

بودجه ریزی

بر مبنای عملکرد

معاونت آموزش و کارآفرینی جهاد دانشگاهی استان زنجان



دوره های ضمن خدمت کارکنان بهزیستی

جهاد دانشگاهی زنجان

معاونت آموزشی

بودجه ریزی بر مبنای عملکرد

مسعود قره باغی مهرماه ۱۴۰۴

مقدمه : منابع و مصارف دو واژه کلیدی در بودجه و بودجه ریزی می باشد. بخش دولتی و خصوصی برای انجام وظایف و مأموریت های خود نیاز به منابعی دارد و برای آنکه این منابع در جهت تحقق مأموریت های دستگاه مصرف گردد لازم است بودجه تهیه شده بر مبنایی تهیه گردد که قابل اجرا در جهت اهداف پیش بینی شده باشد. تعاریف مختلفی برای بودجه ارائه شده و روش های مختلفی نیز برای بودجه ریزی طراحی شده است. یکی از کامل ترین روش های بودجه ریزی بودجه ریزی بر مبنای عملکرد می باشد که در این روش سه مولفه کارایی، اثربخشی و صرفه اقتصادی شاخص اصلی بودجه ریزی می باشد.

بودجه چیست؟

همه ما کم و بیش با مفهوم بودجه آشنا هستیم، اما وقتی در تعریف به آن نگاه می کنیم، دارای پیچیدگی هایی است.

در اصل بودجه یک واژه فرانسوی است که از معادل انگلیسی آن برگرفته شده است. در فرانسه کیف چرمی که وجوه نقد را در آن نگهداری می کردند، (بوژه) می نامیدند و در انگلستان (Budget) نیز به کیف چرمی که حاوی صورت مخارج مورد نیاز پادشاه بوده گفته می شد.

بر همین اساس و طی زمان، واژه بودجه تعریفی مبنی بر تخمین درآمد و هزینه در طول یک بازه زمانی (که معمولاً یک ساله در نظر گرفته می‌شود) دریافت کرد و امروزه نیز با همین تعریف آن را می‌شناسیم.

بودجه در تمامی سازمان‌ها مخصوصاً سازمان‌های دولتی و شهرداری‌ها کاربرد بسیار زیادی دارد، زیرا بودجه دستورالعملی است که بر اساس آن منابع یک سازمان به بخش‌های مختلف برای دستیابی به اهداف و برنامه‌های تعیین‌شده اختصاص می‌یابد و از هدر رفت منابع مالی و هرج و مرج در سازمان جلوگیری می‌کند. علاوه بر این با استفاده از بودجه می‌توان در انتهای دوره، عملکرد مدیران یک سازمان را سنجید تا متوجه شویم که آیا مدیران آن سازمان در راستای اهداف و سیاست‌های کلان سازمان قدم برداشته‌اند یا خیر. به همین دلیل بودجه در دیدگاه مدیران از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است.

اصول بودجه ریزی

برای بودجه ریزی و تعیین منابع و مصارف اصول چندگانه ای مورد استفاده قرار می‌گیرد که اهم آن در بخش دولتی اصول زیر می‌باشد.

- ۱- اصل سالانه بودن بودجه (بودجه برای یکسال تهیه گردد)
- ۲- اصل پیش بینی بودن درآمدها و برآوردی بودن هزینه ها (تعیین میزان درآمد بر مبنای پیش بینی و تعیین میزان هزینه ها بر مبنای برآورد و تخمین است)
- ۳- اصل تقدم بررسی درآمدها نسبت به هزینه ها(مصرف هزینه ها منوط به تحقق درآمدها است)
- ۴- اصل انعطاف پذیری(تعیین درصد جابجایی بودجه بین فصول مختلف)
- ۵- اصل تفصیلی بودن بودجه (بودجه با جزئیات کامل ارائه گردد)

۶- اصل وحدت بودجه (بودجه کل کشور در یک سند ارائه شود)

۷- اصل تعادل در بودجه (بین منابع و مصارف تعادل برقرار شده و بودجه فاقد کسری باشد)

۸- اصل تمرکز عایدات دولتی در خزانه (تمام دریافت های دولت در خزانه متمرکز گردد)

مراحل بودجه

۱- مرحله تهیه و ارائه بودجه توسط دولت

۲- مرحله تصویب و ابلاغ بودجه توسط مجلس

۳- مرحله ابلاغ و اجرای بودجه توسط دولت

۴- مرحله نظارت بر بودجه توسط دولت و مجلس

بودجه در قانون محاسبات عمومی

ماده ۱ - بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یکسال مالی تهیه و حاوی پیش بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاستها و هدفهای قانونی میشود، بوده و از سه قسمت بشرح زیر تشکیل میشود:

۱- بودجه عمومی دولت که شامل اجزاء زیر است:

الف - پیش بینی دریافتها و منابع تأمین اعتبار که بطور مستقیم و یا غیرمستقیم در سال مالی قانون بودجه بوسیله دستگاهها از طریق حسابهای خزانه داری کل اخذ میگردد.

ب - پیش بینی پرداختهاییکه از محل درآمدهای عمومی و یا اختصاصی برای اعتبارات جاری عمرانی و اختصاصی دستگاههای اجرائی می تواند در سال مالی مربوط انجام دهد.

۲- بودجه شرکتهای دولتی و بانکها شامل پیش بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار.

۳- بودجه مؤسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه کل کشور منظور میشود.

ماده ۶ - سال مالی یکسال هجری شمسی است که از اول فروردین ماه آغاز و به پایان اسفندماه ختم میشود.

ماده ۷ - اعتبار عبارت از مبلغی است که برای مصرف یا مصارف معین به منظور نیل به اهداف و اجرای برنامه های دولت بتصویب مجلس شورای اسلامی میرسد.

