملی شدن نفت و قطع موقت این درآمد، کشور با بحران مالی مواجه شد. پس از ملی شدن نفت کشور انگلیس بر آن شد که از فروش نفت ایران در بازارهای جهانی جلوگیری کند و در این کار حتی از قوه قهریه نیز استفاده کرد. در ابتدای این دوره حدود ۸۵ درصد از درآمدهای ارزی ایران و حدود ۴۰ درصد از بودجه عادی کشور از عواید نفت تأمین می‌شد و قرار بود اعتبارات سازمان برنامه و بودجه که در سال ۱۳۲۷ برای اجرای برنامه‌های عمرانی در کشور ایجاد شده بود نیز از درآمدهای حاصل از صادرات نفت تأمین شود.

جدول ۴- درصد توزیع اعتبارات وزارتخانه‌ها در بودجه عمومی در سال‌های ۱۳۱۷ تا ۱۳۲۷ (ارقام درصد)

وزارتخانه	سال	۱۳۱۷	۱۳۱۸	۱۳۱۹	۱۳۲۰	۱۳۲۱	۱۳۲۲	۱۳۲۳	۱۳۲۴	۱۳۲۵	۱۳۲۶	۱۳۲۷
جنگ		۲۶/۴	۱۴/۵	۱۵/۶	۱۴/۲	۲۳/۰	۳۱/۳	۲۵/۳	۲۵/۴	۲۵/۸	۱۸/۴	۲۸/۳
امور خارجه		۲/۰	۱/۰	۱/۱	۰/۷	۱/۲	۱/۴	۱/۲	۱/۳	۱/۶	۰/۹	۱/۳
عدلیه (دادگستری)		۲/۸	۲/۱	۲/۱	۱/۹	۲/۷	۳/۱	۲/۴	۲/۸	۲/۲	۲/۰	۳/۰
دربار		۱/۰	۰/۶	۰/۵	۰/۴	۰/۸	۱/۰	۰/۹	۱/۰	۰/۹	۰/۸	۱/۳
داخله عمومی (کشور)		۴/۶	۴/۱	۳/۵	۲/۹	۱۰/۱	۱۷/۳	۱۴/۴	۱۶/۵	۱۷/۳	۱۳/۵	۱۶/۷
صحیحه (بهداری)		۲/۴	۳/۴	۲/۱	۲/۰	۱/۸	۳/۱	۳/۱	۳/۶	۳/۰	۲/۶	۳/۷
صنایع و معادن		۲۰/۶	۱۷/۴	۲۳/۹	۲۳/۹	۱۴/۳	۰/۸	۰/۶	۰/۶	۰/۷	۰/۵	۰/۷
تجارت (بازرگانی)		۰/۳	۰/۲	۰/۲	۰/۲	۰/۲	۰/۱	۰/۱	۰/۱	۰/۱	۰/۵	۰/۵
طرق و فواید عامه (راه)		۱۰/۵	۳۲/۷	۳۲/۱	۲۶/۲	۸/۷	۴/۵	۴/۷	۴/۲	۳/۹	۵/۳	۲/۰
پست و تلگراف و تلفن		۲/۸	۲/۲	۲/۳	۲/۲	۳/۹	۴/۲	۳/۲	۳/۴	۲/۸	۲/۲	۳/۳
معارف (فرهنگ)		۵/۳	۳/۲	۴/۲	۴/۷	۵/۸	۷/۹	۶/۹	۸/۸	۸/۵	۷/۱	۱۱/۶
مالیه (دارایی)		۱۸/۰	۳/۴	۴/۷	۶/۴	۹/۹	۸/۴	۲۳/۲	۱۹/۷	۱۸/۲	۱۴/۹	۲۰/۰
فلاحت (کشاورزی)		۳/۱	۲/۱	۲/۳	۲/۹	۳/۳	۵/۳	۴/۲	۴/۱	۳/۰	۲/۴	۱/۳
سایر اعتبارات		۰/۰	۱۳/۰	۵/۴	۱۱/۴	۱۴/۴	۱۱/۷	۹/۹	۸/۷	۱۱/۶	۲۸/۷	۶/۴
جمع		۱۰۰/۰	۱۰۰/۰	۱۰۰/۰	۱۰۰/۰	۱۰۰/۰	۱۰۰/۰	۱۰۰/۰	۱۰۰/۰	۱۰۰/۰	۱۰۰/۰	۱۰۰/۰

