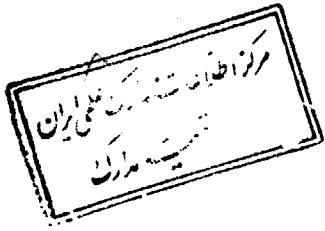


بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شهر شهید بهشتی



دانشگاه شهید بهشتی

دانشکده علوم اداری

۱۳۷۹ / ۱۱ / ۲۰

پایان نامه

برای دریافت درجه کارشناسی ارشد رشته مدیریت دولتی

عنوان :

بررسی نحوه برنامه ریزی بودجه در ایران و مقایسه آن با نظامهای بودجه در جهان و تبیین نقاط ضعف و قوت نظام بودجه ای موجود کشور

استاد راهنما :

جناب آقای دکتر غلامحسین خورشیدی

استاد مشاور:

جناب آقای دکتر قدرت ا... مشایخی

نگارش :

علی شهابی نسب

تأیید ۱۳۷۸

۱۹۸۱۹

۳۲۴۱۱

تقدیم به

آنانی که دل نگران روزهای واپسین اند
و مشتاقانه در تلاشند تا ایرانی آباد و آزاد
بسازند.

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱	چکیده پژوهش
۲	مقدمه
۵	فصل اول : طرح تحقیق
۶	۱-۱) مفهوم بودجه و بودجه ریزی و تاریخچه پیدایش آن
۶	۱-۱-۱) مفهوم بودجه و بودجه ریزی
۶	۱-۱-۲) تاریخچه پیدایش بودجه در ایران
۸	۱-۳) اهمیت بودجه ریزی
۹	۱-۴) پیشینه پژوهشی موضوع
۹	۱-۵) هدف و علت انتخاب موضوع
۱۰	۱-۶) سؤال اصلی پژوهش
۱۰	۱-۷) استفاده کنندگان از تحقیق
۱۰	۱-۸) قلمرو تحقیق
۱۰	۱-۹) روش تحقیق
۱۰	۱-۱۰) جامعه آماری تحقیق
۱۰	۱-۱۱) روشهای جمع آوری اطلاعات
۱۲	فصل دوم : مباحث نظری پژوهش
۱۳	۱-۲) تاریخچه تحولات برنامه ریزی و بودجه در ایران
۱۷	۲-۲) مقدمه ای بر نظام بودجه ای در ایران
۱۸	۲-۲-۱) نمودار خلاصه بودجه کل کشور
۱۹	۲-۲-۲) بودجه عادی (جاری)
۱۹	۲-۲-۳) بودجه عمرانی
۲۰	۲-۲-۴) بودجه شرکتهای دولتی
۲۰	۲-۲-۵) بودجه مؤسسات
۲۱	۲-۳) طبقه بندیهای بودجه در ایران

۲۱	۲-۳) طبقه بندیهای بودجه در ایران
۲۱	۲-۳-۱) طبقه بندی دستگاهها
۲۱	۲-۳-۲) طبقه بندی عملیات دولت
۲۵	۲-۳-۳) طبقه بندی هزینه ها
۲۶	۲-۳-۴) طبقه بندی درآمدها
۲۷	۲-۳-۵) طبقه بندی اقتصادی
۲۷	۲-۴) سیکل و گردش کار بودجه ریزی در ایران
۲۷	۲-۴-۱) تهیه و تنظیم و پیشنهاد بودجه
۲۸	۲-۴-۱-۱) دستگاههای اجرائی ملی
۲۸	۲-۴-۱-۲) دستگاههای اجرائی محلی
۳۰	۲-۴-۱-۳) نمودار جریان بودجه
۳۱	۲-۴-۲) مرحله تصویب بودجه
۳۲	۲-۴-۲) مرحله اجرای بودجه
۳۲	۲-۴-۳-۱) ابلاغ بودجه
۳۳	۲-۴-۳-۲) مبادله موافقتنامه فعالیت‌های جاری و طرحهای عمرانی
۳۴	۲-۴-۳-۳) اعتبارات عمرانی
۳۴	۲-۴-۳-۴) تخصیص و اعتبار
۳۴	۲-۴-۳-۵) مراحل تفصیلی اجرای بودجه
۳۴	۲-۴-۴) مرحله نظارت بر بودجه
۳۵	۲-۵) اصول بودجه و منابع کسری بودجه
۳۵	۲-۵-۱) اصل سالیانه بودن بودجه
۳۵	۲-۵-۲) اصل وحدت بودجه
۳۵	۲-۵-۳) اصل جامعیت بودجه
۳۶	۲-۵-۴) اصل شمولیت
۳۶	۲-۵-۵) اصل تخصیص و اصل عدم تخصیص
۳۶	۲-۵-۶) اصل انعطاف پذیری
۳۷	۲-۵-۷) اصل تخمینی بودن درآمدها
۳۷	۲-۵-۸) اصل تحدیدی بودن هزینه ها
۳۷	۲-۵-۹) اصل تعادل بودجه

