



اقتصاد بخش عمومی

جلد دوم

تألیف:

دکتر هادی امیری
دکتر روح‌اله شهنازی
دکتر زهرا دهقان شبانی

زیر نظر:

دکتر الیاس نادران



پژوهشگاه حوزه و دانشگاه
زمستان ۱۳۹۴

امیری، هادی، ۱۳۵۶-

اقتصاد بخش عمومی / هادی امیری، روح‌اله شهنازی، زهرا دهقان شبانی؛ زیر نظر الیاس نادران. - قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، ۱۳۹۱.

ج۲: جدول، نمودار. - (پژوهشگاه حوزه و دانشگاه: ۱۹۹، ۳۴۸: اقتصاد؛ ۱۶، ۲۹)

ISBN: 978-600-5486-55-1 (ج۱)

978-600-298-119-6 (ج۲)

978-600-298-120-2 (دوره ۲ جلدی)

بها: ۱۲۰۰۰۰ ریال

فهرست‌نویسی براساس اطلاعات فیبا.

کتابنامه. ج۲: ص. [۳۰۹ - ۳۱۳]; همچنین به صورت زیرنویس.

نمایه.

۱. اقتصاد. ۲. اقتصاد رفاه. ۳. بازار - سیاست دولت. ۴. ایران - سیاست اقتصادی. الف. شهبازی، روح‌اله، ۱۳۵۹ - ، نویسنده همکار. ب. دهقان شبانی، زهرا، ۱۳۶۰ - ، نویسنده همکار. ج. نادران، الیاس، ۱۳۴۴ - ، ناظر. د. پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.

ه. عنوان.

۳۳۰

HB ۱۸۰ / الف ۵ الف ۸۳ ۱۳۹۱

۲۶۳۷۷۴۲

شماره کتابشناسی ملی



اقتصاد بخش عمومی (جلد دوم)

مؤلفان: دکتر هادی امیری (استادیار دانشگاه اصفهان)، دکتر روح‌اله شهنازی (استادیار دانشگاه شیراز)،

دکتر زهرا دهقان شبانی (استادیار دانشگاه شیراز)

ناشر: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه

صفحه‌آرایی: اعتصام

ویراستار: سعیدرضا علی‌عسکری

چاپ اول: زمستان ۱۳۹۴

تعداد: ۵۰۰ نسخه

لیتوگرافی: سعیدی

چاپ: قم - سبحان

قیمت: ۱۲۰۰۰ تومان

کلیه حقوق برای پژوهشگاه حوزه و دانشگاه محفوظ و نقل مطالب با ذکر مأخذ بلامانع است.

قم: ابتدای شهرک پردیسان، بلوار دانشگاه، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، تلفن: ۰۲۵-۳۲۱۱۱۱۰۰ (انتشارات ۳۲۱۱۱۳۰۰)

نمابر: ۳۲۸۰۳۰۹۰، ص.پ. ۳۷۱۸۵-۳۱۵۱

تهران: خ انقلاب، بین وصال و قدس، نبش کوی اُسکو، تلفن: ۶۶۴۰۲۶۰۰

www.rihu.ac.ir

info@rihu.ac.ir

www.ketab.ir/rihu فروش اینترنتی

سخن پژوهشگاه

پژوهش در علوم انسانی [به منظور شناخت، برنامه‌ریزی و ضبط و مهار پدیده‌های انسانی] در راستای سعادت واقعی بشر ضرورتی انکارناپذیر و استفاده از عقل و آموزه‌های وحیانی در کنار داده‌های تجربی و در نظر گرفتن واقعیت‌های عینی و فرهنگ و ارزش‌های اصیل جوامع، شرط اساسی پویایی، واقع‌نمایی و کارایی این‌گونه پژوهش‌ها در هر جامعه است.

پژوهش کارآمد در جامعه ایران اسلامی در گرو شناخت واقعیت‌های جامعه از یک‌سو و اسلام به عنوان متقن‌ترین آموزه‌های وحیانی و اساسی‌ترین مؤلفه فرهنگ ایرانی از سوی دیگر است؛ از این‌رو، آگاهی دقیق و عمیق از معارف اسلامی و بهره‌گیری از آن در پژوهش، بازنگری و بومی‌سازی مبانی و مسائل علوم انسانی از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است.

توجه به این حقیقت راهبردی از سوی امام خمینی رحمته‌الله بنیانگذار جمهوری اسلامی، زمینه شکل‌گیری دفتر همکاری حوزه و دانشگاه را در سال ۱۳۶۱ فراهم ساخت و با راهنمایی و عنایت ایشان و همت اساتید حوزه و دانشگاه، این نهاد علمی شکل گرفت. تجربه موفق این نهاد، زمینه را برای گسترش فعالیت‌های آن فراهم آورد و با تصویب شورای گسترش آموزش عالی در سال ۱۳۷۷ «پژوهشکده حوزه و دانشگاه» تأسیس شد و در سال ۱۳۸۲ به «مؤسسه پژوهشی حوزه و دانشگاه» و در سال ۱۳۸۳ به «پژوهشگاه حوزه و دانشگاه» ارتقا یافت.

پژوهشگاه تاکنون در ایفای رسالت سنگین خود خدمات فراوانی به جوامع علمی ارائه نموده است که از آن جمله می‌توان به تهیه، تألیف، ترجمه و انتشار ده‌ها کتاب و نشریه علمی اشاره کرد.

این کتاب به عنوان منبع اصلی درس «اقتصاد بخش عمومی» برای دانشجویان رشته‌های «علوم اقتصادی»، «اقتصاد اسلامی» و گرایش اقتصاد از رشته «علوم اسلامی» در مقطع کارشناسی فراهم آمده است که البته دیگر علاقه‌مندان به این زمینه تحقیقی نیز می‌توانند از آن بهره‌مند شوند.

از استادان و صاحب‌نظران ارجمند تقاضا می‌شود با همکاری، راهنمایی و پیشنهادهای اصلاحی خود، این پژوهشگاه را در جهت اصلاح کتاب حاضر و تدوین دیگر آثار مورد نیاز جامعه دانشگاهی یاری دهند.

در پایان پژوهشگاه لازم می‌داند از تلاش‌های مؤلفان محترم اثر، آقایان دکتر هادی امیری و دکتر روح‌اله شهنازی و سرکار خانم دکتر زهرا دهقان شبانی و نیز از ناظر محترم آقای دکتر الیاس نادران سپاسگزاری کند.

فهرست مطالب

فصل اول: بودجه

مقدمه	۳
۱. تعریف بودجه و بودجه‌ریزی	۴
۲. اهداف و مأموریت‌های بودجه‌ریزی	۶
۳. اصول بودجه‌ریزی	۸
۳-۱. اصول کلاسیک	۸
- اصل اقتدار	۸
- اصل سالانه بودن بودجه	۸
- اصل جامعیت بودجه	۹
- اصل وحدت بودجه	۱۰
- اصل تخصیص	۱۰
- اصل عدم تخصیص	۱۱
- اصل شمولیت یا تفصیل	۱۱
- اصل انعطاف‌پذیری	۱۲
- اصل تحدیدی بودن هزینه‌ها	۱۲
- اصل تخمینی بودن	۱۳
- اصل تعادل	۱۳
- اصل تقدّم درآمد بر هزینه‌ها	۱۳
۳-۲. اصول جدید بودجه‌ریزی	۱۳
- اصل شفافیت	۱۳
- اصل پاسخگویی	۱۴
- اصل ثبات	۱۴
- اصل عملکرد (کارایی، صرفه‌جویی و اثربخشی)	۱۴
۴. شیوه‌های بودجه‌ریزی	۱۴