- ۴- انتشار اوراق قرضه ملی؛
 ۵- تقلیل میزان پشتوانه اسکناس برای تأمین هزینه‌های دولت (رشد حجم پول)؛
 ۶- تقلیل هزینه‌های جاری دولت و متوقف ساختن اغلب طرح‌های عمرانی.
 جدول شماره ۵ بودجه عمومی دولت را به تفکیک جاری و عمرانی در سال‌های ۱۳۲۷ تا ۱۳۴۲ نشان می‌دهد. به طوری که در این جدول ملاحظه می‌شود تا سال ۱۳۳۲ ارقام مخارج رشد زیادی ندارند و سهم بودجه‌های جاری تا سال ۱۳۳۴ بالاتر از ۹۰ درصد و حتی در بعضی از سال‌ها در حدود ۹۹ درصد بوده است.
 از سال ۱۳۳۳ به بعد در پی تغییر شرایط

با اتخاذ تدابیری که در آن زمان به سیاست اقتصادی بدون نفت شهرت یافت به مقابله با بحران مالی پرداخت. مهم‌ترین سیاست‌های اقتصادی دولت در آن زمان برای مقابله با بحران عبارت بودند از:

- ۱- محدود کردن واردات و تشویق صادرات غیرنفتی (طی سال‌های ۱۳۲۷-۱۳۳۲ واردات کالاها و خدمات از ۵۸۲ میلیون دلار به ۱۸۸/۹ میلیون دلار تنزل یافت و میزان صادرات غیرنفتی از ۵۷/۴ میلیون دلار به ۹۳/۱ میلیون دلار رسید)؛
 ۲- تثبیت بهای مایحتاج عمومی؛
 ۳- برقراری مالیات‌های جدید بر دخانیات و اتومبیل‌های وارداتی؛

جدول ۵- ترکیب بودجه عمومی در سال‌های ۱۳۲۷ تا ۱۳۴۲

سال	مخارج	جاری	عمرانی	سهم جاری	سهم عمرانی
۱۳۲۷	۵۰۸۴	-	-	-	-
۱۳۲۸	۹۵۰	۸۶۰	۰۹۰	۹۰۵۳	۹۴۷
۱۳۲۹	۹۰۱۶	۸۸۰	۰۳۶	۹۶۰۷	۳۰۹۳
۱۳۳۰	۱۰۲۰	۱۰۰۰	۰۲۰	۹۸۰۴	۱۹۶
۱۳۳۱	۱۰۵۰	۱۰۴۰	۰۱۰	۹۹۰۵	۰۹۵
۱۳۳۲	۱۲۶۲	۱۲۵۰	۰۱۲	۹۹۰۵	۰۹۵
۱۳۳۳	۱۵۴۸	۱۴۴۰	۱۰۸	۹۳۰۲	۶۰۹۸
۱۳۳۴	۱۶۴۲	۱۴۸۰	۱۶۴	۹۰۰۲	۹۰۹۸
۱۳۳۵	۲۹۷۰	۱۹۹۰	۹۸۰	۶۷۰۰	۳۳۰۰
۱۳۳۶	۳۱۷۳	۲۱۹۰	۹۸۳	۶۹۰۲	۳۰۹۸
۱۳۳۷	۴۳۲۸	۲۹۰۰	۱۴۲۸	۶۷۰۱	۳۲۰۹۹
۱۳۳۸	۴۴۸۵	۳۰۵۰	۱۴۳۵	۶۸۰۰	۳۲۰۰
۱۳۳۹	۵۵۶۰	۳۷۱۰	۱۸۵۰	۶۶/۷۳	۳۳۲۷
۱۳۴۰	۵۸۴۰	۳۸۹۰	۱۹۵۰	۶۶/۶۱	۳۳۳۹
۱۳۴۱	۵۷۰۹۰	۴۱۶۰	۱۶۳۰	۷۱/۸۵	۲۸۱۵
۱۳۴۲	۶۶۹۰	۴۵۲۰	۲۱۷۰	۶۷/۵۶	۳۲۴۴

عمومی دولت به قیمت ثابت به سرعت افزایش می‌یابد و از ۳۳۶ میلیارد ریال در سال ۱۳۴۲ به رقمی در حدود ۴۲۰۵ میلیارد ریال در سال ۱۳۵۶ بالغ می‌گردد.