۳۷	۲-۶) منابع تأمین کسری بودجه و اثرات اجتماعی و اقتصادی آنها
۳۹	۲-۷) روشهای بودجه ریزی
۴۰	۲-۷-۱) روش بودجه ریزی متداول
۴۰	۲-۷-۲) بودجه برنامه ای
۴۱	۲-۷-۳) بودجه ریزی عملیاتی
۴۱	۲-۷-۴) بودجه برنامه ای - طرح ریزی - بودجه ریزی
۴۱	۲-۷-۵) بودجه ریزی بر مبنای صفر
۴۳	۲-۸) روشهای پیش بینی درآمد و برآورد هزینه
۴۳	۲-۸-۱) روشهای پیش بینی درآمد
۴۳	۲-۸-۱-۱) روند سالهای قبل
۴۳	۲-۸-۱-۲) تجزیه و تحلیل دنباله های زمانی
۴۳	۲-۸-۱-۳) تجزیه و تحلیل همبستگی ها
۴۳	۲-۸-۱-۴) نمونه گیری
۴۴	۲-۸-۱-۵) تخمین کارشناسی
۴۴	۲-۸-۱-۶) نتایج حاصل از مطالعات تطبیقی
۴۴	۲-۸-۲) روشهای برآورد هزینه
۴۴	۲-۸-۲-۱) روش برآورد هزینه های پرسنلی
۴۷	۲-۸-۲-۲) روش برآورد هزینه های اداری
۴۸	۲-۸-۲-۳) برآورد هزینه های سرمایه ای
۴۸	۲-۸-۲-۴) برآورد هزینه های انتقالی
۴۹	فصل سوم : روش شناسی
۵۰	۳-۱) روش تحقیق
۵۰	۳-۲) بررسی و تبیین نقاط ضعف و قوت نظام بودجه ای کشور
۵۱	۳-۲-۱) مقایسه ترکیب هزینه های جاری و عمرانی دولت
۵۳	۳-۲-۲) نقاط ضعف نظام بودجه ریزی در شرایط کنونی
۵۴	۳-۳) نگرشی بر نحوه نظام بودجه ریزی در کشورهای مختلف جهان
۵۴	۳-۳-۱) روشهای پیش بینی درآمد