۱۵	۴-۱. بودجه‌ریزی افزایشی
۱۵	۴-۲. بودجه‌ریزی برنامه‌ای
۱۶	۴-۳. بودجه‌ریزی بر مبنای صفر
۱۷	۴-۴. بودجه‌ریزی عملیاتی
۱۸	۴-۵. مقایسه شیوه‌های بودجه‌ریزی
۱۹	۵. بودجه در ایران
۱۹	۵-۱. بخش‌های بودجه
۱۹	– بودجه عمومی شامل
۱۹	– بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها
۲۰	– بودجه مؤسساتی
۲۰	۵-۲. طبقه‌بندی هزینه‌ای بودجه در ایران
۲۰	– هزینه خرید خدمت و کالا و هزینه انتقالی
۲۱	– هزینه جاری – هزینه عمرانی
۲۱	– طبقه‌بندی عملیاتی بودجه در ایران
۲۱	– امور
۲۱	الف) امور عمومی
۲۲	ب) امور دفاعی
۲۲	ج) امور اجتماعی
۲۲	د) امور اقتصادی
۲۲	– فصل
۲۲	– برنامه
۲۲	– فعالیت (طرح)
۲۳	۵-۳. وضعیت ترکیب بودجه در ایران طی سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۷
۳۲	۶. رانت‌جویی در بودجه (اقتصاد سیاسی بودجه‌بندی)
۳۶	۷. جمع‌بندی
۳۶	۸. منابع
۳۶	– سایت اینترنتی بانک مرکزی، آمارهای سری زمانی
۳۷	– قوانین بودجه سنواتی کشور

فصل دوم: درآمدها و هزینه‌های دولت

۳۹	مقدمه
۳۹	۱. درآمدهای عمومی
۴۰	۱-۱. درآمدهای مالیاتی
۴۰	۱-۲. درآمدهای استقراضی
۴۰	۱-۳. درآمدهای پولی

۴۱	۱-۴. منابع دیگر درآمدهای غیرمالیاتی.....
۴۱	۲. تعریف و انواع مالیات.....
۴۶	۳. ضرورت کسب درآمد از سوی دولت.....
۴۷	۳-۱. پاسخ دولت به شکست‌های بازار در حوزه تخصیص.....
۴۹	۳-۲. پاسخ دولت به شکست‌های بازار در حوزه توزیع.....
۴۹	۳-۳. پاسخ دولت به شکست‌های بازار در حوزه تثبیت.....
۵۰	۳-۴. پاسخ دولت به شکست‌های بازار در حوزه بین‌الملل.....
۵۲	۴. درآمدها و هزینه‌های دولت در ایران.....
۵۲	۴-۱. روند و ترکیب درآمدهای دولت در ایران.....
۵۶	۴-۲. مخارج دولت در ایران.....

فصل سوم: اصول و مبانی مالیات

۶۳	مقدمه.....
۶۳	۱. اصول اخذ مالیات.....
۶۳	الف) اصل منفعت یا اصل بهای خدمات.....
۶۴	ب) اصل توانایی یا قدرت پرداخت.....
۶۷	۲. صفات و شرایط مالیات‌ها.....
۶۷	۲-۱. کارایی اقتصادی.....
۶۸	– اثرات رفتاری مالیات.....
۶۸	– اثرات مالی وضع مالیات.....
۶۸	اثرات سازمانی مالیات.....
۶۹	اثرات مالیات روی تعادل عمومی.....
۶۹	– اثرات اعلام مالیات و تبدیل به سرمایه‌شدن.....
۶۹	– اثرات اختلال‌زایی مالیات.....
۷۰	– مالیات اصلاحی.....
۷۰	۲-۲. هزینه‌های اجرائی.....
۷۱	۲-۳. انعطاف‌پذیری.....
۷۲	تثبیت خودکار.....
۷۲	– سرعت تعدیل‌ها.....
۷۲	– مسئولیت سیاسی.....
۷۲	۲-۴. اصل عدالت مالیاتی.....
۷۳	عدالت افقی.....
۷۳	عدالت عمودی.....
۷۴	الف) برابری مطلق ایثار.....
۷۴	ب) برابری نسبی ایثار.....

۷۵	ج) برابری نهائی ایثار یا کمترین کاهش رفاه در جامعه
۷۵	۲-۵. اصل کفایت درآمدها
۷۵	۲-۶. اصل تنوع منابع مالیات
۷۶	۲-۷. اصل ثبات
۷۶	۳. انتقال مالیات
۷۸	۴. پخش مالیات
۷۹	۵. نرخ مالیات
۷۹	— مالیات واحد یا مالیات‌های متعدد
۸۰	— سخن موافقان مالیات واحد
۸۰	— سخن مخالفان مالیات واحد

فصل چهارم: مالیات‌ها و ساختار بازار

۸۵	مقدمه
۸۵	۱. مالیات در بازار رقابتی
۸۵	۱-۱. مالیات مقطوع در بازار رقابت کامل
۸۶	— نتیجه مالیات مقطوع در کوتاه مدت
۸۷	— نتیجه مالیات مقطوع در بلندمدت
۸۸	۱-۲. مالیات بر واحد در بازار رقابت کامل
۸۸	— نتیجه مالیات واحد در کوتاه مدت
۸۹	— نتیجه مالیات بر واحد در بلندمدت
۹۰	۱-۳. مالیات بر قیمت فروش در بازار رقابت کامل
۹۱	— نتیجه مالیات بر قیمت فروش در کوتاه مدت
۹۲	— نتیجه مالیات بر قیمت فروش در بلندمدت
۹۳	۱-۴. مالیات بر سود در بازار رقابت کامل
۹۴	— نتیجه مالیات بر سود
۹۴	۲. مالیات در بازار انحصار کامل فروش
۹۴	۲-۱. مالیات مقطوع در بازار انحصار
۹۵	— نتیجه مالیات مقطوع در کوتاه مدت
۹۵	— نتیجه مالیات مقطوع در بلندمدت
۹۶	۲-۲. مالیات بر واحد در بازار انحصار کامل
۹۶	— نتیجه مالیات واحد در کوتاه مدت
۹۷	— نتیجه مالیات بر واحد در بلندمدت
۹۸	۲-۳. مالیات بر قیمت فروش در بازار انحصار کامل
۹۸	— نتیجه مالیات بر قیمت فروش در کوتاه مدت
۹۹	— نتیجه مالیات بر قیمت فروش در بلندمدت

۱۰۰.....	۲-۴. مالیات بر سود در بازار انحصار کامل.....
۱۰۱.....	- نتیجه مالیات بر سود در کوتاه مدت.....
۱۰۱.....	- نتیجه مالیات بر سود در بلندمدت.....
۱۰۲.....	۳. مالیات در انحصارهای چندجانبه.....

فصل پنجم: مالیات ستانی و کارایی اقتصادی

۱۰۳.....	مقدمه.....
۱۰۴.....	۱. وضعیت کارایی اقتصادی.....
۱۰۴.....	۱-۱. کارایی در مصرف.....
۱۰۵.....	۱-۲. کارایی تولید.....
۱۰۵.....	۱-۳. کارایی کلی.....
۱۰۶.....	۲. مالیات های حفظ کننده کارایی.....
۱۰۸.....	۳. مالیات های به هم زننده کارایی.....
۱۱۱.....	۴. تحلیلی دیگر از اثرات مالیات ها.....
۱۱۲.....	۴-۱. اثرات جانشینی و درآمدی.....
۱۱۳.....	۲-۴. محاسبه رفاه از دست رفته.....
۱۱۴.....	۵. آثار هم زمان مالیات بر مصرف کنندگان و تولیدکنندگان (قاعده رمزی).....
۱۱۹.....	۶. تحلیل تعادل عمومی.....

فصل ششم: اقتصاد سیاسی مالیات (نگاهی نو به مالیات)

۱۲۷.....	مقدمه.....
۱۲۹.....	۱. جامعه شناسی مالی: مالیات = دموکراسی مبتنی بر نمایندگی.....
۱۳۴.....	۲. رابطه درآمدهای رانته و مالیات ستانی.....
۱۴۱.....	۳. مالیات در نظریه نوین انتخاب عمومی: احیای اقتصاد سیاسی مالیات.....
۱۴۴.....	۴. الگوی اقتصاد سیاسی برای تحلیل نظام مالیات ستانی.....
۱۴۵.....	۴-۱. کنش مؤدیان مالیاتی.....
۱۴۹.....	۴-۲. کنش سیاست گذاران.....
۱۵۳.....	۴-۳. کنش مأموران مالیاتی.....
۱۵۵.....	جمع بندی فصل.....

فصل هفتم: فرار مالیاتی

۱۵۷.....	مقدمه.....
۱۵۸.....	۱. تمایز میان فرار مالیاتی و اجتناب مالیاتی.....
۱۵۹.....	۲. اندازه گیری فرار مالیاتی.....
۱۶۱.....	۳. مدل سازی فرار مالیاتی و اقتصاد زیرزمینی.....
۱۶۴.....	۴. مدل سازی فرار مالیاتی.....

