

طبقه‌بندی عملیاتی در بودجه ایران: به طور کلی عملیات دولت از چهار کانال اصلی منشعب می‌گردد که نام هر کانال را «امور» نامیده‌اند هر امور به انشعابات فرعی دیگر بنام «فصل» تقسیم می‌گردند و هر فصل از چندین «برنامه» تشکیل می‌شوند. در لوایح و قوانین بودجه، اعتبارات که تصویر مالی عملیات است در حد برنامه محدود می‌گردند لیکن هر برنامه به یک یا چندین «فعالیت جاری» و «طرح عمرانی» (تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) تقسیم می‌شود. هر طرح عمرانی می‌تواند از یک یا چند «پروژه» بوجود آمده باشد و هر پروژه ممکن است از یک یا چندین «قرارداد» تشکیل شود. در طبقه‌بندی عملیاتی بودجه مجموعه وظایف و تکالیف دولت در قالب‌هائی بنام «امور» دسته‌بندی و گروه‌بندی شده است که عبارتند از:

الف) امور عمومی

ب) امور دفاعی و امنیتی

ج) امور اجتماعی و فرهنگی

د) امور اقتصادی

هـ) امور متفرقه (برای اعتبارات ردیف‌های متمرکز و متفرقه بودجه)

از قالبهای طبقه‌بندی تعاریفی قانونی به عمل نیامده است لیکن تعاریفی که طرح آن می‌تواند در تکمیل آنها مؤثر واقع گردد در زیر ارائه می‌گردد :

امور - (بخش) - امور مجموعه ای از کوششهای سازمان یافته همگنی است که بخش عمده و قابل ملاحظه‌ای از وظایف دولت را در بردارد ، مانند امور اجتماعی، بعبارت دیگر امور عبارت از مجموع چند وظیفه مرتبط به هم که از وظایف عمومی دولت می‌باشد.

امور عمومی - مجموعه ای از اولین وظایف عمومی دولت می‌باشد که موجب برقراری عدالت ، حفظ نظم و امنیت داخلی ، تنظیم روابط خارجی ، وضع قوانین و مقررات و اعمال حاکمیت دولت را در تنظیم روابط دستگاههای دولتی با یکدیگر و با مردم و همچنین تنظیم روابط مردم با مردم را در برابر قانون در قالب امور عمومی تعیین می کند، مانند تنظیم روابط قوای سه‌گانه، اداره عمومی کشور و ...

امور دفاعی و امنیتی - مجموعه‌ای از وظایف دولت می‌باشد که به منظور حراست از مرزها و حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور از طریق دفاع نظامی و غیر نظامی بعمل می‌آید.

امور اجتماعی و فرهنگی - مجموعه ای از وظایف دولت می باشد که در زمینه فراهم کردن امکانات زندگی بهتر برای افراد جامعه در شرایط مختلف جهت برقراری تعادل های اجتماعی، آموزش و پرورش عمومی، بهداشت و درمان، تأمین اجتماعی، حفظ محیط زیست و ...

امور اقتصادی - مجموعه ای از وظایف دولت در زمینه ایجاد امکانات تولید، توزیع و مصرف که از طریق ایجاد و توسعه ظرفیتهای اقتصادی کشور در جهت تحقق تعادل های اقتصادی در جامعه را شامل می شود. مانند کشاورزی، آب و برق، صنایع و معادن، بازرگانی، نفت و گاز، راه و ترابری و پست و مخابرات و جهانگردی و ...

فصل - مجموعه ای از کوشش های سازمان یافته دولت می باشد، که خدمات معینی را برای جامعه انجام می دهد مانند فصل بهداشت، وظیفه دفاع ملی، وظیفه آب و برق، وظیفه آموزش و پرورش، وظیفه ارتباطات و ..

ناگفته نماند به فصل، وظیفه هم گفته می شود. ضمناً هر فصل به چند برنامه تقسیم می شود. برنامه - گروه کلی از عملیاتی است که دارای حاصل کار مشخصی است، و بوسیله دستگاه های دولتی انجام می شود مانند برنامه احداث خانه های سازمانی، عبارت دیگر بالاترین سطح طبقه بندی کارهای اجرایی یک دستگاه برای انجام مسئولیتهایی که در داخل یک وظیفه به آن محول شده است. مانند برنامه آموزش عالی، برنامه تولید نیروی برق و ...

فعالیت یا طرح - قسمتی از کارهای همگن در محدوده برنامه است که معمولاً توسط یک واحد اجرایی بمنظور رسیدن به اهداف و مقاصد برنامه صورت می گیرد. حاصل این نوع کارها، معین و قابل پیش بینی بوده، و انجام آنها به تولید حاصل نهایی یک برنامه کمک می نماید. مانند فعالیت نگهداری راه های آسفالت و ساختمان بیمارستانها.

مجموعه این کارها اگر جنبه مستمر داشته و هزینه های لازم بر اجرای آنها از نوع هزینه های جاری باشد، فعالیت خوانده می شود و اگر در مدتی محدود اجرا شود و هزینه های لازم برای اجرای آنها عمدتاً از نوع هزینه های سرمایه ای باشد طرح خوانده می شود.

فعالیت کوچکترین واحد سنجش اعتبارات جاری است. لکن طرح از چندین پروژه تشکیل می شود و پروژه کوچکترین واحد سنجش اعتبارات عمرانی است.

پروژه- مجموعه ای از عملیات هم‌جنسی است که بر اساس مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی، اجتماعی، طی مدت معینی و با اعتبار مشخص یک یا چند هدف طرح را پوشش دهد. پروژه، می‌تواند از نظر مکان و از نظر، هم جنس بودن عملیات، و از نظر مطالعات اولیه، و گاهی از نظر طبقه‌بندی رشته‌های فنی بعنوان یک معیار اندازه‌گیری انتخاب گردد.

”پروژه‌ها می‌توانند به قراردادهای منتهی شوند. قراردادهای بر اساس شرایط عمومی پیمان از طرف دستگاه اجرایی با پیمانکار منعقد می‌گردد.“

هر یک از امور مذکور به چندین فصل و هر فصل شامل چندین برنامه می‌باشد. در قانون بودجه هر سال حدود ۳۶ فصل و ۲۸۰ برنامه پیش‌بینی می‌شود. برای نمونه فصل‌ها و برنامه‌های امور اجتماعی به این شرح‌اند:

امور اجتماعی و فرهنگی شامل سیزده فصل و ۱۱۴ برنامه است:

فصل یکم:	آموزش و پرورش	فصل هشتم:	تأمین مسکن
فصل دوم:	فرهنگ و هنر	فصل نهم:	حفاظت محیط زیست
فصل سوم:	بهداشت، درمان و تغذیه	فصل دهم:	عملیات چند منظوره توسعه نواحی
فصل چهارم:	تأمین اجتماعی و بهزیستی	فصل یازدهم:	آموزش فنی و حرفه‌ای
فصل پنجم:	تربیت بدنی و امور جوانان	فصل دوازدهم:	آموزش عالی
فصل ششم:	عمران شهرها	فصل سیزدهم:	تحقیقات
فصل هفتم:	عمران و نوسازی روستاها		

هر یک از فصلهای فوق دارای چندین برنامه است برای نمونه فصل سیزدهم (تحقیقات) دارای برنامه‌هایی به شرح زیر است:

فصل سیزدهم : تحقیقات شامل ۱۰ برنامه است:

۱- برنامه تحقیقات اجتماعی

۲- برنامه تحقیقات فرهنگی و اجتماعی

۳- برنامه تحقیقات دانشگاهی

۴- برنامه تحقیقات مسکن و عمران شهری و روستایی

۵- برنامه تحقیقات کشاورزی و منابع طبیعی

۶- برنامه تحقیقات انرژی

۷- برنامه تحقیقات صنعتی

۸- برنامه تحقیقات حمل و نقل و ارتباطات

۹- برنامه تحقیقات خدمات اقتصادی و بازرگانی

۱۰- برنامه تحقیقات دفاعی و انتظامی

ضمناً هر برنامه در شاخه سرمایه‌ای و عمرانی به طرح‌هایی بخش می‌شود و هر طرح به پروژه‌هایی تقسیم می‌گردد.

طبقه‌بندی سازمانی:

فعالیت‌های دولت از نظر ماهیت به دو دسته تقسیم می‌شوند:

۱- فعالیت‌هایی که اعمال حاکمیت دولت را تحقق می‌بخشند و در واقع جزء وظایف اصلی و جاری دولت می‌باشند.

۲- فعالیت‌هایی که اعمال (زمینه‌های) تصدی دولت را فراهم می‌سازند.

فعالیت‌های نوع اول از طریق وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی و فعالیت‌های نوع دوم از طریق شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و موسسات انتفاعی وابسته به دولت صورت می‌گیرد بر همین اساس بودجه دولت را به سه قسمت زیر تفکیک می‌نمایند:

الف- بودجه عمومی دولت

ب- بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها

ج- بودجه موسسات انتفاعی وابسته به دولت

چنین طبقه‌بندی را طبقه‌بندی سازمانی می‌گویند.

از این طریق دولت می‌تواند سیاستهای خود در بخش‌های مختلف اعمال نموده و از وضعیت خود در قسمتهای مختلف مطلع شود.

از قدیمی‌ترین و مرسوم‌ترین طبقه‌بندی بودجه در نظام بودجه‌ریزی دولتی، طبقه‌بندی سازمانی می‌باشد. برخی از عناوین مربوط به این طبقه بندی در قانون مدیریت خدمات کشوری به شرح زیر تعریف شده است: ماده ۱- وزارتخانه: واحد سازمانی مشخصی است که تحقق یک یا چند هدف از اهداف دولت را برعهده دارد و به موجب قانون ایجادشده یا می‌شود و توسط وزیر اداره می‌گردد.

ماده ۲- مؤسسه دولتی: واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجادشده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد.

کلیه سازمانهایی که در قانون اساسی نام‌برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود.

ماده ۳- مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی: واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.

ماده ۴- شرکت دولتی: بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت به موجب سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری جزء وظایف دولت محسوب می‌گردد، ایجاد و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می‌باشد. ماده ۵ - دستگاه اجرائی : کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکتهای دولتی و کلیه دستگاههایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانکها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرائی نامیده می‌شوند.

طبقه‌بندی اقتصادی:

این طبقه‌بندی حاصل بودجه برنامه‌ای پیشرفته است و همچنین نشان دهنده ارتباط بین سیاستهای پولی، مالی و اقتصادی دولت در تولید ناخالص ملی می‌باشد.