ماده ۸ - دیون بلامحل عبارتست از بدهیهای قابل پرداخت سنوات گذشته که در بودجه مربوط اعتباری برای آنها منظور نشده و یا زائد بر اعتبار مصوب و در هر دو صورت به یکی از طرق زیر بدون اختیار دستگاه ایجاد شده باشد.

الف - احکام قطعی صادره از طرف مراجع صالحه.

ب - انواع بدهی به وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی و شرکتهای دولتی ناشی از خدمات انجام شده مانند حق اشتراک برق، آب، هزینه های مخابراتی، پست و هزینه های مشابه که خارج از اختیار دستگاه اجرائی ایجاد شده باشد.

ج - سایر بدهیهای که خارج از اختیار دستگاه ایجاد شده باشد. انواع دیون بلامحل موضوع این بند از طرف وزارت امور اقتصادی و دارائی تعیین و اعلام خواهد شد.

ماده ۹ - مواد هزینه، نوع هزینه را در داخل بودجه و یا قسمتی از فعالیت یک وزارتخانه یا مؤسسه دولتی مشخص میکند.

ماده ۱۰ -درآمد عمومی عبارت است از درآمدهای وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی و مالیات و سود سهام شرکتهای دولتی و درآمد حاصل از انحصارات و مالکیت و سایر درآمدهائی که در قانون بودجه کل کشور تحت عنوان درآمد عمومی منظور میشود.

ماده ۱۱ -دریافتهای دولت عبارت است از کلیه وجوهی که تحت عنوان درآمد عمومی و درآمد اختصاصی و درآمد شرکتهای دولتی و سایر منابع تأمین اعتبار و سپرده ها و هدایا به استثناء هدایائی که برای مصارف خاصی اهداء میگردد و مانند اینها و سایر وجوهی که بموجب قانون باید در حسابهای خزانه داریکل متمرکز شود.

ماده ۱۲ -سایر منابع تأمین اعتبار عبارتند از منابعی که تحت عنوان وام، انتشار اوراق قرضه، برگشتی از پرداختهای سالهای قبل و عناوین مشابه در قانون بودجه کل کشور پیش بینی میشود و ماهیت درآمد ندارند.

ماده ۱۳ -وجوه عمومی عبارت است از نقدینه های مربوط به وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی و شرکتهای دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و مؤسسات وابسته به سازمانهای مذکور که متعلق حق افراد و مؤسسات خصوصی نیست و صرفنظر از نحوه و منشاء تحصیل آن منحصرأ برای مصارف عمومی بموجب قانون قابل دخل و تصرف میباشد.

تبصره ۱ -وجوهی نظیر سپرده، وجه الضمان و مانند آنها که بطور موقت در اختیار دستگاههای مذکور در این ماده قرار میگیرد و پس از انقضاء مدت معین و یا حصول شرایط خاص قابل استرداد است مادام که در اختیار دستگاههای مزبور میباشد تصرف در آنها بدون رضایت صاحب وجه یا احراز اعراض صاحب آن در حکم تصرف غیرقانونی در وجوه عمومی تلقی میگردد.

تبصره ۲ -اسناد و اوراق بهادار متعلق به سازمانهای مذکور در این ماده نیز در حکم وجوه عمومی است.

ماده ۱۴ (اصلاحی ۱۲، ۱۳۷۳) -درآمد اختصاصی عبارت است از درآمدهایی که به موجب قانون برای

مصرف یا مصارف خاص در بودجه کل کشور تحت عنوان درآمد اختصاصی منظور می گردد .

ماده ۱۵ -درآمد شرکتهای دولتی عبارت است از درآمدهائی که در قبال ارائه خدمت و یا فروش کالا و سایر فعالیتهائی که شرکتهای مذکور بموجب قوانین و مقررات مجاز به انجام آنها هستند عاید آن شرکتهای میگردد.

ماده ۱۶ -سایر منابع تأمین اعتبار شرکتهای دولتی عبارت است از منابعی که شرکتهای مزبور تحت عنوان کمک دولت، وام استفاده از ذخائر، کاهش سرمایه در گردش و یا عناوین مشابه بموجب قانون مجاز به منظور کردن آن در بودجه های مربوط هستند.

تبصره -منظور از سرمایه در گردش مذکور در این ماده مازاد دارائیهای جاری بر بدهیهای جاری است.

ماده ۱۷ -تشخیص، عبارت است از تعیین و انتخاب کالا و خدمات و سایر پرداختهائی که تحصیل یا انجام آنها برای نیل به اجرای برنامه های دستگاههای اجرائی ضروری است.

ماده ۱۸ -تأمین اعتبار عبارت است از اختصاص دادن تمام یا قسمتی از اعتبار مصوب برای هزینه معین.

ماده ۱۹ -تعهد از نظر این قانون عبارت است از ایجاد دین بر ذمه دولت ناشی از:

الف -تحويل کالا یا انجام دادن خدمت.

ب -اجرای قراردادهائی که با رعایت مقررات منعقد شده باشد.

ج -احکام صادر شده از مراجع قانونی و ذیصلاح.

د -پیوستن به قراردادهای بین المللی و عضویت در سازمانها یا مجامع بین المللی با اجازه قانون.

ماده ۲۰ -تسجیل عبارت است از تعیین میزان بدهی قابل پرداخت به موجب اسناد و مدارک اثبات کننده بدهی.

ماده ۲۱ -حواله اجازه ای است که کتباً وسیله مقامات مجاز وزارتخانه یا مؤسسه دولتی و یا شرکت دولتی و یا دستگاه اجرائی محلی و یا نهادهای عمومی غیردولتی و یا سایر دستگاههای اجرائی برای تأدیه تعهدات و بدهیهای قابل پرداخت از محل اعتبارات مربوط عهده ذیحساب در وجه ذینفع صادر میشود .