۱۷۲.....	– اثر تغییر در نرخ مالیات:
۱۷۴.....	۵. نقش هنجارها در تمکین مالیاتی
۱۷۹.....	خلاصه فصل
۱۷۹.....	پیوست
۱۷۹.....	روش‌های اندازه‌گیری اقتصاد زیرزمینی
۱۸۰.....	روش‌های کلان پولی
۱۸۰.....	– روش نسبت نقدینگی
۱۸۲.....	– روش برآورد حجم نقل و انتقالات
۱۸۳.....	– روش تقاضای نقد
۱۸۵.....	روش‌های کلان غیرپولی
۱۸۵.....	– اختلاف در حساب‌های ملی
۱۸۵.....	– اختلاف میان درآمد و هزینه خانوار
۱۸۵.....	– روش نهاده فیزیکی (مصرف برق)
۱۸۶.....	– مطالعه بازار کار
۱۸۶.....	سایر روش‌ها: روش شاخص چندگانه – علل چندگانه (MIMIC)

فصل هشتم: مالیات بر ارزش افزوده

۱۸۹.....	مقدمه
۱۹۰.....	۱. تعریف مالیات بر ارزش افزوده
۱۹۰.....	۲. تجربه مالیات بر ارزش افزوده در کشورهای جهان
۱۹۳.....	۳. روشهای تخمین ظرفیت مالیات بر ارزش افزوده
۱۹۸.....	۴. عوامل مؤثر روی پایه مالیات بر ارزش افزوده
۱۹۸.....	۴–۱. مالیات بر ارزش افزوده از نوع تولید
۱۹۹.....	۴–۲. مالیات بر ارزش افزوده از نوع درآمد
۲۰۰.....	۴–۳. مالیات بر ارزش افزوده از نوع مصرف
۲۰۱.....	۵. مزایا و معایب مالیات بر ارزش افزوده
۲۰۱.....	۵–۱. مزایای مالیات بر ارزش افزوده
۲۰۲.....	– تشویق صادرات
۲۰۲.....	– سهل الوصول بودن اخذ مالیات
۲۰۲.....	– توسعه و نوسازی نظام مالیاتی
۲۰۳.....	– ایجاد منبع درآمدی با ثبات و انعطاف‌پذیر برای دولت
۲۰۳.....	– پایه مالیاتی گسترده
۲۰۴.....	– جلوگیری از فرار مالیاتی
۲۰۵.....	– تسهیل ورود به پیمان‌های منطقه‌ای و جهانی
۲۰۵.....	– اختلال زایی کم

۲۰۵	تشویق سرمایه‌گذاری
۲۰۶	جمع‌بندی مزایای مالیات بر ارزش افزوده
۲۰۷	۵-۲. معایب مالیات بر ارزش افزوده
۲۰۷	مشکلات اجرایی
۲۰۸	اثرات مالیات بر ارزش افزوده بر سطح قیمت‌ها و تورم
۲۰۹	هزینه‌های اجرایی بسیار
۲۰۹	راه‌های فرار مالیاتی در سیستم مالیات بر ارزش افزوده
۲۱۰	اعلان ادعای اغراق‌آمیز در مورد استرداد و ادعای اعتبار مالیاتی
۲۱۲	نرخ‌های چندگانه
۲۱۲	اعلام غیرواقعی فروش
۲۱۴	۶. معافیت آستانه

فصل نهم: فروش دارایی (نفت)

۲۱۹	مقدمه
۲۲۱	۱. ماهیت دریافتی‌های نفتی
۲۲۱	۱-۱. نفت به‌عنوان سرمایه
۲۲۲	۱-۲. پایان‌پذیری ذخایر نفتی
۲۲۴	۱-۳. نوسان قیمت‌های نفتی
۲۲۵	۲. تحلیل روند دریافتی‌های نفتی در ایران
۲۲۸	۳. اثرات توجه نکردن به ماهیت دریافتی‌های نفتی
۲۲۸	۳-۱. اثرات توجه نکردن به ماهیت سرمایه‌ای نفت (دید مصرفی به دریافتی‌های نفتی)
۲۳۰	بیماری هلندی
۲۳۳	اثرات اقتصاد سیاسی دریافتی‌های فروش منابع
۲۳۴	الف) مالکیت عمومی یا فاجعه عمومی
۲۳۵	– مدل ساده فاجعه عمومی
۲۳۵	– مالکیت خصوصی دارایی‌ها
۲۳۶	– مالکیت عمومی دارایی
۲۳۷	ب) مدل اثر آزمندی
۲۴۲	ج) جمع‌بندی اثرات اقتصاد سیاسی
۲۴۲	تأثیر بر انگیزه نیروی کار
۲۴۴	۳-۲. اثرات توجه نکردن به پایان‌پذیری دریافتی‌های نفتی
۲۴۷	– ۲۴۷ اهمیت رجحان زمانی در توزیع بین‌نسلی
۲۴۹	۳-۳. اثرات توجه نکردن به ماهیت نااطمینانی دریافتی‌های نفتی
۲۴۹	– نااطمینانی در دریافتی‌های نفتی
۲۵۰	– اثرات توجه نکردن به وجود نااطمینانی در دریافتی‌های نفتی
۲۵۲	۴. توجه به ماهیت نفت در سیاست‌های دولتی

۲۵۴	۴-۱. صندوق‌های نفت
۲۵۸	- اثرات دیگر صندوق نفت
۲۶۰	۴-۲. معاملات تأمین

فصل دهم: توزیع درآمد و اندازه‌گیری فقر

۲۶۳	مقدمه
۲۶۴	۱. دیدگاه‌های مختلف درباره توزیع درآمد
۲۶۵	۱-۱. دیدگاه مربوط به توزیع درآمد مبتنی بر عوامل تولید
۲۶۵	نظریه کلاسیک‌ها
۲۶۵	نظریه نئوکلاسیک‌ها
۲۶۸	نظریه کینزین‌ها
۲۶۸	۱-۲. دیدگاه مربوط به توزیع مقداری درآمد
۲۶۹	نظریه توانایی و شایستگی
۲۶۹	نظریه انتخاب فردی
۲۶۹	نظریه عدم تعادل
۲۶۹	نظریه تصادفی
۲۷۰	نظریه سرمایه انسانی
۲۷۰	نظریه ادوار زندگی
۲۷۰	تبعیض نژادی و جنسی
۲۷۰	۲. معیارهای عادلانه بودن توزیع درآمد
۲۷۱	۲-۱. معیار حداقل زندگی
۲۷۱	۲-۲. معیار بازار رقابت کامل
۲۷۱	۲-۳. معیار قابلیت‌ها
۲۷۲	۲-۴. معیار فرصت‌های برابر
۲۷۲	۲-۵. معیار برابری
۲۷۴	۲-۶. معیار ماکزیمین
۲۷۵	۳. توزیع درآمد با لحاظ ناعدوستی
۲۷۶	۴. موافقان و مخالفان برابری در توزیع درآمد
۲۷۷	۵. فقر
۲۷۸	- فقر درآمدی
۲۷۸	- فقر قابلیت
۲۷۹	- فقر مبتنی بر طرد اجتماعی
۲۸۰	- خط فقر مطلق
۲۸۲	۵-۱. دلایل توجه به فقر
۲۸۵	۶. شاخص توزیع درآمد
۲۸۵	۶-۱. شاخص‌های اثباتی (عینی) توزیع درآمد
۲۸۵	منحنی لورنز
۲۸۶	ضریب جینی

