

نظام بودجه‌ریزی و توسعه اقتصادی در ایران

بهناز ناوای سابق

دانشجوی کارشناسی ارشد دانشگاه کردستان - سنندج

پست الکترونیکی: Behnaz.na.1370@gmail.com

چکیده

مهم‌ترین اهداف دولت‌ها رسیدن به رشد و توسعه اقتصادی و فراهم کردن خدمات عمومی و تحقق عدالت اجتماعی است. طی سال‌های گذشته، اقتصاددانان مکاتب مختلف توسعه اقتصادی، نظرات گسترده‌ای را در ارتباط با جایگاه اقتصادی دولت و نقش آن در راهبردهای توسعه ارائه نموده‌اند. برای تحقق این اهداف باید وظایف دولت‌ها در کنار وظایف مردم و نهادهای غیردولتی مشخص گردد، ساختار دولت تعیین شود و برای تحقق اهداف برنامه‌ریزی شود. برای تحقق برنامه‌ها، بودجه‌ریزی انجام می‌شود و با تخصیص منابع، وظایف دولت اجرا می‌گردد. امروزه به نحو فزاینده‌ای پذیرفته شده است که برای تحقق هدف توسعه اقتصادی و اجتماعی، وجود دولت مؤثر و کارا اهمیت اساسی دارد. بودجه حاوی شبکه اطلاعاتی جامع است که نشان‌دهنده‌ی فعل و انفعالات مالی دولت از ابعاد مختلف می‌باشد. اداره صحیح امور مالی دولت، نقش بسزایی در بهسازی نظام اقتصادی و نظام اداری یا مدیریت بخش دولتی دارد و بودجه می‌تواند در این خصوص گام موثری بردارد. بنابراین، بودجه نقش بسیار مهم و حیاتی در توسعه اقتصاد ملی ایفا می‌نماید.

واژگان کلیدی: نظام بودجه‌ریزی، دولت، توسعه اقتصادی

مقدمه

در بحبوحه جنگ جهانی دوم در سال ۱۳۲۳ دولت با تشکیل شورای عالی اقتصادی، اقدامات اولیه در جهت برنامه‌ریزی توسعه را پایه‌گذاری کرد و در نهایت در پایان خرداد ۱۳۲۵ پیش‌نویس لایحه برنامه‌های هفت ساله عمرانی و اصلاحی کشور ارائه و در سال ۱۳۲۷ تصویب شد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۷۴).

توسعه و توسعه‌نیافتگی از مهم‌ترین چالش‌ها و دغدغه‌های صاحب‌نظران علوم اجتماعی، نخبگان سیاسی و دولت‌های تاریخ معاصر در کشورهای در حال توسعه محسوب می‌شود. در چند دهه اخیر، کشورهای در حال توسعه و توسعه‌نیافته کوشیده‌اند؛ خود را از قید و بند توسعه‌نیافتگی رها ساخته و با دستیابی به توسعه اقتصادی، شرایط مناسبی را برای زندگی افراد جامعه فراهم نمایند. دولت‌های این کشورها در فرایند توسعه، با چالش‌ها و رویکردهای گوناگون اقتصادی مواجه بوده‌اند. وظیفه آغازین دولت‌ها در جوامع، حفظ نظم و تأمین امنیت بود؛ در حالی که با گسترش و پیچیدگی روابط انسانی، نقش و وظایف دولت نیز گسترش یافت و ابعاد مختلفی از فعالیت‌های اقتصادی و غیراقتصادی را شامل گردید (مصلی نژاد و اکبری، ۱۳۹۱).

با توسعه وظایف دولت و افزایش سریع هزینه‌های دولتی و پیوند آن با وضعیت عمومی اقتصاد کشور، کنترل سنتی مخارج اهمیت خود را از دست داد و نیاز به بهبود در سیستم‌های برنامه‌ریزی، کنترل و مدیریت منابع عمومی مطرح گردید. این امر موجب توجه دولت‌ها به کارایی، اثربخشی و اقتصادی بودن منابع دولت به عبارتی مدیریت مالی دولت شد. (بابا جانی و خدا رحمی، ۱۳۹۳).

با بررسی نقش مفهومی و تاریخی دولت و به استناد شواهد تجربی ناشی از عملکرد و اتخاذ سیاست‌ها و خط‌مشی‌های دولت و سازمان‌ها و نهادهای دولتی و اثر آن بر توسعه فرهنگی - اقتصادی دولت‌ها در سطح جهان، می‌توان چنین اظهار نمود که توسعه اقتصادی و اجتماعی با دوام، بدون وجود دولت مؤثر و کارا، محال است. امروزه به نحو فزاینده‌ای پذیرفته شده است که برای تحقق هدف توسعه اقتصادی و اجتماعی، وجود دولت مؤثر و کارا اهمیتی اساسی دارد (برادران شرکا، ۱۳۷۸).