ماده ۲۲ -درخواست وجه سندی است که ذیحساب برای دریافت وجه بمنظور پرداخت حواله های صادر شده موضوع ماده ۲۱ این قانون و سایر پرداختهائی که بموجب قانون از محل وجوه متمرکز شده در خزانه مجاز میباشد حسب مورد از محل اعتبارات و یا وجوه مربوط عهده خزانه در مرکز و یا عهده نمایندگی خزانه در استان در وجه حساب بانکی پرداخت دستگاه اجرائی ذیربط صادر میکند.

ماده ۲۳ -هزینه عبارت از پرداختهائی است که بطور قطعی به ذینفع در قبال تعهد یا تحت عنوان کمک یا عناوین مشابه با رعایت قوانین و مقررات مربوط صورت میگیرد.

ماده ۲۴ -تنخواه گردان خزانه عبارت است از اعتبار بانکی در حساب درآمد عمومی نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران که بموجب قانون اجازه استفاده از آن به میزان معین در هر سال مالی برای رفع احتیاجات نقدی خزانه در همان سال به وزارت امور اقتصادی و دارائی داده میشود و منتها تا پایان سال واریز میگردد.

تبصره (الحاقی ۲۷، ۱۱، ۱۳۸۰) -میزان تنخواه گردان خزانه حداکثر تا سه درصد (۳٪) بودجه عمومی دولت تعیین می گردد.

ماده ۲۵ -تنخواه گردان استان عبارت است از وجهی که خزانه از محل اعتبارات مصوب بمنظور ایجاد تسهیلات لازم در پرداخت هزینه های جاری و عمرانی دستگاههای اجرائی محلی تابع نظام بودجه استانی در اختیار نمایندگیهای خزانه در مرکز هر استان قرار میدهد.

ماده ۲۶ -تنخواه گردان حسابداری عبارت است از وجهی که خزانه و یا نمایندگی خزانه در استان از محل اعتبارات مصوب برای انجام بعضی از هزینه های سال جاری و تعهدات قابل پرداخت سالهای قبل در اختیار ذیحساب قرار میدهد تا در قبال حواله های صادر شده واریز و با صدور درخواست وجه مجددا دریافت گردد.

ماده ۲۷ -تنخواه گردان پرداخت عبارت است از وجهی که از محل تنخواه گردان حسابداری از طرف ذیحساب با تأیید وزیر یا رئیس مؤسسه و یا مقامات مجاز از طرف آنها برای انجام برخی از هزینه ها در اختیار واحدها و یا مأمورینی که بموجب این قانون و آئیننامه های اجرائی آن مجاز بدریافت تنخواه گردان هستند قرار میگیرد تا به تدریج که هزینه های مربوط انجام میشود اسناد هزینه تحویل و مجدداً وجه دریافت دارند.

ماده ۲۸ -پیش پرداخت عبارت است از پرداختی که از محل اعتبارات مربوط بر اساس احکام و قراردادهای طبق مقررات پیش از انجام تعهد صورت میگیرد.

ماده ۲۹ -علی الحساب عبارت است از پرداختی که بمنظور ادای قسمتی از تعهد با رعایت مقررات صورت میگیرد.

ماده ۳۰ -سپرده از نظر این قانون عبارت است از:

الف -وجوهی که طبق قوانین و مقررات بمنظور تأمین و یا جلوگیری از تضییع حقوق دولت دریافت میگردد و استرداد و یا ضبط آن تابع شرایط مقرر در قوانین و مقررات و قراردادهای مربوط است.

ب - وجوهی که بموجب قرارها و یا احکام صادره از طرف مراجع قضائی از اشخاص حقیقی و یا حقوقی دریافت می‌گردد و بموجب قرارها و احکام مراجع مذکور کلاً یا بعضاً قابل استرداد می‌باشد.

ج - وجوهی که بر اساس مقررات قانونی توسط اشخاص نزد دستگاههای دولتی به نفع اشخاص ثالث تودیع می‌گردد تا با رعایت مقررات مربوط به ذینفع پرداخت شود.

تبصره - وجوهی که توسط دستگاههای دولتی بموجب مقررات تحت عنوان ودیعه و یا حق اشتراک آب و برق، تلفن، تلکس، گاز و نظائر آنها از اشخاص دریافت میشود از نظر این قانون سپرده تلقی نمی‌گردد و از هر نظر مشمول مقررات مربوط به خود می باشد.

فصل دوم - اجرای بودجه

بخش ۱ - درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار

ماده ۳۷ - پیش بینی درآمد و یا سایر منابع تأمین اعتبار در بودجه کل کشور مجوزی برای وصول از اشخاص تلقی نمی گردد و در هر مورد احتیاج به مجوز قانونی دارد مسوولیت حصول صحیح و بموقع درآمدها بعهدہ رؤسای دستگاههای اجرائی مربوط می‌باشد.

ماده ۳۸ - وصول درآمدهائی که در بودجه کل کشور منظور نشده باشد طبق قوانین و مقررات مربوط به خود مجاز است.

ماده ۳۹ - وجوهی که از محل درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار منظور در بودجه کل کشور وصول میشود و همچنین درآمدهای شرکتهای دولتی به استثنای بانکها و مؤسسات اعتباری و شرکتهای بیمه باید به حسابهای خزانه که در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران افتتاح می‌گردد تحویل شود.

خزانه مکلف است ترتیب لازم را بدهد که شرکتهای دولتی بتوانند در حدود بودجه مصوب از وجوه خود استفاده نمایند.