در کشور ما چنین طبقه‌بندی به دلیل فقدان آمار و اطلاعات کافی صورت نمی‌گیرد.

مراحل گردش بودجه در ایران

مراحلی که بودجه از ابتدا تا انتها در یک دوره یکساله طی می‌نماید تا فرآیند آن تکمیل گردد را مراحل گردش بودجه گویند. گردش بودجه در ایران و قریب به اتفاق کشورهای جهان که از نظام پارلمانی پیروی می‌نمایند از چهار مرحله تشکیل شده است که عبارتند از:

مرحله اول : تهیه و تنظیم لایحه بودجه

مرحله دوم: تصویب بودجه

مرحله سوم: اجرای بودجه

مرحله چهارم: نظارت بر بودجه

مرحله اول : تهیه و تنظیم لایحه بودجه

این مرحله از یک دیدگاه مهم‌ترین دور بودجه است. در این گام کارکنان، متخصصان و کارشناسان مربوط در سازمانها و دستگاههای دولتی بسیج می‌شوند تا کار برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در زمان مقرر به انجام رسد. گردآوری آمار و اطلاعات درست، تجزیه و تحلیل اطلاعات و نتیجه‌گیری از آنها، شناسایی و گزینش نیازها و مشکلاتی که از میان انبوه مشکلات و نیازها در اولویتند، طراحی درست و دقیق راه‌حلهای مشکلات، برآورد امکانات و درآمدها، پیش‌بینی هزینه‌ها و دیدن اعتبارات و امکانات لازم متناسب با کارها و هدفهای هر یک از دستگاهها و سازمانها، از جمله کارهای بسیار مهم این مرحله است. چنانچه در این مرحله به هر دلیل امکانات و مشکلات به درستی شناسایی نشوند و راه‌های درست و مناسبی برای حل مشکلات و رفع نیازها و تنگناها دیده نشود، و اگر طرح و برنامه درستی برای توزیع و تخصیص منابع پیش‌بینی نشود، برنامه‌ریزی و بودجه ریزی نتیجه و پیامد خوبی نخواهد داشت و با اجرای آن زیانها و خسارتهای فراوان و سنگینی نیز به بار خواهد

آمد.

پیش درآمد مرحله تهیه و تنظیم بودجه، گزارش اقتصادی است. این گزارش که بوسیله سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه می‌شود دارای اطلاعاتی درباره امکانات و منابع موجود، مشکلات، نیازها و تنگناها در کشور و شامل پیشنهادهایی برای تخصیص منابع و درآمد برای حل و رفع مسائل و نیازهاست. کوتاه سخن اینکه گزارش اقتصادی چارچوب تقریبی بودجه‌ای که باید تهیه شود را به تصمیم‌گیرندگان پیشنهاد می‌کند. این گزارش به وسیله سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه و به هیأت دولت داده می‌شود. پس از مطالعه و بررسی گزارش اقتصادی، بخشنامه بودجه تهیه و با امضاء رئیس دولت به وزارتخانه‌ها، سازمانها و دستگاهها ابلاغ می‌شود. بخشنامه بودجه کلیاتی است بیانگر اولویت‌های مورد نظر، سیاستها و گرایش‌های دولت، که باید مورد توجه دستگاهها باشد. این بخشنامه نوعی دستور کار کلی تهیه و تنظیم بودجه است تا به وزارتخانه‌ها، سازمانها و دستگاهها چارچوب برنامه و بودجه، هدفها، اولویتها و خط مشی کلی دولت در سال بودجه را نشان دهد. بخشنامه بودجه افزون بر مطالب کلی یاد شده، تاریخ تهیه و تنظیم، زمان فرستادن بودجه پیشنهادی دستگاهها و وزارتخانه‌ها به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تاریخ رسیدگی در آن سازمان و شورای اقتصاد، و تاریخ فرستادن بودجه پیشنهادی کل به هیأت دولت را نشان می‌دهد. پس از ابلاغ بخشنامه بودجه، دفتر بودجه در هر یک از نهادها، وزارتخانه‌ها و سازمانها بر حسب مورد بخشهای مربوط به خود را همراه با دستور کار تهیه و تنظیم بودجه سازمان خود تنظیم و به واحدهایی که از نظر دفتر یاد شده مرکز هزینه یا مرکز بودجه‌اند می‌فرستد. در واقع کار تهیه و تنظیم بودجه از این هنگام آغاز می‌شود.

هر یک از مراکز هزینه یا مراکز بودجه باید بر اساس دستور کار دفتر بودجه، بودجه خود را با دلایل و محاسبات توجیهی و قابل دفاع تهیه کرده در زمان مقرر به دفتر یاد شده پیشنهاد و از آن دفاع کند. بودجه پیشنهادی مراکز بودجه در دفتر بودجه بررسی و کارشناسی می‌گردد و بودجه پیشنهادی دستگاه تهیه و تنظیم می‌شود. بودجه پیشنهادی دستگاه با امضاء بالاترین مقام در چارچوب فرم‌های ویژه به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور فرستاده می‌شود.

در ماده ۱۳ قانون برنامه و بودجه در این زمینه چنین آمده است:

«کلیه دستگاههای اجرایی مکلفند برنامه سالانه و بودجه سال بعد خود را همراه با اعتبارات جاری و عمرانی مورد نیاز طبق دستورالعمل تهیه بودجه به سازمان ارسال دارند.»

در اینجا این توضیح لازم است که بودجه‌های شرکت‌های دولتی به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور فرستاده شده پس از دریافت نظر مشورتی، برای تصویب به مجمع عمومی صاحبان سهام داده می‌شود. بودجه شرکت‌ها پس از تصویب مجمع عمومی برای هماهنگی کارها و برنامه‌های دولت و براساس آگاهی مجلس در «پیوست‌های جداگانه» همراه بودجه کل به مجلس فرستاده می‌شود.

بودجه‌های هر یک از سازمانها و دستگاهها در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، در مدیریت‌های مربوط، مطالعه، بررسی و کارشناسی می‌گردد. معمولاً در این گام، بر سر درو نمای بودجه پیشنهادی بحث‌های مفصلی میان کارشناسان و مدیران سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور از یک سو، و مدیران و کارشناسان دستگاه پیشنهاد دهنده بودجه از سوی دیگر در می‌گیرد. دفتر بودجه دستگاه پیشنهاد دهنده مسئول دفاع از بودجه پیشنهادی و دادن توضیح در برابر اشکالات کارشناسان و مدیران سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در این زمینه است.

پس از بررسی و کارشناسی بودجه‌های پیشنهادی دستگاهها، بودجه‌ها به شورای اقتصاد فرستاده می‌شود. در آنجا نیز بحث‌ها و بررسی‌هایی می‌شود و ممکن است بودجه‌ها تغییر داده شوند.

سرانجام پس از بررسی‌های لازم در آن شورا، بودجه کل به هیأت دولت فرستاده می‌شود. بودجه کل پس از بررسی‌ها و تأیید هیأت دولت، به عنوان بودجه کل کشور با امضاء و به وسیله رئیس دولت به مجلس تقدیم می‌گردد.

مرحله دوم : تصویب بودجه

تصویب بودجه از وظایف و اختیارات قوه مقننه است با تصویب بودجه اعمال دولت به وسیله نمایندگان ملت تنظیم و کنترل می‌گردد تصویب بودجه فقط تصویب ارقام و اعداد نیست بلکه این ارقام مبین سیاستها، برنامه‌ها و خط‌مشیها می‌باشد و در واقع بودجه آیینه تمام نمای هدفها، وظایف و عملیات دولتهاست. بودجه یکی از قوی‌ترین وسیله کنترل قوه مجریه توسط قوه مقننه محسوب می‌شود و یک اصل جهانی در تمام کشورهاست. لایحه بودجه، توسط مقام رئیس جمهور به همراه رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و سایر وزراء در جلسه علنی تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌گردد در این جلسه رئیس جمهور ضمن توضیحات لازم درباره لایحه بودجه پیشنهادی و آثار و نتایج آن گزارش اقتصادی عملکرد سال قبل و سیاستها و خط‌مشی‌های سال بودجه و تشریح سیاست مالی، ارزی، پولی، اقتصادی و یا هر نوع سیاست دیگری که لایحه بودجه متأثر از آن سیاستها تهیه و تنظیم گردیده است، گزارش می‌دهد و نکات برجسته و تبصره‌های پیشنهادی را یادآور می‌شود

پس از توضیحات رئیس دولت، لایحه بودجه از طرف رئیس مجلس به کمیسیونهای مربوط ارجاع و سپس در دسترس همه نمایندگان قرار میگیرد و برای رسیدگی نهایی به کمیسیون تلفیق «اصلی» (کمیسیون تلفیق «اصلی» ترکیبی از یک نفر از اعضای کمیسیونهای تخصصی به انتخاب همان کمیسیون و کلیه اعضای کمیسیون امور برنامه و بودجه می باشد.) مجلس شورای اسلامی ارجاع می گردد.

نمایندگان مجلس از زمان تقدیم لایحه بودجه و توزیع آن و پیوستها توسط دولت تا مدت ۱۰ روز می توانند پیشنهادات خود را به کمیسیونهای تخصصی مجلس تقدیم نمایند.

کمیسیونهای تخصصی حداکثر ده روز پس از پایان مهلت اخذ پیشنهادات نمایندگان و بررسی آنها نظرات خود را کتباً به کمیسیون تلفیق «اصلی» اعلام می دارند.

روش کار کمیسیون تلفیق «اصلی» معمولاً در مرحله اول بررسی پیشنهادات کمیسیونهای تخصصی در باب تبصره ها، و اصلاحات عبارتی یا تغییر یا حذف تبصره های پیشنهادی است.

پس از تبصره ها کار بررسی درآمدها و نحوه پیش بینی آنها و مقررات حاکم بر اخذ وصولیها مطرح می شود به طوری که مجموع درآمدها، واقعی، یا نزدیک به تقریب قطعی باشد. سپس مرحله بررسی هزینه های دستگاههای اجرایی مطرح می گردد. در هر حال مهلت تقدیم گزارش به جلسه علنی مجلس حداکثر ۳۵ روز پس از تقدیم لایحه بودجه می باشد.

در جلسه علنی ابتدا مخبر کمیسیون تلفیق «اصلی» گزارش کار کمیسیون در باب درآمدها و هزینه ها و تبصره ها را عنوان می کند و سپس مخبران کمیسیونهای تخصصی به ترتیب نقطه نظرهای خود را که در زمان مقرر پیشنهاد و به چاپ رسیده است بیان می دارند.