۵۶	۳-۳-۲) برآورد هزینه
۵۸	۳-۴) بررسی چگونگی مراحل تصویب و اجرا و نظارت بر بودجه در کشورهای پیشرفته جهان
۶۰	۳-۵) بررسی ساختار مالی ایالات متحده آمریکا
۶۲	۳-۵-۱) نقش کمکهای بین دولتی
۶۲	۳-۵-۲) چارچوب قانونی
۶۲	۳-۵-۳) اجرای سیاست خرج
۶۳	۳-۵-۴) تاریخ نظام بودجه
۶۳	۳-۵-۵) تهیه بودجه
۶۵	۳-۵-۶) هزینه های بودجه بر حسب دستگاه و وظایف
۶۷	۳-۵-۷) توانایی کنترل
۶۷	۳-۵-۸) بودجه بندی برنامه ای
۶۷	۳-۵-۹) بودجه بندی پایه - صفر
۶۸	۳-۵-۱۰) مراحل بودجه کنگره
۶۸	۳-۵-۱۰-۱) روش قبلی
۶۸	۳-۵-۱۰-۲) روش جدید
۶۹	۳-۵-۱۰-۳) اجرای برنامه
۶۹	۳-۵-۱۰-۴) ممیزی
۷۰	۳-۵-۱۱) پیشنهادهای اصلاحی برای مکانیسم سیاست مالیاتی
۷۱	۳-۵-۱۲) بررسی ساختار بخش عمومی
۷۲	۳-۵-۱۳) مقایسه با سایر کشورها
۷۳	۳-۵-۱۴) تحول ساختار مالیاتی در ایالات متحده
۷۵	۳-۵-۱۵) بررسی و تحلیل ساختار مالیاتی ایالات متحده
۷۶	۳-۵-۱۶) مقایسه بین المللی ساختارهای مالیاتی ۱۹۷۵
۷۷	۳-۵-۱۷) مقایسه با سایر کشورها
۷۸	۳-۵-۱۸) بررسی تطبیقی کشورها از نظر ساختار مالی
۷۹	۳-۵-۱۹) بررسی ساختار فدرالیسم مالی در ایالات متحده
۸۰	۳-۵-۲۰) بررسی بودجه عمرانی و جاری دولت فدرال آمریکا
۸۱	۳-۵-۲۱) بررسی ساختار قرضه عمومی دولت فدرال آمریکا

۸۲	۲۲-۵-۳) مالیّه توسعه
۸۴	۲۳-۵-۳) عاملهای اجتماعی و سیاسی
۸۵	۶-۳) بودجه بندی یک تئوری تطبیقی فرآیندهای بودجه ای
۸۵	۱-۶-۳) الگوی پنج فرآیند بودجه ای
۸۷	۲-۶-۳) اعتماد - داوری و رعایت تناسب بودجه بندی در بریتانیا، فرانسه و ژاپن
۸۹	۳-۶-۲) بررسی فرآیند بودجه بندی در کشور ژاپن از جهت رفتاری
۹۲	فصل چهارم : تجزیه و تحلیل اطلاعات
۹۳	۱-۴) تجزیه و تحلیل توصیفی پرسشنامه
۹۳	۱-۱-۴) بررسی مشخصات و ویژگیهای فردی پاسخگویان
۹۳	۱-۱-۱-۴) جنسیت
۹۳	۲-۱-۱-۴) میزان تحصیلات
۹۳	۳-۱-۱-۴) پست زمانی
۹۳	۴-۱-۱-۴) سابقه کار در سازمان برنامه و بودجه
۹۴	۵-۱-۱-۴) سابقه کار در معاونت بودجه سازمان
۹۵	۲-۱-۴) تجزیه و تحلیل سؤالات پرسشنامه
۱۰۱	۲-۴) نگاهی به قوانین و لوایح بودجه سالهای ۷۶ و ۷۷ و ۷۸
۱۰۲	۱-۲-۴) تصویری از درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار بر حسب بخش در سالهای ۷۶-۷۷ و ۷۸
۱۰۴	۲-۲-۴) تصویری از خلاصه اعتبارات دستگاههای اجرایی
۱۰۵	۳-۲-۴) خلاصه اعتبارات بر حسب امور طی سالهای ۷۶ و ۷۷ و ۷۸
۱۱۱	۴-۲-۴) خلاصه وضعیت اعتبارات جاری بر حسب فصول هزینه طی سالهای فوق
۱۱۱	۵-۲-۴) تجزیه و تحلیل مسائل مربوطه به قوانین بودجه سالهای ۷۶ و ۷۷ و ۷۸
۱۱۳	۳-۴) یک بررسی تحلیلی از دیدگاه نگارنده
۱۱۶	۴-۴) نمودارها
۱۲۱	فصل پنجم : نتیجه گیری و پیشنهادها

۱۲۲	۵-۱) مشکل و نقائص مبانی قانونی
۱۲۲	۵-۲) مسائل مدیریت در بحث بودجه ریزی کشور
۱۲۶	۵-۳) پیشنهادهای
۱۲۸	فهرست منابع و مآخذ
۱۳۱	ضمائم