تبصره -در مورد شرکتهای دولتی که قسمتی از سهام آنها به بخش غیردولتی (خصوصی و تعاونی) متعلق باشد در صورتی که اساسنامه آنها با هر یک از مواد این قانون مغایر باشد با موافقت صاحبان سهام مذکور قابل اجراء میباشد و در غیر اینصورت مواد این قانون نسبت به سهام مربوط به بخش دولتی لازم الاجراء است.

ماده ۴۰ -نحوه عمل و روشهای اجرائی در مورد وصول درآمدهای وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی و نمونه فرمهای مورد استفاده برای این منظور بر اساس دستورالعملهایی خواهد بود که از طرف وزارت امور اقتصادی و دارائی تهیه و ابلاغ خواهد شد.

تبصره -شرکتهای دولتی به استثناء بانکها و مؤسسات اعتباری و شرکتهای بیمه مکلفند روشهای اجرائی وصول درآمدهای خود را به تأیید وزارت امور اقتصادی و دارائی برسانند.

ماده ۴۱ -وجوهیکه وسیله وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی و شرکتهای دولتی (باستثناء بانکها و شرکتهای بیمه و مؤسسات اعتباری) بعنوان سپرده و یا وجه الضمان و یا وثیقه و یا نظائر آنها دریافت میگردد باید به حسابهای مخصوصی که از طرف خزانه در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و یا شعب سایر بانکهای دولتی که از طرف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نمایندگی داشته باشند افتتاح میگردد واریز شود وجوه واریز شده به حسابهای مذکور که بدون حق برداشت خواهد بود باید در آخر هر ماه به حساب مخصوص تمرکز وجوه سپرده در خزانه منتقل شود.

تبصره -رد وجوه سپرده طبق مقررات خود بعمل میآید و وزارت امور اقتصادی و دارائی مکلف است از طریق واگذاری تنخواه گردان رد سپرده از حساب تمرکز وجود سپرده و یا بطریق مقتضی دیگر موجبات تسریع و تسهیل در رد کلیه سپرده های موضوع این ماده را فراهم نماید.

ماده ۴۲ -کلیه وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی و شرکتهای دولتی مکلفند حداکثر ظرف مدت سه ماه از تاریخ اجرای این قانون کلیه وجوه سپرده هائی را که تا تاریخ مذکور دریافت گردیده و نسبت به رد آن به ذینفع اقدام نشده است به حساب تمرکز وجوه سپرده خزانه نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران منتقل و فهرست مشخصات کامل سپرده های مذکور را به خزانه اعلام نمایند.

ماده ۴۳ -آئیننامه نحوه اجرای مواد ۳۹ و ۴۱ و ۴۲ توسط وزیر امور اقتصادی و دارائی تصویب و ابلاغ خواهد شد و متخلف از اجرای این مواد به موجب رأی هیأتهای مستشاری دیوان محاسبات کشور به مجازاتهای مقرر در قانون دیوان محاسبات کشور محکوم خواهند شد.

ماده ۴۴ -شرکتهای دولتی مکلفند پس از تصویب ترازنامه و حساب سود و زیان شرکت توسط مجامع عمومی مربوط حداکثر ظرف یکماه ترتیب پرداخت مبالغ مالیات و همچنین سود سهام دولت را در وجه وزارت امور اقتصادی و دارائی بدهند.

تخلف از اجرای این ماده در حکم تصرف غیرمجاز در وجوه عمومی محسوب میشود.

تبصره -شرکتهای دولتی مکلفند در صورتی که تا پایان شهریورماه هر سال ترازنامه و حساب سود و زیان سال قبل آنها به تصویب مجامع عمومی مربوط نرسیده باشد، بر مبنای ارقام ترازنامه و حساب سود و زیانی که بر حسابرس منتخب وزارت امور اقتصادی و دارائی ارائه داده اند مالیات متعلقه را طبق قوانین مالیاتی مربوط و یا معادل ۸۰ درصد مبلغی را که بعنوان مالیات دوره مالی مورد نظر در لایحه بودجه کل کشور برای آنها

پیش بینی شده است به ترتیب مقرر در این ماده در وجه وزارت امور اقتصادی و دارائی بطور علی الحساب پرداخت نمایند.

ماده ۴۵ -مجامع عمومی شرکتهای دولتی مجاز نیستند در موقع تصویب پیشنهاد تقسیم سود، اندوخته های سرمایه ای و جاری شرکت را که در مفاد اساسنامه آنها پیش بینی شده است طوری تعیین کنند که موجب کاهش سود سهام دولت در بودجه کل کشور گردد.

بخش ۲ -هزینه ها و سایر پرداختها

ماده ۵۰ -وجود اعتبار در بودجه کل کشور به خودی خود برای اشخاص اعم از حقیقی یا حقوقی ایجاد حق نمی کند و استفاده از اعتبارات باید با رعایت مقررات مربوط به خود بعمل آید.

ماده ۵۱ -در مورد آن قسمت از هزینه های جاری مستمر که نوعاً انجام آن از یکسال مالی تجاوز می کند وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی میتوانند برای مدت متناسب قراردادهائی که مدت اجرای آن از سال مالی تجاوز می کند منعقد نمایند. وزارتخانه ها و مؤسسات مذکور مکلفند در بودجه سالانه خود اعتبارات لازم برای پرداخت تعهدات مربوط را مقدم بر سایر اعتبارات منظور نمایند.

تبصره -انواع هزینه های موضوع این ماده و شرایط آن از طرف وزارت امور اقتصادی و دارائی و وزارت برنامه و بودجه تعیین و ابلاغ خواهد شد.

ماده ۵۲ -پرداخت هزینه ها به ترتیب پس از طی مراحل تشخیص و تأمین اعتبار و تعهد و تسجیل و حواله و با اعمال نظارت مالی بعمل خواهد آمد.

