



مدرسان شریف

فصل اول

« کلیات مالیه عمومی »

تعریف مالیه عمومی

در اقتصادهای جدید، دولت نقش عظیم و پراهمیتی را بر عهده دارد. هدف از فعالیت دولت‌ها، تحصیل سود و حداکثر نمودن سود نیست، بلکه تأمین رفاه اقتصادی و اجتماعی افراد جامعه است. دولت باید بکوشد تا با استفاده عقلایی از منابع موجود، خواسته‌های اجتماع را در حد معقول و ممکن برآورده سازد. انجام وظایف دشواری که بر عهده دولت‌ها گذاشته شده است، مستلزم تحمل مخارج سنگینی است که برای تأمین آن‌ها دولت باید منابع درآمد کافی در اختیار داشته باشد. یکی از مسائل بسیار مهمی که امروزه ذهن اقتصاددانان جهان را به خود مشغول کرده و در تمامی کشورهای جهان، چه کشورهای توسعه یافته و چه کشورهای در حال توسعه موضوع روز است، بحث مالیه عمومی است. دلیل اهمیت آن را می‌توان در گسترش روزافزون وظایف دولت‌ها، گسترش نیازهای ملت‌ها و منابع محدود در حال کاهش کشورها خلاصه کرد. علمی که بتواند بین نیازهای نامحدود و منابع محدود تلفیق و هماهنگی ایجاد کند، علم مالیه عمومی است.

برای شناخت طبیعت و ماهیت مالیه عمومی، بیش از هر چیز شناخت دولت و نقش دولت‌ها لازم و ضروری است. آنچه واقعیات تاریخی نشان می‌دهد، حکایت از آن دارد که همراه با شکل‌گیری حکومت‌ها و واحدهای سیاسی - اجتماعی بحث از چگونگی گذران مالی دولت‌ها مورد توجه قرار گرفته است. طبیعی است که این رشته از فعالیت‌های حکومتی ابتدا بسیار ساده بوده است و به تدریج همراه با تکامل جامعه، اقتصاد، توسعه افقی و عمودی نیازهای عمومی و فعالیت‌های دولتی گسترش یافته است.

بررسی مسائل مربوط به درآمدها و مخارج دولت و نتایج حاصل از هر یک (دخل و خرج)، موضوع مالیه عمومی است. در حقیقت، مالیه عمومی یکی از موضوعاتی است که در مرز اقتصاد و سیاست قرار دارد. با توجه به تعدد و تنوع وظایف دولت که بعضاً مورد بحث قرار می‌گیرد و مسائلی که تحصیل درآمد و خرج از جهات حقوقی، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی به وجود می‌آورد، وسعت دامنه مالیه عمومی مشخص می‌گردد. تعریف مالیه عمومی را نمی‌توان بدون توجه به اهداف دولت‌ها بیان کرد؛ چرا که هدف دولت‌ها از جمع‌آوری درآمد و پرداخت هزینه‌ها، فایده اجتماعی یا افزایش مطلوبیت اجتماعی (افزایش رفاه اجتماعی و اقتصادی افراد یک جامعه) است و جوهر اصلی تعریف مالیه عمومی را دربر دارد.

مالیه معادل اصطلاح انگلیسی « Finance » است که در معنای تدارک مالی به کار گرفته می‌شود. در این معنای کلی طبیعی است که می‌توان آن را در رابطه با یک فرد یا خانوار، یک بنگاه و یا یک جامعه و یا در سطح بین‌الملل مورد استفاده قرار داد. از نظر اقتصادی مسائل مربوط به مالیه فرد یا خانوار را در مباحث مربوط به رفتار مصرف‌کننده در اقتصاد خرد و آنجا که مسئله بودجه خانوار یا بودجه مصرف‌کننده مطرح می‌شود، بررسی می‌نمایند. برخی از صاحب‌نظران می‌گویند که مالیه عمومی بررسی عملیات و فعالیت‌های مربوط به چگونگی انجام هزینه‌های دولت‌ها، روش‌های جمع‌آوری درآمدها و چگونگی نحوه اداره وجوه و منابع مالی است؛ اگر تعریف فوق مورد پذیرش واقع شود، حوزه مطالعاتی مالیه عمومی هزینه‌های عمومی، درآمدهای عمومی و اداره وجوه و منابع مالی خواهد بود.

نکته ۱: جوهره اصلی تعریف مالیه عمومی، افزایش مطلوبیت اجتماعی است و هدف دولت‌ها از جمع‌آوری درآمدها و پرداخت هزینه‌ها، حداکثر کردن مطلوبیت اجتماعی می‌باشد.

مثال ۱: کدام یک از موارد زیر را می‌توان مهم‌ترین هدف مالیه عمومی دانست؟

- | | |
|-----------------------------|-----------------------------------|
| (۱) تأمین ثبات اقتصادی | (۲) ایجاد تعادل در تراز پرداخت‌ها |
| (۳) افزایش درآمدهای مالیاتی | (۴) حصول عدالت اجتماعی |

پاسخ: گزینه «۱» مهم‌ترین هدف مالیه عمومی کنونی لااقل از زمان بحران اقتصادی ۱۹۲۹-۳۳ تاکنون، ایجاد ثبات اقتصادی می‌باشد. به عبارت دیگر، برقراری مالیات و استفاده از سیاست‌های مختلف مالیاتی به منظور تأثیر بر سطح درآمد ملی و ایجاد ثبات اقتصادی است.



مالیه عمومی و مالیه خصوصی

در مالیه خصوصی بحث درباره اصول قواعد و وسایل تهیه درآمد به منظور تأمین هزینه‌های واحدهای بخش خصوصی اقتصاد است. هدف از فعالیت این واحدها، حداکثر نمودن سود است و با این هدف به فعالیت خود ادامه می‌دهند؛ یعنی در صورت عدم سوددهی فعالیت این واحدها متوقف خواهد شد؛ اما هدف از فعالیت‌های دولت‌ها، تحصیل سود و حداکثر نمودن سود نیست، بلکه تأمین رفاه اقتصادی و اجتماعی افراد جامعه است. در حقیقت، حداکثر نمودن هزینه فایده اجتماعی یا افزایش مطلوبیت اجتماعی مطرح می‌باشد. در زیر به برخی از وجوه تشابه و تفاوت‌های مالیه عمومی و خصوصی اشاره می‌کنیم.

وجوه تشابه را از ۴ زاویه مورد بررسی قرار می‌دهیم:

۱- در هر دو، مسئله موازنه دخل و خرج (درآمد و هزینه) مطرح است.

۲- در هر دو، مسئله حداکثر کردن منافع با استفاده از حداقل منابع مورد توجه است.

۳- در هر دو، مسئله استقرار برای پوشاندن شکاف دخل و خرج جاری امری ضروری است.

۴- در هر دو می‌توان از راه افزایش مخارج سرمایه‌گذاری به افزایش درآمد دست یافت.

وجوه تفاوت را از ۹ زاویه مورد بررسی قرار می‌دهیم:

۱- در مالیه خصوصی، هزینه‌ها باید با درآمد هماهنگ شوند، در حالی که در مالیه عمومی در اکثر مواقع، درآمدها با هزینه‌ها هماهنگ نمی‌شوند.

۲- در مالیه خصوصی، الزامی ندارد که بودجه‌ها سالانه تنظیم شوند، در حالی که در مالیه عمومی، بودجه‌های دولتی غالباً سالانه تنظیم می‌شوند.

۳- در مالیه خصوصی تنها روش تأمین منابع مالی، استقرار بیرونی است، در حالی که در مالیه عمومی از روش‌های استقرار درونی هم می‌توان بهره گرفت.

۴- مالیه خصوصی از امتیاز خاص «سیاست کسر بودجه» برخوردار نمی‌باشد، در حالی که در مالیه عمومی از سیاست کسری بودجه به عنوان یک ابزار بهینه استفاده می‌شود.

۵- هدف مالیه خصوصی، حداکثر کردن رضایت‌مندی یا سود بنگاه در رابطه با استفاده از مقادیر مشخصی از عوامل است، در حالی که هدف مالیه عمومی، تحصیل حداکثر سود اجتماعی است که در سیمای تحقق اشتغال کامل مطلوب، توزیع درست‌تر درآمد و ثروت، رشد و ثبات اقتصادی و نبود آثار تورمی و ... ظاهر می‌شود.

۶- شعاع زمانی و کمی مخاطره در مالیه خصوصی محدودتر است، در حالی که در مالیه عمومی گسترده‌تر است.

۷- بودجه‌گذاری احتیاطی (یا مازاد) برای بخش خصوصی، هنر به‌شمار می‌آید؛ ولی چنین کاری در بخش عمومی دولت ضرورت ندارد.

۸- مالیه خصوصی تن‌پوشی رازگونه دارد (اعتبار بخش خصوصی به آنچه واقعاً دارد نیست، بلکه به آن چیزی است که به نمایش می‌گذارد)، در حالی که مالیه عمومی این‌گونه نیست.

۹- مالیه خصوصی از پشتیبانی قوه مجریه (دولت) به‌طور مطلق برخوردار نمی‌باشد، در حالی که دولت می‌تواند با وضع قانون، مالیات‌ها را تغییر دهد و درآمد بیشتری کسب کند و یا با لغو برخی از قوانین از میزان هزینه‌هایش بکاهد.

جدول زیر به‌طور خلاصه وجوه تشابه و تفاوت مالیه عمومی و مالیه خصوصی را نشان می‌دهد.

وجوه تشابه و تفاوت مالیه عمومی و خصوصی

نوع وجوه	مالیه عمومی	مالیه خصوصی
وجوه تشابه	موازنه دخل و خرج حداکثر نمودن منافع ضرورت استقرار افزایش درآمد ناشی از افزایش مخارج سرمایه‌گذاری	موازنه دخل و تصرف حداکثر نمودن منافع ضرورت استقرار افزایش درآمد ناشی از افزایش مخارج سرمایه‌گذاری
وجوه تفاوت	هماهنگی بین درآمدها با هزینه‌ها الزام تنظیم سالانه بودجه تأمین منابع مالی از طریق استقرار درونی و بیرونی برخورداری از سیاست کسری بودجه هدف، تحصیل سود اجتماعی است. گسترده بودن شعاع زمانی هنر نبودن بودجه احتیاطی عدم داشتن تن‌پوشی رازگونه برخورداری بودن از حمایت قوه مجریه (دولت)	عدم هماهنگی بین هزینه‌ها با درآمدها عدم الزام تنظیم سالانه بودجه تأمین منابع مالی از طریق استقرار بیرونی عدم برخورداری از سیاست کسری بودجه حداکثر نمودن رضایت‌مندی یا سود بنگاه محدود بودن شعاع زمانی و کمی مخاطره هنر بودن بودجه احتیاطی داشتن تن‌پوشی رازگونه عدم برخورداری از حمایت قوه مجریه

کدام یک از موارد زیر در مورد مالیه عمومی صحیح می‌باشد؟

- (۱) دارای مخاطره‌ی کمتری نسبت به مالیه خصوصی است.
 (۲) سیاست کسری بودجه ندارد.
 (۳) دارای استقراض بیرونی و درونی می‌باشد.
 (۴) لزومی به بودجه سالانه ندارد.

پاسخ: گزینه «۳» برخی از خصوصیات مالیه عمومی در مقایسه با مالیه خصوصی به شرح زیر است:

- ۱- سیاست کسری بودجه دارد. ۲- دارای مخاطره‌ی بیشتری نسبت به مالیه خصوصی است. ۳- مورد حمایت دولت و قوه‌ی مجریه می‌باشد.
 ۴- بودجه‌ی سالانه‌ی دولتی تنظیم می‌شود. ۵- تأمین مالی از طریق استقراض درونی و بیرونی صورت می‌پذیرد.
 نکته: در مالیه خصوصی تنها استقراض بیرونی انجام می‌شود؛ اما در مالیه عمومی هم استقراض بیرونی و هم درونی انجام می‌پذیرد.

کدام یک از موارد زیر از تشابهات مالیه عمومی و خصوصی نمی‌باشد؟

- (۱) در هر دو تأمین حداکثر منافع با استفاده از حداقل منابع مورد توجه است. (۲) در هر دو باید هزینه‌ها با درآمدها هم‌هنگ شوند.
 (۳) در هر دو با افزایش مخارج سرمایه‌گذاری، افزایش درآمد به دست می‌آید. (۴) در هر دو مسئله‌ی موازنه‌ی درآمد و هزینه مطرح می‌شود.

پاسخ: گزینه «۲» برخی از تشابهات مالیه عمومی و خصوصی به شرح زیر می‌باشد:

- (۱) موازنه‌ی دخل و خرج (۲) حداکثر نمودن منافع (۳) افزایش درآمد ناشی از افزایش هزینه‌های سرمایه‌گذاری

شکست بازار و دخالت دولت

یکی از موارد عمده مورد بحث در اقتصاد، نقش دولت و اندازه دولت است و قبل از ارائه نظریه کلاسیک‌ها، دولت‌ها نقش عمده‌ای در اقتصاد و تجارت به عهده داشتند، در حالی که با رونق نظریه آدام اسمیت و پیروان کلاسیک او، نقش دولت در اقتصاد کم‌رنگ شد. کلاسیک‌ها که اصول نظریه اقتصادی خود را براساس فعالیت آزاد بنگاه‌های اقتصادی و بازارها قرار داده بودند و راه صحیح برای تخصیص منابع را در برخورد آزاد متقاضی و تولیدکننده جستجو می‌کردند، آشکارا دخالت دولت در اقتصاد را رد نموده، حداقل درآمد و هزینه را برای دولت تعیین می‌کردند.

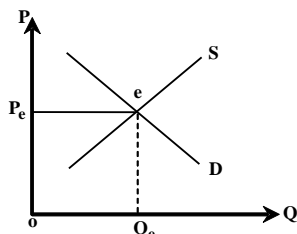
آدام اسمیت، ریکاردو و ژان باتیست سه تن از عمده اقتصاددانان کلاسیک بودند که به‌جز در محدوده کوچکی از فعالیت‌های اقتصادی، دولت را از هرگونه دخالتی در مکانیزم بازارها منع می‌کردند. اساس نظریه کلاسیک‌ها بر رقابت قرار دارد که در صورت وجود شرایط لازم برای رقابت، مکانیزم بازار خود مسئله کارایی و تخصیص بهینه منابع را حل خواهد کرد.

با توجه به چنین نظریه‌ای در هر بازار که واجد شرایط مورد نظر باشد، محل برخورد منحنی‌های عرضه و تقاضا یعنی موقعیت تعادل از نظر کارایی نیز حداکثر رفاه را به همراه خواهد داشت. در شکل (۱) که بازار رقابت کامل را نشان می‌دهد، در نقطه e محل تلاقی منحنی‌های عرضه و تقاضا، سطح تولید Q_e و قیمت P_e تعیین می‌شوند. این موقعیت بهترین وضعیت ممکن در بازار کالای X می‌باشد؛ یعنی اگر سطح تولید و مصرف کالای X از Q_e کمتر یا بیشتر باشد، در تخصیص منابع عدم کارایی به وجود می‌آید و در رفاه بازار کاهش ایجاد می‌شود.

حال برگردیم به نظریه کلاسیکی که دخالت دولت را باعث عدم کارایی می‌داند. به نظر می‌رسد که آن‌ها درست می‌گویند؛ چون به هر صورتی که دولت در بازاری مثل بازار X دخالت کند، باید باعث تغییر در موقعیت تعادل e یا سطح تولید و قیمت Q_e و P_e شود و در بالا توضیح داده شد که چنین تغییری کاهش در رفاه و عدم کارایی در تخصیص منابع را به همراه خواهد آورد. اگر چنین است و نظریه کلاسیک‌ها در حدود فعالیت‌های اقتصادی دولت صحیح است، پس چه بحثی باقی می‌ماند و موضوع اقتصاد مالیه عمومی یا اقتصاد بخش عمومی چه خواهد بود؟

نکته اساسی در اینجاست که همه بازارها به آن صورتی که کلاسیک‌ها فرض می‌کنند، شرایط لازم برای رقابت کامل را ندارند و بازار الزاماً قادر به فراهم کردن کلیه نیازهای ضروری جامعه نمی‌باشد.

زمانی که آدام اسمیت و کلاسیک‌های اولیه - همان کسانی که بیشترین محدودیت را برای دولت قائل بودند - نظریات اقتصادی خود را بیان می‌کردند، ابتدای دوران صنعتی شدن و انقلاب صنعتی بود. بخش کشاورزی کم و بیش شرایطی نزدیک به بازارهای رقابتی داشت (حتی امروز هم این‌گونه است). بخش صنعت نیز در آن دوران از بنگاه‌های نسبتاً کوچک تولیدی یا به عبارتی دیگر کارگاه‌های تولیدی تشکیل می‌شد که به دلیل قرار داشتن در آغاز تحولات، تکنولوژی امروزه را داشت.



بازار رقابتی و حداکثر کارایی در تخصیص منابع

به عبارت دیگر، در بخش صنعتی نیز تعداد کارگاه‌ها نسبتاً زیاد و ورود و خروج با دشواری کمی روبرو بود. یعنی شرایط نزدیکی به بازارهای رقابتی برقرار بود. درست است که شرایط وجود یک بازار رقابت کامل بسیار دشوار است تا برقرار شود، ولی در دوره کلاسیک‌های اولیه، موارد بیشتری از بازارهای نزدیک به شرایط رقابتی وجود داشتند.



