

۴۸۲

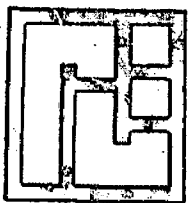
جمهوری اسلامی ایران  
وزارت برنامه و بودجه

# پروژه مطالعاتی نظام بودجه ریزی کشور

تشکیلات اداری و مالی

گزارش دوم

طرح کلی ساختار و سازمان بودجه ای ایران



HJ  
۱  
۲۱۵۴  
/ ۴  
۴۷۱۹۷/۴  
ج ۲۰  
ن ۱۰

جمهوری اسلامی ایران  
وزارت برنامه و بودجه

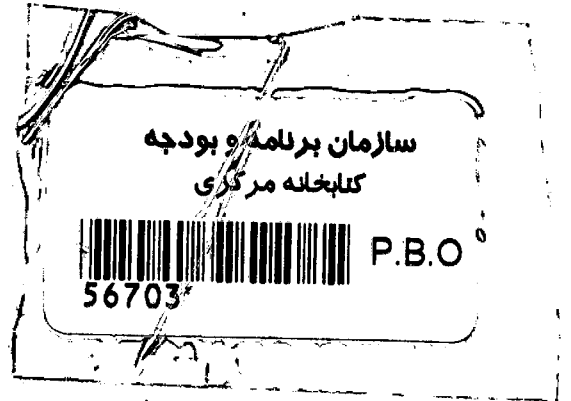
# پروژه مطالعاتی نظام بودجه ریزی کشور

تشکیلات اداری و مالی

گزارش دوم

طرح کلی ساختار و سازمان بودجه ای ایران

شورای هدایت پروژه



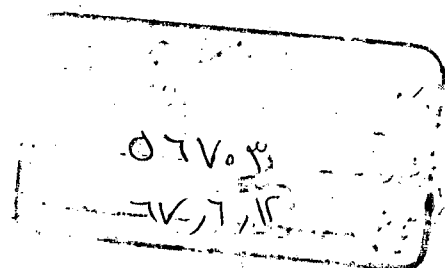
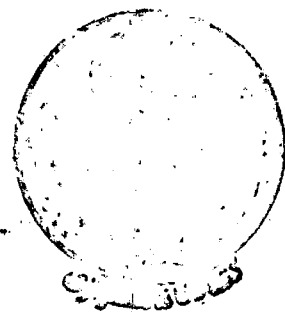
HJ

۲۱۵۴

۱۴۰۴  
۴ بهمن ۱۳۹۷

۲۰ ج

۱۰ ن



پروژه مطالعاتی

نظام بودجه ریزی کشوری

( تشکیلات اداری و مالی )

گزارش دوم

سرج کلی ساختار و سازمان بودجه‌ای ایران

شورای هدایت پروژه

مرداد ماه ۱۳۶۷

مشخصات پروژه :

در نیمه دوم سال ۱۳۶۵ وزارت برنامه و بودجه بررسی جامعی از مسائل و مشکلات حاد و فزاینده دولت در تهیه و تنظیم بودجه کل کشور و جستجوی راه‌حلهائی برای آن را در برنامه کار خود قرار داد. بدین سبب "مطالعه نظام بودجه ریزی کشور" بصورت یک پروژه مطالعاتی مستقل (پروژه شماره ۴) در طرح شماره ۱۰۹۹۸۲۰۲ بعنوان "تحقیق و بررسی معیارها و استانداردهای فنی و پژوهشهای توسعه" منظور و موافقتنامه مربوط به آن تنظیم، مبادله، و ابلاغ گردید. اجرای این پروژه در سال ۱۳۶۶ نیز ادامه یافت و برای سال جاری که قرار است بررسیهای نظری حوزه های مطالعاتی و پیشنهاد یک چارچوب کلی برای ساختار و سازمان بودجهای کشور خاتمه پذیرد نیز پیش بینیهای قانونی لازم برای ادامه مطالعه بعمل آمده است. اداره امور و سازمان اجرائی این مطالعه بصورت زیر است :

- مجری طرح تحقیق و بررسی معیارها و استانداردهای فنی و پژوهشهای توسعه :

جناب آقای مسعود روغنی زنجانی وزیر برنامه و بودجه :

- قائم مقام مجری در پروژه مطالعه نظام بودجه ریزی کشور :

جناب آقای مهدی میرمعزی معاون امور تولیدی وزارت برنامه و بودجه .

- مدیر اجرائی پروژه :

آقای علی اکبر شبیری نژاد .

سازمان اجرائی پروژه متشکل از "شورای هدایت پروژه" و گروه های تخصصی بررسی و

تحقیق می باشد. شورای هدایت پروژه که از بدو شروع مطالعه آغاز به کار کرد، بررسی کلی

موضوع و شناسائی ابعاد مربوط به آن و همچنین تشخیص و تعیین مطالعات لازم و اولویتهای آنها ،

تشکیل گروه های مطالعاتی و هماهنگ ساختن مطالعات ، دریافت گزارشهای گروه های مطالعاتی و بررسی و تلفیق آنها و بالاخره تنظیم گزارش نهائی و ارائه راه حلهای مورد نظر را بر عهده گرفته است . در حال حاضر حدود پنجاه نفر از کارشناسان و صاحب نظران انجام این بررسی را در قالب گروه های مطالعاتی تخصصی بر عهده دارند ، و هماهنگی و ارتباط هر یک از این گروه ها با شورا ، با توجه به صلاحیت و سوابق علمی و تجربی مربوط ، بوسیله یکی از اعضای شورا صورت می پذیرد . اسامی اعضای شورای هدایت پروژه عبارتند از :

۱- آقای دکتر منوچهر یازیار

۲- آقای دکتر فیروز توفیق

۳- آقای بیژن رحیمی دانش

۴- آقای مهندس عزت اله سبحانی

۵- آقای علی اکبر شبیری نژاد

۶- آقای احد عابدین زاده عبادی

۷- آقای دکتر حسین عظیمی

۸- آقای دکتر مصطفی مهاجرانی

۹- آقای مهندس مهدی میرمعزی

۱۰- آقای دکتر محسن نوربخش

۱۱- آقای دکتر محمد سعید نوری نائینی

آقای دکتر غلامرضا شیرازیان و آقای مهرداد محمدپوردی نیز مدتی بعنوان

---

اعضای گروه های بررسی در بخش چهارم این گزارش و ذیل حوزه های مطالعاتی مربوط خواهد آمد .

عضو در شورا همکاری داشته‌اند .

انجام امور اداری و ارتباطی این پروژه با وزارت برنامه و بودجه را آقای بیژن

رحیمی دانش بر عهده گرفته و هماهنگی در امور داخلی ، تنظیم و تایید گزارشها

را خانم طاهره قجه بیگلر انجام می‌دهند .

## پیشگفتار

با وجود آنکه در حدود سه ربع قرن است که تهیه و تنظیم بودجه در ایران بر پایه نظامهای حقوقی - مالی مستقر و مرسوم در کشورهای دارای پارلمان و مبتنی بر پذیرش اصل تفکیک قوا صورت می پذیرد ، معذالک هنوز هم بودجه ریزی در صورت کلی خود یکی از مشکلات اساسی دولت محسوب می گردد . اگر چه مسائل و مشکلات مربوط به تهیه و اجرای بودجه در ایران از دیدگاه های متفاوتی بر جایگاه سیاسی ، اجتماعی ، و اقتصادی دولت قابل طرح و بررسی است ، لیکن در برخوردی اصولی ، مسائل مربوط به کیفیت و ساختار بودجه های و سازمان اداری و تشکیلاتی دولت دارای نمود و اهمیت بیشتری است . از آنجا که چگونگی ساختار بودجه های ، گستره مربوط به توانائی های دولت در تصمیم گیری و تشخیص و قبول وظایف و بطور خلاصه محتوای نظام را تحت تاثیر گرفته و سازمان اداری و تشکیلاتی دولت نیز بمثابة عامل اجرائی و مبین ابعاد عملکرد تصمیمهای اتخاذ شده خود نمائی می کند ، بنابراین بررسی مسائل مربوط به بودجه و بودجه ریزی در ایران را میتوان از طریق توجه و تاکید بر این دو محدودیت عمده - یعنی " محدودیتهای نظام " و " محدودیتهای عملکرد " - آغاز نمود ، آنگاه برای تلفیق ملاحظات و نتایج بدست آمده از این محدودیتها و جستجوی راه حلهائی برای مسائل مبتلا به بعد دیگری را بر بررسی افزود . این بعد سوم عبارت از طراحی و تعیین صورتهای بودجه ای به عنوان یک شیوه متناسب طبقه بندی و ارائه اطلاعات در چارچوب محدودیتهای یاد شده برای مراجع تصمیم گیری و سیاستگذاری و همچنین تسهیل تجزیه و تحلیلهای اقتصادی - اجتماعی سیاستهای اتخاذ شده می باشد .

البته تجزیه و تفکیک ابعاد سه گانه یاد شده و اختصاص هر یک به حوزه های بررسی مستقل



مقدور نیست . ساختارهای بودجه‌ای معمول در کشورهای مختلف - و از جمله ایران - را میبایست بصورت استخوان بندی اصلی در پیکره یک فرایند اطلاعاتی دانست که آمیزه بهینه‌ای از مسئولیتها و وظایف دولتها و حدود عملکرد و توان اجرائی آنها را در قالبهای هزینیه - عملیات - باز ده ارائه می نماید . این قالبها معمولاً بگونه‌ای طراحی و انتخاب می شود که در طبقه بندیها و تنظیم صورتهای بودجه‌ای برای مبادله اطلاعات ، اصول کلاسیک بودجه نویسی نیز رعایت شود و زمینه‌های مختلف مالی ، حقوقی ، سیاسی ، و اقتصادی بودجه خدشه دار نگردد . از این رو ، هدف از بررسی ساختار و سازمان بودجه‌ای کشور را می باید به عنوان پایه گذاری یک نظام اطلاعاتی چند منظوره و دارای پیوستگیهای ذاتی و درونی برای تنظیم روابط قوای اجرائی و قانونگذاری و مدیریت امور جامعه در نظر داشت .

بدین سبب ، گزارش نخست شورای هدایت پروژه بدون تأکید بر این ابعاد سه گانه یاد شده ، صرفاً به ورود در موضوع ، طرح مسئله و حدود و شمول آن اختصاص داده شد\* . در واقع دامنه گزارش مزبور به شناسائی و ارائه جهات مختلف مسئله محدود گردید ، تا با خارج ساختن موضوع از یک بررسی و انتخاب روش نگارش بودجه و یا مباحثات مربوط به آن ، ضمن عطف توجه به ملاحظات مختلف ، به صورت جامعتری به بحث گذارده شود . برای این منظور ، در ابتدا با اشاره به مبانی قانونی موجود در کشور و همچنین ضرورتها و نیازهای کلی پیش بینی شده در قوانین ، مقایسه مختصری بین صورتهای معمول بودجه‌ای در وضعیت کنونی و مبانی و نیازهای یاد شده به عمل آمد ، و پاره‌ای از تفاوتها و تعارضهای موجود فیما بین "بودجه قانونی" و "بودجه معمول" عنوان گردید . در ضمن ، شورا از همان شروع بررسی تصمیم گرفت که از مطالعه مربوط

---

\* - پروژه مطالعاتی نظام بودجه ریزی کشور (تشکیلات اداری و مالی) ، گزارش نخست ، ضرورت بازنگری ، شمول بررسی و حوزه‌های مطالعاتی ، شورای هدایت پروژه ، بهمن ماه ۱۳۶۵ .

به زمینه های تاریخی و چگونگی سیر تطور بودجه ریزی در ایران و تحولات مربوط به آن که دارای اولویت و اهمیت کمتری در تحقق هدف بود منصرف شود و با تاکید و تمرکز بر مسئله به صورت موجود ، اجرای آن قسمت از مطالعه را در صورت ضرورت ، به زمان دیگری موکول نماید . در گزارش مورد نظر ، جنبه ها و جهات مختلف بودجه ریزی ایران در زمینه های مربوط به " نظام اداری کشور " ، " تهیه بودجه اقتصادی " ، " تمرکز و عدم تمرکز " ، " منابع و مصارف " ، " مراحل و موازین " ، " تنظیم سند بودجه " ، " اجرای مالی و عملیاتی بودجه " ، " کنترل های بودجه ای " ، و بالاخره موضوع ضرورت " طراحی نظام اطلاعاتی بودجه ای " مطرح و به بحث کلی گذارده شد ، و با اشاره به ارتباط و پیوستگی قطعی بودجه با برنامه های میانمدت یاد آوری گردید که تهیه و اجرای موفقیت آمیز برنامه های میانمدت توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور به ناچار موضوع گامهای بعدی حرکتی خواهد بود که گامهای نخستین آنرا تمهید سازمان اداری و تشکیلاتی ، ایجاد زمینه های مساعد مالی و اجرایی ، شناسائی ظرفیتهای و توان اجرایی قابل تجهیز ، و بالاخره جرح و تعدیل ضوابط و روش ها و ایجاد قابلیت های سیاستگذاری و تصمیم گیری در بودجه های سالانه تشکیل می دهد .

حوزه های مطالعاتی یاد شده در محدوده ساختار و سازمان بودجهای کشور و نتایج حاصل از بررسیهای مربوط به آنها که بعضا موضوع شناسائی " محدودیت های نظام " و پاره ای مربوط به " محدودیت های عملکرد " می گردد ، ضرورت بازگشت بر محدودیت های بودجه ای یاد شده و ابعاد دوگانه آنرا متذکر می شود . بدیهی است که از این دو ، شناسائی محدودیت های نظام و نقش و حدود وظائف دولت دارای اهمیت و اولویت بیشتر است . این وظایف گسترده مداخلات دولت و قلمرو مباحث بودجه ای و محدوده های اتخاذ تصمیم را معین و محتوای اقتصادی - اجتماعی و سیاسی مفید بودجه را مشخص می گرداند . اگر چه بطور معمول ، مسئله بررسی وظایف و

نقش دولت موضوع محدوده های حقوقی ، قانون اساسی و دیگر قوانین موضوعه است ، لیکن از دیدگاه ساختار و سازمان بودجه ای کشور ، حدود وظایف و نقش دولت با معیارهای دیگری مانند قابلیت ها و امکانات اجرایی و منابع قابل دستیابی سنجیده میشود تا با انتخاب شاخص های ویژه و معتبری "محدودیت های نظام" برای انجام وظایف بیشمار و روز افزون دولت شناسائی گردد و واقعیت های موجود جانشین آرمان ها و توقعاتی شود که بعضا بعنوان وظیفه مسلم دولت صورت قانونی - ولی غیر قابل اجرا - نیز بخود گرفته است .

این نگرش ترتیبی می تواند شورای هدایت پروژه را در تعیین اولویت ها یاری دهد ، و محدوده وسیع مطالعه را به مراحل مشخص - و البته پیوسته ای - تقسیم کند ، تا پس از شناسائی و تعیین محدودیت های کلی نظام ، به عنوان مرحله دوم مطالعه ، طراحی ساختار و سازمان بودجه ای متناسب کشور تا "سطح سند بودجه" مقدور گردیده و بررسی مسائل مربوط به محدودیت های عملکرد به بعد موكول شود . بدین سبب ، از میان حوزه های مطالعاتی یاد شده ، بررسی آن گروه از مسائل که بطور عمده متوجه تعیین محدودیت های نظام بوده و منجر به انتخاب ترکیب بهینه ای از وظایف و نقش دولت می گردید از طریق تشکیل گروه های مطالعاتی تخصصی آغاز شد . بر اساس دستاوردهای تدریجی این مطالعات و مباحثی که در شورا مطرح گردیده بود ، انتخاب شاخصهائی چند برای طراحی ساختار و سازمان بودجه ای کشور صورت گرفت و نتایج بدست آمده از این بررسی و طراحی کلی بعنوان یک پیشنهاد نظری و مقدماتی در جهت رفع مشکلات بنیانی در بودجه کل کشور قابل ارائه گردید .

هدف از گزارش حاضر که در چهار بخش و شش پیوست تنظیم شده است ، ارائه همیکن پیشنهاد نظری و مقدماتی به عنوان یک روش متناسب کلی برای طراحی ساختار و سازمان بودجه ای کشور است که قابلیت انعطاف لازم را داشته و توسعه و تعمیم تدریجی آن براساس تجربه و نتایج

در این کار نگارنده در بخش مورد نظر قرار می گیرد و بخش

بدست آمده از اجرا مقدور بنظر می رسد . در بخش نخست این گزارش ، به دنبال یک بحث نظری بسیار کلی هدفها و وظایف بودجهای و تفاوتها و اصلی در تلقیهای برخی از کشورهای جهان از این وظایف و همچنین تاثیری که این تلقیها بر ساختار و سازمان بودجهای کشورهای مزبور بر جای می گذارد مطرح می گردد . روش های تنظیم صورتهای بودجهای به عنوان پایمهای طراحی حسابهای ملی ، تجزیه و تحلیلهای اقتصادی ، و طبقه بندیهای اجرائی و عملیاتی و توصیه های سازمانهای بین المللی در این باره ، و همچنین جهت گیریهای کشورهای مختلف جهان برای تصحیح روش های بودجهای خود ، از جمله مفاهیم مورد اشاره مختصر در همین بخش است . تا در نتیجه این مرور ، کلیات و قالب ها و بالاخره متدولوژی در طراحی ساختار و سازمان بودجهای هر کشور مشخص و معلوم شود .

بخش دوم ، شرایط اجتماعی و اقتصادی خاص کشور و ضرورت های ناشی از این شرایط که

می باید برای طراحی یک نظام متناسب بودجهای در ایران مورد نظر قرار گیرد را متذکر می شود . در این بخش پس از یک بحث نظری کوتاه در جایگاه دولت و وظایف آن از دیدگاه ارزشهای اجتماعی حاکم ، اجرای توصیه های بین المللی و روشهای بودجهای متداول در جهان برای ایجاد ، مبادله ، و کاربرد اطلاعات در اداره امور مالی جامعه ، با امکانات و قابلیت های کشور سنجیده و ویژگیهای قابل ملاحظه در طراحی نظام معلوم می گردد .

بخش سوم گزارش موضوع طراحی جازچوب نظام است و در طی آن با توجه به مباحث

بخشهای اخیر کوششهایی بعمل آمده تا بنیان یک ساختار و سازمان بودجهای متناسب برای ایران گذاشته شود ، و خط مشیهای کلی برای تحول و تغییر شکل بودجه از صورت مرسوم به وضع پیشنهادی براساس معیارهای مشخصی معلوم گردد .

و بالاخره بخش نهائی گزارش اختصاص به بررسی حوزه های مطالعاتی انتخاب شده ،

هدفها و ارتباط آنها با چارچوب مورد نظر دارد . معرفی و شرح مختصر جریان این مطالعات در همین بخش صورت می پذیرد و شرح مفصل و چگونگی پیشرفت آنها موضوع پیوستهای گزارش حاضر قرار داده شده است .

انتظار می رود که اجرای توصیه های موضوع این بررسی و استفاده از شاخصهای پیشنهادی در بازسازی ساختار و سازمان بودجهای کشور ، مباحث تازه ای را در محدوده شناسائی وظایف و نقش دولت سبب شود و دگرگونیهای وسیعی را در نظم اداری ، مالی و اجرائی کشور ضرور گرداند . از این رو ، تدوین یک برنامه سنجیده و زمان بندی شده برای تغییر تدریجی صورتهای بودجهای با توجه به وظایف و مسئولیتهای دستگاه های اجرائی و آمادگی آنها در پذیرش مفاهیم و روشهای مورد عمل لازم خواهد آمد . بدین ترتیب ، اطلاعات موجود در سند بودجه و شیوه های تهیه و تنظیم آن به تدریج متحول می گردد و با تغییر نوع اطلاعات دیدگاه ها و هدفهای قوای اجرائی و قانونگذاری در مراحل تهیه ، تصویب و اجرای بودجه دگرگون می شود . این روش تحول تدریجی و احتراز از دگرگونیهای سریع به خاطر وجود "محدودیتهای عملکرد" بیش و کم در تمام کشورهای جهان مورد استفاده قرار گرفته است .

چنانچه مرحله سوم مطالعه حاضر را به خاتمه بررسیهای حوزه های مطالعاتی یاد شده و تنظیم گزارش نظری نهائی ساختار و سازمان بودجهای متناسب برای کشور محدود نمائیم ، برای خاتمه این مطالعه و نیل به نتیجه نهائی دو مرحله دیگر قابل تصور است . مرحله چهارم که همزمان با بررسیهای حوزه های مطالعاتی عملی بنظر می رسد ، عبارت از تهیه مقدمات اجرائی و تبدیل و تغییر تدریجی بخشهایی از بودجه موجود به نظام پیشنهادی و ارائه دستاوردهای مربوط به آنست . در اجرای این مرحله که مستلزم برقراری ارتباط و تماس با رده های مختلف مدیریت اداری دولت و مبادله اطلاعات لازم نیز می باشد ، تغییر شکل سند بودجه و چگونگی تهیه و تصویب

آن عملی خواهد شد. حدود وظایف و مسئولیتهای دولت در چارچوب بودجه معلوم و راه حلهای موجود برای مسائل و مشکلات بودجهای مشخص می گردد. این بودجه میتواند به عنوان مقدمه و زمینه اصلی در تنظیم برنامه های توسعه اقتصادی و اجتماعی مورد استفاده قرار گیرد. مرحله پنجم و نهائی انجام این مطالعه موضوع محدودیتهای عملکرد و حوزه های مطالعاتی " اجرای مالی و عملیاتی بودجه " و بالاخره برقراری " کنترلهای بودجهای " است. این قسمت از مطالعه که بلافاصله پس از تصویب " سند بودجه " آغاز و روشهای آداری، عملیاتی، اجرائی و جگونگی تفریع بودجه و گزارش مربوط به آن را شامل می شود، کشور را بسوی یک ساختار و سازمان بودجهای مبتنی بر عملیات و بودجه ریزی براساس بازده سوق می دهد و ارزیابی و سنجش عملکرد تصمیمهای اتخاذ شده و تصحیح و تعدیل آنها براین اساس مقدور می سازد و بودجه را به عنوان ابزار اصلی اداره امور جامعه و حرکت بسوی هدفهای تعیین شده در اختیار دولت قرار می دهد.

همزمان با اتمام مجموع مراحل بالا، تهیه گزارش جامع و نهائی مطالعه مشتمل بر تاریخچه بودجه نویسی و سیر تطور آن در ایران، شرح اجزاء و علل توجیهی ساختار پیشنهادی با استفاده از نتایج به دست آمده از اجرای آزمایشی آن و نیز توضیح مفاهیم و تعاریف اصطلاحات بکار گرفته شده عملی به نظر می رسد. آموزش مسئولان مربوط در دستگاه های دولتی و اشاعه مفاهیم و روشهای جدید تنظیم و اجرای بودجه، ایجاد نظام اطلاعاتی بودجهای، و بالاخره بازنگری در قوانین موجود و تنظیم مجدد قوانین اصلی مانند قانون برنامه و بودجه، محاسبات عمومی، و استخدام و بازنشنگی در بخش عمومی از ضرورتیهائی است که امکان اجرای نتایج بدست آمده را فراهم ساخته و روابط سازمانی، مالی، و تشکیلاتی دولت را به نظم تازه و مورد نظر می کشاند. بدیهی است که بی سابقه بودن و وسعت اشمول چنین مطالعه خطیری با توجه به تاثیر

قطعی آن در جریان اداره امور کشور ، شورای هدایت را با مسئولیت بسیار وسیع و تردیدها و تاخیرهای فراوان روبرو می کند . لیکن اهمیت توجه به رفع مسائل و مشکلات روز افزون بودجه‌ای کشور در یک چارچوب ملی و مبتنی بر واقعیات اجرا ، انجام این مطالعه را تا مرحله نهائی و نیل به نتیجه مطلوب ضرور می نماید . شورا با استعانت از پروردگار متعال و با وقوف بر این اهمیت و ضرورت امید دارد که تلاش‌های انجام شده شالوده تحولات اداری و مالی جدیدی را با توجه به وسعت مسئولیتهای دولت بویژه در زمینه‌های اقتصادی و مشکلات اجتماعی بگذارد و بگیریها و توجه مسئولین سبب به ثمر رسیدن این نهال کوچک شود .

## بخش نخست

### زمینه های کلی در نظامهای بودجهای کشورهای مختلف

نظامهای مربوط به تهیه و اجرای بودجه دولتها را میتوان به عنوان یکی از مهمترین ابزارهایی در نظر گرفت که تصمیم گیریهای قانونی و اجرائی را تسهیل کرده و جریانهای مالی و حسابداری مربوط به آنها را تنظیم، ثبت و نگهداری می نماید. از آنجا که این گونه تصمیم گیریهای قانونی و اجرائی در محدوده مسئولیتهای قوای قانونگذاری و مجریه قرار می گیرد، بنابراین ساختار و سازمان بودجهای هر کشور می باید با نیازهای اطلاعاتی قوای یاد شده مطابقت داشته باشند.

از سوی دیگر، این نیازهای اطلاعاتی، خود با هدفهای دولتها پیوستگی و ارتباط دارد که انتظار میرود علاوه بر هدف های اجتماعی و سیاسی، با هدفهای اقتصادی نیز آمیخته باشند.

در فرایند تاریخی تکامل نظامهای بودجهای کشورهای مختلف، مشابهتهای فراوانی را در زمینه اداره امور مالی جامعه می توان ارائه نمود. در واقع تا نیم قرن اخیر مباحث مربوط به مالیه عمومی به طور عمده در چارچوب انتخاب شیوههایی در تنظیم و ارائه بودجه خلاصه می گردید که بتواند هر چه بیشتر تمامیت حقوقی و مالی و ثبت و نگهداری وقایع مربوط به آنرا تامین کند.

در این چارچوب هدف اصلی بودجه تنظیم روابط قیام بین قوای مجریه و مقننه و اطمینان قانونگذار از صحت جریانهای مالی در اداره امور کشور بود. گسترش وظایف دولت و حضور آن در جریانهای اقتصادی جامعه و به دنبال آن تاثیر دیدگاه های متفاوتی که دولتها بر پایه نظامهای اجتماعی و ارزشی خویش نسبت به انجام این وظایف مطرح می نمودند، بودجه ریزی را از حالت فن نگارش و ارائه اسناد مالی مربوط به دخل و خرج دولت خارج ساخت و آنرا به صورت ابزاری برای سیاستگذاری در جهت نیل به هدفهای اجتماعی و اقتصادی بر اساس زمینه های نظری موجود در جامعه جلوه گر نمود. از این رو



در بررسی زمینه های کلی در نظامهای بودجهای معمول در کشورها ، چگونگی تبلور مباحث مربوط به نظریه های اجتماعی و اقتصادی و تاثیر آن در ساختار و سازمان بودجهای دولتها حائز اهمیت و

منشاء پیدایش تفاوتهای اصولی است .

۱- زمینه های نظری

در بررسی وظایف و محتوای اقتصادی نظامهای بودجهای ، صاحب نظران در امور مالی و مالیه عمومی سه وظیفه عمده را به بودجه دولت نسبت می دهند . این سه وظیفه عبارتند از توزیع مجدد درآمد ، انگیزش ( برای تامین رشد وثبات ) ، و بالآخره کنترل ( بمنظور تحقق تخصیص مناسب ) در پرتو تجربه های نیم قرن اخیر ، هنگامی که وظایف دولتها و روشهای معمول آنها برای اتخاذ سیاستهای بودجهای در قلمرو اقتصادی مورد بررسی قرار می گیرد ( یکی از سئوالهایی که مطرح می شود اینست که کدامیک از وظایف اقتصادی سه گانه یاد شده از اولویت و اهمیت بیشتری

برخوردار است .

در تحت نظام سرمایه داری و مبتنی بر روابط بازار ، تجربه نشان میدهد که بودجه همواره به عنوان مکانیزمی برای مداخله آگاهانه دولت از دیدگاه وظیفه انگیزش مالی در سیاستهای اقتصادی مورد استفاده بوده است . شدت توجه بر این وظیفه به حدی است که گهگاه این گمان حاصل می شود که دیگر وظایف اقتصادی بودجه به عمده نادیده گرفته شده است . این توجه بدان معنی است که در کشورهای صنعتی توسعه یافته و متکی بر مکانیزم بازار به دلیل تاکید فراوان بر ابتکارات خصوصی در تامین رشد وثبات ، اهداف اقتصادی بودجه بطور کلی متوجه ایجاد انگیزش گردیده و با

کنترل غیرمستقیم تخصیص منابع، توزیع درآمد به عنوان نتیجه ضمنی و پیمانده طبیعی رشد انگاشته می شود. در این کنترل، با یاری جستن از نهادهای پولی و مالی کارآمد و موجود در جامعه و در عوض تلاش دولت برای مباحثات مستقیم در امور و اختصاص سهم عمده‌ای از منابع به خود، متغیرهای کلان اقتصادی تحت نظم مورد نظر کشیده می شود تا اداره امور جامعه در جهت نیل به هدفهای اقتصادی تعیین شده مقدور گردد. البته این مسئله را نباید به عنوان نفی اثرات توزیعی بودجه در کشورهای یاد شده تلقی کرد. در واقع، از آنجا که دولت در کشورهای مزبور از دیدگاه اجتماعی خود را موظف به حمایت از گروههای ضربه پذیر جامعه (که به دلیل نقائص کارکرد نظام مبتنی بر بازار دچار سختیهای محتمل اقتصادی می شوند) نیز می داند، وجوهی را از طریق بودجه به امور آموزش، بهداشت، تامین اجتماعی و مانند آن تخصیص میدهد تا از این طریق به طور غیرمستقیم در توزیع مجدد درآمدها تاثیر گذارد. اما علیرغم این مسئله و اهمیت وجوهی که به لحاظ مقدار در بودجه های مربوط به این دولتها اختصاص داده می شود، سیاستگذاریهای اقتصادی در پی آن است که از طریق ایجاد انگیزش هدفهای مربوط به ایجاد رشد و ثبات و اشتغال را تحقق بخشد. بدیهی است که استفاده موثر و وسیع از این ابزار ویژگیهایی در صورتهای بودجه ای و نوع اطلاعات لازم در این کشورها را سبب می شود.

به خلاف آنچه که در نظام های سرمایه داری اشاره شد، استفاده عمده و آگاهانه

از وظیفه انگیزش مالی در سیاستهای بودجه ای کشورهای سوسیالیستی در مقایسه با

تفوق وظایف توزیع مجدد و کنترل تخصیص دارای اهمیتی چندان نیست ساختار

روابط اجتماعی - اقتصادی کشورهای سوسیالیست موجد لزوم نقش نسبتاً کم اهمیت بودجه دولت به عنوان عامل انگیزش فعالیتها و وسیله عمل بر فرایند اقتصادی می باشد. ملی کردن بخشهای تولیدی اصلی، برنامه ریزی مستقیم و جامع برای توسعه اقتصادی و تعیین مقادیر نسبی تخصیص در منابع برای سالیان نسبتاً دراز آینده، کاربرد ابزار بودجه ای را در این زمینه بسیار محدود می نماید. در کشورهای سوسیالیست، دولت مسئولیت اصلی و پیشگامی در تشخیص و تأمین هزینه های سرمایه ای را از یک سو، و مسئولیت تدارک بخش وسیعی از نیازهای اجتماعی را از سوی دیگر، برعهده گرفته است. در این کشورها تدارک نیازهای اجتماعی برعهده آن گروه از سازمانهای اداری و اگذار گردیده که برپایه اصلی رفیع نیازهای همگان - در مقایسه با پایه مگانیزم بازار - هدایت و اداره می شوند. از این دیدگاه است که مثلاً دسترسی به تسهیلات آموزشی یا بهداشتی و نظائر آن به عنوان حقی برای تمام مردم قابل استفاده بوده و هیچ کس به سبب عوارض مربوط به ولادت و یا سایر موجبات اتفاقی مشابه از استفاده از آن باز داشته نمی شود. به عبارت دیگر دستیابی به بسیاری از کالاها که اجتماعی شناخته شده بر پایه توانائیهای پولی مصرف کنندگان استوار نخواهد بود. این امر بخشی از وظیفه کنترل منابع را تحت مفهوم دیگری درمی آورد و تدارک سرمایه های ثابت اجتماعی در فرایند بودجهای را متأثر از مبانی فلسفی و ایدئولوژیکی دولت سوسیالیست می سازد و کارآئی در تخصیص را بصورت تازه ای مطرح می نماید. زیرا در این روش بسیاری از نیازهای اجتماعی بطور رایگان و یا در برابر پرداخت ناچیزی که در اکثر موارد پائین تر از هزینه تمام شده کالای مورد نظر می باشد، ارائه می گردد (این

تلقی تازه در کنترل منابع ، پدیده جایگزینی انباشت سرمایه های فردی و تامین نیازهای اجتماعی از طریق منابع مالی خصوصی بوسیله فرایندی که طی آن دولت مبدل به عمده ترین سرمایه اندوز می شود را بدنبال دارد و همین اثر عامل اصلی گستردگی قلمرو بودجهای دولت بوده و دست اندازی بر منابع وسیع را سبب می شود.

((به طوریکه سهم بودجه دولت گاه تا حدود ۵۰ درصد از مجموع درآمد ملی می گردد.))

مسئله سهم مردم در درآمد

پیامد طبیعی این گستردگی وظایف دولت ، تراکم و تمرکز فعالیتهای اقتصادی ،

بسط سازمان و تشکیلات اداری و تحول ساختار و سازمان بودجهای است در این

کشورها گاه تا حدود ۹۰ درصد از درآمدهای بودجهای از طریق بنگاه های اجتماعی

شده بدست می آید و در عوض در بخش هزینه ، سهم هدفهای عمران ملی و

هدفهای اجتماعی و فرهنگی به ترتیب تا ۵۰ و ۲۵ درصد کل بودجه بالغ می شود.

نتیجه آن که نقش اساسی اقتصادی بودجه در تحت نظام سوسیالیستی به ابزار اصلی

توزیع مجدد درآمد مبدل گردیده و با اطمینان از تعادل کلی بازار از

دیدگاه مالی و در بخشهای تولیدی و مصرفی ، توزیع مجدد درآمد برحسب

نسبت های اصولی برقرار شده در برنامه اقتصاد ملی تعقیب می شود . از این رو ،

جایگاه متفاوت دولت در این نظام و تاکید بر وظیفه توزیع در نظامهای بودجه ریزی

تفاوتهای دیگری در صورتهای بودجهای و نوع اطلاعات لازم در این کشورها را

وجود می آورد .

هیچیک از ویژگیهای یاد شده در نظامهای بودجهای دو گروه کشورهای فوق برای

کشورهای در حال توسعه مناسب به نظر نمی رسد . در این کشورها ، از یک سو ، قید و

بندهای بنیادی در اغلب موارد آزادی عمل دولتها را در رابطه با اتخا

سیاستهای مربوط به رشد و ثبات اقتصادی به سختی محدود می گرداند. از آنجا که نهادهای مالی و پولی و همچنین ظرفیت و توان اداری این کشورها تا بدان پایه توسعه نیافته است که سیاستهای اتخاذ شده در کنترل متغیرهای کلان اقتصادی را به مرحله اجرا درآورد، لذا غالب آنها به میزانی بیش از کشورهای توسعه یافته ناگزیر از تعقیب سیاستهای بودجهای متعادل و کوشش در حفظ موازنه دریافتهای پرداخت های بودجهای خواهند بود، بدین ترتیب توسل به سیاستهای کسر بودجه در جهت ایجاد رشد و توسعه اقتصادی ضمن اهمیت و ضرورت، بطور معمول همراه با خطراتی است که دولتهای مورد نظر به دلائل یاد شده قادر به کنترل عوارض مربوط به استفاده از این سیاست ها نبوده و هدفهای ایجاد رشد تحت تاثیر سوء سیاستهای کسر بودجه خنثی شده و گاه نتایج منفی بار می آورد. نتیجه آن که استفاده از اینگونه سیاستها و حد مجاز و مفید آن به تبعیت از ظرفیتهای اداری و کارآئی نهادهای مالی و پولی موجود از کشوری به کشور دیگر و از زمانی به زمان دیگر متفاوت خواهد بود.

از سوی دیگر، بدلیل وجود ناهمواریها و تفاوتهای بسیار در چگونگی توزیع درآمد در کشورهای در حال توسعه، مسائل مربوط به برابری و تساوی فرصتها را نادیده نمی توان گرفت. از این لحاظ، کشورهای در حال توسعه حتی به هنگامی که نظامهای اقتصادی آنها علی الاصول سرمایه داری و پیرو شرایط بازار باشد، دارای وجه اشتراک فراوانی با کشورهای سوسیالیست می باشند. لذا اقدام دولت در اغلب این کشورها مستلزم توسل به برنامه ریزی توسعه اقتصادی و تعیین نرخ رشدی است که در پرتو منابع قابل استفاده هم هدایت منابع در بخش غیر دولتی را

برعهده داشته باشد و هم زیر بنای اجتماعی و اقتصادی مورد نیاز برای رشد را

تدارک و تقویت کند .

بدون تردید عناصر و مسائل اصلی در تنظیم و اجرای سیاستهای اقتصادی کشورهای  
در حال توسعه رشد سریع جمعیت ، درآمد سرانه پائین و سکون اقتصادی است .

این عناصر تاکید دوگانه‌ای در سیاستهای بودجه‌ای از دیدگاه‌های مربوط به

ضرورت رشد و در عین حال توزیع مجدد درآمد را سبب می شود ، اختصاص منابع

با رشد اقتصادی دارای پیوند ناگسستنی است ، در حالیکه تعقیب سیاستهای

مربوط به توزیع مجدد ، در کنار جمعیت بسیار و هزینه‌های مصرفی فزاینده ،

دسترسی به منابع توسعه را مواجه با تاخیر می کند . ( از آنجا که تعقیب همزمان

هدف‌های مربوط به رشد و برابری متعارض به نظر می رسد ، بنابراین به عنوان یک

خط مشی عینی در بودجه - برنامه می باید اطمینان حاصل نمود که برنامه‌های

توسعه اقتصادی باز تاب منابع مطمئن و قابل دسترسی است ، نه "آرمانها و

توقعات " غیر قابل اجرا و دست نیافتنی .

تجربه نشان می دهد که در این کشورها ، دلبستگیها و علاقه به ایجاد فرصتهای

برابر و توزیع مجدد درآمد به تدریج تحت تاثیر جاذبه‌های توسعه اقتصادی قرار

می گیرد . بدین سبب اختصاص منابع به بخش عمومی و تشکیل سرمایه‌های خصوصی

می باید به گونه‌ای صورت پذیرد که تحقق رشد متعادل را تسهیل کرده و از کاربرد مفید و

اقتصادی منابع طبیعی و انسانی ، پس اندازها و تجهیزات سرمایه‌ای موجود اطمینان حاصل

آید . لذا در کشورهای در حال توسعه ، دولت‌ها ضمن عطف توجه به ضرورت توزیع مجدد

درآمد ، تاکید اصلی و عمده را بر تحقق رشد گذارده و با استفاده از سیاستهای نظیر تعمیم

آموزش ، بهداشت ، تغذیه و مسکن به تدارک کلید برابری در بلند مدت می پردازند

و وظیفه بودجهای توزیع مجدد را به عنوان یک هدف آتی و به دنبال تحقق رشد

و ثبات مورد توجه قرار می دهند . این نتیجه تجربی که مبتنی بر فرایند توسعه

در کشورهای توسعه یافته با اقتصاد بازار است نقطه عطفی در سیاستگذاریهای

اقتصادی - اجتماعی کشورهای در حال توسعه محسوب می گردد . در این ارتباط ،

حتی ژاپن را نیز می توان به عنوان یکی از تجربه های اخیر ذکر کرد .

بدین ترتیب می توان به اهمیت و دشواریهای موجود در ساختار و سازمان بودجه ای

کشورهای در حال توسعه پی برد . در این جوامع تاکید انحصاری بر کنترل

متغیرهای کلان اقتصادی و محدودیت هدفهای بودجهای بر ایجاد انگیزش غیر ممکن

بوده و طرز و اجرای برنامه های توسعه اقتصادی ضرور می نماید . در عین حال

اطمینان از تجهیز هماهنگ منابع و توجه بر توزیع مجدد درآمد ، به دلیل وجود

انباشت های سرمایه ای غیر دولتی خالی از اشکال نخواهد بود . علی رغم آن که

کشورهای در حال توسعه با پذیرش ضرورت رشد به عنوان نخستین اولویت ، مساوات

و برابری فرصتها را در آینده بلند مدت تری مطرح نظر قرار می دهند ، تعدد مسائل

دشواریهای اجتماعی حجم سنگینی از مسئولیتهای متنوع و مختلط را به صورت ،

وظایف دولت مطرح می نماید . اگر چه در این جوامع نیز همچون کشورهای

صنعتی متکی بر مکانیزم بازار و یا سوسیالیست ، حدود مسئولیتهای و وظایف دولت

از موقعیت کلی و تلقی های اجتماعی و فرهنگی و قوانین موضوعه قابل تشخیص و

تعیین به نظر می رسد ، لیکن (چگونگی انتخاب سیاستهای اجرائی و حدود توفیق

دولتها در انجام این مسئولیتهای و وظایف را باید با توجه به اصول زیر ارزیابی

و تعیین نمود :

الف - ساختار و سازمان بودجه‌ای در کشورهای در حال توسعه به طور معمول

مبتنی بر برنامه‌های اقتصادی است که طی آن ضمن تاکید بر رشد و ثبات ،

تلفیق منابع بخشهای دولتی و غیر دولتی می باید بگونه‌ای صورت پذیرد

که هدفهای اجتماعی در توزیع درآمد نیز تامین گردد . وجود برنامه‌های

اقتصادی به‌طور طبیعی از قابلیت انعطاف بودجه بعنوان یک ابزار سیاستگذاری

کوتاه مدت می‌کاهد و وظایف و تعهدات مشخصی را در طول زمان بر عهده

دولت می‌گذارد .