بودجه شهرگ حیاتی دولت است، زیرا دولت تمام فعالیت‌های مالی خود اعم از کسب درآمد و پرداخت هزینه‌ها برای اجرای برنامه‌های متعدد و متنوع خود را در چهارچوب قانون بودجه انجام می‌دهد بنابراین بودجه آینه تمام‌نمای همه برنامه‌ها و فعالیت‌های دولت بوده و نقش بسیار مهمی در توسعه اقتصاد ملی ایفا می‌نماید (مختاری ناصری، ۱۳۹۲).

در عناوین بعدی به تعریف مفاهیم توسعه، توسعه اقتصادی و بودجه، نقش بودجه، چالش‌ها و نارسایی‌های بودجه‌ریزی در ایران، عوامل انحراف بودجه از برنامه‌های توسعه‌ای خواهیم پرداخت.

توسعه اقتصادی و بودجه‌ریزی

توسعه در لغت به معنای رشد تدریجی در جهت پیشرفته‌تر شدن، قدرتمندتر شدن و حتی بزرگ‌تر شدن است (فرهنگ لغات آکسفورد، ۲۰۰۱). ابعاد مختلف توسعه ملی عبارتند از: توسعه اقتصادی، توسعه سیاسی، توسعه فرهنگی و اجتماعی، و توسعه امنیتی (دفاعی).

توسعه اقتصادی: وضعیتی است که در آن علاوه بر رشد شاخص‌های کمی اقتصاد، شاخص‌های کیفی نیز بهبود یابد. دادلی سیرز اقتصاددان معروف توسعه سه معیار برای توسعه مطرح کرده که عبارتند از رفع فقر، نابرابری و بیکاری. وی اعلام نمود که هر کشوری به هر میزان فقر، نابرابری و بیکاری را کاهش داده به همان میزان توسعه یافته است و گرنه توسعه یافته نیست حتی اگر درآمد سرانه و تولید ناخالص ملی آن کشور بالا رفته باشد. شاخص‌های توسعه اقتصادی عبارتند از: افزایش درآمد سرانه، رشد تولید ناخالص ملی، توزیع عادلانه فرصت‌ها و امکانات، افزایش امید به زندگی، رفع فقر و بیکاری، رفع نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی، صنعتی شدن و افزایش شهرنشینی (مصلی نژاد و اکبری، ۱۳۹۱).

دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی به عنوان یکی از بنیادی‌ترین اهداف سیاست‌های کلان مورد توجه سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان اقتصادی می‌باشد. رشد اقتصادی می‌تواند به دلایل متعددی از جمله نرخ بالای تورم، افزایش بدهی‌های خارجی، سطح پایین بهره‌وری، بالا بودن میزان کسری بودجه و عدم ثبات سیاسی و اجتماعی مورد تهدید قرار بگیرد. یکی از عوامل



تأثیرگذار بر رشد و توسعه اقتصادی که توجه بسیاری از کارشناسان را به خود جلب کرده است نقش دولت و تأثیر آن بر رشد اقتصاد می‌باشد. در ابتدا وظایف دولت ها محدود به برقراری نظم، امنیت و عدالت بود و از قرن شانزدهم به بعد حدود وظایف دولت ها افزایش یافت (فرچ‌وند، ۱۳۸۲).

مهم‌ترین برنامه مالی و صورت دخل و خرج هر دولت، برنامه‌ای تحت عنوان بودجه سالیانه است. بودجه نمایان‌گر همه‌ی برنامه‌ها و فعالیت‌های دولت بوده و نقش بسیار مهم و حیاتی در توسعه‌ی اقتصاد ملی ایفا می‌کند (سعید اردکانی و همکاران، ۱۳۸۸).

بودجه یک کشور نشان دهنده جایگاه دولت در اقتصاد و بعبارتی حدود و ثغور دخالت دولت در جامعه است. اداره صحیح امور مالی دولت، نقش بسزایی در بهسازی نظام اقتصادی و نظام اداری یا مدیریت بخش دولتی دارد و بودجه می‌تواند در این خصوص گام موثری بردارد. سابقه بودجه در ایران به پس از انقلاب مشروطه بر می‌گردد (فرچ‌وند، ۱۳۸۲).

تعریف بودجه طبق قانون محاسبات عمومی: برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی است که منجر به نیل به سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود.

