

اصل سالانه بودن بودجه در قوانین افغانستان

سید حسن انوری^۱

چکیده

اصل سالانه بودن بودجه یکی از اصول اساسی بودجه‌ریزی است که تأکید بر تنظیم، تصویب و اجرای بودجه در یک دوره یک‌ساله دارد. این اصل به دلیل ایجاد امکان تنظیم، تصویب و کنترل مؤثرتر بودجه بر عملکرد دولت از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. در افغانستان، برخی از قوانین علاوه بر بودجه‌ریزی سالانه، به برنامه‌ریزی مالی چندساله نیز اشاره دارد که این امر موجب ایجاد تناقضی میان اصل سالانه بودن بودجه و نیاز به برنامه‌ریزی میان‌مدت و بلندمدت در این کشور شده است. این تحقیق با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی و منابع کتابخانه‌ای، به تحلیل این تناقضات و بررسی جایگاه اصل سالانه بودن بودجه در نظام بودجه‌ای افغانستان می‌پردازد و به دنبال شفاف‌سازی پیامدهای اجرای این اصل در زمینه‌های مختلف است. براین اساس این تحقیق نشان می‌دهد که اصل سالانه بودن بودجه در قوانین افغانستان، از جمله قانون اساسی و قانون اداره امور مالی و مصارف عامه، به رسمیت شناخته شده است. با این حال، قانون‌گذار طبق ماده ۹۵ قانون اساسی «پیشنهاد طرح قانون در مورد بودجه و امور مالی صرف از طرف حکومت صورت می‌گیرد» تدوین لایحه بودجه صلاحیت انحصاری قوه مجریه و طبق ماده ۷۵ این قانون ارائه گزارش از امور انجام مالی به شورای ملی مکلفیت این قوه دانسته است که اشاره به اصل سالانه بودن بودجه دارد؛ اما همچون ماده ۲۷ و ۳۲ قانون اداره امور مالی، به برنامه‌ریزی مالی چندساله نیز اشاره دارد. این نشان‌دهنده گرایش تدریجی نظام مالی افغانستان به سمت ترکیبی از بودجه‌ریزی سالانه و میان‌مدت است؛ زیرا این ترکیب به دولت امکان انعطاف‌پذیری بیشتری در مدیریت مالی را می‌دهد.

کلیدواژه‌ها: بودجه، اصل، سالانه، برنامه، افغانستان

۱. ماستر حقوق عمومی از دانشگاه تهران، استاد دانشگاه جامعه المصطفی العالمیه (نماینده افغانستان)، کابل، افغانستان

مقدمه

اصول بودجه از قرن هجدهم میلادی به بعد با تجربیات علمی اروپا در قالب توصیه‌هایی، پدید آمده و در اداره امور مالی و مدیریت اجرایی کشورها، نقش سازنده‌ای دارد. اصول بودجه به‌منزله منطق بودجه است و منطق، علمی است که ذهن را از خطا بازمی‌دارد. (فرزیب، ۱۳۸۷: ۳۹۳) طراحی یک برنامه مطلوب بدون رعایت اصول و نکات لازم جهت رسیدن به مقصد امری دشواری است و به‌طور حتمی نمی‌تواند ما را به هدف برساند. مجموعه کوشش‌ها و تلاش‌هایی که در مراحل مختلف بودجه‌ریزی صورت می‌گیرد، به این دلیل است که با توجه به امکانات و توانایی‌های موجود برنامه‌های عملیاتی دولت طوری طراحی شود که حداکثر بهره‌وری و منفعت نصیب جامعه گردد و این در شرایطی تحقق می‌یابد که دیدگاه‌ها و اندیشه‌های مختلفی در خصوص آن مطرح است. از طرف دیگر باید راهبردی‌ها و سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برنامه‌های بلندمدت و میان‌مدت دولت در چارچوب همین بودجه به‌صورت فعالیت، طرح و پروژه تبدیل گردد. چنین امری فعلیت نخواهد یافت مگر اینکه بودجه از ابتدا (تهیه و تنظیم) تا انتها (نظارت) بر اساس اصول و قواعد تنظیم گردد. قواعد و اصولی که در مراحل تنظیم تا نظارت بودجه رعایت آن ضرورت است، نشئت گرفته از قوانین اساسی و عادی آن کشور است. (بابایی، ۱۳۷۸: ۱۸)

بر این اساس یکی از اصول مهم بودجه و بودجه‌ریزی، اصل سالانه بودن بودجه است. پیش‌بینی بودجه و برآورد آن، در یک زمانی معین از ابتدا تا انتها در اختیار قانون‌گذار است. پس تمام خط‌مشی‌ها، سیاست‌ها، برنامه‌ها، عملیات، درآمدها و هزینه‌ها به‌طور کلی تمام محتویات بودجه دولت در طول یک سال شمسی در آن انعکاس می‌یابد و از آن طریق، آثار خود را به سایر امور کشور نیز تسری می‌دهد. (فرزیب، ۱۳۸۱: ۳۹۱) اجتناب از این اصل غیرممکن است، ولی دوره زمانی این اصل را در بودجه و بودجه‌ریزی می‌توان نظر به وضعیت اقتصادی و شیوه بودجه‌ریزی تغییر داد.

۱. مفهوم شناسی بودجه

بودجه از جمله ابزارهای برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، هدایت و سرپرستی و کنترل عملیات دولت و سازمان‌های بخش دولتی است که تغییرات وسیعی در چند دهه اخیر در حجم، پیچیدگی و گستردگی عملیات و وظایف دولت صورت پذیرفته است. اهمیت این مسئله به‌خصوص در بودجه دستگاه‌های دولتی تأکید زیاد دارد. از این‌رو کارشناسان تعاریف زیادی از آن ارائه کرده‌اند.