ب - توسعه نیافتگی در این کشورها انتظارها و توقعات بیشماری را متوجه

مدیریت جامعه می‌گرداند ، لیکن به دلیل محدودیت منابع و مشکلات موجود در

سازمان اداری کشور ، گستردگی بی رویه و فراتر از توان دولتها در قبول

وظایف متعدد خود یکی از موانع است . در چارچوب اصول و قوانین موضوعه ،

انتخاب وظایف ، شمول و توزیع آن در بخشهای دولتی و غیر دولتی

می باید با معیار بالاترین بازدهی برای جامعه سنجیده شود . از این رو ،

هدف اصلی مدیریت جامعه می باید تلفیق توانائیهای موجود و اشتراک مساعی

با بخش غیر دولتی و هدایت و کنترل این بخش باشد (گسترش بی رویه

تعهدات دولت و قبول وظایف متعدد و متنوع نه تنها فراتر از توان ادار ی

کشور خواهد رفت ، بلکه بخشی از استعدادها و منابع موجود در بخش

غیر دولتی را بی ثمر ساخته و با در جهات غیر سودمند بکار می اندازد !

ج - رعایت اصول فوق چارچوبی برای انتخاب و اجرای وظایف دولت تعیین

صدر دولت  
وزیر امور  
کتابخانه

+



می‌کند و برای هر یک از این وظایف مفروض نیز یک محتوا و اعتبار زمانی —  
به دست می‌دهد ~~به کمک~~ این چارچوب می‌توان معلوم کرد که آیا هدف از  
قبول و اجرای یک وظیفه ، اعمال حاکمیت مطلق دولت ، پذیرش یک تصدی  
انحصاری بلند مدت و یا مبادرتی از روی مصلحت و به منظور ایجاد ، کنترل و  
سپس واگذاری است ؟ اقدام به انتخاب و انجام یک تصدی جدید به وسیله  
دولت ، با هدف مشارکت با بخش غیردولتی و کوشش در برطرف سازی نقائص  
موجود و یا گسترش شمول آن صورت می‌پذیرد یا آن که صرفاً به عنوان یک نظارت و  
کنترل برای هدایت و ارشاد در تخصیص منابعی که از دسترسی مستقیم دولت خارج  
است ؟

نتیجه آن که نظامهای تهیه و اجرای بودجه دولت‌ها یک فرایند اطلاعاتی است که ابزار  
لازم برای تصمیم گیریهای قانونی و اجرایی در زمینه های سیاسی ، اجتماعی و اقتصادی را فراهم  
می‌کند . ساختار و سازمان مربوط به این نظامها ، علی‌رغم مشابهتهای کلی در ابعاد سیاسی و  
اداری و صورتهای تهیه و تنظیم ، از دیدگاه اقتصادی و مسئولیتهائی که در این زمینه بر عهده  
دولت گذارده شده کاملاً مختلف و متفاوت است . وظایف اقتصادی بودجه در ایجاد انگیزش  
برای رشد و ثبات ، توزیع مجدد درآمدها ، و بالاخره کنترل در تخصیص خلاصه می‌شود ، اما  
نظامهای ارزشی و تلقیهای متفاوت دولت‌ها ، تاکیدها و اولویتهای گوناگونی را برای اجرای این  
وظایف سبب می‌شود . <sup>بفراوان مورد توجه قرار گرفته</sup> کشورهای پیشرفته صنعتی سرمایه داری از نظامهای بودجهای به عنوان  
ابزاری برای حفظ تعادل و هماهنگی در تامین رشد و ثبات استفاده می‌کنند . بنابراین محتوای  
بودجهای این کشورها در صورت کلی خود عبارت از سیاستهای کوتاه مدت و قابل انعطاف و تعدیل  
دولتها در جهت نیل به این هدف است . در مقابل ، در کشورهای سوسیالیست ، دولت‌ها

با دسترسی بر حجم عهده و اصلی منابع و انباشتهای سرمایه ای از بودجه بعنوان ابزار توزیع درآمد استفاده می کنند) در این کشورها ، وجود برنامه های جامع اقتصادی و اجتماعی توسعه به میزان زیادی از قابلیت انعطاف بودجه کاسته و آن را دارای آثار بلند مدت تری به تبعیت از تعهدات برنامه می نماید (بدیهی است هریک از دو شیوه فوق در امر اتخاذ سیاستهای بودجهای مفهوم خاصی از وظیفه کنترل و تخصیص منابع را به دنبال دارد .

در کشورهای در حال توسعه ، هیچ یک از روشهای بالا قابل پذیرش و تعمیم به نظر نمی رسد ، در این گروه از کشورها محدودیت ظرفیتهای و قابلیتهای منابع و نهادهای پولی و مالی انگیزه صرف به سیاستهای بودجهای را در تامین رشد و ثبات غیر ممکن می گرداند . در عین حال ضرورت مداخله دولتها برای توزیع مجدد درآمدها از طریق سیاستهای مالی و گسترش خدمات اجتماعی و زیربنائی ، مشارکت بیشتر بخش عمومی در جریانهای تولیدی و تلاش برای دستیابی بر منابع و تخصیص آنها را لازم می گرداند ، همزمانی لزوم توجه به هر دو وظیفه در کنار مسئله محدودیت منابع ، طراحی و اجرای برنامه های میان مدت توسعه اقتصادی و اجتماعی را سبب می شود . بدین ترتیب کشورهای در حال توسعه با آمیزهای از شیوه های بودجه ریزی معمول در رد و گروه کشورهای فوق مواجه خواهند بود که در آن دولتها در کنار پذیرش و اجرای وظایف وسیع و متنوع در مجموعه ساختار تولید و توزیع کشور ، هدایت و نظارت غیر مستقیم منابع غیر دولتی را

نیز بر عهده خواهند گرفت) در این میان ، گسترش بدون رویه حجم وظایف دولت ، علاوه بر مواجهه با فقدان مدیریت و نارسائی سازمان اداری و تشکیلاتی (۱) به مثابه نادیده گرفتن بخش وسیعی از امکانات و منابع و مدیریت در بخش غیر دولتی نیز خواهد بود. همچنین محدود ساختن سیاستهای بودجهای به کنترلهای کلی و تاکید صرف بر تحقق رشد ، مشکلات اقتصادی و اجتماعی ناشی از سوء توزیع را به دنبال خواهد داشت . بنابراین نظامهای بودجهای مطلوب در کشورهای

در حال توسعه با توجه به زمینه های نظری یاد شده می باید بگونه ای طراحی و تنظیم گردد که ضمن توجه به تامین رشد و ثبات اقتصادی ، نشانه هایی از توزیع مجدد درآمد را نیز به همراه داشته باشد . این امر مستلزم قبول مفاهیم تازه ای از چگونگی کنترل و تخصیص منابع خواهد بود .

نتیجه آن که ساختار و سازمان بودجه ای در این گروه از کشورها می باید با توجه به شاخصهائی تنظیم شود که ضمن برطرف ساختن نیازهای اطلاعاتی قوای اجرائی و قانونگذاری ترکیب بهینه ای از مجموع منابع و ظرفیتهای جامعه را بوجود آورده و تخصیص آن به گونه ای صورت پذیرد که علاوه بر تحقق اجزای وظایف مربوط به رشد و توزیع مجدد ، از وابستگی زیاد یا دولتی شدن بخش خصوصی و نیز از شبه خصوصی شدن بخش دولتی اجتناب گردد . پدیدهی است جستجو برای شناسائی و انتخاب این شاخصها در چارچوب خاص هر کشور صورت گرفته و به تبع نتایج مختلفی را به دنبال خواهد آورد .

## ۲- زمینه های مالی و حسابداری

انتظار می رود که تفاوتیهای موجود در زمینه های نظری مربوط به وظایف اقتصادی بودجه در سازمان دهی اطلاعات و صورتهای بودجه ای کشورهای کشورهای مختلف منعکس گردد ، لیکن تجربه نشان می دهد که نظامهای بودجه ریزی و حسابداری این کشورها دارای سیر تحول و تکاملی فارغ از نوع اطلاعات مربوط به تنظیم سیاستهای اقتصادی می باشد . چنانچه قبلا اشاره شد ، نظامهای حسابداری بودجه ای بر اساس مقتضیات حقوقی و روابط فیما بین قوای اجرائی و قانونگذاری در صورت کلی خود اکثرا متوجه مسئولیتهای محاسباتی بوده است ، ازاین رو ، اقتضای اصلی نظامهای بودجه ای در کشورهای با سنت پارلمانی مانند انگلستان عبارت از الزام " حسابدگی " قوه مجریه در برابر پارلمان نسبت به وجوهی بوده که از طریق

مصوبات بودجه‌ای در دسترس قرار می‌گرفته است . این اقتضای اصلی ، اطلاعات

مالی و صورتهای بودجه‌ای را به گونه‌ای تنظیم می‌کند که کنترل پارلمانی ( بیشتر

از جنبه محدود مالی تا از جهت ارزیابی عملکرد ) بر روی فعالیتهای وصول

درآمد و انجام هزینه را تسهیل نماید . تاکید بر مسئولیت " حسابدهی " حسابهای

بودجه‌ای را با دو مشخصه اصلی همراه می‌کند و قابلیت استفاده از این حسابها را

برای منظوره‌های دیگر محدود می‌سازد . این دو مشخصه عبارتند از نظام حسابداری

تنخواهی و انحصار بودجه‌ها و حسابها به نظام نقدی .

( الف - ساختار تنخواهی حسابهای بودجه‌ای : ساختار تنخواهی در حسابهای

بودجه‌ای هم یک روش حسابداری و ثبت وقایع مالی است و هم یک طرح

طبقه بندی که بر اساس آن تنخواه‌های لازم را برای تامین اعتبار طبقه بندی

می‌کند . علی‌الاصول نظام حسابداری تنخواهی ( متکی بر صندوق یا خزانه )

عبارت از نظامی است که به خلاف وضعیت موسسه‌های بازرگانی که دارای درآمد

و هزینه می‌باشند ، تنها متوجه هزینه‌ها بوده و وجوه مورد نیاز ، نه از طریق

درآمدهای سازمان هزینه کننده ، بلکه از طرق دیگری تامین و به حساب صندوق

( تنخواه یا حساب بانکی ذی‌حساب ) منظور می‌گردد . در این روش ، یک

تقسیم سازمانی ( مثلا وزارتخانه یا موسسه یا سازمان دولتی ) نیز در فوق

طبقه بندی بر مبنای تنخواه قرار دارد که بر اساس آن معاملات داخل یک

تنخواه بر حسب مصوبات بودجه‌ای تقسیم بندی می‌شود ، این فرایند

طبقه بندی برای تامین و اختصاص منابع در حسابهای دولت ، به وجود

مرحله دیگری برای طبقه بندیهای وظیفهای یا برنامه‌ای نیز نیاز دارد ،  
لیکن این گونه طبقه بندیها که در ساختار سنتی بودجه برای اجرای اصل عدم  
تخصیص مورد عمل قرار می‌گیرد ، تا کنون نقش ناچیزی را ایفا نموده است .  
در ساختار تنخواهی حسابهای بودجه‌ای نه تنها وجوهی برای مجموعه  
قوه مجریه اختصاص داده می‌شود که می‌باید نسبت به حساب آنها در برابر  
پارلمان پاسخگو باشد ( مسئولیت جمعی دولت در تهیه و اجرای بودجه ) ،  
بلکه در داخل قوه مجریه نیز برای هر سازمان سهمیه‌ای منظور می‌گردد که  
باید بر اساس اعتبارات مصوب ( مثلا قسمت دستگاه - برنامه در بودجه کنونی  
ایران ) هزینه شود ، از این رو ، نظام بودجه ریزی و حسابداری دولت  
اصولا متوجه ثبت اعتبارات تخصیصی ( نسبتی از رقم پایه برای تنخواه ) و  
هزینه هائی است که از محل آن صورت می‌پذیرد .  
بطور کلی ، ( نظر به اینکه اغلب معاملات هزینه‌ای دولت متضمن پرداختهای  
نقدی از محل تنخواه‌های منظور از طریق مصوبات سالانه پارلمانی است ،  
ساختار تنخواهی حسابهای بودجه‌ای را می‌توان به عنوان مجموعه‌ای که با  
نیازهای امور عمومی دولت سازگاری بیشتری دارد مورد دفاع قرار داد نه  
سایر بخشها ، زیرا وجوه واگذار شده به دولت به طور دوره ای اتمام  
پذیرفته و نیاز به تجدید پیدا می‌کند .

در مقابل ساختار تنخواهی می‌توان از "ساختار تعهدی حسابهای بودجه‌ای"  
یا حسابداری بازرگانی معمول در مؤسسات تجاری نام برد که برای نگهداری و  
سنجش حسابهای موجود بر مبنای ذخیره‌ای از منابع طی سالهای متوالی مورد

استفاده قرار می گیرد...

از دوران ظهور نخستین اشکال حکومت دموکراتیک ، تمایل پارلمان منشأ  
پیدایش حسابداری تنخواهی گردید تا از سوء تخصیص احتمالی قوه مجریه  
ممانعت به عمل آورد . مدت زمان درازی به طول انجامید تا این تمایل  
تاریخی در تقسیم وجوه بودجه ای در اغلب کشورهای توسعه یافته  
گردید ، لیکن مقتضیات قانونی و بنیانی در بیشتر موارد کاربرد روش اختصاص  
وجوه را دائمی ساخت و تمایل فزاینده ای در قوه مجریه به وجود آورد که این  
اختصاص وجوه را به عنوان ترفندی در فرار از کنترل پارلمانی نسبت به عدم  
تحقیقات بودجه ای مورد استفاده قرار دهد . اما در عمل ، ضرورت  
پذیرش امکان نقل و انتقال میان تنخواه ها ( بعنوان مثال از طریق  
تبصره های بودجه ای مرسوم در ایران ، اهمیت تنخواه های جداگانه راحتی از  
نظر مسئولیت محاسباتی از میان برده و نوعی تعارض در زمینه های قانونی  
بودجه بوجود آورده است . به هر اندازه که ساختار تنخواه های وجوه فاقد  
قابلیت انعطاف باشد ، قید و بندهای غیر ضرور نسبت به دولتها در رابطه  
با یک تخصیص موثر منابع در بخش عمومی و تعدیل سطح و الگوی فعالیتها در  
اقتصاد ملی شدت می گیرد . این مساله بویژه در کشورهای در حال توسعه  
با ساختار بودجه ای مختلطی که بدان اشاره شد منشأ مشکلات و مسائلی در  
مدیریت اقتصادی جامعه می گردد . از سوی دیگر ، هرگاه تقسیم تنخواه ها  
قابل انعطاف باشد ، نکته ای در تائید آن وجود نخواهد داشت . چنانچه  
در کشورهای در حال توسعه و چه در کشورهای پیشرفته ، تنها آن دسته از

حسابهای تنخواهی قابل توجیه به نظر می‌رسد که موضوع سپرده‌های مربوط به

اعتبارات غیر قابل مصرف برای دولت‌ها باشد . مانند ذخایر قانونی

شرکت‌ها ، وجوه مربوط به باز پرداخت دیون و قرضه ها ، و یا وجوه مربوط

به بازنشستگان و تامین اجتماعی کارکنان

ب - نظام حسابداری نقدی : مشخصه دیگر تاکید بر مسئولیت محاسباتی که

پیامد طبیعی ساختار تنخواهی حسابهای بودجه‌ای می باشد ، انحصار

حسابداری دولت به ثبت معاملات نقدی است . نظام حسابداری نقدی نظامی

است که طی آن درآمدهای نقدی به هنگام وصول و هزینه های نقدی فقط

به هنگام پرداخت ثبت می گردند . این گونه حسابها از نظر محتوای اطلاعاتی

دارای چند نکته مهم است . نخست آن که کسری یا مازادی که در صورتهای

مالی ثبت می شود عبارت از کسری یا مازاد نقدی بوده و بودجه های دولتی

بیشتر نشان دهنده اعتبارات نقدی است ، نه برنامه های اجرایی پیش بینی

شده و در دست اجرا . دوم آن که این حسابها فقط دریافتها و پرداختهای نقدی

را ثبت می کند ، نه درآمدهای قابل وصول و هزینه های تعهد شده را

تنها دارائیهائی که در این روش به ثبت می رسد عبارت از موازنه ها

و سرمایه گذاریهای نقدی است که در ازاء تبدیل وجوه نقدی به دست

می آید . و بالاخره نتیجه سوم آن که هیچ گونه حسابداری مستمر و منقولی که

نشان دهنده دارائیهای ثابت سرمایه‌ای یا صورت ارزش اموال در بخش عمومی

باشد ، وجود نداشته ، و از این رو ، هیچ گونه هزینه استهلاک یا ثبت

دارائیهای مصرف شده یا ابلهانه منظور نمی گردد . این حقیقت که تمام

فعالیت‌های اقتصادی دولت‌ها ثبت و نگهداری نمی‌شود ، عامل محدود

کننده دیگری در فایده این نظام حسابداری برای منظورهائی غیر از مسئولیت

"حسابدهی" است .

نتیجه آن که تاکید و توجه صرف بر مسئولیت محاسباتی بودجه نارسائیهای رادرمینه‌های

مالی و حسابداری به وجود می‌آورد . پیامند قطعی دو مشخصه یاد شده عبارت از اعمال یک

طبقه بندی معاملات برحسب مسئولیت وزراتی و اجرائی است . حال چنانچه سازمانهای تجاری و

شرکتها نیز در محدوده کنترل وزراتی قرار گرفته باشند ، تلفیق فعالیت‌های آنها بر مبنای

حسابهای بازرگانی با این گونه حسابها دشوارتر می‌شود . حتی در سازمانهای اداری یا هزینه‌ای

نیز این احتمال وجود دارد که طبقه بندیهای تشکیلاتی معاملات ( برحسب مسئولیت وزراتی

و اجرائی ) با طبقه بندیهای برحسب برنامه ها یا فعالیتها تعارض پیدا کند . برای منظورهائی

مانند کنترل کارائی ، تنظیم سیاستهای اقتصادی ، و توانائی در محاسبه هزینه انجام وظایف

معین ( مانند تدارک خدمات اجتماعی ، توسعه منابع ملی ، حفظ نظم و قانون ) .

برنامه های مشخص ( نظیر یک پروژه آبیاری یا یک برنامه راه سازی ) اطلاعاتی مورد نیاز است که

از ثبت اعتبارات مصوب پارلمانی و توزیع شده در بین سازمانهای اداری بمراتب مهمتر و حیاتی تر

خواهد بود . با توجه به این مسائل و وجود چنین نواقصی است که اختصاص مطلق حسابهای

بودجه‌ای به تامین تمامیت مالی و مسئولیت محاسباتی ، ارزیابی و سنجش کارائی در کار برد منابع را

غیر ممکن ساخته و اندازه گیری تاثیر فعالیت‌های دولت بر اقتصاد ملی را دشوار می‌گرداند .

### ۳- زمینه های اطلاعاتی

اگر قرار باشد که حسابهای بودجه‌ای به عنوان یک نظام اطلاعاتی چند منظوره و



مرتبط با مسئولیت‌های قوای مقننه و اجرائی بطور موثری عمل نماید ، می بایست دارای نقشی فزاینده از یک مباشرت مالی صرف باشد . در نخستین مرحله ، حسابهای مذکور باید اطلاعات مورد نیاز در تنظیم سیاست اقتصاد ملی و تعدیل فعالیت تمامی بخشهای اقتصادی را برای دولت فراهم آورد . این لازمه که ناشی از هدفگذاری اقتصادی کلان است موجب می شود که نقل و انتقالات مالی به گونه‌ای ثبت شود که اهمیت اقتصادی آنها مورد تاکید قرار گیرد .

از سوی دیگر ، مسئولیت دولتها در اداره امور جامعه ایجاب می نماید که اطلاعات بودجه‌ای ، آنها را در تعیین اولویتها و اتخاذ تصمیم نسبت به اختصاص منابع یاری دهد . این شرط را می توان قابلیت استفاده حسابهای بودجه‌ای برای مدیریت منابع و کارائی تخصیص نامید که به موجب آن ارتباط مسئولیت‌های اداری با عملیات اجرائی ، و هزینه‌های انجام شده با نتایج بدست آمده را برقرار می کند . برای تحقق شروط فوق و همچنین سایر زمینه‌های اطلاعاتی لازم ، طراحی صورتهای بودجه‌ای و حسابهای مربوط می باید بر اساس تامین حداقل پنج مشخصه زیر صورت پذیرد :

الف - مسئولیت محاسباتی : این مشخصه از قدیم ترین نیازهای اطلاعاتی بوده و ضرورت حسابداری مسئولین اجرائی به عنوان یک وسیله کنترل مالی قانونی ، اصلی است که فارغ از تغییر و تبدیلهای لازم برای انجام منظوره‌های دیگر می باید در نظامهای حسابداری و صورتهای بودجه‌ای ملحوظ گردد .

ب- طبقه بندیهای مالی و برنامه‌ای<sup>۱</sup> : بودجه‌های دولتی باید به صورت برنامه‌های عملیات اجرایی از پیش تعیین شده ، و نه فقط به عنوان اختصاص اعتبارات نقدی ، تهیه و ارائه گردد . ضرورت تشخیص تفاوت‌های موجود در عملکرد با هدفهای مورد نظر ، استفاده از بودجه‌هایی را ایجاب می‌کند که برحسب عملیات و برنامه‌ها طبقه بندی شده باشد . از این رو تشخیص و تعریف محتوای عملیاتی هر برنامه لازم خواهد آمد . از لحاظ قوه مجریه ، چنین روش تنظیم و ارائه‌ای امکان مقایسه هزینه‌ها و منافع حاصله را فراهم ساخته و به تعیین اولویتها کمک می‌کند . همچنین بودجه‌های طبقه بندی شده برحسب عملیات و برنامه‌ها کنترل خط مشیهای اتخاذ شده را از طریق تثبیت مسئولیت اجرایی ( در رده تشکیلاتی ) تسهیل کرده و از دوباره‌کاری جلوگیری می‌نماید .

ج- فعالیتهای بازرگانی : سازمانهای عهده دار انجام فعالیتهای بازرگانی در صورتهای بودجه‌ای خود از سازمانهای اداری پاهزینه‌ای جدا بوده و حسابهای آنها بر مبنای حسابهای تجاری نگهداری می‌شود . عملکرد سازمانهای بازرگانی ، به مانند موسسات عام‌المنفعه که مجاز به عمل در خارج از کنترل روز مره امور عمومی دولت می‌باشند ، باید از طریق مراجعه به ابعاد عملیاتی و وضعیت مالی مربوط ارزیابی شوند . در نتیجه فقط خالص عملیات تجاری ( که ممکن است بعنوان نقل و انتقالات نقدی در نظر گرفته شود ) این سازمانها به همراه خالص پیش پرداختهای انجام شده برای هدفهای

سرمایه گذاری ( مثلا اعتبارات طرحهای عمرانی مربوط به آنها ) است که

می باید در حسابهای تلفیقی امور عمومی دولت ثبت گردد .

د - طبقه بندیهای اقتصادی : هرگاه قرار باشد که حسابهای بودجه ای به منظور

تنظیم خط مشیهای لازم مورد استفاده قرار گیرد ، ثبت مبادلات مالی

بر حسب اهمیت اقتصادی آنها ضرور خواهد بود . این امر بدان معنی است که

می باید بین استفاده از منابع ( چه به منظور تولید و چه به منظور مصرف ) و

فعالیتهای انتقالی دولت ، بین هزینه های جاری و هزینه های سرمایه ای ،

بین مالیاتها و منابع حاصل از تبدیل سرمایه ها ، و بالاخره سایر منابع

تامین اعتبار برای هزینه های دولت تفاوت قائل شد . همچنین در این

طبقه بندی یک تفکیک بخشی بین مبادلات مالی نیز لازم خواهد آمد .

ه - جامعیت : سرانجام ، بودجه ها و صورتهای مالی باید به گونهای دارای

جامعیت باشد که کلیه فعالیتهای مالی دولت را در بر گیرد . برای این

منظور ، علاوه بر خالص عملکرد سازمانهای عهده دار امور بازرگانی هرگونه

فعالیتهای انجام شده و نقل و انتقال در وجوه امانی و یا سایر وجوه

مخصوص نیز می باید ضمن یک تراز تلفیقی و مشتمل بر تمامی فعالیتهای

دولت قیدگردد .

#### ۴ - تحولات اخیر در نظام های بودجهای

از میان ویژگیهای پنجگانه ای که در بالا اشاره شد ، مسائل مربوط به طبقه بندیهای

اقتصادی و وظیفهای مبادلات مالی دولت دارای پیچیدگیها و حساسیت بیشتری

۱  
است: دو نشریه‌ای که توسط بخش امور اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل تهیه گردیده، سعی در ارائه شیوه‌هایی در طبقه‌بندیهای بودجه‌ای داشته است که نظامهای حسابداری و بودجه‌ریزی دولت‌ها را قادر به تامین مشخصه‌های فوق نماید.

۲  
این دو نشریه عبارتند از "راهنمای طبقه‌بندی اقتصادی و وظیفهای مبادلات دولت" و "راهنمای بودجه‌ریزی برنامه‌ای و عملیاتی"<sup>۳</sup>. شیوه‌های طبقه‌بندی اقتصادی و وظیفهای که در این نشریه‌ها تشریح گردیده، بمنظور ارائه روشی در برابر طبقه‌بندیهای سنتی بودجه‌ای که علی‌الاصول در خدمت تامین مسئولیت محاسباتی است، می‌باشد، لیکن در معرض این ایراد قرار گرفته که فاقد قابلیت ادغام با مبانی متفاوت لازم در یک نظام حسابداری و اطلاعاتی جامع است. از آنجا که ممکن است طبقه‌بندیهای ترکیبی برای منظوره‌های مختلفی مورد نیاز باشد، دلیلی وجود ندارد که در یک شیوه طبقه‌بندی برای تامین نیازهای مربوط به مسئولیت محاسباتی، سایر طبقه‌بندیهای لازم برای منظوره‌های دیگر اعمال نگردد. در نتیجه آن چه که مورد نیاز است عبارت از سلسله‌مراتبی از طبقه‌بندیهای تشکیل دهنده یک نظام حسابداری و اطلاعاتی واحد می‌باشد. ممکن است که برای این منظور مبنای نخستین یک طبقه‌بندی اقتصادی، مبنای دوم یک طبقه‌بندی وظیفهای، مبنای

---

1-United Nations Department Of Economic and Social Affairs.

2- A Manual For Economic and Functional Classification Of Government Transactions.

3-A Manual For Programme and Performance Budgeting.



- ۱- معاملات مربوط به کالاها و خدمات .
  - ۲- بهره های پرداختنی و درآمدهای حاصل از دارائی ها .
  - ۳- دریافتها و پرداختهای انتقالی .
  - ۴- مبادلات مربوط به مطالبات مالی .
  - ۵- اصلاحات نقدی و خالص اعتبارات تامین شده در بخش اصلی دولت .
- در نظام پیشنهادی توصیه می شود که بطور کلی برای هر ماهیت حساب بخش دولتی ( بنگاه های تجاری ، ادارات فرعی ، بنگاه های مالی و ادارات امور عمومی ) یک حساب چهار ستونی یعنی دو حساب اصلی و دو حساب معین تهیه گردد . نخستین حساب معین کلیه معاملات جاری کالاها و خدمات و حساب معین دوم کلیه هزینه های سرمایه ای کالاها و خدمات را به ثبت می رساند . در این روش ، در حالی که حسابهای اصلی به طور عمده متوجه نقل و انتقالها و مبادلات مالی است ، حسابهای معین در اساس متوجه معاملات مربوط به کالاها و خدمات می باشد . در اینجا از تشریح اجزاء این طبقه بندی و روشهای ایجاد و نگهداری حسابها خود داری می شود . لیکن ذکر این نکته حائز اهمیت است که اتخاذ این شیوه برای تنظیم کلیه روابط حسابداری و مالی لازم خالی از اشکال نخواهد بود ؛ در تمیز میان معاملات دولتی بر حسب اهمیت اقتصادی ، نظام حسابداری می باید بگونه ای طراحی شود که طبقات اصلی فعالیتهای اقتصادی مربوط به دولت یعنی تولید ، توزیع مجدد درآمد ، مصرف جمعی ، تشکیل سرمایه ، و بالاخره مبادلات سرمایه های مالی مورد تاکید قرار گرفته و انباشتهای اصلی که می باید مورد

اندازه گیری و سنجش قرار داده شود ، یعنی تولید ناخالص ( مشارکت دولت  
در تولید ناخالص داخلی ) ، درآمد قابل تصرف ( مقدار قابل استفاده برای  
مصرف یا پس انداز جمعی ) هزینه های جاری کالاها و خدمات ( مصرف جمعی ) ،  
پس انداز دولتی ، تشکیل سرمایه و خالص استقراض یا وام دهی را به ثبت رساند .  
 تحقق چنین هدفی استفاده از روش نسبتا پیچیده سازمان ملل را الزام آور نمی کند  
 بلکه با روشهای بسیار ساده تری نیز می توان این اطلاعات را بدست آورد . به  
 عنوان مثال هرگاه هدف صرفا ارائه حسابهای فعالیتهای اقتصادی دولت باشد ،  
 پنج گروه حسابهای زیر می تواند این هدف را تامین نماید :

- حساب تولید .
- حساب توزیع مجدد درآمد .
- حساب درآمد قابل مصرف .
- حساب تشکیل سرمایه .
- و بالاخره حساب نقل و انتقالات مالی سرمایه های .

بدیهی است هریک از حسابهای فوق دارای دو طرف هزینه و درآمد بوده و به سهولت  
 می تواند با مجموعه حسابهای مشابه بخش های دیگر بمنظور تشکیل یک نظام حسابداری ملی  
 تلفیقی و مشتمل بر هر دو گروه حسابهای درآمد ملی و حسابهای جریان وجوه ترکیب گردد . برای  
 هر سطحی از امور عمومی دولت و برای تصدیهای بازرگانی عمومی می توان مجموعه حسابهای  
 جداگانه ای تنظیم کرده و تاثیر کلی عملیات دولت بر روی اقتصاد ملی را از طریق حسابهای  
 تلفیقی تولید ، توزیع درآمد ، درآمد مصرفی ، تشکیل سرمایه و سرمایه مالی برای مجموع  
 بخش عمومی را بدست آورد .

در مقابل ، نشریه دیگر سازمان ملل که اختصاص به طبقه بندی وظیفهای و برنامه‌های دارد ،

بین گروه‌های اصلی معاملات دولتی زیر تفکیک قائل می‌شود :

- خدمات عمومی .

- خدمات مشترک و جمعی<sup>۱</sup> .

- خدمات اجتماعی<sup>۲</sup> .

- خدمات اقتصادی .

خدمات عمومی به خدماتی اطلاق می‌شود که مستلزم استفاده از قوای قهریه بوده و بنا بر این دارای هم‌آورد خصوصی نمی‌باشد ، مانند دفاع ، نظم و قانون ، و اداره امور عمومی . خدمات جمعی و مشترک بعنوان خدمات مورد نیاز برای زندگانی جمعی از قبیل اقدام‌های مربوط به تامین آب ، آتش‌نشانی و راه‌ها تعریف می‌شود . خدمات اجتماعی معرف خدماتی است که آموزش ، بهداشت ، خدمات رفاهی ، مسکن و مانند آن را در بر می‌گیرد . در حالی که خدمات اقتصادی به خدماتی گفته می‌شود که تمام انواع فعالیتهایی که به وسیله بخش متصدی کارفرمایی اقتصادی انجام شده ، یا با تهیه و تدارک خدمات برای افراد شاغل در فعالیتهای کارفرمایی مربوط باشد را شامل شود .

نشریه سازمان ملل متحد توضیح می‌دهد که در این طبقه بندی ، هدف فرق گذاردن بین خط‌مشیهای کلی دولت نبوده و این شیوه برای بنگاه‌های بازرگانی دولتی ( بجز در مورد هزینه‌های سرمایه‌ای آنها ) مناسب نخواهد بود ، بلکه فقط مربوط به ملاحظه اثرات اقتصادی کوتاه مدت بودجه می‌باشد . این روش بطور غیر ضروری محدود کننده بنظر می‌رسد . زیرا

---

1- Community Services

2- Social Services



طبقه بندی وظیفه‌های دارای ارتباط مسلم و بیشتری با مسائل مربوط به اختصاص منابع در بخش عمومی است تا خط مشی‌های دیگری که مثلاً ثبات اقتصادی، عدالت اجتماعی و رشد را در بر می‌گیرد، طبقه بندی وظیفه‌های سازمان ملل به میزان قابل ملاحظه‌ای بستگی به تفاوت‌های بین فعالیتهای تجاری و غیر تجاری داشته و حاکی از آن است که خدمات موضوع سه گروه نخست عمدتاً به وسیله ادارات امور عمومی دولت برای مصرف کنندگان یا به طور کلی برای جامعه ارائه می‌شود، در حالی که ارائه خدمات اقتصادی موضوع بنگاه‌های بازرگانی است.

اما این طبقه بندی دارای یک اشکال اساسی نیز هست که مانع از رسیدن به یک گروه بندی کامل و جامع در معاملات می‌گردد. فعالیتهای اقتصادی موسسات عام المنفعه از قبیل مسکن، تامین آب و فاضلاب در زمره خدمات اجتماعی و جمعی قرار می‌گیرند. اما سایر فعالیتهای اقتصادی از قبیل تامین نیرو یا خدمات حمل و نقل به همان گونه که شامل مصرف کنندگان فردی یا خانوار می‌شود، بنگاه‌های بازرگانی را نیز در بر می‌گیرد و بطور منطقی نمی‌تواند موضوع گروه متفاوتی قرار داشته باشد.

با آنکه طبقه بندی وظیفه‌های گام‌هایی در جهت تشخیص و جداسازی فعالیتهای مالی دولت بر حسب مقاصد کلی مورد نظر بر می‌دارد، اما به عنوان راهنمایی برای دولت به منظور اتخاذ تصمیم در اختصاص منابع در بخش عمومی دارای فایده محدود می‌باشد. اطمینان بخش‌ترین رویه از این لحاظ عبارت از تلقی جدیدی از بودجه ریزی و حسابداری دولتی است که به تفاوت به عنوان بودجه ریزی عملیاتی، بودجه ریزی برنامه‌ای، و نظام‌های بودجه - برنامه شناخته شده است.

ب - بودجه‌های برنامه‌ای یا نظامهای برنامه - بودجه : بودجه ریزی برنامه‌های

---

1-Planning-Programming-Budgeting(or P.P.B)Systems.

اصولا متوجه ارائه اطلاعات برای منظوره‌ای تصمیم‌گیری و نظام‌های برنامه - بودجه عبارت از یک فرایند اطلاعاتی است . با آنکه طبقه‌بندی برنامه‌ای را می‌توان بطور کلی به عنوان گسترشی از طبقه‌بندی وظیفه‌ای ، همراه با طبقه‌بندی معاملات برحسب منظور ، مورد ملاحظه قرار داد ، لیکن یک مبنای طبقه‌بندی ممکن است دیگری را قطع کرده و یا در برگیرد تا بودجه ریزی برنامه‌ای با فرایند تصمیم‌گیری دارای ارتباط مستقیم بیشتری باشد اصطلاح "بودجه ریزی عملیاتی" بوسیله نخستین کمیسیون هوور درباره سازمان قوه مجریه حکومت ایالات متحده در سال ۱۹۴۹ مورد استفاده قرار گرفت که توصیه نمود بودجه فدرال ایالات متحده می‌باید مبتنی بر "وظایف / فعالیت ها / و پروژه ها" باشد و بر چگونگی ارتباط بین هزینه ها و کارهای انجام شده به پردازد . در سال ۱۹۵۵ دومین گزارش کمیسیون هوور ، پذیرش اصطلاح "بودجه ریزی برنامه‌ای" را برای روشن تر نشان دادن هدفهای مورد نظر توصیه کرد ، و بدنبال آن اصطلاح نظام‌های برنامه - بودجه را هم برای توصیف منابع و تخصیص و هم برای فرایند تصمیمها مورد استفاده قرار داد .

در نظام‌های برنامه - بودجه تعدادی از مراحل مجزا ، لیکن دارای پیوند داخلی در سیکل بودجه ریزی ، تصمیم‌گیری ، و حسابداری ، شناسایی می‌شوند ، در نخستین مرحله شناخت خط مشیها و اهداف برنامه‌ای ، موانع بودجه‌ای یا دیگر موانعی که گزینش هدف ها را تحت تاثیر می‌گیرد و همچنین امکانات مربوط به جایگزین کردن هدف ها لازم می‌آید . آنگاه ، نظام بودجه ریزی و حسابداری می‌باید به گونه‌ای برقرار گردد که اطلاعات راجع به هزینه داده ها و کارهای

انجام شده یا ستانده های هر برنامه در ارتباط قرار گیرد . بدین منظور ،  
نه تنها طبقه بندی و ثبت مفروضات مالی بودجه بر حسب خطوط برنامه ها ،  
بلکه همچنین برقراری معیارها یا شاخصهایی از ستانده های هر برنامه نیز  
لازم می آید . چنین روشی نه تنها بدان معنی است که ارزیابی هزینه - ستانده  
در هر وظیفه می باید انجام پذیرد ، بلکه همچنین ظرف زمانی بودجه می باید  
بسط و توسعه یابد . زیرا ممکن است تصمیمهای اتخاذ شده منشاء اختصاص بخشی  
از منابع در آینده شود .

مرحله بعدی در نظامهای برنامه - بودجه شامل برقراری معیارهای تصمیم گیری  
و استفاده از روشهای تجزیه و تحلیل برای انتخاب موثرترین وسیله نیل به  
هدف های برنامه می گردد . چنین چیزی متضمن کاربرد شیوه های تجزیه و تحلیل  
هزینه - فایده ( در صورتیکه مساله مربوط به حداکثر رساندن منافع خالص  
در جایی باشد که هم هزینه و هم کارهای انجام شده متغیر باشد ) ، یا تجزیه  
و تحلیل هزینه - ستانده ( در صورتیکه مساله مربوط به حداکثر رساندن کار  
انجام شده در نتیجه استفاده از داده های معینی از منابع ، یا حداقل رساندن  
هزینه داده ها در تحصیل یک هدف برنامه ای معین باشد ) می باشد .  
مرحله نهائی در نظامهای برنامه - بودجه مربوط به کنترل مدیریت و متضمن -  
ارزیابی عملیات اجرایی گذشته است . این امر مراجعه دوره ای به هزینه های  
صورت گرفته و نتایج بدست آمده در هر برنامه با سطوح بودجه ریزی شده یا  
برنامه ریزی شده برای هزینه و عملیات اجرایی را ایجاب می نماید . در این  
مورد ، نظام حسابداری می باید در حدود خط مشیهای برنامه سازمان یافته و

### تحقق اهداف را تشریح کند .

طبقه بندی هزینه ها در جهت خطوط مشی برنامه ها را می توان به عنوان مثال با مراجعه به بودجه وزارت آموزش مورد ملاحظه قرار داد . در این باره یک طبقه بندی مرسوم و سنتی مشتمل بر تمیز بین هزینه های جاری عملیاتی و هزینه های سرمایهای و اجزاء مربوط بخود می گردد ، در حالی که در نظام برنامه - بودجه می باید ابتدا میان سطوح مختلف آموزشی طبقه بندی شده و سپس عوامل هر برنامه بر حسب واحدهای عملیاتی مشخص گردد . مرحله سوم در این طبقه بندی می تواند نوع فعالیتها را در زمینه های آموزشی ، تحقیقات ، امور اداری و نظائر آن نشان دهد ، علاوه بر آن نظام برنامه - بودجه قادر خواهد بود اطلاعاتی در زمینه بازده مثلا تعداد دانش آموزان و هزینه تمام شده و غیره را ارائه نماید .

این نکته نیز حائز اهمیت است که تصمیم گیری بر سر تخصیص منابع با استفاده از نظامهای *Incremental* برنامه - بودجه به مراتب منطقی تر از تصمیم گیری در همین زمینه با استفاده از روشهای بودجه ریزی سنتی بعمل خواهد آمد که به طور معمول مبنی بر تخصیص منابع سال قبل با احتساب مثلا ۵ درصد افزایش به دلیل ترقی قیمت ها یا مواردی نظیر آن صورت گرفته و همواره بعنوان تنها روش تخصیص اعتبار در نظامهای بودجهای معمول ملاک عمل قرار می گیرد .

### ۵- گرایش های مختلف در نظام های بودجهای

چنان که گذشت ، بودجه ریزی دولتی طی حدود نیم قرن اخیر از حالت تهیه یک سند مالی منعکس کننده تظاهرات مربوط به دخل و خرج عمومی خارج گردیده و تبدیل به یک فرایند وسیع اطلاعاتی شده است تا نیازهای مربوط به مدیریت اجتماعی و اقتصادی جامعه را مرتفع سازد . ورود دولتها به محدوده های اقتصادی و تعیین

اهداف معین در این محدوده ها ابعاد کاملاً جدیدی را وارد مسائل مربوط به تهیه و تنظیم بودجه نموده است . اگر چه کاربردهای اصلی بودجه در زمینه های اقتصادی در تمام کشورهای جهان را می توان به تامین رشد و ثبات ، توزیع مجدد درآمد و بالاخره کنترل در تخصیص خلاصه کرد ، لیکن چگونگی تبلور آن و اهمیتی که هر کشور نسبت به این کاربردها قائل می شود از ساختار اقتصادی و اجتماعی مربوط به همان کشور متأثر می گردد .