رشد سریع مخارج در این دوره ناشی از بهبود وضع مالی و افزایش درآمدهای حاصل از صادرات نفت بوده است. از سال ۱۳۵۷ به بعد هزینه‌های بودجه عمومی به سرعت کاهش یافته و این وضعیت تا سال ۱۳۶۷ ادامه می‌یابد. در این سال هزینه‌های بودجه عمومی به قیمت ثابت معادل ۱۷۹۷ میلیارد بوده است. در این دوره به طور متوسط هزینه‌های بودجه عمومی به قیمت ثابت سالانه ۷/۴ درصد کاهش می‌یابد. در همین دوره مخارج جاری به قیمت ثابت سالانه ۴/۹ درصد و مخارج عمرانی سالانه ۱۴ درصد کاهش یافته است. کاهش بسیار سریع مخارج عمرانی نشان می‌دهد که در زمان بروز محدودیت، مخارج عمرانی بیشتر از مخارج جاری کاهش می‌یابد. مشابه این پدیده در دوره‌های گذشته نیز روی داده است. لازم به ذکر است که کمک دولت به برخی از شرکت‌های دولتی از محل بودجه عمومی در این دوره کاهش یافته و در نتیجه این قبیل شرکت‌ها به استفاده از منابع سیستم بانکی روی آوردند.

از سال ۱۳۶۸ تا سال ۱۳۷۲ مخارج جاری و عمرانی و در نتیجه کل هزینه‌های عمومی به قیمت ثابت با آهنگ به نسبت سریعی افزایش یافت. اما از سال ۱۳۷۳ آهنگ رشد هزینه‌ها آهسته‌تر شده است.

به طوری که در نمودار شماره ۲ نشان

سیاسی کشور و شروع مجدد صادرات نفت مخارج دولت سریع‌تر از قبل رشد می‌کند و از سال ۱۳۳۵ سهم بودجه‌های عمرانی در کل بودجه افزایش و در مقابل سهم بودجه‌های جاری کاهش می‌یابد. در سال ۱۳۴۲ کل بودجه عمومی دولت معادل ۶۶/۹۰ میلیارد ریال بوده که ۶۷/۶ درصد آن را بودجه جاری و بقیه را بودجه عمرانی تشکیل می‌داد. به طوری که ملاحظه می‌شود مخارج دولت طی سال‌های ۱۳۳۲ تا ۱۳۴۲ بیشتر از ۵ برابر افزایش می‌یابد.