۲۹۰.....	شاخص تایل.....
۲۹۱.....	شاخص ضریب تغییرات.....
۲۹۲.....	۶-۲. شاخص های هنجاری.....
۲۹۲.....	شاخص دالتون.....
۲۹۳.....	شاخص اتکینسون.....
۲۹۵.....	۶-۳. ویژگی شاخص توزیع درآمد مناسب.....
۲۹۵.....	اصل انتقال.....
۲۹۶.....	اصل عدم حساسیت نسبت به تغییر متناسب همه درآمدها.....
۲۹۶.....	اصل حساسیت نسبت به تغییر برابر همه درآمدها.....
۲۹۶.....	اصل عدم حساسیت نسبت به تغییر متناسب تعداد افراد همه گروه ها و سطوح درآمدی.....
۲۹۶.....	اصل تقارن.....
۲۹۷.....	اصل بهنجارسازی.....
۲۹۷.....	اصل عملیاتی.....
۲۹۷.....	۷. متغیرهای اقتصادی تأثیرگذار بر توزیع درآمد.....
۲۹۸.....	۷-۱. رشد اقتصادی و توزیع درآمد.....
۲۹۹.....	۷-۲. نرخ تورم و توزیع درآمد.....
۳۰۰.....	۷-۳. بیکاری و توزیع درآمد.....
۳۰۰.....	۷-۴. مالیات و توزیع درآمد.....
۳۰۰.....	۷-۵. مخارج مصرفی دولت و توزیع درآمد.....
۳۰۰.....	۷-۶. نرخ ارز و توزیع درآمد.....
۳۰۱.....	۷-۷. آزادی اقتصادی و توزیع درآمد.....
۳۰۱.....	۷-۸. سیاست های اقتصادی.....
۳۰۱.....	۷-۹. ساخت بازار.....
۳۰۲.....	۷-۱۰. نوع درآمد.....
۳۰۲.....	۷-۱۱. شرایط توسعه اقتصادی.....
۳۰۳.....	۸. نقش دولت در توزیع مجدد درآمد.....
۳۰۳.....	۸-۱. تغییر قیمت های نسبی عوامل تولید.....
۳۰۴.....	۸-۲. اخذ مالیات های تصاعدی بر درآمد، ثروت و ارث.....
۳۰۵.....	۸-۳. پرداخت های انتقالی مستقیم و تأمین کالاها و خدمات اساسی.....
۳۰۵.....	۸-۴. مالیات بر درآمد منفی.....
۳۰۷.....	۸-۵. سرمایه گذاری فرهنگی از سوی دولت.....

۳۰۹.....	منابع و مأخذ.....
۳۱۴.....	نمایه موضوعات.....

پیشگفتار

هدف درس اقتصاد بخش عمومی، تجزیه و تحلیل رفتار دولت و بخش عمومی در اقتصاد است. همچون کل اقتصاد، قسمتی از این درس در چارچوب اقتصاد اثباتی می‌گنجد (مانند نحوه اثرگذاری انواع مالیات) و قسمتی در چارچوب اقتصاد دستوری (مانند انتخاب نوع رفتار دولت و انتخاب میان کارایی و عدالت).

این کتاب دو جلدی است و جلد اول آن سه بخش دارد؛ بخش اول (فصل اول) جلد نخست، درباره اقتصاد رفاه است. این بخش بدین نتیجه می‌رسد که برای دستیابی به کارایی اقتصادی نظام بازار، روش بهتری نسبت به نظام برنامه‌ریزی متمرکز است. از این‌رو، در بخش دوم (فصل‌های دوم و سوم) جلد اول، به این مسئله پرداخته می‌شود که با وجود کارایی بیشتر نظام بازار، دلائل حضور دولت و بخش عمومی چیست؟ در بخش سوم جلد اول کتاب (فصل‌های چهارم تا هفتم) نیز به شناسایی دقیق موارد شکست بازار در حوزه تخصیص و روش‌های رفع آنها از سوی دولت و بخش عمومی که یکی از مهم‌ترین سر فصل‌های اقتصاد بخش عمومی است، پرداخته می‌شود.

جلد حاضر، یعنی جلد دوم کتاب ده فصل دارد، فصل اول، مرتبط با تعارف و اصول بودجه، روش‌های بودجه‌نگاری و بررسی بودجه در ایران است. فصل دوم، کلیاتی درباره منابع درآمدی و مخارج دولت را بررسی می‌کند. در فصل سوم، مبانی و اصول مالیات بررسی شده و در فصل چهارم، مالیات و اثرات آن در ساختارهای مختلف بازار تعیین شده است. فصل پنجم، به کارایی مالیاتی می‌پردازد و در فصل ششم، اقتصاد سیاسی مالیات بررسی می‌شود. در فصل هفتم، از فرار مالیاتی بحث می‌شود. در فصل هشتم، مالیات بر ارزش افزوده، به‌عنوان یکی از

مهم‌ترین منابع درآمدی مالیات در جهان بررسی می‌شود. در فصل نهم، به دریافتی‌های نفتی به‌عنوان مهم‌ترین منبع درآمدی دولت در ایران طی سال‌های متمادی توجه می‌شود. در نهایت در فصل دهم، به مبحث توزیع درآمد و اندازه‌گیری فقر توجه می‌شود. در پایان لازم است از همه کسانی که در نگارش این کتاب ما را یاری دادند تشکر و قدردانی کنیم.

فصل اول

بودجه

مقدمه

چنان‌که در جلد نخست کتاب بیان شد، دولت وظایفی چون برقراری نظم و امنیت، حفظ استقلال، اشاعه مبانی حاکمیت قانون و تأمین کالاهای عمومی دارد. انجام دادن این وظایف و محدودیت منابع دولتی، دولت‌ها را به برنامه‌ریزی برای رسیدن به این اهداف و مشخص کردن اینکه در دوره‌های معین و محدود چه کالاها و خدماتی، به چه مقدار، برای چه کسی و با چه اولویتهایی باید تولید کنند و منابع مالی آن را چگونه و به چه مقدار باید کسب کنند، ملزم می‌کند. این فرایند، بودجه‌ریزی دولتی نامیده می‌شود. بنابراین، بودجه، برنامه مالی مأموریت‌ها و وظایف دولت بوده و یک ابزار سیاست‌گذاری است که دولت وظایف و مأموریت‌های خود را از طریق آن انجام می‌دهد.

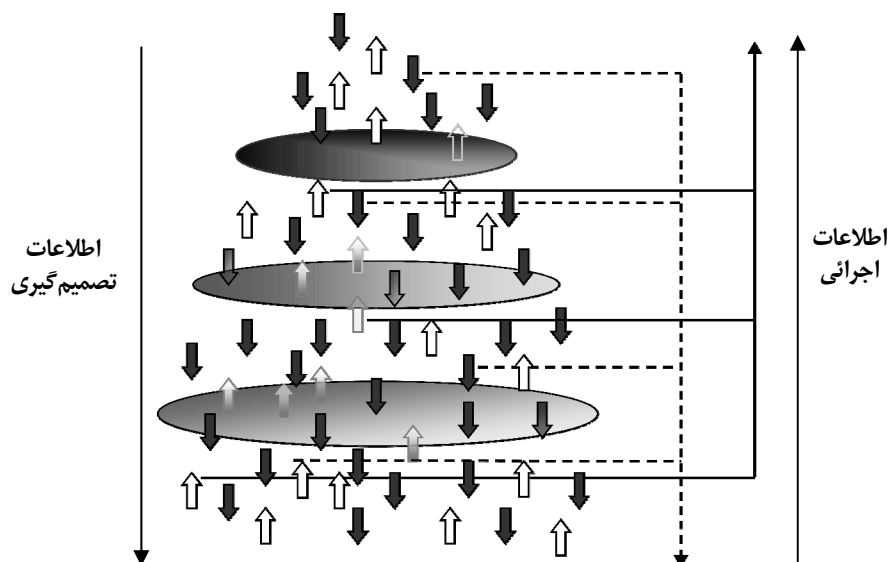
مفهوم ساده‌ای که از بودجه به ذهن می‌رسد عبارت است از: سندی که نشان‌دهنده هزینه و درآمد دولت طی یک‌سال باشد. مسئله اساسی بودجه‌ریزی این است که به هنگام محدودیت منابع، بر چه مبنایی باید تصمیم گرفت که x ریال را به‌جای برنامه یا فعالیت A به فعالیت B اختصاص داد؟ با توجه به این مسئله اهداف بودجه‌ریزی عبارت‌اند از: انضباط مالی در کل ارکان دولت (کنترل مخارج)، تخصیص منابع مطابق با اولویتهای تعیین شده در سیاست‌های اقتصادی دولت (تخصیص راهبردی منابع) و مدیریت اجرایی خوب و کارآمد (کارایی اجرایی و عملیاتی) است. گفتنی است که تحول در نقش و مأموریت‌های دولت در اداره امور جامعه بر تهیه و تنظیم بودجه و دامنه آن تأثیر می‌گذارد. هدف این فصل بررسی مبانی بودجه‌ریزی، بودجه‌ریزی در ایران و شناخت رانت‌جویی در بودجه‌ریزی است.