کشورهای توسعه یافته و متکی بر نظام بازار ، با تکیه بر نهادهای کارآمد پولی و مالی موجود خویش ، نظامهای بودجهای را به طور عمده در خدمت ایجاد انگیزش و تامین رشد از طریق کنترل غیر مستقیم متغیرهای اقتصادی کلان گرفته و تحولات بودجهای مربوط را در جهت هدایت نموده اند که نظام های بودجه ریزی و حسابداری آنها با نیازهای اطلاعاتی برای تحقق این هدف منطبق گردد . مساله اصلی در این مرحله عبارت از محتوای صورتهای مالی و بودجهای و شکل ارائه آن است . گرایشی که در ابتدا و در پی وزود دولت به مباحث اقتصادی در این کشورها وجود داشت عبارت از آن بود که تامین اطلاعات مورد نیاز از طریق بودجه های متفاوتی برای منظورهای متفاوت مانند مسئولیت محاسباتی ، طبقه بندیهای اقتصادی و تخصیص منابع در بخش عمومی تهیه و تنظیم گردد . بعنوان مثال ، در ایالات متحده آمریکا تا قبل از سال ۱۹۶۸ سه بودجه جداگانه به توسط دولت فدرال تهیه می شد که عبارت بود از :

— یک بودجه امور اداری که بمنظور تخصیص اعتبارات و مسئولیت محاسباتی مورد

استفاده قرار می گرفت

— یک بودجه نقدی تلفیقی بمنظور ارائه جامعیت بودجه از طریق شمول آن بر

وجوه امانی ، وجوه سپرده ، و تصدیهای دولت به گونه‌ای که نشان دهنده

جریان نقدی بین دولت فدرال و بخش های مختلف باشد .

— و بالاخره یک بودجه حسابهای درآمد ملی بمنظور ارائه یک طبقه بندی

اقتصادی که اثر برخورد اقتصادی فعالیت های دولت را روشن سازد .

در استرالیا ، بودجه مرسوم حکمرانی کل ( فدرال ) که مبتنی بر تقسیم وجوه

بوده و به عنوان پایه‌ای برای اختصاص اعتبارات و مسئولیت محاسباتی مورد

استفاده قرار می گرفت ، طی دو دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ بوسیله یک بودجه به

اصطلاح تلفیقی و یک بودجه در شکل حسابداری ملی تکمیل می گردید .

در انگلستان نیز شکل مرسوم بودجه و اختصاص اعتبارات طی دهه ۱۹۶۰

بخاطر ارائه یک صورت مالی جامع از دریافتها و پرداختهای خزانه داری ،

مشتمل بر وامهای پرداختی به صنایع ملی شده ، مقامات محلی و سایر

موسسات عمومی ، و یک صورت حساب جداگانه حاکی از طبقه بندی حسابهای

ملی مربوط به معاملات حکومت مرکزی ، مورد تجدیدنظر قرار گرفت . ممیزیهای

سالانه هزینه های بخش عمومی نیز به دنبال گزارش کمیته پلودن در مورد

کنترل هزینه های بخش عمومی تهیه می گردید که این هزینه ها را بر حسب

وظایف و مقولات اقتصادی برای پنج سال پیاپی و در بیش رو مورد تجزیه و

تحلیل قرار می داد .

اخیرا در هر سه کشور گرایشهایی در جهت ادغام یا تلفیق اشکال متفاوت

بودجه وجود داشته است . این حرکت در ایالات متحده ، بدلیل وجود بحثهایی بر سر این مسأله که بودجه های متفاوت باعث اشتباه در شناسایی و مانع از تصمیم گیری می شود ، پیشرفت بیشتری داشته است . در تعقیب توصیه کمیسیون ریاست جمهوری در باره مفاهیم بودجه ای در سال ۱۹۶۷ ، حکومت فدرال بودجه متحدالشکل و جامعی را به منظور " ازدیاد آگاهی و شناخت همگانی و کنگرهای از بودجه و افزایش سودمندی آن برای منظوره های تصمیم گیری ، تعیین سیاست عمومی ، و برنامه ریزی مالی " تنظیم نمود . کمیسیون ، استفاده از نظامهای برنامه - بودجه را برای تجدید نظر در ساختار بودجه ای و اتخاذ یک سیستم حسابداری تعهدی و ارائه برآوردهای مربوط به آینده طولانی تری را مورد تأیید قرار داد . جامعیت این بودجه از این لحاظ است که تمام برنامه های حکومت فدرال و سازمانهای تابعه را دربر گرفته و در آن ، فقط خالص حاصل بنگاه های بازرگانی دولت آورده می شود . اما اطلاعات اضافی راجع به ناخالص معاملات بنگاه ها در یک صورت حساب ضمیمه ثبت می گردد . نخستین قسمت این بودجه که در چهار بخش تهیه و تنظیم می گردد عبارت از فهرست اعتبارات اختصاص یافته مستلزم تصویب کنگره و اعتبارات پیشنهادی بعنوان نتیجه اقدامهای گذشته ( که به تصویب کنگره نمی رسد ) است . قسمت دوم بمنظور سنجش اثر برخورد اقتصادی بودجه از طریق ثبت دریافتها و هزینه های غیر وامی ( منتج به یک حساب مازاد یا کسری هزینه ) و به دنبال آن از طریق خالص وام دهی ( منتج به یک مازاد یا کسری کلی بودجه ) می باشد . قسمت سوم نشان می دهد که کسری کلی بودجه چگونه تامین می شود

و بالاخره قسمت چهارم نمایان کننده اطلاعات مربوط به اسناد بهیادار و وامهای واریز نشده است.

در استرالیا، فرایند اصلاح بودجهای اصولاً متوجه یک تهذیب و پالایش بودجه تلفیق شده نقدی و همچنین ارائه یک سنجش جامع از اثر بر خور د فعالیتهای اقتصادی دولت بر روی اقتصاد (با عطف توجه مخصوص به ثبات مالی) است، که در عین حال انطباق آسان بودجه را با شکل حسابداری ملی میسر می سازد. در نتیجه، شرایط و لوازم مسئولیت محاسباتی همچنان به عنوان بخشی از فرایند تحصیل تصویب پارلمان نسبت به

برآوردهای موجود در چارچوب بودجه تلفیق شده نقدی تامین می گردد

لیکن هنوز کوششهای منظم برای تجدید شکل بودجه در قالب یک نظام برنامه - بودجه به نتیجه قطعی نرسیده است. تنها می توان اثر تلاشهای تازه ای را در جهت تمدید و توسعه دوره بودجه مشاهده نمود.

در انگلستان، اگر چه صورت جدید پیشنهادی برای برآورد هزینه های عمومی بیشتر حالت یک گزارش جداگانه دارد تا بعنوان بخشی از سند

بودجه، اما این گزارش در تجدید شکل بودجه بعنوان ابزاری برای

استفاده در تنظیم سیاست اقتصادی و مدیریت برنامه های امور عمومی

دارای اهمیت می باشد. در اعلام مسائل و گرفتاریهای اصلی برای تخصیص منابع

در امور عمومی طی دوران در پیش رو، پنج دگرگونی و تغییر بشرح زیر ضرور

تشخیص داده شده است:

- استفاده از برآوردهای دورانی برای هزینه ها، شامل سال قبل، سال



جاری و دو سال پناهی آینده که دولت از پیش تصمیمهایی برای آنها

اتخاذ نموده است .

گنجاندن هزینه های سرمایه های مربوط به صنایع ملی شده در بودجه .

پیش بینیهای مشابه برای دریافتهای آینده از مالیاتها ، مشارکتهای

در بیمه اجتماعی ، بدهیها ، مزادهای تجاری صنایع ملی شده و موسسات

عام المنفعه و سایر دریافتهای تعهد شده به بخش عمومی

طبقه بندی معاملات برحسب اینکه شامل استفاده مستقیم از منابع ، نقل

و انتقالات یا معاملات مربوط به دارائی ها - ( شامل معاملات سرمایه های

مالی ) شوند .

اصلاحات مربوط به اثر تغییرات نسبی قیمت ها بر زوی برآوردها .

جدول ضمیمه بودجهای در انگلستان نحوه جدید تنظیم و ارائه بودجه را با قابلیت تجزیه

و تحلیل هزینهها برحسب وظیفه ، یک طبقه بندی مقاطع وظیفهای و اقتصادی ، یک طبقه بندی

مقاطع وظیفهای و مقام هزینه کننده و بالاخره یک طبقه بندی نوع معاملات و یک پیش بینی هزینهها ،

بر حسب وظیفه برای سالهای ممیزی دوران در پیش رو ارائه می نماید .

بدین ترتیب ، جهت گیری کلی در طراحی و تنظیم ساختار سازمان بودجهای متناصب در

کشورهای پیشرفته مبتنی بر اقتصاد بازار بیش و کم ترک روشهای بودجه ریزی سنتی و محدود به

حسابهای نقدی در جهت تامین تمامیت مالی و مسئولیت محاسباتی بوده و این کشورها تلاش می کنند

تا با انتخاب قالبهای عملیاتی و طبقه بندیهای اقتصادی و برنامه ای ، نظامهای بودجهای خویش

را به عنوان یک فرایند اطلاعاتی و ابزاری برای تصمیم گیریهای مختلف در خدمت مدیریت جامعه

قرار دهند . تاکید این کشورها بطور عمده بر رشد ، ایجاد و حفظ تعادل است و در گرایشهای

اخیر خود بیشتر کوشش می کنند تا با حرکت بسوی نظامهای برنامه - بودجه این هدف را به صورت مطمئن تری تامین نمایند .

اما در کشورهای سوسیالیست گرایش عمده بسوی تسهیل طراحی های بودجهای و سودمند نمودن اطلاعات مربوط است . در این کشورها ، طبقه بندیهای بسیار تفصیلی در بودجه به دلیل عدم قابلیت انعطاف فوق العاده ، ابزار موثری بشمار نمی آید و برنامه ریزی جامع و تمرکز منابع در اختیار دولت و فقدان بخش غیردولتی موثر همراه با پراکندگی بسیار وسیع فعالیتهای مالی دولت دلائل سیاسی یا اجتماعی معتبری برای تعقیب روش طبقه بندی بسیار تفصیلی در بر ندارد . تحت اوضاع و شرایطی که دولت عمیقاً درگیر توزیع تولید ملی بوده و سازمان مالی را بطور یکجا و بلا رقیب در تعیین مقادیر نسبی این توزیع و در نتیجه در جهت کلی توسعه اقتصادی و اجتماعی مورد استفاده قرار می دهد ، احتمال می رود که پارلمان بر سر رای به بودجههای بسیار تفصیلی ، عوامل کلی و مهمتر سیاست اقتصادی و اجتماعی را به هنگام تمرکز در جزئیات غیر اساسی نادیده انگارد . از این رو دیدگاه پارلمان به هنگام بررسی بودجه بیشتر در وضعیت تعیین جهت های کلی سیاست اقتصادی و اجتماعی برای سال آینده می باشد ، بنابراین طبقه بندی درآمدها و هزینه ها به گونه ای ضرور خواهد بود که فقط تعیین مشخصه کلی سیاست های اتخاذ شده را مقدور سازد ، بدین سبب هنگامی که جهت های سیاست های اساسی معین شده باشد ، وظیفه برگردان این هدفها به داخل یک چارچوب عملی و اجرایی را می باید به خاطر توان مصلحت اندیشیهای وسیع و با استفاده از قابلیت انعطاف بودجهای به دولت واگذار شود ، روشی که دولت برای شناخت و دادن اهمیت عملی به خط مشیها شروع می کند ، می باید در این مرحله بوسیله پارلمان نادیده گرفته شود تا در هنگام کنترل ، پارلمان بتواند بعد از دریافت گزارشهای پیشرفت امور ، خود را متقاعد سازد که دولت وظایف اقتصادی و اجتماعی محوله را به گونه ای فعال و رضایتبخش دنبال می کند .

بدین ترتیب، تهیه بودجه بسیار تفصیلی و مشتمل بر حسابهای درآمد و هزینه، می باید به دولت واگذار گردد تا به عنوان سازمان اصلی اجرائی و سازمانی که سیاستهای مالی تعیین شده بوسیله پارلمان را تحقق خواهد بخشید، آنرا تنظیم و اجرا کند. از این جنبه، بودجه سوسیالیستی متضمن دو نوع فعالیت یا معاملات قانونی است. نخست، بودجه می باید به عنوان سندی مصوب پارلمان، مجموع فعالیتهای مالی دولت را در یک طبقه بندی بسیار کلی اقتصادی و وظیفهای در بر گیرد. چنین سندی الزامات دولت در اجرای سیاست مالی برنامه ریزی شده را نیز باید مشخص کند. دوم، و در اجرای چنین سیاستی، دولت می باید از طریق دستگاه های مختلف خویش، که وظایف مالی آنها به روشنی در مجموعه ای از طبقه بندیهای تفصیلی در امتداد خطوط بودجه منظم و تثبیت گردیده است عمل نماید. این دو گانگی روش و نظام بودجه ریزی با ساختن مضاعف گام مفیدی در تامین مقتضیات و نیازهای یک بودجه سوسیالیست خواهد بود. روشهای فوق به عنوان نظامهای بودجه ریزی مورد عمل بوسیله مدیریت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی دو گروه از کشورهای جهان به خدمت گرفته می شود، اگرچه دیدگاههای مختلف و مسئولیتهای متفاوت دولتها در کشورهای مورد بحث وجوه افتراقی را در تلفیهای اقتصادی بودجه بعنوان یک ابزار سیاست گذاری سبب شده و هر کدام بدنبال طراحی نظام اطلاعاتی ویژه ای برآمده اند، لیکن در هر دو گروه از کشورها تجدید ساختار و سازمان بودجه ای و انصراف از روشهای سنتی به عنوان یک الزام برای اداره امور اقتصادی جامعه ملاحظه می گردد. بدیهی است، هیچیک از روشهای فوق برای کشورهای در حال توسعه قابل اقتباس و استفاده نبوده و اقتصاد مختلط این کشورها تلفیق مناسبی از شیوه های بودجه ریزی جدید را احتیاج خواهد داشت که با ساختار فرهنگی و اقتصادی - اجتماعی آنان متناسب شده باشد. در کشورهای در حال توسعه، بسیاری از زمینه های اجتماعی و مسائل اقتصادی جامعه با کشورهای سوسیالیست در تضاد

و تناقض است. در عین حال، کشورهای مذکور بخاطر دلیستگی به رشد اقتصادی بعنوان خط مشی اصلی می باید بودجه های خود را در قالب برنامه ریزی میانمدت توسعه قرار دهند. این الزام، بطور طبیعی وجوهی از روشهای بودجه ریزی سوسیالیستی را مطمح نظر قرار می دهد و کشورهای در حال توسعه را به همان گونه که نیازمند یک طبقه بندی بودجهای براساس مبادلات مالی و مقولات اقتصادی می کند، استفاده از یک طبقه بندی برنامه ای را نیز الزام آور می نماید. قلت و ندرت منابع در رابطه با تقاضاهای گسترده از بودجه دولت، نزدیک شدن این کشورها به نظامهای برنامه - بودجه و تنظیم نظامهای بودجه ریزی و حسابداری بر این اساس را برای استفاده بهتر از منابع توجیه می کند. پیش فرضی که کشورهای پیشرفته متکی بر بازار در رابطه با ثبات اقتصادی کوتاه مدت داشته و منجر به ساختار بودجهای موقدی بر ابعاد عدم تعادل بودجهای می گردد، احتمال دارد که در کشورهای در حال توسعه بواسطه مساله جستجوی راه ها و وسائل تامین هزینه های برنامه ریزی، یا متوازن ساختن هزینه ها در برابر منابع مالی قابل دسترسی تحت الشعاع قرار گیرد.

این ملاحظات، نیاز کشورهای مورد نظر را به یک ساختار ساده بودجهای قابل اطمینان و همراه با حداقل سه حسابی که ثبت کننده دریافت ها و هزینه های مستمر (منتج بیک حساب جاری مازاد یا کسری)، معاملات سرمایه ای به استثنای استقراض (منتج بیک کسری کلی)، و بالاخره یک حساب تامین اعتبارات (نشان دهنده چگونگی تامین کسری کلی از طریق استقراض از سایر بخش ها) را مطرح می سازد. در داخل حسابهای جاری و سرمایه ای، عملیات می باید بوسیله مقولات اقتصادی، وظایف و برنامه ها گروه بندی شده و برای هدفهای برنامه ریزی ملی نیز یک تجزیه و تفکیک زیر بخشی لازم خواهد بود. بودجه باید در این کشورها بگونه ای دارای جامعیت باشد که خالص مازادها (یا کسریها) فعالیت های بازرگانی بنگاه های اقتصادی عمومی در حساب

جاری ترکیب شده ، و پیش پرداختهای انجام شده به اینگونه بنگاه ها بصورت جداگانه در حساب سرمایه ای ثبت گردیده باشد . بودجه می باید به همراه برآوردهای دورانی برای ، مثلاً یک دوره پنجساله در ارتباط با برنامه توسعه اقتصادی ، دارای نگرش به جلو بوده و در مجموع ، ضمن تدارک وسائل کنترل مسئولیت محاسباتی برای قوای مجریه و مقننه ، به عنوان ابزار اصلی در خدمت تنظیم سیاست اقتصادی و مدیریت منابع در بخش عمومی قرار داشته باشد .

---

۱ - در تهیه این بخش دو مقاله زیر مورد استفاده قرار گرفته است :

- Russell Mathews, Budget Structure and Organization in Developed and Developing Countries.
- Marian Weralski, Problems Of Budgetary Policy in Socialist Planned Economies.

برای متن مقاله ها رجوع شود به :

- Public Finance, Planning and Economic Development: Essays in honour Of Ursula Hicks, Edited by Wilfred L. David, The Macmillan Press Ltd., 1973.

## بخش دوم

### ویژگیهای مربوط به قلمرو بودجه ای ایران

اگر بودجه کل کشور را برگردان برنامه های اجتماعی - اقتصادی و سیاسی سالانه دولت به وجه مالی و اعتباری تعریف کنیم ، قلمرو بودجه ای ایران عبارت از زمینه های گوناگونی است که در مجموع روابط اجتماعی کشور مشمول برنامه گذاری ، تصمیم گیری و یا مداخله دولت شده و تظاهرات مالی آن به صورتهای ویژه ای در سند بودجه انعکاس می یابد . بطور معمول ، دستاویز دولت برای ورود به این زمینه های گوناگون و معرفی محدوده مجاز مداخلات خویش ، انجام وظایف مفروضی است که در اجرای قوانین موضوعه و رویه های موجود بر عهده می گیرد . اما در واقع جایگاه ویژه دولت و ماموریت و محتوای آنرا می باید در نظام اجتماعی حاکم جستجو نمود ، و لذا تشخیص قلمرو بودجه ای و ویژگیهای آن مستلزم شناسائی جایگاه و ماموریت دولت ، تاثیر رویه ها و سنتهای تاریخی و عقیدتی در قوت و اعتبار این جایگاه ، و بالاخره قوانین موضوعه ای است که نقش و ماموریت های دولت در این فرایند اجتماعی - فرهنگی را تحت عناوین مشخص و عینی "وظیفه" معین می گرداند . از این رو ، در مواجهه با نخستین "محدودیت های نظام" وجود پشتوانه های قانونی در تعیین وظایف دولت تنها به عنوان شرط لازم در نظر گرفته می شود .

از سوی دیگر ، پیدایش و شکل ماموریت های دولت و به ویژه تلقیهای اجرائی از "وظایف" محوله متأثر از ماهیت دولت است . این ماهیت در مفهوم امروزی و متداول خود بستگی به چگونگی جریان انباشت منابع و ساختار طبقات اجتماعی دارد و تبلور آن به صورت روابط سازمانی و نهادهای تشکیلاتی اعمال مدیریت دولت خودنمایی می کند . بدین سبب ، ایجاد یا تغییر و تبدیل در صورتهای سازمانی دولت انتخابی و دلخواهی نیست و علیرغم آنکه این صورتهای از کشوری به کشور

دیگر قابل اقتباس بوده و در ظاهر میتوان آنها را در خدمت اجرای ماموریت‌های مشابهی نیز گرفت

لیکن حدود پذیرش اجتماعی و به تبع عملکرد اینگونه قالب‌های تشکیلاتی دولت در اغلب موارد

متفاوت و گاه متعارض خواهد بود هماهنگی نهادها و سازمان‌های اعمال مدیریت با اشکال و روابط

اجتماعی موجود و چگونگی جریان انباشت منابع سبب قوام ماهیت دولت و انسجام مدیریت جامعه

می‌شود و هدفگذاری‌های اجتماعی و اقتصادی و دستیابی بر آنها را تسهیل می‌گرداند. بنابراین این

مسائل دیگری از "محدودیت‌های نظام" در تبلور سازمانی ماهیت دولت قابل طرح و بررسی است که

در محدوده مدیریت دولت عنوان می‌شود و مربوط به اهمیت تنظیم روابط سازمانی و تشکیلاتی

سازگار و متناسب برای تصمیم‌گیری و اجرا در ابعاد جغرافیائی و جمعیتی مختلف جامعه است.

مواجهه برخی از تصمیم‌های دولت با عدم پذیرش اجتماعی، بروز و گسترش موارد تشابه و تداخل

و یا تکرار وظایف در محدوده مدیریت دولت، پیدایش تشکیلات موازی، و ضرورت تصمیم‌گیری‌های

پیاپی و گهگاه متعارض نشانه‌هایی از وجود نارسائی و ابهام در ماهیت دولت است. در این صورت

مدیریت دولت بصورت مجموعه تلفیق نشده‌ای از دیدگاه‌ها و منافع و مصالح متفاوت طبقاتی

و تصمیم‌گیری‌های نامرتب مدیران در رده‌های مختلف مسئولیت درمی‌آید و قابلیت‌های تبدیل این

مدیریت به یک "مدیریت ایدائی" را در خود می‌پروراند. چنین مدیریتی، خود بیش از همه

گرفتار تردید در صحت و سقم و مشکلات اجرایی قوانین موضوعه‌ای خواهد بود که در اغلب موارد در

طراحی و پیشنهاد تصویب آنها پیشقدم و مدافع بوده ولیکن به هنگام عمل در قالب‌های سازمانی و

تشکیلاتی نامتناسب رنگ باخته است.

سرانجام امروزه در تمام کشورهای در حال توسعه - و از جمله ایران - دولت به عنوان

یک واقعیت اقتصادی - اجتماعی دارای نقش بسیار گسترده‌ای شده است. مالکیت بلامنازع مجموعه

استعدادها و منابع طبیعی، تشکیل و اداره بنگاه‌های غیر قابل رقابت در بخش‌های تولیدی و توزیعی

خدماتی ، و ایجاد انحصارهای تجاری عظیمی که در پرتو دستیابی بر سرمایه های کلان و منابع مختلف مقدور گردیده ، نقش اقتصادی دولت را در فوق مجموعه امکانات و سرمایه های خصوصی قرار می دهد . پیدایش مفاهیم تازه در محدوده حاکمیت سبب گردیده که دولت تنظیم روابط میان گروه ها و طبقات اجتماعی ، چگونگی تشکیل و توزیع درآمد و حتی جهت گیری سازماندهی در تکامل فرهنگی جامعه را نیز برعهده گیرد . این حاکمیت در کنار وظیفه تامین و ارائه انحصاری کالاهای اجتماعی موجب می شود که در پارامای موارد بیش از سی درصد از فرصت های شغلی و اشتغال جامعه بطور مستقیم در اختیار دولت درآید و از این حیث آن را مبدل به بزرگترین کارفرمای اجتماعی نماید . در مقابل این قدرت فائده که به صورت تمرکز روز افزون امکانات مالی و اقتصادی - اجتماعی جامعه خود نمائی می کند ، دولت با انتظارات بیشمار و فزاینده ای در زمینه های مربوط به تامین تغذیه ، بهداشت ، آموزش ، اشتغال و بطور خلاصه حداقلی از معیشت برای انبوه جمعیت رو به افزایش خویش نیز مواجه است . ناپیوستگی درونی میان این دو جریان یعنی تمرکز تدریجی منابع در دست دولت و گسترش توقعات اجتماعی از مدیریت جامعه منشأ مسائل دیگری راجع به " محدودیتهای نظام " می شود . هرگاه به دلیل عدم کفایت امکانات و یا مغایرت با ارزشهای اجتماعی حاکم ، میان مجموع منابع مورد نیاز و منابع قابل دسترسی و مدیریت دولت تفاوت فاحش وجود داشته باشد ، قابلیت و حدود پذیرش اجتماعی دولت متاثر از چگونگی سیاستهای اجرائی و برنامه هائی است که به عنوان " انتخاب بهینه " ارائه می نماید . بنابراین انتقاء دولت به وظایف قانونی خویش تازمانی معتبر است که این پشتوانه در رابطه با محدودیتهای یاد شده " انتخاب بهینه " باشد .

نتیجه آن که تعیین قلمرو بودجهای و ویژگیهای مربوط به آن با استفاده از اعتبار حقوقی وظایف قانونی دولت و محدوده عملیاتی مشمول این وظایف مقدور نیست . مسائل مختلفی که در



زمینه های مربوط به ضرورت هماهنگی قوانین موضوعه با عقاید و سنتهای معتبر اجتماعی ، تبلور نهادی و سازمانی ماهیت دولت ، و حدود دسترسی مدیریت جامعه بر منابع و امکانات قابل تجهیز مطرح می شود ، تعبیرهای متفاوتی از این وظایف را به وجود می آورد . این تعبیر که به اعتبار زمان و مکان " انتخاب بهینه " را توجیه می کند ، از جایگاه و مأموریت ویژه دولت در مجموعه نظام اجتماعی متأثر می گردد . بنابراین در تعیین قلمرو بودجهای دولت و ویژگیهای مربوط به آن طرح مسئله در دو زمینه اساسی لازم به نظر می رسد . نخست زمینه های نظری مربوط به قلمرو یاد شده که به شناخت جایگاه دولت و مشخصات آن مربوط می شود . زمینه دوم بازبینی های کاربردی موضوع چگونگی شیوه ها و نحوه عملهای بخصوصی است که دولت ابزار بودجهای را در تحقق هدفهای خویش مورد استفاده قرار می دهد .

#### ۱ - زمینه های نظری در قلمرو بودجهای ایران

زمینه های نظری در قلمرو بودجهای ایران تحت دو عنوان مستقل و در عین حال متفاوت از جایگاه و مفهوم دولت و به تبع آن ، وظایف و اختیاراتی که بر عهده دارد قابل طرح و بررسی است . تجارب تاریخی حاکی از آن است که حدود مشروعیت و توفیق دولتها در ایران مرهون چگونگی تلفیق و هماهنگی این دو مفهوم و ارائه مدیریتی برای اداره همسو و همزمان آن در قالب بیکره سازمانی و ارتباطی واحد بوده است . این دو مفهوم عبارتست از دولت به عنوان یک " نهاد مذهبی " و دولت به عنوان یک " نهاد سیاسی " . مأموریت های متشابه و متفاوت این دو نهاد و آثار مختلف و گهگاه متقابل آنها در چگونگی اداره امور مالی جامعه اساس زمینه های نظری در قلمرو بودجهای ایران را تشکیل می دهد . دولت به عنوان یک نهاد مذهبی در ایران دارای ماهیت اسلامی شیعی است که پیروان آن در اصل به صورت یک اقلیت معترض به مصلحت

اندیشیه‌های سیاسی روز شکل یافتند و از همان بدو پیدایش محکوم سیاست وقت شدند. جایگاه و ماهیت دولت به عنوان یک نهاد مذهبی در تشکیل یک حکومت دینی برای بسط و اجرای نظم اسلامی است، به طوریکه مردم جز خدا نپرستند و از آزادی و عدالت فردی و اجتماعی برخوردار باشند. عضویت کامل در این جامعه مستلزم وقوف بر وظایف انسانی و رعایت آن است، اگر چه برخلاف میل و دلخواه باشد. بنابراین، دولت در شکل یک نهاد مذهبی حکومتی است که اداره امور جماعت معتقدان و حفظ منافع و مصالح آنان را در برابر جهان الحاد بر عهده دارد. در این حکومت که بر اختصاص حاکمیت و تشریع به خداوند و سلطه بلامنازع او استوار می‌باشد، شریعت بر دولت و سیاست دینی بر سیاست دنیائی غلبه دارد. مفاد احکام آسمانی اسلام اعتبار جاودان داشته و حکومت اسلامی با هیچ عذری نمی‌تواند از اجرای کامل آن سربچی نماید. تنهایی وظیفه حکومت اسلامی این است که با شورا در شعاع شریعت به حسب مصلحت وقت تصمیماتی بگیرد. در این وضعیت، جایگاه دولت و ماهیت آن نوع خاصی از سازمان تشکیلاتی و وظایف را ایجاب می‌نماید و ضرورت حرکت شورا در شعاع شریعت چارچوب یک دموکراسی محدود و کنترل شده را ترسیم می‌کند که بر پایه تمیز در اعتبار قوانین و تفاوت در احکام شورا (وظایف دولت) و شریعت استقرار می‌یابد. و شریعت مبدأ جهان بینی و عرفان و طریق الی اله است. نخستین انحراف آشکار از نظریه حکومت اسلامی حرکت این نهاد به سوی سیاست و تبدیل حکومت به سلطنت بوده که به دوران خلفای اموی صورت گرفت. این گرایش که از برداشت هستی حکومت‌های وقت از تمدنهای قبل از اسلام در جهت تقویت مبانی سیاسی نهاد دولت نیز مایه خلفای راشدین است.

۱- طباطبائی، سید محمد حسین، شیعه در اسلام، انتشارات هجرت، قم، ربیع الاول ۱۳۹۸ هجری.  
 ۲- بند ۱ از اصل یک قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.  
 ۳- شیعه در اسلام، صفحه ۱۰.  
 ۴- از دیدگاه نظری شیعه سر آغاز این انحراف مربوط به زمان وفات پیامبر اسلام و شروع حکومت خلفای راشدین است.

می‌گرفت ، منشاء پیدایش تحولات فکری و مباحث نظری تازمائی در میان مسلمانان گردید .

گسترده‌گی اداره امور جوامع اسلامی و ضرورت برقراری ارتباط و ایجاد نظم به مفهوم مدیریت دولت وسعت بخشید و همزمانی این گسترش با اقتدار سازمان سیاسی فرصتی بود تا دولت این ضرورت را در جهت تحکیم مبانی سیاسی به خدمت گرفته و بر جایگاه و ماهیت خویش اعتبار بخشد . از سوی دیگر ، اعتبار و پایگاه نظری حکومت مذهبی از میان نرفت و تعارض فاحش آن با سلطنت و تأثیری که بر جریان اداره امور می‌گذارد ، کوشش‌های مستمری را برای رفع این تعارض و پیوند احتمالی میان دولت و مذهب برانگیخت . در این تلاشها ، هدف اصلی اثبات حقانیت و حفظ استقلال نهاد مذهبی در برابر قدرت روز افزون دولت بود ، ولی نتیجه عملی آن در میان برخی از فِرَق اسلامی به سازش مذهب با سیاست کشیده شد و ضرورت اطاعت از حکومت ، به طبیعت خود سرانه سازمان سیاسی و برخورداری حاکم از کلیه صفات و شرایط مورد انتظار منتهی گردید . امام فخر رازی در اوائل سده هفتم هجری با اعتقاد به تقدم نهاد سیاسی و در ارتباط با سازگاری نظریه اسلامی با واقعیتهای اجتماعی و وظایف حاکم می‌نویسد " برای امام الزام آور نیست که از مصونیت الهی برخوردار باشد . از آن گذشته ، در غیبت شخصی که صفات پادشاه فیلسوف در وجودش یافت شود فرد دیگری را برای حکمرانی باید انتخاب کرد . . . در اینجا قابلیت در حکمرانی مقدم بر معرفت است . چنانچه انتخاب مرد فرزانه موجب آشوب نشود انتخاب او درست است و گرنه باید انتخاب شخصی را که از نظر فرزانی پائین تر است مرجح دانست " . بدیهی است که توسل به چنین نظریه‌هایی فاصله میان دولت و جامعه شیعه را بیشتر و شیعیان را در انزوا طلبی و ترک تسلیم در برابر سلطه غیر خدا استوارتر می‌نمود ، با این وجود ، سیر جریان وقایع به گونه‌ای صورت گرفت که در طی یک قرن

---

۱- لمبتون ، آن ، نظریه دولت در ایران ، ترجمه چنگیز پهلوان ، کتاب آزاد ، چاپ

پس از آن دولت مفهوم مذهبی خود را از دست داد و با جدائی کامل امور مذهبی و دنیوی ،  
سازمان حکومتی ایران مبدل به یک " نهاد سیاسی " محض گردید .

آغاز دوران صفویه با تجدید حیات حکومت مذهبی و وحدت آن با نهاد سیاسی همراه بود .  
وحدت این دو نهاد تنها در مقام پادشاه صورت می گرفت که علاوه بر سلطنت ، نمایندگی و  
جانشینی مقام امامت را نیز بر عهده داشت . اما مراتب بعدی حکومت هم چنان بر پایه جدائی  
مذهب و سیاست و ضرورت پیروی نهاد مذهبی از نهاد سیاسی استوار می گردید . به دوران صفویه ،  
نظارت نهاد سیاسی بر نهاد مذهبی از طریق مقام صدر اعمال می شد که عهده دار وظایف " تعیین  
حکام شرع و مباشرین اوقاف ... " بود ، و خود از دولت حقوق می گرفت . گسترش دستگاه دولت  
و تعدد مقام صدر منجر به پیدایش صدر کل یا صدر الممالک گردید . صدر کل اجرای وظایف نهاد  
مذهبی را به کارگزارانی به نام شیخ الاسلام می سپرد . شیخ الاسلام می باید " مردم را به عبادت  
وادارد ... از گناه و تباهیگری جلوگیری کند . توانگران را به پرداخت خمس و ذکاة اموالشان وادارد  
و مراقبت کند که وجوه جمع آوری شده به کسانی که مستحق آن هستند پرداخت شود ... " بنابراین  
علیرغم ادعای پادشاهان صفوی در تلفیق مذهب و سیاست و تشکیل حکومت اسلامی ، اولاً وحدت  
این دو نهاد تنها در مقام پادشاه بود و مراتب بعدی بر اساس تفوق سیاست بر مذهب شکل می گرفت ،  
ثانیاً حاکمیت و اقتدار و اجرای وظایف هر یک از این دو نهاد از طریق سازماندهی و مدیریت  
جداگانه‌ای به جریان گذارده می شد ، و این به معنی دوگانگی در منابع - مصارف و خزانه نیز بود .  
آخرین مصالحه مذهب و سیاست نیز به دلیل فقدان پایگاه نظری و بنیانگذاری موضوع بر منزلت  
مفروض خاندان صفوی چندان دوام نیافت و زوال حکومت صفویه با جدائی مجدد این دو نهاد

همراه شد) در نظریه پردازیهای بعدی پادشاهان منصوب از جانب خداوند شدند و با این انتصاب دیگر به نمایندگی از سوی امام غائب نیازی نبود. بقایای مذهب از محتوای حکومت رخت بر بست و دولت یک سره مبدل به یک نهاد سیاسی شد. تشکیل حوزه های علمیه در خارج از مرزهای سیاسی ایران به خصوص در نجف و کربلا و تثبیت موقعیت مکانی آنها به عنوان مراکز معتبر و پراقتدار شیعه، امکان انطباق یا تلفیق مجدد این دو نهاد را از میان برداشت.

جریان نهضت مشروطیت در ایران نیز، اگر چه با نفوذ نهاد مذهبی اعتبار گرفت و متمم قانون اساسی برای جلوگیری از جدائی مذهب و سیاست تنظیم گردید، لیکن حکومت مشروطه سلطنتی در اساس خود یک نهاد سیاسی محض بود که در آن منشاء قدرت و حاکمیت از خداوند به مردم انتقال یافته و شریعت و شورا در عرض هم قرار گرفته بودند.

انحصار مجدد دولت به سیاست و جدائی کامل نهاد مذهبی در این زمان مقارن با گسترش اقتدار دولت و محدوده عمل آن در جهان بود. ورود جریانهای اجتماعی و اقتصادی به محدوده عمل دولت مفاهیم تازه ای را در این نهاد سیاسی مطرح ساخت و انجام وظایف جدیدی را بر عهده آن محول نمود. توسعه شبکه حمل و نقل، احداث کارخانه های جدید، ایجاد گمرکات، پست و تلگراف، آموزش و پرورش نوین، بهداشت، تشکیل سازمان اداری و مدیریت جدید جامعه و بالاخره تنظیم مالیه عمومی و تهیه بودجه کشور براساس موازین و روش های معمول در کشورهای غربی از جمله اقدامهایی بود که در تحول عمیق مفاهیم سیاسی دولت در ایران موثر افتاد و بر استیلا و عظمت آن افزود.

بررسی مسائل مربوط به ماهیت دولت و تطور تاریخی و زمینه های سیاسی و مذهبی مربوط به آن از محدوده این مطالعه خارج است، لیکن تاکید بر ضرورت این اشاره مختصر بر مفاهیم و تحولات حاصل از آنها به لحاظ تأثیری است که این جریان در ویژگیهای مربوط به قلمرو بودجه ای

ایران تاکنون بر جای گذارده و از این پس نیز هر گونه تغییر در ساختار و سازمان بودجه‌ای کشیور

به ناچار می باید با توجه بر این زمینه های تاریخی و براساس مبنای زیر صورت پذیرد :

الف - از دیدگاه تاریخی ، وجود ثنویت در مفاهیم مذهب و سیاست از قدیم ترین

و پراهمیت ترین مسائل در اداره امور کشور بوده است . نظریه حکومت مذهبی

خالص به دلیل فقدان نمونه تاریخی ، به صورت یک حکومت آرمانی از چارچوب

بحث های نظری فراتر نرفت و دولت های سیاسی فاقد پایگاه مذهبی و قابلیت

انطباق با آن می نمودند . نظریه پردازی و تلاش برای تلفیق دو نهاد مذهبی

و سیاسی به دلیل اتکاء به فرض کمال پادشاه به استبداد جباران منتهی گردید .

این نظریه ها در عمل بمانند آنچه که در آئین پاپ - سزار صورت گرفته بود ،

حکومت را در استحقاق آخرین مستبدی قرار می داد که آن را غصب کرده بود .

با استقلال کامل مذهب و سیاست از یکدیگر ، تحول عمیق مفاهیم و وظایف

" نهاد سیاسی " از یک سو ، و خروج قلمرو جغرافیائی " نهاد مذهبی " از

مرزهای سیاسی از سوی دیگر ، دو گانگی در مفاهیم مذهب و سیاست حتی به

تعارض و مقابله نیز انجامید . به عنوان مثال ، در حالیکه وظیفه اصلی

حکومت مذهبی تبعیت و بهره گیری از شریعت در حفاظت از آزادی و عدالت

فردی و اجتماعی برای تمهید موجبات عبادت و پرستش خداوند خلاصیه

می گردد ، نوع خاصی از تجزیه و تحلیل های اقتصادی - اجتماعی

ماموریت های عمده دولت سیاسی را برپایه شواهد تجربی به سرکوبگری ،

همآهنگی ، و فنی محدود می نماید که با استفاده از ابزاری که در شرایط

تاریخی خاص خود در اختیار دارد به انجام می‌رساند.<sup>۱</sup> حداقل تاثیر این

ثنویت در مفاهیم دولت به صورت بی اعتباری حقانیت و فقدان پایگاه فرهنگی

و عقیدتی آن در جامعه - حتی در بین گروه‌هایی که بیشترین بهره‌مندی از

آن را داشته‌اند - جلوه‌گر می‌شود.

ب - چنانچه تاثیر زمینه‌های نظری و ایدئولوژیک در تعیین جایگاه دولت را به همین

مختصر محدود سازیم، ارتباط دولت با جامعه و قلمرو مربوط به تشخیص و

اجرای وظائف آن از طریق دو واسطه عمده یعنی قانون و پول معلوم می‌شود.

در اینجا نیز تلقی و بهره‌گیری از این دو واسطه از دیدگاه‌های هر یک از دو

نهاد " مذهبی " و " سیاسی " متفاوت و گهگاه متعارض است. در نظر نهاد

مذهبی قانون عبارت از شریعت آسمانی اسلام است که با اعتبار جاودان خود و

مطابقت با فطرت، مقوله‌ای فراتر از محدوده دولت را مطرح و وظائف اصلی

فرد و جامعه را معین می‌کند. بنابراین " ان الحكم الا لله " و هیچکس رایارای

وضع قانون نبوده و تنها دین است که سعادت و صیانت انسانها را تأمین و

عدالت را برقرار می‌سازد. <sup>۲</sup> خواجه نصیرالدین طوسی در قرن هفتم هجری

می‌نویسد: " سه چیز برای حفظ مساوات و عدالت میان اعضاء امت مهم است.

ناموس الهی که می‌بایست بزرگترین داور باشد و همگان از آن اطاعت کنند.

داور دوم یا حاکم که می‌بایست خود را با داور نخست تطبیق دهد و ... " <sup>۳</sup>

---

۱ - تیملن اورش، ماهیت دولت در جهان سوم، ترجمه بهروز توانمند، موسسه انتشارات

آگاه، ۱۳۶۲، صفحه ۹۴.

۲ - سوه یوسف آیه ۴۰.

۳ - نظریه دولت در ایران، ص ۳۹.