۴-۶- سال‌های ۱۳۴۲ تا کنون

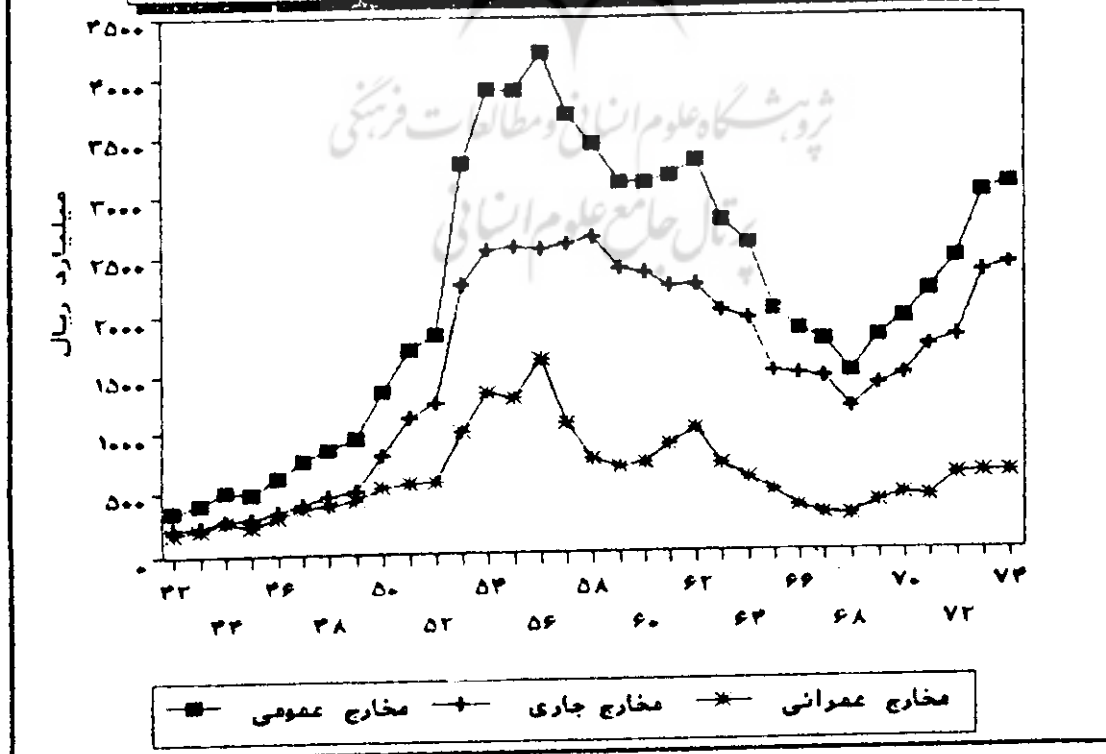
هزینه‌های بودجه عمومی که در سال ۱۳۴۲ معادل ۶۶/۹ میلیارد ریال بوده، در سال‌های بعد به سرعت افزایش یافته و در سال ۱۳۵۶ به ۲۴۹۲/۲ میلیارد ریال بالغ می‌گردد. طی سال‌های ۱۳۵۷-۱۳۶۷ مخارج عمومی دولت به سرعت افزایش می‌یابد و به ۴۲۱۰/۶ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۷ می‌رسد. در طول برنامه اول یعنی در سال‌های ۱۳۶۸-۱۳۷۲ و پس از آن مخارج بودجه عمومی با رشد سریع‌تری افزایش می‌یابد و در سال ۱۳۷۴ به ۴۱۹۶۲ میلیارد ریال بالغ می‌گردد. نظر به این که این افزایش سریع عمدتاً ناشی از تغییرات سطح عمومی قیمت‌هاست. در این بخش از بررسی هزینه‌های عمومی دولت به قیمت ثابت مورد بررسی قرار می‌گیرد.

نمودار شماره ۲ هزینه‌های عمومی دولت را به قیمت ثابت سال ۱۳۶۱ نشان می‌دهد. به طوری که این نمودار نشان می‌دهد در سال‌های ۱۳۴۲-۱۳۵۶ هزینه‌های

به حداقل ممکن تقلیل یابد. به منظور بررسی نحوه توزیع هزینه‌های جاری میان فعالیت‌های مختلف، هزینه‌های جاری انجام شده توسط دولت در سال‌های ۱۳۵۰-۱۳۷۴ به شرح زیر دسته‌بندی گردید. - هزینه‌های انجام شده برای اداره امور عمومی و دفاعی کشور شامل فصول: تنظیم روابط قوای سه‌گانه، قانون‌گذاری، اداره امور عمومی کشور، اداره امور قضائی و ثبتی، اجرای سیاست داخلی، حفظ نظم و امنیت داخلی کشور، اداره روابط خارجی، ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی، اداره امور نیروی کار، تأمین

می‌دهد همیشه سطح هزینه‌های جاری به قیمت ثابت از سطح هزینه‌های عمرانی به قیمت ثابت بیشتر بوده است این مسئله در مورد هزینه‌های جاری و عمرانی به قیمت جاری نیز مصداق دارد اما میزان اختلاف در قیمت‌های جاری به مراتب کمتر است. علت این امر ناشی از رشد سریع‌تر شاخص قیمت در فعالیت‌های عمرانی است. این امر نشان می‌دهد فعالیت‌های عمرانی دولت به مراتب بیشتر از فعالیت‌های جاری در معرض تورم قرار دارند. بنابراین بهتر است که مدیریت پروژه‌های عمرانی به گونه‌ای صورت گیرد که طول زمان اجرای پروژه‌ها