ماده ۵۳ - اختیار و مسوولیت تشخیص و انجام تعهد و تسجیل و حواله به عهده وزیر یا رئیس مؤسسه و مسوولیت تأمین اعتبار و تطبیق پرداخت با قوانین و مقررات بعهد ذیحساب می باشد.

تبصره ۱ - اختیارات و مسوولیت های موضوع این ماده حسب مورد مستقیماً و بدون واسطه از طرف مقامات فوق به سایر مقامات دستگاه مربوطه کلاً یا بعضاً قابل تفویض خواهد بود لکن در هیچ مورد تفویض اختیار و مسوولیت سلب اختیار و مسوولیت از تفویض کننده نخواهد کرد.

تبصره ۲ - در اجرای این ماده تفویض اختیارات و مسوولیت های مربوط به وزیر یا رئیس مؤسسه و ذیحساب به شخص واحد و نیز تفویض اختیار و مسوولیت های وزیر یا رئیس مؤسسه به ذیحساب و یا کارکنان تحت نظر او مجاز نخواهد بود.

فصل سوم - نظارت مالی

ماده ۹۰ - اعمال نظارت مالی بر مخارج وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی و شرکتهای دولتی از نظر انطباق پرداختها با مقررات این قانون و سایر قوانین و مقررات راجع به هر نوع خرج، بعهد وزارت امور اقتصاد و دارائی است.

تبصره - نظارت عملیاتی دولت بر اجرای فعالیتها و طرحهای عمرانی که هزینه آنها از محل اعتبارات جاری و عمرانی منظور در قانون بودجه کل کشور تأمین میشود، بمنظور ارزشیابی و از نظر مطابقت عملیات و نتایج حاصله با هدفها و سیاستهای تعیین شده در قوانین برنامه عمرانی و قوانین بودجه کل کشور و مقایسه پیشرفت کار با جدولهای زمانبندی به ترتیبی که در قانون برنامه و بودجه کشور مقرر شده و یا خواهد شد کماکان بعهد وزارت برنامه و بودجه می باشد.

فصل چهارم -تنظیم حساب و تفریغ بودجه

ماده ۹۵ (اصلاحی ۱۵، ۱۲، ۱۳۷۹) -کلیه ذیحسابان وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مکلفند نسخه اول صورتحساب دریافت و پرداخت هر ماه را همراه با اصل اسناد و مدارک مربوط منتهی تا آخر ماه بعد و حساب نهائی هر سال را حداکثر تا پایان خرداد ماه سال بعد به ترتیبی که در اجرای ماده ۳۹ قانون دیوان محاسبات کشور مقرر میشود به دیوان مذکور تحویل و نسخه دوم صورتحسابهای مذکور را بدون ضمیمه کردن اسناد و مدارک به نحوی که وزارت امور اقتصادی و دارائی معین می‌کند به وزارت نامبرده ارسال نمایند .

تبصره ۱ -صورتحسابهای فوق باید به امضاء بالاترین مقام دستگاه اجرائی مربوط و یا مقام مجاز از طرف او و ذیحساب و گواهی نماینده دیوان محاسبات کشور رسیده باشد.

تبصره ۲ -مواعد تنظیم و ارسال صورتحسابهای موضوع این ماده توسط دیوان محاسبات کشور با هماهنگی وزارت امور اقتصادی و دارائی قابل تغییر میباشد.

تبصره ۳ -نحوه حسابرسی یا رسیدگی دیوان محاسبات کشور نسبت به صورتحسابها و اسناد و مدارک موضوع این ماده در آئیننامه های اجرائی قانون دیوان محاسبات کشور معین خواهد شد.

ماده ۱۰۳ -وزارت امور اقتصادی و دارائی مکلف است صورتحساب عملکرد هر سال مالی را حداکثر تا پایان آذرماه سال بعد طبق تقسیمات و عناوین درآمد و سایر منابع تأمین اعتبار و اعتبارات مندرج در قانون بودجه سال مربوط تهیه و همراه با صورت گردش نقدی خزانه حاوی اطلاعات زیر:

الف - صورتحساب دریافتهای خزانه شامل:

۱- موجودی اول سال خزانه

۲- درآمدهای وصولی سال مالی مربوط

۳- سایر منابع تأمین اعتبار

۴- واریز پیش پرداختهای سالهای قبل

ب - صورتحساب پرداختهای خزانه شامل:

۱- پرداختی از محل اعتبارات و سایر منابع تأمین اعتبار منظور در قانون بودجه سال مربوط.

۲- پیش پرداختها.

۳- پیش پرداختهای سالهای قبل که به پای اعتبارات مصوب سال مالی منظور شده است.

۴- موجودی آخر سال.

بطور همزمان یک نسخه به دیوان محاسبات کشور و یک نسخه به هیأت وزیران تسلیم نماید.

ماده ۱۰۴ - دیوان محاسبات کشور مکلف است (مطابق اصل ۵۵ قانون اساسی) با بررسی حسابها و اسناد و مدارک و تطبیق با صورت حساب عملکرد سالانه بودجه کل کشور نسبت به تهیه تفریغ بودجه سالانه اقدام و هر سال گزارش تفریغ بودجه سال قبل را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم و هر نوع تخلف از مقررات این قانون را رسیدگی و به هیأتهای مستشاری ارجاع نماید.

(ماده ۲۱۹ قانون آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی) - رئیس دیوان محاسبات کشور موظف به اجرای موارد زیر است:

۱- گزارش تفریغ بودجه سالانه کشور را حداکثر تا پایان دی ماه سال بعد تهیه و برای رسیدگی به مجلس شورای اسلامی تسلیم نماید.)