او قانون را الهی می شناسد و ثابت ، و می گوید " در هر روزگار و قرنی به قانون احتیاج نیست زیرا که یک وضع برای ادوار کفایت می کند . اما در هر روزگار به مدبری احتیاج است که دارای ولایت تصرف در جزئیات امور بر حسب مصلحت هر وقت و روزگار است . " بنابراین تشخیص و تعیین وظیفه ( و نه اجرای آن ) در نهاد مذهبی به تصرف در جزئیات و تدبیر و تمشیت امور محدود می شود که از طریق شورا و در شعاع شریعت صورت می پذیرد . این چارچوب را می توان به منزله تاثیر سنتهای تاریخی و مبانی عقیدتی در پدیدار اجتماعی " وظایف " دولت در نظر گرفت که طی آن ضرورت توجه به نقش پر اهمیت شریعت مبین یکی از " محدودیت های نظام " است .

اما در نهاد سیاسی منشاء و ماهیت و اعتبار قانون با آنچه که در نهاد مذهبی گذشت متفاوت است . در این نهاد قانون و قانونگذاری از صورت شریعت آسمانی خارج شده و بر پایه اجماع و اکثریت استوار می گردد ( قانونگذاری از طریق اجماع که در تعریف مصطلح خود به عنوان تضمین کننده حقوق عام و از نظر انتزاعی برابر بیان می شود ، هنگامی می تواند در مناسبات اجتماعی موثر افتد که از لحاظ ماهوی با اشکال و روابط مبادلاتی جامعه هماهنگی و مطابقت داشته باشد . بدین ترتیب در حالیکه قانون در نهاد مذهبی دارای

---

۱- همان ماخذ ، ص ۴۲ .

۲- زمینه های تدبیر و تمشیت امور و صلاحیت شورا در آن می تواند منشأ بحث های نظری و تقسیم بندی های تازه ای در احکام و قوانین شود . برخی با مراجعه به قرآن و استناد به آیات امور مربوط به معرفت ، عبادت و اخلاق و خلاصه طریق الی اله را موضوع احکام ( شریعت ) و ابلاغ پیامبر شناخته و اداره امور اجتماعی - سیاسی و اقتصادی را بر پایه احکام کار محدود قانون ( شورا ) قرار می دهند .



منشاء ماوراء الطبیعه بوده و مدعی ایجاد و تنظیم مناسبات اجتماعی و روابط مبادلاتی بر پایه فطرت است ، در نهاد سیاسی به عنوان محصول این مناسبات و روابط در صورت موجود و غالب خود جلوه گر می شود . این قانون اخیر و به تبع وظائف ناشی از آن در تغییرات پیاپی مناسبات تولیدی داخلی ، وارداتی و با تحت نفوذ گروه های فشار اجتماعی به سهولت اعتبار خود را از دست می دهد . یا آن که به دلیل عدم مطابقت با مبانی عقیدتی و یا منافع طبقاتی دامنه شمول و اجرای آن محدود می گردد . نمونه های مربوط به بی اعتباری قوانین از دیدگاه عدم مطابقت با مناسبات تولیدی و منافع طبقاتی ، مفاهیم نازمای از ثنویت را در داخل " نهاد سیاسی " نیز مطرح می نماید . به عنوان مثال در امریکای لاتین ، از هنگام پذیرش شیوه و درک و برداشت لیبرالیستی از دولت توأم با تجارت آزاد انگلیسی بحث درباره قانون اساسی عبارت بوده است از یک سلسله کوشش های غبث جهت ایجاد هماهنگی میان ادعاهای قوانین مبنی بر تعمیم یافتن به تمام اجزاء جامعه از یک سو ، و نابرابریهای مادی و اجتماعی موجود در واقعیت این کشورها از سوی دیگر ، از این رو دانشجوی حقوق در کشورهای امریکای لاتین در کنار قانون اساسی حقوقی قانون اساسی واقعی را نیز می آموزد . این واقعیت در زبان عامه به صورت ساده تری بیان می شود :

در هر قانون ، امکان عدم رعایت آن نیز نهفته است .

تعارض در منشاء و ماهیت قوانین از اعتبار اجتماعی آن می‌گاهد و مانع از  
پیدایش و برقراری نظام حقوقی جامع و قابل اجرا می‌گردد. تعدد نظام‌های  
حقوقی روابط اجتماعی متفاوتی را سبب می‌شود و تشخیص و انتخاب وظایف  
دولت و محدوده مداخلات آن را دشوار می‌کند. نمونه برجسته این تعدد  
و تعارض در کشور مسلمان الجزایر قابل ملاحظه است که در آن "... نظام  
ملی و دولتی جدید، در کنار قوانین اکتسابی از نظام حقوقی فرانسه و  
قوانین اسلامی و قبیله‌ای ... " بازتابی از ساختارهای اجتماعی متفاوت را در  
برابر مدیریت دولت قرار می‌دهد.

به هر حال، منشاء دو گانه وضع قانون که خود ناشی از وجود ثنویت در  
مفهوم دولت در ایران بوده است همواره در صحت اعتبار و جریان قوانین  
موضوعه تردید ایجاد کرده است. شواهد تجربی حاکی است که برقرار کردن  
مراکز کنترل قوانین و جلوگیری از مغایرت مفاد قوانین موضوعه با احکام  
مذهبی به دلیل ناسازگاری ذاتی و درونی در منشاء و ماهیت این دو نهاد  
بدون توفیق بوده و بر اعتبار اجتماعی این قوانین نیفزوده است. کشمکش‌های  
دائم میان ضرورت‌های اداره امور سیاسی جامعه و احکام مذهبی از شمول  
اجزائی قوانین موضوعه کاسته و با الزام به تطبیق بیایی مفاد آنها  
در محدوده‌ها و شرایط زمانی و مکانی خاص، وضع قانون را در اکثر موارد به  
صورت دستاویز دولت برای توجیه مدیریت خویش جلوه گر می‌سازد. بنابراین  
علیرغم آن که منشاء ایجاد و انجام وظایف دولت را می‌باید در قوانین و

مقررات اجتماعی جستجو نمود . اما تفکیک و طبقه بندی این قوانین از لحاظ اعتبار و نفوذ و شمول اجتماعی حائز اهمیت بسیار است ( مباحث حقوقی مربوط به این تفکیک و طبقه بندی از حدود این بررسی فراتر می رود ، لیکن در زمینه های نظری قلمرو بودجه های مبانی متفاوت قانونی تکالیف و وظایف مختلفی را هم در رابطه دولت با قانونگذار و هم در اعمال مدیریت دولت مطرح می نماید . بدون تردید صورتهای گوناگونی از قانون را می توان نوشت و تصویب کرد ، اما تا زمانی که در این صورتهای مناسبات انسانی و اجتماعی و حدود مسئولیتهای اجرائی و روابط مربوط به مدیریت جامعه ملحوظ نگردیده باشد ، غیر قابل استفاده خواهد بود . ) این ویژگی محدوده مدیریت دولت را در تشخیص وظایف خود تجزیه می کند و در اعتبار اجرائی این وظایف و روابط قوای اجرائی و قانونگذاری تمیز قائل می شود .

ج - واسطه عمده دیگری که در ارتباط دولت با جامعه بدان اشاره شد ، پول است . پول وسیله و پیش شرط تمام فعالیتهای و اجرای وظایف دولت و از مهمترین ابزارهای دخالت در مناسبات تولیدی است . بدین ترتیب از بعد وظایف اقتصادی بودجه ، نقش پول از صورت تامین کننده صرف پرداختهای دولت خارج شده و به عنوان ابزار سیاستگذاری و اجرائی در می آید . اگرچه پول - یادر شکل کلی آن ، وجود منابع مالی - شرط اصلی و اساسی در ایجاد و دوام دولت به شمار می آید ، اما در اینجا نیز تفاوتیهای موجود در ماهیت و هدف دولت از دیدگاه های مذهبی و سیاسی کیفیتهای متفاوتی از منابع را ایجاب می نماید . حکومت در صورت یک " نهاد مذهبی " اشکال مختلفی از منابع

را برای انجام مأموریت های مختلف در اختیار می گیرد . یکی از مسئولیت های اصلی و بسیار پر اهمیت این حکومت برای حفظ جماعت و هدایت آنان به سوی رستگاری جمع آوری و مصرف زکوة یا بطور کلی صدقات است . این عمل یکی از عبادت های اصلی و فوائد عمده تشکیل جماعات محسوب می شود و اجرای آن فریضه ای است که در بیش از سی آیه از آیات قرآن در کنار و مقارن کلمه صلوٰة بر آن تاکید شده است . اهمیت پرداخت صدقات و مصرف مشخص آن به حدی است که گاه شرط ورود به دین اسلام و گاه از مأموریت های بزرگ پیامبران توصیف گردیده است .<sup>۱</sup> صدقات در مفهوم گسترده خود نسبت های مختلفی از مجموعه منابع قابل استحصال از زراعت ، تجارت ، معادن ، غنائم و انفال را در بر می گیرد و مصارف مستقیم آن را فقرا ، مساکین ، مأمورین و عاملین وصول ( سازمان تشخیص وصول ) ، تالیف قلوب ، آزادی بردگان ، پرداخت دیون ورشکستگان ، خدمات رفاهی ، و بالاخره کمک به واماندگان تشکیل می دهد . قابل توجه آن که اجرای این دستور اکید اسلامی همچون بسیاری از امور عبادی دیگر به فرد فرد مسلمین محول نگردیده و زمامدار جامعه اسلامی مأمور وصول و مصرف این حق الناس شده است .<sup>۲</sup> ( بررسی تطبیقی این وظیفه عمده و اصلی " نهاد مذهبی " با وظایف اقتصادی نظام های بودجه ریزی کنونی و اختصاص منابع حاصل از صدقات

- ۱- علاوه بر آن ، قرآن در حدود سی بار به اهمیت اتفاق توجه داده است که منظور از آن - نیز توصیه در تادیبه زکوة و صدقات بوده و علی الاصول این دو کلمه را مترادف شناخته اند .
- ۲- سوره مریم ، آیه ۳۱ .
- ۳- سوره توبه ، آیه ۶۰ .
- ۴- خلفای راشدین تشخیص وصول زکوة را در محدوده مسئولیت های اجرایی حکومت قرار داده بودند ، بهر این میان عثمان اجرای این رویه را ترک گفت و آن را بر عهده دارندگان نصاب محول نمود . امایش از اجرای این وظیفه در دوران حکومت علی ابن ابیطالب مجددا در محدوده مسئولیت حکومت قرار گرفت .

به مصارف ویزهای که به آنها اشاره شد ، اهمیت نقش توزیعی بودجه در  
حکومت مذهبی را متذکر می گردد . این مسئله بقدری حائز اهمیت است که  
در غالب موارد کلمه بیت المال با نقش توزیعی حکومت مترادف انگاشته  
می شود ) خواجه نصیرالدین طوسی در ادامه تشریح اساس حکومت و پس از  
اشاره به ناموس الهی و سپس داور دوم می نویسد : " . . . و سوم نظامی پولی  
که از داور دوم تبعیت می کند . برای مساوات به متوسط و مقومی احتیاج  
می افتد و آن دینار است که عادل و متوسط است میان خلق ، و گرنه  
مغلوب و چیره شونده همه را بنده خود می کند و حریص به همه اموال میل  
می کند . این تدبیر که هر کسی به منزلتی که مستحق آن باشد قانع کند را  
سیاست می گویند . و اساس سیاست به ناموس است و حاکم و دینار ."  
بدین ترتیب یکی از عمده ترین هدفهای نهاد مذهبی در تشکیل و اداره  
بیت المال توجه به اهمیت نقش توزیعی آن می باشد . در عین حال ، وجود  
موارد مصرف مشخص برای صدقات مبین آن است که این گروه از منابع  
نه برای تشکیل و دوام حکومت ، بلکه صرفا در اجرای ماموریتی تامین می شده  
که وجود و استقرار حکومت به عنوان پیش شرط تحقق آن محسوب می گردد .  
البته برای حکومت و اداره آن نیز منابع مالی دیگری علاوه بر صدقات قابل  
تشخیص و وصول می نماید ، زیرا که خلافت به معنای واداشتن جماعت به  
احکام شرع است و این عمل که از طریق تفویض قدرت برای دفاع از شریعت ،  
نظم سیاسی و اجتماعی را توجیه می کند ، به راجعی می تواند درآمدهای

لازم برای بقاء و ضیانت خود و اداره امور جامعه را تامین نماید . در این زمینه

می توان به جواز حکومت اسلامی در تعیین مقدار و وصول خراج یا مالیات

اشاره کرد که سابقه تاریخی آن به صدر اسلام بازمی گردد .

تجزیه منابع به لحاظ کیفیت و اختصاص آنها برای مصارف معین در سیر تطور

حکومتهای اسلامی سخت موثر افتاد . جدائی تدریجی مذهب و سیاست تفکیک

منابع را از لحاظ جمع آوری و مصرف نیز به دنبال داشت و در طی فرایند

تاریخی آن صدقات را در اختیار نهاد مذهبی و خراج یا مالیات را در دست

نهاد سیاسی متمرکز گرداند . این گونه تقسیم منابع دارای دو علت اساسی

نیز بود . نخست آن که بی اعتقادی به حقانیت دولت سیاسی امتناع از

تادیه صدقات را از دیدگاه نظری شیعه توجیه می نمود . از سوی دیگر تعیین

مصارف خاص برای این منابع انگیزه ای برای دولت در اقدام به جمع آوری آن

باقی نمی گذارد . آن چه که در عمل اتفاق افتاد این بود که در تأمین

این گونه منابع حالت الزام و اجبار برداشته شد و به صورت حرکتی داوطلبانه

و از روی اختیار در رابطه با مراجع مذهبی درآمد . دوم آن که تعیین و وصول

خراج که به عنوان لازمه بقاء دولت و مستلزم استفاده از قوای آمره و قهریه

بود تحت اختیار دولت سیاسی قرار گرفت . اما تحصیل این منابع نیاز از

دیدگاه نظری شیعه و در رابطه با بسیاری از حکومتهای گذشته به عنوان

درآمدهای غاصبانه دولت شناخته شد و کوشش در احتراز از پرداخت آن به

صورت فریضه ای برای معتقدان درآمد . از سوی دیگر سازمان نیافتگی و

فقدان تشکیلات و قوای آمره در نهاد مذهبی قابلیت تشخیص وصول خراج را

+

از میان بر می داشت . بدین ترتیب مفهوم ثنویت در دولت بیت المال را نیز به دو پاره اصلی تقسیم نمود و اختصاص منابع به مصارف مختلف در عمل به دوگانگی سازمان وصول و هزینه منتهی گردید . در حالیکه نهاد سیاسی در پی گسترش سازمان تشکیلاتی و اداری خود پیاپی در جستجوی تامین منابع تازه تری بر می آمد ، نهاد مذهبی قدرت وصول و انجام وظیفه توزیع مفروض خود را از دست می داد .

غلبه نهائی سازمان سیاسی در طول زمان و انحصار منابع عمومی به دولت امکان برقراری ترتیبات تازه‌ای در شیوه های تشخیص وصول مالیات را فراهم آورد . گسترش مفهوم دولت و ماهیت جدید آن در گذشته اخیر ، مفهوم و ماهیت تازه‌ای از منابع را مطرح ساخت و ضرورت مداخله در امور اقتصادی و اجتماعی نیاز به پول را افزایش داد . اما این پول نه برای حاکمیت سیاسی و نه برای مصارف توزیعی ، بلکه در رابطه با تامین مالی هزینه هائی بوده که دولت جدید در راستای انجام مسئولیتهای تازه خود به عهده گرفته و نسبت های نامعلومی از هزینه های حاکمیت ، وظایف توزیعی و هدفهای دیگر را در درون داشت ( سراغ از این وصول و افزایش سریع نیازهای مالی محو شده مربوط به دوران پس از به ثمر رسیدن نهضت مشروطیت بود که ، در مواجهه با آن دولت برای نخستین بار در ایران مسئله امکان وضع وصول مالیاتهای غیر مستقیم را مورد توجه قرار داد و قوانین مربوط به انحصار نمک ، تحدید تریاک ، مسکرات ، دخانیات و مانند آن را به عنوان تجربه های اولیه به اجرا گذارد . اما پیدایش درآمد نفت و گسترش تدریجی سهم آن در مجموعه منابع قابل

تحصیل دولت ، اهمیت و نقش سایر منابع را تحت الشعاع خود گرفت . به هر صورت در حال حاضر کل منابع بودجهای دولت با قریب به نیمی از مجموع تولید ناخالص ملی برابری می کند . اما نکته حائز اهمیت این است که در عین حال که هزینه کردن چنین منابع هنگفتی تشکیلات و سازمان مناسب خود را طلب می کند ، هنوز هم وجود زمینه های فرهنگی و اعتقادی سنتی در جامعه و فقدان تجربه و کارآئی در دولت مانع از آن است که بودجه کل کشور بتواند منابع مالی مورد نیاز خود را به طور مستقیم از درون فرایند ارزش افزائی جامعه تحصیل نماید .

خلاصه آن که زمینه های نظری در قلمرو بودجهای هر کشور ، بطور معمول مربوط به عوامل و شرایطی است که به لحاظ ماهیت غیر بودجهای بوده و در چارچوب نظام ارزشی اجتماعی مورد بحث و بررسی قرار می گیرد . تشخیص زمینه های مورد نظر در ایران با نگرش مختصری بر جایگاه دولت آغاز شد و اعتبار اجتماعی ماموریتهایی که دولت تحت عنوان " وظیفه " برای خود قائل می شود ، مورد ملاحظه قرار گرفت . امکانات اجرائی برای انجام اینگونه وظایف محدود به کارآئی دواهرم اصلی یعنی " قانون " و " پول " گردید و نتیجه ای که از تعمیم این صورت کلی به شرایط و خصوصیات تاریخی ایران به دست آمد عبارت بود از :

— نخست ، در حالی که دولت در مفهوم مصطلح کنونی خود به عنوان یک پدیده اجتماعی در نظر گرفته می شود که ماهیت و نقش آن با توجه به زمینه های تاریخی و براساس یک سلسله از تعنیات اجتماعی ناشی از ساختار



تولیدی مشخص می‌گردد ، دولت از دیدگاه نظری شیعه حکومتی است بر پایه

امامت و مبتنی بر یک استنباط مذهبی از جهان

- دوم ، ثنویت در مفهوم دولت همواره اعتبار و صحت جایگاه اجتماعی آن را

مورد تردید قرار داده و تعارض در مفاهیم این دو نهاد تا بدان پایه تأثیر

گذارده که نظریه های بعدی متفکران اسلامی مبتنی بر اولویت وجود حکومت

بر کیفیت آن و ضرورت تداوم دولت به عنوان شرط بقا جامعه کمتر مورد

عنایت عامه قرار گرفته است .

- سوم ، تلفیق نظری مفاهیم دو گانه فوق و اجتماع ماموریت های متفاوت آنها

در قالب پیکره حقوقی واحد ، ترتیب های تازمائی در ساختار دولت را سبب

می شود و هریک از جنبه های مختلف سیاسی ، اداری ، و اقتصادی آن منشاء

ایجاد "وظایف" خاصی می گردد که بر حسب میزان پیوستگی مستقیم

با مبانی شریعت یا اصول شورا دارای اعتبار متفاوتی خواهد بود .

- چهارم ، تفکیک "وظایف" دولت به اهرم های اجرائی آن نیز تسسری

خواهد یافت و قوانین مختلفی را به اعتبار چگونگی تهیه و تنظیم ، کیفیت

و شمول اجرائی مربوط به وجود خواهد آورد . بدیهی است این تسری نسبت

به اهرم دیگر ( پول ) به منزله تفکیک منابع به اعتبار نوع و ماهیت وظایف

مورد نظر خواهد بود .

- و بالاخره پنجم ، در بازگشت به شروع این مبحث ، اگر بودجه کل کشور را

برگردان برنامه های اجتماعی ، اقتصادی و سیاسی دولت به وجه مالی و

اعتباری تعریف کنیم ، تأثیر و یزگیهای فوق در سند بودجه را می توان به

صورت تنظیم ناموریت‌های متفاوت دولت با استفاده از تقارن کمیته‌های اجرائی

و عوامل اعتباری در قالب ساختار سازمانی و تشکیلاتی مدیریت جامعه ملاحظه

نمود

متأسفانه به نظر می‌رسد که در تکامل نظام بودجه‌ای ایران، ویژگی‌های یاد

شده و اهمیت رعایت ترتیب و توالی آنها و همچنین ضرورت کار برد هماهنگ

دو اهرم یاد شده کمتر مورد توجه قرار گرفته است؛ از این رو، حضور دولت

در اداره امور اقتصادی و اجتماعی کشور با حضور سازمان و تشکیلات دولتی

مترادف گرفته شده و همین امر گستردگی و تعدد بیش از حد دستگاه‌های

دولتی را سبب گردیده است، در این دستگاه‌ها که در عین حال معرف حدود

توانایی دولت در ارتباط با جامعه و انجام وظایف مربوط نیز می‌باشند

شیوه‌های کار، روابط سازمانی و بالاخره زمینه‌های تحصیلی و اجتماعی

کارکنان نه تنها بر چگونگی اجرای وظایف محوله تأثیر می‌گذارد، بلکه خود

نیز منشاء حذف و یا ایجاد قوانین و وظایف تازه می‌گردد. حدود و فواصل

این سازمانها با بخش‌های اقتصادی و نهادهای بین‌المللی حاکم،

تخصص‌های کارکنان و مشخصه‌هایی نظیر آن به تنها در عمل سبب بروز نوعی

از مدیریت طبقاتی می‌شود، بلکه به تدریج مجموعه سازمان اداری و تشکیلاتی

را از صورت ابزار اجرائی خارج ساخته و آن را مبدل به عامل تأخیر و تغییر

ماهیت هدفها می‌گرداند. این نحوه مداخله در هدفها، مشکلات ناشی

از تعدد ساختی جامعه را از طریق دستگاههای دولتی به مدیریت دولت

انتقال می‌دهد و چاره‌جویی برای رفع آنها می‌تواند به ایجاد وظایف

تازه‌ای منتهی شود که در عین قابلیت توجیه انتزاعی و مجرد فاقد هماهنگی

با سایر وظایف باشد .

وجود درآمدهای سرشار ناشی از تبدیل ثروتهای طبیعی از جمله عوامل بسیار

پراهمیت در پیدایش این مشکلات بوده و حداقل دو تاثیر عمده را در این

زمینه بر جای گذارده است . نخست آن که از دیدگاه فرهنگی و روابط میان

دولت و جامعه ، برای مردمی که در گرفتاری با مفاهیم دو گانه دولت و بسی

اعتقادی به حاکمیت سیاسی ، کتمان دارائی ها و اختفاء جریانهای مربوط به

ثروت اندوزیها و انباشتهای شخصی و خانوادگی برای فرار از پرداخت خراج و

امتناع از مشارکت در " مظلّمه " دولت را به صورت فریضه در آورده بود ،

یک فرصت توجیهی برای رفع مسئولیت ایجاد می نمود . از سوی دیگر ،

داوطلبانه شدن شرکت در انجام فریضه پرداخت صدقات و تادیبه این حق الناس

که یکی از اساسی ترین ماموریتهای حکومت اسلامی و قدیم ترین و موثرترین

طرح و اجرای نقش توزیعی بودجه به شمار می آید ، به راحتی فرصت بهره گیری

از مزایای یک " حکومت رایگان " را فراهم می آورد . تاثیر عمده دوم که در

واقع عبارت از روی دیگر سکه و در رابطه با جبران ناشی از امتناع

فرهنگی جامعه از پرداخت هزینه های مربوط به خود است ، ایجاد فرصتی

مناسب برای دولت بود تا با احتراز از برخورد با جامعه و با تکیه بر منابع

سرشار و بلامعارض ناشی از تبدیل ثروتهای یاد شده به راحتی بتواند سازمان

---

۱ - اشاعه توصیه هایی نظیر " استردهیک ودهایک و مذهبیک " در میان شیعه بطور

عمده درهمین رابطه بوده است .

مدیریت خویش را وسعت بخشد و به آرمانهای جاه طلبانه خود صورت عملی دهد.

بدیهی است که فنا پذیری و یا حداقل آسیب پذیری این گونه منابع به راحتی می تواند مجموعه ساختار دولت را متاثر نماید و به تبع آن صحت جریانهای مربوط به ایجاد وظایف و کارائی اهرمهای آن را مورد تردید قرار دهد. در چنین شرایطی، تکیه بر این تصور که با قطع یا تقلیل درآمدهای نفتی می توان هزینه های سازمان اجرائی و مدیریت دولت را به جامعه انتقال داده و بلا تغییر و تبدیل ضرائب مالیاتی و تحول سازمان وصول موازنه مطلوب را برقرار نمود، اتکائی سست و متزلزل است. زیرا علی الاصول نشو و نما و رشد فوق العاده این تشکیلات بدون ارتباط با امکانات و توانائیهای جامعه صورت گرفته و خود داری از تامین هزینه های مربوط به این ماشین غریب، نامطمئن، پر مصرف و کم بازده همان چیزی است که بر پایه تجارب تاریخی و تحلیل های عقیدتی، فریضه قلمداد می شود.

بدین ترتیب، فقدان کارائی مطلوب و عدم کفایت نظام مالیاتی در جبران تقلیل منابع دولت به دور از انتظار نمی نماید. همچنین توجه و تاکید دولت بر اجرای سیاستهای مالی و اعتباری نیز - همانطور که در بخش نخست اشاره شد - در کشورهایی مانند ایران دارای کار برد بسیار قلیل و محدود به موارد و بخش هایی از جامعه است که دارای روابط اعتباری مستقل بوده و متکی بر پول ملی باشد. در حال حاضر، متأسفانه ادامه این مسائل و مشکلات و شکاف روزافزون میان منابع و مصارف در بودجه کل کشور، دولت را به یک جریان مسموم سازی

دو جانبه کشانیده است که از یک سو توسل به چاپ و انتشار مستقیم اسکناس  
برای انجام وظایف خود و تامین " هزینه های توسعه " را ایجاب می نماید .  
اما این پول به دلیل عدم مطابقت با تولید اجتماعی و اضافه ارزش ناشی از  
آن مبدل به تورمی می شود که خود متقابلا به صورت مانعی در فرایند  
انباشت در می آید ، از سوی دیگر ، اعمال محدودیتهای مالی و گاه  
امکانات سازمان اجرائی در کنار گستردگی دستگاههای اداری بطور طبیعی ،  
میزان اصطکاک ناشی از کمبود اطلاعات ، عدم توانائی ، ارشء و مانند آن را  
وسعت می بخشد . این جریان را می توان با چند گانگی ادارات با وظایف  
مشابه و بعضا نامشخص ، رقابت سازمانهای اجرائی به ویژه برای جلب توجه  
مسئولین رده های بالا و تخصیص امتیازهای بیشتر بخود ، تقویت روابط  
بوروکراتیک و مآلا جدائی و انتزاع بیشتر دولت از جامعه مترادف دانست .

بدیهی است که در چارچوب این شرایط ، دولت بدون دستیابی بر مجموعه های  
از مبانی نظری تازه و هماهنگ ، هرگز موفق به ایجاد انسجام در سازمان  
مدیریت خویش نخواهد شد . متأسفانه حرکت های اخیر دولت در جهت رفع  
این موانع علاوه بر اتکاء بر پایگاه اجرائی و عملی فوق که تحت عنوان یک  
جریان مسموم سازی دو جانبه از آن یاد شد ، بر پایگاه نظری دیگری استوار  
بوده که از آن نیز می توان به عنوان یک جریان مشابه نام آورد . این جریان  
نظری که به صورت بحث هائی تحت عناوین شناسائی زیر ساخت ، بررسی  
مسئولیت های دولت ، محدوده مدیریت جامعه و مانند آن انجام گردیده  
همواره با این تصور همراه بوده است که در مجموعه جریانهای اجتماعی و

اقتصادی متحول و متغیر جهان ، تعیین جایگاه ثابتی در فرایند بوروکراتیزه

کردن و خصوصی کردن ساختار بولتید کشور به عنوان مبدا حرکت دولت مقدور

خواهد بود . تجارب اخیر کشورهای در حال توسعه و از جمله ایران ، حدود

اعتبار این جایگاه نظری را به طور مستقیم متأثر از امکانات منابع و میزبان

توسعه یافتگی روابط تولیدی می شناسد که به صورت برآیند متغیر و قابل

سیاستگذاری جریانهای فوق و در رابطه معکوس و سفت منابع با دولتی شدن

قرار می گیرد:

نظام بودجه ریزی یک فرایند کلی است که در بستر منابع مالی تلفیق شده و

احکام و قوانین هماهنگ به جریان می افتد . این تلفیق و هماهنگی که در

تمام تحلیلهای نظری بودجه ای حائز اهمیت و اعتبار شناخته می شود ، در

ایران کمتر مورد توجه قرار گرفته است . از دیدگاه تاریخی ، فقه شیعه فقه

حکومتی نبود و به دلیل ناسازگاری نظری فقهای شیعه با اساس حکومتهای

معمول طرح وسیع مباحث مربوط به بیت المال و مالیه عمومی صورت نگرفت .

حال در چنین جامعه ای ، نظام جمهوری اسلامی پس از حدود چهارده قرن

مبشر تلفیق مفاهیم دو گانه نظری فوق و تبلور دولت در پیکره حقوقی واحد

گردیده ، و از این رو ، تجدید نظر در رویه های مالی موجود و اداره امور

منابع و مصارف عمومی تحت نظم واحد و ناشی از مدیریت جامعه ضرور

می گردد . برای این منظور توجه به جایگاههای مختلف ارزشی دولت ، ساختار

مختلف وظایف و ماموریتهای ناشی از آن ، اعتبار مختلف قوانین و منابع

متفاوتی که برای این وظایف در نظر گرفته می شود ، می تواند مورد استفاده

قرار گیرد و زمینه های تلفیق مجدد دولت با جامعه را از دیدگاههای نظری و ارتباطی و از طریق تجزیه این مجموعه پیچیده و ناشناس به اجزاء کوچکتری در محدوده مأموریت و محتوا و بعد جغرافیائی فراهم آورد . تحلیل مبانی سیاسی و اجتماعی این تجزیه موضوع بحث های نظری است ، لیکن از دیدگاه مربوط به فن تهیه و تنظیم بودجه و سازماندهی نظام اطلاعاتی مورد نظر ، این تجزیه را می توان در قالب گروههای مشخصی از " هزینه - درآمد " با محتوای قابل تعدیل و سیاستگذاری به انجام رساند .

## ۲- زمینه های شکلی و کاربردی

بطور کلی ، اشکال و صورتهای کار در مراحل مربوط به تهیه ، تنظیم و اجرای بودجه متاثر از مقتضیات و احکام ناشی از " قانون محاسبات عمومی " و " قانون برنامه و بودجه " است . اگر چه تاثیر پاره ای از ملاحظه ها و ضرورتهای مربوط به تفکیک و طبقه بندی حسابهای بودجه ای را نادیده نمیتوان گرفت ، اما ساختار اصلی و روابط مرعی در مراحل مذکور عبارت از همان پیشبینیهای موجود در قوانین یاد شده می باشد . قانون محاسبات عمومی ایران که نشان دهنده اصول و مبانی پذیرفته شده در ساختار مالی کشور و چگونگی تنظیم روابط در انجام و ثبت و ضبط وقایع مربوط است ، ابتدا در اجرای اصل یکصد و دوم متمم قانون اساسی مشروطیت و برای تشکیل " دیوان محاسبات عمومی " تهیه شد . در بررسی کوششهایی که در آن زمان برای انجام این منظور صورت می گرفت دو دیدگاه اصلی قابل تشخیص و توجه بنظر می رسد . نخستین دیدگاه مربوط به پذیرش اصل مسئولیت محاسباتی و تنفیذ حاکمیت این اصل در ساختار مالی کشور است . اصل یکصد و دوم متمم قانون اساسی حاکی است که " دیوان محاسبات مأمور به معاینه و تفکیک محاسبات اداره مالیات و تفریح حساب کلیه محاسبین خزانه است و مخصوصاً مواظب است که هیچیک از فقرات مخارج

معینه در بودجه از میزان مقرر تجاوز ننموده و تغییر و تبدیل نپذیرد و هر وجهی در محل خود به مصرف برسد و همچنین معاینه و تفکیک محاسبه مختلفه کلیه ادارات دولتی را نموده اوراق سند خرج محاسبات را جمع آوری خواهد کرد و صورت کلیه محاسبات را باید به انضمام ملاحظات خود تسلیم مجلس شورای ملی نماید . در آن دوران که بودجه به عنوان ستد دخل و خرج دولت تعریف می شد و هدف از تنظیم و تصویب آن در نظامهای حکومتی دارای بارزلیان اعمال نظارت قانونگذار بر چگونگی کسب درآمد و انجام هزینه دولت بود ، رعایت مفاد این اصل می توانست اعمال نظارت مذکور و تامین صحت و تمامیت جریانهای مالی دولت را تضمین کند .

دیدگاه دوم که با ز ازلحاظ موقعیت زمانی و اوضاع خاص کشور قابل توجیه بنظر می رسید ، این بود که در طراحی و تنظیم قانون محاسبات عمومی ، سازمان مالییه با ساختار مالی کشور مترادف گرفته شد و این تصور غلبه یافت که از طریق تصحیح تشکیلات و برقراری روابط سازمانی متناسب می توان به مالییه آشفته و بدون نظم آن روز سامان بخشید و ساختار مالی و بودجهای مطلوب کشور را بنیانگذاری کرد . از این رو ، در یک ترتیب و توالی معکوس ، دستیابی بر نظام مالی و بودجه ای مناسب از صورت هدف خارج شد و با اطمینان از این که نظام اخیر خود یک نتیجه و فرآورده روابط صحیح و سنجیده سازمانی است ، فکر اصلاح سازمان مالییه کشور از ضرورت پایه گذاری نظام مالی و بودجهای پیشی گرفت .

برای تحقق این منظور اقدامهای مختلفی بطور همزمان و از دو سو بعمل آمد . از یک سو مسئولین و صاحب نظران می کوشیدند تا با تلفیق روشهای معمول دوران قاجار و قبل از مشروطیت با نقطه نظرهای تازه ، سازمان مالییه مناسبی طراحی و تنظیم کنند ، و از سوی دیگر ، گروهی طرفدار اقتباس موضوع از کشورهای دارای سابقه بیشتر و یاری گرفتن از خدمات مستشاران خارجی بودند . ( نخستین سازمان مالییه کشور در سال ۱۲۸۹ - پنج سال پس از مشروطیت - بوسیله وثوق الدوله پایه گذاری شد . وثوق الدوله با تلفیق روشهای معمول و ضرورتهای جدید تشکیلاتی



بنام " ادارات سببه " به وجود آورد که بر اساس آن کشور به هفت منطقه تقسیم می شد و امور مربوط به دخل و خرج هر منطقه زیر نظر یک مستوفی اداره می گردید . البته در کنار این ادارات هفتگانه دوایری نیز برای اداره کابینه ، دفتر محاسبات ، سر رشته داری و همچنین " خزانه داریکل " ایجاد شده بود . سازمان مالیه وثوق الدوله بیش از دو سال دوام نیافت و بررسی و سرو صورت دادن مجدد به آن به مستشاران خارجی واگذار شد . در سال ۱۲۸۹ هیئتی مرکب از شانزده نفر از کارشناسان مالیه کشورهای مختلفی که در آن روز بیطرف شناخته می شدند به ریاست مورگان شوستر آمریکائی وارد تهران شدند . شوستر در سال ۱۲۹۰ موفق شد که با سمت خزانه دار کل ، اداره امور مالی کشور را بر عهده گیرد و با اختیاراتی که کسب نموده بود یکی دیگر از اعضاء هیئت را به سمت مدیر مالیه ایران منصوب کند . شوستر اعمال تغییراتی را در روابط مالی موجود آغاز و امور خزانه کشور را در خزانه داری کل متمرکز کرد ، لیکن به دلیل مخالفت سیاستهای خارجی دینفوز آن روز در ایران نتوانست به کار خود ادامه دهد و ناچار از ترک کشور گردید<sup>۱</sup> از نخستین دستاوردهای قابل ذکر آن روز در بازسازی نظام مالی و بودجه ای کشور توجه به اهمیت مسئله عدم تناسب سازمان اداری و کثرت تعداد مستمری بگیران دولت بود<sup>۲</sup> . مجلس انجمنی بنام " انجمن مالیه " و مرکب از دوازده نفر را مأمور حذف هزینه های بیجا و نزدیک ساختن درآمدها و هزینه های بودجه کرد . این انجمن کتابچه هایی بنام " کتابچه مقطوعات " تنظیم نمود که در آن حقوق و مستمریات و سایر هزینه های مربوط بعد از جرح و تعدیل و حذف موارد نابجا نوشته شده و به تصویب رسیده بود .

پس از خروج مورگان شوستر از ایران ، مستشاران بلژیکی ادامه کار را بر عهده گرفتند و سرانجام قانون تشکیلات مالیه ایران حدود ده سال پس از استقرار مشروطیت به تصویب مجلس

---

۱ - مجید یکتائی ، تاریخ دارائی ایران ، چاپ سوم ، کتابفروشی دهخدا ، شهریور ۱۳۵۲ .

رسید . اما نارسائیهای موجود در ساختار مالی و عدم تناسب فیما بین درآمدها و هزینه های کشور همچنان بر ضرورت ادامه تلاش برای تنظیم و استقرار سازمان مالی مناسب تاکید می کرد و این امر با کوششهای موازی صاحب نظران داخلی و مستشاران خارجی همراه بود . بعد از انفصال شوستریکی از اعضاء بلژیکی هیئت بنام مورنارد متصدی خزانه کشور شد ولی پس از چندی بدلیل مخالفت افکار عمومی مجبور به استعفا گردید . استعفای مورنارد مقارن با کابینه مستوفی الممالک و پیشنهاد لایحه قانونی تازه ای برای سازمان وزارت دارائی بود . شش سال بعد سیدنی آرمیتاژ داسمیت کارمند خزانه داری کل انگلستان به استخدام مالییه ایران درآمد و سرانجام در سال ۱۳۰۱ دکتر میلیسپوی امریکائی با اختیارات تازه ای برای مدت پنج سال اداره امور مالی کشور را بر عهده گرفت . در فاصله میان سالهای ۱۳۰۵ و ۱۳۰۹ هفت بار وزیر دارائی تغییر کرد و هر تغییر اصلاحاتی در سازمان مالییه کشور به دنبال داشت . بعد از شهریور ۱۳۲۰ دکتر میلیسپو برای یک دوره پنج ساله دیگر به استخدام مالییه ایران درآمد و دارای اختیارات تام برای تهیه و تدوین بودجه کل گردید و به وی اجازه داده شد که برای انجام وظایف محوله و در صورت احتیاج سازمان نوین مالییه کشور را تنظیم و باتصویب وزیر دارائی به اجرا در آورد .

با خاتمه دوران ماموریت دوم دکتر میلیسپو - که ۳۸ ماه طول کشید - حضور مستشاران خارجی در راس سازمان مالییه کشور پایان پذیرفت ، لیکن استمرار تلاش و پی جوئی برای دستیابی به یک سازمان تشکیلاتی متناسب سبب شد که در طی حدود نیم قرن سازمان مالییه ایران متجاوز از بیست بار مورد تجدید نظر قرار گیرد و هنوز هم ضرورت طرح مجدد مسئله را نمیتوان بکلی مردود

و فاقد اعتبار دانست<sup>۲</sup> . قانون محاسبات عمومی ایران که نخستین بار در سال ۱۲۸۹ به تصویب رسیده

---

۱ - مقارن همین ایام ضرورت تشکیل شورای اقتصاد که طرح آن قبلاً ریخته شده بود برای نخستین بار مورد توجه قرار گرفت

۲ - تنها موردی که در تاریخچه سازمان مالییه ایران ساختار بودجه ای بطور مستقیم مورد نظر قرار گرفت در دوران وزارت دارائی دکتر محمد مصدق بود . بر اساس مساده

بود بخشی از این تلاشهای معمول را در خود متبلور می نمود. اما وجود دو دیدگاه معتبر مربوط به آن زمان یعنی حاکمیت اصل مسئولیت محاسباتی در تدوین بودجه و مترادف انگاشتن ساختار مالی و سازمان مالیه کشور چنان در تفکر مالی مسئولین قوت گرفته بود که در تجدید نظرهای بعدی در قانون یاد شده نیز به تحولات جدید اقتصادی و گسترش تربیتی نقش و وظایف دولت و همچنین ظهور مفاهیم و روشهای نوین مورد استفاده در مالیه عمومی چندان اعتنا نشد و قوانین محاسبات عمومی مصوب سالهای ۱۳۱۲ و ۱۳۴۹ و حتی قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ در مأموریت اصلی و عمده خود همچنان متوجه حفظ تمامیت مالی کشور و تنفیذ روشهای ثبت و نگهداری و قایع و تقطیع اطلاعات بودجه ای براساس مقتضیات نظام کلاسیک مالیه عمومی می باشد. قانون دیگری که در شکل صورتهای بودجه ای بدان اشاره شد، قانون برنامه و بودجه است. این قانون را می توان در صورت کلی خود تبلور تلاشهای دیگری در نظر گرفت که همزمان با دوران جنگ جهانی دوم و با مأموریت طراحی ساختار مالی و اجرائی مناسبی برای توسعه آغاز گردیده بود. قانون برنامه و بودجه می بایست با استفاده از تجربه های حاصل از تدوین و اجرای چهار قانون برنامه عمرانی میانمدت کشور حداقل دو حرکت اساسی در جهت تکامل نظام بودجه ای ایران را به ثمر رساند. نخست تلفیق اطلاعات بودجه ای و تحقق اصل وحدت بودجه که تا آن زمان از طریق دو فرایند کاملاً متفاوت بودجه عادی و بودجه عمرانی - شکل می گرفت و دوم، جایگزینی مفاهیم جدید مالی و اقتصادی و تمهید مقدمات پذیرش نظامهای حسابداری تعهدی و تعیین هزینه در برابر بازده و بالاخره ایجاد نظامهای کنترل و نظارت متناسب با وظایف جدید دولت از طریق واحده ای که در سال ۱۳۰۰ شمسی به تصویب مجلس رسید، قوانین قبلی به مدت سه ماه موقوف الاجرا گردید و به وزیر دارائی وقت اجازه داده شد تا ادارات موضوع این قوانین را لغو و اداراتی را که صلاح بدانند ایجاد کند. دکتر مصدق خزانه داری کل را منحل نمود و امور مالیه کشور را در سه کمیسیون راجع به عایدات، مخارج، و محاسبه متمرکز و برای نخستین بار کار محاسبه را آغاز کرد، لیکن در سال ۱۳۰۱ با ورود دکتر میلسیویه ایران اجرای این برنامه متوقف و خزانه داری کل مجدداً تشکیل گردید که هنوز هم وجود دارد.