بودجه در لغت، مجموعه محل‌های درآمد و هزینه یک بنگاه و صورت درآمد و هزینه دولت برای مدت معین (عمید، ۱۳۴۹: ۲۱۳) و منابع مالی و هزینه‌های پیش‌بینی‌شده برای یک دوره زمانی معین است. (صدری افشار و همکاران، ۱۳۸۲: ۲۳۹) البته کلمه (Bouget) یک کلمه فرانسوی قدیمی است و به کیف چرمی اطلاق می‌شد که وجوه نقد را در آن نگهداری می‌کردند. بدین جهت ابتدا کیف چرمی که حاوی صورت مخارج و درآمدهای دولت انگلیس بوده و وزیر دارایی انگلیس، آن را همراه خود در پارلمان حمل می‌کرد تا صورت‌های مخارج و درآمدهای مملکتی را از آن کیف خارج کرده و برای تصویب به پارلمان عرضه کند، در انگلیس (Budget) نامیده می‌شد. لذا کلمه بودجه در زبان فرانسه از زبان انگلیس اقتباس شده (پیرنیا، ۱۳۴۵: ۲۹۳) و در زبان فارسی نیز این لغت از زبان فرانسه مشتق گردیده که به تدریج در کشورهای فارسی‌زبان رواج یافته است. (همان) ولی امروزه اولین و ساده‌ترین مفهوم بودجه، عبارت است از دخل و خرج یا عواید و مصارف عمومی. در حقوق مالی بودجه به سندی اطلاق می‌شود که در آن دخل و خرج دولت برای مدت معینی پیش‌بینی شده و به تصویب می‌رسد و مدت مزبور را که اغلب یک سال است، سنه مالی می‌گویند. (انوری، ۱۴۰۳: ۱۳۶) اکنون بودجه یکی از نیرومندترین ابزار مدیریت در اداره امور کشور است؛ زیرا از طریق بودجه حجم بسیار عظیمی از درآمد ملی برداشت و توسط هزینه‌های عمومی در اشکال عملیات، تکالیف و خدمات به جامعه برگردانده می‌شود. اجرای این عملیات به‌منظور دستیابی به اهداف معین و مشخصی است. (فرزب، ۱۳۸۲: ۲۷)



۲. ماهیت لایحه بودجه

واژه بودجه نخستین بار در اسناد قانونی فرانسه در سال ۱۸۶۲ میلادی تعریف شد که حاوی دو عنصر، برنامه‌ای برای سال مالی آینده و مجوز دریافت و هزینه‌های دولت است. (عزیزی، ۱۳۸۵: ۳۳) از نظر حقوقی لایحه بودجه قانون نیست، بلکه سند اداری است که درآمد و هزینه یک‌ساله دولت را پیش‌بینی کرده و اجرای آن را به دولت تجویز می‌نماید؛ (رستمی، برزگر خسروی، ۱۳۹۳: ۹۱) اما در عین حال ممکن است در این سند مالی موادی به‌عنوان ماده واحده یا تبصره به تصویب مقام صلاحیت‌دار رسیده باشد که عملاً قانون محسوب می‌شود؛ زیرا قانون از نظر حقوقی، قواعدی است که با رعایت تشریفات خاص از طرف قوه مقننه وضع می‌گردد که بر همه افراد جامعه اطاعت آن الزامی است؛ اما سند بودجه بر همه افراد جامعه الزام‌آور نبوده، بلکه صرف واحدهای بودجه‌ای آن در محدوده آن اطاعت می‌کنند. (همان: ۹۱)

بودجه از لحاظ تصویب به‌عنوان سند مالی دولت، قانون یا مجوز است که از دید دانشمندان حقوق، نظرات موافق و مخالفی را موجب شده؛ اما در هر صورت چه آن را قانون و چه مجوز وصول درآمد و پرداخت هزینه بدانیم یا آن را یک سند مالی دولت اعلام کنیم، تصویب آن باعث ایجاد یک سلسله روابط حقوقی می‌گردد که مدت اجرای تمام قوانین و مقرراتی که در سند مالی بودجه ذکر شده، مربوط به سال مشخصی است. در بند ۷ ماده ۲ قانون اداره امور مالی و مصارف عامه، «سال مالی: عبارت است از مدتی که از اول ماه جدی آغاز و الی اخیر ماه قوس سال بعدی دوام می‌یابد».^۱ مگر مواردی که تداوم آن قانونی باشد. پس از ختم این مدت خودبه‌خود اجرای مقررات بودجه متوقف می‌گردد. لذا در ماده ۴۴ قانون فوق‌الذکر نیز آمده «تمام صلاحیت‌های بودجوی سال مالی با ختم همان سال ملغی می‌گردد، مگر این که قانون طور دیگری حکم نموده باشد»؛ زیرا ذکر ارقام درآمدها در بودجه منشأ حقوقی مطالبات دولت از مردم (اعم از حقیقی یا حقوقی) نیست، بلکه منشأ آن قوانین مالیاتی است که مرجع صلاحیت‌دار به‌صورت تخمینی، علیرغم که ارقام هزینه دولت در سند بودجه به شکل تحدیدی به تصویب می‌رسانند.

۱. از زمان سقوط نظام جمهوری، دولت فعلی افغانستان سال مالی را از اول سال هجری شمسی الی ختم آن تعیین نموده است.



قانون‌گذار بودجه را در ماده دوم، مقرر بودجه افغانستان، مصوب ۱۳۶۲/۸/۳۰ چنین تعریف کرده است: «بودجه پلان مالی اساسی دولت است که عواید و مصارف در آن انعکاس می‌یابد و عواید مذکور برای تمویل مصارف به‌منظور رشد اقتصاد ملی، ارتقای سطح مادی و کلتوری مردم، استحکام قدرت دفاعی کشور، مصارف دستگاه دولت به استناد پلان انکشاف اقتصادی و اجتماعی سالانه در آن تعیین و تثبیت می‌گردد».

در این تعریف، بودجه «پلان مالی» بیان‌گر مفهوم برنامه مالی است که در آن عواید (درآمدها) و مصارف (هزینه‌ها) به‌صورت هدفمند برای رشد و انکشاف اقتصادی، فرهنگی، سیاسی، عمرانی و اجتماعی کشور در محدودیت زمانی یک سال، پیش‌بینی و تعیین می‌گردد.