نمودار ۲. مخارج بودجه عمومی به قیمت ثابت سال ۱۳۶۱



عمران و نوسازی روستاها و عملیات
چند منظوره توسعه نواحی خاص.
- هزینه‌های انجام شده برای توسعه تولید
شامل فصول:

کشاورزی و منابع طبیعی، صنایع و معادن.
لازم به ذکر است که هزینه‌های متفرقه نیز
باتوجه به عملکرد به نسبت ۵۰، ۲۵، ۱۰ و
۱۵ درصد میان‌گروه‌های فوق تقسیم گردید.
نتیجه این طبقه‌بندی در نمودار شماره ۳
نشان داده شده است. به طوری که نمودار
نشان می‌دهد در سال ۱۳۵۰ حدود ۶۰
درصد از هزینه‌های جاری صرف امور
عمومی و دفاعی، ۲۶ درصد صرف
توسعه انسانی، ۸ درصد صرف توسعه
زیربنای فیزیکی و ۶ درصد صرف توسعه

مسکن و امور دفاعی.

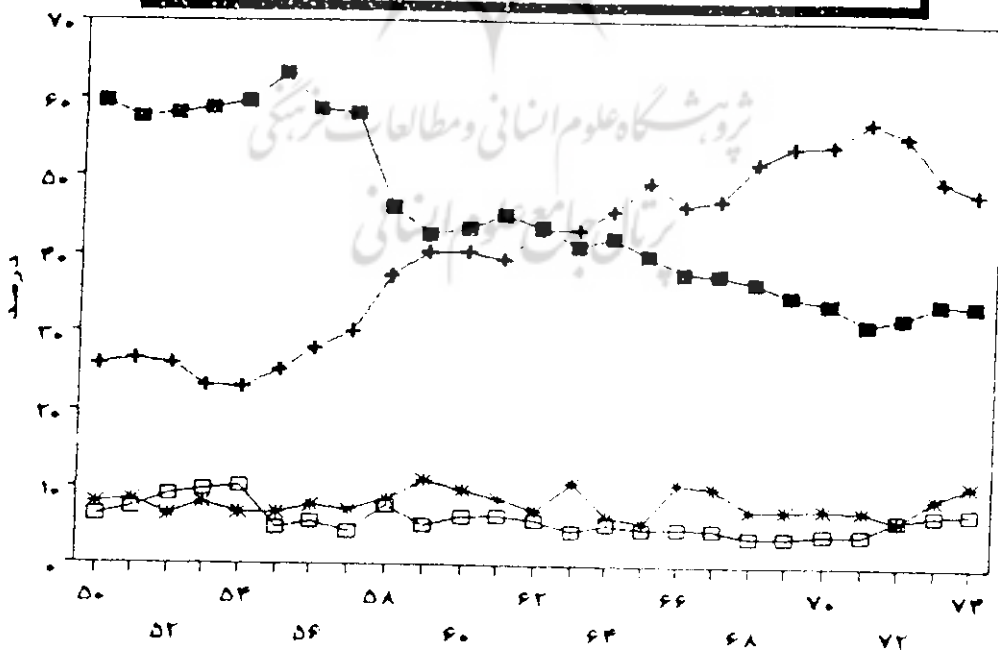
- هزینه‌های انجام شده برای توسعه انسانی
شامل فصول:

اطلاعات و ارتباطات جمعی، آمار و
خدمات عمومی و فنی، آموزش و
پرورش عمومی، فرهنگ و هنر،
بهداشت و درمان و تغذیه،
تأمین اجتماعی، تربیت بدنی و امور
جوانان، حفاظت محیط زیست، آموزش
عالی و تحقیقات، آموزش فنی و
حرفه‌ای و جهانگردی.