مدرسان شریف

فصل دوم

« درآمدها و مخارج دولت »

تعریف درآمدهای غیرمالیاتی دولت

درآمدهای غیرمالیاتی دولت‌ها عمدتاً شامل وجوهی هستند که دولت‌ها از فعالیت‌های اقتصادی جمع‌آوری می‌نمایند. این درآمدها ناشی از سرمایه‌گذاری‌های کلان دولت‌ها هستند و در عین حال می‌توانند سرمایه‌گذاری‌های انجام یافته توسط خود دولت و دولت‌های دیگر نیز باشند. این درآمدها برخلاف درآمدهای مالیاتی حالت اختیاری دارند، به این جهت دولت‌ها بیشتر این نوع از درآمدها را تکیه‌گاه خوبی برای خود نمی‌دانند.

انواع درآمدهای غیرمالیاتی دولت‌ها

درآمدهای غیرمالیاتی دولت‌ها به پنج نوع تقسیم می‌شوند:

۱- **درآمدهای ناشی از اعمال تصدی دولت:** این درآمدها معمولاً به صورت قیمت کالاها و خدمات تولیدی‌اند که دولت‌ها مستقیماً از مردم (مصرف‌کننده) دریافت می‌نمایند و شامل درآمدهایی هستند که حالت انحصاری برای دولت‌ها دارند، مثل درآمدهای ناشی از آب، برق، تلفن، گاز، درآمدهای مؤسسات فرهنگی دولتی و ...

۲- **درآمدهای حاصل از فروش، اجاره اموال دولتی و منابع طبیعی:** درآمدهایی هستند که از راه فروش، اجاره، بهره‌برداری، حق الامتیاز و یا هر عنوان دیگر عاید دولت‌ها می‌شوند.

۳- **درآمدهای اداری و اجرایی:** درآمدهایی‌اند که دولت‌ها حین اجرای وظایف قانونی خود به عنوان کارمزد انجام خدمات خاص و یا مراقبت و مهار برخی فعالیت‌ها، حمایت از اقشار جامعه و اموال آنان و همچنین جرایم قانونی کسب می‌نمایند. درآمد دولت از محل طرح دعوی در دادگستری، صدور گذرنامه، صدور شناسنامه، صدور سند مالکیت، صدور گواهی‌نامه رانندگی و ... را می‌توان جزء درآمدهای اداری و اجرایی دولت‌ها تلقی کرد.

۴- **هدایا و کمک‌های بلاعوض:** اعانه‌های ارادی افراد به دولت در زمان حیات یا پس از مرگ به صورت واگذاری پول نقد، اموال و یا منافع اموال به منظور انجام خدمات خاص اجتماعی و بدون انتظار پاداش و یا ارزش معین و کمک‌های مالی دولت‌های مرکزی به حکومت‌های محلی می‌باشند. جدول زیر انواع درآمدهای غیرمالیاتی دولت‌ها را با ویژگی‌ها و مشخصات آن‌ها نشان می‌دهد.

انواع درآمدهای غیرمالیاتی دولت‌ها و ویژگی‌ها و مشخصات آن‌ها

ویژگی‌ها و مشخصات	انواع
دریافت مستقیم از مصرف‌کننده و حالت انحصاری داشتن برای دولت	درآمدهای ناشی از اعمال تصدی دولت
حالت عمومی داشتن از نظر کسب درآمد برای دولت‌ها	درآمد حاصل از فروش، اجاره اموال دولتی و منابع طبیعی
ارادی بودن پرداخت‌ها توسط افراد	هدایا و کمک‌های بلاعوض

۵- **درآمدهای پولی و بانکی:** یکی از منابع مهم درآمدهای غیرمالیاتی دولت، درآمدهای پولی و بانکی است. دولت با استفاده از امتیاز نشر اسکناس و کنترل پول و اعتبارات، از یک طرف به هنگام ضرورت به انتشار اسکناس به میزان مورد نیاز مبادرت و حوائج عمومی را تأمین می‌کند، و از طرف دیگر با مراقبت مستمر در وضع پولی جامعه اقدامات مقتضی برای حفظ تعادل اقتصادی به عمل می‌آورد. به هنگام بروز حالت تورمی، سیاست محدودکننده پیش می‌گیرد و در موقع وجود کساد و رکود اقتصادی، سیاست گشایش اعتبار و افزایش پول در گردش را تعقیب می‌کند. توجه به این نکته لازم است که چون پول مقیاس سنجش کالاها و خدمات و وسیله‌ی مبادله و پس‌انداز است، باید افزایش میزان پول در گردش متناسب با افزایش حجم کالاهای تولید شده و خدمات باشد؛ زیرا در صورتی که مقدار پول در گردش بیش از مقدار کالاها و خدمات باشد (با در نظر گرفتن سرعت گردش پول) حالت تورم به وجود می‌آید



و چنانچه دولت بخواهد با انتشار اسکناس اضافی قسمتی از هزینه‌های خود را تأمین کند، افزایش قیمت‌ها موجب می‌شود که حتی دستگاه دولت از مضرات آن در امان نباشد. به عبارت دیگر، دولت با این اقدام خود، یعنی توسل به انتشار اسکناس اضافی در زمان نامناسب، موجبات تشدید تورم و وخامت اوضاع اقتصادی را فراهم می‌کند و خود از این اقدام متضرر می‌شود.

نکته ۱: درآمدهای پولی و بانکی دولت منحصر به انتشار اسکناس نیست، بلکه استفاده از اعتبارات سیستم بانکی و همچنین سود ویژه‌ی بانک‌های دولتی نیز مبالغ قابل ملاحظه‌ای را در اختیار دولت و سازمان‌های دولتی قرار می‌دهد.

کلمه مثال ۱: «دریافت مستقیم از مصرف‌کننده و حالت انحصاری داشتن برای دولت» ویژگی کدام یک از انواع درآمدهای غیرمالیاتی دولت به حساب می‌آید؟

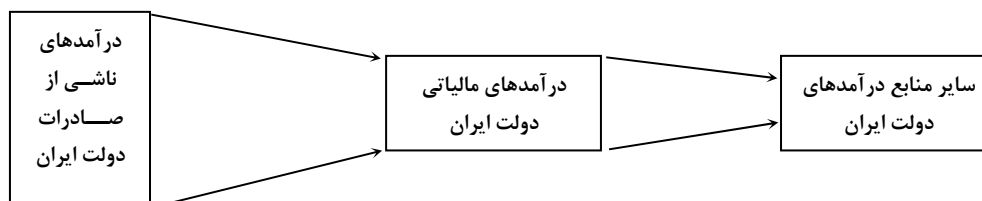
- (۱) درآمدهای استقراری
(۲) درآمدهای حاصل از فروش و اجاره اموال دولتی و منابع طبیعی
(۳) درآمدهای ناشی از اعمال تصدی دولت
(۴) درآمدهای اداری و اجرایی

پاسخ: گزینه «۳» درآمدهای ناشی از اعمال تصدی دولت معمولاً به صورت قیمت کالاها و خدمات تولیدی است که دولت‌ها مستقیماً از مردم (مصرف‌کننده) دریافت می‌نمایند و شامل درآمدهایی هستند که حالت انحصاری برای دولت‌ها دارند، مثل درآمدهای ناشی از آب، برق، تلفن، گاز و درآمدهای مؤسسات فرهنگی دولتی.

ترکیب درآمدهای دولت ایران

در طبقه‌بندی جدید، ترکیب درآمدهای دولت به شش بخش به شرح زیر تقسیم شده است:

- بخش اول:** درآمدهای مالیاتی
بخش سوم: درآمدهای حاصل از مالکیت دولت
بخش پنجم: درآمدهای حاصل از جرایم و خسارات
در یک تقسیم‌بندی دیگر، ترکیب درآمدهای دولت ایران برای پرداخت هزینه‌های عمومی را در سه بخش زیر طبقه‌بندی نموده‌اند:
- بخش اول:** درآمدهای نفتی ناشی از صادرات
بخش دوم: درآمدهای مالیاتی
بخش سوم: سایر منابع درآمدها



شکل استقرایی ترکیب درآمدهای دولت ایران

کلمه مثال ۲: ضریب تکاثری نسبت تغییرات به تغییر می‌باشد و ضریب تکاثری مالیات است.

- (۱) درآمد ملی - متغیر - از ضریب تکاثری هزینه‌های عمومی بزرگ‌تر است.
(۲) متغیر - درآمد ملی - از ضریب تکاثر هزینه‌های عمومی کوچک‌تر است.
(۳) متغیر - درآمد ملی - با ضریب تکاثر هزینه‌های عمومی برابر است.
(۴) درآمد ملی - متغیر - عددی منفی است.

پاسخ: گزینه «۴» ضریب تکاثری (ضریب افزایش - فزاینده‌گی): اگر نسبت تغییرات درآمد ملی را به تغییر هر متغیر در نظر بگیریم، حاصل همان ضریب تکاثری می‌باشد.

ضریب تکاثری مالیات به صورت $\frac{-b}{1-b}$ می‌باشد که در آن b تمایل نهایی به مصرف است و ضریب تکاثری مالیات عددی منفی است.

کلمه مثال ۳: سایر منابع تأمین اعتبار برای دولت، درآمدهای تلقی می‌شوند.

- (۱) عمومی
(۲) اختصاصی
(۳) انتقالی
(۴) اعتباری

پاسخ: گزینه «۴» سایر منابع تأمین اعتبار که کسری بودجه‌های سالانه را در اکثر کشورهای دنیا تأمین می‌کنند، طبق ماده ۱۲ قانون محاسبات عمومی کشور چنین تعریف شده‌اند: مبالغی که تحت عنوان وام، انتشار اوراق قرضه، برگشتی از پرداخت‌های سال‌ها قبل و عناوین مشابه در قانون بودجه کل کشور پیش‌بینی می‌شوند و ماهیت درآمد ندارند.

استقراض

قرضه یکی از مهم‌ترین منابع درآمدهای غیرمالیاتی دولت را تشکیل می‌دهد. در غالب موارد، درآمدهای مالیاتی تکافوی کلیه مخارج دولت را نمی‌کنند؛ به همین لحاظ دولت‌ها به منظور انجام مقاصد گوناگونی مانند ایفای تعهدات مالی خود در سررسید، رفع حوائج فوری، اجرای برنامه‌های فوق‌العاده و پیش‌بینی نشده از قبیل تأمین مخارج جنگی، سوانح طبیعی و یا اجرای برنامه‌های توسعه‌ی اقتصادی و یا مبارزه با رکود اقتصادی، به سیاست کسر بودجه متوسل می‌گردند، کمبود درآمد را از طریق استقراض تأمین می‌کنند و بهره و اصل وام‌های دریافتی را در آینده از محل درآمدهای مالیاتی یا از سایر منابع می‌پردازند. قرضه‌های دولتی را می‌توان از لحاظ منابع تحصیل به قرضه‌های کوتاه‌مدت، متوسط و بلندمدت تقسیم کرد. قرضه‌های داخلی برای استفاده از پس‌اندازهای بخش خصوصی داخلی و غالب اوقات برای رفع حوائج فوری یا تأمین نیازمندی‌های خاص‌اند و معمولاً کوتاه‌مدت یا متوسط‌مدت می‌باشند.

اقتصاددانان از این نوع قرضه‌ها یعنی استقراض بخش دولتی از بخش خصوصی جامعه و پرداخت بهره و اصل در مدت‌های مقرر، کمتر اظهار نگرانی کرده‌اند و آن را به منزله‌ی انتقال قدرت خرید از یک جیب به جیب دیگر می‌دانند. بنابراین، افزایش حجم قرضه‌های عمومی داخلی موجب نگرانی نیست، ولی آنچه بحث‌های زیادی را برانگیخته، قرضه‌های خارجی یعنی استقراض از منابع عمومی یا خصوصی سایر کشورها و یا سازمان‌های مالی و پولی بین‌المللی است. ترس اقتصاددانان از قرضه‌های خارجی این است که: (۱) تحصیل آن‌ها مستلزم قبول شرایطی باشد که از لحاظ اقتصادی، اجتماعی و یا سیاسی برای کشور قرض‌گیرنده مقرون به صرفه نباشد (۲) حجم قرضه‌های عمومی از منابع خارجی آنقدر افزایش پیدا کند که پرداخت آن‌ها در آینده خارج از توان و ظرفیت مالیاتی جامعه باشد و (۳) خرج وام‌های دریافتی در امور و فعالیت‌هایی صورت گیرد که با معیار اقتصادی منطبق نباشد و بازده سرمایه‌گذاری از بهره‌ی وام‌های دریافتی کمتر باشد و ...

کلاسیک‌ها وظایف دولت را به وظایف عادی و غیرعادی تقسیم کردند. وظایف عادی شامل فعالیت‌های مستمر دولت است. وظایف غیرعادی شامل فعالیت‌های غیرمستمر و اتفاقی دولت می‌باشد. آن‌ها معتقد بودند که هزینه‌ی وظایف عادی دولت باید از منبع درآمدهای عادی دولت (مالیات‌ها) تأمین گردد و دولت برای تأمین هزینه‌ی فعالیت‌های غیرعادی خود باید به استقراض توسل جوید.

امروزه به علت مستمر گشتن کلیه فعالیت‌ها و افزایش وظایف دولت، طبقه‌بندی وظایف دولت به عادی و غیرعادی مشکل است و تأمین هزینه‌های عمومی از درآمدهای عادی خالی از اشکال نمی‌باشد. از طرف دیگر، افزایش هزینه‌های عمومی، دولت‌ها را وادار ساخته است که حتی برای تأمین مخارج عادی نیز به استقراض متوسل گردند.

امروزه، علاوه بر اینکه استقراض دولت درصد قابل توجهی از درآمد دولت را تشکیل می‌دهد، وسیله‌ی مؤثری برای اعمال سیاست‌های پولی و مالی است و علاوه بر تأمین هزینه، نقش تثبیت قیمت‌ها و کنترل تولید را نیز به عهده دارد. دولت‌ها از طریق بانک‌های مرکزی و با افزایش و کاهش میزان اوراق قرضه‌ی ملی، مقدار پول در جریان را برحسب سیاست‌های اقتصادی مورد نظر افزایش یا کاهش می‌دهند. افزایش یا کاهش میزان قرضه‌ی عمومی از طریق افزایش یا کاهش حجم پول در جریان، نرخ بهره را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

ظرفیت استقراضی جامعه

استقراض دولت در کشورهای دنیا به قرضه‌ی ملی معروف گشته است. استقراض دولت به معنی اعم شامل استقراض دولت از منابع داخلی و استقراض دولت از منابع خارجی می‌گردد. قرضه‌ی ملی (داخلی) در حقیقت بدهی افراد ملت به‌طور دسته‌جمعی (دولت نماینده حقوقی ملت است) به افراد ملت در ظرفیت انفرادی آنان است. مسئله‌ای که در قسمت استقراض دولت قابل اهمیت است، میزان توانایی مالی هر جامعه در تأمین هزینه‌های عمومی از طریق استقراض است که ظرفیت استقراضی جامعه نامیده می‌شود. ظرفیت استقراضی هر جامعه به قدرت پس‌انداز جامعه و استقبال مردم از قرضه‌های دولتی بستگی دارد.

الف) قدرت پس‌انداز

قدرت پس‌انداز هر جامعه به سه عامل بستگی دارد:

- ۱- رابطه نسبی بین پس‌انداز و مصرف
- ۲- توزیع درآمد ملی
- ۳- اشتیاق عمومی به پس‌انداز

۱- رابطه‌ی نسبی بین پس‌انداز و مصرف:

می‌دانیم که: $y = c + s$

یعنی: پس‌انداز + مصرف = درآمد

مصرف و پس‌انداز هر دو تابعی از درآمد می‌باشند،

یعنی: $c = f(y)$ $s = f(y)$

چون: $\Delta y = \Delta c + \Delta s$

فرض کنید درآمد فردی به میزان یک واحد پولی افزایش یابد. مقداری از این افزایش درآمد صرف مصرف اضافی و مقداری صرف پس‌انداز اضافی می‌گردد.

مقدار اضافه مصرف درصدی از اضافه درآمد است، یعنی: $\Delta c = \alpha \Delta y$

مقدار اضافه پس‌انداز نیز درصدی از اضافه درآمد خواهد بود، یعنی: $\Delta s = \beta \Delta y$



مدرسان شریف

فصل سوم

« مالیات و اصول مالیات »

تعریف مالیات

یکی از با اهمیت‌ترین راه‌های تأمین هزینه‌های دولت‌ها، جمع‌آوری و وصول انواع مالیات‌هاست. صاحب‌نظران اقتصاد و توسعه معتقدند که درآمدهای مالیاتی در راستای تأمین هزینه‌های دولت‌ها، شرایط نامطلوب اقتصادی آن جامعه را بهبود می‌بخشند. سهم درآمدهای مالیاتی دولت‌ها از تولید ناخالص داخلی اقتصاد کشورها معمولاً قابل توجه است. البته، در اقتصاد ایران، سهم مالیات‌ها از تولید ناخالص داخلی رقم بسیار ناچیزی است و سهم پرداخت‌های دولت نسبت به تولید ناخالص داخلی، همواره بیش از سهم مالیات‌هاست.

مالیات وجوهی است که مردم یا بنگاه‌های اقتصادی، یعنی اشخاص حقیقی یا حقوقی، بنا بر قانون، ملزم به پرداخت آن به دولت‌اند و معمولاً بدون چشم‌داشت به خدمت معینی پرداخت می‌شود. این پرداخت می‌تواند از سر میل و رغبت یا با اکراه صورت گیرد. مالیات‌های مذهبی، مانند خمس و زکات، معمولاً داوطلبانه و با میل و رغبت پرداخت می‌شود. همین‌طور است پرداخت مالیات‌دهندگانی که از تعهد اجتماعی بالایی برخوردارند. البته دریافت‌های دولت از مردم به هر صورت باید مشروع و قانونی باشد.