در بند ۲ ماده ۲ قانون اداره امور مالی و مصارف عامه، طرز‌العمل بودجه سالانه به این صورت آمده است: «طرز‌العمل بودجه سالانه، سندی است که تمام صلاحیت‌های بودجوی و منابع مصارف دولت برای سال مالی در آن درج است». در این ماده منظور از طرز‌العمل بودجه، همان سند مالی سالانه است که اجازه اجرای تخصیص بودجه را با محدودیت وضع شده برای یک سال مالی به دستگاه‌های اجرایی می‌دهد. پس به‌صورت کل از تعاریفی که ارائه شد، به دست می‌آید که بودجه عبارت است از برنامه‌ها و پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌ها با حفظ تعادل که ارقام آن جنبه برآوردی تخمینی دارد که اول باید درآمدها معلوم شوند بعد هزینه‌ها مشخص گردد. برای یک دوره ادواری معین (یک سال یا بیشتر از آن) شامل عملیات تعیین‌شده جهت تحقق اهداف مشخص در اجرای وظایف قانونی دولت تهیه و تنظیم شده و به تصویب پارلمان برسد. (پورولی، ۱۳۸۷: ۱۴)

۳. فلسفه وجودی بودجه

انسان‌ها در دوران مختلف همیشه درصدد بوده‌اند تا نیازها و خواسته‌های خود را به‌نوعی از امکاناتی که در طبیعت وجود دارد، تأمین نمایند؛ اما با توجه به این که نیازها و خواسته‌های انسان نامحدود و در مقابل منابع و امکاناتی که در اختیار دارد، محدود است، می‌توان گفت که بشر با دنیایی مملو از کمیابی زندگی می‌کند. لذا در مواجهه با این مشکل از قوه تعقل و قدرت تجزیه و تحلیل و توان پیش‌بینی خود استفاده کرده و با توسل به برنامه‌ریزی درصدد

برآید تا با حداقل امکاناتی که در اختیار دارد، حداکثر مطلوبیت را نصیب خود نماید. حتی آثار به جامانده از زندگی بشر اولیه در هزاران سال پیش، نشانه‌های زیادی از برنامه‌ریزی در امور دارد. با عنایت به مباحث مطرح‌شده، می‌توان گفت فلسفه وجودی بودجه‌نویسی دو عامل است: (بابایی ۱۳۸۷: ۱۰) یکی نیازهای نامحدود و متنوع بشر و توسعه این نیازها به تبع توسعه‌یافتگی جوامع و دومی منابع و امکانات محدود در اختیار بشر.

همه دولت‌ها رفع نیازهای متنوع جامعه را هدف اساسی و ملی خود می‌دانند و آن دسته از منابع و امکانات عمومی را که در جامعه وجود دارد، منابع خود می‌پندارند که البته این منابع، نسبت به جوامع موجود، بسیار محدود است.

۴. اهداف بودجه

مأموریت‌های جدید دولت، بودجه‌ریزی را از پیش‌بینی مالی سالانه عملیات بخش عمومی، به فرایند متضمن تخصیص و تعهد منابع کشور برای دوره‌های میان‌مدت و حتی برای نسل‌های آینده تبدیل کرد. (شیرینی‌نژاد، ۱۳۸۶: ۱۴) در عمل، هر تصمیم‌گیری راجع به منابع عمومی حال یا آینده کشور، منجر به تحدید دامنه انتخاب‌های قوه مقننه و نیز تداخل اختیارات دوره‌های قانون‌گذاری مختلف است. بر این اساس، در بسیاری از کشورها بودجه به عنوان ابزار اصلی سیاست‌گذاری عمومی، بخشی از برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت مالی دولت است. تضمین نیل به سیاستی‌های کلی حکومت در بودجه، از طریق داشتن مؤلفه هدف و برنامه قانونی محقق می‌شود.

مسئله اساسی در بودجه‌ریزی این است که بر چه مبنایی باید تصمیمی گرفت که منابع عمومی را به تمام نقاط کشور تخصیص داد. در کشورهای پیرو نظام حقوق نوشته، می‌توان اهداف قانون بودجه را در اسناد بالادستی مانند قانون اساسی کشف کرد. بودجه باید به نحوی تدوین شود که بر اساس معیارها و ضوابط قانونی، کشور را به اهداف مندرج در اسناد بالادستی نزدیک کند. (انوری، ۱۳۹۷: ۱۴)

۵. اهمیت بودجه

امروزه اهمیت و نقش بودجه در هدایت و ساماندهی بخش‌های مختلف جامعه انکارناپذیر



است. لذا به طور قطع می‌توان ادعا کرد که هر نوع پیشرفت و توسعه در بخش‌های مختلف یک جامعه، مدیون بودجه و بودجه‌ریزی موفق و کارآمد است و برعکس، هر نوع عقب‌افتادگی و عدم پیشرفت و توسعه را نیز باید در ضعف ساختار بودجه و بودجه‌ریزی جستجو کرد. (احمدی، ۱۳۸۷: ۱۸)

بودجه دولت، از لحاظ حجم و عظمت، بزرگ‌ترین سند مالی و از لحاظ اهمیت، مهم‌ترین عامل مستقل و پویا در سطح کلان اقتصادی است که برای اداره و پیشرفت اجتماعی و اقتصادی کشور به کار گرفته می‌شود. این سند، از لحاظ مقدار نسبی و حجم و ترکیب اقلام درآمدها و هزینه‌ها، حائز اهمیت بالایی است. از لحاظ فراگیر بودن نیز گسترده‌ترین سطح را تا دورافتاده‌ترین نقاط کشور و پایین‌ترین افراد را در طبقات درآمدی جامعه، پوشش می‌دهد. از لحاظ چگونگی تأمین منابع درآمدی، مقدار محل مصارف و مخارج و فاصله بین آن‌ها نیز، بودجه دولت همه‌ساله تأثیری سرنوشت‌سازی بر عملکرد واقعی اقتصادی کشور دارد. ارزش پول رایج کشور در اثر وجود کسری‌های بودجه‌ای سالانه و روش‌های تورمی که معمولاً در جهت تأمین آن اعمال می‌گردد، کاهش می‌یابد. (فرج‌وند، ۱۳۸۴: ۳۴)

از طریق بودجه کل کشور، دولت می‌تواند بر سطح متغیرهای کلان اقتصادی، از قبیل سطح پس‌انداز ملی، سرمایه‌گذاری ملی، تولیدات واقعی، مصرف کالا و خدمات، اشتغال، تورم، قدرت خرید ارز و ارزش خارجی آن و غیره تأثیر بگذارد. مثلاً با تعیین حجم یا سقف تسهیلات بانکی و تعیین درصد توزیع اعتبارات بین بخش خصوصی و بخش دولتی و تعیین نرخ‌های متفاوت در استفاده از تسهیلات بانکی، دولت می‌تواند سرمایه‌گذاری‌های صنعتی توسط بخش خصوصی یا سرمایه‌گذاری‌های عمرانی بخش دولتی را تشویق نماید و از طریق این دو بخش، بر طرح اشتغال و درآمد مردم مؤثر واقع گردد. یا با ایجاد مالیات‌های جدید و اخذ آن از هر واحد تولید و مصرف (فروش) از تقاضای مردم، به‌ویژه مصرف‌کنندگان کالاهای زیان‌آور؛ مانند سیگار و یا کلاً مضر و... یا طلا و جواهرات بکاهد. یا این‌که از طریق اخذ مالیات‌های تصاعدی از دریافت‌های افراد پردرآمد جامعه و انتقال آن‌ها به اقشار آسیب‌پذیر و کم‌درآمد جامعه، تعدیل نماید. به

همین مناسبت به بودجه دولت باید به عنوان وسیله و ابزاری بسیار قوی و مؤثر که بیش از هر ابزار دیگری قادر است نقایص، کاستی‌ها و بی‌عدالتی‌های اقتصادی جامعه را برطرف سازد، نگاه کرد.