چکیده پژوهش

این پژوهش به منظور مطالعه و بررسی نحوه برنامه ریزی بودجه در ایران و مقایسه آن با نظامهای بودجه در جهان و تبیین نقاط ضعف و قوت نظام بودجه ای موجود کشور تهیه شده است و مطالب آن در پنج فصل طرح تحقیق، مباحث نظری پژوهش، روش شناسی، تجزیه و تحلیل اطلاعات و نتیجه گیری و پیشنهادات به صورت عملی و نظری تنظیم یافته و هدف آن آشنایی با سیستم بودجه بندی کشور در ایران و مقایسه تطبیقی آن با سایر نظامهای بودجه بندی بویژه بودجه بندی ایالات متحده و بررسی و تجزیه و تحلیل مسائل بودجه ریزی و کشف و شناخت نقاط ضعف و قوت نظام بودجه نویسی در کشور بعد از انقلاب می باشد.

در این پژوهش سعی شده است که اهم مشکلات و مسائل روزافزون بودجه ای کشور از دو جنبه نظری و عملی مورد بررسی و تحلیل قرار گیرد و عمدتاً محور اصلی موضوع مطالعه ساختار نظام مالی و بودجه ای کشور و کشف نقائص و مبانی قانونی و مدیریتی و توصیف و تحلیل نظام بودجه نویسی بعد از انقلاب بویژه بررسی چگونگی نظام بودجه ریزی طی برنامه های اول و دوم پنج ساله توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران می باشد و در خلال پژوهش ساختار نظام مالیاتی ایالات متحده آمریکا و چگونگی شکل گیری آن قبل از جنگ جهانی اول و بعد از آن، همچنین بررسی وضعیت منابع در آمدی ایالات متحده از جهات مختلف و مقایسه تطبیقی نظام مالی و بودجه آمریکا با سایر کشورهای دنیا بویژه آلمان، بریتانیا و ژاپن صورت گرفته است. در این تحقیق مبنای اصلی و روش کار، تحلیل موضوعات مالی، اقتصادی، و بودجه ای کشور از دیدگاههای مختلف و کشف و شناسائی نقاط عمده ای که موجب ضعف نظام بودجه ریزی شده و ارائه راهکارهای عملی مورد نظر بوده است.

با وجود اینکه در حدود سه ربع قرن است که تهیه و تنظیم بودجه در ایران بر پایه نظامهای حقوقی - مالی مستقر و مرسوم در کشورهای دارای مجلس و مبتنی بر پذیرش اصل تفکیک قوا صورت می پذیرد، هنوز هم بودجه ریزی یکی از مشکلات اساسی دولت محسوب می گردد. اگر چه مسائل و مشکلات مربوطه به تهیه و اجرای بودجه در ایران از دیدگاههای متفاوتی با توجه به جایگاه سیاسی، اجتماعی و اقتصادی دولت قابل طرح و بررسی است، لیکن در برخورد اصولی، مسائل مربوط به کیفیت و ساختار بودجه ای و سازمان اداری و تشکیلاتی دولت دارای نمود و اهمیت بیشتری است. در این تحقیق نحوه برنامه ریزی بودجه ایران و مقایسه تطبیقی با نظامهای بودجه در کشورهای پیشرفته و تجزیه و تحلیل نقاط ضعف نظام بودجه بندی کشور مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است. همانطور که می دانیم بودجه و بودجه ریزی از محورهای اصلی توسعه است. فی الواقع حرکت به سمت رشد و توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی بر مبنای نظام بودجه بندی است، یعنی در قالب بودجه بندی است که می گوئیم، کدامیک از بخشهای اقتصادی باید محور توسعه قرار گیرد و بر این اساس اولویت بندی در میان فعالیتهای عملیاتیهای مختلف دولت صورت می گیرد.