هدف از وضع و اخذ مالیات در گذشته، تأمین مالی دولت‌ها بود؛ اما به تدریج با آشکار شدن آثار اقدامات مالی دولت، مالیات به عنوان ابزاری برای رشد، ثبات و کاهش نابرابری تلقی گردید. وقتی دولت مالیات را افزایش می‌دهد و آن را صرف توسعه‌ی زیربناها می‌کند یا با کاهش مالیات شرکت‌ها، امکان سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را بالا می‌برد، هدف رشد را تعقیب می‌کند. افزایش مالیات بر مصرف می‌تواند ابزاری برای کاهش تقاضای کل و در تعقیب ثبات قیمت صورت گیرد و یا اعمال مالیات بر حمل و نقل تجملی و تخصیص درآمد به دست آمده به گسترش جاده‌های روستایی، گامی در کاهش نابرابری باشد. دولت در وضع و اخذ مالیات، اهداف فرهنگی و اخلاقی را نیز تعقیب می‌کند یا ممکن است این‌گونه باشد، گرچه در متون رایج، کمتر از این وجه سخن گفته می‌شود.

نکته ۱: مالیات برای پرداخت مخارج عمومی است. مخارج عمومی شامل کلیه مخارج دولت در خصوص فعالیت‌هایی است که براساس قانون در حداکثر رفاه کل جامعه است که به عنوان اصل هادی سیاست‌گذاری دولت و ساخت‌دهنده مالیه عمومی به‌شمار می‌آید.

نکته ۲: مالیات برای اجرای سیاست‌گذاری مالی است. اجرای سیاست‌گذاری مالی دارای سه دسته اثر مهم است که عبارتند از: آثار اقتصادی، آثار اجتماعی و آثار سیاسی.

مثال ۱: هدف از وضع و اخذ مالیات در گذشته بود؛ اما به تدریج و با آشکار شدن آثار اقدامات مالی دولت، مالیات به عنوان ابزاری برای تلقی گردید.

- | | |
|---|------------------------------------|
| (۱) تأمین مالی دولت‌ها - رشد و ثبات اقتصادی | (۲) کاهش نابرابری - رشد و ثبات |
| (۳) تأمین مالی دولت‌ها - افزایش تقاضای کل | (۴) کاهش نابرابری - کاهش تقاضای کل |

پاسخ: گزینه «۱» در گذشته دولت‌ها برای تأمین مالی، به وضع و اخذ مالیات مبادرت می‌کردند؛ اما به تدریج و با آشکار شدن آثار اقدامات مالی دولت، مالیات به‌عنوان ابزاری برای رشد، ثبات و کاهش نابرابری تلقی گردید.

کلاسیک‌ها مالیات را فقط برای جبران هزینه یکسری از وظایف دولت می‌پذیرفتند و آن وظایف نیز عمدتاً کالاها و خدمات عمومی ضروری و لازم برای ادامه کار فعالیت بازار بود. کینز با آوردن نظریه کلان خود و توجیه ضرورت دخالت دولت جهت حفظ ثبات اقتصادی، به ابزار سیاست‌های اقتصادی اهمیت بخشید. به عبارت دیگر، مالیات نه فقط برای تأمین هزینه تولید کالاها عمومی بلکه برای اجرای سیاست‌های اقتصادی دولت نیز کارآمد است.



که مثال ۲: منتسکیو مالیات را این‌گونه تعریف نموده است؟

- (۱) هیچ نوع مالیاتی وضع نمی‌شود مگر به‌موجب قانون
 - (۲) مالیات بخشی از دارایی فرد است که وی برای استفاده از باقیمانده آن می‌پردازد.
 - (۳) هیچ مالیات بر درآمدی عادلانه نیست که در آن پس‌انداز از مالیات معاف نشده باشد.
 - (۴) مالیات وسیله‌ای برای تأمین هزینه‌های دولت و ابزار اصلی دولت برای اطمینان از وجود تعادل عمومی و پولی در اقتصاد است.
- پاسخ: گزینه «۲» منتسکیو بیان می‌کند که مالیات قسمتی از دارایی است که هر شخص می‌پردازد برای این که بتواند از قسمت دیگر دارایی خود به آسودگی استفاده نماید.

عوامل تشخیص مالیات

پیش از آنکه عوامل تشخیص مالیات را ذکر کنیم، لازم است در این‌جا با دو اصطلاح نرخ متوسط مالیات و نرخ نهایی مالیات آشنا شوید، تا تجزیه و تحلیل تفاوت‌های نرخ‌های مالیاتی برای شما آسان‌تر شود.

نرخ نهایی و نرخ متوسط مالیات

در تجزیه و تحلیل مالیات‌ها بسیار مفید است که بین نرخ نهایی و نرخ متوسط مالیات تفاوت قائل شویم. نرخ متوسط مالیات از تقسیم کل مالیاتی که پرداخت می‌شود بر درآمد کل به‌دست می‌آید؛ مثلاً اگر شخصی درآمد کل ۳۰/۰۰۰ تومان کسب کند و مالیات بر درآمدی برابر ۳۰۰۰ تومان پرداخت کند، آن‌گاه نرخ متوسط مالیات برای او ۱۰ درصد خواهد بود.

نرخ نهایی مالیات، نرخ مالیاتی است که شما برای هر افزایش در درآمد خود می‌پردازید. برای مثال، فرض کنید که براساس قانون مالیات بر درآمد حاصل از حقوق و دستمزد - درآمد تا ۶۰/۰۰۰ ریال از پرداخت مالیات معاف است و به درآمد مزاد به ۶۰/۰۰۰ ریال تا ۱۰۰/۰۰۰ ریال نرخ مالیات ۱۰٪ و از ۱۰۰۰۰۰ تا ۲۰۰/۰۰۰ ریال، نرخ مالیات ۲۰٪ و از ۲۰۰/۰۰۰ به بالا، نرخ مالیات ۴۰٪ تعلق می‌گیرد. برای کسی که درآمدی معادل ۲۵۰/۰۰۰ ریال در ماه دارد، مالیات به صورت زیر محاسبه می‌شود:

$۴۰/۰۰۰ \times ۱۰\% = ۴۰۰۰$	مالیات برای ۱۰۰/۰۰۰ ریال اول درآمد
$۱۰۰/۰۰۰ \times ۲۰\% = ۲۰۰۰۰$	مالیات برای ۱۰۰/۰۰۰ ریال دوم درآمد
$۵۰/۰۰۰ \times ۴۰\% = ۲۰۰۰۰$	مالیات برای ۵۰/۰۰۰ ریال آخر درآمد
$۴۰۰۰ + ۲۰/۰۰۰ + ۲۰/۰۰۰ = ۴۴۰۰۰$	کل مالیات دستمزد

$$۴۰\% = \text{نرخ نهایی مالیات} \quad ، \quad ۱۷/۶\% \text{ یا } ۰/۱۷۶ = \frac{۴۴۰۰۰}{۲۵۰/۰۰۰} = \text{نرخ متوسط مالیات}$$

با توجه به کل مالیات که شخص مورد نظر پرداخته است و درآمد کل او، نرخ متوسط مالیات ۱۷/۶ درصد محاسبه می‌شود. در حالی که نرخ نهایی مالیات، یعنی مالیاتی که برای درآمد اضافی مثلاً از ۹۴۲/۰۰۰ تا ۲۵۰/۰۰۰ ریال پرداخته است، با نرخ ۴۰٪ محاسبه شده است.

نکته ۳: نرخ متوسط مالیاتی (Average Tax Rate (ART)) از تقسیم کل مالیات به مأخذ مالیات به‌دست می‌آید، پس می‌توان گفت: نرخ نهایی مالیات (Marginal Tax Rate (MTR)) از تغییرات مقادیر مالیات به تغییرات مقادیر درآمد به‌دست می‌آید.

$$ATR = \frac{\text{کل مبلغ مالیات}}{\text{مأخذ مالیات}} \quad \text{MTR} = \frac{\text{تغییرات مقادیر مالیات}}{\text{تغییرات مقادیر درآمد}} = \frac{\text{تغییرات مقادیر مالیات}}{\text{تغییرات مقادیر درآمد}}$$

نکته ۴: از نقطه نظر تجزیه و تحلیل رفتاری مالیات‌دهندگان، نرخ نهایی مالیات است که حائز اهمیت می‌باشد؛ مثلاً در مقابل این تصمیم که چند ساعت و یا چقدر کار کنیم، نرخ مالیاتی مورد توجه قرار می‌گیرد که برای ساعات اضافی کار باید بپردازیم. به عبارت دیگر، به این نکته فکر می‌کنیم که در مقابل یک ساعت کار بیشتر که از اوقات فراغت خود کسر می‌کنیم، چقدر می‌توانیم به‌دست آوریم که قابل خرج کردن باشد و به «جیب» ما برود. همچنین یک بنگاه اقتصادی در مقابل یک تصمیم سرمایه‌گذاری به سود ناشی از سرمایه‌گذاری اضافی فکر می‌کند و سود خالص قابل تصرف را ملاک تصمیمات خود قرار می‌دهد.

که مثال ۳: اگر کل مالیات پرداختی را بر درآمد کل تقسیم کنیم، کدام‌یک از گزینه‌های زیر به‌دست می‌آید؟

- (۱) پایه مالیاتی
- (۲) نرخ مالیات
- (۳) نرخ متوسط مالیات
- (۴) نرخ نهایی مالیات

پاسخ: گزینه «۳» نرخ متوسط مالیات، نرخ است که شخص برای هر افزایش در درآمد خود می‌پردازد.

$$MTR = \frac{\text{تغییرات مقادیر مالیات}}{\text{تغییرات در مقادیر درآمد}} = \frac{\text{تغییرات مقادیر مالیات}}{\text{تغییرات در مقادیر درآمد}}$$

حال پس از آشنا شدن با نرخ نهایی و نرخ متوسط مالیاتی، به فراگیری عوامل تشخیص مالیاتی می‌پردازیم. عوامل تشخیص مالیات به سه دسته زیر تقسیم می‌گردد:

مأخذ و مبنای مالیات (Tax Base)، نرخ مالیات (Tax Rate) و مبلغ مالیات که در ادامه توضیح داده خواهد شد.

- ۱- **مأخذ و مبنای مالیات (Tax Base):** عین شیء یا موضوعی است که مالیات طبق شرایطی به آن تعلق می‌گیرد. به عبارت دیگر، مبنای مالیات، عامل، متغیر یا هر مفهوم دیگری است که مالیات بر آن طبق قانون وضع می‌شود. صاحب‌نظر دیگری مأخذ مالیات را این‌گونه بیان می‌کند: یک واحد ارزش یا امتیاز یا مالی که مالیات بر آن بسته و عایدی مالیاتی از روی آن محاسبه می‌گردد. مأخذ و مبنای مالیات را می‌توان به دو دسته تقسیم‌بندی کرد:
- ۱) مأخذ و مبنای اقتصادی مالیات (Economic Tax Base) (درآمد، ثروت و مصرف) که ارزش آن‌ها به ارزیابی افراد نسبت به این میناها بستگی دارد.
- ۲) مأخذ و مبنای اقتصادی (Non-Economic Tax Base) (مالیات سرانه)

کلمه مثال ۴: مینا یا پایه مالیاتی ثروت کدام است؟

- ۱) عوارض راه ۲) عوارض نوسازی ۳) مالیات سرانه ۴) مالیات حقوق و دستمزد

پاسخ: گزینه «۳» مأخذ، مینا و یا پایه مالیاتی، یک واحد ارزش، امتیاز یا مالی را شامل می‌شود. که مالیات بر آن بسته و عایدی مالیاتی از روی آن محاسبه می‌گردد. به عبارت دیگر، مبنای مالیات، عامل، متغیر یا هر مفهوم دیگری است که مالیات بر آن، طبق قانون وضع می‌شود. مینا یا پایه مالیاتی ثروت، مالیات سرانه می‌باشد.

۲- **نرخ مالیات (Tax Rate):** درصدی از مأخذ مالیات است که مبنای محاسبات مالیات مورد نظر قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، نرخ مالیات در هر مینا، اندازه اخذ مالیات را با توجه به قوانین و آئین‌نامه‌های مالیاتی دولت‌ها در مینای مورد نظر نشان می‌دهد.

انواع نرخ مالیات

نرخ مالیات به سه نوع تقسیم می‌شود:

- ۱- نرخ تناسبی (Proportional Rate) ۲- نرخ تصاعدی (Progressive Rate) ۳- نرخ تنازلی (Regressive Rate)

۱- نرخ تناسبی

به نرخي اطلاق می‌شود که بدون توجه به تغییرات مبنای مالیات، همیشه ثابت است. این نرخ، به یک نسبت مساوی به مقادیر متغیر مبنای مالیات تعلق می‌گیرد.

در یک ساختار مالیات تناسبی، نرخ متوسط مالیات با نرخ نهایی مالیات یکسان و برابر خواهد بود؛ زیرا نرخ مالیاتی با اندازه مأخذ و مبنای مالیات تغییر پیدا نمی‌کند. این ساختار در نمودار مقابل نشان داده شده است.



کلمه مثال ۵: در نظام مالیاتی متشکل از مالیات‌های تناسبی، نرخ مالیات.....

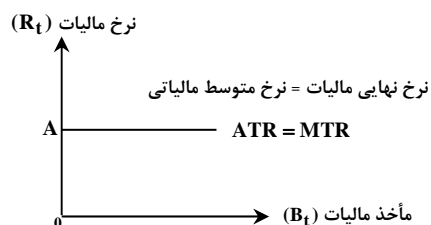
- ۱) با تغییرات مأخذ مالیات ثابت است. ۲) با کاهش مأخذ مالیات کاهش می‌یابد.
- ۳) با سرعت کمتری از افزایش مأخذ مالیات افزایش می‌یابد. ۴) متناسب با افزایش مأخذ مالیات افزایش می‌یابد.

پاسخ: گزینه «۱» بالاخره همه مالیات‌ها از محل درآمد پرداخت می‌شوند. اگر بار مالیات برای خانوارها به صورت یک نسبت ثابت باشد، آن را مالیات نسبی می‌خوانیم. به عبارت دیگر، نرخ تناسبی به نرخي اطلاق می‌شود که بدون توجه به تغییر مبنای مالیات، همیشه ثابت است.

کلمه مثال ۶: در سیستم مالیات بر درآمد تناسبی.....

- ۱) نرخ نهایی مالیات از نرخ متوسط مالیات بزرگ‌تر است. ۲) نرخ متوسط مالیات از نرخ نهایی مالیات بزرگ‌تر است.
- ۳) نرخ نهایی مالیات و نرخ متوسط مالیات با هم برابرند. ۴) هیچ‌کدام.

پاسخ: گزینه «۳» در سیستم مالیات بر درآمد تناسبی، بدون توجه به تغییرات درآمد، مبنای مالیات همیشه ثابت است؛ یعنی بار مالیات برای خانوارها به صورت یکسان و یک نسبت ثابت می‌باشد. در یک ساختار مالیات تناسبی، نرخ متوسط مالیات با نرخ نهایی مالیات برابر است؛ زیرا نرخ مالیاتی به‌اندازه مأخذ و مبنای مالیات تغییر پیدا نمی‌کند.





مدرسای شریف

فصل چهارم

« سیاست‌های مالی دولت و ظرفیت مالیاتی »

سیاست‌های اقتصادی

سیاست‌های اقتصادی به مجموعه اقدامات و دخالت‌های دولت در اقتصاد به منظور تحقق اهداف اقتصادی و اجتماعی معین، با استفاده از ابزارهای تحت مهار خود در چارچوب امکانات و محدودیت‌ها اطلاق می‌گردد. هدف اساسی از سیاست‌های دولت، عبور از وضع موجود و رسیدن به وضع مطلوب است. سیاست‌های دولت نوعاً در ارتباط با یکدیگر و به طور هماهنگ اعمال می‌گردند. وضعیت مطلوب مشترک همه اقتصادها، حصول تعادل‌های اساسی توأم با اشتغال مناسب و رشد و توسعه اقتصادی است.

بدیهی است که اقتصاد محض سرمایه‌داری، سروکار چندانی با سیاست‌های اقتصادی نداشته باشد. پنداشت کلاسیک‌ها این بود که تعادل پایدار و مطلوب را سازوکارهای بازار، متأثر از رفتار انسان اقتصادی که معقول است، تحقق خواهد بخشید. بنابراین، نیازی به دخالت دولت در امور اقتصادی نمی‌باشد. اما دوران‌های تند و بحران‌های کشنده، این تخیل نادرست را فروپاشید و این واقعیت کلی را آشکار کرد که عدم تعادل، حالت عمومی اقتصادهای آزاد است. در اوج یکی از همین بحران‌ها (بحران بزرگ ۱۹۲۹ میلادی) است که سرانجام فضای عمومی برای طرد نظریات کلاسیک و نئوکلاسیک آماده شد و کینز بر مبنای نظریه عمومی خود، حصول و حفظ تعادل‌های اساسی اقتصاد را در شمار مسئولیت دولت‌ها قرار داد و برای تحقیق این امر آن‌ها را به سیاست‌گذاری به‌ویژه سیاست‌های مالی موظف کرد.

تحولات پس از جنگ جهانی، بر تثبیت قیمت‌ها و مهار تورم و حصول و حفظ تعادل تراز پرداخت‌ها با هدف تعادل اشتغال مطلوب در سیاست‌گذاری دولت افزود و تنها دولت‌ها به رشد و توسعه متعادل جوامع خود، بسیار دل بستند: تحقق هدف‌هایی که در جهان امروز با مشکلات بیشتری، به‌ویژه در کشورهای در حال رشد، نسبت به گذشته روبه‌رو است.