تعاریف بودجه از جنبه‌های مختلف

بودجه در هر کشوری مبین ریز فعالیت‌های دولت و سند مالی کلیه فعالیت‌های دولتی است. این سند حاوی مجموعه اطلاعات کلان در مورد بخش‌ها و زیر بخش‌های دولتی است، به نحوی که بررسی هر طبقه از فعالیت‌های مطروحه در آن به سهولت امکان پذیر باشد. هر قانون بودجه باید دارای ویژگی‌هایی باشد که سیاست‌های اقتصادی مورد نظر دولت را به مقصود خود برساند. به عبارت دیگر، سیاست‌ها و نظرات دولت می‌بایست در بودجه متبلور شده باشد تا اجرای آن به حصول اهداف مورد نظر دولت منجر شود (قنبری و خانی قریه گبی، ۱۳۸۶). خالی از لطف نیست اگر تعاریفی از بودجه را از جنبه‌های متفاوت بیان کنیم. دیدگاه‌ها، نظریه‌ها و تعاریف مربوط به بودجه به زمان و مکان مربوط می‌شوند و متأثر از نظریه‌های اقتصادی در مورد دولت است و دیدگاه‌های موجود در این زمینه نیز تحت تأثیر شرایط متفاوت سیاسی، اقتصادی و فرهنگی جوامع است. تعاریف بودجه در سیر تکاملی بودجه شکل گرفته است. به طور کلی از میان انواع تعاریفی که از بودجه وجود دارد می‌توان به دسته‌ی عمده اشاره کرد که عبارتند از:

الف- تعاریفی که بر جنبه‌های سیاسی بودجه تأکید می‌ورزد: در این دسته تعاریف، ریشه اصلی تنظیم بودجه را باید در عامل سیاسی جستجو کرد. که از جمله‌ی این تعاریف می‌توان به دو نمونه‌ی زیر اشاره کرد:

- بودجه دولت سندی است که معاملات دخل و خرج مملکت برای مدت معین در آن پیش‌بینی و تصویب شده باشد.
- بودجه لایحه پیش‌بینی کلیه عواید و مخارج مملکتی است برای مدت یک سال شمسی که به تصویب مجلس شورای ملی رسیده باشد.

با کمی دقت در تعاریف بالا روشن می‌شود که بنیان‌گذاران بودجه ایران با اطلاق واژه‌ها سند و لایحه بودجه و پیروی از اصل تصویب بودجه توسط نمایندگان منتخب مردم، بیشتر، اهداف سیاسی را دنبال نموده، بر جنبه‌های سیاسی بودجه تأکید می‌ورزیدند.

ب- تعاریفی که بر جنبه‌های اقتصادی و مالی تأکید می‌ورزند: در اینکه نظریه‌های نظام مالی به طور اعم و نظریه‌های نظام بودجه به طور اخص از بطن نظریه‌های اقتصادی زاده شده‌اند، تردیدی وجود ندارد. در واقع بودجه شاهرگ حیات اقتصادی دولت است که در شریان‌های آن منابع مالی و اقتصاد جاری است. در اینجا سه نمونه از این تعاریف اشاره می‌کنیم.

- بودجه عبارت است از یک طرح مالی که در آن نیازمندی‌های پولی دولت به طور کلی برای مدت محدودی پیش‌بینی می‌شود.

- بودجه عبارت است از طرحی جامع در قالب اصطلاحات مالی که به وسیله آن یک برنامه جاری برای مدت معینی اجرا می‌شود.

- بودجه عبارت است از:

- ۱- یک طرح مالی که هم به عنوان شالوده‌ای برای پیش‌بینی عملیات آتی و هم برای کنترل آن عملیات به کار می‌رود.
 - ۲- یک تخمین از مخارج آتی.
 - ۳- یک طرح نظام‌دار برای بسیج امکانات و حداکثر استفاده از منابع انسانی، مادی و سایر منابع.
- در تعاریف بالا اطلاق عباراتی چون " طرح نظام‌دار"، " طرح مالی " و " طرحی جامع در قالب اصطلاحات مالی " بر بودجه، همگی حاکی از اهمیت جنبه‌های اقتصادی و مالی بودجه است.
- ج- تعاریفی که بر جنبه‌های برنامه‌ای و مدیریتی بودجه تاکید می‌ورزند:
- شاید در نوشته‌ها و تعاریف دهه‌های اخیر در باره بودجه هیچ اصطلاح و مفهومی بیشتر از برنامه به کار نرفته باشد، ماهیت مشترک برنامه و بودجه در عامل پیش‌بینی نهفته است. حال به دو نمونه از تعاریف مربوطه اشاره می‌کنیم:
- تصویر فردای سازمان باید امروز و با تصمیم مدیران ترسیم شود. این آینده‌نگری را برنامه‌ریزی و تبدیل برنامه‌ها به زبان پول را بودجه می‌نامیم.
- بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تامین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی است که منجر به حصول به سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود و از سه قسمت زیر تشکیل می‌شود:
- (۱) بودجه عمومی دولت شامل:
- پیش‌بینی دریافت‌ها و منابع تامین اعتبار که در سال مالی مستقیماً یا غیرمستقیماً به وسیله دستگاه‌ها از طریق حسابداری خزانه‌داری کل اخذ می‌گردد.
 - پیش‌بینی پرداخت‌هایی از محل درآمد عمومی یا اختصاصی برای دستگاه‌های اجرایی.
- (۲) بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها شامل پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تامین اعتبار.
- (۳) بودجه موسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه کل کشور منظور می‌شود.
- با دقت در تعاریف بالا نکته مهمی روشن می‌شود و آن اینکه هر سه جنبه سیاسی، مالی و برنامه‌ای جزو ماهیت بودجه بوده، هر تعریفی از بودجه باید بر پایه‌های سه‌گانه فوق تکیه داشته باشد (فرچوند، ۱۳۸۲).