ایجاد استانداردهای اجرائی و در قالب ضوابط مربوط به تمرکز و عدم تمرکز...

با اجرای قانون برنامه و بودجه دوگانگی در روشها و مراحل تهیه و تنظیم بودجه از میان برداشته شد ، و دگرگونیهای قابل ملاحظه ای در صورتهای بودجه ای به وقوع پیوست ، تهیه و تنظیم بودجه بر عهده سازمان برنامه قرار گرفت و خزانه داری و اجرای مالی آن در وزارت امور اقتصادی و دارائی متمرکز شد . اما علیرغم این تحولات صوری ، ماهیتهای متفاوت این قانون و قانون محاسبات عمومی مانع از ایجاد و اشاعه ساختار مالی واحد و متناسبی برای مجموعه نظام گردید و دیدگاههای غیر متشابه آنها که یکی بر پایه اصل مسئولیت محاسباتی از طریق تامین و برقراری نوع خاصی از روابط سازمانی و دیگری بر اساس مقتضیات توسعه و چگونگی توزیع و کنترل جریانهای تخصیص در منابع بود ، جهت های متناقضی را در فرایند مالی و بودجه ای کشور به وجود آوردند . ویژگیهای اجرای همزمان دو قانون یاد شده را به عنوان زمینه های کاربردی نظم — ام بودجه ای کشور به شرح زیر میتوان خلاصه نمود :

الف - نخستین قانون محاسبات عمومی ایران بر اساس ضرورت حفظ مسئولیت

محاسباتی و تمامیت مالی در دخل و خرج دولت تنظیم گردید . این ضرورت

که بر اساس معیارهای معتبر آن روز نیاز حاکمیت دولت و روابط قوای قانونگذار و

مجریه را تامین و تنظیم می نمود ، در طول زمان متحول نشد و علیرغم

گسترش و تنوع وظایف دولت تجدید نظرهای بعدی در قانون یاد شده

همچنان بر پایه تاکید بر این مسئولیت به عنوان هدف اصلی در تهیه و تنظیم

بودجه استوار ماند .

ب - پذیرش اصل مسئولیت محاسباتی به صورت اساسی ترین و شاید یگانه

ضرورت در تنظیم مالیه عمومی ایران انحصار بودجه به ساختار تنخواهی

حسابها و توزیع اعتبارات براساس سازمان تشکیلاتی دولت را برای پاسخگویی

در برابر صحت جریانهای مالی به دنبال داشته است .

ج - ساختار تنخواهی حسابهای بودجه ، حسابداری دولت را به ثبت معاملات نقدی

محدود گردانیده و این محدودیت استمرار حسابها و قابلیت انتقال آنها

برای آرائه ارزش دارائیهای ثابت سرمایه ای و یا موجودی اموال بخش عمومی

در انتهای هر دوره مالی را از میان برداشته است . از این رو ، هیچگونه

هزینه استهلاک یا ثبت دارائیهای مصرف شده یا انباشتی منظور نشده و در

تفریق بودجه های سنواتی پیوستگی و توالی منطقی برنامه های اجرائی و

هماهنگیهای مربوط غیر قابل تصویر می گردد .

د - برقراری نظام تنخواهی ، تنظیم بودجه بر مبنای سازمان تشکیلاتی دولت را به

دنبال می آورد و این خود به مثابه ورود قانونگذار به حیطه مدیریت دولت

است . بررسی بودجه و قانونگذاری مالی در بعد دستگاه اجرائی - بعنوان

طرف تنخواه - مانع از انعطاف تشکیلاتی شده و تحرک سازمانی و مدیریت

دولت را خدشه دار می سازد ، و در نتیجه امکان ارزیابی عملیات و ایجاد

ارتباط میان خدمات انجام شده و هزینه های مربوط از بین می رود .

ه - قانون برنامه و بودجه با اتکاء بر ضرورت برنامه گذاری و تنظیم برنامه های

عمرانی میانمدت ، فرایند بودجهای کشور را به صورت برنامه های کوتاه مدت

و در قالبهای اجرائی مالی و عملیاتی در نظر می گیرد . در این تلقی ناموزون

نسبت به قانون محاسبات عمومی ، سند بودجه می تواند با استفاده از نظام

حسابهای تعهدی برای توجیه عملیات اجرائی همواره یک پیش بینی میانمدت

و مفروض را برای ارزیابی و سنجش صحت جزئیات اجرایی و حدود تعهدات

و تخصیص منابع آینده را ارائه نماید .

و - بودجه ریزی در این مفهوم اخیر بودجه را از صورت سند دخل و خرج دولت

خارج ساخته و به صورت ابزار اطلاعاتی اداره امور جامعه در می آورد . در

تعیین حجم مالی و عملیاتی این بودجه ، علاوه بر پیش بینیهای اقتصادی در

زمینه عوارض مربوط به اشتغال ، سرمایه گذاری ، قیمتها و مانند آن ، بررسی

تعهدات ناشی از سالیهای گذشته ، وضعیتهای قابلیتهای جلب منابع

و بالاخره محدودیت ظرفیتهای فیزیکی و اداری نیز لازم می آید . این مسائل

نه تنها جهت بررسی و تنظیم بودجه را از گذشته ( روش برآورد بودجه بر

مبنای عملکرد سال ماقبل آخر ) به آینده ( روش برآورد بودجه بر مبنای

پیش بینی ظرفیتهای مالی و اجرایی ) تغییر می دهد ، بلکه رعایت برخی از

طبقه بندیهای اطلاعاتی را در قالب سرفصلهای مربوط به هزینه های جاری و

سرمایه گذاری ثابت ، تجهیزات و ماشین آلات ، نیروی انسانی و غیره را برای

تسهیل بررسیهای کلان و سیاستگذاریهای مالی و پولی نیز الزام آور می کند .

در مجموع و بطور خلاصه می توان نتیجه گرفت که ساختار مالیه عمومی و نظام بودجه ریزی

کشور در عین پیوستگیها و روابط ذاتی و درونی با یکدیگر معلول دو فرایند قانونی و سازمانی

ناهمگون می باشند . ساختار مالیه عمومی ایران در اساس خود تلفیقی از اصول و روشهای مالیه

معتبر در دوران نخستین جنگ جهانی و متناسب با اعمال حاکمیت دولت است . این اصول تمرکز

دخل و خرج کشور در وزارت مالیه را ایجاب می نماید و روشهای اداری و ثبت و ضبط وقایع مالی لازم

برای این منظور استمرار حضور کارگزارانی از شبکه متمرکز وصول و هزینه را برای اطمینان از کاربرد

رویه های یکسان و تضمین قابلیت تلفیق اطلاعات مالی ایجاد شده در تنظیم لایحه تفریح بودجه را به وجود می آورد . از این رو ، ساختار مالی کشور با بافت تشکیلاتی وزارت مالیه آمیخته شده و اساس ذیحسابی و ضرورت حضور ذیحساب در سازمانهای دواتی توجیه گردیده است . در فرایند قانونی دیگر ، نیازهای توسعه و برنامه ریزی و اجرای عملیاتی که بر خلاف عملیات مربوط به حاکمیت دولت ، فاقد ویژگیهای ناشی از تکرار و استمرار می باشد نوع تازه ای از مفاهیم مالی و اقتصادی و روابط سازمانی را مطرح می سازد . بدیهی است که اجرای همزمان دو قانون مذکور منشاء بروز مسائل و نارسائیهائی در تامین هدفهای مالی و بودجه ای می گردد و بر ضرورت تنظیم قانون واحدی که ضمن رفع تعارضها و ایجاد ساختار مالی و بودجه ای هماهنگ و متناسب ، وظایف مختلف دولت در زمینه های اعمال حاکمیت ، تصدی ، توزیع مجدد ، عمران و مانند آن را براساس تقارن منابع و مصارف مربوط تنظیم نماید ، تاکید می کند . بررسی ، تفکیک و بازشناسی وظایف مختلفی که در فرایند جدید بودجه ریزی کشور ایجاد شده و مانع از تمرکز مجموعه امور در سازمان مالیه گردیده است ، نیز در زمره مسائلی است که می باید در این قانون تازه مورد توجه قرار گیرد .

به عبارت دیگر ، با توجه به استقلال بخش عمده ای از منابع و تنظیم سیاستهای مربوط به درآمدهای نفتی در وزارت نفت ، تمرکز امور مربوط به تهیه و تنظیم بودجه در وزارت برنامه و بودجه و اگذاری کنترلهای قضائی بودجه به سازمان بازرسی کل کشور ، و تفویض کنترلهای مالی و تهیه تفریح بودجه به دیوان محاسبات قوه مقننه ، مقررات مورد نظر باید به این مسئله نیز پاسخ دهد که با فرض انتزاع امور گمرکی و جایگزینی آن در مجموعه وظایف بازرگانی دولت ، آیا میتوان امور مربوط به دریافتها و پرداختهای بودجه ای کشور را با بهره گیری از قابلیتهای نظام بانکی ملی شده و تحت عنوان وظیفه مستقل خزانه داری کل کشور متمرکز نمود . پاسخ مثبت به این سؤال بمنزله ترک روشهای سنتی و محدود به اطمینان از صحت هزینه در نظارتهای مالی بوده و امکانات

تجربه های موجود دولت در این زمینه ها را در خدمت منحصر وظیفه تشخیصی و وصول نظام

مالیاتی قرار خواهد داد

$$\begin{array}{r} 115 \\ 87 \\ \hline 202 \end{array}$$



## بخش سوم

### چارچوب پیشنهادی برای ساختار و سازمان بودجه ای ایران

زمینه های کلی در نظام های بودجه ای کشورهای مختلف و کاربردهای اصلی ابزار بودجه در تحقق هدفهای مربوط به رشد و ثبات ، توزیع عادلانه درآمد ، و کنترل تخصیص مورد بحث قرار گرفت . همچنین معلوم شد هریک از دو گروه کشورهای سرمایه داری و سوسیالیست جهان با توجه به ساختار اجتماعی و روابط تولیدی خود تاکیدهایی متفاوتی را نسبت به تحقق این هدفها اعمال می نمایند . در کشورهای پیشرفته مبتنی بر نظام سرمایه داری و عملکرد بازار ، هدف اساسی عبارت از حفظ تعادلهای کلی و تامین رشد است ، در حالی که حکومتهای سوسیالیستی با اطمینان از برقراری این گونه تعادلهای ، توزیع مناسبتری از درآمدها را دنبال می کنند . در ایمن میان ، کشورهای در حال توسعه با توجه مشترکی از ویژگیهای اقتصادی و اجتماعی هریک از دو گروه کشورهای مذکور روبرو می باشند . این توجه مشترک در کنار مسائل فرهنگی و تاریخی و موقعیت جغرافیائی مربوط ، ترکیبهای متفاوت و منحصری از وظایف مذکور را در قالب نظامهای بودجه ای متناسب برای هر کشور ایجاد می نماید .

چنانکه اشاره شد ، تحول نظامهای بودجه ریزی و ضرورت گسترش وظایف دولت تغییراتی در شیوه های تهیه و تنظیم و ارائه صورتهای بودجه ای را نیز معمول گردانیده است . کوشش هائیکه به بیش و کم در همه کشورها برای ترک روش حسابداری تنخواهی در بودجه و خروج از محسودده نظامهای نقدی صورت گرفته است ، تحولات دیگری در زمینه پذیرش نظامهای حسابداری تعهدی ، قابل تطبیق نمودن حسابهای بودجه ای با شیوه های تنظیم حسابهای ملی ، تلفیق حسابهای بودجه ای با نتایج مالی حاصل از تصدیهای دولت ، و بالاخره اعمال طبقه بندیهای اقتصادی و

برنامه‌ای برای تسهیل تجزیه و تحلیلها و ارزیابی عملیات اجرائی را به دنبال داشته است —  
به کمک آنها امکان طراحی و به کار گیری نظامهای برنامه — بودجه به منظور سنجش کارائی مدیریت  
دولت و بالاخره تمهید موجبات بودجه ریزی براساس "هزینه — عملیات — بازده" مقدور گردد.

علاوه بر آن ، در ویژگیهای مربوط به قلمرو بودجه ریزی ایران ، تاثیر مفاهیم دو گانه نقش مذهب و سیاست در تعیین جایگاه دولت مورد بحث قرار گرفت . اگر چه هر کدام از مفاهیم یاد شده منشاء ماهیت و وظایف جداگانه‌ای برای دولت می شد ، اما تاکید حکومت مذهبی بر وظایف توزیعی بودجه و اختصاص منابع مشخص برای این منظور در مقایسه با اهمیت کنونی این وظیفه در جهان از برجستگیهای ممتاز این حکومت به شمار آمد . همچنین ویژگیهای کاربردی این قلمرو در ارتباط با تاریخچه پیدایش سازمان مالیه عمومی ایران ، مقتضیات روشهای معمول در ثبت و نگهداری وقایع مالی ، وجود برنامه های عمرانی میانمدت و تاثیر بودجه ریزی براساس سازمان تشکیلاتی و مدیریت دولت ملاحظه شد .

تلفیق مشخصه های نظامهای بودجه ریزی کشورهای مختلف و نقطه نظرهای مربوط به —  
قلمرو بودجه‌ای ایران می تواند در طرح یک چارچوب کلی متناسب برای شاخه‌ای سازمان بودجه‌ای  
کشور مورد استفاده قرار گیرد در این چارچوب پیشنهادی می باید ماموریتها و وظایف بودجه‌ای با توجه به جایگاه خاص دولت مشخص شود ، طراحیها و سیاستگذاریهای بودجه‌ای در ارتباط با وظایف مذکور و قابلیتها و امکانات درآید ، روابط میان قوای اجرائی و قانونگذاری تنظیم گردد ، نظام مالی و حسابداری ملی شکل پذیرد ، مدیریت دولت و سازمان اجرائی مربوط براساس ماموریتها و چگونگی اجرا قابل ارزیابی شود ، و بالاخره فرایند اطلاعاتی نظام بودجه‌ای مورد نظر انجام د گردد تا بصورت یک هرم اطلاعاتی ارتباط متقابل میان بالاترین سطوح تصمیم گیری را با عوامل اجرایی فراهم آورد و سیاستهای اتخاذ شده را براساس واقعیت های اجرائی قابل تصحیح و تعدیل

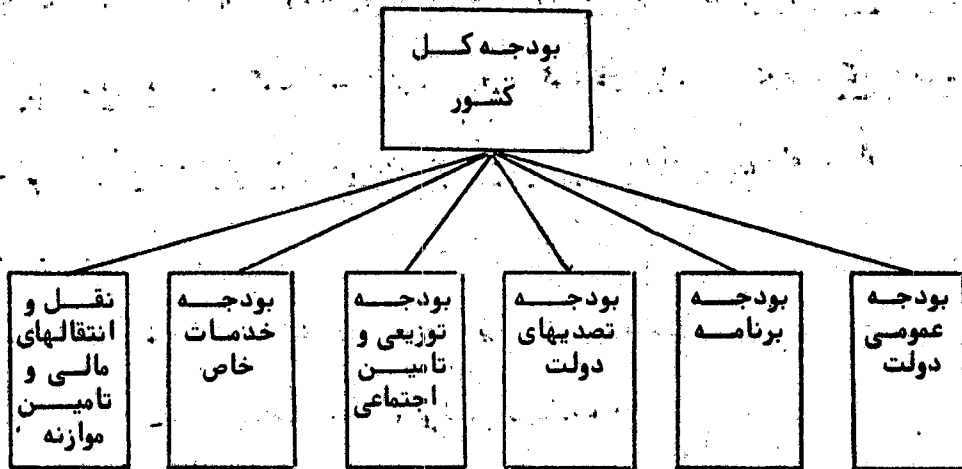
گرداند . در این چارچوب مورد نظر ، فرایند بودجه‌ای کل کشور متشکل از شش گروه مستقل " هزینه - درآمد " است که مجموعه عملیات و تصمیم‌گیریهای دولت را با توجه به کیفیت های متفاوت مالی ، حقوقی ، سیاسی ، و اقتصادی در برمی گیرد . عناوین گروه های ششگانه مذکور عبارتند از :

- گروه هزینه - درآمد مربوط به بودجه عمومی دولت .
  - گروه هزینه - درآمد مربوط به بودجه برنامه .
  - گروه هزینه - درآمد مربوط به بودجه تصدیهای دولت .
  - گروه هزینه - درآمد مربوط به بودجه توزیعی و تامین اجتماعی .
  - گروه هزینه - درآمد مربوط به بودجه خدمات خاص .
  - گروه هزینه - درآمد مربوط به بودجه نقل و انتقالات مالی و تامین موازنه .
- تلفیق اطلاعات مربوط به گروه های هزینه - درآمد در اشکال و صورتهای متناسب
- " بودجه کل کشور " را به وجود می آورد که اجزاء و قالبهای تهیه و ارائه اطلاعات مربوط و همچنین چگونگی تهیه و تنظیم و اجرای آن پس از بررسی و شناسائی " محدودیتهای عملکرد " مشخص خواهد شد . بنابراین هدف از این بخش صرفا طرح مبانی نظری و ویژگیهای مربوط به تجزیه وظایف دولت و محدوده عمل هریک از گروه ها می باشد .

مبانی نظری تفکیک بودجه کل کشور به گروه های یاد شده را از ابعاد مختلف مالی ، حقوقی سیاسی ، و اقتصادی می توان مورد توجه قرار داد . بعد مالی در بودجه از یک سو کیفیتهای مختلف منابع و قابلیت تخصیص آن به مصارف معین را مطرح می نماید ، و از سوی دیگر چگونگی

---

۱- اما در تحت مفهوم وسیع این عنوان می توان اطلاعات منتخب دیگری از بخش های غیر دولتی ( خصوصی و تعاونی ) را نیز منظور نمود .



برقراری موازنه و نحوه پذیرش و تأمین کسری احتمالی در رابطه با تقدم هزینه یا درآمد را مشخص می سازد . بعد حقوقی در اساس متوجه تنظیم روابط میان قوای اجرائی و قانونگذاری است ، لیکن بررسی و تعیین سطوح تصمیم گیری و اختصاص آن به قوه مقننه یا مجریه و بالاخره اعتبار زمانی تصمیمهای اتخاذ شده و تاثیری که این اعتبار زمانی در تخصیص منابع بر جای می گذارد نیز از مسائل مطروحه در بعد حقوقی بودجه می باشد . در بعد سیاسی هدفگذاری دولت و عملکرد سازمان اداری و اجرائی آن در تحقق این هدفها ارزیابی می شود و تأیید این فرایند به وسیله قانونگذار در اغلب کشورها به منزله رای اعتماد پارلمان به دولت تلقی می گردد . بالاخره در بعد اقتصادی محدوده وظایف جدید دولت و اهمیت و تأکید های مختلفی که در اجرای این وظایف بر رشد وثبات و توزیع عادلانه درآمد و همچنین کنترل در تخصیص منابع گذارده می شود مورد بررسی قرار می گیرد . در مجموع می توان نتیجه گرفت که جنبه ها و وظایف مختلف بودجه در کشور و تنوع مبانئ مربوط از لحاظ کیفیت و حدود مسئولیتها و اختیارات قوای مختلف در تنظیم و اجرای بودجه ، گونه های متفاوتی از طراحی ، تصمیم گیری و اجرا را سبب می شود که در قالبهای کلی زیر قابل بررسی و پیشنهاد بنظر می رسد .

## ۱- بودجه عمومی دولت

گروه هزینه - درآمد مربوط به بودجه عمومی دولت در صورت کلی خود معمول ترین و با سابقه ترین نظامهای بودجه ای جهان است . محتوای مالی و عملیاتی این بودجه در قالب چارچوب پیشنهادی عبارتست از :

الف - عملیات ناشی از حاکمیت دولت که منبعت از نقش قدیم و سنتی دولت با مفهوم یک نهاد سیاسی است . این گونه عملیات که به صورت انحصاری در محدوده حاکمیت ملی قرار می گیرد . دارای هم آورد خصوصی نبوده و بر اصل " الزام به پذیرش همگان " استوار است . اعمال حاکمیت دولت را در دو دسته مربوط به امور عمومی و امور دفاعی طبقه بندی کرده اند و به عنوان نمونه از اعمال تنظیم سیاست خارجی ، تشخیص و وصول مالیات ، حفظ نظم و امنیت ، گسترش و تعمیم قضا و مانند آن می توان نام آورد . منشاء حقوقی تعیین و ضرورت اجرای اینگونه اعمال ، احکام قانونی مشخصی است که انجام "وظایف " معینی را در محدوده مسئولیت دولت قرار می دهد .

ب - مجموعه عملیات دیگری که موضوع بودجه عمومی دولت قرار می گیرد ، مربوط به نگهداشت سطح خدمات امور اجتماعی و زیربنائی است . اصطلاح

نگهداشت سطح مفهومی در برابر بودجه برنامه به منظور توسعه است و با فرض

---

۱ - اصطلاح نگهداشت سطح تحت مفاهیم مختلفی می تواند مورد استفاده قرار گیرد . در این گزارش ، اصطلاح مذکور کاربرد کمی دارد و هر گونه بهبود کیفیت و تغییرات مربوط به روش یا بهره وری را نیز شامل می شود . استفاده از نگهداشت سطح مستلزم انتخاب سال پایه است که بصورت معمول میتوان مقادیر کمی در آخر هر برنامه عمرانی و یا شروع برنامه بعدی را ملاک قرار داد .

حذف برنامه ریزیهای میانمدت در ایران مأموریت و محتوای خود را از دست می دهد . در این جا ، اساس فرض بر این پایه استوار است که اجرای هر برنامه عمرانی و تحقق هر مرحله از هدفهای پیش بینی شده ، اجرای وظایف تازه ای در جامعه را لازم می گرداند که در بسیاری از موارد به دلیل فقدان قابلیت تفویض به بخشهای غیر دولتی بر مسئولیتهای دولت اضافه می شود .

این وظایف که در مقایسه با وظایف قدیم دولت معمولاً عرضی بوده و موضوع مسئولیتهای جدید و مطرح شده در نیم قرن اخیر می باشد ، از طریق وضع قانون در محدوده حاکمیت دولت قرار داده می شود . حفظ دستاوردهای اقتصادی و اجتماعی برنامه های توسعه در زمینه هایی مانند آموزش و پرورش ، بهداشت ، حفاظت از محیط زیست ، حفاظت از راه ها و سایر وسائل ارتباط عمومی و از این قبیل را می توان در این مجموعه قرار داد . این گونه اعمال دولت را به طور معمول در دو دسته مربوط به نگهداشت سطح امور اجتماعی و نگهداشت سطح امور زیر بنایی طبقه بندی می کنند .

ج - انجام وظایف یاد شده و ارائه خدمات موضوع بندهای فوق منشأ حقوق دولت

برای تعیین و وصول مالیات است . این حقوق در صورت کلی خود برای هر یک

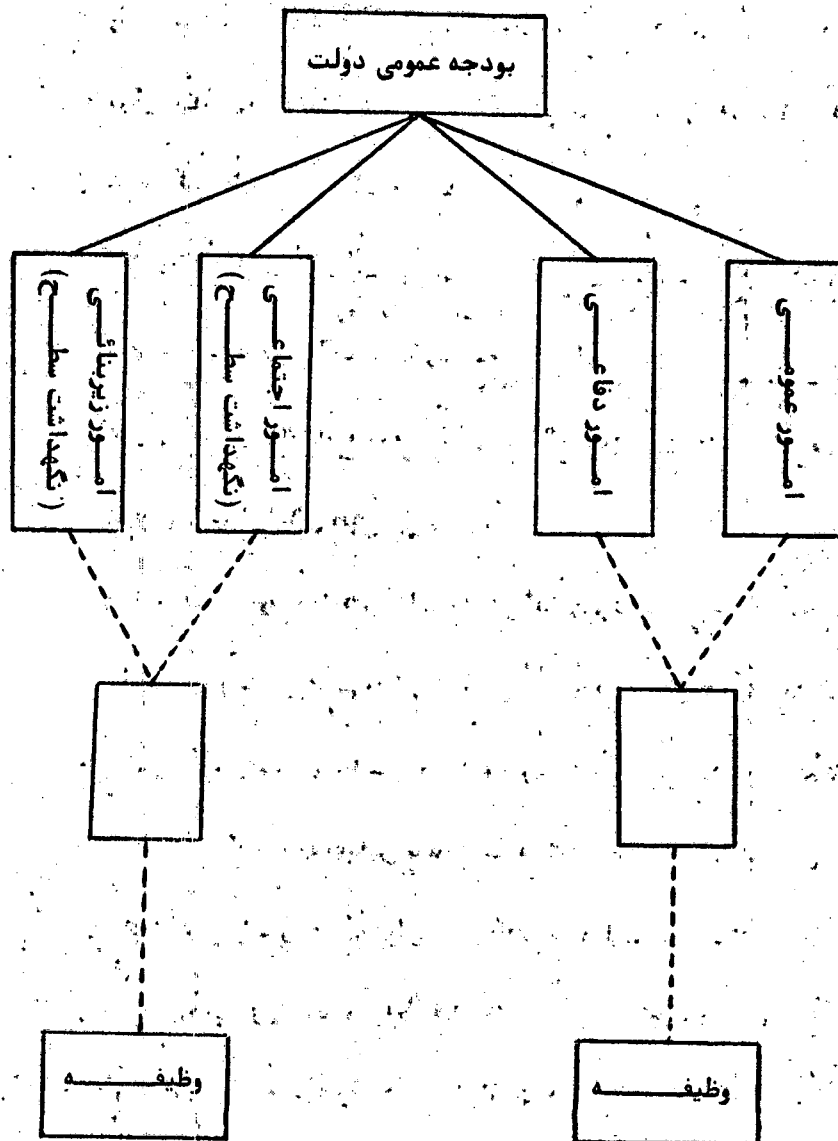
از دو مفهوم دولت قابل تصور بوده و در طول تاریخ در اشکال و روشهای

مختلفی مورد استفاده قرار گرفته است . بنابراین در چارچوب گروه هزینه -

درآمد مربوط به بودجه عمومی دولت ، مالیاتها عبارت از بهای خدماتی است

که دولت - بر اساس یک قرار داد اجتماعی - در اجرای وظایف ناشی از حق

۱. حاکمیت انحصاری خویش از جامعه دریافت می دازد.



۱- ساختار مالی کشورهای مختلف می تواند منشاء تعاریف مختلفی برای مالیاتها باشد . هرگاه قرار باشد که تامین هزینه های حاکمیت دولت ، تعمیم عدالت اجتماعی و توزیع مجدد درآمدها ، و بالاخره دستیابی به منابع مالی برای توسعه از طریق یک نظام مالیاتی صورت پذیرد ، به بقیم تعاریف دیگری از مالیاتها را می باید مورد استفاده قرار داد .

اصول کلی و روابط حاکم بر تهیه و تنظیم بودجه عمومی دولت به اختصار عبارتند از :

- گستره عملیاتی و اجرایی بودجه عمومی احکام قانونی مشخصی است که مأموریت‌هایی

را تحت عنوان "وظیفه" به دولت محول می‌کند. استفاده از قالب "وظیفه"

برای تنظیم بودجه به منزله بازتاب هزینه و برآورد بهائی است که دولت در

اجرای این مأموریت مطالبه می‌نماید.

- اصل حاکم در تنظیم بودجه عمومی دولت "اصل تقدم درآمد بر هزینه" است.

نظر به محدودیت درآمدهای این بودجه به منابع مالیاتی، توسل به سیاست‌های

کسر بودجه در اداره امور عمومی کشور حداقل فاقد توجیه مالی بوده و به منزله

تعهدی فراتر از امکان تلقی می‌شود.

- بودجه عمومی دولت انعکاس مالی سازمان اداری و تشکیلاتی مستمر دولت است.

مباحث مطروحه در حقوق اداری ایران، محدوده اختیارات قوای قانونگذاری و

قضائی، مسئولیتهای دولت، وزراء، ورده‌های مختلف مدیریت سازمانی

جامعه در تنظیم و اجرای این بودجه حائز اهمیت فراوان است.

- حرکت طبیعی و تدریجی محتوای بودجه عمومی دولت به سمت گستردگی است.

این گستردگی از یک سو معلول تکامل حاکمیت دولت در بسط و تعمیم وظایف خود

و از سوی دیگر، موضوع وظایف تازه‌ای است که در نگهداشت سطح امور اجتماعی و

زیربنائی بر عهده دولت قرار می‌گیرد. اما گسترش حجم این بودجه همواره از

طریق دو عامل نیز کنترل می‌شود. نخست، ضرورت کسب مجوز قانونی برای

توسعه حیطه اجرای وظایف موجود و یا پذیرش وظایف جدید (از بعد هزینه)

و دوم، ضرورت ارائه منابع لازم به صورت مازاد درآمدهای قابل وصول و یا



صرفه جوئی در هزینه های قبلی ( از بعد درآمد ) .

- اگر چه تاثیر غیر مستقیم اعمال حاکمیت دولت در تامین رشد و توزیع مجدد درآمد غیر قابل انکار است ، ولی به طور معمول ، بودجه عمومی دولت به عنوان ابزار سیاستگذاری اقتصادی در تحقق هدفهای مربوط به کنترل تخصیص و یا تحقق رشد و توزیع مجدد کمتر مورد استفاده قرار می گیرد .

- اجرای غیر متمرکز بودجه عمومی دولت در ایران دارای سابقه بوده و از دیدگاههای مربوط به نهاد مذهبی و نهاد سیاسی نیز قابل توجه به نظر می رسد . وجود نمونه هایی از عدم تمرکز در تشکیلات قضائی ، حفظ نظم و امنیت کشور و مانند آن را می توان به عنوان تجربه هایی در نظر گرفت که از لحاظ مبانی حقوق اداری ایران نیز دارای اعتبار است ، لیکن این تجربه ها صرفا محدود به بعد هزینه در بودجه می باشد .

- سرانجام در بودجه عمومی دولت تفکیک هزینه های جاری و سرمایه ای ، تشکیل دارائیهای ثابت و چگونگی ثبت و نگهداری و محاسبه استهلاك مربوط به آنها ، بهبود کیفیت در ارائه خدمات از طریق گروه بندی آنها براساس نیازهای مصرف کننده ، ارزشیابی و سنجش عملکرد مدیریت دولت ، و بررسی آثار تعهدی آنها در تخصیص منابع بالقوه و سالهای آینده از زمره مسائلی است که در طبقه بندیهای بعدی ذیل " وظیفه " می باید مورد توجه قرار گیرد .

## ۲ - بودجه برنامه

گروه هزینه - درآمد مربوط به بودجه برنامه موضوع اجرای برنامه های میانمدت

عمرانی است که هم از دیدگاه هزینه و هم از دیدگاه درآمد دارای ماهیتی متفاوت از گروه نخست می باشد. توجه به ضرورت رشد و برنامه ریزی اقتصادی در ایران از لحاظ سابقه با پیدایش اندیشه های توسعه و برنامه ریزی در جهان تقریباً همزمان است. البته حضور زمینه های ارزشی ناهمگن در این اندیشه ها و نادیده گرفتن تاثیر جریانهای سیاسی کشور همواره مانع از پیدایش و اشاعه یک تفاهم کلی بر سر جهت گیریهای اصولی و خط مشیهای اجرایی بوده، اما در عوض، وجود منابع مالی سرشار و استثنائی تجربه تنظیم و اجرای چند برنامه عمرانی میانمدت را مقدور کرده است. اگرچه بررسی مسائل و مباحث مربوط به برنامه های عمرانی در محدوده موضوع این گزارش نیست، لیکن به لحاظ تاثیری که بود و نبود این برنامه ها بر طراحی و ساختار نظام بودجهای کشور بر جای می گذارد، می باید تحت گروه مستقلی از هزینه - درآمد مورد توجه قرار گیرد.

الف - از دیدگاه هزینه، بودجه برنامه در دو بعد "عملیات اجرایی تعهد شده" و "عملیات اجرایی جدید" (توسعه) قابل ملاحظه است. در بعد عملیات تعهد شده، مجموعه جریانهای در دست اجرای برنامه از زمان شروع و به تفکیک هزینه های انجام شده، اعتبارات سال بودجه و پیش بینی برای سالهای آینده تا زمان خاتمه آن مورد نظر قرار می گیرد. پیش بینی های مربوط به عملیات منتقله از برنامه های قبل نیز تابع جریانی مشابه و موضوع همین قسمت از بودجه خواهد بود. بدین ترتیب، دوران پیش بینی بودجه برنامه ناظر به دوران اجرای برنامه و حداقل مشتمل بر یک دوره میانمدت است. اتخاذ این شیوه برای معرفی حدود تعهداتی است که با اجرای عملیات برنامه

نسبت به منابع صورت می گیرد ، تا به کمک آن قابلیت تطبیق این تعهدات و اعتبارات مورد نیاز با پیش بینهای قانونی (مثلا توزیع مصوب اعتبارات برنامه در طول اجرا ) فراهم گردد .

بعد دوم یا بعد عملیات جدید موضوع شروع جریانهای اجرائی تازه است . منابع مورد نیاز این قسمت ( پروژه های جدید ) را مابه التفاوت اعتبارات تعهد شده و توزیع مصوب اعتبارات برنامه در دوران اجرا تشکیل می دهد که همان ظرفیت مالی موجود برای پذیرش طرحیهای جدید در اجزاء برنامه است . اعتبار عملیاتی این بخش در هر سند بودجه نسبت به گذشته صفر ،

و در سال بودجهای مورد نظر عبارت از برآورد اولیه برای شروع عملیاتی است

که مطالعه و طراحی ، و یا بطور کلی تعیین مشخصات اجرائی آن به عنوان یک

پروژه عمرانی قطعی نشده باشد . بنابراین شروع هر یک از پروژه های عمرانی

در قسمت "عملیات جدید" صورت می گیرد تا پس از طی دوران مطالعه و

تعیین مشخصات نهائی همراه با زمان بندیهای اجرائی و اعتبار مورد نیاز به

قسمت نخست انتقال یابد ، و یا به دلیل عدم تناسب و تردید در ضرورت و

صحت اجرا متوقف گردیده و به حساب ضایعات برنامه منظور شود .

طبقه بندیهای بودجه برنامه در بخش هزینه به امور زیربنائی ، امور تولیدی ،

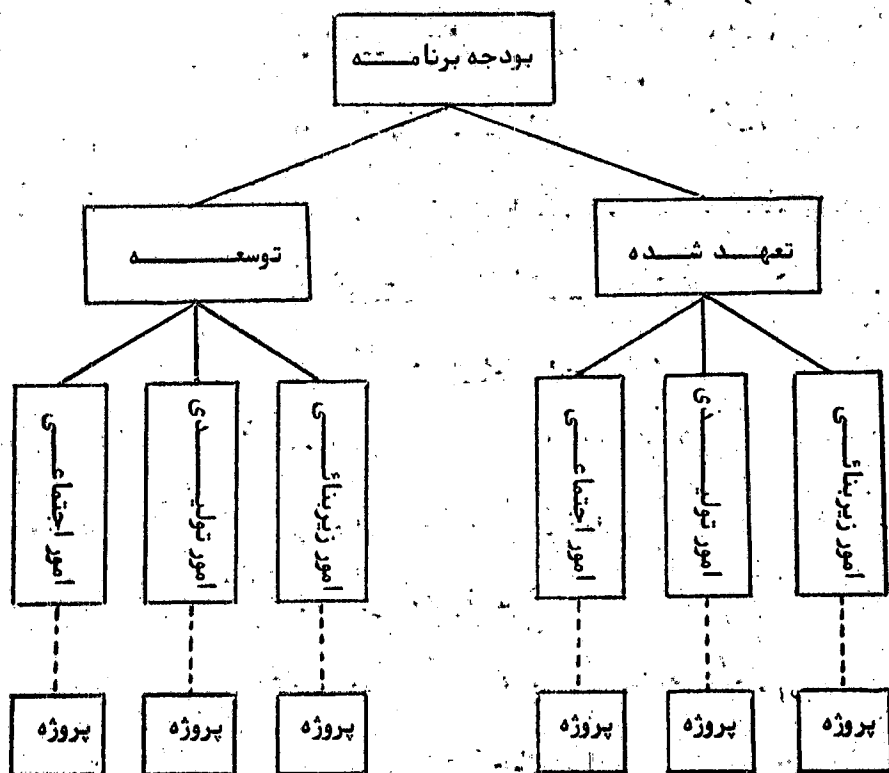
و امور اجتماعی محدود می شود که بدون هیچگونه تفاوتی در قسمتهای تعهد

شده و توسعه اعمال می گردد .

ب - در بعد درآمد ، اگر چه تامین منابع توسعه و اجرای برنامه های عمرانی با

استفاده از راه ها و وسائل مختلفی معمول می باشد ، ولی تامین درآمدهای

گروه هزینه - درآمد بودجه برنامه با توجه به ساختار مالی ویژه کشور بر این فرض استوار گردیده که اصولاً وجوه حاصل از تبدیل دارائیه‌ها و ثروتهای ملی به توسعه اختصاص یافته است . در این فرض ، هزینه های برنامه ابتدا از طریق تبدیل سرمایه های ملی غیر فعال به فعال و سپس تخصیص اندوخته های سرمایه ای و استهلاک مربوط به سرمایه گذاریهای موجود و بالاخره از محل مازاد محتمل درآمدهای گروه نخست تامین می شود . بدین ترتیب تجدید طبقه بندی در اجزاء تشکیل دهنده درآمدهای این بودجه بر اساس تفاوت میان دارائیه‌ها و درآمدها لازم می آید و برقراری روابط تازه‌ای میان ذخیره های سرمایه‌ای و سرمایه گذاریهای مربوط به تصدیهای دولت ضرور می گردد .



اصول کلی و روابط حاکم بر تهیه و تنظیم بودجه برنامه به اختصار عبارتند از :

۱- گستره عملیاتی و اجرایی بودجه برنامه مجموعه بسیار متنوعی از امور اقتصادی و اجتماعی را در بر می گیرد که حضور دولت در آن نه براساس الزام های سنتی و تاریخی بلکه به موجب رسالتی است که بایسته گیری از بیشترین امکانات اجتماعی بر عهده دارد . شمول این مجموعه مورد نظر می تواند حسب مورد به طرحهای عمرانی مستقل قابل توجیه یا گروه های هماهنگی از فعالیتهای دولتی در جهت توسعه محدود شود . با آنکه تحت تعابیر مختلفی از برنامه های جامع توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور تمام روابط و ساختار اجتماعی و تولیدی را زیر تاثیر خود بگیرد .

۲- از دیدگاه حقوقی مسئله اساسی تنظیم روابط قوای قانونگذاری و مجریه بر سر تهیه و اجرای این بودجه است . در حقیقت منشا پیدایش برنامه گذاری در صورت کنونی خود - به ویژه در صورت به اصطلاح جامع آن - مربوط به نظامهای توتالیتر و حکومتی است که انباشتهای اصلی سرمایه ای و مالی جامعه را در تصاحب بلامنازع خود دارند . بنابراین ، در کشورهای با ساختار حقوقی ملهم از دموکراسی جهت دهی به فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی جامعه و تعیین محدوده مجاز دولت برای مداخله در این فعالیتها بیشتر از طریق استفاده از ترفندهای قانونی صورت می گیرد زیرا که هرگونه بحث و تصمیم گیری در زمینه برنامه ریزی جامع بمنزله هدفگیری مستقیم ساختار سیاسی کشور خواهد بود . بدین ترتیب ، تصویب برنامه های عمرانی دولت از سوی قانونگذار را می توان به صورت یک موافقت عام و اصولی در نظر گرفت و جواز اختصاصی لازم برای

تخصیص منابع و تائید مصارف را در صورتهای مفهوم تری از تصمیمهای اتخاذ

شده - پروژه - جستجو نمود .

- اصل حاکم در تنظیم بودجه برنامه " اصل تقدم هزینه بر درآمد " است .

- ضرورتهای توسعه و مهمتر از آن ایجاد و حفظ تعادلهای عمومی و کلان اقتصادی ،

توسل دولت به سیاستهای کسر بودجه را توجیه و قابل اجرا می گرداند ، لیکن

تشخیص و تعیین حدود مجاز این کسری به منظور جلوگیری از اثرات منفی آن در

فرایند انباشت و تاخیر توسعه را نادیده نباید گرفت .

- در ایجاد و پذیرش سازمان تشکیلاتی معتبر و مستمر برای بودجه برنامه جای

تردید است . به یقین اجرای برنامه های عمرانی ذخیره ای از نیروی انسانی

متخصص و توان اجرایی و مدیریت جدید را به وجود خواهد آورد ، اما انتقال

این ذخیره پر اهمیت به سازمان تشکیلاتی مستمر دولت - حداقل در مواردی که

نتایج حاصل از اجرای برنامه به صورت وظیفه یا وظایف تازه ای به امور عمومی

دولت منتقل نمی شود و یا آنکه چگونگی مدیریت احداث و ایجاد با مدیریت

لازم برای بهره برداری تفاوت اصولی دارد - استفاده از اینگونه تجربه ها و

تخصص ها را محدود می سازد . این نیروها می توانند تحت یک نظام

تشکیلاتی سیال و غیر ثابت به عنوان بخش پر اهمیتی از منابع قابل تجهیز

برای توسعه در اختیار مدیریت عمرانی کشور قرار گیرند .