پیدایی تورم‌های رکودی، درایت و تیزبینی خاصی را از سوی سیاست‌گذاران می‌طلبد. فاصله زیادشونده توسعه ایجاد می‌کند که کشورهای در حال توسعه نیازمند مرکب‌های بسیار تندرو باشند تا این فاصله را بپیمایند. این مرکب‌ها را در اقتصاد، با نام برنامه‌ها و برنامه‌ریزی‌ها می‌شناسند.

آنچه درخصوص اهداف کلی از اعمال سیاست‌های اقتصادی گفته شد، مطلبی متعارف است. مسئله اصلی آن‌ها رهایی و شکستن دوره‌های شوم است. اساساً اگر رهایی از قیودات اقتصاد مسلط جهانی تحقق نیابد و اگر دوره‌های شوم فقر شکسته نشوند، سیاست‌گذاری‌هایی که در راستای اهداف متفاوت انجام می‌گیرند، بی‌فایده خواهند بود و حکایت مثبت بر سندان کوفتن است. گذشته از آن، در یک جامعه اسلامی، از آنجا که توسعه اقتصادی معنایی وسیع‌تر از معنای معمول آن می‌یابد و تحقق عدالت اجتماعی رکن اساسی این معناست، سیاست‌گذاری اقتصادی باید به سوی تحقق عدالت اجتماعی سوق یابد.

اهداف سیاست‌های اقتصادی

اهم اهداف سیاست‌های اقتصادی را می‌توان به صورت زیر بیان کرد:

- ۱- رهایی از وابستگی
- ۲- تحقق عدالت اجتماعی
- ۳- رشد و توسعه اقتصادی
- ۴- ایجاد و حفظ تعادل‌های اساسی اقتصاد
- ۵- تثبیت و حفظ ثبات قیمت‌ها
- ۶- حصول و حفظ شرایط اشتغال مطلوب و مبارزه با رکود
- ۷- مبارزه با تورم رکودی

تقسیم‌بندی اهداف سیاست‌های اقتصادی از نظر زمانی

اهداف سیاست‌های اقتصادی را می‌توان از نظر زمانی به دو هدف کوتاه‌مدت و بلندمدت تقسیم‌بندی کرد:

۱- اهداف سیاست‌های اقتصادی کوتاه‌مدت

این اهداف را می‌توان در سه چهره تأمین اشتغال مطلوب، تثبیت قیمت‌ها و تحصیل تعادل تراز پرداخت‌ها معرفی نمود.

۲- اهداف سیاست‌های اقتصادی بلندمدت

این اهداف را می‌توان در چهره‌های زیر معرفی نمود:

- | | | |
|--|---------------------------------|---------------------------|
| (الف) تخصیص صحیح منابع | (ب) بازپخش درست‌تر درآمد و ثروت | (ج) بهبود رفاه و مصرف ملی |
| (د) حمایت ترجیحی از بخش‌های خاص و اولویت دادن به آن‌ها | (هـ) حصول و حفظ حد مطلوب جمعیت | |

سیاست‌های اقتصادی که به منظور رسیدن به هدف‌های اقتصادی دولت طرح و اجرا می‌گردند، به دو گروه سیاست‌های پولی و سیاست‌های مالی تقسیم می‌گردند. سیاست‌های پولی آن گروه از تدابیر و برنامه‌های دولت هستند که از طریق سیستم پولی کشور رسیدن به هدف‌های اقتصادی را تضمین می‌کنند. برای مثال، هنگامی که دولت برای پایین آوردن نرخ بهره اقدام به انتشار اسکناس اضافی می‌کند، مقامات دولتی برای رسیدن به هدف‌های اقتصادی خود به سیاست‌های پولی متوسل می‌گردند.

سیاست‌های مالی آن گروه از سیاست‌های اقتصادی دولت هستند که رسیدن به هدف‌های اقتصادی را از طریق هزینه‌ها و درآمدهای دولت امکان‌پذیر می‌سازند. به عبارت دیگر، هنگامی که دولت به منظور ارشاد اقتصاد از سیاست مالی استفاده می‌نماید، برای رسیدن به هدف‌های اقتصادی خود بودجه یا درآمد و مخارج عمومی را مورد استفاده قرار می‌دهد. بودجه با ارقام درآمد و هزینه‌های عمومی، ابزار سیاست مالی دولت می‌باشند.

تا قبل از دهه ۱۹۴۰-۱۹۳۰، مهم‌ترین وسیله‌ی ارشاد اقتصاد، سیاست پولی بود. در این دهه تحت تأثیر کتاب نظریه عمومی کینز که در سال ۱۹۳۶ منتشر شد، دولت‌ها به اهمیت نقش سیاست‌های مالی در رسیدن به هدف‌های اقتصادی خود پی بردند. از آن پس، سیاست‌های مالی همواره هماهنگ با سیاست‌های پولی به منظور ارشاد اقتصاد به کار گرفته شده‌اند.

سیاست‌های مالی

برای بحث بیشتر درباره‌ی سیاست مالی، این سیاست‌ها را به دو گروه سیاست‌های مالی کوتاه‌مدت، که به منظور رسیدن به هدف‌های کوتاه‌مدت اقتصادی تنظیم می‌گردند، و سیاست‌های مالی بلندمدت، که نیل به هدف‌های بلندمدت اقتصادی را امکان‌پذیر می‌سازند، تقسیم می‌کنیم.

تعریف سیاست‌های مالی

تغییرات آگاهانه در اندازه، ترکیب و زمان‌بندی هزینه‌ها و درآمدهای مالیاتی دولت‌ها را سیاست‌های مالی می‌گویند. هزینه‌ها یا مخارج دولت‌ها نوعی تزریق درآمد به حساب می‌آیند و مالیات‌ها نوعی نشت درآمد محسوب می‌شوند. تغییری که در سطح فعالیت‌های اقتصادی دولت‌ها رخ می‌دهد، ناشی از تفاوت بین هزینه‌های دولت و درآمدهای ناشی از مالیات‌ها و سایر منابع تأمین درآمد است که بعضی از صاحب‌نظران آن را تغییر آگاهانه در وضعیت بودجه دولت‌ها تعبیر و تفسیر می‌نمایند. در اغلب سیستم‌های مالی کشورها، اندازه هزینه‌های دولتی و درآمدهای مالیاتی ثابت نیستند، بلکه به محض تغییر سطح درآمد، آن‌ها هم تغییر می‌یابند. برای مثال، بخش اعظم از کل مالیات‌های دریافتی توسط دولت ایران از مالیات‌های مستقیم به دست می‌آید. تغییر به دست آمده در بودجه دولت‌ها شاید ناشی از تصمیمات دولت‌ها در مورد تغییر نرخ‌های مالیاتی و یا مخارج خود دولت‌ها باشد و شاید از تغییر سطح درآمد ملی ناشی شده باشد.

سیاست‌های مالی کوتاه‌مدت

هدف‌های اقتصادی کوتاه‌مدت دولت، تأمین اشتغال کامل، کنترل تورم و ضدتورم اقتصادی (ثبات قیمت‌ها)، تعادل در تراز پرداخت‌ها و نیل به نرخ رشد اقتصادی مطلوب فرض می‌شود؛ زیرا دستیابی به این هدف‌ها رفاه اقتصادی جامعه را افزایش می‌دهد. اولین مسئله‌ای که باید به آن اشاره کنیم، این است که دستیابی هم‌زمان به هدف‌های فوق امکان‌پذیر نمی‌باشد. غالباً حرکت در جهت یکی از این هدف‌ها باعث دوری از هدف دیگر می‌شود. در این صورت مسئله انتخاب از بین هدف‌ها مطرح می‌گردد، ولی قبل از بحث تفصیلی درباره‌ی هدف‌های کوتاه‌مدت سیاست‌های مالی، اشاره به متعادل‌کننده‌های خودکار ضروری به نظر می‌رسد. توجه به متعادل‌کننده‌هایی که در سیستم اقتصادی وجود دارند و تا حدودی به طور اتوماتیک نیل به هدف‌های اقتصادی دولت را امکان‌پذیر می‌سازند و مسئولیت سیاست‌های مالی دولت را سبک‌تر می‌نمایند، دارای اهمیت زیادی است.

هدف‌های سیاست مالی کوتاه‌مدت

۱- هدف اشتغال کامل

اشتغال کامل به معنی این نیست که تمام افراد در سن اشتغال، دارای شغلی باشند. برخی از این افراد ممکن است به دلایل پزشکی قادر به کار کردن نباشند؛ برخی دیگر ممکن است در حال عوض کردن شغل باشند و در این فاصله زمانی بیکار می‌باشند. به خاطر تضاد هدف اشتغال کامل با سایر هدف‌ها (که در زیر به برخی از آن‌ها اشاره خواهیم کرد)، هدف دولت‌ها غالباً ایجاد شغل برای تمام جمعیت فعال اقتصاد نمی‌باشد، بلکه هدف حداکثر ساختن میزان اشتغال با توجه به محدودیت‌هایی است که سایر هدف‌ها به وجود می‌آورند.

غالباً ما سه نوع بیکاری را از یکدیگر متمایز می‌سازیم:

- ۱- بیکاری ناشی از کمبود تقاضا
- ۲- بیکاری اصطلاحی
- ۳- بیکاری ساختاری

نوع اول، همان‌طور که از عنوان آن برمی‌آید، بیکاری‌ای است که ناشی از مقدار تقاضای کل غیرکافی می‌باشد. این نوع بیکاری، بیکاری کینزی یا ادواری خوانده می‌شود و برای از میان بردن آن باید تقاضای کل افزایش یابد.



نوع دوم، از تحرک شغلی نیروی کار (تغییر شغل یا انتقال از یک شغل به شغل دیگر) ناشی می‌شود و غالباً بیکاری کوتاه‌مدت است. نوع سوم با عدم تعادل ساختاری در بازار کار ارتباط دارد. علت ممکن است عدم آموزش یا نداشتن مهارت بخشی از نیروی کار برای اشتغال در پاره‌ای از مشاغل یا دوری محل کار از محل زندگی بیکاران از نظر جغرافیایی باشد. تغییرات نسبی در عرضه و تقاضا غالباً این نوع بیکاری را به وجود می‌آورند. مثلاً رقابت کالاهای خارجی با کالاهای ساخت کشور ممکن است تقاضا برای کارگرانی را کاهش دهد که در صنعت نساجی کار می‌کرده‌اند (مهارت مورد نیاز برای صنعت نساجی را دارا هستند)، در حالی که پیشرفت تکنولوژی تقاضا برای کارگران در صنایع الکترونیک را افزایش دهد؛ چون کارگری که در نتیجه‌ی رقابت خارجی در صنعت نساجی بیکار شده است، فاقد مهارت لازم برای کار در صنایع الکترونیک است، با وجود نیاز به کارگر در این صنعت، بیکار می‌ماند.

نکته ۱: هر یک از سه نوع بیکاری مورد اشاره، درمان خاص خود را دارد. بیکاری اصطلاحی می‌تواند با افزایش اطلاعات در مورد فرصت‌های اشتغال، کاهش یابد.

بیکاری ساختاری را افزایش آموزش مهارت یا تشویق بنگاه‌های اقتصادی به ساختمان کارخانه در مناطق محروم کاهش می‌دهد. بیکاری ناشی از کمبود تقاضای کل، با افزایش تقاضای کل کاهش می‌یابد؛ پس سیاست‌های اقتصادی مناسب برای کاهش هر یک از سه نوع بیکاری فوق، باید سیاست‌های متفاوتی باشند.

کج مثال ۱: کدام نوع بیکاری از تحرک شغلی نیروی کار ناشی می‌شود و اغلب بیکاری کوتاه‌مدت تلقی می‌شود؟

- (۱) بیکاری اصطلاحی
(۲) بیکاری ناشی از کمبود تقاضا
(۳) بیکاری ناشی از اوضاع و احوال اقتصادی
(۴) بیکاری ناشی از کمبود عرضه

پاسخ: گزینه «۱» بیکاری اصطلاحی از تحرک نیروی کار (تغییر شغل و یا انتقال از یک شغل به شغل دیگر) ناشی می‌شود و غالباً بیکاری کوتاه‌مدت است.

۲- هدف ثبات قیمت‌ها

برای اغلب مردم آشکار است که چرا باید اشتغال کامل هدف سیاست اقتصاد کلان باشد. هزینه‌ی اقتصادی بیکاری برحسب مقدار کالایی که تولید نمی‌شود و هزینه‌ی اجتماعی آن برحسب فقر بیکاران، واضح است. اما این که چرا باید هدف سیاست اقتصادی نرخ تورم پایین باشد، چندان آشکار نمی‌باشد. مقصود ما از تورم چیست؟ تورم افزایش مستمر در سطح عمومی قیمت‌هاست و به وسیله‌ی شاخص قیمت‌ها که میانگین موزون قیمت بسیاری از کالاها و خدمات است، اندازه‌گیری می‌شود.

چرا نرخ بالای تورم نامطلوب است؟ یکی از دلایل این است که نرخ بالای تورم توزیع درآمد و ثروت را از نظر اجتماعی غیرعادلانه می‌سازد. غالباً در زمانی که تورم شدید وجود دارد، صاحبان درآمدهای ثابت مانند حقوق‌بگیران، مقداری از قدرت خرید خود را از دست می‌دهند. آنان که دارای درآمد غیرثابت هستند و درآمدشان سریع‌تر از شاخص قیمت افزایش می‌یابد، از تورم سود می‌برند.

از نظر اقتصادی نیز غالباً تورم شدید باعث کاهش ارجحیت نقدینه می‌شود و خرید بی‌دلیل کالاهای مصرفی با دوام را افزایش می‌دهد که این انتقال برای قسمتی از عوامل تولید از یک بخش به بخش دیگر نامناسب می‌باشد.

۳- هدف تعادل تراز پرداخت‌های خارجی

تراز پرداخت‌های خارجی یک کشور، حساب مبادلات اقتصادی بین ساکنان آن کشور و بقیه‌ی جهان در فاصله زمانی مشخصی است. این تراز براساس اصول حسابداری دوطرفه ساخته می‌شود؛ یعنی هر معادله دارای یک ثبت بدهکار و یک ثبت بستانکار است. هر معامله‌ای که باعث دریافت وجه از خارج شود، به عنوان قلم بستانکار و هر معامله‌ای که باعث پرداخت وجه به خارج شود، به عنوان قلم بدهکار ثبت می‌شود.

بدین ترتیب، واردات کالا در ستون بدهکار، اما پرداخت آن در ستون بستانکار ثبت می‌گردد.

صادرات کالا در ستون بستانکار و دریافت وجه در مقابل آن در ستون بدهکار منعکس می‌گردند؛ اما کسری تراز پرداخت‌ها یا عدم تعادل در تراز پرداخت‌های خارجی چه مفهومی دارد؟ اگر برای یک کشور واردات بیشتر از صادرات باشد، آن کشور در تراز پرداخت‌های خارجی دارای کسری خواهد بود و برعکس اگر صادرات کشور بیش از واردات آن باشد، کشور در تراز پرداخت‌های خارجی دارای مازاد می‌باشد. کسری و مازاد تراز پرداخت‌های خارجی، هر دو معرف عدم تعادل در تراز هستند و این عدم تعادل فشارهای اقتصادی در کشور به وجود می‌آورد؛ بنابراین حفظ تعادل در تراز پرداخت‌های خارجی نیز یکی از هدف‌های سیاست‌های اقتصاد کلان می‌باشد.

۴- هدف رشد اقتصادی

رشد به معنی افزایش ظرفیت تولید اقتصاد است. برای دستیابی به این هدف باید در زمان حال از مصرف چشم‌پوشی کرد و مقداری از منابع را به منظور افزایش مصرف در آینده اختصاص داد. بدین معنی که منابع در دسترس یا باید مصرف جاری را برآورده سازند یا صرف افزایش قدرت تولید به منظور افزایش مصرف در آینده گردند. افزایش قدرت تولید در آینده با سرمایه‌گذاری ممکن می‌گردد.



مدرسای شریف

فصل پنجم

« کلیات، تعاریف و اصول بودجه »

مفهوم بودجه

بودجه در اصل یک واژه‌ی فرانسوی است. این واژه در زبان‌های فارسی و انگلیسی نیز از زبان فرانسه اقتباس شده است؛ اما رویه‌ی تنظیم بودجه و به تصویب رساندن آن در پارلمان، ابتدا از کشور انگلستان شروع شده است.

واژه‌ی بودجه (budget) که یک واژه‌ی فرانسوی است، از واژه‌ی قدیمی بوژت (bougette)، به معنای کیف یا کیسه‌ی چرمی، گرفته شده است. در انگلستان، کیف چرمی‌ای که محتوی آن صورت مخارج مورد نیاز پادشاه بود، توسط خزانه‌دار وی که بعداً وزیر دارایی نامیده شد، برای تصویب و جوه مورد نیاز پادشاه به پارلمان عرضه می‌شد و کیف «باجت» (budget) نامیده شد و به تدریج اطلاق اصطلاح بودجه از کیف به محتویات آن تغییر یافت. به عبارت دیگر، صورت‌حساب‌های مزبور به تدریج در یک صورت‌حساب واحد گنجانده و با عنوان «باجت» در انگلیس و «بودجه» در فرانسه به کار رفت و در سایر زبان‌ها نیز استفاده شد.

قبل از انقلاب مشروطه چنین واژه‌ای در زبان فارسی وجود نداشته است، اما پس از آن، چون در قانون اساسی ایران مباحثی از قوانین اساسی بلژیک و فرانسه اقتباس شد، این واژه نیز وارد قانون محاسبات عمومی ایران گردید.