۶. اصل سالانه بودن بودجه در بودجه‌ریزی افغانستان

اصل سالانه بودن بودجه یکی از اصول اساسی بودجه‌ریزی در نظام‌های مالی و اداری است که بر تعیین دوره زمانی مشخص برای بودجه تأکید دارد. بر اساس این اصل، بودجه باید برای یک دوره یک‌ساله تنظیم، تصویب و اجرا شود. بنابراین قانون‌گذار افغانستان نیز این اصل را پذیرفته که در قانون اساسی و عادی انعکاس یافته است.

طبق ماده ۹۵ قانون اساسی، «پیشنهاد طرح قانون در مورد بودجه و امور مالی صرف از طرف حکومت صورت می‌گیرد». قانون‌گذار در این ماده صلاحیت تهیه و تنظیم بودجه را فقط از صلاحیت حکومت دانسته و برای رعایت اصول شفافیت و پاسخگویی بودجه‌ای، بر اساس بند ۶ ماده ۷۵ قانون اساسی حکومت را مکلف به «ارائه گزارش به شورای ملی در ختم سال مالی درباره امور انجام‌شده و پروگرام‌های عمده سال مالی جدید» نموده. بند ۶ این ماده به صورت روشن اصل سالیانه بودن بودجه افغانستان را بیان نمی‌کند. به دلیل که «ختم سال مالی» مبهم است و قید بر یک سال ندارند؛ زیرا بودجه‌های که به صورت برنامه‌های میان‌مدت به تصویب می‌رسند و معمولاً سه سال هستند، نیز «سال مالی» یاد می‌گردد.

بنابراین در کنار مواد قانون اساسی، بندهایی از مواد قانون اداره امور مالی و مصارف عامه، نیز به پیرامون بودجه و جوانب آن پرداخته است؛ طوری که در بند ۲، ماده ۲ این قانون طرزالعمل بودجه و منابع مصارف آن را چنین تعریف می‌کند: «طرزالعمل بودجه سالانه، عبارت است از سندی که تمام صلاحیت‌های بودجوی و منابع مصارف دولت برای سال مالی در آن درج است». بند «هفتم»^۱ این ماده نیز اصل سالانه بودن بودجه را بیان کرده: «سال مالی، عبارت است از مدتی که از روز اول ماه جدی آغاز و الی اخیر ماه قوس سال

۱. بند هفتم ماده دوم قانون اداره امور مالی و مصارف عامه بر اساس فرمان شماره (۷۶) مورخ ۱۳۹۰/۸/۳۰ ش. رئیس‌جمهوری اسلامی افغانستان تعدیل گردید.



بعدی دوام می‌یابد». پس طبق بندهای ۲ و ۷ ماده ۲ این قانون، می‌تواند استدلال کرد که سند بودجه افغانستان بر اساس اصل سالیانه بودن بودجه، به تصویب می‌رسد.

اما محتوای ماده ۲۷ این قانون اصل سالانه بودن بودجه را نادیده گرفته و بر حداقل دو سال مابعد، از آن تأکید دارد؛ به گونه‌ای که در متن ماده قانون فوق‌الذکر آمده: «بودجه بر مبنای برنامه‌های چندین ساله انکشاف، امنیت و ساختار اقتصادی ملی تهیه و ترتیب گردیده، حاوی مسائل و موضوعات بودجوی حداقل دو سال مابعد است». از آنجا که سالانه بودن بودجه بر اساس اصول بودجه‌ای، یک اصل بوده چون امکان کنترل اثربخش قوه مقننه بر قوه مجریه و نیز امکان برنامه‌ریزی دقیق و پیش‌بینی واقعی درآمدها و هزینه‌های بودجه‌ای دولت را فراهم می‌کند.

مؤید این ماده بند ۱ ماده ۳۲ این قانون نیز است که می‌گوید: «تخمین عواید و مصارف مجموعی دولت و تفاوت ناشی از آن برای سال مالی جاری و حداقل دو سال مالی مابعد آن». در این ماده درآمدها و هزینه‌های تخمینی دولتی با تفاوت سال جاری و حداقل دو سال مابعد آن (سه سال) می‌شوند پیش‌بینی می‌نمایند. لذا مواد ۲۷ و ۳۲ به صورت صوری با بند ۲ و ۷ ماده ۲ این قانون در تناقض است.

بنابراین ماده ۲۷ بر حداقل دو سال مابعد (سه ساله)، بودجه را بر مبنای برنامه‌های چندین ساله تأکید دارد؛ زیرا برنامه‌های دولتی نیازمند منابع و ایجادکننده منافعی است که مستلزم برنامه‌ریزی در یک دوره چندساله است، فراهم‌سازی برنامه‌های «انکشافی، امنیتی، اقتصادی ملی» که به صورت صریح در ماده بیان گردیده نمی‌تواند شرایط تحقق آن را در مدت یک ساله فراهم و امکان‌پذیر ساخت. از این رو حکومت لایحه بودجه را به صورت سالانه مبنی بر بند ۲ و ۷ ماده ۲ قانون اداره امور مالی و مصارف عامه، تهیه و تنظیم می‌نماید، ولی برنامه‌های انکشافی، امنیتی و اقتصادی ملی را به صورت میان مدت در حدود چهار ساله (سال بودجه و سه سال مابعد آن) بر اساس ماده ۲۷ این قانون برآورد و پیش‌بینی می‌کند. سپس اعتبارات مصوب و درآمدهای پیش‌بینی شده برای چهار سال (سال بودجه و سه سال مابعد آن) متوالی است؛ طوری که بودجه هر سال به صورت جداگانه مورد بررسی و تصویب قرار می‌گیرد (ابتدا بودجه سال به تصویب می‌رسد و سپس سال‌های