ماده ۱۰۵ - ذیحسابان و سایر مأموران مالی در اجرای تکالیف و مسوولیت‌هایی که توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی به آنها محول میشود، موظفند به تکالیف و مسوولیت‌های محوله عمل نمایند و کلیه مسوولان دستگاه‌های اجرائی و کارکنان ذیحسابیها مکلف به همکاری و تشریک مساعی در این مورد خواهند بود .

متخلفین با اعلام وزارت امور اقتصادی و دارایی و یا دادستان دیوان محاسبات کشور بموجب رأی هیأت‌های مستشاری دیوان مزبور حسب مورد به مجازات‌های زیر محکوم خواهند شد:

۱- اخطار کتبی بدون درج در پرونده استخدامی

۲- توبیخ کتبی با درج در پرونده استخدامی

۳- کسر حقوق و مزایا تا حداکثر یک سوم از یکماه تا سه ماه

۴- انفصال موقت از سه ماه تا یکسال

روش‌های بودجه‌ریزی

روش‌های مختلفی برای بودجه‌ریزی وجود دارد که از آن جمله می‌توان به بودجه جامع، بودجه عملیاتی یا عملکرد، بودجه هزینه سرمایه‌ای، بودجه ثابت، بودجه انعطاف‌پذیر و بودجه نقدی اشاره کرد . مفهوم هر کدام از این روش‌ها به طور خلاصه به شرح زیر ارائه می‌گردد.

انواع بودجه:

- بودجه جامع

همان‌طور که از نام بودجه جامع مشخص است، این بودجه به تمامی موارد مالی و غیرمالی سازمان در یک دوره مالی می‌پردازد.

- بودجه عملیاتی (بر مبنای عملکرد)

بودجه عملیاتی یا همان بودجه عملکردی بر اساس موارد از پیش تعیین شده که باید برای آنها هزینه شود نگارش می‌شود. برای مثال در یک بخش یا یک پروژه مشخص بودجه‌ای تعریف و به آن تخصیص داده می‌شود.

- بودجه هزینه سرمایه‌ای

این بودجه برای پروژه‌های سرمایه‌گذاری بلندمدت و معمولاً برای دارایی‌های ثابت در نظر گرفته می‌شود.

- بودجه ثابت

بودجه ثابت بر اساس شرایط فروش و درآمد ثابت مانند رکود اقتصادی بسته می‌شود و در شرایطی که متغیرهای مختلف در حال نوسانات زیاد باشند، کارآمد نیست.

- بودجه انعطاف‌پذیر

با توجه به اینکه شرایط کسب و کارها به صورت مداوم در حال تغییر و غیرقابل پیش‌بینی است، بودجه انعطاف‌پذیر مناسب‌ترین گزینه برای کسب و کارها و سازمان‌های خصوصی خواهد بود.

برای تعیین این بودجه باید فاکتورهای مختلفی مانند دامنه نوسان هزینه‌های متغیر و ترکیبی از دیگر متغیرها را در نظر گرفت.

- بودجه نقدی

تمرکز این نوع بودجه‌ریزی روی برنامه‌ریزی برای وجوه نقد است که ورودی و خروجی وجه نقد را در یک بازه زمانی نشان می‌دهد.

بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (بودجه‌ریزی عملیاتی) چیست؟

همان‌طور که در بخش انواع بودجه گفتیم، بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد بر اساس موارد از پیش تعیین شده که باید برای آنها هزینه شود نگارش می‌شود. اگر واضح‌تر بخواهیم توضیح دهیم باید بگوییم که بودجه‌ریزی عملیاتی (بودجه‌ریزی عملکرد) فرآیند مرتبط ساختن هزینه‌ها با نتایج آن هزینه‌هاست، یعنی برای شاخص‌های عملکردی، تخصیص منابع انجام شود.

اولین بار این نوع بودجه‌ریزی در چارچوب اصلاحات بودجه‌ای پس از جنگ جهانی دوم در کشورهای صنعتی به کار گرفته شد. بنابراین، با توجه به اینکه بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در کشورهای پیشرفته مورد استقبال قرار گرفته است و به نوعی توانسته پاسخگوی نیازهای این کشورها بر اساس فرآیندهای دقیق و محاسبه شده آنها باشد، در ایران نیز توجه مسئولین به بودجه‌ریزی عملیاتی منعطف شده و به سرعت در حال گسترش در تمامی سازمان‌ها به خصوص سازمان‌های دولتی و شهرداری‌ها است.

بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (بودجه‌ریزی عملیاتی) به شکلی دقیق و روشن، اجرای طرح‌ها و برنامه‌های سازمان را از دیدگاه **هزینه و فایده** تجزیه و تحلیل می‌کند و با روش‌های اندازه‌گیری کار، قیمت تمام‌شده را بر اساس استانداردها مقایسه و تحلیل می‌کند.

در واقع، نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به عنوان یک نظام مدیریتی، استراتژی‌هایی برای ارتقای اثربخشی و کارایی مصرف منابع سازمانی در راستای ارائه محصول یا خدمت با اهداف کوتاه‌مدت و نتایج آنها که همان اهداف بلندمدت هستند ارائه می‌دهد تا در نهایت شفافیت در سازمان‌ها و همچنین پاسخگویی مدیران در قبال تصمیمات خود را افزایش دهد.

البته در اینجا باید بین «کارایی» و «اثربخشی» تمایز قائل شویم، زیرا «کارایی» به استفاده مفید از منابع می‌پردازد در حالی که «اثربخشی» به عملکرد و نتیجه مطلوب اشاره می‌کند.

تعریف صندوق بین‌المللی پول از بودجه‌ریزی عملیاتی

بودجه‌ریزی عملیاتی، شامل روش‌ها و سازوکارهایی است که ارتباط بین اعتبارات تخصیص یافته به دستگاه‌های اجرایی را از طریق به‌کارگیری اطلاعات عملکردی در تخصیص منابع با خروجی‌ها و پیامدهای آنها تقویت می‌سازد.