- رشد نیافتگی و انتظارهای روز افزون جامعه از دولت عامل اصلی درگسترش بودجه

برنامه است ، که در مقابل آن ، عدم تکافوی منابع و محدودیت امکان استفاده

از سیاستهای کسر بودجه می تواند صورت موازنه مالی بهینه را قابل تصویب

نمایند . اما در این تصویر دو محدودیت عمده دیگر را نیز نباید از نظر دور

داشت . نخست محدودیت مربوط به ظرفیتها و توان اجرایی کشور کسبه دارای

صورت‌های کمی و قابل اندازه‌گیری است . دوم محدودیت مربوط به ظرفیتها و

توان بهره برداری کشور برای پذیرش نتایج حاصل از اجرای برنامه که بر حسب

مورد در بودجه عمومی دولت یا در بخش‌های غیر دولتی انعکاس می‌یابد .

فقدان توجه به این دو عامل محدود کننده در گذشته اخیر را می‌باید یکی از

ریشه‌های اصلی نابسامانیها و مسائل بودجه‌ای کشور و اساس توجیه ضرورت

بازگشت به ظرفیتها دانست .

و بالاخره در بودجه برنامه نیز تفکیک هزینه‌های عمرانی جاری و سرمایه‌ای ،

محاسبه قیمت تمام شده در تبدیل سرمایه‌ها و ارزشیابی جدید آنها برای

نگهداری و محاسبه استهلاک ، سنجش عملکرد برنامه‌های اجرایی و تعهدات

مالی ناشی از آن از زمره مسائلی است که می‌باید در طبقه بندیهای بودجه‌ای

مورد توجه قرار گیرد .

### ۳- بودجه تصدیهای دولت

گروه هزینه - درآمد مربوط به تصدیهای دولت با سابقه‌ای متجاوز از یک قرن حتی از زمان

به ثمر رسیدن نهضت مشروطیت و تهیه و تنظیم بودجه جدید و قانونی برای کشور نیز پیشی می‌گیرد .

تصدیهای دولت که در آغاز به صورت واگذاری امتیازهای بهره برداری از منابع طبیعی و

استعدادهای کشور به خارجی‌ان و برای کسب درآمدهای دولتی بیشتر انجام می‌گرفت ، کم کم پای

دولت را به مدیریت مستقیم موسسه‌های اقتصادی و مباشرت در تولید کالاها و خدمات باز نمود . با

گسترش وظایف دولت و ضرورت اعمال برخی سیاستهای حمایتی و صنعتی و یا تا فین مطمئن پاره‌ای از تولیدات استراتژیک و مایحتاج عامه ، دامنه تصدیهای دولت نیز گسترش یافت ، بطوری که در حال حاضر کارگزارهای متعددی این گروه از وظایف را در قالب واحدهای تولیدی و خدماتی وابسته به دولت برعهده گرفته و در بودجه کل کشور ظاهر می‌شوند . اگر چه تعاریف قانونی مشخصی برای شناسائی و تفکیک شرکتهای دولتی و محدوده عمل آنها پیش بینی گردیده است ، اما از دیدگاه مربوط به تهیه و تنظیم بودجه میانی تصدیهای بخش عمومی عبارتند از :

الف - اختصاص قانونی گستره خاصی از تولید کالاها و خدمات به دولت . در این

رابطه ، خدمات مربوط به هواپیمائی یا کشتیرانی و یا تولیدات برخی از صنایع

سنگین را می‌توان به عنوان نمونه در نظر گرفت .

ب - تولیدات و یا خدماتی که به موجب احکام خاص قانونی در اختیار انحصاری

دولت گذارده شده و این احکام در اساسنامه یا مجوز قانونی برای تشکیل و تاسیس

کارگزاری مورد نظر قید شده است . مانند انحصار دخانیات .

ج - تصدیهای غیرمستقیم دولت از طریق اقرار شرکتهائی که در اجرای یکی از موارد

فوق ایجاد شده باشد ، مانند شرکتهای تابعه سازمان گسترش و نوسازی صنایع

ایران .

د - شرکت های تاسیس شده برای ایجاد و بهره برداری از برخی از تاسیسات و

مستحدثات مربوط به طرحهای عمرانی و یا مواردی که دولت حضور خود را در بعضی از

زمینه های تولیدی و خدماتی مفید تشخیص داده باشد .

ه - مباشرت در مدیریت و یا اداره امور تاسیساتی که مالکیت آنها تحت شرایط و

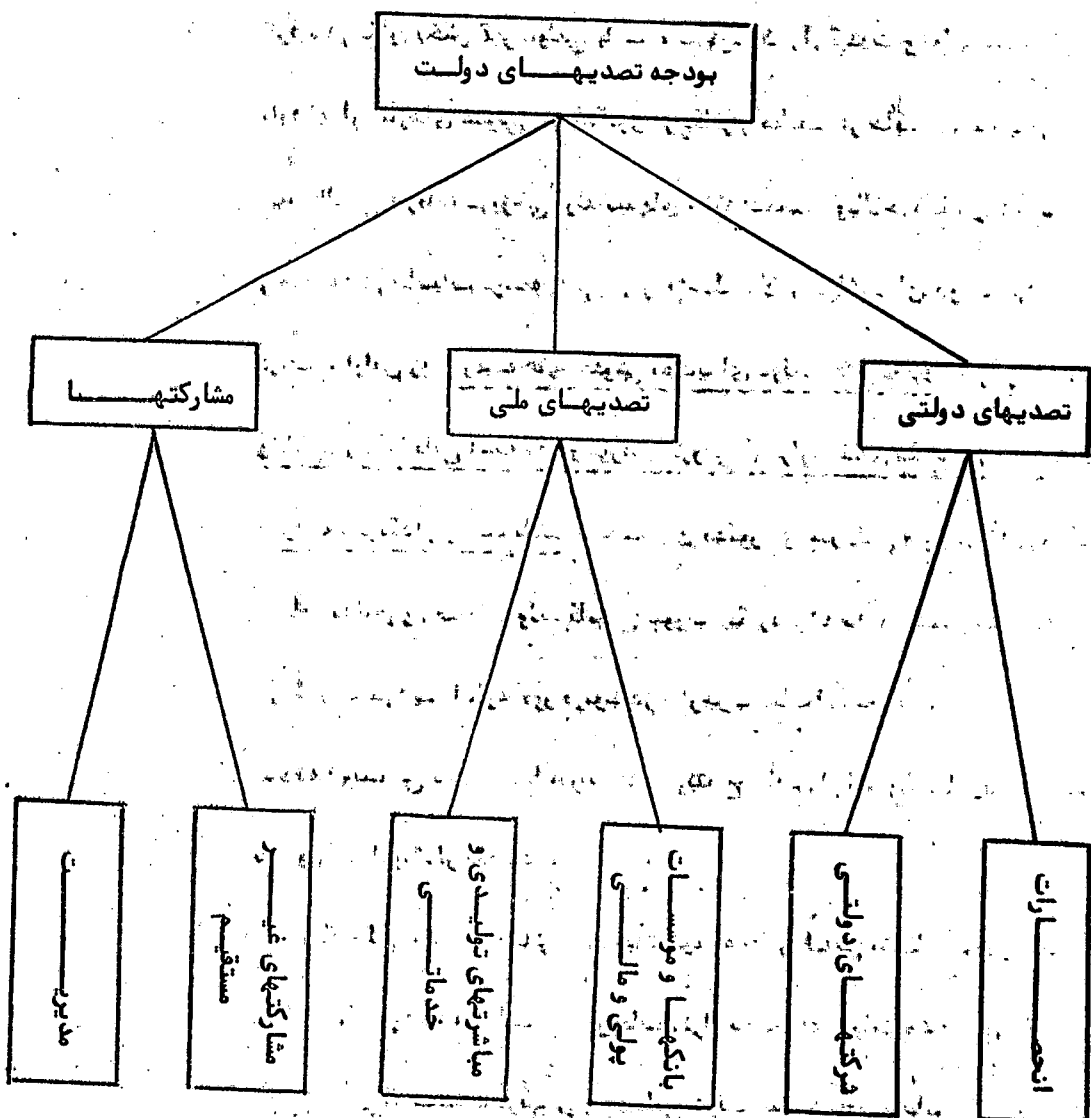
قوانین خاصی در اختیار بخش عمومی گذارده شده باشد .



بدین ترتیب مجموعه وسیعتری از مشارتهای دولت می تواند از دیدگاه بودجه ای مورد

توجه قرار گیرد و بودجه تصدیهای دولت کلیه تشیقاتی را که بدون توجه به درصد سهام متعلقه با

حضور مستقیم یا غیر مستقیم دولت اداره میشوند را در بر خواهد گرفت.



۱- این کلمه را محمد علی جمال زاده در کتاب "گنج شایگان" معادل کلمه Enterprises بکار برده است.

اصول کلی و روابط حاکم بر تهیه و تنظیم بودجه تصدیهای دولت به اختصار عبارتند از :

— ارائه صورت مشخصی به عنوان منشا تصدیهای دولت عملی به نظر نمیرسد . حضور

دولت در فعالیتهای تولیدی و خدماتی دارای علل و انگیزه های متفاوتی است

که ایجاد و بهره برداری از صنایع مادر و سرمایه گذاری در رشته هایی که خارج از

ظرفیت و توان بخش غیر دولتی باشد ، ضرورت کنترل کیفیت و تولید مطمئن

پاره ای از نیازهای عمومی ، جلوگیری از تکثیر و ممانعت از حاکمیت بازار و

سود طلبی سرمایه در برخی از فعالیتهای حائز اهمیت ، و بالاخره تامین درآمد

و مداخله در مناسبات توسعه را می توان از جمله دلایل مبادرتهای دولت در نظر

گرفت . از این رو ، زمینه های حقوقی تصدیهای دولت بطور معمول غیر بودجه ای

و ناشی از مقتضیاتی است که در مورد یا گروهی از موارد خاص مطرح گردیده و به

تصویب قانونگذار رسیده باشد تصدیهای مذکور در شکل کلی خود براساس یک

سرمایه گذاری و تخصیص اولیه قانونی صورت میگیرد و به دلیل عدم استمرار در

هزینه و محدودیت اداره امور مربوط در چارچوب مناسبات تولیدی ، بودجه های

سالانه دولت می تواند صرفا اثرات مالی و نتایج حاصل از اینگونه مبادرتها را به

نقد و رای قانونگذار بگذارد .

— از دیدگاه مالی ، نتیجه نهائی این مبادرتها که بطور طبیعی انتظار میرود مثبت و

دارای مازاد بودجه ای باشد ، در خالص تراز تصدیهای دولت مشخص می گردد .

منابع حاصل از عملیات تولیدی و خدماتی دولت پس از وضع ذخائر و اندوخته های

قانونی و مالیاتها به صورت سود سهام به مصرف تامین نیازهای توسعه و

سرمایه گذاری جدید اختصاص می یابد .

- تصدیهای دولت نوع خاصی از مدیریت و مسئولیت سازمانی را ایجاب میکند که از مسئولیت مستقیم هریک از وزراء جدا بوده و در قالب مسئولیت جمعی دولت قابل تصور است . این مسئولیت به مثابه حقوق دارندگان سهام در شرکتهای سهامی ، مداخلات دولت را به بررسی و تصویب خط مشیها ، تعیین مدیریت ، اتخاذ تصمیم نسبت به چگونگی عملکرد و یا برنامه های اجرائی در چارچوب اساسنامه قانونی واحد متصدی مربوط محدود می گرداند . از این رو ، شاید اطلاق نام سازمان دولتی و تسری مقررات مربوط به حاکمیت دولت نسبت به کارگزاران تصدیهای تولیدی و خدماتی عاری از فایده باشد .

- در بررسی گروه بودجه ای تصدیهای دولت رعایت اصول مربوط به تقدم هزینه ها یا درآمدها چندان قابل طرح بنظر نمیرسد . در مقابل می توان بسا استفاده از قابلیت توجیه عملیات در نیل به هدفهای مورد نظر ، " ضرورت صحت تخصیض منابع " را به عنوان یک اصل مطرح نمود . گسترش تدریجی تصدیها در بخش عمومی و تمایل فزاینده دولت برای حضور در فعالیتهای تولیدی و خدماتی از طریق اثرات دو عامل محدود کننده تعدیل می شود . این دو عامل عبارتند از لزوم کسب مجوز قانونی برای ورود در زمینه های جدید و ضرورت تامین اعتبار از طریق بودجه برای سرمایه گذاری و یا انتقال سهام مربوط .

- پذیرش طبقه بندی پیشنهادی و تمهید مقدمات قانونی برای اجرای آن سبب وسعت اطلاعات بودجه گردیده و دولت می تواند با در اختیار داشتن درصدهای متغیری - به عوض شرط حداقل ۵۱ درصد کنونی - از سهام واحدهای تولیدی و خدماتی ، حضور خود را در فعالیتهای اقتصادی کشور گسترش دهد و با تلفیق

موثر مدیریت در بخش عمومی و غیر عمومی جهت گیریهای بخش اخیر را در

جریانهای توسعه تحت کنترل و نظارت بیشتری قرار دهد .

در تنظیم صورتهای بودجه ای مربوط به تصدیهای دولت ، طبقه بندی ماهیوی

اطلاعات و تعیین هزینه های جاری ، سرمایه گذاری ثابت ، حساب تولید ،

استهلاک ، ذخائر سرمایه ای و مانند آن نیز لازم خواهد آمد .

#### ۴ - بودجه توزیعی و تامین اجتماعی

گروه هزینه - درآمد مربوط به بودجه توزیعی و تامین اجتماعی مجموعه وسیعی از عملیات

دولت را در بر می گیرد که به طور مستقیم مربوط به ایفای نقش توزیعی بودجه است . اگر چه تاثیر

وجوه مختلف بودجه ای دولت در توزیع مجدد درآمد جامعه غیر قابل انکار بوده و عملیات مربوطه به

امور عمومی ، برنامه ، و تصدیهای دولت هر کدام بخشی از جریانهای توزیعی را به انجام میرسانند

لیکن سیاستگذاری در این زمینه و تعدیل و تصحیح آثار توزیعی گروه های مختلف هزینه - درآمد

یاد شده موضوع مستقلی است که در این گروه از بودجه کل کشور مورد توجه قرار می گیرد .

سیاستهای توزیعی و بودجه های تامین اجتماعی علیرغم مشابهتهای فیمابین و قابلیت

تلفیق در گروه واحدی از هزینه - درآمد ، از دو جهت با یکدیگر متفاوت به نظر میرسند . نخست آن

که سیاستهای توزیعی بطور معمول کوتاه مدت و ناظر به مسائل درآمد و مصرف جاری و درچارچوب

ضرورتهای روز اتخاذ می گردد ، درحالی که تامین اجتماعی در جستجوی تحقق امکانات مشخصی

درآینده و نوعی سرمایه گذاری مشروط به شرایط خاص می باشد ، بدین سبب ، قرارهای تامین

اجتماعی اعم از داوطلبانه یا اجباری را می توان به صورت یکی از انواع قراردادهای بیمه ای در نظر

گرفت . تفاوت دوم بیشتر متوجه بروز محتمل وجوهی از افتراق و تعارض در هدف و نتیجه این دو

جریان می باشد ، زیرا تحقق پاره ای از شرایط تامین اجتماعی می تواند با سیاستهای توزیعی در اصطکاک قرار گرفته ، و علی الاصول با فرض اطمینان از توفیق سیاستهای توزیعی ، امور مربوط به تامین اجتماعی بخشی از اعتبار خود را از دست می دهد .

در هر حال ، روشهای مختلفی که در نظام بودجه ای کنونی کشور برای تحقق هدفهای توزیعی و تامین اجتماعی دولت مورد استفاده قرار می گیرد عبارتست از :

الف - در زمینه تامین اجتماعی مقررات مربوط به سازمان تامین اجتماعی ، مقررات

مربوط به سازمان بازنشستگی کشوری و نیز مقررات بازنشستگی اختصاصی برخی از

سازمانها و موسسات دولتی را میتوان در نظر گرفت . مقررات سازمان تامین

اجتماعی ، رده های شغلی کارگری بخش های دولتی و غیر دولتی و همچنین

سایر رده های استخدامی غیر کارفرمایی در بخش غیر دولتی را شامل می گردد ،

درحالی که ضوابط سازمان بازنشستگی کشوری صرفا ناظر بر مستخدمین مشمول

قانون استخدام کشوری است . علاوه بر آن ، متجاوز از ده صندوق بازنشستگی

مستقل با استفاده از روشهای تقریبا متفاوتی ، شاغلین برخی از سازمانهای

دولتی را تحت پوشش گرفته اند .

ب - وظایف توزیعی مستقیم دولت که صورت سازمان یافته آن به طور عمده محدود

به " طرح شهید رجائی " و پاره ای از برنامه های سازمان بهزیستی کشور

می گردد . اگر چه اهمیت نقش توزیع مستقیم و غیر متمرکز بخش ویژه ای از

وجه عمومی - چنانچه اشاره شد - در نظام مالی ایران از گذشته دور مسنود

توجه بوده و یکی از وظایف اصلی " نهاد مذهبی " بشمار می آمده است ، اما

در حال حاضر به دلیل فقدان اطلاعات مربوط به نحوه جمع آوری و مصارف حتی

قابلیت برآورد و تخمین اینگونه وجوه ، اعمال هر گونه سیاست توزیعی مستقیم

برای دولت خالی از اشکال نخواهد بود . در این زمینه شاید تجدید نظر

در محتوای برنامه نظارت بر اوقاف و تعمیم و تسری آن به محدوده منابع موضوع

این وظیفه اساسی بودجه ای بتواند حقوق مدیریت جامعه را در گسترش عدالت

اجتماعی احیاء و بازسازی نماید

ج - و سرانجام نوع دیگری از مداخلات توزیعی را به صورت غیر مستقیم و از طریق

ورود دولت در نظام قیمتها می توان در نظر گرفت که مجموع ----- ای از

سیاستگذاریهای مربوط به انواع کمکهای مالی ، سهمیه بندی در توزیع ، پرداخت

سویسد و دریافت مابه التفاوت و مانند آنها را در بر می گیرد . حتی در

موارد متعدد دیگری نظیر اتخاذ تدابیر حمایتی ، سیاستهای تشویقی ، وضع

مالیاتهای غیر مستقیم ، و تعیین برابریهای ارزی که معمولا ملاحظات غیر از

هدفهای توزیعی در نظر است ، آثار ثانوی و بسیار پر اهمیت آنها در توزیع مجدد

و غیر مستقیم درآمدها را نادیده نمیتوان گرفت . کاربرد اینگونه سیاستها که

اثرات چند جانبه آن دولتتها را با آمیزه ای از مسائل و اثرات متقابل و مبهم

روبرو می کند ، هنگامی دارای فایده مورد انتظار خواهد بود که از پشتیبانی یک

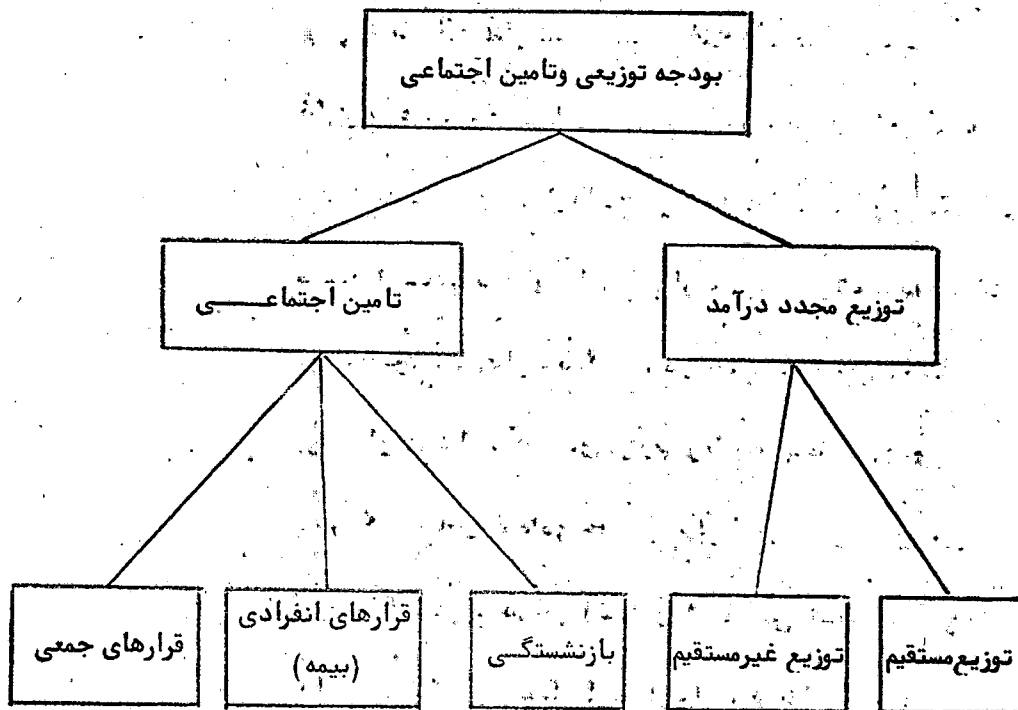
نظام تشخیص و وصول مالیاتی کارآمد برخوردار باشد . در غیر این صورت بخشی

از سیاستگذاریهای متناسب در جهت تسهیل و تسریع توسعه اقتصادی منشا اثرات

ناخواسته ، غیر مطلوب و ضد توزیعی در جامعه خواهد شد .

اصول کلی و روابط حاکم بر تهیه و تنظیم بودجه توزیعی و تامین اجتماعی به اختصار

عبارتند از :



ببرخورداری از مزایای تامین اجتماعی و سیاستهای توزیعی راه حلهای مناسبی در برابر مشکلات اجتماعی جهان امروز ارائه کرده است. مزایای یاد شده سهم منصفانه ای از تولید ملی را به عنوان "حق مسلم" اجتماعی و فرهنگی گروههایی از جامعه و به منظور تامین رشد و اعتلاء شخصیت انسان تخصیص می دهد. نسبتهای لازم الرعایه ای که براساس تاکید شریعت و از طریق کارگزاری دولت برای تشخیص، ایصال و وصول بکار گرفته می شود، مبین حداقل سهم منصفانه یاد شده و منشأ برقراری فواصل طبقاتی قابل پذیرش اجتماعی است.

— استفاده از عنوان " حق " برای برخورداری از سیاستهای توزیعی و تامین اجتماعی

مستلزم پذیرش ضمنی دو نکته اساسی نیز می باشد . نخست آنکه بخلاف تصور

برخی از اقتصاد دانان — و همچنین بخلاف آنچه که در نخستین بخش این

گزارش به عنوان تجربه های حاصل از فرایند توسعه در کشورهای پیشرفته صنعتی

آمده است — ایجاد تعادل نسبی بین امکانات اقتصادی و شرایط زندگی گروههای

مختلف اجتماعی با ضرورتهای ناشی از تامین رشد و ثبات در مابینت و منافات،

نخواهد بود ، به عبارت دیگر ، از دیدگاه نهاد مذهبی ، استفاده از ابزار

بودجه ای در نیل به هدفهای توزیعی و تامین اجتماعی بهیچ روی با حدود

پیشرفتگی و تکامل اقتصادی جامعه و میزان اعتبار نظریه های مربوط به لزوم یا عدم

لزوم دخالت دولت در امور اقتصادی و اجتماعی ارتباط نداشته و به صورت یک وظیفه

اصلی و پر اهمیت در پیشاپیش بسیاری از دیگر وظایف دولت و از جمله تامین

رشد و توسعه قرار می گیرد . نکته دوم آن که در رابطه با استیفای این حق ،

هر گونه تعلل یا اغماض در تشخیص و وصول و یا بصارف غیر مجاز منابع اختصاصی

این گروه بودجه ای ، می تواند به عنوان حرکتی غاصبانه و یا سوء مدیریت در

استفاده از ابزار بودجه برای توزیع مجدد درآمد و تعمیم عدالت اجتماع

قلمداد شود . از این رو ، ریشه های بسیاری از نابسامانیهای اجتماع

نابرابریهای طبقاتی را می باید در سیاستهای جستجو نمود که به دلیل عدم

توفیق دولتها در شناخت و یا کاربرد توزیعی صحیح بودجه بر جامعه تحمیل

می گردد .

— اصل حاکم در تهیه و تنظیم بودجه توزیعی و تامین اجتماعی " اصل موازنه —



هزینه ها و درآمدها است. بدین سبب، وجود هرگونه کسری یا مازاد بودجه ای

در این گروه از درآمد - هزینه از دیدگاه نظری غیر قابل توجیه بوده و نشان

دهنده نوعی عدم تعادل در سیاستهای اجرایی می باشد.

- رعایت نسبتهای حداقلی که از دیدگاه نهاد مذهبی در تامین منابع و چگونگی

مصارف توزیعی وجود دارد، در تنظیم روابط میان قوای قانونگذاری و مجریه

تأثیر می گذارد، از این رو، محدوده عمل تنظیم و اجرای وظایف توزیعی

بودجه اعم از مستقیم و غیر مستقیم را براساس روشهای معین و در قالب

امکانات متغیر مالی و اقتصادی جامعه، می باید در صلاحیت انحصاری مدیریت

دولت، و انعکاس مالی آن در سند بودجه را صرفاً به دلیل رعایت اصل جامعیت

و توسعه جنبه های اطلاعاتی آن دانست. این روش که از جنبه های مختلف

عملیات توزیعی و تامین اجتماعی قابل ملاحظه خواهد بود، ضمن حفظ استقلال

دولت در تحقق هدفهای مربوط نتایج حاصل از اجرای برنامه های توسعه

اقتصادی و حدود موفقیت در آنها را نیز قابل ارزیابی می نماید.

#### ۵- بودجه خدمات خاص

گروه هزینه - درآمد مربوط به خدمات خاص موضوع تنظیم روابط دولت و موسسات

عام المنفعه مانند شهرداریها و بسیاری از انجمنها و ارگانهائی است که در کنار دولت و فارغ از

هدفهای انتفاعی، تامین نوع ویژه ای از خدمات مورد نیاز جامعه را بر عهده می گیرند. علاوه بر آن

قسمتی از خدمات جانبی دستگاههای دولتی که در حال حاضر از طریق درآمدهای اختصاصی

دستگاههای مذکور تامین شده و به مرحله اجرا درمی آید نیز می تواند مشمول اصول و روشهای

اجرایی این بخش از بودجه کل کشور قرار گیرد. مسائل ومقررات حاکم در این گروه از ابعاد

مختلف حقوقی، مالی، و سیاسی تابع هیچیک از قوانین عمومی بودجه ای نبوده و در هر مورد

مشمول ضوابط و سیاستگذاریهای مربوط می گردند.

#### ۶- نقل و انتقالهای مالی و تامین موازنه

انتظامات مالی و ارائه آثار پولی و مالی بودجه کل کشور و همچنین چگونگی تامین منابع

برای مصارف مشخص موضوع این گروه از هزینه - درآمد است که در چارچوب نظام حسابهای ملی

شکل می گیرد. همچنین نقل و انتقالهای پولی، برقراری موازنه (کسری - مازاد) و بالاخره بررسی

دیون منتقله و استقراض دولت نیز در این بخش از بودجه کل کشور انجام می گیرد.

#### ۷- بودجه کل کشور

تجزیه و بازسازی نظام بودجه ریزی کشور در قالب گروه های مستقل هزینه - درآمد

عملیات دولت را در ارتباط با اهداف و کیفیتهای مختلف دسته بندی کرده و قابل سیاستگذاری

می نماید. اما باید در نظر داشت که طرح پیشنهادی برای ساختار و سازمان بودجه ای ایران تا

این مرحله به تهیه و تنظیم سند بودجه محدود گردیده است. به عبارت دیگر، تا به حال محور

اساسی در ملاحظات بودجه ای مربوط به شناسائی "محدودیتهای نظام" و تاثیر این محدودیتها

در شیوه های طبقه بندی و ارائه اطلاعات بوده است، تا بعد از ارائه صورتهای نهائی برای بررسی،

و تصویب، بتوان مباحث و مسائل مربوط به اجرای مالی و عملیاتی بودجه، کنترلهای بودجه ای،

چگونگی ارزیابی و سنجش عملکرد برنامه های اجرائی، و بالاخره ضرورت طراحی و ایجاد نظام

اطلاعاتی فرایند بودجه ای کل کشور را مطرح ساخت.

نکته دیگر آن که در ساختار نظام بودجه ای کشور می باید به تفاوتهای موجود در شکل و

محتوای سند بودجه توجه دقیق نمود، اشکال و صورتهای معمول و طبقه بندی شده عبارت از قالبهای ایجاد و ارائه اطلاعات است، در حالی که محتوای عملیاتی و اجرایی عبارت از انتخابهای مشخصی است که با توجه به موقعیت خاص اجتماعی و اقتصادی جامعه صورت گرفته و به اعتبار زمان و منابع قابل تغییر می باشد، به عنوان مثال، آموزش و پرورش می تواند در زمانی موضوع بودجه خدمات خاص و در زمان دیگری مربوط به بودجه برنامه باشد، و یا آن که تحت تعبیر و تفسیرهای یکسره به بودجه عمومی دولت انتقال داده شود. بنابراین جایگزینی و یا نقل و انتقال عملیات بودجهای از گروهی به گروه دیگر مسئله ای است که با توجه به احوال اقتصادی و مالی جامعه عملی، ضروری و حتی قابل پیش بینی و برنامه گذاری می نماید.

نکته سوم موضوع سازگاری سازمان اجرایی و تشکیلات دولت با خط مشیها و عملیات مختلف در هر قسمت است. سازمان بودجه ای پیشنهادی دگرگونیهای وسیعی را در نظام اداری ایران ضروری می گرداند. از این رو، تشریح و توضیح چارچوب مربوط به ساختار و سازمان بودجهای مورد نظر، ابهاماتی را در رابطه با چگونگی تنظیم و اجرای بودجه های متفاوت به وسیله سازمان اداری موجود در کشور بر خواهد انگیخت.

چهارم آن که اجرای سازمان بودجه ای پیشنهادی اختلاط موجود در منابع را از میان بر خواهد برداشت و با فرض ضرورت رعایت کیفیتهای مختلف منابع و اختصاص هر یک به گروه هزینه مربوط، تصمیم گیریهای بودجه ای را تحت نظم جدیدی در می آورد و پذیرش هر هزینه جدید را منوط به ارائه منابع متناسب می گرداند.

و بالاخره نکته پنجم آن که محدودیتهای احتمالی منابع و یا لزوم اتخاذ سیاستهای انقباضی (یا انبساطی) و یا بطور کلی اعمال هر گونه سیاستهای مالی در این نظام پیشنهادی قابلیت های جدیدی را مطرح می نماید، با اهمیتها و اولویتهای متفاوتی که گروههای هزینه - درآمد

یاد شده خواهند داشت ، اتخاذ سیاستهای انقباضی - به عنوان مثال - به منابع محدود سازی ، توقف ، و یا حذف عملیاتی خواهد بود که در سلسله مراتب گروههای هزینه - درآمد دارای بیشترین ضعف بوده و یا کمترین اولویت را به خود اختصاص داده باشند .

هیچیک از ملاحظات فوق در چارچوب روشهای موجود تنظیم و اجرای بودجه مطرح نیست . در حال حاضر ، حتی با فرض انصراف از گسترشهایی که به لحاظ مسئولیتهای روز افزون دولت به بودجه تحمیل می گردد ، هیچگونه تضمین قابل قبولی برای تداوم حجم و نوع فعالیتهای دولتی در آینده - نه چندان دور - وجود ندارد . آیا دولت میتواند پوشش کنونی تحصیلی در مقاطع ابتدائی ، راهنمایی ، و متوسطه را در یک میان مدت قابل پیش بینی حفظ نماید ؟ در صورت فقدان این توانائی ، آیا میزان مخرومیت تحصیلی تا چه میزان افزایش خواهد یافت ؟ آیا با توسل به شیوه های جایگزین دیگری می توان خسارتهای ناشی از این نارسائیهها را به حداقل ممکن رساند ؟ ساختار نظام بودجه ریزی و بودجه کل کشور می باید به گونه ای تنظیم و اجرا گردد که قابلیت گسترش و باکاهش محدوده عملیاتی دولت با توجه به مقتضیات اقتصادی و اجتماعی را ایجاد نماید .

تأمین نقطه نظرهای یاد شده مستلزم بازگشت به مفاهیم جدید و تعریف بودجه ریزی به عنوان یک هرم اطلاعاتی است که به صورت ابزار اصلی اداره امور جامعه در اختیار دولت قرار می گیرد . تصمیم گیری به کمک این ابزار در مدیریت استراتژیک ، برنامه ریزی و تخصیص منابع را تحت کنترل در می آورد و با استمرار در مبادله اطلاعات ، ارتباط رده های مختلف مدیریت و ارزیابی برنامه های اجرایی به منظور بازنگری و تصحیح تصمیمهای اتخاذ شده را مقدور می سازد .<sup>۲</sup> صورتهای بیش و کم متشابهی از این نظام تحت عنوان نظام برنامه - بودجه در بسیاری از کشورهای

جهان به تدریج به مرحله اجرا درآمده و به کمک دستاوردهای ضمن اجرا ، کنترل‌های مالی به کنترل‌های مدیریت و تخصیص های سازمانی به تخصیص های عملیاتی مبدل گردیده و هدفگذاری در بودجه — براساس هزینه — عملیات — بازده را مقدور گردانیده است ، تصویر مقطع مشخصی از این هرم اطلاعاتی پویا ، با توجه به ویژگیهای مختلف گروههای هزینه — درآمد و با رعایت اصول کلاسیک بودجه نویسی را می توان به عنوان " سند بودجه کل کشور " به نقد و رای قانونگذار گذارد . اطلاعات تلفیق شده موضوع این سند با توجه به " محدودیتهای عملکرد " شکل می گیرد .

#### بخش چهارم

##### حوزه های مطالعاتی منتخب و هدفهای مربوط

فرایند بودجه ریزی کشور از طریق توجه و تاکید بر دو گروه از محدودیتهای عمده یعنی

" محدودیتهای نظام " و " محدودیتهای عملکرد " مورد بررسی قرار گرفت و براساس یک هرم

اطلاعاتی مفروض ، سند بودجه به عنوان برش مناسبی از این هرم در نظر گرفته شده تا روابط و آثار

متقابل محدودیتهای یاد شده را در قالبهای معین اطلاعاتی برای شناسائی ، تصمیم گیری ، و اجرا

در اختیار مدیریت امور جامعه قرار دهد . از این رو ، صورتهای بودجه ای یا حداقل

" محتوای قانونی سند بودجه " را می باید بگونه ای انتخاب و تنظیم نمود که در حرکت اطلاعاتی

از راس هرم ، سیاستگذاریها و خط مشیهای که با توجه به محدودیتهای نظام اتخاذ گردیده است ،

در قالب اطلاعات مندرج در سند بودجه به مدیریت اجرایی انتقال یابد و در مقابل ، مشکلات

اجرائی و مسائل ناشی از محدودیتهای عملکرد نیز در بازگشت اطلاعات و حرکت از قاعده هرم ،

برای تصحیح سیاستهای انتخاب شده در اختیار مسئولین قرار گیرد .

چنانچه اشاره شد ، شناسائی و بررسی آثار محدودیتهای مذکور مستلزم ورود در

حوزه های مطالعاتی مختلفی در زمینه مربوط به تشکیلات اداری و مالی کشور است ، لیکن نظر به

محدودیت این مرحله از مطالعه به ارائه طرح کلی ساختار و سازمان بودجه ای کشور ، حوزه های

منتخب مطالعاتی نیز با هدف اصلی بررسی و معرفی محدودیتهای نظام و تاثیر آن در سازماندهی

سند بودجه به موارد مشخصی محدود گردیده است . گزارش جامع و نتایج به دست آمده از هر یک

از این حوزه های مطالعاتی موضوع پیوستهای ششگانه گزارش حاضر قرار گرفته و در این بخش فقط

به معرفی مختصر هدف ، چارچوب مطالعه و حدود پیشرفت کار اکتفا شده است .

۱- بودجه اقتصادی \*

الگوهای کوتاه مدت پیش بینی، سنجش سیاست گذاری (یا بودجه اقتصادی) از ابزارهای مهم تهیه گزارش اقتصادی سال می باشند، و اینگونه گزارش ها ضمن تجزیه و تحلیل وضع اقتصادی گذشته و پیش بینی گرایش های آینده، مبنای لازم برای اتخاذ تدابیر و سیاست های مالی (عمدتاً بودجه ای) و پولی در رویا روئی با گرایش های منفی را فراهم می آورند. بنابراین در حاشیه مطالعاتی که درباره چگونگی تنظیم سند بودجه و منابع و مصارف آن انجام می گرفت، گروهی نیز مامور گردید تا امکانات تنظیم و تدوین الگوهای از این دست را برای کشور بررسی کند.

هدف: هدف مطالعه چنانکه پیشتر نیز اعلام شده بررسی چگونگی تهیه مستمر "بودجه اقتصادی" در چارچوب حسابهای ملی بکمک الگوهای اقتصاد سنجی است. این بررسی به اثرات سیاست های مالی، مالیاتی و پولی دولت در دیگر متغیرهای مهم اقتصادی مانند تورم، بیکاری و کسری (یا مازاد) - تراز پرداختها می پردازد، و شاید بتواند وسیله ای باشد تا بودجه سالانه مالییه عمومی به برنامه های میانمدت عمرانی پیوند یابد.

مطالعات لازم: همانطور که در گزارش پیشین نیز آمده مطالعات لازم برای برآورد ن

هدف بالا به اجمال عبارتند از:

---

۳- اعضاء گروه مطالعاتی "تهیه بودجه اقتصادی" عبارتند از:

- ۱- آقای دکتر فیروز توفیق
- ۲- آقای محمد علی حقی
- ۳- خانم دکتر فیروزه خلعت بری
- ۴- آقای دکتر محمد جعفر مجرد
- ۵- آقای محمد هادی مهدویان

مسئولیت هماهنگی این مطالعه و تنظیم ارتباط با شورای هدایت پروژه را آقای دکتر فیروز توفیق بر عهده گرفته اند.

(یکم) - بررسی و گسترش چارچوب حسابهای ملی (تهیه پایه اطلاعاتی) .

(دوم) - بررسی تجربه کشورهای دیگر در زمینه تنظیم بودجه اقتصادی و تدوین

الگوهای کوتاه مدت پیش بینی ، سنجش و سیاست گذاری .

( سوم ) - بررسی و تهیه نرم افزار برای رایانه .

( چهارم ) - تدوین الگوی کوتاه مدت پیش بینی ، سنجش و سیاست گذاری برای

ایران .

بدیهی است که پس از تدوین الگوی نهائی مباحث دیگری چون اجرای آزمایشی ،

زمانبندی تهیه بودجه اقتصادی به محاذات برنامه زمانی تهیه حسابهای ملی و بودجه مالیه عمومی ،

مستند کردن و تهیه راهنمای استفاده از سیستم و سرانجام و در صورت لزوم تهیه برنامه آموزش ،

مطرح خواهند بود .

پیشرفت کار : در اجرای هدفهائی که گذشت گروه بررسی بودجه اقتصادی پس از

تشکیل و فراهم آوردن مقدمات کار ، در کلیه زمینه های یک تا چهار فوق اقدام

به بررسی کرده است . برخی از این بررسی ها برای بحث داخلی و احتمالا

استفاده علاقمندان بیرون از گروه تکثیر نیز شده است . اسناد تکثیر شده

عبارتند از :

(یکم) - روش های تنظیم حسابهای ملی در ارتباط با بودجه

- تعاریف و مفاهیم حسابداری اقتصادی و بودجه و ارتباط آنها بایکدیگر .

- تفکیک دریافتیهای حاصل از بهره برداری از نفت در حسابهای دولتی

( توجیه نظری ) .



برآورد ارزش تولید و ارزش افزوده نفت .

- سازوکار مالی ( انطباق حسابهای ملی ، آمارهای مالی کشور و راهنمای (GFS)

یا بودجه استاندارد) شامل ۱۰ پیوست به شرح زیر :

پیوست شماره ۱ - شرح تفصیلی نمایش اقلام بودجه استاندارد بخش عمومی

در چهار حساب

پیوست شماره ۲ - شرح تفصیلی نمایش اقلام حساب تولید دولت در بودجه

استاندارد

پیوست شماره ۳ - شرح تفصیلی نمایش اقلام حساب درآمد و هزینه دولت

در بودجه استاندارد

پیوست شماره ۴ - شرح تفصیلی نمایش اقلام حساب انباشت سرمایه دولت

در بودجه استاندارد

پیوست شماره ۵ - شرح تفصیلی نمایش اقلام حساب تامین منابع مالی بخش

عمومی در بودجه استاندارد

پیوست شماره ۶ - شرح تفصیلی نمایش اقلام درآمد بودجهای ایران در -

بودجه استاندارد

پیوست شماره ۷ - شرح تفصیلی نمایش اقلام درآمد بودجه استاندارد در

بودجه ایران

پیوست شماره ۸ - شرح تفصیلی نمایش اقلام لیست شرکتهای دولتی سودده

وزیان ده در بودجه سال ۱۳۶۴

پیوست شماره ۹ - شرح تفصیلی نمایش اقلام درآمد بودجه سال ۱۳۶۴ کل

کشور برحسب کدهای بودجه استاندارد.