نقش بودجه:

بودجه در راستای سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی دولت‌ها دارای چهار نقش اساسی است که عبارتند از:

- (۱) تامین کالاها و خدمات عمومی. این نوع کالاها در بازار وجود ندارند و قابل خرید و فروش نیستند، عرضه آن‌ها به عهده دولت است و هزینه آن‌ها به صورت مالیات از طریق بودجه یا به طور مستقیم از مردم جامعه دریافت می‌گردد. نمونه این نوع کالاها عبارتند از پارک‌ها، راه‌ها، خدمات پستی، خدمات امنیتی و ...
- (۲) تامین عدالت اجتماعی، فقرزدایی و بهره‌مندی تمام اقشار جامعه می‌تواند از اهداف بودجه باشد. دولت در تحقق بخشیدن به هدف تامین عدالت اجتماعی می‌تواند ترکیب درآمدهای مالیاتی و همچنین کم و کیف هزینه‌های بودجه را به نحوی تنظیم کند که در کم کردن فاصله طبقاتی و تعدیل توزیع درآمد افراد موثر باشد. با مطالعه بودجه می‌توان مشخص کرد که استفاده-کنندگان از هزینه‌های دولت کدام اقشار و طبقات جامعه هستند و از طرف دیگر بار تامین منابع درآمد این هزینه‌ها بر دوش کدام یک از طبقات مردم جامعه است.
- (۳) تامین توسعه اقتصادی با مطالعه بودجه دولت‌ها از نظر نسبت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به اعتبارات هزینه و نیز روند حجم اعتبار طرح‌های زیربنایی می‌توان میزان و پیشرفت جامعه را به سوی رشد اقتصادی ارزیابی کرد.

۴) تامین ثبات اقتصادی دولت‌ها از طریق وصول درآمدها و انجام هزینه‌های بودجه‌ای، در عرضه و تقاضای کل جامعه اثر می‌گذارد. در شرایط تورمی دولت با اعمال سیاست انقباضی هزینه‌های خود را کاهش یا مالیات را افزایش می‌دهد تا تقاضای کل را کاهش دهد و همچنین در دوره رکود و شیوع بیکاری با اعمال سیاست‌های انبساطی، درآمدهای مالیاتی خود را کاهش یا هزینه‌های خود را افزایش می‌دهد تا تقاضای کل را افزایش داده و قدرت خرید را به جامعه تزریق کند (قریشی و مهرکام، ۱۳۸۹).

چالش‌ها و نارسایی‌های بودجه‌ریزی در ایران:

علی‌رغم سه ربع قرن تهیه و تنظیم بودجه در ایران بر پایه نظام‌های حقوقی مالی مستمر و مرسوم در کشورهای دارای پارلمان، هنوز هم بودجه‌ریزی یکی از مشکلات اساسی دولت محسوب می‌شود. مشکلات موجود در امر بودجه‌ریزی از دیدگاه‌های متفاوتی بر جایگاه سیاسی، اجتماعی و اقتصادی دولت قابل طرح و بررسی است، می‌توان مشکلات موجود را در مسائل مربوط به کیفیت و ساختار بودجه‌ای، سازمان اداری و تشکیلاتی دولت (بالاخص در امر نظارت) جستجو کرد. به این ترتیب می‌توان مهمترین معضلات و مشکلات نظام بودجه‌ریزی کشور را به طور خلاصه به شرح زیر بیان کرد.

- در حال حاضر نظام اداری کشور به گونه‌ای است که تهیه و تنظیم بودجه مبتنی بر اصل استقرار و حفظ موجودیت سازمانی است نه بر مبنای اهداف و مسئولیت‌های محوله. بر این اساس اعتبارات جاری و عمرانی به صورت مجموعه‌ای بسته و غیر قابل کنترل در می‌آید و به این ترتیب تخصیص اعتبارات بصورت پهنه انجام نمی‌شود.