در جلسه علنی پس از رسیدگی به کلیات بودجه و تصویب آن به پیشنهادات مربوط به درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار بودجه عمومی دولت، رسیدگی و سقف آن به تصویب خواهد رسید و پس از آن پیشنهادهای مربوط به تبصره ها و ردیفهای هزینه رسیدگی می گردد.

پس از تصویب بودجه با امضای رئیس مجلس لایحه بودجه به شورای نگهبان احواله می شود و پس از دریافت نظرات شورای نگهبان ممکن است به منظور اصلاحات مجدداً جلسه علنی تشکیل گردد و البته ممکن است جلسات علنی بررسی بودجه با حضور اعضای شورای نگهبان منعقد شود تا در جریان امر تسریع بعمل آید. پس از طی مراحل قانونی و تأیید شورای نگهبان قانون بودجه با امضای رئیس مجلس به ریاست جمهوری جهت امضاء و ابلاغ به دولت جهت اجرا ارسال می گردد.

مرحله سوم: اجرای بودجه

این مرحله دارای اهمیت ویژه ای است. بهترین قانونها در صورتی که درست اجرا نشوند اثر مثبت ندارند و زیان آور نیز خواهند بود. اجرای درست بودجه شرط اصلی به بار نشستن زحمات و کوشش های مراحل تهیه و تنظیم بودجه است.

بودجه از این مرحله دارای ویژگی قانون بودن است. بدین مناسبت در این گام، نگاهی به جنبه های قانونی و الزامات آن می شود.

قانون بودجه مانند هر قانون دیگر به وسیله رئیس دولت به سازمانها و دستگاههای مربوط «ابلاغ» می شود. تبصره ماده ۷۵ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ خورشیدی در این زمینه چنین می گوید: «حداکثر تا اول اردیبهشت ماه هر سال باید بودجه عمرانی مصوب آن سال و اعتبارات کلیه دستگاهها و موافقتنامه ها به آنها ابلاغ و مقداری از اعتبارات طبق قانون به دستگاههای مجری تخصیص داده شود.» اعتبارات مصوب بر حسب فعالیتها و طرحها ابلاغ می شود. موافقتنامه ها توسط مدیر دستگاههای اجرایی از یک سو و رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور از سوی دیگر امضاء می شود. موافقتنامه نشان دهنده ویژگی هایی مانند موضوع سرمایه گذاری یا هزینه ها، عملکرد سالهای گذشته، اعتبارات لازم برای سال بودجه، هدف و توجیهات اقتصادی، اجتماعی و فنی برای هر طرح سرمایه گذاری است. سیر قانونی اجرایی بودجه از نظر قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۶۶ خورشیدی) بدین ترتیب است:

- تشخیص
- تأمین اعتبار
- تعهد
- تسجیل
- صدور حواله
- درخواست وجه
- پرداخت وجه (هزینه)

تشخیص

مجریان بودجه در دستگاهها نخست به گزینش کالاها و خدماتی می‌پردازند که برای اجرای طرح‌ها و انجام فعالیتها و وظایفشان ضروری تشخیص می‌دهند. ماده ۱۷ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ خورشیدی در تعریف «تشخیص» چنین می‌گوید:

«تشخیص، عبارت است از تعیین و انتخاب کالا و خدمات و سایر پرداخت‌هایی که تحصیل یا انجام آنها برای نیل به اجرای برنامه‌های دستگاههای اجرایی ضروری است.»

تأمین اعتبار

پس از گزینش کالا و خدمات، بها و هزینه مربوط برآورد و درخواست اعتبار می‌شود. «تأمین اعتبار» در ماده ۱۸ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ خورشیدی چنین تعریف شده است: «تأمین اعتبار عبارت است از اختصاص دادن تمام یا قسمتی از اعتبار مصوب برای هزینه معین.» ماده ۷ قانون یاد شده «اعتبار» را این‌گونه تعریف می‌کند:

«اعتبار عبارت از مبلغی است که برای مصرف یا مصارف معین به منظور نیل به اهداف و اجرای برنامه‌های دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.»

تعهد

تعهد بخش اصلی و مرحله عینی اجرای بودجه است. مرحله‌ای که کالا خرید و خدمت و کار انجام می‌شود. ماده ۱۹ قانون محاسبات عمومی در این باره می‌گوید که تعهد ایجاد بدهی بر ذمه دولت است ناشی از تحویل کالا یا انجام خدمت، اجرای قراردادها مطابق با مقررات، صدور حکم‌های مراجع قانونی و با صلاحیت، پیوستن به قراردادها و عضویت در مجامع بین‌المللی.

تسجیل

بدهی دولت یا دستگاه دولتی بر مبنای دلایل، سندها و مدارک اثبات‌کننده و قانونی باید ثابت و مبلغ آن روشن شود تا قابل پرداخت باشد. این فرایند در ماده ۲۰ قانون یادشده زیر عنوان «تسجیل» چنین تعریف شده است:

«تسجیل عبارت است از تعیین میزان بدهی قابل پرداخت به موجب اسناد و مدارک اثبات‌کننده بدهی.»

ماده ۵۰ قانون محاسبات عمومی می‌گوید که وجود اعتبار به تنهایی مجوز خرج و ایجادکننده بدهی به نفع شخص نیست. بنابراین بایسته است که برای هر هزینه یا برای ایجاد هرگونه بدهی به نفع اشخاص و بر ذمه دولت یا دستگاه دولتی، افزون بر دریافت اعتبار، دیگر مسیرهای قانونی نیز پیموده شود و مجوزهای لازم از مراجع و مسئولان مربوط دریافت گردد.

درباره درآمدها ماده ۳۷ همین قانون می‌گوید که پیش بینی درآمدها و یا دیگر منابع تأمین اعتبار در بودجه کل کشور مجوزی برای وصول از اشخاص نیست و در هر مورد مجوز قانونی ضروری است. ماده ۳۸ وصول درآمدهایی که در بودجه کل کشور منظور نشده باشد را طبق قوانین و مقررات مربوط به خود، مجاز اعلام می‌کند.

صدور حواله

پس از مسجل شدن بدهی و تعیین مبلغ آن (مرحله تسجیل)، اقدام برای پرداخت بدهی آغاز می‌شود. در این دور مسئولان مربوط در دستگاهها برای عمل به تعهد و پرداخت بدهی مسجل شده، حواله‌های نوشتاری صادر می‌کنند تا ذیحساب از محل اعتبارات مربوط، بدهی دستگاه را به نفع بستانکار پرداخت کند. این کار در ماده ۲۱ قانون محاسبات عمومی «صدور حواله» خوانده می‌شود.

درخواست وجه

در این بخش از فرآیند اجرا، ذیحساب برای پرداخت بابت حواله‌هایی که از سوی مسئولان اجرایی صادر شده‌اند، از خزانه درخواست واریز پول یا وجه به حساب بانکی دستگاه اجرایی می‌کند (موضوع ماده ۲۲ قانون محاسبات عمومی).

بیان این نکته نیز ضروری است که ماده ۶۵ قانون محاسبات عمومی تمامی دستگاهها و سازمان ها را مکلف کرده است تا «..پرداختهای خود را منحصرأ از طریق حسابهای بانکی مجاز انجام دهند...»

پرداخت وجه (هزینه)

هزینه پرداختی است قطعی در برابر تعهد یا زیر عنوانهایی که قانون تأیید می‌کند، پس از تشخیص، تأمین اعتبار، تعهد، تسجیل، صدور حواله و درخواست وجه. (موضوع ماده ۲۳ قانون محاسبات عمومی).

پس از شرح مرحله اجرای بودجه، بیان این نکته ضروری است که ماده ۵۳ قانون محاسبات عمومی مسئولیت‌های اجرای بودجه را به شرح زیر تقسیم و اعلام کرده است:

«اختیار و مسئولیت تشخیص، انجام تعهد، و صدور حواله به عهده وزیر یا رئیس موسسه و مسئولیت تأمین اعتبار و تطبیق پرداخت با قوانین و مقررات به عهده ذیحساب می‌باشد.»

سوال مهمی که در اینجا مطرح می‌شود این است که آیا میتوان بدون رعایت مراحل تفصیلی اجرای بودجه، وجه در اختیار ذی نفع قرار داد؟

در پاسخ باید گفت، به منظور تسهیل در اجرای بودجه و همچنین در انجام فعالیت‌ها و اقدامات ضروری که عامل زمان در آنها با اهمیت است، در قانون محاسبات عمومی مواردی تحت عنوان تنخواه، تنخواه گردان، پیش پرداخت و علی الحساب به صورت ذیل مطرح گردیده است که ممکن است یک یا چند مورد از مراحل تفصیلی اجرای بودجه جهت دریافت وجه و یا پرداخت به ذی نفع ابداء رعایت نگردد.

تنخواه و تنخواه گردان

تنخواه: وجوهی است که بدون رعایت مراحل تفصیلی اجرای بودجه از محل اعتبارات مصوت در بودجه، برای هزینه‌های جاری و عمرانی در نظر گرفته می‌شود.

تنخواه به منظور تسریع در انجام عملیات اجرایی صورت می‌گیرد.

تنخواه گردان: به کسی گویند که وجه تنخواه در عهده او پرداخت می‌گردد. بر اساس قانون محاسبات عمومی، تنخواه گردان به چهار صورت است:

۱- تنخواه گردان خزانه

طبق ماده ۲۴ قانون محاسبات عمومی: عبارت از وجهی است که به موجب قانون و به میزان معین در هر سال مالی از محل حساب درآمد‌های عمومی نزد بانک مرکزی برای رفع احتیاجات نقدی خزانه در اول همان سال به وزارت امور اقتصادی و دارایی داده می‌شود.

۲- تنخواه گردان استان

طبق ماده ۲۵ قانون محاسبات عمومی : عبارت از وجهی است که خزانه از محل اعتبارات مصوب، به منظور ایجاد تسهیلات لازم در پرداخت هزینه های جاری و عمرانی دستگاههای اجرایی محلی تابع نظام بودجه استانی، در اختیار نمایندگی های خزانه در مرکز استان قرار می دهد.

۳- تنخواه گردان حسابداری

طبق ماده ۲۶ قانون محاسبات عمومی : عبارت از وجهی است که خزانه یا نمایندگی خزانه در استان از محل اعتبارات مصوب برای انجام بعضی از هزینه های سال جاری و تعهدات قابل پرداخت سالهای قبل در اختیار ذیحساب قرار می دهد تا در قبال حواله های صادره واریز و با صدور درخواست وجه مجددا دریافت گردد.