- هزینه‌های انجام شده برای توسعه
زیربنای فیزیکی شامل فصول:

منابع آب، برق، نفت، گاز، راه‌ترابری،
پست و مخابرات، عمران شهرها،

نمودار ۳ ترکیب مخارج جاری دولت
در سالهای ۱۳۵۰-۱۳۷۴



توسعه تولید - توسعه زیربناها - توسعه انسانی - عمومی و دفاعی

تشدید گردیده و به این گروه از هزینه‌ها بیشتر توجه شده است. هر چند ممکن است که در صورت دخالت دادن ارز مصرف شده توسط دو گروهی که بیشترین سهم را در مخارج جاری دارند، توزیع فوق دستخوش تغییراتی شود اما به نظر نمی‌رسد که این تغییرات بسیار شدید باشد. بنابراین به طور خلاصه از بحث این قسمت می‌توان نتیجه گرفت که مجموعاً در سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی و به ویژه در طول برنامه اول اولویت در تخصیص اعتبارات جاری بین دو گروه اصلی که هزینه‌های جاری را تشکیل می‌دهند با توسعه انسانی بوده است.

شواهد دیگری نیز وجود دارد که این نظر را تقویت می‌نماید. گزارش‌های توسعه انسانی که توسط سازمان ملل تهیه و منتشر می‌گردد نشان می‌دهد که در سال‌های اخیر مرتبه ایران به لحاظ شاخص‌های توسعه انسانی افزایش قابل توجهی داشته است.

برای بررسی ترکیب هزینه‌های عمرانی از گروه‌بندی انجام شده در امور هزینه‌های جاری با اندکی تفاوت استفاده شد. در این حالت هزینه‌های عمرانی فصل بازرگانی به بخش فعالیت‌های زیربنایی اضافه شد و اعتبارات متفرقه عمرانی به نسبت ۲۵، ۲۵، ۴۰ و ۱۰ درصد میان گروه‌های فوق توزیع گردید. علاوه بر اصلاح فوق به منظور شفاف‌تر شدن روند تغییرات در ترکیب هزینه‌های عمرانی، نظر به این که در برخی