۱. تعریف بودجه و بودجه‌ریزی

در همه تعریف‌هایی که از بودجه شده است چهار عنصر مهم وجود دارد؛ نخست، بودجه نشان‌دهنده اهداف و برنامه‌های دولت است؛ دوم، بودجه شامل درآمدها و هزینه‌های دولت است؛ سوم، در بودجه یک دوره زمانی مشخص در نظر گرفته می‌شود و چهارم، ارقام بودجه برای پیش‌بینی آینده است.

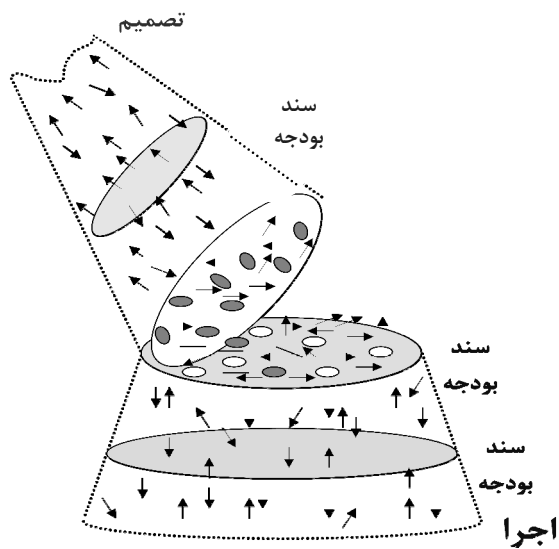
با توجه به این چهار عنصر سه تعریف اصلی برای بودجه ارائه شده است. در تعریف اول، بودجه به سندی اطلاق می‌شود که در آن درآمد و هزینه‌های دولت برای یک دوره مشخص پیش‌بینی و به تصویب می‌رسد، مدت این دوره مشخص و بیشتر اوقات یک سال است. پس طبق این تعریف، بودجه یک سند قانونی است و بنابراین باید اول، به‌عنوان یک سند دارای اعتبار کارشناسی، مالی، حقوقی و اجرایی باشد. دوم، تصویب آن تنها تأییدی بر پیش‌بینی درآمدها و مخارج دولت برای دوره مورد نظر است، اما مجوزی برای دخل و خرج دولت نیست. سوم، بودجه یک سند قانونی است، اما ویژگی‌های قوانین عادی مانند ضمانت اجرا و عمومیت و آمریت را ندارد.

تعریف دوم، بودجه را یک نظام اطلاعاتی می‌داند که سلسله‌مراتبی از مسئولیت‌ها و اختیارها را نشان می‌دهد. براساس این تعریف، بودجه‌ریزی را می‌توان یک هرم اطلاعات مربوط به مدیریت بخش عمومی دانست که در رأس هرم سیاست‌گذاری و قاعده هرم عرصه اجراست. در این هرم اطلاعات مربوط به تصمیم‌گیری مانند شکل شماره ۱، از رأس هرم به سمت قاعده و اطلاعات اجرایی از قاعده به سمت رأس همواره در جریان است. بنابراین، با حرکت از رأس هرم به قاعده تصمیم‌ها به تدریج اجرایی می‌شوند و برعکس با حرکت از قاعده به طرف رأس، مقامات از نتایج اجرایی تصمیم‌های گرفته شده اطلاع می‌یابند.



شکل ۱: هرم اطلاعات تصمیم گیری و اطلاعات اجرایی

براساس این تعریف از بودجه می توان برای هر رده تصمیم گیری (یا اجرایی) مانند شکل شماره ۲ سند بودجه خاص آن را تهیه کرد.



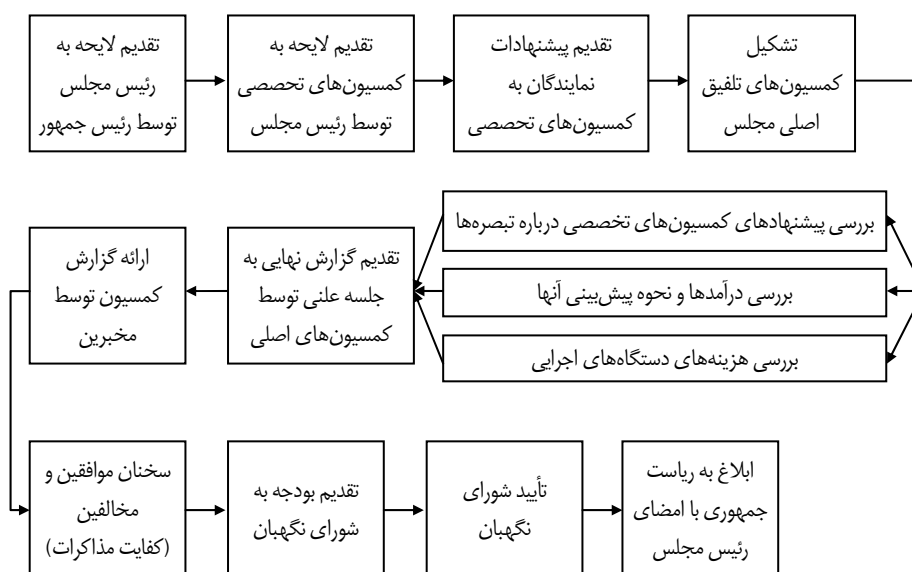
شکل ۲: سند بودجه خاص هر رده تصمیم گیری (یا اجرایی)

تعریف سوم بودجه، بودجه را انتخاب میان گزینه‌های ممکن که در چارچوب مبانی و اصول فنی مشخص صورت می‌گیرد تعریف می‌کند. قابل ذکر است که انتخاب میان گزینه‌های ممکن تحت تأثیر روابط دولت و قوای دیگر (قضائیه و مقننه)، ارزش‌های فرهنگی و ایدئولوژیکی نیروهای ذی نفوذ و همچنین نقش رانت جویان است.

پرسش ۱: به نظر شما کدام یک از تعریف‌های بودجه با ساختار بودجه‌ریزی در ایران تطابق بیشتری دارد؟

کادر ۱: مراحل تصویب بودجه در ایران

در شکل ذیل مراحل بودجه‌ریزی در ایران از زمان تقدیم لایحه از سوی رئیس جمهور به رئیس مجلس تا امضای قانون بودجه تصویب شده از سوی مجلس و ابلاغ به رئیس جمهور مشخص شده است.



۲. اهداف و مأموریت‌های بودجه‌ریزی

با خواندن این مطالب سؤالی که در ذهن ممکن است طرح شود این است که چرا بودجه‌ریزی باید انجام شود و هدف از بودجه‌ریزی چیست؟ در پاسخ باید گفت که بودجه‌ریزی با سه هدف کلی انجام می‌شود. نخست، انضباط مالی در کل ارکان دولت به وجود آورد؛ دوم، منابع مطابق

با اولویت‌های تعیین شده در سیاست‌های دولت تخصیص یابد و سوم، دولت بتواند کارایی اجرائی و عملیاتی خوب و کارآمدی داشته باشد.

برای رسیدن به هدف انضباط مالی در بودجه باید اول درآمدها به طور قابل اعتمادی پیش‌بینی شوند و دوم، هزینه‌ها پایش و کنترل شود. هیئت وزیران و قوه مقننه (نمایندگان مجلس) مسئول بررسی پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌های دولت برای رسیدن به این هدف بودجه هستند.

برای دستیابی به هدف دوم بودجه‌ریزی که تخصیص منابع مطابق با اولویت‌های دولت است. مسئول این هدف وزارتخانه‌ها هستند که وظیفه آنها این است که برای تعیین منابع کسب درآمد خود، نخست انصاف و شمول مالیاتی و سپس بهره‌برداری بهینه از منابع پایان‌پذیر را رعایت کنند و برای تخصیص منابع درآمدی خود در قسمت هزینه‌های برنامه‌ریزی داشته باشند.

هدف سوم بودجه‌ریزی کارایی عملیاتی است که شامل بحث‌های کارایی، صرفه‌جویی، اثربخشی و انتخاب فرایند مناسب است. این هدف در مؤسسات موجود در درون وزارتخانه‌ها پیگیری می‌شود. این سازمان‌ها از طریق وصول مالیات یا فروش دارایی‌های مالی تأمین مالی می‌شوند، لذا باید هزینه‌های خود را مدیریت کنند تا به هدف کارایی عملیاتی دست یابند.