۴- تنخواه گردان پرداخت

طبق ماده ۲۷ قانون محاسبات عمومی : عبارت از وجهی است که از محل تنخواه گردان حساب داری از طرف ذیحساب با تایید بالاترین مقام اجرایی و یا مقامات مجاز از طرف آنها برای انجام برخی هزینه ها در اختیار واحد ها یا مامورینی که به موجب این قانون و آیین نامه های اجرایی آن مجاز به دریافت تنخواه گردان هستند قرار می گیرد تا به تدریج که هزینه های مربوط انجام می شود اسناد هزینه تحویل و مجددا وجه دریافت دارند.

پیش پرداخت

طبق ماده ۲۸ قانون محاسبات عمومی : " عبارت است از پرداختی که از محل اعتبارات مربوط بر اساس احکام و قراردادهای طبق مقررات، پیش از انجام تعهد صورت می گیرد. "

پیش پرداخت برای انجام فعالیت ها و طرح هایی صورت می گیرد که بر اساس قرارداد، دولت ملزم به پرداخت آن است و یا شروع اینگونه طرح ها ماهیتا نیازمند پرداخت می باشد، مانند ساخت یک کالا که مستلزم سفارش است، یا انجام فعالیت های ساختمان سازی و عمرانی که پیمانکار برای شروع مبلغی را مطالبه می کند.

علی الحساب:

طبق ماده ۲۹ قانون محاسبات عمومی : " عبارت است از پرداختی که به منظور ادای قسمتی از تعهد، با رعایت مقررات صورت می گیرد.

پرداخت های علی الحساب برای حالاتی است که تمام یا قسمتی از عملیات اجرایی به وسیله پیمانکار (مجری) انجام شده، منتهی به دلیل قطعیت نیافتن هزینه ها و عدم انجام تمام مراحل تفصیلی اجرای بودجه به صورت علی الحساب پرداخت و بعد از رسیدگی به اسناد و مدارک و قطعیت یافتن تسویه حساب می گردد.

مرحله چهارم: نظارت بر بودجه

نظارت بر بودجه نقش مهمی در حصول به اهداف پیش بینی شده در بودجه و برنامه های دولت دارد. هرچه بودجه برنامه ای تر تهیه گردد، نظارت بر آن نیز به نحو مطلوبتری انجام می شود.

نظارت بر بودجه در ایران به چهار طریق انجام می شود:

۱. نظارت مالی که نظارت وزارت امور اقتصادی و دارایی است.
 ۲. نظارت عملیاتی که نظارت سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور است.
 ۳. نظارت قوه مقننه که نظارت دیوان محاسبات و نمایندگان مجلس است.
 ۴. نظارت قوه قضائیه
- نظارت مالی از طریق ذیحسابان وزارت اقتصاد و دارایی بعمل می آید. ذیحسابان در واقع علاوه بر کنترل مالی و وظایفی که به موجب قانون بعهدہ آنهاست، راهنمای خوبی برای مدیران دستگاههای اجرایی می باشند.
- نظارت عملیاتی به موجب «قانون برنامه و بودجه کشور» به عهده سازمان مدیریت و برنامه ریزی می باشد که در حین اجرای عملیات دستگاههای اجرایی صورت می گیرد. نظارت قوه مقننه از طریق دیوان محاسبات و نمایندگان مجلس در قالب سوال از وزرا و نهایتاً تصویب لایحه تفریغ بودجه صورت می گیرد. لایحه تفریغ بودجه بوسیله دیوان محاسبات تهیه و تنظیم و جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می گردد. در لایحه تفریغ بودجه عملکرد دولت در سال بودجه ای مورد نقد و بررسی قرار می گیرد و تا زمانیکه لایحه مذکور به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسد، دولت مسئول می باشد و لذا چنین امری نوعی نظارت قوه مقننه محسوب می گردد.

۱- نظارت مالی یا نظارت وزارت امور اقتصادی و دارایی

نظارت وزارت دارایی نظارت مالی است و بیشتر جنبه اداری دارد. در ماده ۹۰ قانون محاسبات عمومی چنین آمده است: « اعمال نظارت مالی بر مخارج وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی و شرکتهای دولتی از نظر انطباق پرداختها با مقررات این قانون و سایر قوانین و مقررات راجع به هر نوع خرج ، بعهده وزارت امور اقتصادی و دارایی است.»

بعد از ابلاغ بودجه مصوب و قبل از پرداخت هرگونه وجهی به دستگاههای اجرایی و ذی نفع بایستی مراحل از تخصیص اعتبار، مبادله موافقتنامه، تشخیص ، تأمین اعتبار، تعهد و ... طی شود تا دستگاه اجرایی بتواند از اعتبار مصوب مربوط به خود استفاده نماید. این مراحل در واقع همان نظارت مالی وزارت اقتصاد و دارایی است.

نظارت مالی وزارت دارایی از طریق ذیحسابان ، خزانه داری و کمیته تخصیص اعتبار بعمل می‌آید.

۱-۱) ذیحساب

بر اساس ماده ۳۱ قانون محاسبات، ذیحساب مأموری است که به موجب حکم وزارت اقتصاد و دارایی از بین مستخدمین رسمی واجد صلاحیت به منظور نظارت و تأمین هماهنگی لازم در اجرای مقررات مالی و محاسباتی در وزارتخانه‌ها، موسسات، شرکتهای دولتی و دستگاههای اجرایی محلی و موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی به این سمت منصوب می‌شود.

وظیفه ذیحسابان بیشتر جنبه مالی دارد، به عبارت دیگر آنها نظارت می نمایند تا هزینه‌ها در چارچوب قوانین و مقررات بعمل آید.

۱-۲) خزانه داری کل کشور

خزانه‌داری کل کشور محل نگهداری وجوه درآمدهای عمومی دولت و مواردی که قانون پیش‌بینی شده است، می‌باشد و زیر نظر وزارت امور اقتصاد و دارایی قرار دارد. وجوه مربوط به خزانه در حسابهایی که به همین منظور نزد بانک مرکزی مشخص شده است واریز می‌گردد و دریافت هرگونه وجهی بر اساس قانون در حدود اعتبارات مصوب بعمل می‌آید. بر اساس اصل ۵۳ قانون اساسی:

«کلیه دریافتهای دولت در حساب خزانه‌داری کل متمرکز می شود و همه پرداختها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد.»

نکته قابل توجه اینکه خزانه داری کل و نمایندگی‌ها در هنگام کارسازی وجه به حساب دستگاههای اجرایی دقت می‌نمایند که وجوه پرداختی حداکثر در حدود اعتبارات مصوب و مطابق با قوانین و مقررات باشند، لذا چنین اقداماتی نوعی نظارت محسوب می‌گردد.

۳-۱) کمیته تخصیص اعتبار

همانطور که قبلاً توضیح دادیم، اعتبار مصوب فعالیتهای جاری و عمرانی به یکباره در وجه دستگاه اجرایی کارسازی نمی‌گردد، بلکه عمل تخصیص در چند مرحله صورت می‌گیرد.

همچنین تخصیص در مراحل بعدی منوط به ارائه گزارش پیشرفت عملیات اجرایی بوسیله دستگاهها به کمیته تخصیص اعتبار می‌باشد، لذا به دلیل اینکه مسئولیت خزانه‌داری کل دبیرخانه تخصیص در وزارت امور اقتصادی و دارایی و ادارات تابعه در استانها می‌باشد، تخصیص اعتبار بوسیله این وزارتخانه انجام می‌شود و در واقع از این طریق نوعی نظارت به عمل می‌آید.

۲- نظارت عملیاتی یا نظارت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

نظارت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور جنبه عملیاتی دارد و در حین اجرای طرح یا فعالیت صورت می‌گیرد. در اینجا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نظارت می‌نماید که آیا عملیات انجام شده بوسیله دستگاه اجرایی با موافقتنامه مبادله شده مطابقت دارد یا خیر؟ در بند ۶ ماده ۵ قانون برنامه و بودجه آمده است: «نظارت مستمر در اجرای برنامه‌ها و پیشرفت سالانه آنها طبق مفاد فصل نهم این قانون» از وظایف سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور است.

۳- نظارت قوه مقننه

در کشورهایی که از نظام پارلمانی پیروی می‌کنند، معمولاً چنین نظارتی از وظایف قوه مقننه است و بدین منظور انجام می‌گیرد که بررسی گردد آیا اجرای بودجه مطابق قوانین و مقررات و آنگونه که مجلس تصویب نموده صورت گرفته است یا خیر؟ نظارت قوه مقننه در ایران به دو صورت انجام می‌شود:

۳-۱- نظارت قضایی

۳-۱- نظارت قضایی

نظارت قضایی بر عهده دیوان محاسبات است که مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی انجام وظیفه می‌نماید.

در زیرمجموعه دیوان محاسبات به تعداد لازم مشاور، حسابرس و کارشناس فنی وجود دارد که کار حسابرسی و رسیدگی به امور مالی دستگاههای اجرایی را عهده‌دار می‌باشند.

دیوان محاسبات همچنین دارای یک دادسرا و به تعداد لازم هیأت‌های مستشاری است که کار رسیدگی به تخلفات و گزارشات ارسالی از سوی کارشناسان و بازرسان را بعهده دارند.

ماده ۱ قانون محاسبات کشور می‌گوید: «هدف دیوان محاسبات کشور با توجه به اصول مندرج در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران عبارت است از اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی به منظور پاسداری از بیت المال از طریق»:

الف- کنترل عملیات و فعالیتهای مالی کلیه وزارتخانه‌ها، موسسات، شرکتهای دولتی و سایر دستگاههایی که به نحوی از انحا 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 مأخوذه از دستگاههای مربوطه.

ج- تهیه و تدوین گزارش تفریغ بودجه به انضمام نظرات خود و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی وظایف دیوان محاسبات را می‌توان به دو دسته تقسیم نمود:

۳-۱-۱) وظایف نظارتی که راجع به آن مشروحاً توضیح دادیم.

۳-۱-۲) تهیه لایحه تفریغ بودجه

تفریغ در لغت به معنای «فارغ آمدن، فارغ ساختن، خالی کردن ظرف» می‌باشد و در اصطلاح به تجزیه و تحلیل عملکرد مالی دولت گویند.

دیوان محاسبات مکلف است با بررسی حسابها و اسناد و تطبیق با صورت حساب عملکرد سالانه بودجه کل کشور نسبت به تهیه تفریغ بودجه سالانه اقدام و هر سال گزارش تفریغ بودجه سال قبل را به انضمام نظرات

خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم و هر نوع تخلف از مقررات را رسیدگی و به هیاتهای مستشاری ارجاع نماید.