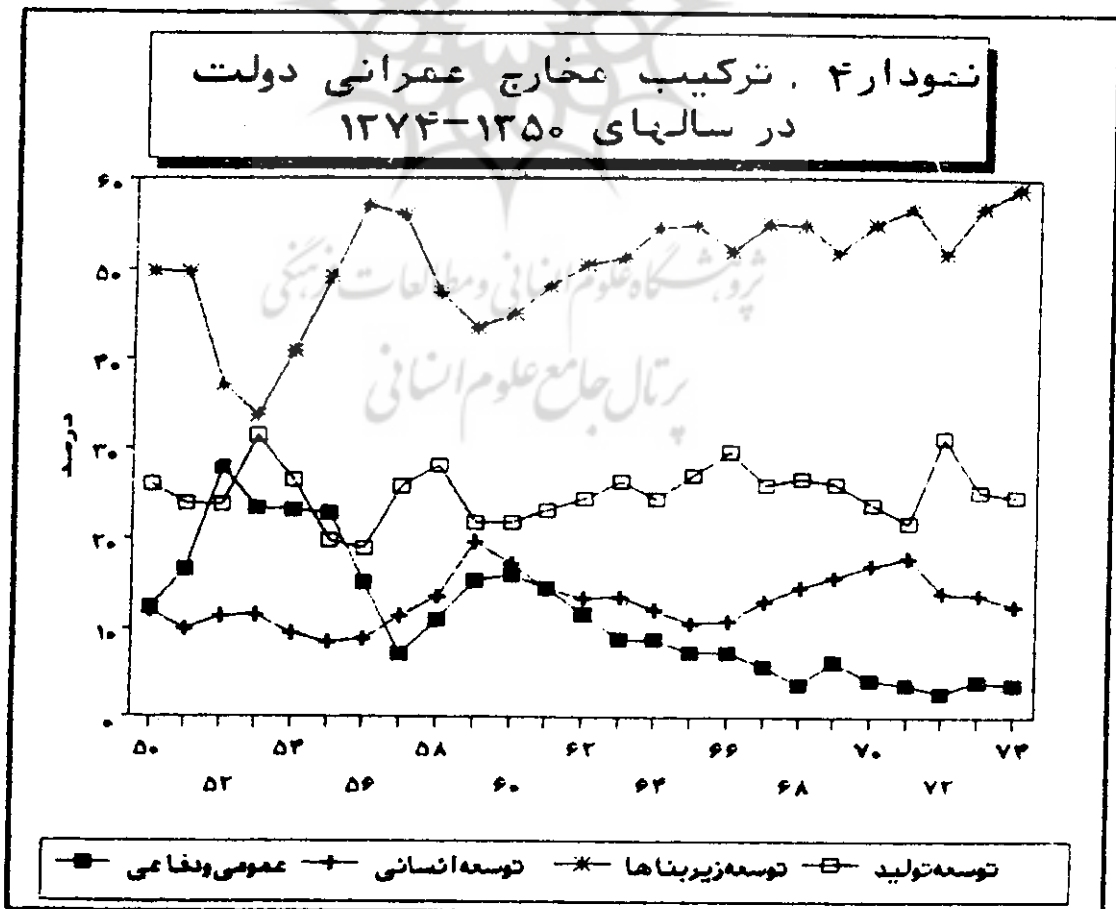
تولید شده است. طی سال‌های ۱۳۵۰-۱۳۵۶ ترکیب مخارج جاری با کمی تغییر تقریباً در همین حدود باقی می‌ماند. از سال ۱۳۵۷ به تدریج سهم امور عمومی و دفاعی کاهش یافته و به سهم مخارج برای توسعه انسانی افزوده می‌شود. به طوری که در سال ۱۳۵۹ سهم دو گروه فوق به تدریج به سمت ۴۰ درصد میل می‌کند. طی سال‌های ۱۳۶۰-۱۳۶۲ این وضعیت تقریباً ادامه می‌یابد و پس از آن به تدریج سهم مخارج برای امور عمومی و دفاعی کاهش یافته و در مقابل به سهم مخارج برای توسعه انسانی افزوده می‌شود. این وضعیت تا سال ۱۳۷۱ ادامه می‌یابد. در سال ۱۳۷۱ حدود ۵۷ درصد مخارج انجام شده برای توسعه انسانی، معادل ۳۱ درصد برای امور عمومی و دفاعی، ۷ درصد برای توسعه زیربناها و ۴ درصد برای توسعه تولید هزینه شده است. از سال ۱۳۷۲ سهم امور عمومی و دفاعی اندکی افزایش و سهم توسعه انسانی کاهش یافته است. با توجه به سهم اندک مخارج انجام شده برای توسعه زیربناها و توسعه تولید در مخارج جاری و ثابت ماندن آنها در طول دوره مورد بررسی مشخص می‌شود که اولاً، بخش عمده هزینه‌های جاری همواره صرف امور عمومی و دفاعی و صرف توسعه انسانی می‌شود و ثانیاً، از زمان پیروزی انقلاب اسلامی به بعد بخش بیشتری از مخارج جاری صرف توسعه انسانی شده و این مسئله در طول برنامه اول

شده است. نمودار مطالب زیر را به وضوح نشان می‌دهد:

- همواره بخش عمده منابع عمرانی دولت و شرکت‌های دولتی صرف توسعه زیربنای فیزیکی شده است. سهم این گروه از فعالیت‌ها که در سال‌های ۱۳۵۰-۱۳۵۳ روندی نزولی داشته و از ۵۰ درصد در سال ۱۳۵۰ به ۳۴ درصد در سال ۱۳۵۳ کاهش یافته در سال‌های ۱۳۵۴-۱۳۵۶ به شدت افزایش یافته و به حدود ۵۷ درصد در سال ۱۳۵۶ می‌رسد. پس از آن سهم این گروه از فعالیت‌های عمرانی کاهش می‌یابد و به حدود ۴۳ درصد در سال ۱۳۵۹ می‌رسد. از سال ۱۳۶۰ به بعد سهم توسعه زیربناها