تاریخچه بودجه

با وجود اهمیتی که بودجه عمومی در سازمان اداری و مملکتی و بنگاه‌های خصوصی دارد، موضوع تهیه و پیشنهاد بودجه و اجرای آن و قراردادن سازمان مالی و سازمان اداری بر اساس تهیه و اجرای بودجه جدیداً شروع و متداول شده است. شروع این رویه و اهمیت آن از وقتی آغاز گردید که در اثر کوشش‌ها و مبارزاتی که در طول تاریخ به عمل آمد، ابتدا در انگلستان و بعداً در سایر کشورها حق وضع مالیات و تصویب مخارج عمومی به منتخبان مردم واگذار شد. پیدایش حکومت مشروطه و مقررات مهمی که برای نظارت عموم در دخل و خرج کشور در چنین کشوری وجود دارد، باعث گردید که موضوع بودجه به سرعت اهمیت زیادی به دست آورد.

از ابتدای حکومت نرمان‌ها (در اوایل قرن سیزدهم) در انگلستان اعیان و ثروتمندان آن کشور، عدم رضایت خود را از وضع مالیات‌ها به وسیله پادشاهان ابراز نمودند و بر علیه مالیات‌هایی که قبلاً رضایت مالیات‌دهندگان جلب نشده بود، اعتراض می‌نمودند. البته این اعتراضات تا مدتی جنبه فردی و شخصی داشت، ولی در سال ۱۲۱۵ میلادی کلیه اعیان و مالکان بزرگ کشور انگلیس متحد شدند و جان، پادشاه انگلیس را وادار کردند که حقوقی برای آنان قائل شود. این حقوق در سندی به نام منشور آزادی‌ها یا منشور کبیر (Magna Caria) که به امضاء پادشاه مزبور رسید، مندرج می‌باشد.

همین حق تصویب مالیات‌ها و عوارض که در سال ۱۲۱۵ میلادی در انگلستان از طرف پادشاه به پارلمان آن کشور اعطا گردید تا سال ۱۶۱۶ عملاً اجرا نشد و پس از آن سال به موجب «لایحه حقوق»، این حق تثبیت شد. با وجود این نباید این حق را با حق تصویب سالانه بودجه اشتباه گرفت، زیرا مالیاتی که یکبار تصویب می‌شد، حکومت حق داشت برای همیشه آن را وصول کند. نظارت پارلمان در امر مخارج و تصویب برنامه خرج دولت و دستگاه اداری در انگلستان از سال ۱۳۴۴ میلادی آغاز گردیده و در آن سال برای بار اول در پارلمان آن کشور اظهار شد که پارلمان نه تنها باید مالیات‌ها و عوارض را به تصویب برساند، بلکه باید نسبت به مصرف وجوه عمومی از طرف دولت و دستگاه اداری نیز اظهار نظر کند.

توفیق پارلمان برای وادار کردن حکومت به تسلیم چنین صورت‌حساب‌ها و اطلاعاتی در باب مخارجی دستگاه حکومت، بیشتر در مواقعی انجام می‌شد که حکومت برای تأمین کسری خرج خود، احتیاج به وضع مالیات جدیدی داشته و آن مالیات را برای تصویب به پارلمان عرضه می‌نموده است. در آن موقع پارلمان برای تصویب آن، حکومت را وادار به تسلیم صورت‌حساب‌هایی از مخارج دولت و اثبات لزوم چنین مخارجی می‌ساخت و دولت ناچار می‌شد این صورت‌حساب‌ها را تنظیم و تسلیم پارلمان نماید.

به تدریج این رویه عمومیت پیدا کرده، یعنی هر ساله وزیر مالیه آن کشور در موقع معینی از سال برای وضع مالیات‌های جدید و پیشنهاد آن مالیات‌ها به پارلمان، صورتی هم از مخارج سالانه و جاری کشور تسلیم پارلمان می‌نموده و بدین ترتیب صورت پیش‌بینی مخارج و درآمدهای عمومی کشور پس از سال‌های متمادی اختلاف بین حکومت و پارلمان به‌طور منظم تسلیم پارلمان شده و روش تهیه و پیشنهاد بودجه آغاز گردیده است. در اثر این تحول تدریجی، سرانجام در اوایل قرن ۱۸ میلادی موضوع تهیه و تصویب بودجه و الزام حکومت به اجرای بودجه مصوب در کشور انگلیس عملی گردید.

علاوه بر تصویب بودجه، مقام صلاحیت‌دار که بودجه را تصویب می‌کند، باید حق داشته باشد نظارت کند که آیا این بودجه در عمل به همان ترتیب اجرا شده و یا دستگاه اجرایی به میل و نظر خود، در آن تغییراتی داده است. در صورتی که چنین ضمانت اجرایی وجود نداشته باشد، تصویب بودجه اهمیت خود را از دست خواهد داد و به همین جهت در کلیه کشورها این حق برای پارلمان شناخته شده که در اجرای بودجه نظارت نماید. پس از تکمیل جریان تصویب و اجرای بودجه در انگلستان به ترتیبی که بیان کردیم، به سرعت سایر کشورها آن را قبول کردند و از آن پیروی نمودند. در فرانسه این جریان با آغاز انقلاب کبیر آن کشور در سال ۱۷۸۹ شروع شد، ولی در آن کشور نیز سال‌ها حق پارلمان منحصر به تصویب مالیات‌ها بود و حق تصویب مخارج و حق نظارت در اجرای بودجه در آن کشور نیز در اواخر قرن نوزدهم شروع شده ولی اجرای کامل این روش منوط به درجه قدرت و ضعف اصول مشروطیت و حقوق و اختیارات مجلس نمایندگان در آن کشورها بود.

تاریخچه بودجه در ایران

قبل از مشروطیت، نظارت مردم در حداقل بوده است و شاه در رأس حکومت قرار داشت؛ به طوری که در دوران سلطنت پادشاهان صفوی تمام درآمدها و عواید کشور در اختیار شاه بود و تمام مخارج نیز به فرمان و تصویب شخص او صورت می‌گرفت. خزانه دولت و آنچه از مالیات‌های گوناگون و عواید مستقیم و غیرمستقیم و درآمدهای رسمی یا اتفاقی به خزانه وارد می‌شد، به شخص شاه تعلق داشت و میان عواید دولت و سلطنت، امتیاز و تفاوتی نبود. مردم، صاحب مجلس و پارلمان نبودند. شاه شخصی به نام وزیر دفتر (وزیر مالیه) را مأمور می‌ساخت تا بودجه کشور را تنظیم کند. در هر استان و شهری مسئول دولت به نام مستوفی بود که دفاتری به نام کتابچه داشت. بودجه مرکز و شهرستان‌ها به وسیله مستوفیان تهیه می‌گردید. بودجه هر شهرستان عنوان کتابچه آن شهرستان را داشت. مسئول هر کتابچه در مرکز، یک نفر مستوفی بود و ممکن بود یک مستوفی کتابچه چند شهرستان را تهیه کند. این مستوفیان عده‌ای کارمند داشتند که به «میرزا قلم‌دان» مصطلح بودند و کارشان ثبت و نگهداری دفاتر بود. رئیس مستوفی‌ها، مستوفی‌الممالک بود که وزیر مالیه بود. با انقلاب مشروطه، در زمینه بودجه قوانینی رواج یافت که عمدتاً از قوانین بودجه فرانسه نشأت می‌گرفت. طبق قانون اساسی و متمم آن، ظاهراً مجلس محور قدرت قرار گرفت و تصویب بودجه به مجلس واگذار شد.

در ایران اولین بودجه کشور را به روش جدید، پس از مشروطیت، مرحوم صنیع‌الدوله هدایت، وزیر مالیه در سال ۱۲۸۹ هجری شمسی تهیه کرد و چون نامبرده قبل از پیشنهاد بودجه به مجلس شورای ملی در دوره دوم مورد سوء قصد قرار گرفت، وزیر بعد از او بودجه تهیه شده به نام او را به مجلس دوم پیشنهاد کرد. این بودجه علاوه بر اینکه با دقت و صداقت خاصی تهیه شده بود، دارای مقدمه مفصلی است که اصول مربوط به تهیه بودجه را در کشورهای دارای حکومت دموکراسی توصیف کرده و همچنین فواید چنین ترتیبی را برای نمایندگان و عموم مردم تشریح کرده است.

کلمه مثال ۱: از جنبه تاریخی، نخستین موضوعی که در بودجه‌ریزی مورد توجه قرار گرفته است، چه چیزی بوده است؟

۲) تعیین درآمدهای واقعی دولت‌ها

۱) تعیین درآمدها و هزینه‌های واقعی دولت‌ها

۴) ارزیابی عملکرد واقعی دولت‌ها

۳) تعیین هزینه‌ها و پرداخت‌های واقعی دولت‌ها

پاسخ: گزینه «۲» از جنبه تاریخی نخستین موضوعی که در بودجه‌ریزی مورد توجه قرار گرفته است، تعیین درآمدهای واقعی دولت‌هاست و این ابتدایی‌ترین قدمی است که در راه تنظیم بودجه برداشته شده است.

تعاریف بودجه

دیدگاه‌ها، نظریه‌ها و تعاریف به زمان و مکان مربوط می‌شود. تعاریف مربوط به بودجه، متأثر از نظریه‌های اقتصادی در مورد دولت است و دیدگاه‌های موجود در این زمینه نیز تحت تأثیر شرایط متفاوت سیاسی، اقتصادی و فرهنگی جوامع است. تعاریف بودجه در روند شکل‌گیری بودجه صورت گرفته‌اند. به‌طور کلی در میان انواع تعاریفی که از بودجه شده، سه دسته‌ی عمده را می‌توان تشخیص داد:

الف) تعاریفی که بر جنبه‌ی سیاسی بودجه تأکید دارند. در این گروه از تعاریف، ریشه‌ی اصلی تنظیم بودجه را باید در عامل سیاسی جستجو کرد. بودجه بعد از تشکیل حکومت‌های پارلمانی شکل گرفت؛ یعنی از زمانی که حق نظارت مردم بر درآمدها و هزینه‌های دولت از طریق سازوکارهای نمایندگی تحقق یافت. در انگلستان، نمایندگان پارلمان می‌خواستند درآمدها و هزینه‌های دولت را کنترل کنند و مایل نبودند بدون رضایت آن‌ها مالیات را وضع کنند، یا بدون کنترل، آن‌ها را از اموال عمومی خرج کنند. بدین سبب بود که به تدریج درآمدها و هزینه‌های دولت در سندی تنظیم شد و تصویب پارلمان ضرورت یافت، تا آنجا که در قرن نوزدهم، اراده‌ی قانون‌گذار در تنظیم و اجرای بودجه از ضروریات دموکراسی - حکومت مردم بر مردم - شناخته شد. در تعاریفی که در این دوره شکل گرفت، بودجه یکی از اصلی‌ترین جریان‌های سیاسی جامعه فرض شد و نظارت و کنترل بر اجرای آن، از مؤثرترین و مفیدترین ابزار تفکیکی قوای سه‌گانه و کنترل این قوا توسط یکدیگر در آمد.

اهمیت نهادن و تأکید بر نقش سیاسی بودجه باعث گنجاندن آن در اغلب قوانین اساسی حکومت‌های پارلمانی و تصویب قوانین و مقررات مربوط به نحوه‌ی عملکرد بودجه تحت عنوان «قانون محاسبات عمومی» در اولین دوره‌های قانون‌گذاری شده است.

معمولاً در ماده‌ی یک این قانون، بودجه تعریف می‌شود؛ چنان‌که اولین قانون محاسبات عمومی ایران که در سال ۱۲۹۰ ه. ش (مصادف با ۲۱ صفر سال ۱۳۲۹ ه. ق) به تصویب رسید در ماده‌ی اول مقرر می‌دارد:

«بودجه‌ی دولت سندی است که معاملات دخل و خرج مملکت برای مدت معینی در آن پیش‌بینی و تصویب شده باشد. مدت مزبور را سنه‌ی مالی می‌گویند و عبارت است از یک سال شمسی».



در تاریخ ۱۰ اسفند ۱۳۱۲ ه. ش قانون محاسبات عمومی جدیدتری به تصویب مجلس شورای ملی رسید که نسبت به قانون سابق تا اندازه‌ای کامل‌تر بود. در ماده اول این قانون، بودجه با تغییرات جزئی چنین تعریف شده است:

«بودجه، لایحه‌ی پیش‌بینی کلیه عواید و مخارج مملکتی است برای مدت یک سال شمسی که به تصویب مجلس شورای ملی رسیده باشد.»
با کمی دقت در تعاریف بیان شده روشن می‌شود که بنیان‌گذاران بودجه‌ی ایران با اطلاق واژه‌های سند و لایحه‌ی بودجه و پیروی از اصل تصویب بودجه توسط نمایندگان منتخب مردم، بیشتر، اهداف سیاسی را دنبال می‌کردند و بر جنبه‌های سیاسی بودجه تأکید می‌ورزیدند.

کج مثال ۲: قانون محاسبات عمومی براساس کدام دسته از فعالیت‌های مربوط به بودجه به‌وجود آمد؟

- (۱) سیاسی (۲) اقتصادی و مالی (۳) برنامه‌ای (۴) مدیریتی

پاسخ: گزینه «۱» بودجه از جنبه‌های مختلف تعریف شده که یکی از اصلی‌ترین تعاریف بودجه از جنبه سیاسی است و به بعد از تشکیل حکومت‌های پارلمانی مربوط می‌شود. قوانین و مقررات مربوط به بودجه در مجموعه‌ای از قوانین تحت عنوان قانون محاسبه عمومی آمده است. بنابراین قانون محاسبه عمومی مربوط به تعاریف بودجه از جنبه سیاسی است.

(ب) تعاریفی که بر جنبه‌های اقتصادی و مالی تأکید دارند. در اینکه نظریه‌های نظام مالی به‌طور اعم و نظریه‌های نظام بودجه به‌طور اخص از بطن نظریه‌های اقتصادی زاده شده‌اند، تردیدی وجود ندارد. در واقع بودجه شاهرگ حیات اقتصادی دولت است که در شریان‌های آن، منابع مالی و اقتصادی جاری است.

تأکید بر جنبه‌های مالی و اقتصادی در تعاریف بودجه بیشتر بعد از گذار از اقتصاد کلاسیک به اقتصاد نئوکلاسیک صورت گرفت. در این دوران با گسترش دامنه‌ی فعالیت‌ها و عملیات دولت، حجم بودجه‌ها نیز به سرعت افزایش یافت و در نتیجه، تغییر و تحولات بودجه‌ای نیز در دو زمینه‌ی نظری و عملی به شدت به تحولات اقتصادی و مالی پیوند خورد. همزمان با این تحولات، دگرگونی‌های تاریخی و اقتصادی عظیمی از جمله دعوت از دولت برای مداخله‌ی بیشتر در امور اقتصادی و تولیدی (کینزی‌ها)، بودجه را به صورت اساسی‌ترین و اصلی‌ترین ابزار کنترل و ارشاد اقتصادی و مالی درآورد. در این دوران تعریف بودجه نیز از تحولات و تغییرات، تأثیر پذیرفت و کانون تأکید از جنبه‌های سیاسی - اجتماعی به جنبه‌های اقتصادی و مالی تغییر یافت. در اینجا به سه نمونه از این تعاریف اشاره می‌کنیم:

۱- «بودجه عبارت است از یک طرح مالی که در آن نیازمندی‌های پولی دولت به‌طور کلی برای مدت محدودی پیش‌بینی می‌شود.»

۲- «بودجه عبارت است از طرحی جامع در قالب اصطلاحات مالی که به‌وسیله‌ی آن، یک برنامه‌ی جاری برای مدت معینی اجرا می‌شود.»

۳- بودجه عبارت است از:

(الف) طرحی مالی که هم به عنوان شالوده‌ای برای پیش‌بینی عملیات آتی و هم برای کنترل آن عملیات به‌کار می‌رود؛

(ب) تخمین از مخارج و درآمدهای آتی؛

(ج) طرح نظام‌دار برای بسیج امکانات و حداکثر استفاده از منابع انسانی، مادی و سایر منابع.

در تعاریفی که ذکر شد، به‌کار بردن عباراتی چون «طرح نظام‌دار»، «طرح مالی» و «طرحی جامع در قالب اصطلاحات مالی» در مورد بودجه، همگی حاکی از اهمیت جنبه‌های اقتصادی و مالی در بودجه است.

کج مثال ۳: طبق ماده یک قانون محاسبات عمومی، بودجه دولت عبارت است از:

«سندی که معاملات دخل و خرج مملکت برای مدت در آن پیش‌بینی و تصویب شده باشد»

- (۱) یک سال شمسی (۲) یک سال قمری (۳) سنه مالی (۴) گزینه ۱ و ۳

پاسخ: گزینه «۴» بودجه‌ی دولت، سندی است که معاملات دخل و خرج مملکت برای مدت معینی در آن پیش‌بینی و تصویب شده باشد. مدت مزبور را سنه‌ی مالی می‌گویند و عبارت است از یک سال شمسی.

کج مثال ۴: تعریف زیر از بودجه بر کدام‌یک از جنبه‌های بودجه تأکید دارد؟

«بودجه عبارت است از طرح نظام‌دار برای بسیج امکانات و حداکثر استفاده از منابع انسانی، مادی و سایر منابع»

- (۱) سیاسی (۲) مدیریتی (۳) مالی و اقتصادی (۴) برنامه‌ای

پاسخ: گزینه «۳» در تعریف بودجه به عنوان طرح نظام‌دار برای بسیج امکانات و حداکثر استفاده از منابع انسانی، مادی و سایر منابع، به‌کار بردن عبارتی مانند طرح نظام‌دار بر جنبه مالی و اقتصادی در بودجه تأکید دارد.

(ج) تعاریفی که بر جنبه‌های برنامه‌ای و مدیریتی بودجه تأکید دارند.