۳-۲) نظارت پارلمانی

نظارت پارلمانی که از طریق مجلس شورای اسلامی صورت می‌گیرد آخرین مرحله نظارت بر بودجه محسوب می‌شود. نظارت پارلمانی به دو صورت انجام می‌شود:

۳-۲-۱) رسیدگی به لایحه تفریغ بودجه

۳-۲-۱) رسیدگی در قالب سوالات نمایندگان مردم در مجلس

برخی نظارت قوه قضائیه از طریق سازمان بازرسی کل کشور که بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاههای اداری صورت می‌گیرد را نیز به عنوان یک نوع دیگر نظارت بر بودجه بیان می‌کنند. که در ذیل مختصری در این مورد توضیح داده می‌شود:

۴ - نظارت قوه قضائیه بر بودجه

قوه قضائیه در حدود وظایف خود بر حسن اجرای قوانین از جمله قانون بودجه کل کشور نظارت دارد. نظارت قوه قضائیه بر عملکرد دستگاههای اجرایی علی‌الاصول از طریق سازمان بازرسی کل کشور انجام می‌گیرد و نیز قضاوت و صدور رای در خصوص مواردی که در ارتباط با امور مالی و محاسباتی یا به طریق دیگر اعلام می‌شود دادگاههای دادگستری صورت می‌پذیرد.

"طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران"، سازمان بازرسی کل کشور بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاههای اداری، تشکیل، و زیر نظر رئیس قوه قضائیه انجام وظیفه می‌کند، و در حدود وظایف قوه قضائیه بازرسی امور دستگاههای اجرایی از جمله امور مربوط به بودجه دولت را انجام می‌دهد.

در بازرسی هایی که به دنبال شکایت انجام می‌گیرد یک نسخه از گزارش مبنی بر تشخیص تخلف توسط سازمان به دیوان عدالت اداری ارسال می‌گردد.

بنابراین سازمان بازرسی کل کشور به منزله چشم و گوش قوه قضاییه از نظر حسن اجرای صحیح قوانین و مقررات در کشور است.

. روشهای پیش‌بینی درآمدها و برآورد هزینه‌ها:

الف- روشهای پیش‌بینی درآمدها

برای پیش‌بینی درآمدها روشهای مختلفی وجود دارد که برخی از آنها ذیلاً بیان می‌گردد:

۱- روش سال ماقبل آخر: بر اساس این روش درآمدهای دولت باید دقیقاً برابر وصولیهای سال ماقبل آخر سالی که بودجه آن تهیه و تنظیم می‌شود برآورد گردد.

مثلاً پیش‌بینی درآمد سال ۱۳۸۷ باید برابر درآمد قطعی سال ۱۳۸۵ باشد.

۲- روش حد متوسط‌ها: این روش مکمل روش سال ماقبل آخر می‌باشد.

در این روش پیش‌بینی درآمد بر مبنای میانگین درآمدهای واقعی دوران گذشته (۳ یا ۵ سال قبل) محاسبه می‌شود.

۳- روش پیش‌بینی مستقیم: در این روش کارشناسان با توجه به دقیق‌ترین آمار و اطلاعات از اوضاع و احوال اقتصادی و اجتماعی، درآمدها را برآورد می‌نمایند.

۴- روش سنجیده منظم: در این روش با استفاده از تکنیکها و روشهای آماری و با تجزیه و تحلیل همبستگی‌ها و جمع‌آوری پرسشنامه، پیش‌بینی انجام می‌شود.

در این روش ضمن استفاده از تکنیک‌های آماری بوسیله پرسشنامه مخصوص از پرداخت کنندگان خواسته می‌شود تا مالیات خود را برای سال بعد تخمین بزنند (این عمل در ایران روش "خود اظهاری" گفته می‌شود). قابل توجه است که برای پیش‌بینی هر یک از انواع درآمدها باید از یک یا چند روش و اصول مربوط به آنها استفاده شود تا نتیجه صحیح‌تر و بهتر بدست آید.

ب- روشهای برآورد هزینه‌ها:

معمولاً بودجه را از لحاظ برآورد هزینه‌ها و رسیدگی به آنها به هفت نوع به شرح زیر تقسیم می‌کنند:

۱- بودجه متداول (سستی)

- ۲- بودجه‌ریزی افزایشی
- ۳- بودجه برنامه‌ای (Budgeting Planning Programing)
- ۴- بودجه عملیاتی (Performance Budgeting)
- ۵- بودجه ریزی به روش برنامه‌ریزی، طرح‌ریزی و بودجه‌ریزی (P.P.B.S)
- ۶- بودجه‌ریزی بر مبنای صفر (Zero-Base Budgeting)
- ۷- بودجه منعطف یا متغیر (دگرگونی پذیر)

۱- بودجه متداول

بودجه متداول را می‌توان قدیمی‌ترین و در عین حال ساده‌ترین بودجه‌ریزی دانست. در این بودجه‌بندی، هزینه دستگاههای اجرایی به تفکیک فصول و مواد هزینه برآورد می‌شود ولی عملیاتی که اجرای آنها مورد نظر است در بودجه منعکس نمی‌شود. در این بودجه‌بندی تأکید بر صرفه‌جویی و کنترل در مصرف اعتبارات است. یعنی توجه اصلی در این روش معطوف به داده‌ها می‌باشد تا ستاده‌ها و نتایج کار. در بودجه‌ریزی متداول، برآورد هزینه‌ها معمولاً بر اساس هزینه‌های قطعی سال ماقبل آخر و نیمه اول سال جاری بعمل می‌آید. در ایران تا قبل از سال ۱۳۴۳ شمسی، بودجه کل کشور بر حسب بودجه متداول تهیه و تنظیم می‌شد. ولی از آن سال به بعد تحولی در بودجه‌ریزی بعمل آمد و وظیفه تهیه بودجه جاری نیز به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی واگذار گردید و از آن سال به بعد بودجه جاری نیز بصورت برنامه‌ای درآمد. قابل توجه است که بودجه عمرانی قبلاً توسط سازمان برنامه و بصورت برنامه‌ای تهیه می‌شد و تهیه بودجه جاری بر عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی بود.

۲- بودجه ریزی افزایشی:

در این سبک بودجه ریزی حجم عملیات دستگاه را ثابت فرض می‌کنند و افزایش یا کاهش هزینه‌ها را در برابر حجم عملیات ثابت مقایسه و برآورد می‌نمایند که به «نگهداشت سطح عملیات» موسوم است. در صورتی که در بودجه، حجم عملیات توسعه یابد یا وظیفه جدیدی به دستگاه اجرایی محول گردد آثار مالی آن به تفکیک در بودجه منظور می‌گردد. این روش در برآورد هزینه های سال بعد (سال بودجه) بسیار مؤثر است و می‌تواند به

عنوان یک ابزار سریع در تخمین برآورد هزینه‌ها کمک شایان توجهی نماید. اساس کار متکی بر اعطای اعتبارات سال قبل است که در سال بعد (سال بودجه) تغییرات حاصل از نرخ تورم و تعدیل قیمت کالاها و خدمات (نگهداشت سطح) برآورد و توسعه عملیات کمی و کیفی به آن اضافه می‌گردد و گاهی اوقات وظیفه یا کار جدیدی به دستگاه محول می‌شود که از مجموع سه عامل نگهداشت سطح، توسعه عملیات و کار جدید به جمع کل بودجه در سال بعد دسترسی می‌یابیم.

از مزایای این روش سرعت عمل در طبقه‌بندی موارد هزینه در قالبهای مشخص تصمیم‌گیری است، و معایب آن عدم دقت در ارائه بودجه یا برآورد بودجه‌ای می‌باشد.

برای روشن شدن موضوع، مفهوم نگهداشت سطح، توسعه عملیات و کار جدید را بیان می‌کنیم.

نگهداشت سطح:

حجم عملیات را ثابت فرض می‌کنیم و تغییرات قیمت کالاها و خدمات را به صورت افزایش یا کاهش مورد تعدیل قرار می‌دهیم در این حال ارقام بدست آمده را نگهداشت سطح می‌گویند. فرض کنید ۱۰۰ نفر هنرجو ۱۰۰ عدد الکتروود جوشکاری را با ۱۰۰ واحد ریالی خریداری نموده‌اند در سال آینده همان ۱۰۰ نفر هنرجو همان ۱۰۰ الکتروود جوشکاری را با ۱۱۰ واحد ریالی خریداری بنمایند این ۱۰ واحد ریالی اضافی را نگهداشت سطح می‌گوییم (قیمتها).

در مثال دیگر فرض کنید ۱۰ نفر بایگان ۱۰۰۰ پرونده پرسنلی را با حقوق و مزایای ۱۰.۰۰۰ واحد ریالی انجام داده‌اند در سال آینده همین ۱۰ نفر بایگان همان ۱۰۰۰ پرونده پرسنلی را با حقوق و مزایای ۱۱.۰۰۰ واحد ریالی انجام خواهند داد زیرا آنان در طی سال از مزایای شغل، افزایش سنواتی و ارتقاء گروه ب مبلغ ۱۰۰۰ واحد ریالی برخوردار خواهند شد (مزدها). پس نگهداشت سطح در جهت افزایش یا کاهش قیمتها و مزدها عمل می‌نماید و حجم عملیات را ثابت فرض می‌کند. البته همیشه ممکن است قیمت کالاها در جهت افزایش نباشد و کاهش نیز داشته باشد و گاهی اوقات دستمزدها نیز نسبت به سال قبل از کاهش برخوردار باشد در هر حال نگهداشت سطح مانند تیغ دو لبه عمل می‌کند و تغییرات مزد و قیمت کالاها را در برابر حجم کار و عملیات ثابت تعدیل می‌نماید.

انواع اعتبارات در قالب نگهداشت سطح شامل ارتقاء گروه و افزایش سنواتی و افزایش مزایای شغل، افزایش بهای بنزین و آب و برق و تلفن و مواد مصرفی و غیره است.

توسعه عملیات:

تغییراتی که در جهت افزایش حجم عملیات دستگاه یا تعدیل پرسنل دستگاه بوجود می‌آید توسعه عملیات گفته می‌شود.

کار جدید:

چنانچه وظیفه جدیدی بر حسب قانون به دستگاهی واگذار شود و یا از دستگاهی منتزع و عیناً به دستگاه دیگری انتقال یابد به «کار جدید» یا وظیفه جدید موسوم است که به سقف اعتبارات دستگاه، هزینه اجرای آن اضافه گردد.