بنابراین، در فرایند بودجه‌ریزی دولت، وزارتخانه‌ها و سازمان‌های موجود در وزارتخانه‌ها و قوه مقننه درگیر است. جدول شماره ۱ با توجه به هریک از اهداف و وظایف درآمدی و هزینه‌ای مدیریت بودجه و سطح سازمانی اجراکننده آن تقسیم‌بندی شده است.

جدول ۱: وظایف درآمدی و هزینه‌ای مدیریت بودجه و سطح سازمانی اجراکننده

هدف‌ها	وظیفه درآمدی	وظیفه هزینه‌ای	سطح سازمانی
انضباط مالی	پیش‌بینی‌های قابل اعتماد	کنترل هزینه‌ها	هیئت وزیران و قوه مقننه
تخصیص و تجهیز منابع	انصاف در شمول مالیاتی و بهره‌برداری بهینه از منابع پایان‌پذیر	برنامه‌ریزی هزینه‌ها	بین وزارتخانه‌ای
کارایی عملیاتی: کارایی، صرفه‌جویی، اثربخشی، فرایند مناسب	سازمان‌های اداری تأمین‌کننده منابع (وصول مالیات و فروش منابع مالی)	مدیریت هزینه‌ها	درون وزارتخانه‌ای

در بودجه‌ریزی، طبقه‌بندی اطلاعات اهمیت بسیاری دارد. طبقه‌بندی اطلاعات در بودجه‌ریزی بدین‌گونه است که پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌های دولت در هر بخش به تفکیک صورت می‌گیرد. هدف از طبقه‌بندی اطلاعات کمک به طراحی سیاست‌ها و تصمیم‌گیری‌ها، شناسایی نحوه تخصیص منابع به بخش‌های مختلف، معرفی طیف فعالیت‌های دولت، تسهیل ارزیابی عملکرد، مبنایی برای پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی نسبت به عملکردشان، مبنایی برای تحلیل‌های مالی، اقتصادی و اجتماعی و مبنایی برای اجرای سیاست‌های دولت است.

۳. اصول بودجه‌ریزی

برای کارایی بیشتر بودجه و تدوین منظم‌تر آن، سلسله قواعدی با نام «اصول بودجه‌ریزی» مطرح می‌شوند. اصول بودجه‌ریزی به دو دسته کلی اصول کلاسیک یا قدیم (شامل یازده اصل) و اصول جدید (شامل چهار اصل) قابل تفکیک است. اصول کلاسیک بودجه‌ریزی عبارت‌اند از: اصل اقتدار (برتری قوه مقننه در همه مسائل بودجه‌ای)، اصل سالانه‌بودن، اصل جامعیت، اصل وحدت، اصل تخصیص (و عدم تخصیص)، اصل شمولیت یا تفصیل، اصل انعطاف‌پذیری، اصل تخمینی بودن درآمدها، اصل محدود بودن هزینه‌ها، اصل تعادل و اصل تقدم درآمدها بر هزینه‌ها. اصول جدید بودجه‌ریزی نیز عبارت‌اند از: اصل شفافیت، اصل پاسخگویی، اصل ثبات و اصل عملکرد (کارایی، صرفه‌جویی و اثربخشی).

۳-۱. اصول کلاسیک

– اصل اقتدار

اگرچه بودجه با تعامل دو طرفه دو قوه مجریه و مقننه تهیه و نهائی می‌شود، ولی قوه مقننه تعیین‌کننده نهائی بودجه است. گفتنی است که در شیوه کنونی بودجه نویسی تمایلات منطقه‌ای و بخشی بر کلان‌نگری، کارآمدی و تخصیص علمی منابع اولویت دارد.

– اصل سالانه بودن بودجه

چنان‌که گفته شد، بودجه نوعی برنامه است که در آن درآمدها و هزینه‌های دولت پیش‌بینی و تصویب می‌شود. هر پیش‌بینی نیازمند یک محدوده زمانی است؛ بنابراین، در بودجه نیز باید یک فاصله زمانی در نظر گرفته شود. فاصله زمانی برای بودجه در اختیار قانون‌گذار و بیشتر

اوقات یک سال است. علت محدود کردن بودجه برای یک سال آن است که فاصله زمانی کمتر از یک سال به واسطه کار عظیمی که تهیه بودجه می طلبد عبث خواهد بود و زمان های طولانی بیش از یک سال نیز پیش بینی دقیق را مشکل می سازند. بنابراین، در زمان «یک سال» امکان پیش بینی نزدیک به واقعیت بیشتر خواهد بود. همچنین تأثیر عوامل اقتصادی مانند تولید یک ساله فرآورده های استراتژیک کشاورزی (غلات) نیز برنامه های دولت را متأثر می سازند و تا حدودی تأییدکننده انتخاب «سال» برای پیش بینی درآمدها و هزینه های دولت هستند این اصل را که باید بودجه برای یک سال بسته شود، اصل سالانه بودن بودجه می گویند.

البته اصل سالانه بودن دو استثنا دارد؛ یکی اعتبارهای برنامه ای و دیگری بودجه کمتر از یک سال. اعتبارهای برنامه ای به دلیل اینکه نیازهای اقتصادی جدید ایجاد می کنند و برنامه ریزان ضمن پذیرفتن اصل سالانه بودن بودجه، به آینده طولانی تری توجه می کنند، استثنائی بر اصل سالانه بودن است. به این صورت که بنا بر اصل سالانه بودن بودجه اعتبارات مصوب فقط در طول سال قابل مصرف هستند و قابل انتقال به سال بعد نیستند و باید مانده اعتبارات مصرف نشده هر سال حداکثر تا پایان فروردین ماه سال بعد به خزانه برگشت داده شود؛ مگر آنکه تعهداتی ایجاد شده و پرداخت نشده باشد، یا دولت مجبور به انجام عملیاتی باشد که اجرای آن بیش از یک سال زمان می برد و سفارش هایی می دهد که بازپرداخت آن در چند سال است. اما اعتبارات برنامه ای به صورت یکجا به تصویب مجلس می رسد. تعهدات دوره برنامه در هر سال انجام خواهد شد، ولی اگر اعتبارات برنامه ای مقید به اجازه بودجه سالانه باشند، در آن صورت به شرطی قابل پرداخت است که اعتبارات مورد نظر به تصویب مجلس برسد. فقط قانون بودجه سالانه است که حدود اعتبارات و پرداخت ها را تضمین می کند.

بودجه کمتر از یک سال در مواردی که به لحاظ بحران های سیاسی، اقتصادی، مالی و...، دولت نمی تواند بودجه سالانه را به موقع تهیه و تنظیم کند، تنظیم می شود و به این صورت است که مجلس تا فراهم شدن امکانات لازم برای تصویب بودجه سالانه، بودجه هایی را به صورت یک ماهه، دو ماهه و...، به تصویب می رساند.

– اصل جامعیت بودجه

اصل جامعیت بودجه به این صورت است که باید همه درآمدها و هزینه های خود (عمرانی و جاری) و همچنین اعتبارات دستگاه های اجرائی، (وزارتخانه ها و شرکت های دولتی، مؤسسات

دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت) و همه دستگاه‌هایی را که از بودجه دولت بهره‌مند می‌شوند) را در سند بودجه آورده و به مجلس تقدیم کند.

اصل ۵۳ قانون اساسی نیز به اصل جامعیت اشاره دارد. این اصل می‌گوید: «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد».

در گذشته اصل جامعیت بودجه در ایران رعایت نمی‌شد و اولین بودجه به صورت کامل در سال ۱۳۴۵ تقدیم مجلس گردید. از منظر ماهیت سیاسی، اصل جامعیت بدین منظور است که همه مبادلات مالی دولت روشن و مشخص باشد و به یک‌باره نیز به اطلاع نمایندگان مجلس برسد. اگر ارقام بودجه به شکل کامل در بودجه سالانه منعکس نشوند، میزان قابل توجهی از کارهای دولت برای نمایندگان مخفی می‌ماند.