مفاهیم اصلی بودجه ریزی بر مبنای عملکرد

• ورودی‌ها

منابع تخصیص داده شده برای خروجی (محصول) و نتایج است که معمولاً به صورت مبلغی از هزینه بیان می‌شود.

• خروجی‌ها یا همان محصولات (Outputs)

کالا، محصول یا خدمت تولیدشده که بر اساس فعالیت یا برنامه از پیش تعیین شده به دست آمده است.

• نتایج (Outcomes)

نتیجه همان وضعیتی است که میزان موفقیت در دستیابی به اهداف برنامه از پیش تعیین شده را بیان می‌کند. شاخص نتایج می‌تواند نمایانگر کیفیت محصول یا خدمت ارائه‌شده و میزان رضایت مصرف‌کننده باشد که بر اساس درصد و میزان تحقق اندازه‌گیری می‌شود.

• کارایی و بهره‌وری (Efficiency and Productivity)

این دو شاخص نسبت بین ورودی و نتیجه را بیان می‌کند. همان‌طور که پیش‌تر اشاره کردیم، کارایی و بهره‌وری با یکدیگر تفاوت دارند که این تفاوت در نحوه بیان نسبت‌ها کاملاً حس می‌شود.

«کارایی» به صورت نسبت ورودی به خروجی بر اساس تعداد کارکنان، بودجه یا زمان صرف‌شده تعریف می‌شود، اما «بهره‌وری» نسبت میزان نتیجه به ورودی است که به ازای هر واحد ورودی بیان می‌شود.

اصول بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد

اگر علاقه دارید که جزئیات اصول بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد را بدانید، خواندن ادامه این بخش را حتماً به شما پیشنهاد می‌کنیم. در غیر این صورت می‌توانید از این بخش عبور کرده و بخش **کاربرد نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در ایران** را مطالعه کنید.

قبل از اینکه اصول بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد را توضیح دهیم، یک مقدار درباره چگونگی پیدایش و ماهیت آن صحبت کنیم.

بعد از اینکه جنگ جهانی دوم پایان یافت و نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد مورد توجه کشورهای غربی و پیشرفته واقع شد، باعث ایجاد اصلاحاتی در بودجه‌ریزی این کشورها شد. دو ویژگی مهم در اصلاحات بودجه‌ریزی آنها وجود داشت:

۱. تاکید بر خروجی (محصول و خدمت) به جای ورودی در بخش دولتی

۲. تجدید ساختار عملیات دولت بر اساس برنامه‌ها و فعالیت‌هایی که تولیدکننده

محصولات هستند.

نظام بودجه‌ریزی عملیاتی اولین بار به طور جدی در دهه ۱۹۵۰ میلادی و در ایالات متحده آمریکا مورد استفاده قرار گرفت. نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد یک ویژگی کلیدی داشت که آن هم چیزی نبود جز تلفیق اهداف نظام مدیریت بودجه با پاسخگویی مناسب. به زبان ساده‌تر، عملکرد خوب تشویق و عملکرد نامطلوب تنبیه می‌شود.

چیزی که واضح است موفقیت این نظام وابستگی زیادی به تداوم آن توسط دستگاه‌های اجرایی دارد و برای دستیابی به این موفقیت سه چیز لازم است:

۱. شاخص‌های عملکرد مشخص شوند،

۲. دستگاه‌های اجرایی از استقلال بیشتر برخوردار شوند،

۳. عوامل انگیزشی و تنبیهی برای مدیران در نظر گرفته شود.

خب حالا زمان آن رسیده که اصول بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد را مطرح کنیم که به ترتیب زیر هر کدام را توضیح خواهیم داد.

بازبینی برنامه‌های اجرایی

مهم‌ترین اصل نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد «برنامه» است. در اینجا منظور از برنامه، مجموعه‌ای از فعالیت‌های تحت نظر دستگاه یا واحد اجرایی خاصی است که با استفاده از منابع سازمان، برای دستیابی به اهداف مدنظر تلاش می‌کند و در عین حال باید این اهداف برآوردشده هم باشند.

به همین دلیل بودجه‌ریزی باید به شکلی انجام شود که هزینه‌ها و درآمدهای هر برنامه برای تصمیم‌گیران اصلی سازمان کاملاً واضح و مشخص باشد و هیچ ابهامی وجود نداشته باشد.

البته ممکن است با توجه به برنامه و نوع هدف، برنامه‌ها به صورت مشترک از سوی چند دستگاه اجرایی اجرا شوند که به همین ترتیب هم مسئولیت آن تقسیم می‌شود.

تعیین شاخص عملکرد و اعداد و ارقام اهداف آن

برای آنکه مدیران سازمان بتوانند اهداف برنامه را محقق کنند، باید جزئیات شاخص‌های عملکردی که بر فعالیت مدیر تأثیر می‌گذارد، در چارچوب اهداف برنامه به صورت قابل اندازه‌گیری مشخص شود تا مدیر بتواند بر اساس انتظاری که از او وجود دارد پاسخگو باشد. به این ترتیب بهره‌وری، زمان مورد نیاز، تقاضا برای خدمات و در نهایت بودجه مورد نیاز مشخص خواهد شد.

هزینه یابی برنامه‌ها

برای آنکه برنامه اجرashدنی باشد، باید سازوکار کافی برای هزینه‌یابی آن وجود داشته باشد، به شکلی که برای ارزیابی عملکرد برنامه، محصولات برنامه را بتوان به هزینه‌های بودجه و در نهایت به منافی که از آن به دست آمده ارتباط داد.