همه‌ی نویسندگان و متخصصان امور مالی اتفاق نظر دارند که اصولاً شرایط فرهنگی، سیاسی و اقتصادی حاکم بر جوامع، ادامه و بقای حیات دولت‌ها را بدون «برنامه و برنامه‌ریزی» غیرممکن می‌سازد. به همین علت، امروزه واژه‌های بودجه و برنامه در هم ادغام یا مترادف هم گشته‌اند؛ مثلاً «بودجه‌ی برنامه‌ای» یا با هم استفاده می‌شوند؛ مانند «برنامه و بودجه». به هر حال امروزه مفهوم هر کدام از این دو با دیگری قابل درک است.

کج مثال ۵: ارکان اصلی تعریف بودجه کدامند؟

- (۱) محدوده زمانی، برنامه‌های مالی، درآمدها و هزینه‌ها
 (۲) قانونی بودن، محدوده زمانی، درآمدها و هزینه‌ها
 (۳) پیش‌بینی، طرح مالی، نحوه اجرای برنامه‌ها
 (۴) پیش‌بینی، دوره زمانی محدود، درآمدها و هزینه‌ها

پاسخ: گزینه «۴» ارکان اصلی بودجه شامل پیش‌بینی، دوره زمانی محدود، درآمدها و هزینه‌ها می‌باشد. طبق ماده یک قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶، بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی است که منجر به نیل به سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود و از سه قسمت به شرح زیر تشکیل می‌شود:
 ۱- بودجه عمومی دولت ۲- بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها ۳- بودجه مؤسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه کل کشور منظور می‌شود.

نکته ۱: ماهیت مشترک برنامه و بودجه در عامل پیش‌بینی نهفته است و همین ویژگی موجب تمایز آن دو از صورت‌حساب‌ها و تجزیه و تحلیل‌های مالی است.

نکته ۲: تصویر فردای سازمان باید امروز با تصمیم مدیران ترسیم شود. این آینده‌نگری را برنامه‌ریزی و تبدیل برنامه‌ها به زبان پول را بودجه می‌نامیم.

کج مثال ۶: آینده‌نگری با تصمیم‌گیری مدیران، بر تعاریف بودجه از جنبه تأکید دارد و تبدیل برنامه‌ها به زبان پول را می‌نامند.

- (۱) برنامه‌ای و مدیریتی - بودجه
 (۲) سیاسی - برنامه‌ریزی بودجه
 (۳) اقتصادی و مالی - برنامه‌ریزی بودجه
 (۴) برنامه‌ای و اقتصادی - بودجه

پاسخ: گزینه «۱» مدیران سازمان‌های مختلف برای این‌که بتوانند یک تصویر روشن از آینده داشته باشند تا بتوانند براساس آن یک تصمیم استراتژیک و کاربردی بگیرند باید با توجه به شرایط و وضع موجود آینده را پیش‌بینی کنند. در تعاریفی که از بودجه از جنبه برنامه‌ای و مدیریتی شده است بر آینده‌نگری مدیران تأکید شده و طبق تعریفی که به این جنبه مربوط می‌شود، تبدیل برنامه‌ها به زبان پول و چیزی را که دارای ارزش مشخص و قابل محاسبه می‌باشد بودجه نامیده‌اند.

کج مثال ۷: هرچه نقش دولت در اقتصاد کشور بیشتر باشد، دولت می‌تواند بودجه.....

- (۱) خود را بیشتر کاهش دهد.
 (۲) خود را بیشتر افزایش دهد.
 (۳) را به عنوان عاملی جهت کاهش هزینه‌ها و افزایش درآمدها به کار گیرد.
 (۴) را به عنوان ابزاری جهت تنظیم سیاست‌های اقتصادی به کار برد.

پاسخ: گزینه «۴» هرچه نقش دولت در اقتصاد کشور بیشتر باشد، دولت می‌تواند بودجه را به عنوان ابزاری جهت تنظیم سیاست‌های اقتصادی کشور به کار برد. بودجه که دارای دو طرف درآمدها و هزینه‌های عمومی می‌باشد. دولت می‌تواند از طریق سیاست‌های مالی که توسط مالیات‌ها و هزینه‌های عمومی اجرا می‌شود و در واقع همان دو طرف بودجه می‌باشد جهت مبارزه با رکود، تورم، کاهش نرخ بیکاری، افزایش تولید و به طور کلی ثبات و تنظیم سیاست‌های اقتصادی استفاده نماید.

سیر تکاملی قانون محاسبات عمومی در ایران نیز از روند بالا پیروی کرده است. ماده‌ی اول این قانون مصوب اول شهریور ۱۳۶۶، بودجه را برنامه‌ی مالی دولت دانسته و آن را چنین تعریف می‌کند:

«بودجه کل کشور برنامه‌ی مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه (می‌شود) و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی است که منجر به نیل به سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود و از سه قسمت زیر تشکیل می‌شود:
 ۱- بودجه‌ی عمومی دولت شامل:

- الف) پیش‌بینی دریافت‌ها و منابع تأمین اعتبار که در سال مالی مستقیماً یا غیرمستقیماً به وسیله دستگاه‌ها از طریق حساب‌های خزانه‌داری کل اخذ می‌گردد؛
 ب) پیش‌بینی پرداخت‌هایی که از محل درآمد عمومی یا اختصاصی برای دستگاه‌های اجرایی صورت می‌گیرد؛
 ۲- بودجه‌ی شرکت‌های دولتی و بانک‌ها شامل پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار؛
 ۳- بودجه‌ی مؤسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه‌ی کل کشور منظور می‌شود.
 بودجه‌ی فعلی کل کشور در قالب بودجه‌ی عمومی دولت و بودجه‌ی شرکت‌های دولتی ظاهر می‌گردد.

نکته ۳: هر سه جنبه‌ی سیاسی، مالی و برنامه‌ای جزء ماهیت بودجه‌اند، لذا هر تعریفی از بودجه باید بر این پایه‌های سه‌گانه، تکیه داشته باشد. با وجود این، هر دسته از تعاریف بودجه به مناسبت شرایط و اوضاع و احوال حاکم، بر یکی از جنبه‌های سه‌گانه‌ی فوق تأکید بیشتری نموده است. به بیان دیگر، هر نوع بودجه به مفهوم واقعی آن دارای آثار و ابعاد سیاسی، مالی و برنامه‌ای است و این سه بُعد از هم جدانشدنی و ذاتی بودجه است و در همدیگر تأثیر متقابل و مداوم دارند.



مدرسان شریف

فصل ششم

« سیکل بودجه و سازمان‌های بودجه‌ای »

سازمان‌های بودجه‌ای (بازیگران بودجه)

نظام مالی دولت و به دنبال آن سیستم حسابداری دولتی، تحت تأثیر شبکه عظیم و پیچیده‌ای از تصمیم‌گیری‌های مراجع قانونی کشور و طی گردش کار و مراحل عملیاتی گسترده قرار می‌گیرد. در ادامه وظایف مسئولان و واحدهای ذیربط به‌طور مختصر مطرح می‌گردد.

نقش قوه مقننه در تدوین سیاست‌های اقتصادی و مالی

مجلس شورای اسلامی یکی از مراجعی است که پس از قانون اساسی در تدوین سیاست عمومی اقتصادی مملکت نقش دارد. بدین ترتیب که براساس نظام اقتصادی و مالی تعیین شده در قانون اساسی مبادرت به تعیین خط‌مشی‌های کلی و سیاست عمومی اقتصادی می‌نماید. مثلاً در قانون اساسی، فعالیت‌های بخش خصوصی مکمل فعالیت‌های اقتصادی بخش دولتی و تعاونی عنوان شده است که تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط آن باید به‌وسیله قانون تعیین شود. بدین ترتیب مسائل متعددی وجود دارد که باید به‌وسیله قانون‌گذار مشخص شود، زیرا این مسائل در برنامه‌های اقتصادی که به‌وسیله دولت تعیین می‌شود، نقش مهمی را ایفا می‌کند.

مجلس شورای اسلامی و کمیسیون‌های آن به‌ویژه کمیسیون برنامه و بودجه نقش اساسی در بررسی لایحه بودجه کشور دارد و علاوه بر این کمیسیون دیوان محاسبات مجلس در جهت تحقق اهداف دیوان محاسبات کشور کمک‌های قابل توجهی به دیوان می‌نماید.

دیوان محاسبات

دیوان محاسبات کشور، نهاد نظارت‌کننده از طرف «ملت» بر درآمدها و هزینه‌های دولت است. دیوان محاسبات علاوه بر کنترل هزینه‌ها، وظیفه ایجاد نظم و انضباط مالی در دستگاه‌های دولتی و آگاهی بخشیدن به مسئولان اجرایی و مدیران دولتی در خصوص رعایت قوانین و مقررات را نیز برعهده دارد. هدف دیوان محاسبات کشور با توجه به اصول مندرج در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، عبارت است از: اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی به‌منظور پاسداری از بیت‌المال با روش‌های زیر:

الف - کنترل عملیات و فعالیت‌های مالی کلیه وزارت‌خانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند.

ب - بررسی و حسابرسی وجوه مصرف شده و درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار در ارتباط با سیاست‌های مالی تعیین شده در بودجه مصوب با توجه به گزارش عملیاتی و محاسباتی اخذ شده از دستگاه‌های مربوطه.

ج - تهیه و تدوین گزارش حاوی نظرات در مورد گزارش تفریغ بودجه و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی.

در اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی، وظیفه عمده دیوان محاسبات کشور چنین بیان شده است:

«دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارت‌خانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبار مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوط را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌کند. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود.»

کمالی مثال ۱: دیوان محاسبات به عنوان جزئی از کدام یک از قوای سه‌گانه در تدوین سیاست‌های مالی ایفای نقش می‌کند؟

- ۱) قوه مقننه ۲) قوه مجریه ۳) هیئت دولت ۴) قوه قضاییه

✓ پاسخ: گزینه «۱» مجلس شورای اسلامی و کمیسیون‌های آن به‌ویژه کمیسیون برنامه و بودجه نقش اساسی در بررسی لایحه بودجه کشور دارد و علاوه بر این کمیسیون دیوان محاسبات مجلس در جهت تحقق اهداف دیوان محاسبات کشور کمک‌های قابل توجهی به دیوان می‌نماید. مجلس شورای اسلامی یکی از مراجعی است که پس از قانون اساسی در تدوین سیاست عمومی اقتصادی مملکت نقش دارد. بدین ترتیب که براساس نظام اقتصادی و مالی تعیین شده در قانون اساسی مبادرت به تعیین خط‌مشی‌های کلی و سیاست عمومی اقتصادی می‌نماید.

کمالی مثال ۲: هدف اصلی دیوان محاسبات کشور با توجه به اصول مندرج در قانون اساسی چیست؟

- ۱) اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی به منظور پاسداری از بیت‌المال ۲) اجرای برنامه‌های اقتصادی دولت در راستای قانون
۳) اعمال کنترل مالی و اقتصادی به صورت دوره‌ای ۴) بررسی و تأثیر گزارش اقتصادی تنظیم شده توسط دولت

✓ پاسخ: گزینه «۱» دیوان محاسبات یکی از نهادهای تحت نظر قوه مقننه می‌باشد که به عنوان نماینده مردم و از طرف ملت بر درآمدها و هزینه‌های دولت نظارت می‌کند. این نهاد یک هدف عمده دارد که آن عبارت است از: اعمال کنترل و نظارت مالی به صورت مستمر جهت پاسداری از بیت‌المال از سه روش ذیل: کنترل عملیات و فعالیت‌های مالی کلیه وزارت‌خانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء بودجه کل کشور استفاده می‌کنند. بررسی و حسابرسی وجوه مصرف‌شده و درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار در ارتباط با سیاست‌های مالی تعیین شده در بودجه مصوب با توجه به گزارش عملیاتی و محاسباتی اخذ شده از دستگاه‌های مربوطه. تهیه و تدوین گزارش حاوی نظرات در مورد گزارش تفریغ بودجه و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی.

نقش قوه مجریه در تنظیم خط‌مشی‌های اقتصادی

۱- هیئت دولت

دولت به عنوان مظهر قوه مجریه براساس سیاست عمومی اقتصادی مملکت که به‌وسیله مجلس شورای اسلامی تعیین شده است، می‌بایست برنامه‌های اقتصادی لازم را تهیه نماید. این برنامه به صورت برنامه‌های بلندمدت و طرح‌های عمرانی چندساله و یا به صورت برنامه‌های کوتاه‌مدت تهیه می‌شود. بدیهی است بودجه سالیانه دولت دربرگیرنده اعتبارات جاری و عمرانی می‌باشد که پس از تهیه می‌بایست به تصویب قوه مقننه برسد.

۲- شورای اقتصاد

شورای اقتصاد به منظور هدایت و هماهنگ کردن امور اقتصادی کشور مرکب از عده‌ای از وزیران به شرح زیر و رئیس کل بانک مرکزی ایران و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به ریاست رئیس جمهور تشکیل می‌شود:

- ۱- وزیر امور اقتصادی و دارایی ۲- وزیر کار و امور اجتماعی ۳- وزیر جهادکشاورزی ۴- وزیر بازرگانی ۵- وزیر صنایع و معادن ۶- وزیر نفت ۷- وزیر نیرو
یکی از معاونان رئیس جمهور و برحسب ضرورت سایر وزیران نیز در جلسات شرکت خواهند کرد.

شورای اقتصاد وظایف زیر را عهده‌دار خواهد بود:

- ۱- تعیین هدف‌های کلی برنامه‌های عمرانی کشور.
- ۲- بررسی خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی جهت طرح در هیئت وزیران.
- ۳- اظهارنظر نسبت به برنامه‌های عمرانی جهت طرح در هیئت وزیران.
- ۴- تعیین خط‌مشی تنظیم بودجه کل کشور.
- ۵- بررسی بودجه کل کشور برای طرح در هیئت وزیران.
- ۶- اتخاذ تصمیم درباره مسائلی که مسئولان دستگاه‌های اجرائی در زمینه اجرای طرح‌ها و فعالیت‌ها با آن مواجه و در شورا مطرح می‌نمایند.
- ۷- تصویب اصول و سیاست‌ها و ضوابط مربوط به اعطای وام از محل اعتبارات عمرانی به مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و سایر مؤسسات در بخش عمومی و شهرداری‌ها به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- ۸- تصویب اصول و سیاست‌ها و ضوابط مربوط به اعطای وام و یا مشارکت دولت در سرمایه‌گذاری مؤسسات خصوصی از طریق بانک‌ها و مؤسسات اعتباری تخصصی به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- ۹- تصویب اصول و سیاست‌ها و ضوابط مربوط به اخذ وام و اعتبارات خارجی که توسط کمیته‌ای مرکب از نمایندگان وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و بانک مرکزی ایران تنظیم و پیشنهاد خواهد شد.
- ۱۰- بررسی و اظهارنظر نسبت به آئین‌نامه‌ها و مقررات مربوط به اجرای این قانون و قوانین برنامه‌های عمرانی پنج‌ساله که توسط سازمان تهیه می‌شود، جهت طرح و تصویب در هیئت وزیران.

۱۱- وظایفی که در سایر قوانین به هیئت عالی برنامه محول گردیده است از تاریخ اجرای این قانون به عهده شورای اقتصاد خواهد بود.

تبصره - وظیفه دبیرخانه شورای اقتصاد را سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور عهده‌دار خواهد بود.



۳- وزارت امور اقتصادی و دارایی

نخستین وظیفه وزارت امور اقتصادی و دارایی در زمینه بودجه، همکاری با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در مورد پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار در بودجه است. علاوه بر این، تجهیز مالی برای اجرای برنامه‌های دولت و نیز نظارت بر پرداخت‌های خارجی دولت (مانند سرمایه‌گذاری، پرداخت وام و مشارکت در خارج از کشور) و نگهداری حساب آن‌ها نیز به این وزارتخانه محول گشته است.

وصول درآمدهای دولت از تمام منابع و نیز تمام پرداخت‌های آن از طریق این وزارتخانه انجام می‌یابد و به همین جهت تمام حساب‌های دولت، چه در طرف دریافت‌ها و چه در جهت پرداخت‌ها، در «خزانه‌داری کل» که جزئی از این وزارتخانه است، متمرکز شده است که شرح آن در ذیل می‌آید.

همچنین وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است گزارش عملکرد بودجه کل کشور را هر سال پس از دریافت صورت‌حساب (عملکرد دستگاه‌های اجرایی و بررسی و تطبیق آن‌ها با قوانین و مقررات جاری و تنظیم نهایی تا پایان آذرماه ارائه نماید).

وظیفه مهم دیگر وزارت امور اقتصادی و دارایی «نظارت مالی» بر بودجه - (نظارت قبل از خرج) است.

خزانه

خزانه یا به عبارت صحیح‌تر خزانه عمومی، یک سازمان مالی بسیار وسیع و شامل مجموعه دواير متمرکز در وزارت دارایی و ذی‌حساب‌های آن در ادارات دارایی شهرستان‌هاست که نقش و وظیفه اصلی آن، دریافت و اداره کلیه وجوه دولتی و درآمدهای اختصاصی وزارتخانه‌ها و بنگاه‌های دولتی و کلیه وجوه حاصل از قرضه یا اعتبارات خارجی و بالاخره هرگونه عایدی دستگاه‌های دولتی یا وابسته به دولت - به استثنای وجوه متعلق به بانک‌های دولتی و شرکت سهامی بیمه ایران - و همچنین پرداخت کلیه مخارج آن‌ها در حدود قوانین و مقررات موجود است. چون تمام عواید و مخارج دستگاه‌های دولتی در چارچوب بودجه دولت پیش‌بینی می‌شود، می‌توان گفت نقش و وظیفه خزانه به تضمین اجرای قانون بودجه دولت محدود می‌گردد؛ ولی در واقع، تضمین اجرای قانون بودجه، نقش و وظیفه اصلی این سازمان را تشکیل می‌دهد. به موازات آن، خزانه، نقش‌ها و وظایف مختلف دیگری دارد که هر یک دارای اهمیت خاصی است.