– اصل وحدت بودجه

این اصل بر واحدبودن بودجه در هر کشور تأکید دارد و به این صورت است که درآمدها و هزینه‌های وزارتخانه‌ها، شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و امثال آن باید به صورت یکجا جمع‌آوری و ثبت شوند. مزیت استفاده از این اصل آن است که اگر دستگاه‌ها و واحدهای دولتی هریک بخواهند بودجه جداگانه داشته باشند، بسیار هزینه‌بر و کنترل آن نیز دشوار است. همچنین اگر بودجه‌ریزی دستگاه‌ها مستقل باشد ناهماهنگی بسیاری پدید می‌آورد. این اصل امکان ارزیابی برنامه‌های دولت و همچنین دور نگهداشتن دولت از انجام کارهای پراکنده و ایجاد زمینه‌های لازم برای آگاهی جامعه از کل سیاست‌های دولت در یک‌سال و ارزیابی نتایج آن فراهم می‌آورد.

– اصل تخصیص

بر طبق اصل تخصیص باید همه ارقام مندرج در بودجه به همان وضع و ترتیبی که در قانون بودجه و پیوست‌های منضم به آن تعیین شده و به تصویب مجلس رسیده است وصول شوند، یا به مصرف برسند. بنابراین، دولت اجازه هیچ‌گونه تغییر یا انعطاف و جابه‌جایی در مواد هزینه و برنامه‌های قابل پذیرش را ندارد، مگر با استثناهایی و طبق مقررات و پیش‌بینی‌های قانونی. این استنها در حقیقت از اصل انعطاف‌پذیری نشئت می‌گیرند. که در ادامه بررسی خواهند شد.

مفاد اصل ۵۵ قانون اساسی تأکید بر رعایت اصل یادشده را دارد؛ بدین صورت که: «دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند، به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبار مصوب تجاوز نکرده (اصل تحدیدی بودن) و هر وجهی در محل خود به مصرف برسد (اصل تخصیص)».

– اصل عدم تخصیص

این اصل بیان می‌کند که در بودجه نباید از برخی درآمدها برای پرداخت هزینه‌های مشخصی استفاده کرد. این اصل از اصل جامعیت بودجه حاصل می‌شود، ولی در عمل کمتر با قاطعیت اجرا شده است. برای مثال، ساخت راه‌آهن سراسری از محل مالیات بر قند و شکر و چای در ایران یکی از مواردی است که این اصل در آن رعایت نشده است.

سؤالی که در اینجا مطرح شود آن است که کسب درآمد و به مصرف رساندن همه یا بخشی از آن درآمد از سوی یک دستگاه برای ایجاد انگیزش در کارکنان آن سازمان چه اشکالی می‌تواند داشته باشد؟ پاسخ آن است که اگر هر ساله سند بودجه در این جهت حرکت کند، بسامد آن هر ساله بیشتر می‌شود و باعث می‌شود هزینه‌های یک سازمان تابعی از درآمدها شوند و منابع عمومی کاهش می‌یابند و اعمال حاکمیت دولت که از طریق اخذ درآمدهای عمومی تأمین و تخصیص می‌یابد، دچار دگرگونی شود.

– اصل شمولیت یا تفصیل

به موجب این اصل، بودجه دولت باید به صورت مشروح، به ریز و با تفصیل تهیه و تنظیم شده و به مجلس تقدیم شود. درآمدها در لایحه بودجه باید به طور مشروح و دستگاهی طبقه‌بندی شوند و هزینه‌های هر دستگاه در قالب برنامه‌ها و مواد هزینه و به تفکیک هزینه‌های جاری و عمرانی و نیز ملی و استانی به شهری و روستایی درج گردند.

مزیت رعایت این اصل آن است که نظارت مجلس و سازمان‌های نظارتی مانند دیوان محاسبات بر درآمدها و هزینه‌های کشور به نحو مؤثر انجام می‌شود و تسهیلات لازم نیز برای انجام این امر فراهم می‌آید. چنانچه این اصل رعایت نشود و بودجه یک دستگاه به صورت

یک رقم کلی مطرح شود، در آن صورت هیچ کس نمی‌تواند تعیین کند آیا این رقم برای تأمین همه نیازهای این وزارتخانه کافی است یا نه؟

– اصل انعطاف‌پذیری

اصل انعطاف‌پذیری به معنای اصلاح بودجه است و براساس این اصل امکان تغییر و جابه‌جایی در مواد هزینه و برنامه‌های دستگاه اجرایی، بی‌آنکه در سر جمع اعتبارات مصوب تغییر حاصل شود وجود دارد. به این صورت که اجازه کاهش مبلغ بعضی از مواد برنامه‌های مصوب یک دستگاه و اضافه کردن همان مبلغ به پاره‌ای از برنامه‌های دیگر به شکلی که در کل اعتبارات مصوب آن دستگاه تغییری پدید نیابد وجود دارد. این اصل از مفاهیم جدید بودجه‌ریزی است که هم‌زمان با معرفی مفهوم بودجه برنامه‌ای و بودجه عملیاتی مطرح شده است که زمینه لازم را تا حدودی برای اختیار و آزادی عمل مدیران برای حل مسائل و مشکلات آنان فراهم می‌سازد.

– اصل تحدیدی بودن هزینه‌ها

طبق این اصل باید هزینه‌های دستگاه‌های اجرایی تنها در چارچوب اعتبارات مصوب انجام شوند و چنانچه هزینه‌ها بیش از اعتبارات مصوب باشند انجام آنها تخلف محسوب می‌شود. به سخن دیگر، میزان تعهد برای دستگاه‌های اجرایی در بیشترین حالت برابر تخصیص اعتبار است و تخصیص اعتبار نیز حداکثر برابر اعتبار مصوب در سند بودجه است. این رابطه در طول سال مالی باید همواره برقرار باشد.

ماده ۹۳ قانون محاسبات عمومی این امر را چنین بیان می‌دارد: «در صورتی که براساس گواهی خلاف واقع ذی‌حساب نسبت به تأمین اعتبار و یا اقدام یا دستور وزیر یا رئیس مؤسسه دولتی یا مقامات مجاز از طرف آنها زاید بر اعتبار مصوب و یا بر خلاف قانون وجهی پرداخت و یا تعهدی علیه دولت امضا شود، هریک از این تخلفات در حکم تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی محسوب خواهد شد». یکی از ابزارهایی که دولت‌ها می‌توانند با آن برابری لازم را میان درآمدهای دریافتی و هزینه برقرار سازند، مکانیزم تخصیص اعتبار است. ماده واحده کلیه قوانین بودجه به دولت این اجازه را می‌دهد که در حدود درآمدهای دریافتی و دیگر منابع تأمین اعتبار به انجام هزینه‌ها براساس تخصیص اعتبار تعهد –البته با رعایت قوانین و مقررات

مربوطه - پردازد. باید توجه داشت که هزینه نکردن اعتبار همیشه افتخار نیست؛ زیرا می‌تواند ناشی از این باشد که دستگاه‌های اجرایی وظایف خود را به خوبی انجام نداده‌اند و بخشی از برنامه‌های مورد نظر دولت انجام نشده‌اند.

- اصل تخمینی بودن

طبق این اصل، مبالغ هزینه و درآمد بیان شده در بودجه به صورت تخمینی و غیردقیق است.

- اصل تعادل

براساس این اصل، هزینه‌های بودجه باید برابر با درآمدهای بودجه تعیین شوند و بودجه به‌طور کامل در تعادل باشد.

- اصل تقدّم درآمد بر هزینه‌ها

طبق این اصل در بودجه قبل از هر ماده ایجادکننده هزینه برای دولت، باید منبع درآمدی آن مشخص شود.

۳-۲. اصول جدید بودجه‌ریزی

اصول جدید بودجه‌ریزی اصل شفافیت، اصل پاسخگویی، اصل ثبات و اصل عملکرد هستند. گفتنی است اصول جدید بودجه‌ریزی با توجه به دیدگاه جدید به دولت‌ها که هویت واحد ندارند، خیرخواه نیستند و اطلاعات کامل ندارند مطرح شده است. توضیح مفصل این اصول در جلد نخست کتاب آمده است.

- اصل شفافیت

براساس این اصل، مسئولیت‌های دولت باید روشن باشند، اطلاعات مربوط به وظایف دولت باید در دسترس عموم مردم قرار گیرند، تهیه بودجه، اجرا و اطلاع‌رسانی باید به روشی آشکار باشد تا از جامعیت اطلاعات مالی اطمینان حاصل شود.

– اصل پاسخگویی

براساس این اصل، مقامات قوه مجریه باید در قبال بودجه و نحوه اجرای آن به قوه مقننه گزارش دهد و مراجع حسابرسی مستقل، عملکرد بودجه را حسابرسی کرده و ملزم به تحویل گزارش حسابرسی به قوه مقننه باشند.