بنابراین با در نظر داشتن اقلام هزینه در سال قبل می‌توان با شناخت از تغییرات در سال بعد بودجه دستگاههای اجرایی را به راحتی در قالب سقف نگهداشت سطح و توسعه عملیات و کار جدید را به تفکیک محاسبه نمود. حتی ممکن است بودجه دستگاهی در قالب نگهداشت سطح عملیات، به دو برابر افزایش یابد که در این صورت حجم عملیات دستگاه ثابت ولی افزایش قیمت کالاها و خدمات سبب افزایش سقف بودجه مصوب به دو برابر سال قبل شده است و در واقع منظور کردن نرخ تورم در بودجه دستگاهها با حجم عملیات ثابت بیانگر تعریف نگهداشت سطح است. نمونه‌ای از روش ارائه بودجه افزایشی:

۳- بودجه برنامه‌ای:

بودجه برنامه‌ای بودجه‌ای است که در آن اعتبارات بر حسب وظایف، برنامه‌ها و فعالیتهایی که سازمان دولتی در سال مالی اجرای بودجه برای نیل به اهداف خود باید انجام دهد، پیش‌بینی شده باشد. به عبارت دیگر در بودجه برنامه‌ای مشخص می‌شود که دولت و دستگاههای دولتی در سال اجرای بودجه اولاً دارای چه اهداف، وظایف و مقاصد مصوب می‌باشند. ثانیاً، برای نیل به اهداف و مقاصد مذکور، باید کدام برنامه‌ها، عملیات و فعالیتها را با چه میزان اعتبارات انجام دهد.

در بودجه برنامه‌ای نیز، مانند بودجه متداول، از طبقه‌بندی اعتبارات بر حسب فصول و مواد هزینه استفاده می‌شود - با این تفاوت که در بودجه متداول، کل اعتبارات هر سازمان دولتی در فصول و مواد هزینه مختلف پیش

بینی می‌شود در صورتی که در بودجه برنامه‌ای، اعتبارات هر یک از برنامه‌ها، فعالیتها و طرحهای سازمان دولتی در قالب فصول و مواد هزینه پیش بینی می‌گردد.

در این روش، اصل بر طبقه‌بندی عملیاتی قرار دارد و مواد هزینه در درجه دوم اهمیت هستند. در واقع این روش نوعی طبقه بندی است که قصد دارد با برقراری ارتباط میان مواد هزینه و عوامل به کار گرفته شده و نتایج حاصل از انجام برنامه‌ها نشان دهد که در سال بودجه چه کالاها و خدماتی به صورت محصول نهایی فعالیت‌های بخش‌های دولتی برای رسیدن به اهداف مصوب دولت تولید یا ارائه شده است.

۴- بودجه عملیاتی:

بودجه عملیاتی مرحله پیشرفته‌تری از بودجه برنامه‌ای است. در بودجه عملیاتی، علاوه بر تفکیک اعتبارات به وظایف، برنامه‌ها، فعالیتها و طرحها، حجم عملیات و هزینه‌های اجرای عملیات دولت و دستگاههای دولتی طبق روشهای علمی مانند حسابداری قیمت تمام شده محاسبه و اندازه گیری می‌شوند. ارقام پیش بینی شده در بودجه عملیاتی باید مستند به تجزیه و تحلیل تفصیلی برنامه‌ها و عملیات و نیز قیمت تمام شده آنها براساس اهداف و مقاصد دولت و سازمان دولتی، باشند.

”بودجه عملیاتی در واقع همان بودجه برنامه‌ای است که به نحو دقیق‌تر و روشن‌تری اجرای برنامه‌ها را از دیدگاه “فایده و هزینه” تجزیه و تحلیل می‌نماید و با روش اندازه گیری حجم کار، قیمت تمام شده تولید یا خدمت را بدست می‌آورد و با نرمها و استانداردها مقایسه تطبیقی و تحلیلی می‌نماید و به علل افزایش قیمت تمام شده واقف می‌گردد و در نهایت به مدیریت سازمان کمک می‌کند.”

بودجه عملیاتی بر ۴ اصل استوار است:

الف- سیستم حسابداری قیمت تمام شده (Cost Accounting)

ب- روش اندازه گیری کار (Work Measurement)

ج- نرم (Norms)

د- استاندارد (Standards)

با استفاده از روشهای فوق می‌توان هزینه عملیاتی را به سهولت محاسبه کرد.

الف- روش سیستم حسابداری قیمت تمام شده: بیشتر در شرکتها و موسسات دولتی که در چهارچوب حقوق بازرگانی اداره می شوند صورت می گیرد.

ب- روش اندازه گیری کار: روش اندازه گیری کار عبارت از برقراری یک رابطه صحیح و منطقی میان حجم کار انجام شده با نیروی انسانی یا با ماشین بکار گرفته شده در تکمیل آن مقدار کار می باشد.

ج- "نرم": عبارت از نتیجه آماری و تجربیات گذشته می باشد. برای مثال مشخص می نمایند که برای صدور گذرنامه، خدمت چند افسر و کارمند و با چه تحصیلاتی لازم است.

د- استاندارد: در این روش از اطلاعات استاندارد شده کارخانه سازنده برای برآورد واحد کار استفاده می شود لذا این روش از "نرم" و حتی اندازه گیری کار بمراتب مطمئن تر است ولیکن استعمال این روش در بودجه ریزی دولتی که خدمت ارائه می دهند بسیار کم و اندک است.

۵- بودجه ریزی به روش (برنامه ریزی، طرح ریزی، بودجه ریزی) PPBS

Budgeting System < Programming < Planning

PPBS روشی است که برای تکمیل بودجه برنامه ای در همه کشورها معمول شده است. با استفاده از این سیستم می توان برنامه ریزی، طرح ریزی، بودجه ریزی، اطلاعات مدیریت، کنترل مدیریت و ارزشیابی را بهم مرتبط ساخت و در عین حال نسبت به تجزیه و تحلیل سیستماتیک هر یک از عناصر فوق تأکید نمود. PPBS باید یک سیستم تلقی شود، سیستمی که شامل مبنای تصمیم گیری مناسب و معقول در مرحله سیاست سازی و اعلام خط مشی، طراحی برنامه های اجرایی و تخصیص منابع محدود میان نیازهای نامحدود بودجه و برقراری ارتباط مداوم بین این عوامل را فراهم سازد. طبعاً هر یک از اجزاء سیستم با اجزاء دیگر برای رسیدن به هدفهای سیستم در ارتباط هستند.

"اصول این روش در طرحهای عمرانی و فرمهای مربوط به آن هنوز مورد عمل می باشد، در این سبک بودجه ریزی در اجرای هدفی مشخص با برنامه کار معین و زمان مشخص با شناخت عوامل منابع انسانی، منابع تأسیساتی و تجهیزاتی، منابع مالی لازم اختصاص داده می شود."

۶- بودجه ریزی بر مبنای صفر:

در این روش، هر سازمان برای بودجه‌بندی باید کلیه فعالیتها و برنامه های خود را اعم از قدیم یا جدید همانند یک برنامه یا فعالیت جدید از جنبه های مختلف مورد ارزیابی قرارداده و میزان اهمیت و اولویت آنها را مشخص سازد، سپس فعالیتهایی که از نظر اهمیت در درجات پایین تر قرار گرفته‌اند در صورت لزوم حذف شده و در سایر فعالیتها اصلاحات ضروری بعمل آید. فعالیتهای مهم از محل صرفه جویی حاصل از حذف فعالیتهای کم اهمیت تقویت شده و توسعه می‌یابند.

در اجرای روش بودجه بندی بر مبنای صفر چهار مرحله اساسی و اصلی وجود دارد:

- ۱- شناخت واحدهای فعالیت در سازمان
 - ۲- تجزیه و تحلیل هر واحد فعالیت در قالب گروه فعالیتها و برنامه‌ها
 - ۳- انتخاب و درجه‌بندی گروه فعالیتها و تعیین اولویت بین آنها
 - ۴- انتخاب و تدوین آن گروه از فعالیتها که ثمربخشی آنها اثبات شده است
- منظور از واحد فعالیت در اینجا آن جزء معنی‌دار از برنامه است که بتوان آنرا به تنهایی مورد تجزیه و تحلیل قرار داد و درباره آن تصمیم گیری نمود. بدین جهت واحد فعالیت را "واحد تصمیم گیری" نیز نام نهاده‌اند.

محاسن بودجه‌بندی بر مبنای صفر:

- ۱- توجیه ادامه یا توقف فعالیتها را ارائه می‌دهد.
- ۲- معیارهای لازم را برای مقایسه ارائه می‌دهد.
- ۳- فعالیتهایی که اولویت کمتری دارند با اطمینان خاطر حذف می‌شوند.
- ۴- انعطاف‌پذیری بیشتری دارد، یعنی در هر زمان می‌توان در سطوح مختلف کاهش را عملی نمود بدون آنکه به ترتیب اصلی بودجه لطمه ای وارد آید.

معایب بودجه بندی بر مبنای صفر:

- ۱- این روش مستلزم صرف وقت و هزینه زیاد است.
- ۲- حساسیتی که مدیران نسبت به توجیه فعالیتهای تحت نظارت خود نشان می‌دهند.

۳- اجرای این روش مستلزم مدیریت موثر ارتباطات کارآمد و آموزش مدیرانی است که در تدوین بودجه سهیم هستند.

”این روش تأکیدش بر رعایت تناسب حجم عملیات دستگاهها و موسسات دولتی با وظایف محول شده به آنها می باشد و مکملی بر سیستم ppbs است.

در بودجه ریزی بر مبنای صفر هدف این نیست که تمام عملیات از نو مورد بررسی و بازنگری قرار گیرد، بلکه معیار عملکرد سال قبل و میزان جذب اعتبارات سال گذشته را منسوخ می شمارد.“

۷- بودجه منعطف یا متغیر یا انعطاف پذیر (دگرگونی پذیر)

به منظور فائق آمدن بر مشکل عدم انعطاف بودجه سنتی، در موسسات دولتی و بازرگانی از یک نوع بودجه به نام بودجه متغیر (دگرگونی پذیر) استفاده می کنند. برای تنظیم این نوع بودجه، ابتدا هزینه های ثابت و متغیر را تعیین کرده و سپس با توجه به اعتبار و امکانات مؤسسه می توان تصمیم گرفت که در هر زمان چه هزینه ای باید انجام گیرد، و در مقابل آن هزینه، چه نتیجه ای حاصل می شود. با تنظیم این بودجه می توان بطور دوره ای مثلاً ماهانه، و یا هر سه ماه یکبار مطابق شرایط مؤسسه بودجه خاصی را انتخاب و ملاک عمل قرار داد.