بعد بودجه به تصویب می‌رسد). (مصوبه سند بودجه)

برآورد و پیش‌بینی چندین ساله حکومت، بودجه‌ای آینده‌نگر را مدنظر قرار داده که در آن تصمیمات به‌صورت تخمینی در میان‌مدت صورت گرفته نه صرفاً به اساس بودجه یک‌ساله. در این شیوه تأمین مالی واحدهای مصرف‌کننده نه تنها برای یک سال، بلکه برای سه سال دیگر به وجود می‌آورد این بدان معنا است که اگر حکومت هیچ‌گونه تغییری را در برنامه به وجود نیاورد، هر ساله نیاز به تصویب ندارند یعنی روند تصویب خودکار وجود دارند (سند بودجه سال ۱۳۹۷)، حتی زمانی که تصمیمات برای یک برنامه یا پروژه چندین ساله اتخاذ گردیده باشد، پروسه بودجه سالانه به حکومت اجازه می‌دهد که برنامه‌های خود را بازبینی نموده و تغییراتی را در آن به وجود آورد و شورای ملی هم این تغییرات را تصویب کند. لذا تهیه و تنظیم هر ساله لایحه بودجه توسط حکومت و پیشنهاد آن به شورای ملی برای تصویب تخصیص و تعدیلات آن، کنترل و نظارت از اجرای پروژه‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت است؛ زیرا بهترین کنترل و نظارت پارلمان از اجرای سیاست‌های مالی دولت مدت یک سال است.

از آنجا که ماده ۲۷ قانون اداره امور مالی و مصارف عامه، بر برنامه‌های چندین ساله تأکید دارد، سند بودجه افغانستان نیز بر اساس برنامه‌های میان‌مدت جهت مدیریت درست و نهادینه ساختن منابع مالی عامه به‌طوری سالانه مطابق به تغییرات جوی، اقتصادی و فرضیه‌های که به اساس آن پیش‌بینی می‌شود، برای نیل به رشد اقتصادی پایدار بازنگری و به تصویب شورای ملی می‌رسد. پس می‌توان گفت که بودجه افغانستان با رویکرد کنترل و نظارت از اجرای پروژه‌های چندین ساله که تحت کار و در مدت یک‌ساله به اكمال نرسیده، به‌صورت سالانه به تصویب شورای ملی می‌رسد. نه اینکه اصل بودجه به‌صورت سالانه تصویب گردد. لذا برنامه چندین ساله دولت و اجرای سالانه هدف‌های آن انحراف از اصل سالانه بودن بودجه نیست، بلکه یک نوع فصل‌بندی بین بودجه و برنامه برای انجام برنامه‌های چندین ساله عمرانی است که با هماهنگی دولت و پارلمان امکان تحقق آن فراهم می‌شود. (موسی خانی، ۱۳۸۸: ۵۵)

طوری که در شکل ذیل نشان داده می‌شود.

ارقام مجموعی بودجه ۱۳۹۷

۱۴۰۰	۱۳۹۹	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	بودجه شروع سال	۱۳۹۵	سال
پیش بینی	پیش بینی	پیش بینی	سال بودجه	تخمین مصارف حقیقی	بودجه شروع سال	مصارف	صورتحساب منابع واستفاده از وجوه نقدی به اساس (GFS۲۰۱۱)
جریان وجوه نقدی از فعالیت های عملیاتی							
الف) درباری جوه نقدی فعالیت های عملیاتی							
۲۸۵۳۴۲۵۹۵۷۷۷	۲۵۰۰۰۲۵۵۲۶۱۲	۲۵۵۰۰۸۲۷۰۸۸۲	۲۵۷۲۶۱۴۰۵۱۰	۳۸۱۹۲۸۱۱۵۲۹۵	۴۱۶۷۰۸۹۳۰۹۱۶	۲۵۱۸۴۵۹۴۸۷۰	
۱۴۵۲۹۵۰۳۸۹۳	۱۳۶۳۳۳۳۳۳۵۶	۱۲۷۷۹۱۸۸۳۲۴	۱۲۱۹۱۴۵۱۴۰۹	۱۰۶۷۰۳۰۲۵۸۸۷	۱۰۴۹۹۷۶۹۹۵۱۹	۹۹۲۲۷۳۲۰۴۳	مالیات
۴۳۱۹۵۶۷۶۴۷	۴۲۱۶۱۴۲۰۶۳	۴۱۰۲۷۱۴۲۶۱	۳۹۷۸۲۷۵۲۰۳	۳۸۷۷۲۰۷۵۸۸	۶۹۹۷۶۶۸۸۸۷	۴۰۶۴۵۵۱۴۹۸	سهمیه اجتماعی
۸۸۴۰۴۹۹۶۲۰۳	۱۶۳۲۶۷۸۳۹۰۰۰	۱۷۸۱۸۳۶۵۲۳۳۱	۱۸۷۷۸۸۵۱۳۲۰	۲۲۸۸۷۶۴۵۲۹۲۷	۲۵۶۱۴۷۷۵۸۱۹۱	۲۱۱۹۱۵۶۳۱۷۵	مساعدت ها
۴۷۳۲۲۵۳۲۵۳۴	۴۶۱۸۵۲۸۰۰۳	۴۴۹۴۲۷۱۶۰۶۵	۴۳۵۷۹۵۶۲۵۶۸	۴۲۴۷۳۲۲۸۸۹۳	۴۸۵۶۵۵۰۴۳۱۹	۳۶۶۳۸۴۱۸۱۵۵	سایر دریافت ها
۲۹۴۵۲۵۱۳۹۵۶۷	۲۹۵۶۸۹۸۳۹۷۴۴	۲۹۴۲۰۰۸۲۹۱۱۱	۲۹۱۰۹۲۵۶۲۴۵۲	۲۷۸۵۲۸۲۶۴۲۷۳	۴۲۲۰۴۳۷۷۹۸۴	۲۸۶۸۵۱۹۱۹۲۶۴	ب) پرداخت وجوه نقدی برای فعالیتهای عملیاتی
۱۹۰۲۴۵۵۷۰۳۶۵	۱۸۵۶۷۳۳۱۰۶۹	۱۸۰۷۰۲۴۲۰۴۶۴	۱۷۵۲۸۶۴۵۳۰۹۰	۱۷۶۹۶۸۴۲۵۰۰۶	۱۷۳۲۵۰۰۹۳۲۹۵	۱۶۴۶۳۱۰۲۷۹۰۶	امتیازات کارمندان
۵۶۸۸۵۹۶۱۰۰۷	۶۲۳۶۴۱۶۶۹۸۸	۶۵۷۵۸۱۵۰۰۵۴	۶۶۱۸۳۲۵۴۳۲۶	۶۷۷۵۱۳۴۱۵۸۴	۳۴۳۸۸۷۱۳۲۰۷	۸۲۴۳۶۰۷۶۶۸	خریداری اجناس و خدمات
۱۸۰۲۸۵۰۰۰۰	۱۸۰۲۸۵۰۰۰۰	۱۸۰۲۸۵۰۰۰۰	۱۸۰۲۸۵۰۰۰۰	۴۶۶۳۳۱۳۳۶۰	---	۵۸۰۴۷۰۹۷۵	مغاد
۱۱۹۵۴۴۷	۱۶۳۳۴۰۲	۱۹۴۷۰۸۷	۳۰۵۵۸۵۵	۱۴۵۴۰۴۷۹۲۱	---	۱۴۰۰۰۰۰۰۰۰	سپایدی ها
۴۸۷۷۱۱۹۷	۶۶۶۳۸۶۵۰	۷۹۴۴۶۱۷۳	۸۳۸۷۳۶۲۹	۳۲۲۲۱۸۳۲۷	---	۵۵۱۴۰۲۱۱۴	مساعدت ها
۳۳۸۸۶۱۱۷۹۶۳	۳۳۳۶۵۸۸۹۴۵۵	۳۲۷۷۸۵۳۵۹۰۷	۳۲۱۰۷۰۰۶۲۷۸	۳۳۹۷۶۸۱۹۵۱۹	---	۲۲۵۳۲۷۱۹۷۶۱	سهمیه های اجتماعی
۲۱۶۵۷۰۶۴۵۸۳	۲۲۵۱۸۶۹۶۹۸۴	۲۳۰۸۱۳۹۳۵۹۹	۲۵۶۲۵۰۸۰۹۸۴	۷۶۱۲۱۹۸۴۶۶	۲۱۴۴۰۵۵۷۳۴۸۲	۱۴۷۳۶۹۰۹۴۰	سایر پرداخت ها
منبع							
سند مصوبه بودجه سال ۱۳۹۷							