خزانه‌داری کل، از طریق ذی‌حسابان خود یعنی رؤسای حسابداری وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، رؤسای حسابداری شهرستان‌ها، کلیه وجوه دولتی و درآمدهای اختصاصی وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و بنگاه‌های دولتی، اعم از مالیات، حقوق گمرکی و سود بازرگانی واردات، درآمد انحصارات و غیر آن را جمع‌آوری می‌کند و به‌طور مستقیم، کلیه وجوه حاصل از قرضه یا اعتبارات خارجی و عواید نفت را دریافت می‌دارد و در حساب متعلق به خود در بانک مرکزی متمرکز می‌سازد.

از اصل تمرکز وجوه دولتی در خزانه، استنباط می‌شود که هیچ‌یک از دستگاه‌های دولتی یا وابسته نمی‌توانند، مگر به‌موجب اجازه قانونی خاص، تمام یا قسمتی از درآمدهای خود را به مصرف مخارج خود برسانند و ملزم هستند که کلیه درآمدهای خود را به خزانه تحویل دهند و برای مخارج خود از خزانه وجوه لازم را تحصیل کنند.

کج مثال ۳: از اصل استنباط می‌شود که هیچ‌یک از دستگاه‌های دولتی یا وابسته نمی‌توانند، مگر به‌موجب اجازه قانونی خاص، تمام یا قسمتی از درآمدهای خود را به مصرف مخارج خود برسانند و ملزم هستند که کلیه درآمدهای خود را به خزانه تحویل دهند و برای مخارج خود از خزانه وجوه لازم را تحصیل کنند.

- (۱) انعطاف‌پذیری (۲) تحدیدی‌بودن هزینه‌ها (۳) تمرکز وجوه دولتی در خزانه (۴) تعادل

پاسخ: گزینه «۳» یکی از اصول بودجه، اصل عدم تخصیص یا اصل تمرکز وجوه دولتی در خزانه می‌باشد که به موجب آن هیچ درآمدی نباید به هزینه خاصی اختصاص داده شود و همه‌ی درآمدهای دولت باید به حساب خزانه واریز شود و پس از خزانه برای هزینه‌ها و مصارف مختلف تأمین مالی شود. البته در شرایط خاص و با مجوز قانونی، اختصاص درآمد خاص برای هزینه خاص بلامانع می‌باشد.

کج مثال ۴: خزانه‌داری کل از واحدهای تابعه کدام یک از دستگاه‌های دولتی می‌باشد؟

- (۱) مجلس شورای اسلامی (۲) وزارت امور اقتصادی و دارایی (۳) نهاد ریاست جمهوری (۴) سازمان برنامه و بودجه

پاسخ: گزینه «۲» خزانه‌داری کل یا به عبارت صحیح‌تر خزانه عمومی یک سازمان مالی بسیار وسیع و شامل مجموعه دواير متمرکز در وزارت دارایی و ذی‌حساب‌های آن در ادارات دارایی شهرستان‌هاست که نقش و وظیفه اصلی آن دریافت و اداره کلیه وجوه دولتی و درآمدهای اختصاصی وزارتخانه‌های دستگاه‌های دولتی و کلیه وجوه حاصل از قرضه یا اعتبارات خارجی و بالاخره هرگونه عایدی دستگاه‌های دولتی یا وابسته به دولت - به استثنای وجوه متعلق به بانک‌های دولتی و شرکت سهامی بیمه ایران - و همچنین پرداخت کلیه مخارج آن‌ها در حدود قوانین و مقررات موجود است.



مدرسان شریف

فصل هفتم

« طبقه‌بندی بودجه »

مقدمه

بودجه موارد استفاده متعدد و گوناگونی دارد. بودجه می‌تواند به عنوان ابزار برنامه‌ریزی، عامل کنترل و یا به عنوان وسیله‌ای جهت برقراری ارتباط بین دستگاه‌های دولتی مورد استفاده قرار گیرد.

به‌طور کلی، سیاست‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت دولت در سند بودجه اعلام می‌شود. برای تأمین نیازهای اطلاعاتی هر یک از موارد استفاده فوق، اطلاعات مربوط به پیش‌بینی درآمد و هزینه‌ها به انحاء و اشکال مختلف در لایحه بودجه طبقه‌بندی می‌شود. طبقه‌بندی هزینه‌ها و درآمدها زمینه لازم را برای تجزیه و تحلیل و تصمیم‌گیری فراهم می‌کند و به‌طور کلی طبقه‌بندی بودجه سبک و ترتیب ارائه اطلاعات را در سند بودجه مشخص می‌کند.

اهداف طبقه‌بندی بودجه‌ای

برقراری یک سیستم طبقه‌بندی نتایج زیر را دربر دارد:

- ۱- به لحاظ تفکیک برنامه‌ها، عملیات، درآمدها و هزینه‌های دولت و همچنین مشخص شدن دستگاه‌های اجرایی خاص که عهده‌دار وظایف مشخص هستند، برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری امکان‌پذیر می‌شود.
- ۲- 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 به‌طور چشم‌گیری بهبود می‌یابد.
- ۳- طبقه‌بندی بودجه‌ای اطلاعات لازم را به منظور تجزیه و تحلیل عملیات اقتصادی دولت فراهم می‌نماید، به‌طوری‌که دولت‌ها از این اطلاعات در زمینه برقراری سیاست‌های اقتصادی خاص و در جهت دستیابی به اهداف و وظایف خویش سود می‌جویند.
- ۴- 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.

طبقه‌بندی بودجه در سیر تکوین بودجه

بررسی اجمالی تاریخ تکامل بودجه‌بندی نشان می‌دهد که به موازات افزایش نقش‌های گوناگون دولت و به تبع آن تغییر تکامل نقش بودجه، همان‌طور که تعاریف مختلف بودجه شکل گرفته است، طبقه‌بندی جدیدی نیز در بودجه‌نویسی پدید آمده است و هر کدام از این طبقه‌بندی‌ها به دلایل خاصی معرفی شده و توسعه یافته‌اند.

از شروع بودجه‌بندی تا سال ۱۹۶۵، بودجه دولت به صورت سنتی یا متداول تهیه می‌شد و تأکید عمده روی کنترل هزینه‌های هر وزارتخانه یا سازمان معطوف بود. زمانی که از بودجه فقط کنترل مالی منظور بود، طبقه‌بندی هزینه‌ها و طبقه‌بندی سازمانی عمده‌ترین طبقه‌بندی بودجه‌ای به شمار می‌رفت. وقتی که عامل مدیریت و بهبود و کفایت در اداره امور بودجه‌نویسی وارد شد، طبقه‌بندی برنامه‌ای و عملیاتی پدیدار شد و با پیشرفت از بودجه در اداره اقتصاد ملی و ارتباط بودجه با برنامه‌ریزی و حسابداری، طبقه‌بندی اقتصادی معرفی شد.



رابط میان اهداف تهیه بودجه، تعریف و طبقه‌بندی‌های بودجه‌ای

اهداف تهیه بودجه	تعریف بودجه	طبقه‌بندی رایج
کنترل هزینه‌ها	سند دخل و خرج که برای یک سال پیش‌بینی و تصویب شده باشد.	طبقه‌بندی هزینه‌ها و طبقه‌بندی سازمانی
مدیریت و بهبود اداره امور	طرحی جامع در قالب اصطلاحات مالی	طبقه‌بندی عملیات
اداره اقتصاد ملی	برنامه مالی دولت برای یک سال آتی	طبقه‌بندی اقتصادی

انواع طبقه‌بندی در بودجه ایران

عنوان طبقه‌بندی	هدف	تقسیمات	مثال
طبقه‌بندی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار	چقدر باید خرج کرد	- درآمد مالیاتی - درآمد نفت و گاز - درآمد حاصل از انحصارات و مالکیت دولت - درآمد حاصل از خدمات و فروش کالا - حق بیمه، کمک‌های دریافتی، درآمدهای انتقالی و متفرقه - اصل و بهره وام‌ها و سود حاصل از سرمایه‌گذاری دولت - سایر منابع تأمین اعتبار	مالیات بر ثروت، واردات فروش مستقیم نفت سود سهام شرکت‌های دولتی - اجاره ساختمان‌های دولتی درآمدهای حاصل از خدمات - فروش کالا حق بیمه - کمک‌های دریافتی - درآمدهای انتقالی، درآمدهای متفرقه بهره وام‌های دولت در خارج از کشور اصل وام‌های دولت در خارج از کشور استفاده از وام‌های خارجی
طبقه‌بندی هزینه‌ها	چه کالاها و خدماتی باید خرید	- هزینه‌های پرسنلی - هزینه‌های اداری - هزینه‌های سرمایه‌ای - پرداخت‌های انتقالی	هزینه حقوق، مزایا هزینه سفر، مأموریت، اجاره خرید ساختمان، زمین کمک و اعانه، بخش عمومی
طبقه‌بندی عملیاتی	چرا باید خرج کرد	- امور - فصل - برنامه - طرح و فعالیت	امور عمومی - امور اقتصادی فصل آموزش و پرورش برنامه آموزش عالی طرح ایجاد آزمایشگاه شیمی فعالیت پرداخت حقوق
طبقه‌بندی سازمانی	کجا باید خرج کرد	- وزارتخانه‌ها - مؤسسات دولتی - شرکت‌های دولتی و بانک‌ها - مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی - مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت	وزارت مسکن و شهرسازی سازمان انرژی اتمی شرکت شیلات - بانک ملی ایران بنیاد شهید انقلاب اسلامی - سازمان تأمین اجتماعی سازمان بنادر و کشتیرانی

مثال ۱: در تهیه و تنظیم بودجه به صورت سنتی یا متداول، تأکید عمده روی بوده است.

۱) کنترل هزینه‌ها ۲) مدیریت و بهبود اداره امور ۳) اداره اقتصاد ملی ۴) طبقه‌بندی عملیات

پاسخ: گزینه «۱» از شروع بودجه‌بندی تا سال ۱۹۶۵ بودجه دولت به صورت سنتی یا متداول تهیه می‌شد و تأکید عمده بر کنترل هزینه‌های هر وزارتخانه یا سازمان بود.

انواع طبقه‌بندی بودجه‌ای

به‌طور کلی، طبقه‌بندی‌های بودجه‌ای را می‌توان به این صورت تقسیم کرد: **الف)** طبقه‌بندی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار (ب) طبقه‌بندی هزینه‌ها (ج) طبقه‌بندی عملیاتی (د) طبقه‌بندی سازمانی (ه) طبقه‌بندی اقتصادی.

الف) طبقه‌بندی درآمدها و واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

در بودجه‌ی کل کشور تا سال ۱۳۸۱، درآمدها براساس نوع آن، به سه گروه طبقه‌بندی می‌شدند: درآمد عمومی، درآمد اختصاصی و درآمد شرکت‌های دولتی. اکنون در بودجه عمومی دولت ایران، درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار در پنج گروه زیر تقسیم شده است و هر گروه به چند بخش و هر بخش در چند بند پیش‌بینی شده‌اند. منابع بودجه کل کشور در ۵ گروه طبقه‌بندی شده است:

۱- درآمدهای عمومی دولت ۲- واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ۳- واگذاری دارایی‌های مالی ۴- درآمدهای اختصاصی دولت ۵- درآمد شرکت‌های دولتی.

۱- درآمدهای عمومی دولت

منظور از درآمد طبق لایحه بودجه ۸۱، آن دسته از دادوستدهای بخش دولتی است که ارزش خالص را افزایش دهد. برابر ماده ۱۰ قانون محاسبات عمومی، درآمد عمومی عبارت است از درآمدهای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و مالیات و سود سهام شرکت‌های دولتی و درآمد حاصل از انحصارات و مالکیت و سایر درآمدهایی که رد قانون بودجه‌ی کل کشور تحت عنوان درآمد عمومی منظور می‌شود. درآمدها پس از وصول باید در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز شوند. پرداخت‌ها از محل این درآمدها، در قالب سه عنوان کلی «اعتبارات هزینه» و «اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی)» و «اعتبارات تملک دارایی‌های مالی» به حساب هزینه‌ی مربوط منظور می‌شوند؛ به عبارت دیگر، کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی در ایران وجوه لازم برای انجام دادن اعتبارات هزینه و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را با توجه به اعتبارات تخصیص‌یافته از خزانه‌ی وزارت امور اقتصادی و دارایی دریافت می‌کنند و طبق مقررات به مصرف می‌رسانند.

نظر به اینکه درآمدها اساساً متعلق به دولت است (نه دستگاه دولتی وصول‌کننده‌ی آن)، ارتباط مستقیمی بین وصول و مصرف آن وجود ندارد. اصل پذیرفته شده آن است که وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی باید بتوانند در چارچوب اعتبارات مصوب و با رعایت شرایط و مقررات عمومی یکسان، از این درآمد استفاده کنند. بنابراین، مصرف درآمد عمومی تابع قانون محاسبات عمومی، قانون برنامه و بودجه، قوانین بودجه سالانه کل کشور و سایر قوانین و مقررات عمومی دولت است. البته، در موارد استثنایی ممکن است طبق قانون خاصی مصرف بخشی از اعتبارات مصوب بودجه‌ی عمومی دولت (که از محل درآمد عمومی تأمین می‌شود) از شمول قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنا شود که در این صورت، همان قانون معمولاً مقررات و نحوه‌ی مصرف این اعتبارات را تعیین می‌نماید.

اقدام درآمد عمومی. درآمد عمومی در قانون بودجه کل کشور شامل بخش‌های زیر است:

بخش اول. مالیات‌ها که به مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم تقسیم‌بندی می‌شود	بخش دوم. دریافت کمک‌های اجتماعی
بخش سوم. دریافت کمک‌های بلاعوض	بخش پنجم. درآمدهای خدمات و فروش کالا
بخش ششم. درآمدهای جرایم و خسارات	بخش چهارم. درآمدهای اموال و دارایی
بخش هفتم. درآمدهای متفرقه	

۲- واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

بند اول. برداشت از دارایی‌های نفت خام (فروش صادرات نفت خام)

بند دوم. درآمد گاز

بند سوم. فروش ساختمان‌ها و تأسیسات (اموال وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی)

بند چهارم. فروش و واگذاری اراضی (اموال وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی)

بند پنجم. فروش ماشین‌آلات و تجهیزات (اموال وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی)

بند ششم. فروش و واگذاری سایر دارایی‌های سرمایه‌ای

۳- واگذاری دارایی‌های مالی

این عنوان معادل عبارت «سایر منابع تأمین اعتبار» بودجه عمومی دولت موضوع ماده ۱۲ قانون محاسبات عمومی کشور می‌باشد و شامل اقلامی است که عنوان درآمد ندارد و به منظور متعادل نمودن (درآمد = اعتبارات) و یا به عبارتی تأمین کسری بودجه عمومی دولت استفاده می‌گردد. این قسمت از منابع شامل موارد زیر است:

بند اول. استقراض از نظام بانکی - که استفاده از نظام اعتباری بانک مرکزی می‌باشد و طبق برنامه سوم توسعه در طول برنامه ممنوع می‌باشد.

بند دوم. فروش اوراق مشارکت که احکام آن در تبصره‌های بودجه مشخص می‌باشد و در سررسید باید بازپرداخت گردد.



مدرسان شریف

فصل هشتم

« روش‌های تنظیم بودجه »

مقدمه

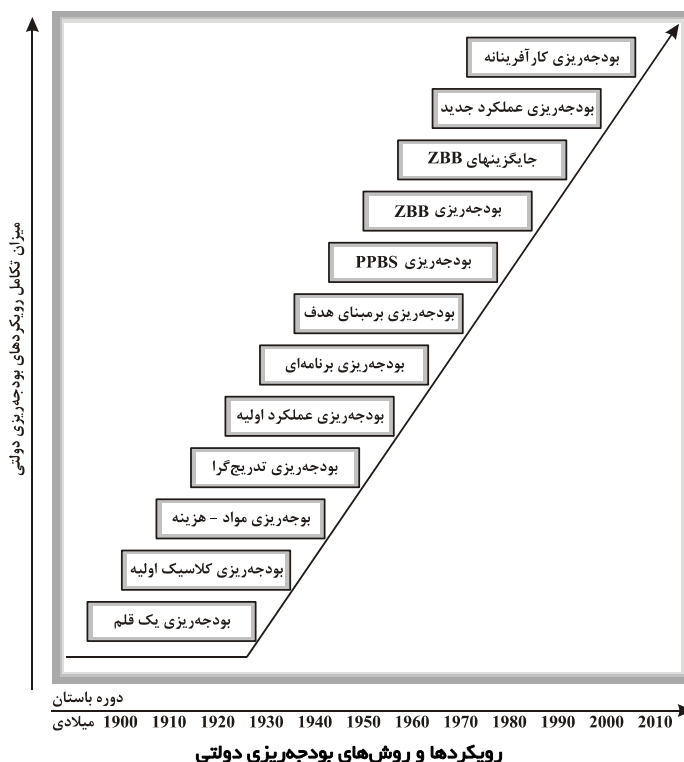
در خصوص نوع‌شناسی رویکردها و روش‌های بودجه‌ریزی دولتی، اندیشمندان مختلف با عنایت به علائق علمی به تناسب اقتضانات اقتصادی و اجتماعی نظام بودجه‌ریزی کشور خود اقدام به دسته‌بندی این رویکردها نموده‌اند. به‌عنوان نمونه، «سرتو» و همکارانش (۲۰۱۱ میلادی)، روش‌های بودجه‌ریزی دولتی به دو دسته کلی تقسیم می‌کنند:

- روش‌های کلاسیک: (شامل روش خودکار، روش افزایشی یا کاهششی، روش ارزیابی مستقیم، بودجه‌ریزی تدریجی)؛

- روش‌های مدرن: که در عرصه بین‌المللی، در قالب دو روش اصلی ساختاردهی شده‌اند که عبارتند از: روش‌های سبک آمریکایی (روش‌هایی همچون: «سیستم برنامه‌ریزی، طرح‌ریزی و بودجه‌ریزی» (PPBS)، «مدیریت بر مبنای هدف» (MBO) و «بودجه‌ریزی بر مبنای صفر» (ZBB) و روش‌های خلاقانه فرانسوی (همانند طرح‌ریزی مخارج دولتی از طریق «عقلانی‌سازی گزینه‌های بودجه‌ای».