- از دیگر معضلات موجود در امر بودجه‌ریزی می‌توان به تمرکز بیش از حد نظام اداری در تهران و مراکز استان‌ها اشاره کرد. این امر سبب شده تا حس اعتماد به نفس و قدرت ابتکار در مسئولان استان‌ها و شهرستان‌ها کمرنگ شود.

- منبع اصلی تامین درآمدی دولت نفت است و این خود مشکلاتی را به همراه دارد، اولاً اثر پذیری متقابلی بین منابع درآمدی دولت و ظرفیت‌های تولیدی کشور در بودجه لحاظ نشود و ثانیاً چون نفت یک عامل برون‌زا در بودجه است، بودجه کشور تحت تاثیر عوامل خارج از کنترل و نظارت دولت شکل بگیرد.

- گستردگی بیش از حد دولت از دیگر مشکلاتی است که می‌توان به آن اشاره کرد که باعث می‌شود تا از لحاظ مصارف بودجه، اعتبارات به صورت متناسب بین بخش‌های مختلف توزیع نشود.

- طبق قانون اعتبارات طرح‌های عمرانی باید در قالب برنامه‌های اجرایی به تصویب برسد ولی در عمل به دلیل نبود برنامه‌های اجرایی، مجموعه اعتبارات دستگاه‌های اجرایی در قالب زیر بخش‌های مشترکی به صورت جاری و سرمایه‌گذاری ثابت به تصویب می‌رسد. همچنین تا به حال طراحی، بررسی و تعیین طرح‌های عمرانی و تشخیص حدود فعالیت‌های عمرانی مشخص نشده است.

- در ایران مکانیسم کنترل بودجه، مکانیسم زنده‌ای نیست. در حال حاضر کنترل بودجه عمدتاً توسط دیوان محاسبات و تنها با تشخیص صحت اسناد بودجه‌ای انجام می‌شود. شاید بتوان عدم موفقیت در امر کنترل بودجه‌ای را به دلیل فقدان مراحل بازبینی، نظارت و ارزشیابی اسناد بودجه‌ای و فقدان یک نظام گزارش‌گیری مستمر، دانست.

از لحاظ قانونی نیز مشکلاتی در امر بودجه‌ریزی موجود است از جمله:

- مفاهیم و اصطلاحات به کار گرفته شده در متون قانونی فاقد وضوح و صراحت لازم برای کارهای اجرایی است، برای مثال، هزینه نمودن اعتبارات عمرانی به صورت امانی‌یم باشد که در هیچ یک از قوانین و مقررات عمومی کشور موجود نمی‌باشد.

- در قانون محاسبات کشور بودجه عمومی دولت به دو بخش عمرانی و عادی و در قانون برنامه بودجه به دو بخش جاری و عمرانی تفکیک می‌شود که هیچکدام از این طبقه‌بندی‌ها در سند بودجه انعکاس نداشته است.

- در قانون برنامه بودجه اعتبارات جاری به دو قسمت تامین هزینه‌های جاری و نگهداشت سطح فعالیت‌ها تقسیم شده است که اعتبارات موضوع هر یک از این تقسیم‌بندی‌ها مشخص نیست.