پیوست شماره ۱۰ - شرح تفصیلی نمایش اقلام قالب ریزی تفکیکی درآمد

بودجهی سال ۱۳۶۴ در حساب درآمدهای دولت .

- ارزیابی سیاست تبصره بندی در بودجه .

( دوم ) تجربه کشورهای دیگر در الگوسازی برای بودجه اقتصادی

در این زمینه نتیجه بررسی ها غالبا انتشار نیافته ، تنها گزارش تکثیر شده

عبارتست از :

- نقدی بر الگوی استار STAR ( فرانسه ) .

( سوم ) برخی نتایج نهائی مطالعات

در این زمینه ، چون قرار براین بود که الگوی بودجه اقتصادی از نظر هماهنگی

بخشها و فعالیتهای گوناگون مبتنی بر الگوی داده ها و ستانده ها باشد ، به

تهیه الگو و محاسبات وابسته بدان اولویت داده شد . جدول ها و گزارش هایی

که تاکنون تهیه شده اند عبارتند از :

- جدول داده ها و ستانده های اقتصاد ایران در سال ۱۳۶۴ .

- جدول افزوده بازرگانی سال ۱۳۶۴ .

- جدول افزوده حمل و نقل سال ۱۳۶۴ .

- جدول ( ماتریس ) واردات سال ۱۳۶۴ .

- جدول داده ها و ستانده های اقتصاد ایران در سال ۱۳۶۴ ( به قیمت

تولید کنندگان ) .

- محاسبه جدول داده ها و ستانده های سال پایه (۱۳۵۳) به قیمت های

روز :

- الگوی R.A.S برای بروز آوردن داد و ستد میان صنایع ( بصورت

برنامه ماشینی ) .

( چهارم ) مطالعات در دست تکمیل

علاوه بر آنچه گذشت اطلاعات زیر نیز تقریباً آماده انتشار می باشند ، اما

هنوز ماشین نویسی و تکثیر نشده اند و یا ثبت آنها بر روی رایانه ( تشکیل

پایه اطلاعاتی ) خاتمه نیافته است :

- چهار حساب تولید ، انباشت ، هزینه و درآمد و دنیای خارج برای کشور :

- سری های زمانی بودجه بر حسب طبقه بندی GFS (شامل اقلام عمده) :

- سری های زمانی درآمد و هزینه بودجه برای سالهای ۱۳۵۳ - ۱۳۶۴ .

- سری های زمانی آمارهای مهم پولی ، مالی ، ارزی ، بازرگانی خارجی و

حسابهای ملی حتی المقدور برای دوره ۱۳۳۸ به بعد ( در این زمینه

مقدمات تبدیل پایه اطلاعاتی ماشینی فراهم آمده است ) .

- گزارش روش R.A.S. برای بروز آوردن جداول داده ها و ستانده ها و

کاربرد آن در تهیه جدول ۱۳۶۴ کشور .

- بررسی ویژگیهای الگوها در کشورهای گوناگون (تنظیم جدول مقایسه ای

اطلاعات ساده : تعداد متغیرهای درونی و برونی ، تعداد معادله ها ،

روش برآورد پارامترها ....)

برنامه آینده : با توجه به آنچه قرار بود انجام بگیرد و آنچه تاکنون انجام شده ،

می توان برنامه آینده گروه را بدین شرح خلاصه کرد :

— تکمیل اطلاعات آماری پایه در موارد لزوم ( زیرا آمارها و اطلاعات اساسی

فراهم شده اند ) .

— تهیه الگوی نهائی تنظیم بودجه اقتصادی .

#### ط- ۲ — بودجه و متغیرهای پولی \*

از عوارض مهم عدم تعادل میان حجم پول و تولید در اقتصاد تورم است که این پدیده

می تواند واجد آثار نامطلوب در سیستم اقتصادی ، منجمله موجب اختلال در توزیع نامطلوب منابع

در اقتصاد گردد . هر چند عامل رشد در تولید ملی در میزان نرخ تورم تاثیر دارد ، لکن ، براساس

تئوری اقتصادی که از نظر تجربی نیز در کشورهای دیگر باثبات رسیده ، تورم کلا یک پدیده پولی

بوده و در عین حال ، در بلند مدت حجم پول ( نقدینگی ) عمده ترین عامل تعیین کننده سطح

عمومی قیمت ها و یا میزان تورم در اقتصاد می باشد . مطالعات متعدد در این زمینه نشان میدهد

که رابطه مستقیم و باثباتی میان نرخ رشد حجم پول ( نقدینگی ) و نرخ تورم وجود دارد . چنانچه

رابطهای از نظر عموم بقدری پذیرفته شد ، که جزء دانش عمومی مردم گردیده و از دیدگاه مردم این

نرخ ملازمه با نرخ رشد نقدینگی ، دارد . هر چند ، ممکن است عوامل متعددی بر رشد نقدینگی و

۳ — اعضاء گروه مطالعاتی " بودجه و متغیرهای پولی " عبارتند از :

۱ — آقای دکتر امیر هوشنگ امینی

۲ — خانم هما باقی

۳ — آقای دکتر محمدرضا شجاع الدینی

۴ — آقای چنگیز طوفان

۵ — آقای دکتر داوود قاسم زاده

۶ — آقای فرهنگ فضلی

۷ — آقای دکتر حسین مهدوی

۸ — آقای دکتر محسن نوربخش

مسئولیت هماهنگی این مطالعه و تنظیم ارتباط با شورای هدایت پروژه را آقای دکتر محسن نوربخش برعهده گرفته اند .

مالا بر نرخ تورم موثر باشند ، لکن ، در کشور ما طی سالهای اخیر کسری بودجه دولت عامل اصلی رشد نقدینگی و مالا تشدید تورم بوده است .

با توجه به این مراتب و همانطوریکه قبلا گزارش شده است ، بررسی حاضر ، تهیه مدل اقتصاد سنجی فراگیر و پویا برای تعیین اثرات نهائی بودجه دولت بر متغیرهای کلان اقتصاد بالاخص بر نرخ تورم از طریق تاثیر بر متغیرهای پولی را هدف خود قرار داده است . بعبارت دیگر ، عمده ترین هدف این مدل ، سنجش آثار تورمی ناشی از اجرای بودجه دولت از طریق تاثیر آن بر متغیرهای پولی می باشد . برای حصول به این هدف ، آثار تک تک اقلام هزینه های واقعی و درآمدهای واقعی دولت بر متغیرهای پولی مورد مطالعه قرار خواهد گرفت .

بودجه های سالهای اخیر دولت ، عمدتاً بدلیل داشتن کسری ، تاثیر قابل ملاحظه ای بر رشد نقدینگی داشته و نظر به اینکه این کسری از محل منابع سیستم بانکی و بالاخص از محل منابع بانک مرکزی تامین شده و لذا ، بودجه های مذکور موجب بسط پایه پولی و نهایتاً منجر به رشد نقدینگی قابل ملاحظه ای می گردد . در تائید این مطلب یاد آوری می نماید که در اثر تامین این کسرها مستمر از محل منابع بانک مرکزی ، خالص بدهی دولت به بانک مرکزی از ۲۳۹ میلیارد ریال در پایان سال ۱۳۵۶ به ۵۷۲۵ میلیارد ریال در پایان سال ۱۳۶۴ افزایش یافته است .

عامل دیگر موثر در پایه پولی و مالا موثر در رشد نقدینگی ، خالص دارائیهای خارجی بانک مرکزی می باشد . این دارائیهها نیز با توجه به طبیعت دریافتها و پرداختهای ارزی دولت تا حد نسبتاً زیادی تحت تاثیر بودجه دولت قرار دارد . توضیحا اضافه مینماید که خالص دارائیهای خارجی

---

۱ - پایه پولی ، یا پول پر قدرت ، پولی است که بدلیل وجود نظام ذخیره نسبی ، سیستم بانکی قادر است چند برابر حجم آن پول ( نقدینگی ) ایجاد نماید .

بانک مرکزی، یعنی تفاضل ارزش خریداری شده (درآمدهای ارزی کشور) و فروخته شده (هزینه های ارزی کشور) توسط این بانک، از یکسو، تحت تاثیر درآمد نفت، یعنی عمده ترین منبع درآمد ارزی کشور که یکی از منابع قابل ملاحظه درآمدی بودجه کل کشور نیز می باشد قرار دارد. از سوی دیگر، هزینه های ارزی مستقیم و غیر مستقیم دولت نیز در خالص داراییهای خارجی بانک مرکزی و مالا بر پایه پولی تاثیر می گذارد.

علاوه بر درآمد ها و هزینه هایی که در لایحه بودجه منعکس می شوند، طبق روال متداول در سالهای اخیر، تعدادی از اقلام درآمدی و هزینه ای دولت در جداول بودجه منعکس نشدند و بصورت تبصره یا قانون جدا از بودجه مطرح می گردند، لکن، عملاً در نهایت این اقلام نیز در خالص بدهی بخش دولتی به بانک مرکزی و یا خالص دارایی های خارجی این بانک موثر واقع می گردند. در بررسی مورد نظر، با تعدیل ارقام بودجه، براساس اقلام اخیر الذکر کل هزینه های واقعی و درآمدهای واقعی دولت بدست خواهد آمد. بطور کلی، درآمدهای واقعی و هزینه های واقعی دولت براساس معیار تاثیر آنها بر عوامل بسط پایه پولی تعریف شده و کسری بودجه واقعی دولت نیز بر آن اساس محاسبه می گردد. بطور مثال اگر چه "درآمد مالیاتی" در مرحله اول موجب انقباض پایه پولی می گردد لکن مالیات دریافتی از محل "درآمد بانک مرکزی" دارای این ویژگی نبوده و از دیگر دریافت های مالیاتی متمایز می باشد. زیرا، این نوع درآمد مالیاتی در وهله نخست (وصول) بر منابع پایه پولی تاثیری ندارد از سوی دیگر گرچه سود اوراق قرضه دولتی در قسمت پرداخت های جداول بودجه منظور نمیشود، لکن، پرداخت سود این اوراق به بانک های کشور (باستثنای بانک مرکزی) و سایر دارندگان اوراق قرضه موجب بسط پایه پولی می گردد. در حالیکه براساس مکانیزم عمل متداول، پرداخت همین سود به بانک مرکزی تاثیری بر پایه پولی نمیگذارد.

در این بررسی ، برای پیش بینی تاثیر بودجه دولت بر پارامترهای کلان اقتصادی مثلا نرخ تورم ، لازم است که بدوا تاثیر بودجه دولت بر روی حجم نقدینگی برآورد گردد . برای این منظور اقلام درآمد واقعی و هزینه واقعی بودجه از نظر تاثیر بر هریک از منابع پایه پولی مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته و برحسب تاثیری که بر پایه پولی دارند گروه بندی می شوند . این نحوه عمل ، این امکان را فراهم می آورد تا پس از تهیه لایحه بودجه با در دست داشتن ارقام دریافتها و پرداختهای دولت آنها را براساس طبقه بندی تعیین شده ، گروه بندی کرد ، و تاثیر آنها را بر روی منابع پایه پولی پیش بینی نمود . بدیهی است تغییرات نقدینگی محدود به تغییرات ناشی از نوسانات پایه پولی نبوده بلکه ضریب فزاینده پولی نیز در آن موثر می باشد . ضریب فزاینده پولی نیز به نوبه خود تحت تاثیر رفتار مردم ، بانکها و بانک مرکزی از طریق سیاست های پولی می باشد .

با تعیین اثرات بودجه بر پایه پولی و مالا نقدینگی ، براساس روابط بخش پولی مدل کلان اقتصادی تاثیر پایه پولی و نقدینگی بر روی دیگر متغیرهای پولی نیز محاسبه خواهد شد .

علاوه بر بررسیهای ذکر شده ، در مطالعاتی که صورت خواهد گرفت ، رابطه متغیرهای پولی مختلف از قبیل پایه پولی بانک مرکزی ، منابع آزاد نقدی بانکها ، نقدینگی بانکها ، یا حجم نقدینگی بخش خصوصی مورد ارزیابی و مطالعه واقع خواهند شد . قاعدتا نتایج این مطالعات باید بتواند در تصمیمات سیاست گذاری پولی موثر واقع شود .

موضوع دیگری که در ادبیات پولی مطرح بوده و ضرورت بررسی آن در تکمیل این مطالعات پیش بینی می شود ، یافتن مفهومی جدید از پول است که بتواند رابطه بهتری را با هدفهای

۱ - ضریب فزاینده پولی عبارت است از حداکثر مقدار پولی که سیستم بانکی می تواند به ازاء یک واحد پول پایه ایجاد کند . رابطه  $M = m \times B$  ، حجم پول را به صورت حاصلضرب ضریب فزاینده پولی ( $m$ ) و پایه پولی ( $B$ ) نشان می دهد .

اقتصادی بدست بدهد<sup>۱</sup> عبارت دیگر ، پول با این مفهوم باید بتواند سیاستگذاران اقتصادی را برای رسیدن به اهداف سیاست های اقتصادی کشور ، از طریق اعمال سیاست پولی ، کمک بیشتری بنماید .

هدف : بطور کلی اقلام بودجه دولت را بسته به اهداف متفاوت می توان بطور-رق  
گوناگون طبقه بندی و تعریف نمود . در این زمینه متداولترین روشهای موجود در  
سطح بین المللی دستورالعمل های SNA و GFS است که اولی بمنظور انجام  
محاسبات ملی و دومی برای منظورهایی مختلف و از جمله تعیین اثرات نهائی-  
عملیات مالی دولت بر متغیرهای پولی تدوین گردیده است .

گرچه روش GFS تا حدودی شبیه به طبقه بندی و تعاریف مورد نیاز در این-  
بررسی است ، اما حتی این روش نیز به دلیل کلی نگری اجتناب ناپذیر آن بسر  
مسائل بودجهای در سطح بین المللی ، جوابگوی نیازهای این بررسی نبوده و لازم  
است ضمن حفظ اصول کلی این طبقه بندی ، ملاحظات خاص بودجه در کشوری  
نظیر کشور ما نیز در آن ملحوظ گردد .

از آنجا که عمده ترین هدف این بررسی ، تعیین اثرات نهائی فعالیتهای مالی  
دولت بر متغیرهای کلان اقتصادی از طریق متغیرهای پولی است ، در مرحله فعلی  
طبقه بندی و تعاریف درآمدها و هزینه های واقعی دولت با هدف تعیین چگونگی  
تاثیر هریک از دریافتها و پرداختهای بودجه بر عوامل ایجاد و گسترش پول

- 
- ۱- یکی از اهداف سیاست پولی در کشور کنترل رشد نقدینگی است . نقدینگی بر اساس تعریف متداول ، شامل اسکناس و مسکوک در دست اشخاص و سپرده های بخش خصوصی می باشد .
  - ۲- پول عبارت است از جمع اسکناس و مسکوک در دست اشخاص و سپرده های دیپنداری بخش خصوصی نزد بانکها .



صورت می گیرد .

در این مورد ابتدا لازم است به این نکته توجه شود که در اقتصاد کشوری نظیر ایران ارقام بودجه بصورتی که معمولاً تدوین میگردد نشان دهنده اثرات واقعی اجرای بودجه بر متغیرهای پولی نیست و برای تعیین این اثرات لازم است طبقه بندی اقلام بودجه به ترتیبی صورت گیرد که نحوه تاثیر هریک از اقلام بر عوامل ایجاد و تکثیر پول مشخص گردد . بنابراین ضروری است علاوه بر کسری ریالی بودجه به اثرات ارزی ناشی از اجرای بودجه نیز توجه لازم مبذول شود و بطور کلی طبقه بندی اقلام به ترتیبی صورت گیرد که تعادل یا کسری بودجه و اثرات ریالی و ارزی آن بر متغیرهای پولی را توأماً نشان دهد .

اما قبل از انجام طبقه بندی مورد نظر لازم به ذکر است که فرآیند تاثیر عملیات مالی بر متغیرهای پولی در این بررسی از طریق تاثیر هریک از اقلام بودجهای بر بخشهای مختلف منابع پایه پولی و بعضاً بر منابع و مصارف بانکها خواهد بود .

بعبارت دیگر طبقه بندی مذکور به ترتیبی صورت خواهد گرفت که اثرات هریک از اقلام دریافتها و پرداختهای بودجه را بر خالص دارائیهای خارجی بانک مرکزی ، خالص بدهی دولت و خالص سایر دارائیهای بانک مرکزی بعنوان منابع اصلی پایه پولی مشخص نموده و مواردی را که اقلام بودجهای بر منابع و مصارف بانکها تاثیر می گذارند نیز تعیین نماید . بدینهی است در تنظیم مدل های نهائی فرآیند تغییرات پول در اثر تغییرات منابع پایه پولی و بالمال چگونه شکل گیری مصارف پایه پولی نیز ملحوظ خواهد شد و تغییرات کنشی و واکنشی پول با هر دو مفهوم خود یعنی هم با مفهوم وسیع و هم با مفهوم محدود آن مورد بررسی

قرار خواهد گرفت .

طبقه بندی اقلام بودجه : نشریه "آمار مالی دولت" GFS اقلام بودجه

دولت را برحسب طبیعت جریان وجوه طبقه بندی می نماید . چارچوب

طبقه بندی به شرح جدول زیر می باشد :

چارچوب طبقه بندی اقلام بودجه

دریافت		پرداخت	
بازپرداخت نشدنی	در مقابل کالا و خدمات	سرمایه‌ای	جاری
	بلاعوض	سرمایه‌ای	جاری
بازپرداخت شدنی	دارائیهای مالی	دریافت بمنتظر تعدیل نقدینگی	دریافت بمنتظر اعمال سیاستهای اقتصادی
	بدهی ها	استقراض	بازپرداخت

در این مرحله در طبقه بندی اقلام بودجه کشور از مفاهیم مشابه جدول فوق

استفاده نموده و آنها را از بعد دریافت یا پرداخت بودن و همچنین از بعد

بازپرداخت نشدنی و بازپرداخت شدنی بودن طبقه بندی نموده ایم . بعبارت

دیگر ردیفها و ستونهای اول و دوم در یکدیگر و ردیفهای سوم و چهارم نیز

در یکدیگر ادغام شده اند . لیکن بطوریکه در مقدمه ذکر گردید با توجه به

شرایط خاص کشورهای مشابه ایران اقلام بودجه از نظر ارزی یا ریالی بودن نیز

تفکیک شده و همچنین از نظر تاثیر اولیه آنها بر هریک از اقلام عوامل فزاینده

پایه پولی طبقه بندی گردیده است .

ویژگیهای اقلام بودجه کل کشور از نقطه نظر مدل پولی : با طبقه بندی اقلام دریافتی و

پرداختی بودجه به شکل فوق و کد گذاری آنها می توان نتیجه عملیات مالی

مختلف دولت را بر روی خالص دارائیهای خارجی بانک مرکزی خالص بدهی

بخش دولتی به بانک مرکزی و خالص سایر دارائیهای بانک مرکزی و در نتیجه

بودجه دولت بر روی متغیرهای پولی کشور ملاحظه نمود . محاسبه مقدار

این تاثیر نقش کلیدی در اندازه گیری میزان تاثیر بودجه دولت بر روی متغیرهای

پولی کشور دارا می باشد . لازم به توضیح است که برخی از عملیات مالی دولت

با توجه به سیستم بانکی کنونی ایران می تواند برضرب فزاینده نقدینگی بخش

خصوصی نیز تاثیر بگذارد .

نکته ای که لازم به یادآوری است اینکه در هر گونه تحلیل پولی باید به ماهیت

خاص بودجه ایران بعنوان یک کشور صادر کننده نفت و مالا اثرات مازاد ارزی

بودجه دولت بدلیل تاثیر نسبت آن بر خالص دارائیهای خارجی توجه لازم

مبدول گردد . عبارت دیگر چنین ماهیتی موجب می گردد که حتی در صورت

تعادل بودجه ، چنانچه عملیات ارزی دولت مازاد داشته باشد ، اجرای بودجه

واجد آثار انبساطی در اقتصاد کشور بشود .

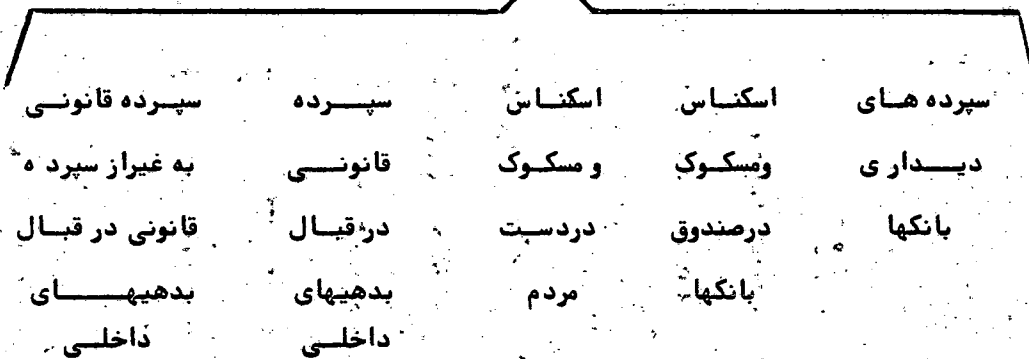
با توجه به تاثیر عملیات بودجه ای دولت بر روی پایه پولی سعی گردیده است

اتکا به مدلهای برگزیده در بخش پولی ، مدل کلان اقتصادی ، تاثیر آنها بر

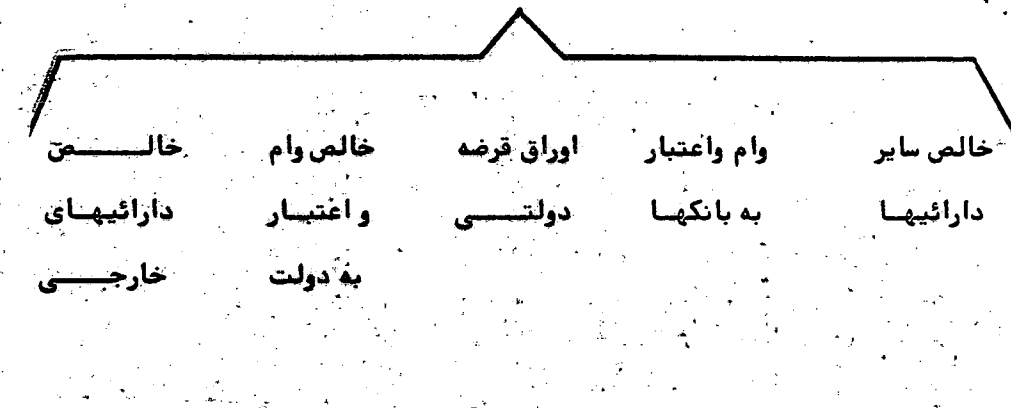
روی دیگر متغیرهای پولی محاسبه شود . علاوه بر پایه پولی ، به منظور راهنمایی

## عملیات بانک مرکزی

### تغییرات در بدهی های بانک مرکزی



### تغییرات در دارائی های بانک مرکزی



۱۳۵-

منابع نقدینگی بانکها

نقدینگی بانکها

پول بانک مرکزی

منابع آزاد نقدی

منابع پول بانک مرکزی و منابع آزاد نقدی

پول بانک مرکزی و منابع آزاد نقدی

خارجی

داخلی

منابع پایه پولی

پایه پولی

مقامات پولی کشور در سیاست گذاری پولی بررسی هائی در زمینه انتخاب اهداف میانی نیز به عمل خواهد آمد.

### ۳- نظام اداری و وظائف دولت \*

نظام تشکیلاتی بعنوان ابزار اجرای وظائف و مأموریت های دولت در ارتباط با حدود و چگونگی دخالت دولت در امور جامعه شکل می گیرد. نظام سازمانی اگر در فرایند شکل گیری از ضوابط معین و مشخص تبعیت ننماید ساختار پیچیده ای پیدا می کند. چنین ساختاری با توجه به تکرارها، تشابهات و تداخل های تشکیلاتی نه تنها از عهده انجام، وظائف و مأموریت های محوله برنخواهد آمد بلکه موجب و موجد مسائل و مشکلات بسیاری خواهد شد. بدیهی است در چنین وضعی تنظیم و برآورد هزینه های بودجه ای حتی اگر بظاهر در قالب برنامه ها و فعالیت ها صورت گرفته باشد بیانگر ایفای وظائف نبوده و رسالتش تنها تداوم و استقرار تشکیلات موجود خواهد بود. برای اینکه هزینه نظام تشکیلاتی در رابطه با تحقق اهداف و انجام وظائف و مأموریت های محول تامین گردد، باید اصلاحاتی در نظام اداری صورت گرفته و هدف از استقرار نظام و وظایفی که برای حصول به هدف ضرورت دارد بوضوح و روشنی مشخص شده و اعتبارات بودجه بجای تشکیلات

\* - اعضاء گروه مطالعاتی " نظام اداری و وظائف دولت " عبارتند از :

الف - مبانی قانونی وظائف دولت : ب - نیروی انسانی : ج - بازنگری :

- |                                |                            |                            |
|--------------------------------|----------------------------|----------------------------|
| ۱- آقای رشید اصلانی            | ۱- آقای محمدباقر امیرعسدی  | ۱- آقای رسول کاظم الوندی   |
| ۲- آقای دکتر منوچهر بازدار     | ۲- آقای دکتر منوچهر بازدار | ۲- آقای دکتر منوچهر بازدار |
| ۳- آقای بیژن رحیمی دانش        | ۳- آقای ابوطالب حقیقی      | ۳- آقای خسرو عقیقی         |
| ۴- آقای مسعود سلیمانی          | ۴- آقای امین الله علوی     | ۴- آقای عباسقلی کریمی فر   |
| ۵- آقای غلامعلی ریاحی          | ۵- آقای خسرو عقیقی         | ۵- آقای رمضان نوروزی       |
| ۶- آقای ابوالحسن ورجاوند ناصری | ۶- آقای عباسقلی کریمی فر   | ۶- آقای هرمز هما یون پور   |

مسئولیت هماهنگی این مطالعه و تنظیم ارتباط با شورای هدایت پروژه را آقای دکتر منوچهر

بازدار برعهده گرفته اند.

به وظیفه تخصیص باید. حصول این منظور ایجاب می نماید که وظایف دولت در وضع موجود شناسائی، احصاء و طبقه بندی گردیده و چگونگی تقسیم وظایف بین دستگاهها، مبانی قانونی آنها، روشهای انجام کار، گنجیت و کیفیت نیروی انسانی، مقررات اداری و استخدامی و تعهدات دولت در قبال نیروی انسانی شاغل در بخش دولتی مورد بررسی قرار گیرد. انجام این امر بسیار توجه به ماهیت کار برعهده گروههای فرعی مطالعاتی "بررسی ساختار تشکیلاتی" و "بررسی نیروی انسانی" واگذار گردید. لیکن بدلیل موقعیت خاص نظام بازنشستگی بعنوان زیر مجموعه نظام اداری از یک سو و مشکلات موجود در تامین اعتبار لازم برای اداره امور بازنشستگان از سوی دیگر، و نیز لزوم بررسی و مطالعه ابعاد مختلف این نظام، ضروری تشخیص داده شد که "گروه فرعی بازنشستگی" نیز مشکلات مربوط را مطالعه و نظرات اصلاحی خود را ارائه نماید.

#### یکم - مبانی قانونی وظایف دولت :

---

هدف : هدف این مطالعه چنانکه در گزارش های پیشین نیز آمد، تشخیص و احصاء و طبقه بندی وظائف دولت، فارغ از هرگونه تکرار، تداخل و تشابه و بدون در نظر گرفتن وزارتخانه ها یا سازمانهای مجری آنها است.

مطالعات لازم : مطالعه و شناخت وظائف دولت مستلزم بررسی مبانی قانونی وظایف

دولت و شامل مراحل اصلی زیر است :

— مطالعه و بررسی قوانین و مقررات حاکم بر فعالیت های دولت و احصاء وظایف

دولت در وضع موجود.

— مطالعه و بررسی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و مصوبات شورای انقلاب

و سایر قوانینی که در رابطه با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از تصویب

مجلس شورای اسلامی گذشته است .

تلفیق نتایج حاصله از مطالعات مراحل قبل و شناسائی و تدوین و طبقه بندی

وظایف دولت در وضع مطلوب .

بطوریکه در گزارش نخست اشاره شد مطالعات مربوط به مرحله اول یعنی " احصاء

وظایف دولت در وضع موجود " با مراجعه مستقیم به مبانی قانونی و مطالعه و

پژوهش در قوانین و مقررات و روشهای اجرائی مربوط آغاز گردید و گام اول این

بررسی بنا به دلائل زیر به پژوهش و مطالعه در بخش آموزش تخصیص یافت :

— جایگاه رفیع آموزش در جامعه و گستردگی دامنه شمول آن از نقطه نظر

جغرافیائی و جمعیتی

— وجود قوانین آموزشی از بدو دوران قانونگذاری در ایران .

— اهمیت خاص آموزش بعنوان سرمایه گذاری مفید در امر تامین نیروی انسانی

کارآمد

— سهم قابل ملاحظه بخش آموزش از اعتبارات عمومی .

پیشرفت کار : در راستای دستیابی و شناسائی وظایف دولت در بخش آموزش قوانین

و مقررات مربوط به آن در طول دوره قانونگذاری کشور مورد مطالعه و بررسی و

پژوهش قرار گرفت . در این مطالعه ، قوانین ، اساسنامه ها ، تصویبنامه ها ،

آئین نامه ها و بخشنامه ها و دستورالعمل های اجرائی و بطور کلی فرایند تظورو

تحول امر آموزش بطور دقیق بررسی و وظایف آموزشی دولت از متون مورد مطالعه

استخراج و بقرار زیر طبقه بندی گردید :

— در بخش آموزش عمومی وظایف دولت در رابطه با دوره های تحصیلی پیش از

دبستان ، دبستان ، دوره راهنمایی، تحصیلی و دوره دبیرستان اعم از

نظری و عملی ، فنی و حرفه ای و نظام اجرائی و کیفیت اجرای دوره ها

مشخص گردید و عملیاتی از قبیل تامین نیروی آموزشی اعم از آموزگار و

دبیر و سایر کادرهای آموزشی ، تامین فضای آموزشی ، تامین تجهیزات

آموزشی، تامین کتب و نشریات آموزشی ، عملیات پژوهش و برنامه ریزی

آموزشی ، فعالیت های فوق برنامه ، فعالیت آموزش بزرگسالان ، ورزش -

مدارس ، تامین سلامت و بهداشت و تغذیه دانش آموزان براساس قوانین و

مقررات موجود مورد مطالعه قرار گرفت .

- در بخش آموزش عالی حدود تعهدات دولت در قبال تامین نیروهای

متخصص مورد نیاز جامعه و نظام آموزش عالی کشور متشکل از دوره های

کاردانی ، کارشناسی ، کارشناسی ارشد و دکتری در رشته های مختلف علوم

و فنون و چگونگی اجرای دوره های مذکور مورد مطالعه واقع شد و فعالیت های

اجرائی از قبیل ، فعالیت آزمون و گزینش دانشجو، تامین و تجهیز و

توسعه فضای آموزشی ، تربیت و تامین هیات های علمی ، اعزام دانشجو

به خارج و سرپرستی دانشجویان ایرانی در خارج ، اعطای بورس تحصیلی و

اداره امور بورسیه ها ، حفظ روابط فرهنگی با مراجع و مجامع علمی جهان ،

مشارکت در مطالعات و پژوهش های علمی بین المللی ، تهیه و تامین وسائل

و تجهیزات آموزشی ، خرید ، چاپ و انتشار کتب درسی ، تامین خوابگاه

برای دانشجویان ، اعطای کمک هزینه تحصیلی و ارزشیابی مدارک تحصیلی

فازع التحصیلان دانشگاهی خارج از کشور که در راستای ایفای وظایف



آموزش عالی انجام می شود بررسی گردید .

یک رشته از فعالیتهای آموزشی دولت خارج از نظام آموزش عمومی و آموزش

عالی انجام میشود و هدف از اینگونه فعالیتهای اعتلای سطح دانش و

آگاهی های اداری و فنی و تخصصی دارندگان مشاغل دولتی خصوصی و

نظامی و انتظامی است که براساس قوانین و مقررات موضوعه در بخش

خدمات برای کارگزاران دولت در بخش آموزش مهارت و کارآموزی برای

نیروی انسانی شاغل در صنایع و معادن و کارخانجات و تحت عنوان

آموزش های ویژه بمنظور تربیت نیروی انسانی متخصص برای سازمانهای

نظامی و انتظامی انجام می شود .

به این ترتیب وظایف آموزشی دولت دروضع موجود احصاء وظایف مذکور و

مکانیزمهای اجرایی آنها مشخص و قوانین و مقررات حاکم بروظایف فوق

استخراج و بمنظور استفاده در مراحل بعدی مطالعه طبقه بندی گردید

( به گزارش پیوست مراجعه شود ) .

مطالعات مربوط به شناسائی و احصاء وظایف دولت در سایر بخش ها نیز از

اول سال ۱۳۶۷ آغاز شده و براساس برنامه زمانبندی شده پیش می رود .

اتمام این مرحله از مطالعه ، گزارش بعدی " بررسی مبانی قانونی وظایف

دولت " که حاوی وظایف دولت در وضع موجود میباشد ارائه خواهد گردید .

برنامه آینده : با پایان یافتن مرحله اول مطالعه و احصاء وظایف دولت در وضع

موجود ، مطالعه و پژوهش درباره اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ،

مصوبات شورای انقلاب و قوانینی که در رابطه با قانون اساسی از تصویب مجلس

شورای اسلامی گذشته است آغاز میشود در این قسمت از مطالعه ، وظایف و  
ماموریت‌هایی که براساس قانون اساسی و قوانین موضوعه مربوط بر عهده دولت  
محول گردیده است شناسائی و استخراج خواهد شد و در مرحله سوم با تلفیق  
یافته های مراحل قبل وظایف کلی دولت در وضع مطلوب تعیین و به نحوی  
طبقه بندی و تدوین خواهد شد که با توجه به ماهیت اجتماعی ، سیاسی ،  
اقتصادی و فرهنگی وظایف تعیین شده ، جایگاه هر وظیفه در گروههای شش گانه  
" هزینه - درآمد " طرح پیشنهادی بودجه کل کشور معین و مشخص باشد .

#### دوم - نیروی انسانی :

---

هدف : هدف این مطالعه شناخت نیروی انسانی بخش دولتی در رابطه با وظائفی  
است که بر عهده دولت می باشد . بدیهی است که به عنوان بخشی از ایمن  
مطالعه با توجه به معیارها و استانداردهای پذیرفته شده " توان تخصصی  
کارگزاران دولت " در ارتباط با مشاغل دولتی مورد ارزیابی قرار گرفته ، کوشش  
میشود کمبودها معین شود تا از طریق برنامه ریزیهای لازم به تدریج نسبت به  
رفع آنها اقدام گردد .

مطالعات لازم : نیروی انسانی متصدی مشاغل دولتی را ، از دیدگاههای مختلف  
میتوان مورد مطالعه قرار داد . اما از آنجا که هدف اصلی این قسمت از مطالعه  
ارتباط نیروی انسانی با وظائف دولت است ، در این بخش نیروی انسانی از  
دیدگاه کمی و کیفی بررسی می شود .

- در بررسی کمی ، تعداد کارکنان بخش عمومی به تفکیک موسسات مشمول و غیر

مشمول قانون استخدام کشوری مورد مطالعه قرار می گیرند تا از یک سو کمیت و حجم نیروی انسانی بخش دولتی در دستگاههای اجرائی بطور کلی معین شود و از سوی دیگر سهم هر یک از دستگاهها اعم از وزارتخانه ها و موسسات دولتی به تفکیک تعیین گردد . این بررسی ، کمیت سطوح مختلف کارکنان دولت را که نیروی محرکه قوه اجرائی کشور می باشند در برخواهد گرفت .

در بررسی کیفی ، توزیع کارکنان از نظر جغرافیائی ، نوع جنس ، تحصیلات سن و سابقه خدمت مطالعه میشود . زیرا که در بررسیهای مقدماتی کمبودهای چشمگیری در توزیع نیروی انسانی کشور مشاهده می شود . این کمبود هنگامی بیشتر قابل توجه خواهد بود که بطور جسته و گریخته از تورم نیزوی انسانی در دستگاههای دولتی سخن به میان می آید و گفته میشود که گسترش دستگاههای دولتی و استخدام های بی ضابطه بخصوص در سطوح اداری و خدماتی ترکیب نیروی انسانی را تغییر داده و بسوی تورم در بخش پشتیبانی و کمبود در سطوح تخصصی سوق داده است . البته در بررسیهای آینده با در دست داشتن عوامل کمی و کیفی ونحوه توزیع نیروی انسانی در دستگاههای مختلف و نقاط گوناگون کشور قضاوت بهتری در رابطه با موضوع انجام خواهد شد .

— به عنوان یک مطالعه اصلی در نظر است با تهیه معیارها و استانداردهای لازم ارتباط منطقی تری را بین نیروی انسانی و بودجه تخصیصی دستگاهها برقرار ساخت . چگونگی این ارتباط با توجه به مکانیزم های زیر روشن و معین میگردد :

الف - چنانچه سازمان فعلی وزارتخانه‌ها مورد بررسی قرار گیرد هر چند که ضوابط خاصی برای سازماندهی دستگاهها در نظر گرفته میشود لکن معیاری که پست‌های سازمانی براساس آن تعیین شود در دست نیست. در بررسی‌های آینده نیروی انسانی در نظر است که معیارها و استانداردهای نیروی انسانی که براساس آن بتوان بعضی پست‌های سازمانی یک دستگاه را پیش‌بینی کرد معرفی شود.

ب - چنانچه در نظر باشد در برابر وظایف معینی که یک دستگاه بر عهده دارد بودجه خاصی به آن تخصیص داده شود این امر مستلزم شناختن وظایف دولت از طرفی و تعریف وظیفه از طرف دیگر است. با انجام چنین امری که در گروه بررسی ساختار تشکیلاتی دولت، آنچنانکه اشاره رفت، بدان پرداخته می‌شود همراه با تعیین استانداردهای نیروی انسانی، می‌توان بر پایه وظایف و معیارهایی که برای انجام هر وظیفه از نظر نیازهای نیروی انسانی در نظر گرفته میشود پست‌های مورد نیاز وسطوح تخصصی و عمومی را تعیین نمود و بودجه مشخصی را از نظر پرسنلی و نیروی انسانی به هر وظیفه اختصاص داد.

ج - هر چند در حال حاضر نیروی انسانی با توجه به وضع موجود مورد بررسی قرار می‌گیرد معذالک بطور کلی نشان داده خواهد شد که بودجه پرسنلی کشور چه نسبت سرانه‌ای را در بر می‌گیرد و بعبارت دیگر برای انجام وظایف دولت چه میزان بودجه با چه تعداد نیروی انسانی لازم است.

پیشرفت کار : به دلائل وجهاتی که در بخش بررسی مبانی قانونی وظایف دولت مشروحا بیان شد هماهنگ با بررسی مبانی قانونی وظایف آموزشی دولت ، نیروی انسانی متصدی امر آموزش ، اعم از آموزش عمومی و آموزش عالی نیز مورد بررسی قرار گرفت و از آنجا که کارائی و اثر بخشی این نیروی انسانی در بازده کار آنان یعنی فارغ التحصیلان مقاطع مختلف آموزش تجلی و تبلور می یابند ، فارغ التحصیلان نیز در مقاطع مختلف تحصیلی مورد مطالعه و بررسی واقع شدند همچنین با توجه به اینکه نیروی انسانی شاغل در امر آموزش عمدتاً به تامین نیروی نیمه منحصص و منحصص کشور در سطوح آموزشی دبیرستانی و دانشگاهی می پردازد و بازده آموزش و پرورش نشان می دهد که در صد زیادی از دانش آموزان در مقاطع مختلف تحصیلی و نیز در داخل هر مقطع از گردها خارج می شوند بنابراین در این گزارش مسأله افت تحصیلی که مستقماً با بازده نیروی انسانی دبیرستانی یا دانشگاهی مرتبط می باشد مورد بررسی قرار گرفته است ( به گزارش پیوست مراجعه شود )

علاوه بر موارد فوق آنچه که تا کنون با توجه به برنامه زمانی بوسیله گروه بررسی نیروی انسانی انجام گرفته است شرح زیر می باشد :

- جمع آوری اطلاعات نیروی انسانی تا حدود هشتاد درصد .
- تجزیه و تحلیل آن قسمت از اطلاعات که تاکنون دریافت شده است .
- تهیه و تدوین اطلاعات مربوط به مدیران کشور از نظر تعداد ، وضع استخدامی ، گروه و پایه استخدامی و حدود تحصیلات .
- بررسی قوانین و مقررات کلی حاکم بر نیروی انسانی در ارتباط با مطالعات

مورد لزوم .

- بررسی افت نیروی انسانی در سطوح پاره ای مشاغل .

- بررسی نیروی انسانی چند نقطه کشور براساس نیازهای تخصصی و توزیع

جغرافیائی نیروی انسانی .

هر چند اطلاعات مورد نیاز تا حدود هشتاد درصد جمع آوری و در بسیاری موارد تجزیه و تحلیل های مقدماتی نیز انجام گرفته است ولی از آنجا که ارتباط کلی بین تمام بخش های اجرائی دستگاه دولت وجود دارد و بدون در دست داشتن تمامی اطلاعات امکان تجزیه تحلیل و تهیه گزارش های لازم وجود ندارد ، در حال حاضر کوشش فراوان بعمل می آید تا با تهیه اطلاعات مورد نیاز ، نتایج کلی مورد بررسی و تحلیل نهائی قرار گیرد . بنابراین پیش بینی می شود با توجه به جهات گوناگون یعنی مشکل تامین اطلاعات نیروی انسانی ، هماهنگ نبودن اطلاعات ، بروز نبودن بعضی اطلاعات بدست آمده ، ابتدا برای رفع کاستی های موجود اقدام شود و پس از رفع نقائص گزارش وضع موجود نیروی انسانی بخش دولتی با ابعاد کمی و کیفی و به تفکیک وزارتخانه ها و نیز نسبت نیروهای تخصصی و غیر تخصصی و سایر عوامل بصورت نهائی تهیه و ارائه شود ضمناً بررسی در مورد مدیران کشور در حال انجام است که همزمان با این گزارش ارائه خواهد شد .