این نوع بودجه بگونه ای تنظیم می شود، که به محض کم و زیاد شدن حجم فروش کالا و خدمات، یا دیگر عاملهای بازده، بودجه تغییر می یابد، و تا اندازه ای بودجه ها، با هزینه ها پیوند داده می شود. وظیفه بودجه های متغیر این است که واحدهای سنجشی را که نمایانگر حجم هستند انتخاب کنند که با آن، همه گونه انواع هزینه را بازرسی نمایند.

یعنی با توجه به مطالعات آماری با بازشکافیهای مهندسی روشن می سازند که چگونه این هزینه ها باید با کم و زیاد شدن حجم بازده، کم و یا زیاد (متغیر) شود.

بودجه و قوانین

فرآیند بودجه ریزی با قوانین و مقررات ارتباط دارد. که رعایت برخی از مواد این قوانین در جریان کار الزامی است در این مبحث برخی از این قوانین مانند قانون اساسی، قانون برنامه و بودجه، قانون محاسبات عمومی و سازمان حسابرسی و قانون استخدام کشوری را مختصراً بیان می نماییم.

بودجه و قانون اساسی

حقوق اساسی رشته ای از حقوق عمومی داخلی است، که سازمان و شکل حکومت وظایف و مسئولیتهای قوای حاکم، حقوق و تکلیف افراد در برابر دولت، وظایف دولت در رعایت حقوق و آزادیهای افراد ملت را مشخص می‌کند.

بنابراین با این تعریف معلوم می‌شود که حوزه اجرای حقوق اساسی قلمرو کشور می‌باشد و مستقیماً نمی‌تواند از مرزهای کشور فراتر رود.

از طرفی قواعد آن شکل نظام سیاسی کشور و ترتیب تقسیم قدرت و کیفیت حفظ و رعایت حقوق و آزادیهای سیاسی را معین می‌کند.

در نتیجه فصل چهارم قانون اساسی ایران نیز مربوط می‌شود به اقتصاد و امور مالی از آنجائیکه بودجه ریزی با اقتصاد رابطه تنگاتنگ دارد پس با قانون اساسی نیز که مهمترین قانون عمومی مملکت می‌باشد با بعضی از اصول آن رابطه مستقیم و با بعضی از اصول رابطه غیر مستقیم دارد به طوریکه اصل ۴۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصریح دارد:

برای تامین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران بر اساس ضوابط زیر استوار می‌شود:

- ۱ - تامین نیازهای اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه. ۲ - تامین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند ولی وسایل کار ندارند، در شکل تعاونی، از راه وام بدون بهره یا هر راه مشروع دیگر ۳ - تنظیم برنامه اقتصادی کشور به صورتی که شکل و محتوا و ساعت کار چنان باشد که هر فرد علاوه بر تلاش شغلی، فرصت و توان کافی برای خودسازی معنوی، سیاسی و اجتماعی و شرکت فعال در رهبری کشور و افزایش مهارت و ابتکار داشته باشد. ۴ - رعایت آزادی انتخاب شغل، و عدم اجبار افراد به کاری معین و جلوگیری از بهره‌کشی از کار دیگری. ۵ - منع اضرار به غیر و انحصار و احتکار و ربا و دیگر معاملات باطل و حرام. ۶ - منع اسراف و تبذیر در همه شئون مربوط به اقتصاد، اعم از مصرف، سرمایه‌گذاری، تولید، توزیع و خدمات. ۷ - استفاده از علوم و فنون و تربیت افراد ماهر به نسبت احتیاج برای توسعه و پیشرفت اقتصاد کشور. ۸ - جلوگیری از سلطه اقتصادی بیگانه بر اقتصاد کشور. ۹ - تاکید بر افزایش تولیدات کشاورزی، دامی و صنعتی که نیازهای عمومی را تامین کند و کشور را به مرحله خودکفایی برساند و از وابستگی برهاند.

اصل ۴۴

نظام اقتصادی جمهور اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه ریزی منظم و صحیح استوار است. بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تامین نیرو، سدها و شبکه های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه آهن و مانند اینها است که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می شود که مکمل فعالیتهای اقتصادی دولتی و تعاونی است. مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است. تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون معین می کند.

اصل ۴۸

در بهره برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استانها و توزیع فعالیتهای اقتصادی میان استانها و مناطق مختلف کشور، باید تبعیض در کار نباشد، به طوری که هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم در دسترس داشته باشد.

اصل ۵۱

هیچ نوع مالیات وضع نمی شود مگر به موجب قانون. موارد معافیت و بخشودگی و تخفیف مالیاتی به موجب قانون مشخص می شود.

اصل ۵۲

بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می گردد. هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.

اصل ۵۳

کلیه دریافتهای دولت در حسابهای خزانه داری کل متمرکز می شود و همه پرداختها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می گیرد.

اصل ۵۴

دیوان محاسبات کشور مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی می باشد. سازمان و اداره امور آن در تهران و مراکز استانها به موجب قانون تعیین خواهد شد.

اصل ۵۵

دیوان محاسبات به کلیه حسابهای وزارتخانه ها، موسسات، شرکتهای دولتی و سایر دستگاه هایی که به نحوی از انجا از بودجه کل کشور استفاده می کنند به ترتیبی که قانون مقرر می دارد رسیدگی یا حسابرسی می نماید که هیچ هزینه ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حسابها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود.

اصل ۷۵

طرح های قانونی و تیشنهاها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تامین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.

اصل ۷۶

مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد.

اصل ۷۷

عهدنامه ها، مقاوله نامه ها، قراردادهای و موافقت نامه های بین المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

اصل ۸۰

گرفتن و دادن وام یا کمکهای بدون عوض داخلی و خارجی از طرف دولت باید با تصویب مجلس شورای اسلامی باشد.

اصل ۱۲۶

رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد و می تواند اداره آنها را به عهده دیگری بگذارد.

بودجه و سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی چگونگی واگذاری بخشی از اقتصاد به بخش غیر دولتی را که بر اساس اصل ۴۴ در اختیار دولت قرار گرفته است، مشخص می نماید. مسائل مندرج در این سیاستها ارتباط مستقیمی با

بودجه داشته و دولت موظف است در بودجه های سالانه خود این موارد را ملحوظ نماید. بر این اساس سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بشرح زیر تدوین شده است:

با توجه به ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی و مفاد اصل ۴۳ و به منظور :

- شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی ،
 - گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی،
 - ارتقاء کارایی بنگاه های اقتصادی و بهره وری منابع مادی و انسانی و فناوری،
 - افزایش رقابت پذیری در اقتصاد ملی،
 - افزایش سهم بخش های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی،
 - کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت های اقتصادی،
 - افزایش سطح عمومی اشتغال،
 - تشویق اقشار مردم به پس انداز و سرمایه گذاری و بهبود درآمد خانوارها.
- مقرر می گردد:

موارد مورد اشاره در این سیاستها شامل بندهای زیر است:

الف) سیاست های کلی توسعه بخش های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی

ب) سیاست های کلی بخش تعاونی

ج) سیاست های کلی توسعه بخش های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت ها و بنگاه های دولتی

د) سیاست های کلی واگذاری

ه) سیاست های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار

طبق بند " الف " این سیاست ها، سرمایه گذاری، مالکیت و مدیریت در زمینه های مذکور در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی (صنایع بزرگ، صنایع مادر و.....) با استثنائاتی توسط بنگاه های غیردولتی مجاز است. در بند «ب» سیاست های فوق، مقرر شده است تا پایان برنامه ۵ ساله پنجم، سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور به ۲۵ درصد برسد.

ضمناً مقرر گردیده تدابیر لازم برای امکان تاسیس تعاونی‌های جدید در قالب شرکت سهامی عام با محدودیت مالکیت هریک از سهامداران تا سقف معینی، اتخاذ گردد.

در بند «ج» سیاست‌های مذکور جهت‌گیری خصوصی‌سازی در راستای افزایش کارایی و رقابت‌پذیری و گسترش مالکیت عمومی، مورد توصیه قرار گرفته است.

در بند «د» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ ضمن بیان الزامات واگذاری و مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری مشخص شده است.

در بند «ه» این سیاست‌ها، تداوم اعمال حاکمیت عمومی دولت پس از ورود بخش‌های غیردولتی از طریق سیاست‌گذاری و اجرای قوانین و مقررات و نظارت، همچنین جلوگیری از نفوذ و سیطره بیگانگان بر اقتصاد ملی و جلوگیری از ایجاد انحصار توسط بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی از طریق تنظیم و تصویب قوانین و مقررات ذکر شده است.

بنابراین در تبیین اهداف اصلی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ :

- آزاد شدن دولت از فعالیت‌های اقتصادی غیرضرور،
 - بازشدن حقیقی راه برای سرمایه‌گذاری در عرصه اقتصادی کشور،
 - تکیه بر تعاون و گسترش چتر حمایتی شرکت‌های تعاونی بر روی قشرهای ضعیف،
 - پرداختن دولت به نقش «حاکمیتی، سیاست‌گذاری و هدایت»،
 - مشخص شدن چگونگی مصرف درآمدهای ناشی از واگذاری بنگاه‌های دولتی
 - و تاکید بر الزامات دولت در امر واگذاری» تاکید شده است.
- بنابراین همانگونه که بیان شد سیاست‌های کلی اصل ۴۴ ارتباط مستقیم و تنگاتنگی با بودجه سالانه کشور دارد.

بودجه و قانون محاسبات عمومی

قانون محاسبات عمومی برای تنظیم و اجرای امور مالی و محاسباتی کشور، و بعبارت دیگر جهت تنظیم و انضباط و هماهنگی در امور مالی و محاسباتی و به ثمر رساندن کلیه برنامه‌های دولت تصویب شده است. اولین قانون محاسبات عمومی در سال ۱۲۹۰ هجری شمسی در ۱۴۱ ماده به تصویب رسید و طی تغییراتی در

سالهای مختلف بالاخره در سال ۱۳۶۶ قانون محاسبات عمومی کشور (قانون فعلی) به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این قانون در شش فصل مشتمل بر ۱۴۰ ماده و ۶۷ تبصره جهت اجرا به دولت ابلاغ گردید. فصل های این قانون شامل موارد زیر است:

فصل اول - تعاریف

در فصل اول قانون محاسبات عمومی مربوط به تعاریف کل کشور، انواع سازمانهای عمومی و دستگاههای دولتی و غیر دولتی و همچنین عواملی چون ذیحساب، معاون ذیحساب، عامل ذیحساب و وظایف آنها نیز تعیین گردیده است.