- از دیگر مشکلات قانونی می‌توان به تعدد قوانین کشورمان در اجرای بودجه در وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی و نهادهای غیر-دولتی می‌باشد. بدین معنی که برای مثال وزارت جهاد کشاورزی تابع قانون استخدامی خاص خود می‌باشد که مستقل از قانون استخدامی کشور می‌باشد و همین امر باعث سردرگمی در بین کلیه دستگاه‌های اجرایی می‌شود.
- از دیگر مشکلات موجود در اجرای بودجه، عدم ثبات قوانین و مقررات مربوطه می‌باشد. برای نمونه در سال X تصویب می‌شود که به فلان موضوع بیمه و مالیات تعلق بگیرد و در سال Y تصویب می‌شود که به همان موضوع بیمه و مالیات تعلق نگیرد و این امر خود باعث سردرگمی مسئولان اجرایی می‌شود.
- بی‌انضباطی مالی از دیگر مشکلات در امر بودجه‌ریزی در کشورمان می‌باشد. به این معنی که نظام بودجه‌ریزی کشور از بالا به پایین است به عبارت دیگر بودجه دستگاه‌ها، بر اساس اهمیت سیاسی دستگاه، قدرت چانه‌زنی و گستردگی دیوانی مذاکرات مدیران عالی رتبه تعیین می‌شود و سپس سلسله مراتب اداری آن (از اعمال نظرات مدیران تا بررسی سازمان مدیریت) طی می‌شود به این ترتیب نظرات کارشناسی کمترین نقش را در نظام بودجه‌ریزی بر عهده دارد. متأسفانه نقش کارشناسان هر سال نسبت به سال قبل کمرنگ‌تر و چانه‌زنی و ارتباط در گرفتن پول، بیشتر می‌شود. هنگامی که چانه‌زنی و ارتباط به جای کار کارشناسی مبنای تعیین بودجه دستگاه‌ها شود، بی‌انضباطی مالی شدت می‌گیرد.
- عدم اجرای کامل سیاست‌ها و اهداف تعیین شده در برنامه‌های توسعه و در بودجه‌های سالانه به علت به تعویق افتادن و یا معلق ماندن آیین‌نامه‌های مربوط یا فراهم نشدن زمینه‌های اجرا توسط دستگاه‌های مسئول از جمله مشکلات می‌باشد.
- در نظام فعلی بودجه‌ریزی کشور به کارایی هزینه‌ها کمتر توجه می‌شود و در تخصیص اعتبارات، کارایی بخش‌هایی که هزینه‌ها را به آنها اختصاص می‌یابد، مدنظر قرار نمی‌گیرد.
- ناهماهنگی بین منابع مصارف بودجه، در شرایطی که مصارف بودجه همزمان با افزایش نیازهای بودجه‌ای در انجام وظایف اجتماعی، اقتصادی و حاکمیتی دولت افزایش می‌یابد، وجود طیف گسترده‌ای از معافیت‌های مالیاتی منجر به محدود شدن منابع بودجه و اتکاء بیشتر آن به درآمدهای نفتی گردیده است (قنبری و خانی قریه‌گی، ۱۳۸۶).

عوامل انحراف بودجه از برنامه‌های توسعه‌ای

- دانش فرد و ناصری (۱۳۹۰) در پژوهشی عواملی که احتمال می‌رود در بروز انحراف بودجه از برنامه‌های توسعه نقش داشته باشند، را به صورت زیر بیان می‌کنند:
- عوامل سازمانی و ساختاری^۱:** عواملی می‌باشند که بر اساس زیرساخت‌های اداری سازمانی کشور شکل گرفته‌اند. این عوامل که به راحتی قابل تغییر نمی‌باشند، برای کنترل و کاهش تأثیر عوامل مزبور نیاز به تغییرات بنیادین در ساختار اداری قانونی سازمانی و اقتصادی کشور دارند. مؤلفه‌های این عامل عبارتند از: بودجه‌ریزی سنتی، دستگاه نظارتی قوی، استفاده از بازخورد برنامه و بودجه، طول دوره‌های برنامه‌ریزی توسعه (مثلاً پنج ساله نباشد)، سیستم مالی توزیع و تخصیص منابع، شفافیت و روشن بودن مفاد قانون بودجه، ساختار تصمیم‌گیری متمرکز، هماهنگی و سازگاری بین اهداف برنامه‌های توسعه، سطوح بوروکراسی و بزرگ بودن اندازه دولت، فراهم آوردن زیرساخت‌های ارتباطی، اطلاعاتی و فن‌آوری مورد نیاز.
- عوامل انسانی^۲:** زمانی که دانش نیروی انسانی در تدوین و اجرای بودجه مورد بررسی قرار می‌گیرد، عوامل انسانی نمایان می‌شوند. بدین ترتیب میزان تخصص و دانش کارکنان در بررسی و نیازهای سازمان‌ها و نهاد برای تدوین بودجه جز عوامل انسانی می‌باشد. عدم بررسی‌های کارشناسانه توسط افراد مسئول می‌تواند مشکلاتی را در اجرای صحیح بودجه ایجاد کند که از طریق نیروی انسانی و میزان تخصص آن‌ها نشأت می‌گیرد. که می‌توان این عوامل را به صورت زیر بیان داشت: تخصص و دانش برنامه‌ریزان، میزان انگیزه در کارشناسان و متخصصان برنامه‌ریزی، میزان تخصص و دانش مجریان، میزان انگیزه در مجریان، نحوه مشارکت در تصمیم‌گیری و تغییر مدیران و عدم ثبات مدیریت.

¹ Structural Factors

² Human Factors

عوامل قانونی^۳: عوامل قانونی جز عواملی هستند که از طریق قوانین مربوط به تدوین، اجرا و نظارت حاصل می‌شود که می‌توان بدین صورت بیان نمود: فرآیندهای قانون‌گذاری، تأخیر در ابلاغ قوانین، تعدد، عدم شفافیت و دست و پاگیر بودن قوانین، تضاد قوانین با برنامه‌های توسعه، مشکلات حقوقی مثل مالکیت دارایی‌ها، عدم اجرایی دقیق قوانین و مقررات و عدم ضمانت اجرایی و مکانیسم‌ها و قوانین نظارتی فعلی.