از آنجای که افغانستان وابسته به کمک‌های بلاعوض خارجی است و منابع خارجی در قبال آن کدام تعهد الزامی ندارد، لذا به تدریج کاهش پیدا می‌کند. از این رو، در نتیجه کاهش تأمین بودجه از طریق کمک‌های بلاعوض در سال‌های بعدی پیش‌بینی‌های چندین ساله مصارف نیز کاهش می‌یابد. پس با بودجه‌ریزی چندین ساله حکومت می‌تواند آمادگی حداقلی را گرفت و در تلاش تأمین کسری بودجه بود؛ زیرا توسط افزایش در جمع‌آوری مالیات، ازدیاد قرضه یا صرفه‌جویی در مصارف تأمین شود. حکومت به خاطر تأمین کسری‌های تخمینی بودجه به شکل فعال اقدام به صرفه‌جویی در مصارف و اولویت‌بندی مجدد مصارف به اولویت‌های ملی خواهد نمود.

۶-۱. پیشینه اصل سالانه بودن بودجه

ریشه اصل سالانه بودن بودجه به سنت انگلستان برمی‌گردد؛ زیرا پادشاه انگلستان در اوایل قرن سیزدهم میلادی بر اساس سند «منشور بزرگ»، شاه از قدرت خود کاسته و امتیازی تصویب و کنترل لایحه بودجه را برای پارلمان داد. از این رو دولت سال یک‌بار مکلف به تهیه و تنظیم لایحه بودند و آن را برای تصویب و کنترل به پارلمان تقدیم می‌کردند. این شیوه امتیاز به مرور زمان همه کشورهای جهان را فراگرفتند و امروزه به یک اصل تبدیل گردید. (انوری، ۱۳۹۷: ۱۷)

بنابراین اگر تصویب و کنترل بودجه کمتر از یک سال باشد، وقت زیادی از پارلمان و دولت صرف بحث درباره بودجه خواهد شد؛ زیرا نه دولت به صورت درست اجرا می‌تواند و نه پارلمان بر سیاست‌های مالی دولت نظارت می‌تواند. پس زمانی کمتر از یک سال نتیجه معقول و مطلوبی به دست نمی‌دهد و کوتاه‌ترین فاصله زمانی یک سال است. علاوه بر این‌ها پیش‌بینی دخل و خرج دولت برای مدت زمانی بیشتر از یک سال از دقت پیش‌بینی آن کاسته خواهد شد. با توجه به نکات فوق، موجه‌ترین زمان پیش‌بینی برای تنظیم و تصویب دخل و خرج عمومی یک سال است. (فرج‌وند، ۱۳۸۴: ۴۳)

۶-۲. دلایل اصل سالانه بودن بودجه

یکی از دلایل سالیانه بودن بودجه «سری زمانی درآمدزایی»، مثل سالیانه بودن مالیات‌ستانی