فصل دوم - اجرای بودجه:

این فصل از سه بخش تشکیل شده است:

بخش اول مربوط به درآمدها و سایر منابع تامین اعتبار و بودجه کل کشور بحث شده است. بخش دوم نیز تکلیف هزینه ها و سایر پرداختهای بودجه کل کشور می باشد.

بخش سوم اختصاص به معاملات دولتی دارد که در آن انواع معاملات و تقسیم بندی آنها از نظر مبلغ و نحوه انجام معامله در هر یک از اقسام آن و ترکیب اعضای کمیسیون معاملات و نیز ترکیب اعضای ترک مناقصه و مزایده در هر یک از دستگاههای اجرایی و نحوه تصمیم گیری را مشخص ساخته است.

فصل سوم - نظارت مالی:

این فصل در ۵ ماده و یک تبصره (از ماده ۹۰ تا ۹۴) در واقع چارچوب اصلی کنترل های مالی بر کار دستگاههای اجرایی را بیان نموده است.

فصل چهارم - تنظیم حساب تفریغ بودجه:

این فصل در ۱۱ ماده (از ماده ۹۵ تا ۱۰۵) و بیشتر به منظور تحقق اصل ۵۵ قانون اساسی تنظیم گردیده است. مربوط به تصویب بودجه و گزارش تفریغ بودجه می باشد.

فصل پنجم - اموال دولتی:

در این فصل مسئولیت حفظ و حراست و نگهداری اموال دولتی و چگونگی نقل و انتقال و فروش اموال منقول و غیر منقول وزارتخانه ها موسسات دولتی و شرکتهای دولتی بحث شده است.

فصل ششم - مقررات متفرقه

این فصل موارد متفرقه ای از قبیل نحوه ایجاد یا تشکیل انواع سازمانهای دولتی و مهلت قانون رسیدگی و تصویب ترازنامه و صورت سود و زیان شرکتهای دولتی وسیله مجامع عمومی آنها را بیان نموده است. بنابراین محاسبات عمومی ارتباط مستقیم و تنگاتنگ با بودجه ریزی دولتی دارد. از اهمیت این قانون همین بس که در ماده اول قانون محاسبات عمومی بودجه کل کشور را تعریف کرده است.

قانون استخدام کشوری (قانون مدیریت خدمات کشوری)

هنگامیکه بودجه سالانه کل کشور مورد بحث و بررسی قرار می گیرد بیش از نیمی از آنرا بودجه های جاری تشکیل می دهد. و قسمت زیادی از بودجه های جاری را هزینه های پرسنلی (بیش از ۶۰ تا ۷۰٪) تشکیل می دهد. و هزینه های پرسنلی نیز در چهارچوب قوانین استخدامی پیش بینی و پرداخت گردد. اغلب کارکنان شاغل نیز در دستگاههای اجرایی از قانون نظام هماهنگ پرداخت تبعیت می کنند و از این جهت آشنایی با قانون استخدام کشوری (قانون مدیریت خدمات کشوری) در فرآیند بودجه ریزی لازم و ضروری می باشد.

قانون برنامه و بودجه

قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ از قوانین کلیدی می باشد که ناظر بر تهیه و تنظیم و اجرا و کنترل بودجه است این قانون مشتمل بر ۱۰ فصل و ۵۳ ماده و ۱۵ تبصره می باشد. به طور کلی لایحه بودجه های سالانه و برنامه های ۵ ساله در چهارچوب این قانون تنظیم و موارد لازم الاجرا در متن لوایح و قوانین با توجه به شرایط سال بودجه ای گنجانده می شود. فصل های این قانون شامل موارد زیر است:

فصل اول: شامل تعاریف که در یک ماده و ۱۲ بند نوشته شده است. این فصل به چهارچوبی از برنامه ریزی و اصطلاحات و عباراتی نظیر برنامه های پنج ساله، برنامه سالیانه و غیره پرداخته شده است. به عبارت دیگر در ماده اول این قانون به تعاریف و اصطلاحات مورد نیاز از جمله سازمان، برنامه درازمدت، برنامه عمرانی پنجساله، برنامه سالانه، بودجه عمومی دولت، اعتبارات جاری، اعتبارات عمرانی، عملیات اجرایی، فعالیت جاری، طرح عمرانی، طرح عمرانی انتفاعی، طرح عمرانی غیرانتفاعی، طرح مطالعاتی، دستگاه اجرایی، دستگاه مسئول بهره برداری و ... پرداخته شده است.

فصل دوم: به تشریح و توضیح چگونگی شورای اقتصاد و شرح وظایف آن در ۳ ماده می پردازد. فصل سوم: به تشریح چگونگی تشکیل سازمان برنامه و بودجه سابق و شرح وظایف آن در ۳ ماده پرداخته شده

است.

فصل چهارم: به چگونگی تهیه و تنظیم برنامه های توسعه ایی در ۵ ماده پرداخته است.

فصل پنجم: به چگونگی تهیه و تنظیم بودجه کل کشور در ۱۰ ماده می پردازد.

فصل ششم: به چگونگی اجرای طرح های عمرانی در ۳ ماده می پردازد.

فصل هفتم: موضوع منابع مالی را در ۴ ماده توضیح می دهد.

فصل هشتم: مسئله تعهد و نحوه پرداخت اعتبارات عمرانی و جاری را برای دستگاه ها در ۶ ماده تشریح می نماید.

فصل نهم: بحث نظارت و انواع آن را در ۳ ماده مطرح می کند.

فصل دهم: به توضیح سایر مقررات مختلف بودجه در ۱۵ ماده پرداخته است.

همانگونه که بیان شد قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ از قوانین کلیدی می باشد که ناظر بر تهیه و تنظیم و اجرا و کنترل بودجه است. این قانون مشتمل بر ۵۳ ماده و ۱۵ تبصره می باشد.

بودجه و حسابرسی

حسابرسی به عنوان یک حرفه، یک تخصص، عمر نسبتاً کوتاهی دارد که به زحمت به یکصد سال می رسد اما همزمان و همگام با تحولات به سرعت خود را با شرایط اوضاع احوال زمان تطبیق داده و به عنوان یک دانش تخصصی مطرح شده است و با تغییرات وسیع در تکنولوژی و سیستم های کامپیوتری، پردازش اطلاعات مالی تحولات سریع حسابرسی را نیز الزامی کرده است.

علاوه بر این وضع قوانین و مقررات تازه حاکم بر واحدها و فعالیتهای اقتصادی و قوانین مالیاتی، و تدوین استانداردهای حسابداری، حسابرسی را به یک رشته پیچیده و پویا تبدیل کرده است که دامنه آن به سرعت گسترده می شود. برای اولین بار که در قوانین ایران به حسابرسی اشاره شد، در قانون تجارت ۱۱۳۱ می باشد که طی آن مقرر گردید از بین صاحبان سهام و یا از خارج یک یا چند نفر بازرس انتخاب شوند تا با رسیدگی به حسابها و اسناد و مدارک شرکت درباره صورت های مالی که توسط مدیریت تهیه می شود گزارشی به مجمع عمومی صاحبان سهام در سال بعد بدهد.

در سال ۱۳۶۲ طبق ماده واحده ای سازمان حسابرسی که یکی از موسسات وابسته به وزارت دارایی است تشکیل گردید که حسابرسی کلیه نهادها و شرکتها و موسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانکها را به عهده دارد و به کلیه سازمانها، دانشگاهها، موسسات و .. در چارچوب امکانات خود ارائه خدمات و مشاوره می دهد.

بودجه و قانون کار

لزوم به کار انداختن دستهای آماده به کار برای تولید و عمران و آبادی و قدرت خرید طبقات عظیم مزد بگیر، مسئولیتها و مخارج تولید و مدیریت در امور صنعتی از جمله مسائل اجتماعی و اقتصادی هستند که با حقوق کار ارتباط کامل دارند و قانونگذار همیشه با دو مسئله متضاد مواجه بوده است.

۱- لزوم ازدیاد درآمد کارکنان که برای ایجاد تعادل در زندگی اقتصادی آنها ضروری است.

۲- مسئله تحمیلاتی که از این منشاء به موسسات تولید می شود، که مخارج آنها و بالتیجه هزینه تولید و قیمتها را بالا می برد. از طرف دیگر تاثیر اعمال راه حلهای متخذه نسبت به این موضوع (در هر زمان) روی وضع بازار و موسسات تولیدی و اقتصادی و به طور کلی روی وضع زندگی اقتصادی جامعه بسیار زیاد می باشد.

نظر به دلایل فوق قانون کار و موضوعات آن به قدری اهمیت یافته که در قوانین اساسی اکثر کشورها و شوراها و اساسنامه سازمان بین المللی کار و همچنین در اعلامیه حقوق بشر مورد توجه قرار گرفته است. بنابراین با توجه به مطالب فوق بودجه با قانون کار که، مربوط به معیشت افراد جامعه است، ملازمه پیدا می کند، زیرا رفاه اجتماعی در درجه اول مدنظر دولت می باشد که این کار از طریق بودجه میسر می باشد و لاغیر.

بودجه و سازمان بین المللی کار

پیدایش انقلاب صنعتی در کشورهای پیشرفته باعث شد که روستائیان به مراکز صنعتی در شهرها کشانده شوند ، و در جستجوی کار برآیند و به مقتضای فلسفه رایج آن زمان، یعنی نظام آزادی اقتصادی به وسیله هیچ قانونی حمایت نمی شدند.

این وضع باعث شد که کم کم به صورت توده های استثماری درآیند اما بعد از مدتی در برابر این سیستمها، انسان دوستانی پیدا شدند که خواستار دخالت دولت و مقامات عمومی شدند به دنبال این ندهای فردی و پراکنده در اوایل قرن ۱۹ در گوشه و کنار کشورهای صنعتی آن زمان باعث شد که در سال ۱۹۱۹ به موجب عهدنامه ورسای، سازمان بین المللی کار تاسیس شود این سازمان از طریق مقاله نامه های بین المللی با

کشورها در زمینه تامین کار و اشتغال و بالا برده سطح زندگی کارگران و فراهم آوردن آموزش حرفه ای در همه مشاغل همکاری دارد و از این نظر است که بودجه رابطه غیر مستقیم با این سازمان از نظر دستمزد و غیره پیدا می کند.

رابطه بودجه با قانون تجارت و قانون مدنی و قانون جزا

به طور کلی بودجه با قانون تجارت که در آن به مواردی از جمله تجار و شرکتها و همچنین در مورد پیشه و کار اشاره نموده رابطه مستقیم و با حقوق جزا و حقوق مدنی رابطه غیر مستقیم دارد.