– اصل ثبات

براساس این اصل، بودجه باید دارای انضباط مالی باشد. به این صورت که پیش‌بینی دقیقی از درآمدها و هزینه‌ها داشته و در نرخ‌ها و مبنای مالیاتی و دیگر عوارض ثبات نسبی وجود داشته باشد. همچنین بودجه باید در چارچوب مالی میان‌مدت ارائه و پیش‌بینی شود، اما بررسی و تصویب بودجه باید براساس راهبرد بلندمدت‌تر سیاست‌های مالی باشد.

– اصل عملکرد (کارایی، صرفه‌جویی و اثربخشی)

براساس این اصل، قوه مجریه ملزم به ارائه اطلاعات عملکرد گذشته و پیش‌بینی عملکرد آینده است. به این صورت که دولت باید نتیجه مشخصی از عملکرد بودجه ارائه دهد. گفتنی است براساس این اصل، شیوه بودجه‌ریزی باید به صورت عملیاتی^۱ باشد.

اگر این اصول مطرح شده در بودجه‌ریزی رعایت شوند و بودجه به صورت دقیق و علمی تهیه شود، دیگر لازم نیست بودجه دیگری در میان سال و به صورت فوق‌العاده تهیه شود. گاه حوادث و اتفاق‌هایی پیش می‌آید که در طول سال دولت مجبور می‌شود بودجه دیگری به مجلس پیشنهاد کند. این بودجه که «متمم بودجه» نامیده می‌شود، در واقع یک لایحه تکمیلی است که دولت به مجلس ارائه می‌کند.

سؤال: دلیل اصلی مطرح‌شدن اصول جدید بودجه چه بود؟ وجه تمایز اساسی اصول جدید

با اصول کلاسیک بودجه‌ریزی به لحاظ ماهیت چیست؟

۴. شیوه‌های بودجه‌ریزی

یکی از مباحث مهم در مقوله بودجه، شیوه‌های بودجه‌ریزی است. براساس شیوه بودجه‌ریزی در

۱. بودجه‌ریزی عملیاتی در بخش شیوه بودجه‌ریزی معرفی می‌شود.

مورد ساختار اطلاعات بودجه، نوع اطلاعاتی که برای توجیه درخواست‌های بودجه‌ای ضروری است و پرسش‌هایی که در طول فرایند بررسی بودجه مطرح می‌شوند، تصمیم‌گیری می‌شود. بودجه‌ریزی چهار شیوه دارد که عبارت‌اند از: بودجه‌ریزی افزایشی^۱، بودجه‌ریزی برنامه‌ای^۲، بودجه‌ریزی بر مبنای صفر^۳ و بودجه‌ریزی عملیاتی^۴ که هر کدام از این شیوه‌ها با توجه به زمینه‌های اداری، قانونی و مدیریتی، اهداف و فرایندهای مختلفی دارند. در ادامه توضیح هر یک از شیوه‌های بودجه‌ریزی خواهد آمد:

۴-۱. بودجه‌ریزی افزایشی

بودجه‌ریزی افزایشی در اوائل سده بیستم برای کاهش فساد سیاسی معرفی شد. در این شیوه بودجه‌ریزی، بودجه سال آینده تنها با افزایش مشخصی در اعتبار سال جاری شکل می‌گیرد. این افزایش بودجه بدون توجه به اهداف برنامه‌ای، سنجش شاخص‌های اثربخشی و کارایی در تخصیص اعتبارات صورت می‌گیرد. در این شیوه بودجه‌ریزی، فرایند تخصیص منابع مالی از زمان تصویب از سوی مجلس تا هزینه‌کردن آنها از سوی سازمان‌های اجرائی قابل پیگیری است. از مزایای بودجه‌ریزی افزایشی، نیاز نداشتن به مهارت‌های برنامه‌ای و مدیریتی و تنها فرض بر ادامه روند گذشته بدون هیچ تغییری در آینده، صرفه‌جویی در وقت و هزینه تهیه و تنظیم بودجه و مدیریت تعارض‌های برون‌سازمانی و درون‌سازمانی است، اما بودجه‌ریزی افزایشی به دلیل اینکه از برنامه‌ها و فعالیت‌ها فاصله می‌گیرد و به سوی تأمین منابع سوق می‌یابد و به کارایی، اثربخشی، و اولویت‌های آینده بی‌توجه است، نقطه ضعف‌هایی دارد.

۴-۲. بودجه‌ریزی برنامه‌ای

بودجه‌ریزی برنامه‌ای در دهه ۱۹۶۰م، از سوی روبرت مک نامارا^۵ در وزارت دفاع آمریکا به همراه گروهی از کارکنان شرکت فورد اجرا شد. بودجه‌ریزی برنامه‌ای، شیوه تخصیص اعتبارات براساس برنامه‌های میان‌مدت در هر یک از حوزه‌های برنامه براساس فعالیت‌هاست. برنامه و

1. Incremental Budgeting

2. Program Budgeting

3. Zero-based Budgeting

4. Performance Budgeting

5. Robert McNamara

برنامه‌ریزی، اساس بودجه‌ریزی برنامه‌ای‌اند. بودجه برنامه‌ای اطلاعات مدیریتی مهمی در اختیار وزیر، هیئت مدیره و مجلس قرار می‌دهد. این اطلاعات شامل اطلاعاتی در مورد اهداف دستگاه‌های اجرایی، سازمان‌ها و دستگاه‌ها هستند. این اطلاعات می‌توانند ریسک تصمیم‌گیری وزیر، هیئت مدیره و مجلس را کاهش دهند. این امر اهمیت بسیار در سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری دارد. از مزایای شیوه بودجه‌ریزی برنامه‌ای آن است که نخست، تخصیص منابع از سوی دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌ها را هدفمند می‌سازد و امکان نظارت بر عملکرد واحدها را فراهم می‌آورد و میان ابزار، اهداف و منابع با برنامه ارتباط نظام‌مند ایجاد می‌کند. از معایب این نوع بودجه‌ریزی آن است که انعطاف‌پذیری در انتقال اعتبارات از سوی مدیران ندارد و تدوین بودجه براساس برنامه زمان‌بر است.

۴-۳. بودجه‌ریزی بر مبنای صفر

این‌گونه بودجه‌ریزی در اواخر دهه ۱۹۶۰م، از سوی پتر فیر^۱ ابداع شد. هدف پتر فیر ایجاد یک راهکار تصمیم‌گیری سریع در چارچوب شرایط در حال تغییر بازار بود. در شیوه بودجه‌ریزی بر مبنای صفر از مدیران خواسته می‌شود بودجه خود را - برای مثال، ۷۹ تا ۸۵ درصد بودجه سال قبل - کاهش دهند و آنگاه خواسته‌های خود را بر آن بیفزایند. بنابراین، بودجه‌ریزی بر مبنای صفر آن شیوه بودجه‌ریزی است که در آن، تخصیص اعتبارات براساس بازبینی‌های مجدد برنامه‌ها و فعالیت‌ها صورت می‌گیرد. به سخن دیگر برنامه‌ها و فعالیت‌های سازمانی، از صفر، بازنگری می‌شود. عناصر اصلی بودجه‌ریزی بر مبنای صفر عبارت‌اند از: بودجه پایه، واحدهای تصمیم‌گیری، بودجه کاهش‌یافته^۲ و بسته‌های تصمیم‌های اولویت‌بندی شده.

از مزایای بودجه‌ریزی بر مبنای صفر آن است که این نوع بودجه‌ریزی فرصتی برای مدیران فراهم می‌آورد تا چیز جدیدی را تجربه کنند و همچنین سازمان را متوجه این نکته می‌کند که نمی‌تواند بر مبنای تداوم وضع موجود به کار خود ادامه دهد. اما معایب بودجه‌ریزی بر مبنای صفر آن است که این شیوه مدیران و کارمندانی را به دلیل اینکه برنامه‌های خود را بخشی از یک بسته

1. Peter Phyr

۲. سطح بودجه کاهش‌یافته، درصدی است که براساس دستورالعمل‌ها باید به زیر سطح بودجه پایه کاهش یابد. سطح بودجه کاهش‌یافته شامل خدمات حیاتی یا ضروری است و ممکن است شامل برنامه‌های جدید یا موجود هم باشد.