از نظر بودجه‌ریزی برنامه‌ای، مهم‌ترین معیار ارتباط مستقیم یا غیرمستقیم هزینه با برنامه است. نظام هزینه‌یابی نه تنها باید قادر باشد اطلاعات هزینه‌ای دقیق در مورد برنامه‌ها تولید کند، بلکه باید قادر باشد این هزینه را به درستی به موضوع هزینه مرتبط کند.

مدیریت عملکرد نظام بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد

همیشه تصور می‌شود که اگر منابع مورد نیاز برای اصلاحات تأمین شود، حتماً هم آن اصلاح با موفقیت اجرا می‌شود، در حالی که تجربه، خلاف چنین چیزی را ثابت کرده است زیرا عدم موفقیت در مدیریت فرآیند اصلاحات، مهم‌ترین مشکل پیش روی آن محسوب می‌شود.

به همین دلیل در مدیریت نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد باید به نکاتی توجه کرد که این نکات عبارتند از:

۱. تأکید بر اهداف
۲. جلب توجه عموم به اهمیت اهداف
۳. ارزشیابی عملکرد به عنوان ابزاری برای بهبود عملکرد
۴. تشویق عملکرد خوب و تنبیه عملکرد نامطلوب
۵. توجه به استانداردها
۶. ارتقای ابزار مدیریت

نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در ایران

بد نیست بدانید سابقه طلب بودجه در ایران به زمان مشروطیت برمی‌گردد و اولین بودجه تاریخ ایران در زمان وزارت صنایع‌الدوله (۱۲۸۹ شمسی) در دوره دوم قانون‌گذاری تهیه و تقدیم مجلس شد.

اما بعد از گذشت حدود یکصد سال و بعد از چندین تلاش ناموفق برای پیاده‌سازی بودجه‌ریزی عملیاتی، بالاخره در سال ۱۳۷۸ بحث اصلاح نظام بودجه‌ریزی در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور با جدیت بیشتر دنبال شد و اقدامات مهمی برای تغییر نظام بودجه‌ریزی ایران از حالت سنتی به بودجه‌ریزی عملیاتی (مبتنی بر عملکرد) انجام شد. بر اساس مصوبه‌ای که ستاد اقتصادی دولت ارائه داد، مقرر شد این اصل در دو مرحله انجام شود:

مرحله اول

اصلاحات کوتاه‌مدت و ظاهری، که در قالب اصلاح نظام طبقه‌بندی، کاهش تبصره‌ها، تعداد دستگاه‌ها و ردیف‌های بودجه و ... بود.

مرحله دوم

اصلاحات ماهیتی که مهم‌ترین آنها به کارگیری نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد بود.

بودجه ریزی عملیاتی در ایران دچار مشکلات زیادی است که تصمیم‌گیری درباره آن را دشوار می‌کند. تصمیم‌گیری بودجه توسط دو قوه مقننه و مجریه قابل تجزیه و تحلیل است. ابتدا در مجلس شورای اسلامی و سپس در دولت. از طرفی دولت خود را ملزم به اختصاص اعتبارات بیشتر می‌داند و بایستی به عموم مردم پاسخگو باشد و از سوی دیگر نمایندگان مجلس با توجه به اینکه مصالح مملکتی را در نظر می‌گیرند، بایستی پاسخگوی نیازهای منطقه‌ای باشند.

اجرای نظام بودجه‌ریزی عملیاتی مشروط به این است که دستگاه‌های اجرایی دارای چشم‌انداز و برنامه مدون درازمدت باشند و برنامه اجرایی آنها به صورت عملیاتی تنظیم شود. برای تدوین یک نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران ابتدا باید سیستم حسابداری نقدی به حسابداری تعهدی تغییر پیدا کند که این موضوع خود نیازمند ایجاد بستر و شرایط مناسب توسط بدنه مالی کشور است.

مزایای متعدد بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و مشکلاتی که نظام بودجه‌ریزی در ایران با آن مواجه است، منجر شده تا پیاده‌سازی آن برای سالیان طولانی به عنوان یک هدف در نظر گرفته شود، ولی هنوز این هدف،

محقق نشده است. از موانع عدم اجرای کامل بودجه ریزی بر مبنای عملکرد می توان به گستردگی و تنوع عملیات دولت، تورم و تراحم قوانین، کسری بودجه و عدم شناسایی درست مولفه های بودجه ریزی بر مبنای عملکرد اشاره نمود.

قوانین ناظر بر بودجه ریزی بر مبنای عملکرد

بند (پ) ماده ۱۳ قانون برنامه هفتم

دستگاههای اجرایی که از منابع بودجه کل کشور استفاده می کنند و تکالیف برنامه ای دارند، مکلفند برنامه عملیاتی خود را هر ساله براساس تکالیف برنامه شامل اهداف سال مورد نظر، شاخص های عملکرد، مخاطرات رسیدن به اهداف، منابع لازم، نحوه تامین مالی، طرح های توسعه ای مرتبط و گزارش عملکرد سال گذشته در چهارچوبی که توسط سازمان برنامه اعلام می شود، حداکثر تا پایان مرداد هر سال برای استفاده در تهیه لایحه بودجه سال بعد به سازمان ارائه نمایند.

سازمان مکلف است با استفاده از کلیه ابزارها و ظرفیت های قانونی خود نسبت به راهبری، ارزیابی و هماهنگی اجرای برنامه و نظارت بر حسن اجرای آن اقدام نماید .

سازمان مکلف ست لایحه بودجه سالانه را به صورت برنامه محور که حاوی برنامه های اجرایی و اهداف کمی باشد به منظور تحقق اهداف این قانون و اهداف قانونی دستگاههای اصلی تهیه و توسط دولت به مجلس تقدیم کند . این برنامه مبنای صدور پرداخت و نظارت دیوان محاسبات کشور می باشد.