برنامه آینده : بررسی وضع موجود نیروی انسانی بخش اول مطالعات نیروی انسانی

است . برای تکمیل این مطالعه چند بخش دیگر کار باقی می ماند که در آینده

باید به آن پرداخت .

— با آگاهی‌هایی که نسبت به وضع موجود نیروی انسانی تا پایان بخش اول ، مطالعات حاصل خواهد شد ترکیب نیروی انسانی بخش دولتی و نیز کمیت و کیفیت آن روشن خواهد شد . بنابراین با در دست داشتن تصویری از نیروی موجود و احصاء وظایف دولت باید به تدوین وضع مطلوب پرداخت . در این بخش بطور خلاصه معرفی استانداردهای نیروی انسانی ، پیش بینی نیازهای تخصصی ، تعیین ضوابط جایگزینی نیروی انسانی ، آموزش نیروهای فعلی و سایر عوامل مربوط به ترسیم وضع مطلوب این مطالعه ارائه خواهد شد .

— اگر چه توان باز دهی دانشگاهها ، مدارس و موسسات آموزش فنی و حرفه ای کشور در سالهای اخیر رو به افزایش گذاشته است معذالک با توجه به کمبودهایی که در حد معیارهای جهانی در سطوح پاره ای تخصص ها از قبیل پزشکی ، پرستاری ، مشاغل تخصصی و غیره در کل جمعیت وجود دارد ناچار بخش دولتی باید از این تخصص ها حداکثر بهره گیری را بنماید لازم است منابع و حدود بازدهی نیروی انسانی دانشگاهها و موسسات آموزش عالی و موسسات فنی و حرفه ای مورد مطالعه دقیق قرار گرفته و سیاست های آموزش عالی و آموزش فنی و حرفه ای با توجه به نیازها تعدیل گردد . این مطالعه که به زمانی به مراتب بیشتر از مطالعه وضع موجود نیاز دارد می تواند بلافاصله بعد از بررسی وضع مطلوب انجام گیرد .

— در پاره ای کشورها از جمله آلمان فدرال ، انگلستان ، ایالات متحده وزارتخانه ها و سازمانهای دولتی در تدوین بودجه تشکیلات و نیروی

انسانی مورد نیاز را هم طراحی و هم کنترل می کنند . برنامه ریزی هماهنگ

بودجه تشکیلات و نیروی انسانی از بعد نیروی انسانی پس از مطالعات فوق

امکان پذیر است .

#### سوم - بازنشتگی در بخش عمومی :

---

صندوق بازنشتگی کشوری که اینک ۶۷ سال از پیدایش آن میگذرد از زمان تشکیل تا سال

۱۳۳۸ با بودجه کل کشور پیوندی نیافته بود . این پیوند ناخواسته از سال ۱۳۳۸ برقرار شد که

صندوق بازنشتگی ۵۱۰ میلیون ریال کمبود داشت و این کمبود در سال گذشته از ۵۳ میلیارد ریال

فراتر رفت . حقوق بازنشتگان و موظفین با رقمی بیش از ۱۱۰ میلیارد ریال در سال سهم قابل

ملاحظه ای از هزینه های بودجه کل کشور را به خود اختصاص می دهد . از این رو ضرورت داشت که

ضمن " پروژه مطالعاتی نظام بودجه ریزی کشور " مسائل صندوق بازنشتگی کشوری نیز از ابعاد

مختلف بویژه در زمینه های تشکیلاتی نیروی انسانی و قوانین و مقررات استخدامی و بالاخره در

زمینه بودجه ریزی مورد مطالعه و پژوهش قرار گیرد .

هدف : هدف مطالعه بررسی وضعیت صندوقهای بازنشتگی به ویژه صندوق بازنشتگی

کشوری بمنظور ارائه راهحالی در جهت خودکفائی و بی نیازی از کمک های دولت

می باشد .

مطالعات لازم : بمنظور تحقق این هدف انجام مطالعاتی بشرح زیر ضرورت دارد :

- تشخیص میزان تعهدات دولت در قبال صندوق بازنشتگی کشوری با استفاده

از مطالعات اکتواریائی و راههای تادیه آن .

- انجام مطالعه تطبیقی در چند کشور نمونه .



۱- انجام مطالعه بر روی سایر صندوقهای بازنشتی در داخل کشور مخصوصاً

صندوقهای موفق

۲- راههای ایجاد صندوق بازنشتی خود کفا و ارائه ساختار تشکیلاتی مناسب،

برای آنها

پیشرفت کار: بطوریکه در گزارش نخست مورد اشاره قرار گرفته است، مطالعات

انجام شده حاکی است که در حال حاضر پانزده صندوق بازنشتی جداگانه در

سطح کشور وجود دارد:

۳- چگونگی وضعیت نیروی انسانی شاغل در دستگاههای اجرایی که امر

بازنشتی را تصدی مینمایند در دست بررسی است و مطالعات آینده

تعداد دقیق نیروی انسانی شاغل در این بخش را نشان خواهد داد.

۴- برای کسب اطلاعات لازم در زمینه های مختلف اداری و مالی که با نظام

بازنشتی ارتباط دارند فعالیت در مورد اخذ اطلاعات مورد لزوم ادامه

دارد.

۵- بررسی های مقدماتی درباره وضعیت مالی صندوق بازنشتی کشوری بر

اساس محاسبات اکتواریائی بعمل آمده و نتیجه حاصل بیانگر این واقعیت

است که باید در نحوه عملکرد صندوق تجدید نظر شود تا از وضعیت صندوق

بدون موجودی فعلی به صندوقی خود کفا تبدیل شود.

۶- سابقه و چگونگی شکل گیری نظام بازنشتی دستگاههای دولتی و مشکلات و

دشواری های آن مورد بررسی و مطالعه قرار گرفته و گزارش آن ارائه شده

است. در این بررسی پیشنهاد "حقوق تقاعد" در ایران چه قبل و چه بعد

از تصویب نخستین قانون استخدام کشوری به سال ۱۳۰۱ روشن شد و نحوه پوشش و شمول آن ، پیدایش صندوق بازنشستگی کشوری ، تحول نرخ کسور بازنشستگی ، نقش دولت بعنوان کارفرما ، علل ظهور کسری صندوق در سال ۱۳۳۸ و عدم موفقیت در ایجاد یک صندوق خودکفا با مشارکت کارمندان و کارفرما و بهره برداری مطلوب از وجوه صندوق بررسی شد .

این بررسی ها نشان می دهد اگر وضع فعلی ادامه یابد در ده سال آینده یعنی سال ۱۳۷۶ کسری صندوق به ۲۹۷۹ میلیارد ریال بالغ خواهد شد . نظر به اینکه متوسط سابقه خدمت شاغلین فعلی ۱۳ سال است بفرض اینکه همه آنها بعد از ۱۷ سال یعنی در سال ۱۳۸۴ بازنشسته شوند ، تعداد بازنشستگان و وظیفه بگیران در سال مذکور به ۹۲۱۶۰۵ نفر خواهد رسید و جمع حقوق بازنشستگی و وظیفه این گروه به ۵۳۴ میلیارد ریال در سال بالغ می گردد و لذا در ۱۷ سال آینده کسری صندوق ۵۲۴۲ میلیارد ریال خواهد بود . ( به گزارش بیوست مراجعه شود )

برنامه آینده : مطالعات آینده گروه فرعی بازنشستگی را بررسی چگونگی سرطیه گذاری وجوه صندوق بازنشستگی کشوری و راههای تادیه بدهیهای دولت به صندوق بازنشستگی کشوری تشکیل میدهد بنحوی که در آینده اتکا صندوق های بازنشستگی مخصوصا صندوق بازنشستگی کشوری به کمک های روز افزون دولت به تدریج تقلیل یابد تا جایی که صندوقهای بازنشستگی بتوانند بصورت واحدهای تامین اجتماعی خود کفا از عهده تعهدات خود برآیند .

علاوه بر اینها ، مطالعات آینده گروه ، به تنظیم و ارائه ساختار سازمانی مناسبی

برای صندوقهای بازنشستگی با توجه به اصل عدم تمرکز خواهد بود به ترتیبی که با حداقل هزینه حداکثر کارائی را داشته باشند .

انجام یک سلسله مطالعات تطبیقی بر روی صندوقهای بازنشستگی موفق داخل کشور و نظام بازنشستگی چند کشور دیگر نیز بخش ویژه ای از مطالعات گروه فرعی بررسی " مسائل بازنشستگی " را تشکیل خواهد داد .

#### ۴ - تمرکز و عدم تمرکز بودجه ای \*

تمرکز و عدم تمرکز بودجه ای موضوع دیگری است که در طراحی نظام مالی واداری کشور از اهمیت خاصی برخوردار است . تا پیش از شروع قرن هیجدهم میلادی تنها شیوه مرسوم اداره امور کشورها به صورت متمرکز (مدیریت از راه دور و یا سازمان دهی کلیه امور از یک مرکز بعنوان پایتخت) بود که امروزه معنای کامل آن را در کمتر کشوری میتوان یافت ، لیکن عوارض ناشی از اعمال درجاتی از این تمرکز بیش و کم مبتلا به همه کشورها می باشد . در این میان ، کشورهایی که زودتر متوجه عواقب سوء مدیریت از مرکز گردیده و چاره جوئی را آغاز نموده اند امروزه بعنوان الگوهای اصلی عدم تمرکز به حساب می آیند و دیگر کشورها سعی بر آن دارند که بنحوی این الگوها را با وضع کشور خود تطبیق داده و از آن تبعیت نمایند .

اگر چه این امر ( عدم تمرکز ) در کشور ما دارای سابقه می باشد ولی اقدامات اجرائی در

\* - اعضاء گروه مطالعاتی " تمرکز و عدم تمرکز مالی واداری " عبارتند از :

- |                           |                               |
|---------------------------|-------------------------------|
| ۱ - آقای کاظم احسن        | ۵ - آقای قاسم خلیل زاده رضائی |
| ۲ - آقای کاظم اکبری       | ۶ - آقای دکتر کاظم رشاد       |
| ۳ - آقای مرتضی باقری نژاد | ۷ - آقای محمد رضا ستوده       |
| ۴ - آقای ناصر پزشک        | ۸ - آقای دکتر مصطفی مهاجرانی  |

مسئولیت هماهنگی این مطالعه و تنظیم ارتباط با شورای هدایت پروژه را آقای دکتر

مصطفی مهاجرانی بر عهده گرفته اند .

این زمینه به‌اوائل دهه پنجاه بازمی‌گردد. تردیدی نیست که پیچیدگی امور اقتصادی و اجتماعی کشور و گسترش تشکیلات اداری و مالی و نقش عمده ای که دولت در اداره کشور برعهده گرفته است، نوعی از عدم تمرکز به منظور واگذاری برخی از سطوح تصمیم‌گیری به استانها و شهرستانها را ایجاب می‌نماید. از طرف دیگر وجود اصل هفتم و یکصد تا یکصد و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و همچنین قوانین مربوط به شوراها و ابهاماتی که به‌علت ناشناختگی وجوه تمایز و تفریق در عرصه تمرکز و عدم تمرکز مالی و اداری وجود دارد مسائل گوناگونی را فرا روی تصمیم‌گیران چه در سطح ملی و چه در سطح استان و شهرستان قرار می‌دهد که برای پاسخ به آنها بررسی و پژوهشی همه‌جانبه و دقیق با توجه به تجارب گذشته این کشور و سایر کشورها با رعایت قانون اساسی و سایر قوانین مربوطه را ایجاب می‌گردد.

هدف: انجام مطالعه تطبیقی بمنظور بهره‌گیری از تجارب کشورهای دیگری که در این زمینه به موفقیت‌های چشم‌گیری نائل گردیده‌اند.

۱- بررسی عملکرد بودجه غیر متمرکز در دوره قبل و بعد از انقلاب بمنظور یافتن

جواب علمی و منطقی برای تسریع در تصمیم‌گیری و اجرا و افزایش کارآئی.

۲- تقلیل نابرابری‌های منطقه‌ای و استفاده منطقی و کارآمد از مجموع منابع و نیروی

انسانی دولت و تقویت روحیه ابداع، انگیزش، اعتماد، بنفیس، در مسئولین و

کارکنان در سطوح میانی و پائین نظام اداری و مالی.

۳- انجام بررسی‌های نظری، حقوقی و تاریخی بمنظور روشن ساختن برخی از

زوایای تاریک موضوع تمرکز و عدم تمرکز مالی و اداری.

۴- انجام مطالعات لازم در زمینه نقش و اثر شوراهای اسلامی کشوری بمنظور یافتن

راه‌حلهای مناسب استفاده از این نهادهای مردمی در نظام غیر متمرکز مالی و

## اداری

### مطالعات لازم :

#### مطالعه تطبیقی تمرکز و عدم تمرکز :

— از آنجا که فلسفه تمرکز و عدم تمرکز اداره کشور در اغلب نقاط جهان مقوله ای

بسیار بحث انگیز و در عین حال پیچیده ای بوده و سیستمهای شکل گرفته و

رایج در جهان از دیدگاه فلسفی ، علمی و همچنین عملکردی از یکدیگر متفاوتند

لذا به منظور رسیدن به رهیافتی منطقی و علمی در تدوین چارچوبی برای

اجرای امور کشور به ویژه از نظر تهیه و تکوین و اجرای بودجه و پذیرش درجه

معینی از عدم تمرکز ، مطالعه و بررسی تفصیلی موضوع و سیر تحول و تکوین

آن در نواحی مختلف جهان از دیدگاه نظری ضرورت می یابد .

#### چهار الگوی اصلی رایج در جهان :

— سیستمهای عدم تمرکز رایج در جهان کلاً براساس یکی از چهار الگوی عدم تمرکز

فرانسوی ، انگلیسی ، شوروی و سنتی استوار می باشد . این بدان معنی

نیست که هریک از سیستمهای عدم تمرکز مفعول در جهان عیناً منطبق با

الگوهای یاد شده باشد و ممکن است درجه پیشرفت و گستردگی آن ، در کشوری

که یکی از الگوهای فوق را مورد عمل قرار داده بسیار فراگیرتر و پیشرفته تر

از الگوی اصلی باشد .

#### مباحث اصلی در تمرکز و عدم تمرکز :

در این قسمت پس از بررسی مختصات اصلی هریک از الگوهای فوق شرح داده شده ،

دامنه و رواج هر کدام در کشورهای مختلف مورد مطالعه قرار می گیرد .

— در این قسمت از مطالعه توجه اصلی معطوف به دیدگاههای بودجه ای تمرکز و عدم تمرکز است . تخصیض اعتبار ، تهیه و تنظیم برنامه های عمرانی در سطح ملی — منطقهای و ناحیهای و روابط بودجه ای مرکز با سایر واحدها در سیستمهای متمرکز و غیر متمرکز موضوع این بررسی است .

بررسی عدم تمرکز در شش کشور مورد مطالعه :

— در قسمت یک و دو این مطالعه مباحث کلاسیک مربوط به سیستم تمرکز و عدم تمرکز و تعاریف آنها مورد بررسی قرار می گیرد حال آنکه در این قسمت نمونه های عملکرد سیستم عدم تمرکز در سه گروه از کشورهای جهان شامل آلمان فدرال و انگلستان ( از اروپای غربی ) ، یوگسلاوی و لهستان ( از اروپای شرقی ) و هند و پاکستان و بنگلادش ( از گروه کشورهای جهان سوم ) که می تواند معرفهای مناسبی در این زمینه باشند به عنوان مطالعه موردی انتخاب شده اند .

بررسی عملکرد بودجه غیر متمرکز در دوره قبل و بعد از انقلاب :

— تمرکز شدید اداری و مالی و نارسائیهای حاصل از آن با پذیرش آزادی عمل در چارچوب محدود پیشنهادی که مدیریت مرکز مناسب میدانست و با استفاده از مکانیزم انجمن های استان و شهرستان که بعد از پنجاه سال از تصویب متمم قانون اساسی قبلی مورد استفاده قرار می گرفت از ابتدای دهه ۱۳۵۰ به مرحله اجرا درآمد با پیروزی انقلاب اسلامی براساس مصوبه مورخ ۲/۴/۱۳۵۸ وظائف و اختیارات انجمنها به عهده شورای برنامه ریزی استان متشکل از مسئولین اجرایی استان ( مامورین دولت ) واگذار گردید که هنوز هم این

روش مورد عمل است .

هیچ گاه عملکرد این دو روش مورد ارزیابی جامع قرار نگرفته تا بتوان بر اساس آن به نقاط ضعف و قوت موجود پی برد و راه حلهای منطقی و مناسبی ارائه نمود . بدین ترتیب ضروری است که ارزیابی برای سه دوره ۱۳۵۲ لغایت ۱۳۶۶ به صورت تحلیل روند بودجه ریزی غیر متمرکز - عملکرد بودجه جاری و عمرانی استانها ( قبل و بعد از انقلاب ) - فرایند عدم تمرکز در بودجه - بررسی وظایف ، مسئولیتها و اختیارات قانونی دستگاههای ستادی و اجرائی در ارتباط با بودجه غیر متمرکز در استانهای نمونه انجام پذیرد .

بررسی تئوریک حقوقی و تاریخی :

- بدون شک موضوع دیگری که بتواند مطالعات فوق الذکر را که شامل تجارب کشورهای دیگر و تجارب ایران می باشد غنی تر نموده و زوایای تاریک این مسئله را روشن نماید جنبه های تئوریک حقوقی و تاریخی می باشد . این موضوع از طرق زیر می تواند بررسی شود : مبانی و مختصات تمرکز و عدم تمرکز سابقه تاریخی تمرکز و عدم تمرکز در ایران و تمرکز و عدم تمرکز از دیدگاه حقوقی .

بررسی نقش و اثر شوراهای اسلامی کشوری در زمینه اجرای بودجه غیر متمرکز :

- تجارب بدست آمده از انجمن های استان و شهرستان در گذشته و بررسی عملکرد بعضی از شوراهای موجود از یک طرف و الزامات قانونی و قانون اساسی و قانون موجود مربوط به شوراها از طرف دیگر موجبات استفاده موثر از این نهاد را در زمینه بودجه غیر متمرکز فراهم می نماید .

پیشرفت کار :

در زمینه مطالعه تطبیقی تمرکز و عدم تمرکز :

- بررسی چهار الگوی اصلی رایج در جهان باتمام رسیده و از تصویب شورای

هدایت طرح گذشته است :

- بررسی مباحث اصلی در تمرکز و عدم تمرکز به پایان رسیده و در دستور کار

شورای هدایت طرح قرار دارد :

- حدود ۲۰٪ این مطالعه به پایان رسیده و ۸۰٪ بقیه مواجه با فقدان

اسناد و مدارک لازم است که با فراهم شدن این مدارک هنر چه زودتر

این قسمت کار هم باتمام خواهد رسید :

در زمینه بررسی عملکرد بودجه غیر متمرکز :

- تحلیل روند بودجه ریزی غیر متمرکز و عملکرد بودجه جاری و عمرانی استانها

( قبل و بعد از انقلاب ) باتمام رسیده و از تصویب شورای هدایت طرح

گذشته است :

بررسی مربوط به فرایند عدم تمرکز باتمام رسیده و در دست ماشین نویسی است . قسمت

مربوط به بررسی وظایف و مسئولیت و اختیارات قانونی دستگاههای ستادی و

اجرائی در ارتباط با بودجه غیر متمرکز در استانهای نمونه در مراحل اولیه

است :

در زمینه بررسی نظری ، حقوقی و تاریخی :

- با توجه به اینکه بخش های قبلی بایستی به پایان میرسید تا براساس نتایج

بدست آمده اقدامات مربوط به این بخش آغاز گردد از این رو بررسی



تقدیماتی که در این زمینه انجام شده در دست مطالعه مجدد است و نیاز به

زمان بیشتری دارد .

در زمینه بررسی نقش شوراهای اسلامی کشوری :

— ضمن بررسی سوابق مربوط به این امر عملکرد این شوراها در روستاها و شهرها

مورد ارزیابی قرار گرفته است . این گزارش کلاً با تمام رسیده و در دستور کار

شورای هدایت پروژه قرار دارد .

برنامه آینده :

— در صورتی که امکانات لازم فراهم باشد مسلماً مشاهده مستقیم عملیات بودجه

غیر متمرکز حداقل در یک کشور از هر گروه میتواند نه تنها غنی لازم به مطالعه

به بخشد بلکه بسیاری از تنگناهای موجود در عمل قابل لمس شده و راهحلهای

لازم برای این نوع مسائل قابل ارائه گردد .

— پس از پایان مطالعات عملکرد بودجه غیر متمرکز که در واقع وضع موجود را

عریان می سازد ضروری است با توجه به مطالعات بدنه اصلی نظام بودجه ریزی

کشور و با توجه به قانون اساسی و تجارب ایران و کشورهای مورد مطالعه

الگوی بودجه ریزی غیر متمرکز کشور تهیه گردد .

— براساس تجارب بدست آمده در مورد عملکرد قبل و بعد از انقلاب شوراهای

پیشنهادهای لازم برای اصلاح قوانین مربوط تهیه گردیده اجرای آزمایشی آن

مورد عمل قرار گیرد .

۵- منابع و مصارف در بودجه \*

بودجه کشور ، همانگونه که در گزارش قبلی طرح نیز مطرح گردید ، از نظر منابع و مصارف با مسائل و مشکلات متعددی مواجه می باشد . از نظر منابع ، بودجه کشوری دو دهه اخیر عمدتاً متکی بر درآمدهائی بوده که بطور مستقیم و یا غیر مستقیم از بخش صادراتی نفت حاصل گردیده است . این منابع عمده تحت عناوینی از قبیل درآمد حاصل از صادرات نفت ، درآمدهای حاصل از حقوق وعوارض گمرکی و سودبازرگانی ، و انواع مالیاتهای غیرمستقیم ناشی از معاملات مربوط به کالاهای وارداتی در بودجه های کشور منظور گردیده است . در عین حال ، مالیاتهای مستقیم ناشی از فعالیت های تولید کالائی جامعه علی الاصول بسیار محدود بوده ، و سایر مالیاتهای مستقیم مربوط به درآمد حاصل از فعالیتهای مختلف اقتصادی در داخل کشور نیز یا تحت تاثیر نوسانات ارزی قرار داشته و یا اساساً از اهمیت خاصی برخوردار نبوده است . بعلاوه تاسیس و بهره برداری از شرکتهای دولتی نیز که علی الاصول پس از گذشت زمانی معقول می بایست منابع درآمدی قابل توجهی برای بودجه کشور فراهم آورد ، در عمل نتوانست در این زمینه موفق باشد . بدیهی است که در این فرایند از یکطرف منابع درآمدی بودجه بطور مستقیم و غیر مستقیم در جریان فزاینده و وابسته به بخش نفت و از این طریق وابسته به کارکرد مکانیسم های عمل بازار اقتصادهای خارجی گردیده است . از طرف دیگر عدم توجه کافی به ظرفیت های مالیاتی کشور باعث گردیده که قوانین و سازماندهی های اجرایی در این زمینه توسعه و پالایش لازم را نپذیرفته

---

\* - اعضاء گروه مطالعاتی " منابع و مصارف در بودجه " عبارتند از :

۱- آقای دکتر حسین عظیمی

۲- آقای هوشیار فتحعلی

۳- آقای مسعود محمدی

مسئولیت هماهنگی این مطالعه و تنظیم ارتباط با شورای هدایت پروژه را آقای دکتر حسین عظیمی بر عهده گرفته اند .

و تناسب لازم با وضعیت اقتصادی غیر وابسته به نفت و انعطاف کافی برای برخورد با نوسانات اقتصادی جامعه را نداشته باشد . علاوه بابت و ترکیب و ماهیت فعالیت در شرکتهای دولتی نیز در همین فرآیند بنحوی شکل گرفته که دارای سازماندهی و انعطاف لازم برای تبدیل شدن به منبع سالم درآمدی بودجه در زمانهای کوتاه نیست .

در زمینه مصارف بودجه نیز باید متذکر گردید که علیرغم شکل و چارچوبهای بودجه ای فعلی کشور ( بودجه برنامه ای ) مصارف بودجه ماهیتا بنحو وسیعی متأثر از برخوردهای سنتی و غیر برنامه ای با نظام بودجه ریزی است . افزایش های قابل توجه و مداوم منابع درآمد نفتی بودجه طی ۱۵ - ۱۰ سال گذشته نیز باعث گردیده که حجم و نوع مصارف در چارچوب برخوردهای سنتی مورد بحث و در شرایط عدم معیارهای غیر پولی تعیین کننده دامنه و حدود دخالت دولت ، شدیداً گسترش یابد .

برآیند فرآیندهای مورد بحث ، آثار مخرب خود را بویژه در چند ساله اخیر و در شرایط محدود شدن درآمدهای نفتی در بطن رشد سریع جمعیت ، وضعیت انقلاب و جنگ ، و انتظارات افزایش یابنده مردم از دولت نشان داده است . از جمله آثار مورد بحث می توان به عدم کفایت بنیادی منابع درآمدی دولت برای تامین هزینه های بودجه ای ، و عدم انعطاف لازم در نوع و حجم هزینه های بودجه و در نتیجه کشش پذیری بسیار محدود هزینه ها علیرغم کاهش های قابل توجه درآمدی اشاره نمود . این عوامل باعث گردیده که در شرایط بلا تغییر ماندن ساخت های دولتی ، هزینه های بودجه ای به قیمت ثابت ، علیرغم گسترش حجم وظائف دولت کاهش یابد ، و این امر خود به صورت یکی از عوامل عمده در کاهش کارآئی خدمات دولتی جلوه گر شده است .

تداوم این روند می تواند در زمانی کوتاه به ایجاد مشکلات اساسی و اختلال های وسیع در دستگاههای اجرائی منتهی گردد . از جمله آثار این مسئله می توان از گسترش کم کاری ، رواج

فساد ، خالی شدن تدریجی دستگاههای دولتی از کارکنان متخصص ، و درهم ریختگی در نظام

مدیریت امور عمومی نام برد .

هدف : با توجه به نکات بالا در چارچوب مسائل مورد بحث در هسته اصلی این

گزارش ، هدف در این حوزه مطالعاتی ، شناسائی کمی و کیفی منابع و مصارف

بودجه در ارتباط با بودجه های شش گانه پیشنهادی ، تعیین ظرفیت منابع

بودجه ای و مشخص ساختن ارتباطات منقول بین منابع و مصارف می باشد .

عبارت دیگر در این حوزه مطالعاتی و به منظور فراهم آوردن برخی از شرایط

اجرایی نظام پیشنهادی بودجه از یکطرف بدنبال شناخت این مسئله خواهیم بود

که منابع و مصارف بودجه از دید طبقه بندیهای شش گانه در حال حاضر و در طی

دو دهه گذشته دارای چه وضعیتی بوده اند و عدم تعادلهای موجه در این

زمینه ها تا چه حدی است و چه روندی را طی نموده است . از طرف دیگر در این

حوزه مطالعاتی به این نکته پرداخته خواهد شد که منابع مرسوم و سنتی بودجه

کشور با توجه به مبانی اقتصادی و حقوقی تا چه حد متناسب با ظرفیت های تولیدی

جامعه است و ظرفیت های واقعی منابع درآمدی بودجه در چه حدی است .

مطالبات لازم : با توجه به اهداف پیش گفته ، انجام مطالعات زیر در این حوزه

مطالعاتی لازم خواهد بود :

۱- بررسی وضعیت گذشته و موجود منابع و مصارف بودجه و عدم تعادلهای

موجود در این زمینه

۲- مطالعه ظرفیت بالقوه مالیاتی کشور

۳- مطالعه ظرفیت شرکتهای دولتی بعنوان یکی از منابع درآمدی بودجه .

۱- مطالعه ظرفیت بالقوه بخش نفت بعنوان یکی از منابع درآمدی بودجه .

۲- مطالعه ظرفیت بالقوه سایر منابع درآمدی بودجه .

۳- وضعیت گذشته ، موجود و تعهدات آتی در مصارف عمرانی بودجه .

۴- وضعیت گذشته ، موجود و تعهدات آتی در مصارف بودجه های جاری .

۵- بررسی کارآئی اقتصادی - اجتماعی انجام هزینه در بخشهای -

و عمرانی ( مطالعه نمونه ای ) .

۶- بررسی مصارف بودجه از دید سیاستگذاری و توسعه اقتصادی .

۷- بررسی روندهای احتمالی بودجه های جاری و عمرانی .

پیشرفت کار : نکات پیش گفته مبین این مسئله است که حجم مطالعات لازم در این

حوزه از ابعاد وسیعی برخوردار است و می تواند دقت و توان متخصصین زیادی

را برای زمانهای طولانی مصروف خود نماید . از طرف دیگر با توجه به پیوستگی

بسیار نزدیک مطالب مورد توجه در این حوزه مطالعاتی با هسته اصلی بررسیهای

طرح نظام بودجه ریزی ، شروع منسجم و گسترده این مطالعات در گرو روشن

شدن و تصمیم گیری نهائی در زمینه پیشنهاد های اصلی و عمده این طرح

مطالعاتی است . با توجه به این مسئله ، مطالعات این گروه در شرایط فعلی در

سطحی بسیار محدود شروع گردیده و در آینده در صورت تائید پیشنهاد های اصلی

حجم مطالعات این گروه بالاچار از ابعاد بسیار وسیعی برخوردار خواهد بود .

بهر حال فعالیتهای مطالعاتی مقدماتی انجام شده در این حوزه تاکنون به شرح

زیر می باشد :

۱- جمع آوری و طبقه بندی اطلاعات لازم در زمینه منابع و مصارف فعلی بودجه

کشور ( این فعالیت در مراحل پایانی است ) .

- تهیه گزارش در زمینه وضعیت گذشته و موجود درآمدهای مالیاتی کشور -

( این فعالیت نیز در مراحل پایانی است ) .

- بررسی نظری مفهوم ظرفیت مالیاتی با تکیه بر ادبیات اقتصادی و پیشنهاد

الگو و روشی برای محاسبه ظرفیت مورد بحث در اقتصاد ایران ( این فعالیت

به انجام رسیده و گزارش اولیه آن تقدیم شورا گردیده است ) .

- جمع آوری و تدوین اطلاعات موجود برای تخمین ظرفیت مالیاتی کشور -

توجه به نتایج حاصل از مطالعات بنده فوق و توصیه های شورای هدایت

طرح .

برنامه آینده : همانگونه که قبلا اشاره شد قسمت اعظم مطالعات و بررسیهای مربوط

به این حوزه ، پس از تأیید دستاوردهای اصلی طرح صورت پذیرد . از این نظر

باید در صورت فراهم شدن امکانات نیروی انسانی و بودجه ای می توان جدول

زمانبندی انجام فعالیتهای مطالعاتی این حوزه از طرح برای ماههای آینده از

سال ۱۳۶۷ را تنظیم و پیشنهاد نمود .

۶ - ضوابط مربوط به گزینش طرحها و فعالیت ها

نقش آفرینی فزاینده دولت در تمهید زمینه های توسعه اقتصادی و اجتماعی منشأ

فعالیتهای عمده ای است که بر سرنوشت اکثریت مردم اثر مستقیم دارد ، گستره وسیع این زمینه ها

موضوع برنامه های متفاوتی قرار می گیرد که بعد مالی آنها در بودجه های سالانه رسمیت اجرائی

یافته و دولت را در مقابل حجم فزاینده ای از فعالیتهای عمرانی و سرمایه گذاری قرار می دهد . در این

سرمایه گذاریها سرنوشت و موفقیت آینده جامعه از یک سو در گرو چگونگی و کم و کیف عملیات بودجه ای قرار می گیرد ، و از سوی دیگر استفاده از ثروتهای طبیعی ملی را در تامین منابع مربوط ضرور می سازد . بدیهی است که دست اندازی براین ثروتهای فناپذیر هنگامی از توجیه منطقی برخوردار خواهد بود که منجر به انهدام یا کاهش بدون منطق آنها نشود . به عبارت دیگر ، تخصیص این گونه منابع به امور گوناگون به دلیل تبدیل ذخیره های ملی آنگاه معقول و اصولی می نماید که موجب ایجاد دارائیهای مولدی شود که بر خلاف ماهیت منبع اولیه تجدید پذیر و پایان پذیر باشد .

از این رو ، تبدیل درآمدهای حاصل از فروش ثروتهای ملی به دارائیهای تجدید پذیر و مانا که در تعاریف و فروض مطالعه حاضر در چارچوب بودجه برنامه قابل حصول خواهد بود ، بدون تردید ، مهمترین وظیفه اقتصادی دولت در راستای توسعه اقتصادی است . نظر به اینکه در حال حاضر این فرایند عظیم و سرنوشت ساز دچار نابسامانیهای نهادی ، محتوایی ، و ساختاری است بررسیهای نخستین این حوزه مطالعاتی به ارزیابی و سنجش عملکرد نظام تهیه و اجرای طرحهای عمرانی ملی ( به عنوان وضع موجود ) و ضوابط مربوط به گزینش طرحها و پروژه ها ( به عنوان وضع مطلوب ) محدود می گردد .

\*

یکم - ارزیابی نظام مربوط به تهیه و تنظیم موافقتنامه ها

از آنجا که سرمایه گذاری دولت در راستای توسعه اقتصادی واجتماعی در قالب

\* - اعضای گروه مطالعاتی "ارزیابی نظام مربوط به تهیه و تنظیم موافقتنامه ها" عبارتند از:

- |                           |                                 |
|---------------------------|---------------------------------|
| ۱ - آقای محمد حاجی وزیری  | ۵ - آقای عسگر عبدالله زاده زارع |
| ۲ - خانم سوسن سپاسی       | ۶ - خانم فرشته فامیل دردشتی     |
| ۳ - آقای محمد رضا سیدزوزی | ۷ - خانم سعیده کاشانی سیادت     |
| ۴ - آقای مهدی شه ناصر     | ۸ - آقای مهرداد محمدپورد هکردی  |

مسئولیت هماهنگی این مطالعه و تنظیم ارتباط با شورای هدایت پروژه را آقای علی اکبر شبیری نژاد بر عهده گرفته اند .

طرحهای عمرانی انتخاب شده صورت می پذیرد ، لذا بررسی موافقتنامه مبادله شده بین دستگاههای اجرائی و وزارت برنامه و بودجه در رابطه با طرحهای مذکور به منظور شناسائی موارد مثبت و منفی و همچنین ارزیابی روشهای اجرائی و بررسی نقش هریک در این زمینه وبالاخره نتایج حاصل از اجرای طرحهای عمرانی در حصول یا عدم حصول اهداف تعیین شده ضروری می نماید .

هدف : بررسی موافقتنامه های طرحهای عمرانی ملی مبادله شده بین وزارت

برنامه و بودجه و دستگاههای اجرائی از آغاز سال ۱۳۵۲ ( شروع برنامه پنجم

عمرانی ) لغایت سال ۱۳۶۶ ( جمعا نه دوره میانمدت ) و استخراج اطلاعات

مندرج در آنها به منظور طبقه بندی و کسب اطلاع از چگونگی و نتایج

شیوه های معمول در مصرف منابع عمرانی کشور .

چگونگی پیشرفت کار : مقدمات این قسمت از مطالعه از اوائل مهر ماه سال

۱۳۶۶ فراهم گردید و پس از بررسی قالبهای اطلاعاتی مورد نیاز و تنظیم

پرسشنامه مربوط بررسی سوابق موافقتنامه های طرحها آغاز گردید . تا این

تاریخ متجاوز از ۶۵۰ موافقتنامه عمرانی مشتمل بر حدود ۴۰۰۰ پرسشنامه

در بخش های امور عمومی ، آموزش و پرورش ، بهداشت و درمان ، تامین

اجتماعی و تربیت بدنی مورد بررسی قرار گرفته که نکات کلی و مقدماتی بدست

آمده به اختصار عبارتند از :

۱- فقدان ارتباط کمی بین اهداف مورد نظر طرح با هدفهای کلی برنامه

میانمدت و مشخص نبودن آن قسمت از برنامه که قرار است از طریق طرح

مفروض تحقق یابد .



- فقدان مطالعات توجیهی اقتصادی و فنی در مورد اکثر طرحهای عمرانی .
- تغییرات بیایی در تعداد پروژه های طرحهای عمرانی و بعضا ناشی از نبود تعریف مشخصی برای پروژه .
- فقدان برنامه زمان بندی عملیات اجرائی و به تبع عدم قابلیت برآورد دقیق اعتبارات مورد نیاز و زمان خاتمه آنها .
- فقدان مکانیزم بهره برداری از دارائیهای جانبی و منقول ناشی از اجرای

#### طرح .

- فقدان هماهنگی بین عملیات موضوع طرح با قالب فصل و برنامه .
- عدم قابلیت تطبیق عملیات طرح در سالهای مختلف بدلیل تغییرات فرمهای موافقتنامه .
- برنامه آینده : تکمیل استخراج اطلاعات طرحهای عمرانی ، جمع بندی نتایج حاصل بصورت ماشینی ، و ارائه پیشنهادات اصلاحی .

#### دوم - ضوابط سنجش و انتخاب پروژه ها \*

- هدف : تدوین روشهای ارزشیابی مالی و اقتصادی پروژه ها و انتخاب مجموعه بهینه ای از آنها در چارچوب امکانات تخصیص یافته به بخش یا زیربخش های اقتصادی . در این راستا فرض بر این است که ، برنامه میان مدت کلان در

---

#### ۳- اعضاء گروه مطالعاتی " ضوابط سنجش و انتخاب پروژه ها " عبارتند از :

- ۱- آقای دکتر محمد مدرس
  - ۲- آقای اردوان آصف وزیری
  - ۳- آقای دکتر محمد سعید نوری نائینی
- مسئولیت هماهنگی این مطالعه و تنظیم ارتباط با شورای هدایت پروژه را آقای دکتر محمد سعید نوری نائینی بر عهده گرفته اند .

چارچوب اهداف بلند مدت تهیه و تدوین شده ، سهم بخشهای اقتصادی از امکانات برنامه بطور سالانه مشخص گردیده ، در هر بخش اقتصادی امکانات بین زیر بخشهای نسبتا همسان بطریق علمی و منطقی توزیع شده ، هماهنگی بین بخشها ایجاد گردیده ، و در هر بخش و زیر بخش اقتصادی کارشناسانی که بتوانند در صورت ارائه روشهای علمی نسبت به تهیه پروژه های گوناگون که نشان دهنده کلیه و یا اکثر امکانات اجرائی در بخش یا زیر بخش مورد نظر است اقدام نمایند وجود دارند .

پیشرفت کار : بخشهای اقتصادی بر اساس وظایف و طبیعت امور به چهار بخش صنعت ، کشاورزی ، خدمات ( شامل کلیه بخشهایی که حاصل کارشان بصورت خدمت ارائه میشود ، مانند آموزش و بهداشت ) ، و امور زیربنائی ( ارائه دهنده کالا یا خدمتی که بازار مشخصی برای آنها وجود ندارد ، مانند راه و انرژی ) تقسیم میشوند . در بخشهای صنعت و کشاورزی برای تهیه و انتخاب پروژه ها و دستورالعمل و راهنمای خاص ارائه می گردد ، در بخش خدمات پروژه های تیپ تهیه میشود ، و در بخش امور زیربنائی بسته به یکی از دو روش فوق عمل خواهد شد . انتخاب ترکیب مناسبی از دستورالعملها و راهنماها از نظر توجه به جزئیات امر و یا اکتفا به شاخصهای کلی تر با نظر

کارشناسان و مسئولان مربوط در وزارت برنامه و بودجه انجام می گیرد .

ارزشیابی مالی ، اطلاعات لازم در زمینه هزینه و فایده را از دیدگاه بودجه ای ، یعنی امکان تامین مالی در مدت اجرا و سودآوری مالی ، مورد تحلیل قرار داده و به توصیه های زیر منجر می گردد :

آیا یک پروژه خاص از نظر تامین مالی و سود آوری توجیه پذیر هست یا خیر؟

- از بین مجموعه پروژه های تهیه شده در هر بخش یا زیربخش چه مجموعه ای

بیشترین سود آوری را دارا است .

- با توجه به محدودیت های مالی چگونه میتوان به انتخاب پروژه های لازم -

اقدام نمود .

در ارزشیابی اقتصادی ، هزینه و درآمد در ارتباط با معیارهای رشد و

توسعه مورد ارزیابی و تعدیل قرار میگیرند . انجام این امر مستلزم محاسبه

قیمتهای سایه ای لااقل در مورد ارز ، زمین ، کارگر ، و سرمایه است . به

احتمال قوی تعیین دقیق قیمتهای سایه ای در چارچوب مطالعه این قسمت

امکان پذیر نخواهد بود ، ولی برآورد قیمتهای محاسباتی

( Accounting Prices ) با توجه به ضوابط و شاخصهای

کلی تا حدودی ممکن به نظر میرسد . بدین لحاظ محاسبات و ارزشیابی

اقتصادی فقط در حد قیمتهای تعدیل شده صورت خواهد گرفت . تحلیل

حساسیت از نظر مالی و اقتصادی قسمت دیگری از مطالعه است که در آن تاثیر

تغییرات هر یک از متغیرهای موجود در لیست هزینه ها و فایده ها ، بر

سود آوری مالی و اقتصادی پروژه بررسی و ارائه خواهد شد .