روش‌های مدرن بودجه‌ریزی مبتنی بر تجزیه و تحلیل هزینه - فایده یا اثربخشی هزینه هستند و در عمل، نسبت به روش‌های کلاسیک از مطلوبیت بالاتری برخوردارند. تجزیه و تحلیل هزینه - فایده مشتمل بر تخصیص کارای منابع کمیاب از طریق سنجش هزینه‌ها و دستاوردهایی است که باید به‌عنوان نتیجه عملی گزینه‌ها حاصل شوند. حداکثر سودمندی به‌عنوان معیار انتخاب در میان پروژه‌های مختلف ایفای نقش می‌کند و بر این اساس پروژه‌هایی انتخاب می‌شوند که در سطح مشخصی از هزینه‌ها، نتایج را حداکثر می‌سازند یا منجر به همان اثر و پیامد با هزینه حداقل می‌شوند.

مؤلف این مجموعه با انجام مطالعات گسترده و بررسی نوع‌شناسی‌های صورت گرفته، اقدام به دسته‌بندی رویکردها و روش‌های بودجه‌ریزی دولتی در قالب نمودار نموده است.



رویکردها و روش‌های بودجه‌ریزی دولتی



رویکرد بودجه‌ریزی یک قلم

مطالعات «نیکولاس هنری» (۱۹۸۰ میلادی) نشان می‌دهد که تمامی دولت‌ها همیشه از روزگار دیوان‌های باستانی مصر، بابل و چین، نیاز به این داشتند که حساب هزینه‌ها در جایی نگهداری شود تا نشان دهد که پول افراد، گروه‌ها و نهادها چگونه به‌صورت سرجمع یا «یک قلم» هزینه شده است. وی معتقد است که در میان کشورهای غربی، انگلستان در اوایل قرن هیجدهم، از اصول و قواعدی استفاده نمود تا از آن برای پایه‌ریزی بودجه‌ریزی مدرن استفاده نماید؛ زمانی که بودجه به مرز کشمکش پادشاه و پارلمان تبدیل شده بود. (گفته می‌شود که کشمکش از قرن دوازدهم میلادی در انگلستان وجود داشته است). در زمانی که رهبران آمریکا در سال ۱۷۸۹ مشغول تدوین قانون اساسی بودند، «توماس لینچ» (۱۹۷۹ میلادی) براساس مطالعاتش دریافت که آغازگر اصلاحات جدید در نظام بودجه‌ریزی به واسطه مقابله با فساد بوده است و نه دغدغه افزایش کارایی دولت.

این روش در سال ۱۹۰۷ در ایالات متحده آمریکا، یک سال پس از آنکه دفتر مطالعات شهرداری نیویورک تأسیس گردید، شروع به کار کرد. این دفتر ابتدا در گزارش مالی تفصیلی خود بر نیاز به یک سیستم بودجه‌ای شهرداری در آمریکا تأکید نمود و متعاقب آن اقدام به تنظیم بودجه برای واحد بهداشت شهر نیویورک بر مبنای «طبقه‌بندی موضوعی». نمود در سال ۱۹۱۲ میلادی «تافت» رئیس جمهور آمریکا در سخنرانی خود با توجه به گزارش «کمیسیون تاфт»، نیاز به بودجه‌ریزی بر مبنای طبقه‌بندی موضوعی را در تمامی دستگاه‌ها و وزارت‌خانه‌های دولت فدرال برجسته ساخت.

رویکرد بودجه‌ریزی یک قلم یا سرجمع: به این پرسش پاسخ می‌دهد که یک دستگاه دولتی باید چه میزان اعتبارات بودجه‌ای برای هر دسته هزینه‌ای و در کل به مصرف برساند. در بودجه یک قلم، اطلاعات مالی دستگاه در قالب «یک پول درشت و قلنبه» طبقه‌بندی می‌شود. بودجه‌های یک قلم می‌توانند با توجه به شرایط زمانی سقف باز و نامحدود باشند؛ ولی نوعاً به یک سال مالی محدود می‌شوند. بودجه‌های یک قلم مشتمل بر اطلاعات کمی هستند و به همین خاطر به آسانی قابل فهم می‌باشند.

در مجموع، دولت‌ها از رویکرد بودجه‌ریزی یک قلم زمانی استفاده می‌کنند که خط‌مشی جابه‌جایی اعتبارات مصوب در دستور کار قرار دارد و اختیارات وسیعی به دستگاه‌ها داده شده است تا با صلاحدید خود، اعتبارات بودجه‌ای را به مصرف برسانند. قبل از بودجه‌ریزی اقلام هزینه‌ای، بیشتر بودجه‌ها «بودجه یک قلم» بودند.

روش‌های کلاسیک یا سنتی اولیه

روش‌های کلاسیک ارزیابی درآمدها و مخارج، هدفشان تعیین کمیت تلاش‌های مالی است برای دستیابی به اهداف خاصی که ضروری هستند، بدون اینکه سودمندی، مطلوبیت، کارایی و اثربخشی اهداف را مورد قضاوت ارزشی قرار دهند. به همین دلیل بسیاری از دولت‌ها، روش‌های ارزیابی سنتی مخارج دولتی را رها کرده‌اند و به روش‌های جدید روی آورده‌اند. برخی از روش‌های کلاسیک یا سنتی اولیه عبارتند از:

روش خودکار: آسان‌ترین روش بودجه‌ریزی است که نیازمند کار زیادی نیست. بدون اطلاع از توفیقات واقعی سال جاری مقادیر بودجه سال آینده براساس درآمدها و هزینه‌های «سال ماقبل آخر» که پایان گرفته است، تنظیم می‌شود. این امری مشکل و یا حتی محال است که همان شرایط اقتصادی، اجتماعی، قانونگذاری و خط‌مشی‌گذاری «سال پایانی یا سال جاری» و «سال ماقبل آخر» در سال آینده نیز حاکم باشد. تنها در صورتی این روش کاربرد دارد که نرخ تورم صفر یا نزدیک به صفر باشد.

روش افزایشی یا کاهششی: در این روش، مقادیر و ساختار لایحه بودجه بر مبنای محاسبه میانگین افزایش نرخ سالیانه یا کاهش نرخ سالیانه درآمدها و هزینه‌های بودجه‌ای تعیین گردد که از تجزیه و تحلیل نتایج اجرای بودجه سال‌های پیشین (حداقل پنج سال متوالی در گذشته) به دست می‌آید. این روش برای شرایطی که با ثبات است و یا رشد اقتصادی کمی دارند، تعریف شده است.

روش ارزیابی مستقیم: این روش برای تعیین نیازهای واقعی امکانات خرید منابع دولتی از طریق محاسبه هر کدام از منابع درآمدی و هزینه‌های بیشترین استفاده را دارد. دستاوردهای خاصی که در ماه‌های قبل حاصل شده است، محاسبه می‌شود، پیش‌بینی‌ها برای ماه‌های آینده سال جاری صورت می‌گیرد و چستی و عواملی که شکل‌دهنده حوزه اقتصاد کلان در ادامه سال خواهند بود، مشخص می‌گردد. در برآورد شاخص‌های بودجه‌ای، تغییرات در اجزای کلیدی اقتصاد کلان همچون: رشد اقتصادی، شاخص قیمت مصرف‌کننده، نرخ بیکاری و نرخ تسعیر ارز مورد توجه قرار می‌گیرد. البته چگونگی حمایت فرصت‌های اقتصادی واقعی از درآمد ثابت و متغیرهای مخارج دولتی عامیانه است و این روش نمی‌تواند شاخص‌های بودجه‌ای را دقیق و منسجم اندازه بگیرد. در طول اجرای بودجه، به‌خاطر اشکالات و پیش‌بینی نامناسب و عدم تناسب هزینه‌ها با درآمدها، متمم‌های بودجه‌ای پی‌درپی ارائه می‌شود. در برآورد مخارج دولتی نباید رشد خودکار آن‌ها مفروض گرفته شود، بلکه اندازه بهینه باید مد نظر قرار گیرد.

برای تنظیم بودجه باید نقطه شروعی داشت. نقطه شروع با عنوان «نگهداشت سطح» شناخته می‌شود. مفهوم نگهداشت سطح عبارت است از اینکه: بودجه سال آینده بدون اینکه تغییراتی در خط‌مشی بودجه‌ای ایجاد شود، چه خواهد بود. این وضعیت به‌طور کلی «نگهداشت سطح خدمات فعلی» نامیده می‌شود. برای تنظیم بودجه مطابق این مفهوم باید به پرسش‌های ذیل پاسخ داد:

- نرخ تورم پیش‌بینی شده چیست؟ اگر بودجه‌ریزس خواهان برنامه‌های فعلی بدون تغییر برای تدارک خدمات است، نیاز به این دارد که میزان تورم را در نظر بگیرد.

- چه برنامه‌ای برای رفاه اجتماعی یا سایر هزینه‌های ضروری مشخص شده که باید در پایان سال مالی، محقق گردد؟ آیا خط‌مشی فعلی بیانگر این است که برنامه مورد نظر منقضی شده است یا باید ادامه یابد؟

- تسهیلات مالیاتی در حال انقضاء کدامند؟ آیا در نگهداشت سطح فرض شده است که تسهیلات مالیاتی در حال انقضاء، بدون تغییر ادامه یابد یا واقعاً منقضی شود؟

رویکرد بودجه‌ریزی مواد - هزینه

این رویکرد با عناوینی همچون «بودجه سنتی»، «مخارج اقلامی»، «رویکرد اقلامی»، «رویکرد کالایی» و «رویکرد بودجه مواد - هزینه» (LIB) مورد استفاده قرار می‌گیرد. رویکرد بودجه مواد - (LIB) به‌وسیله کمیسیون تافت در سال ۱۹۲۱ ایجاد شد. «کمیسیون تافت» در سال ۱۹۲۱ میلادی، شکل جدیدی از بودجه‌ریزی که مصوب گردیده بود را پیشنهاد داد و بیشتر شهرهای آمریکا، اصلاحات بودجه‌ای خود را مطابق با آن پی‌ریزی نمودند و بدین ترتیب رویکرد بودجه مواد - هزینه به‌عنوان اولین رویکرد بودجه‌ریزی رسمی مطرح گردید و اکثر نویسندگان و صاحب‌نظران، پیدایش این رویکرد را به اوایل سال ۱۹۲۱ میلادی و مصوبه «کمیسیون تافت» نسبت می‌دهند. بودجه‌ریزی اقلام هزینه متداول‌ترین روشی است که در دولت به‌کار می‌رود. مهم‌ترین انتقاد وارد بر بودجه‌ریزی اقلام هزینه این است که میزان اطلاعات مفید حداقلی را برای سطح کلان دولت فراهم می‌کند و ناآگاهانه با مدیریت سطح خرد مواجه می‌شود. اقلام هزینه نوعی تخصیص بودجه است که به‌صورت جزء‌به‌جزء طبق ردیف مجزا در سند بودجه می‌آید و در بودجه دولتی به پایین‌ترین یا تفصیلی‌ترین سطح اشاره دارد که نیازمند مجوز خرج سیاسی است (نیازمند تصویب مجلس است) که در قانون مشخص شده است. بودجه اقلام هزینه، شکلی از بودجه سنتی است که از طبقه‌بندی‌های موضوعی برای مخارج پیشنهادی استفاده می‌کند و هدف اصلی آن، «کنترل مالی» دستگاه‌های دولتی است. بودجه اقلام هزینه، ساده‌ترین شکل بودجه‌ریزی است که باعث پیوستگی سیستم‌های حسابداری دولتی می‌شود، سر و راست می‌باشد، قابل خواندن برای شهروندان است و به آسانی قابل تبدیل در سیستم‌های حسابداری است. به همین دلایل است که این شکل از بودجه‌ریزی، هم‌اکنون در میان سازمان‌های دولتی و غیردولتی کشورهایی همچون ایالات متحده آمریکا، رایج و متداول است. حدود ۵۱٪ حکومت‌های محلی آمریکا، به‌علت مزیت‌های بودجه‌ریزی اقلام هزینه، هنوز هم از این شیوه استفاده می‌کنند.

این سیستم بودجه‌ریزی سنتی (TBS) که سیستم بودجه‌ریزی اقلام هزینه‌ای نیز نامیده می‌شود، عمدتاً مبتنی بر مواد هزینه و ردیف‌های دستگاهی است و در آماده‌سازی بودجه به ماهیت درآمد‌ها و مخارج توجه می‌کند. «لوئیس»، بودجه‌ریزی سنتی را نوعی بودجه‌ریزی می‌داند که کنترل قوه مقننه و مجریه بر روی تک‌تک اقلام هزینه‌ای در سازمان‌های بزرگ در سطح بالایی قرار دارد. از آنجا که این شیوه، بیشترین توجهش به سطح مخارج است، ترجیح نظارت‌کنندگان عمدتاً معطوف به کنترل میزان مخارج است.

رویکرد مواد هزینه، اساساً یک رویکرد کنترل مخارج است. از زمانی که این رویکرد در واکنش در مقابل فساد (و نه به‌منظور افزایش کارایی دولت) شروع به‌کار نمود، «به‌عنوان ابزار کنترل مدیریت» مورد توجه قرار گرفت و شامل دو معیار است:

- موضوعات یا دسته‌ای از مخارج فهرست می‌شوند که ستون فقرات سیستم را شکل می‌دهند. همانند تهیه و تدارک ملزومات، پرسنل، نگهداری و همانند آن.
- تخصیص اعتبارات بر مبنای دستگاه (وزارتخانه)، ادارات یا واحدهای زیرمجموعه وزارتخانه‌ها که براساس پول مورد نیاز برای مخارج آن‌ها اختصاص می‌یابد.

این رویکرد بر کنترل مخارج و خرج کردن مناسب متمرکز است و تنها به ورودی‌های سیستم سازمانی نظر می‌افکند، بدون اینکه به خروجی‌ها یا کار انجام شده توجه کند که نتیجه پول تخصیص یافته است. منابع بر طبق ردیف‌های دستگاهی ساختار یافته و بر مبنای طبقه‌بندی هزینه‌ای یا اقلام هزینه ردیف دستگاهی تخصیص می‌یابند.

«آلن شیک» در تشریح این رویکرد بیان می‌دارد که «مبناهای موجود را می‌پذیرد و تغییرات تدریجی را اعمال می‌کند» آنچه که آلن شیک باور دارد، تأکید بر توجیه مخارج قبلی نیست، بلکه بر نکات ذیل تأکید می‌ورزد:

- پولی که قبلاً تخصیص یافته بود، به هزینه گرفته شده است یا نه؟

- مخارج و هزینه‌های صورت گرفته، مناسب بوده است یا خیر؟

- تغییرات تدریجی صورت گرفته دارای توجیه کافی است یا خیر؟

رویکرد اقلام هزینه بسیار جزئی و دقیق به اقلام هزینه‌ای می‌پردازد و این اقلام معمولاً در قالب سه گروه دسته‌بندی می‌شود:

(۱) خدمات پرسنلی (۲) هزینه‌های عملیاتی (۳) وجوه سرمایه‌ای

مفروضه اساسی موجود در این رویکرد عبارت است از اینکه فعالیت‌هایی که بر مبنای سابقه تاریخی انجام می‌گرفته، نه تنها برای تحقق مأموریت فعلی دستگاه اجرایی ضروری است، بلکه باید از طریق بودجه سال آینده نیز ادامه پیدا کند. همچنین این رویکرد فرض می‌کند که فعالیت‌های فعلی باید در حالت بهینه و با رعایت کارایی هزینه به انجام رسیده و در صورتی که مبالغ بودجه‌ای فعالیت‌هایی که پایه قرار داده شده‌اند، افزایش یابد؛ و اثربخشی هزینه در بودجه سال آینده نیز پیشرفت خواهد کرد.

رویکرد بودجه‌ریزی تدریج‌گرا

«ویلداوسکی» (۱۹۶۴ میلادی) چهار روش را شناسایی نموده که براساس آن کارگزاران دولتی در خصوص مخارج مالی واقعی، اقدام به تصمیم‌گیری می‌نمایند.

(۱) بودجه‌ریزی تجربی: نوعی بودجه‌ریزی که به شدت متکی به تجربه است و تنها قضاوت‌های بی‌قاعده ایفای نقش می‌کنند.

(۲) بودجه‌ریزی ساده‌شده: این نوع بودجه‌ریزی زمانی استفاده می‌شود که موضوعات بسیار پیچیده تحت بررسی باشد.

(۳) بودجه‌ریزی رضایت‌بخش: کارگزاران برای اجتناب از دردسر و نگرانی از بدتر شدن اوضاع، تلاش می‌کنند که سطح موجود را حفظ کنند و به آن رضایت دهند.

(۴) بودجه‌ریزی با تغییرات تدریجی: تعیین‌کننده‌ترین عامل اندازه و محتوای بودجه سال پیش‌رو، بودجه سال‌های گذشته است و بودجه محصول تصمیمات گذشته است.