عوامل اقتصادی^۴: در تدوین برنامه: اقتصاد کشور، زیرساخت‌های اقتصادی و ناهماهنگی اقتصادی بین تئوری و عمل در برنامه بودجه‌ریزی کشور عوامل اقتصادی را ایجاد می‌نمایند. عوامل اقتصادی را می‌توان به صورت زیر بیان نمود: نوسان درآمدهای نفتی، مسایل عمومی مالیاتی کشور و تغییرات آن، تئوری اقتصادی مشخص و روشن، مسایل اقتصاد بین‌المللی و جهانی شدن و بحران‌های مالی جهان، تعرفه‌های گمرکی، سرمایه‌گذاری خارجی، آزادسازی اقتصاد و لغو انحصارها، نرخ بهره بانکی، تورم، سطح درآمد ملی، بیکاری و نرخ ارز.

عوامل سیاسی^۵: چگونگی اداره کشور در ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی در انحراف بودجه تأثیرگذار است که جز عوامل سیاسی کشور می‌باشد. عوامل سیاسی به مواردی اطلاق می‌شود که به لحاظ سیاسی در ابعاد مختلف حاصل می‌شود؛ که می‌توان به صورت زیر بیان نمود: تقویم سیاسی کشور (مثل دوره انتخابات دولت و مجلس)، تعدد مراکز تصمیم‌گیری، نقش گروه‌های فشار و لابی و تمایلات سیاسی در تغییر و جایابی برنامه‌ها، مسایل سیاسی داخلی و ثبات سیاسی، نوع دولت و شیوه اداره امور دولتی، میزان پایبندی دولت به ثبات سیاست‌های اقتصادی و تحقق اهداف برنامه‌های توسعه، میزان آزادی مطبوعات و وجود فضای نقد و عدم اختیار کافی مقامات محلی در اجرای قانون بودجه.

عوامل اجتماعی فرهنگی^۶: ممکن است عوامل اجتماعی فرهنگی نیز در عدم تحقق اهداف بودجه نقش داشته باشند. این عوامل از طریق شاخص‌های اجتماعی و فرهنگی در فرآیند برنامه‌ریزی دخالت نموده و در موفقیت و یا عدم موفقیت برنامه‌های توسعه اقتصادی، سیاسی و فرهنگی نقش دارند. مؤلفه‌های عوامل اجتماعی فرهنگی عبارتند از: رفتار و عقاید مردم، تبلیغات و رسانه‌ها، مسایل جمعیتی، تغییرات سبک زندگی و انتظارات مردم، سطح آموزش عمومی، بهداشت و سلامت عمومی و علاقه مردم به مشارکت در تحقق اهداف برنامه‌ها.

نتیجه‌گیری

امروزه تلاش برای دست یافتن به جایگاهی بهتر در اقتصاد جهانی، بخش مهمی از مبارزه برای توسعه می‌باشد. اصولاً دولت همواره به عنوان یک نهاد مهم و تأثیرگذار در حوزه اقتصاد مورد توجه و مطالعه مکاتب مختلف اقتصادی قرار گرفته است. امروزه اقتصاددانان توسعه صرف‌نظر از مکتب فکری خود، بر دخالت دولت در راه نیل به توسعه و رشد اقتصادی تأکید دارند. رشد و توسعه اقتصادی متوازن و برقراری عدالت اقتصادی و اجتماعی، از وظایف عمده دولت‌ها می‌باشد. برای رسیدن به این اهداف دولت‌ها بایستی در تخصیص بهینه‌ی منابع و تثبیت اقتصادی اقدام منطقی و عملی نمایند.

بودجه عمده‌ترین ابزار توسعه‌ی برنامه و سیاست‌های دولت است. به عبارت دیگر، بودجه درخواست منابع و وجوه برای اداره‌ی امور دولت می‌باشد. لذا، بودجه‌بندی و تخصیص منابع و امکانات مالی مورد نیاز، ضامن اجرای کلیه برنامه‌ریزی‌های اقتصادی است.

نقش بودجه‌ای دولت در سه بخش درآمدها، هزینه‌ها و در تعادل نگهداشتن بودجه می‌باشد و هر کدام از این نقش‌ها تأثیر خاص خود را بر رشد و توسعه اقتصادی دارند. دولت‌ها با تنظیم جریان مصارف و منابع می‌توانند بر جریان گردش مالی در کل اقتصاد اثر بگذارند. در بیشتر مطالعات رابطه میان ثبات اقتصادی و انضباط مالی دولت‌ها مثبت و نیرومند است. در صورتی که جریان‌های مالی بودجه‌ای دولت منظم باشد ثبات اقتصادی برقرار می‌شود و رشد و توسعه اقتصادی در این حالت پایدار خواهد بود.