از مقاطع که دولت برای اختصاص بودجه عمرانی به فعالیت‌های عمرانی توسط شرکت‌های دولتی در تنگنا بوده کمک‌های خود را به این شرکت‌ها قطع کرده یا آن را کاهش داده و در عوض آنها را به سوی سیستم بانکی برای اخذ وام هدایت نموده، مخارج عمرانی شرکت‌های دولتی که از محل منابع داخلی خودشان یا از محل وام تأمین شده به هزینه‌های عمرانی اضافه شد و میان دو گروه هزینه برای توسعه زیربناها و توسعه تولید تقسیم گردید. مخارج عمرانی شرکت‌های دولتی بر اساس ۷۰ درصد ارقام بودجه مصوب آنها در قوانین بودجه برآورد گردید.

نتیجه کار در نمودار شماره ۴ منعکس



- سهم امور عمومی و دفاعی در مخارج عمرانی دولت و شرکت‌های دولتی در سال‌های ۱۳۵۰-۱۳۵۲ از ۱۲ درصد در سال ۱۳۵۰ به حدود ۲۸ درصد در سال ۱۳۵۲ افزایش می‌یابد. سهم این گروه از فعالیت‌ها که در سال‌های ۱۳۵۳-۱۳۵۷ به تدریج کاهش یافته و به حدود ۷ درصد در سال ۱۳۵۷ رسیده و در سال‌های ۱۳۵۸-۱۳۶۰ افزایش یافته و به حدود ۱۶ درصد در سال ۱۳۶۰ می‌رسد. از سال ۱۳۶۱ به بعد به تدریج سهم امور عمومی و دفاعی از بودجه عمرانی دولت و شرکت‌های دولتی کاهش می‌یابد و به حدود ۴ درصد در سال ۱۳۷۴ می‌رسد. لازم به ذکر است که کاهش تدریجی سهم این گروه از فعالیت‌ها در بودجه عمرانی دولت امری طبیعی است زیرا با احداث ساختمان‌ها و تدارک امکانات مورد نیاز برای اداره امور عمومی و دفاعی کشور به تدریج نیاز به احداث این گونه مراکز در فرایند توسعه به طور نسبی کاهش می‌یابد. علاوه بر این کاهش سهم این گروه از فعالیت‌ها در مخارج عمرانی به معنی کاهش مقدار مطلق مخارج عمرانی در این فعالیت‌ها نیست و تنها نشان می‌دهد که سرعت رشد آن کمتر از سرعت رشد دیگر فعالیت‌ها بوده است.

□□□

از منابع عمرانی دولت و شرکت‌های دولتی افزایش می‌یابد و به بالاتر از ۵۰ درصد می‌رسد. سهم این گروه از فعالیت‌ها در سال ۱۳۷۴ برابر ۵۹ درصد بوده است. بنابراین همواره توسعه زیربنای فیزیکی اولویت اول را در جذب منابع دارا بوده است. به طوری که در اغلب سال‌ها بیشتر از ۵۰ درصد از منابع عمرانی دولت و شرکت‌های دولتی را به خود اختصاص داده است.

- پس از توسعه زیربنای توسعه تولید بیشترین سهم را در جذب منابع بودجه عمومی دولت و شرکت‌های دولتی به خود اختصاص داده است. سهم این گروه از فعالیت‌ها طی سال‌های ۱۳۵۰-۱۳۷۴ معمولاً در حدود ۲۰ تا ۳۰ درصد در نوسان بوده است. سهم توسعه تولید از منابع بودجه عمومی دولت و شرکت‌های دولتی در سال‌های ۱۳۵۰ و ۱۳۷۴ به ترتیب برابر ۲۶ و ۲۵ درصد بوده است.

- سهم فعالیت‌هایی که به توسعه انسانی مربوط است در بودجه عمومی دولت و شرکت‌های دولتی در سال‌های ۱۳۵۰-۱۳۷۴ در حدود ۱۰ تا ۲۰ درصد در نوسان بوده است. به طوری که نمودار نشان می‌دهد سهم توسعه انسانی در طول برنامه اول در حال افزایش بوده اما در سال‌های اخیر سهم آن کاهش یافته است.