هر گونه تغییری در سیستم اقتصادی کشور ناشی از تغییراتی است که ابتدا در نظام بودجه بندی انجام می گیرد. امروزه بودجه ریزی با مفهوم برنامه ریزی رابطه بسیار نزدیکی دارد، به کمک آمار، اطلاعات و ارقام بودجه ای، مدیران دستگاههای اجرائی به امر برنامه ریزی در حیطه فعالیتهای و عملیات مربوط به خود می پردازد. بودجه امروزه بعنوان یک ابزار مهار (کنترل) فعالیتهای و عملیات به شمار می رود. در حقیقت از طریق بودجه تصمیمات از وضعیت کیفی به حالت کمی تبدیل می شود. دولت با تهیه و تنظیم بودجه روشن می کند که چه کاری می خواهد هم برای خود و هم برای مردم انجام دهد. بطور کلی بودجه سنگ زیرین کلیه فعالیتهای اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی است. لذا با بررسی تحلیلی و توصیفی نظام بودجه ریزی و برنامه ریزی کشور می توان به نقاط ضعف سیستم پی برد و بر این اساس به اصلاحات لازم پرداخت. تحقیق حاضر در این راستا در پنج فصل تهیه و تنظیم شده است. در فصل اول، طرح تحقیق، ارائه و چارچوب کلی گزارش مشخص می شود. به موضوعاتی همچون مفهوم بودجه و بودجه ریزی و تاریخچه پیدایش آن - اهمیت بودجه ریزی - پیشینه پژوهشی موضوع - هدف و علت

انتخاب موضوع- سؤال تحقیق - استفاده کننده گان از تحقیق - قلمرو تحقیق - روش تحقیق - جامعه آماری تحقیق و روشهای جمع آوری اطلاعات در این فصل پرداخته شده است.

در فصل دوم، مباحث نظری پژوهش شامل تاریخچه تحولات برنامه ریزی و بودجه در ایران، مقدمه ای بر نظام بودجه در ایران، تصویری از برنامه پنج ساله اول توسعه، تصویر خلاصه بودجه کل کشور، بودجه عمرانی و جاری، بررسی بودجه شرکتهای دولتی، طبقه بندی بودجه در ایران، طبقه بندی درآمدها، هزینه ها، عملیات اقتصادی و چرخه و گردش کار بودجه ریزی در ایران، بررسی دستگاههای اجرائی ملی و محلی، نمودار در جریان بودجه طبق بخشنامه بودجه و ضوابط آن، مبادله موافقتنامه فعالیتها جاری و طرحهای عمرانی، اجرای بودجه، مرحله نظارت بر بودجه، اصول بودجه و منابع تأمین کسری بودجه، روشهای بودجه ریزی، روشهای برآورد هزینه های کارکنان بر اساس مواد بیستگانه فصول بودجه جاری مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

در فصل سوم تحت عنوان روش شناسی پژوهش موضوعاتی از قبیل روش تحقیق، بررسی و تبیین نقاط ضعف و قوت بودجه ای موجود کشور، مقایسه ترکیب هزینه های جاری و عمرانی در ایران، نقاط عملی ضعف بودجه ای در شرایط کنونی، نگرشی تحلیلی بر نحوه نظام بودجه ریزی در کشورهای مختلف جهان از جمله روشهای پیش بینی درآمد و هزینه، بررسی چگونگی مراحل تصویب، اجرا و نظارت بودجه در کشورهای پیشرفته، بررسی تحلیلی ساختار نظام مالی و بودجه ای ایالات متحده آمریکا و مقایسه آن با سایر نظامهای بودجه در جهان، بررسی فرایند تطبیق بودجه بندی در کشورهای انگلستان، فرانسه و ژاپن و مقایسه آن با نظام بودجه بندی در ایران مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

در فصل چهارم پژوهش تحت عنوان تجزیه و تحلیل اطلاعات به موضوعاتی همچون بررسی و تجزیه و تحلیل پرسشنامه و نتایج بدست آمده از اطلاعات، بررسی و تجزیه و تحلیل و مقایسه تطبیقی قوانین و لوایح بودجه کل کشور در سالهای ۱۳۷۶، ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ و تحلیل کارشناسی از دیدگاه نگارنده پرداخته شده است.