³ Legal Factors

⁴ Economic Factors

⁵ Politic Factors

⁶ Sociocultural Factors

برای اینکه بودجه دولت نقش مثبت و روشنی در رشد اقتصادی کشورها داشته باشد، باید سیاست‌های مالی دولت و تعدیلات بودجه‌ای با جریان‌های مالی رابطه معناداری داشته باشد.

در کشورهای دارای منابع طبیعی (نفت، گاز، معدن و ...) مانند ایران درآمدهای حاصل از فروش این منابع بخش قابل توجهی از منابع درآمدی دولت را تشکیل می‌دهد. اما باید توجه کرد در صورتی که این درآمدها با مدیریت و درایت درستی مصرف نگردند در بلندمدت تاثیر نامطلوبی بر رشد اقتصادی خواهند گذاشت. در کشورهایی که فاقد منابع طبیعی کافی هستند، دولت از طریق جمع‌آوری مالیات‌ها، درآمد لازم برای انجام طرح‌ها و برنامه‌های خود را تامین می‌کند، به این دلیل در این کشورها دولت دقت بیشتری در بکارگیری این درآمدها دارد. اما در کشورهای دارای منابع طبیعی، دولت وابستگی کمتری به درآمدهای مالیاتی دارد به همین دلیل در انجام هزینه‌های خود دقت کمتری دارد. بر همین اساس امکان بوجود آمدن کسری بودجه و عدم تعادل در سطوح مختلف اقتصادی و نیز بی‌ثباتی در جامعه وجود دارد. بنابراین اگر خواهان توسعه هستیم، باید با جدیت درآمدهای نفتی را تا آن‌جا که ممکن است، از بودجه حذف نماییم.

علاوه بر اتکاء بیش از حد بودجه به درآمدهای نفتی، سنتی بودن نظام بودجه‌ریزی، بالا بودن سهم بودجه جاری نسبت به بودجه بخش عمرانی و همچنین دخالت نظرات افراد بدون داشتن تخصص و بی توجه به شرایط موجود از دیگر معضلات در امر بودجه‌ریزی می‌باشد. بدین جهت برای رسیدن به رشد و توسعه پایدار اقتصادی باید اقدامات جدی در سیاست‌گذاری‌های دولت و تخصیص بهینه منابع صورت گیرد.

منابع

- بابا جانی، جعفر و خدا رحمی، بهروز، مدلی برای استقرار نظام بودجه‌بندی عملیاتی در دولت جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه مطالعات تجربی حسابداری مالی، سال یازدهم، شماره ۴۱، بهار ۱۳۹۳، ۳۶-۱
- برادران شرکا، حمیدرضا، نقش دولت در جهان در حال تحول، تهران، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، سال ۱۳۷۸
- دانش‌فرد، کرم‌الله و ناصری، مجید، دلایل انحراف بودجه کل کشور از اهداف برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در ایران، نشریه رسالت مدیریت دولتی (مدیریت دولتی)، سال دوم، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۰، ۵۲-۳۵.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۷۴
- سعید اردکانی، سعید و شاهی، طاهره و فرجام، رستم و موسی نژاد، فاطمه، بودجه‌ریزی عملیاتی و چالش‌های آن در ایران، دوره جدید، شماره ۸، زمستان ۱۳۸۸
- فرج‌وند، اسفندیار، فراگرد تنظیم تا کنترل بودجه (ویرایش دوم با تجدید نظر کلی)، چاپ یازدهم، تبریز، انتشارات گلباد، سال ۱۳۸۲
- فرهنگ لغات آکسفورد، ۲۰۰۱
- قانون محاسبات عمومی، فصل اول
- قریشی، رضا و مهرکام، مهرداد، اصول برنامه‌ریزی و کنترل بودجه دولتی، انتشارات مبنای خرد، سال ۱۳۸۹
- قنبری، علی و خانی قریه‌گبی، نوشین، راهکارهای تغییر نظام بودجه‌ریزی در ایران (از هزینه‌ای به عملیاتی)، سال ۱۳۸۶
- مختاری ناصری، کیوان، بودجه‌ریزی عملیاتی، سازمان مدیریت برنامه و بودجه، معاونت توسعه، سال ۱۳۹۲
- مصلی‌نژاد، عباس و اکبری، سمانه، نقش دولت در توسعه اقتصادی ترکیه در سه دهه اخیر، مجله مطالعات توسعه اجتماعی ایران، سال چهارم، شماره دوم، بهار ۱۳۹۱