در فصل پنجم پژوهش تحت عنوان نتیجه گیری و پیشنهادها، به موضوعات و مباحثی همچون بررسی و نتیجه گیری از نتایج بدست آمده و تحقیقات و مطالعات انجام گرفته،

مسائل ساختاری بودجه بندی در ایران به مشکلات و نقائص مبانی قانونی، مسائل مدیریتی در بحث بودجه ریزی کشور، قوانین برنامه و بودجه و قانون بودجه کل کشور ارائه راه کارهای عملی و پیشنهادهای لازم پرداخته شده است.

لازم می دانم از افرادی که مشوق و راهنمای اینجانب در انجام پژوهش بوده اند تشکر و قدردانی نمایم. جا دارد در ابتدا از استاد ارجمند و گرامی جناب آقای دکتر غلامحسین خورشیدی که همواره در تمام طول تحقیق راهنما و هدایت گر اینجانب بوده اند تشکر و قدردانی کنم. از آقای دکتر قدرت الله مشایخی استاد مشاور سپاسگذاری و تشکر می کنم. همچنین از کلیه کارشناسان و معاونین سازمان برنامه و بودجه استان کهگیلویه و بویراحمد که با اینجانب همکاری نموده اند کمال تشکر و قدردانی را می نمایم. %

فصل اول : طرح تحقیق

فصل اول : طرح تحقیق

۱-۱) مفهوم بودجه و بودجه ریزی و تاریخچه پیدایش آن

۱-۱-۱) مفهوم بودجه و بودجه ریزی

مفهوم بودجه در اصل از زبان فرانسوی به انگلیسی و سایر زبانهای دنیا راه یافته است، لفظ "باجت" "budget" در اصل به کیسه چرمی و کیف با محتوای آن اطلاق می شود و در میان عامه مردم نیز مفهوم دخل (درآمد) و قدرت خرید را دارد.

به هر حال در قانون محاسبات عمومی بودجه کل کشور چنین تعریف شده است :

"بودجه کل کشور بر نامه مالی دولت است که برای یکسال مالی تهیه و حاوی پیش بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و بر آورد هزینه ها برای انجام عملیاتی است که منجر به نیل سیاستها و هدفهای قانونی دولت می شود".^۱

در کتب مالیه و بودجه تعاریف متعددی از بودجه صورت گرفته است ، ولی آنچه قابل قبول میباشد اولاً : بودجه یک بر نامه مالی و کاری ، ثانیاً : پیش بینی درآمدها و هزینه های مورد نیاز ، ثالثاً : مدت آن محدود ، رابعاً : سندی است که به تصویب مجلس می رسد و جنبه قانونی دارد و بالاخره هیچ دولتی نمی تواند بدون آن به فعالیت خود ادامه بدهد .

۱-۱-۲) تاریخچه پیدایش بودجه در ایران^۲ :

از نظر تاریخی تهیه و تنظیم بودجه با پیدایش دولتها همراه بوده است و در ایران سابقه طولانی دارد . ایرانیان در کشور داری و ترتیب دفاتر دیوان و گرفتن باج و خراج و عوارض گمرکی و اجرای اصول مالیاتی تبحر خاصی داشته اند . بسیاری از ملتها ترتیب کارهای دیوانی را از ایرانیان فرا گرفته اند . مهمترین تأثیری را که ایرانیان در نظامات دیوانی و بودجه ریزی و نظام مالیاتی جامعه بزرگ اسلامی داشته در زمان ساسانیان و حکومت انوشیروان و دیگر پادشاهان بوده است.

فرضاً مهمترین در آمد دولتی در زمان ساسانیان ، خراج اراضی و مالیات سرانه بود که مردم می بایستی از این دو طریق ، مخارج دولت را تأمین کنند ، بدین ترتیب هر سال دولت مخارج خود را بر مناطق مختلف تقسیم می کرد ، آنگاه مأمورین وصول مالیات

^۱ - قانون محاسبات عمومی . مصوب سال ۱۳۶۶

^۲ - صداوسیما جمهوری اسلامی ایران . تهران ، ۱۳۶۳ . بررسی وضع مالی و مالیه مسلمین از آغاز تا پایان دوره