ارضی است؛ زیرا محصولات کشاورزی یک سال است و منطقاً چرخه مالیات‌ستانی تبعیت از یک سال می‌کرده که همین دوره درآمدزایی دولت‌ها، بودجه‌های عمومی یک‌ساله را رقم می‌زده؛ (حبیب نژاد و منصوری بروجنی، ۱۳۹۵: ۸۴) ولی امروزه مالیات‌ستانی بر اساس قانون مالیاتی به‌صورت ماهانه، سه‌ماهه، شش ماه و یک سال وصول می‌شود که با امکانات و اقتضائات عصر حاضر، نیازی به تأکید بر سالیانه بودن بودجه به‌عنوان یک اصل نیست. (همان، ۱۳۹۵: ۸۱) دلیل دوم اینکه سالیانه بودن بودجه «حساب‌رسی سالیانه» است؛ زیرا ناثومی کайдن اصل سالیانه بودن بودجه را نخستین اصل بودجه‌های تدوین‌شده در اروپا می‌داند. جوزوف دومینیک لویس، وزیر دارایی فرانسه پساناپلئون، نخستین سند بودجه‌ای سالیانه را تقدیم پارلمان کرد. او با این کار می‌خواست بر مشکلات دیرپای فساد، عدم انضباط مالی و مصلحت‌اندیشی فائق آید و در حضور نمایندگان گفت: «ما در نظر داریم که دقیق‌ترین ارزیابی از نیازهای احتمالی خود و مجموع هزینه‌های موردنیاز برای انجام بخش‌های وزارتتی خود ارائه دهیم». چون به نظر کایدن انضباط بخش مالی، تنها به مدد زمانمند کردن امکان‌پذیر می‌شد؛ زیرا زمانمند کردن بودجه، سررسید مشخصی را برای حساب‌رسی در اختیار دولت‌ها قرار داد و چارچوب زمانی معینی را برای پیش‌بینی هزینه‌ها فراهم می‌ساخت. این مسئله به مشکلات چندین قرن فرانسه و سپس سایر کشورها پایان بخشید. دیگر هیچ حسابی برای سال‌ها مفتوح نمی‌ماند و هزینه جاری برخلاف پیش‌بینی‌ها، مبتنی بر درآمدهای آینده رقم می‌خورد. هنوز فراهم کردن محدوده زمانی معین برای نظارت پارلمان بر عملکرد بودجه‌ای مجریه به‌عنوان یکی از توجیهات اصل سالیانه بودن بودجه به کار می‌رود. (انوری، ۱۳۹۷: ۴۲)

۳-۶. دوره زمانی واحد یا چندین ساله

در تئوری‌های سنتی بودجه‌ریزی، سالیانه بودن بودجه به‌عنوان یک اصل در نظر گرفته می‌شود. بدین ترتیب که بودجه عموماً برای یک سال مالی تهیه و درختم سال مازاد بودجه به اداره مرکزی برگردانده می‌شود و مدیران می‌توانند در مورد نقصان و جبران کسری آن تصمیم بگیرند. (آذر و امیرخانی، ۱۳۹۳: ۲۶) لذا اخیراً مسئله تأمین مالی هزینه‌های سرمایه‌گذاری دولتی با برخی چالش‌ها مواجه شده که نیازمند زمانی بیشتر از یک سال

است مطرح شدن ایده‌ای برنامه‌ریزی بلندمدت و میان‌مدت بودجه‌ای است که هدفش برطرف نمودن مخاطرات از فعالیت‌های بودجه‌ای دولت از طریق بودجه‌های برنامه‌ای سنجیده است در دهه ۱۹۷۰ میلادی «بودجه‌های ریاستی و پارلمانی» نوعاً پوشش یک‌ساله داشتند. در طول دهه ۱۹۸۰ میلادی افق زمانی بودجه دولتی بلندمدت‌تر شد. (مقیمی، ۱۳۹۶: ۱۶۱)

بنابراین در حال حاضر در بعضی از کشورها بودجه دولتی به‌صورت چندساله تهیه می‌شود. افق زمانی طولانی‌تر، برنامه‌ریزی بهتر را ارتقا می‌بخشد و اتخاذ تدابیر صرفه‌جویی در برهه‌ای از زمان و افزایش درآمد در برهه دیگر از زمان را غیرضروری می‌سازد، ولی از جنبه فنی، محدودیت‌های مرتبط با پیش‌بینی و تخمین هزینه‌ها و درآمدها را تشدید می‌کند. (همان، ۱۳۹۶: ۱۶۲)

۷. اهمیت اصل سالانه بودن بودجه

اصل سالیانه بودن بودجه به یک دوره زمانی محدودشده که اشاره به جنبه تصویب بودجه به‌وسیله پارلمان و هم از نظر فنی و مالی، در مقایسه با بودجه‌های چندساله از ارزش و اهمیت برخوردار است. (مقیمی، ۱۳۹۶: ۱۵۹)

۷-۱. جنبه سیاسی و تصویبی

بودجه مهم‌ترین ابزار اجرای و سیاسی دولت است که پارلمان از طریق فعالیت سیاسی و تصویبی، در قالب بودجه کل کشور به دولت اجازه می‌دهد تا درآمدهای عمومی را جمع‌آوری و هزینه‌های دولتی را به مصرف برساند. اگر این مجوز به‌صورت سال‌به‌سال صادر شود، امکان کنترل اثربخش تر قوه مقننه بر قوه مجریه بهتر فراهم می‌شود. لذا از جنبه سیاسی و تصویبی، دوره‌ای زمانی یک‌ساله در مقایسه با چندساله، زمانی بهینه محسوب می‌شود.

۷-۲. جنبه فنی و مالی

تناوب سالیانه بودجه دولت، امکان برنامه‌ریزی واقعی و پیش‌بینی واقعی‌تر درآمدها و هزینه‌های بودجه‌ای دولت را فراهم می‌کند و پاسخگویی مالی دولت را از آنجا که



بودجه‌ریزی نوعی پیش‌بینی آینده است هر چه دوره زمانی طولانی‌تر باشد، امکان تحقیق درآمدها و هزینه‌ها بر مبنای برنامه‌ریزی انجام‌شده، کمتر خواهد بود. دوره زمانی یک‌ساله از نظر فنی و مالی، توجیه بیشتر دارد.

۸. استثنائات اصل سالانه بودن

با وجود اینکه اصل سالانه بودن بودجه یک قاعده کلی در نظام مالی کشورها محسوب می‌شود، در برخی موارد این اصل استثنائاتی دارد که امکان انعطاف‌پذیری و کارآمدی بیشتر در برنامه‌ریزی مالی را فراهم می‌کند. مهم‌ترین استثنائات این اصل قرار ذیل است:

۸-۱. بودجه یک یا چند دوازدهم

زمانی که بودجه به تصویب پارلمان می‌رسد، دستگاه بودجوی اعتبارات را مطابق با تخصیص‌های قانون بودجه برای هر ماده و فصل هزینه‌ای، خرج نمایند. در جای که سال مالی آغاز شده، دولت و پارلمان هنوز به دلایل بحران‌های سیاسی یا اقتصادی بودجه سالیانه را به تصویب نرسانده است، پارلمان مجوزی موقت صادر می‌کند و به آن بودجه یک دوازدهم گفته می‌شود و میزان آن معادل یک دوازدهم معادل مخارج یک ماه از سال قبل است. (مقیمی، ۱۳۹۶: ۱۶۰) این موضوع در ماده ۹۸ قانون اساسی این گونه آمده: «هرگاه نظر به عوامل تصویب بودجه قبل از آغاز سال مالی صورت نگیرد تا تصویب بودجه جدید، بودجه سال گذشته تطبیق می‌گردد». لذا فقره اول ماده ۴۱ قانون اداره امور مالی و مصارف عامه، نیز بر مؤید این موضوع اشاره دارد. «هرگاه نظر به عواملی بودجه قبل از آغاز سال مالی تصویب نگردد، الی تصویب بودجه جدید، بودجه سال گذشته، صلاحیت بودجوی مدت یک ماه (۱/۱۲) مطابق صلاحیت بودجوی سال مالی گذشته صادر می‌گردد». در فقره دوم همین ماده تصریح شده که صلاحیت بودجوی (۱/۱۲) الی تصویب بودجه سال مالی قابل اعتبار بوده و مصارف ناشی از آن، از صلاحیت تصویب بودجه سالی مالی جدید وضع می‌گردد.

۸-۲. اعتبارات برنامه‌ای

بنا بر اصل سالانه بودن بودجه، اعتباراتی که در سال مالی منظور می‌گردد، باید در جریان

همان سال مصرف شود؛ اما نظر به اینکه دولت به عملیاتی اقدام می‌کند که اجرای آن زمانی بیش از یک سال لازم دارد و سفارش‌هایی می‌دهد که ظرف چند سال قابل پرداخت است. لذا منظور کردن همه وجوه معامله در بودجه یک سال نه تنها ضرورت ندارد، بلکه باعث بالا رفتن حجم بودجه و عدم توازن بین دخل و خرج دولت می‌شود. (ابراهیمی نژاد و فرج‌وند، ۱۳۹۲: ۱۱۷)

طبق ماده ۲۷ قانون اداره امور مالی و مصارف عامه که قبلاً شرح داده شد، تعهدات برنامه با تعهدات دوره برنامه یکجا در پارلمان تصویب می‌گردد؛ اما با رویکرد کنترل و نظارت از اجرای پروژه‌های چندین ساله که تحت کار و در مدت یک سال به اكمال نرسیده، به صورت سالانه تعدیل و به تصویب شورای ملی می‌رسد. برنامه چندساله دولت و اجرای سالانه هدف‌های آن انحراف از اصل سالانه بودن بودجه نیست، بلکه یک نوع مفصل‌بندی بین بودجه و برنامه و یک نوع اعلامیه رسمی دولت مبنی بر اراده مشترک دولت و پارلمان در انجام برنامه‌های چندساله عمرانی است.

۹. مزایا و معایب بودجه‌ریزی چندساله

بودجه‌ریزی چندساله به عنوان جایگزین یا مکمل بودجه‌ریزی سالانه در بسیاری از کشورها مطرح است. در این روش، برنامه‌ریزی مالی برای دوره‌ای بیش از یک سال (معمولاً ۳ تا ۵ سال) انجام می‌شود. این نوع بودجه‌ریزی مزایا و معایبی دارد که در ادامه بررسی می‌کنیم.

۹-۱. مزایا

بودجه‌ریزی چندساله مزایای متعددی برای کشورهای در حال توسعه دارد که مهم‌ترین آن‌ها موارد ذیل است:

۱. کارآیی در تخصیص منابع دولتی: کشورهای در حال توسعه، اغلب با مشکلات بودجه‌ای بی‌شماری مواجه است. چالش‌هایی چون طرح‌های عمرانی با اعتبارات بسیار فقیرانه، کسری بودجه‌های مزمن و قرضه‌ها و وام‌های سنگین، در اکثر این کشورها به چشم می‌خورد. بودجه‌های چندساله به جای وصله کردن که در بودجه‌های سالیانه وجود دارد، از ظرفیت بیشتری برخوردار است؛ به گونه‌ای که با فراهم نمودن برنامه‌های



بلندمدت، استراتژیک و میان مدت، طرحی ارائه می کند که تعهدات هزینه ای دولت با منابع در دسترس جفت و جور می شوند و بر اساس اولویت ها، تخصیص منابع با توجه به استراتژی های مالی تعیین شده بهبود می یابد.

۲. ثبات و پایداری مالی: مدیریت مالی از طریق شناسایی عدم تعادل های ساختاری بین درآمدها و هزینه ها بهبود می یابد. در بودجه ریزی چندساله با پیش بینی سال های پیش رو، خروجی های مالی به تناسب شرایط اقتصادی متفاوت مشخص می گردد و برنامه ریزی لازم در بودجه های سالیانه، به تناسب شرایط رکود و تورم صورت می گیرد؛ به طوری که اقتصاد و مالیه عمومی در یک دوره ای چندساله «میان مدت» به تعادل برسد.

۳. بهبود مشارکت وزارتخانه ها و دستگاه های دولتی: در بیشتر کشورها، رویکرد بودجه ریزی چندساله، توانمندسازی وزارتخانه ها و دستگاه های اجرایی را در پی داشته است؛ به طوری که اقدام به تعیین نیازها و برنامه های خود در یک دوره زمانی چندساله می نمایند و همواره به دنبال درآمذزایی هستند تا خط مشی ها و طرح های جدیدشان را تأمین اعتبار کنند.

۴. بهبود برنامه ریزی استراتژیک و بلندمدت: یک استراتژی مالی معتبر و همه جانبه، یکی از پیش شرط های اساسی برای موفقیت دیدگاه خودکفایی حکومت است. حکومت رویکردهای سنجیده تر پلان گذاری مالی را متکی بر اهداف پایدار اجتماعی و اقتصادی و درازمدت برای حمایت از رشد و انکشاف اقتصادی اتخاذ می کند. برای انجام این کار حکومت ریفورم مالی خویش را ادامه خواهد داد تا حکومت قادر به تمرکز بیشتری روی افزایش محدوده مالی در پنج بُعد ذیل گردد.

۵. کارایی در انجام امور حکومتی به شمول جلوگیری کشف و مبارزه با فساد اداری.

۶. بلند بردن عواید داخلی به سطح بالاتر.

۷. جستجوی قروض مشروط و تمویل ابتکاری برای سرمایه گذاری با تأثیرات بزرگ و خطر (ریسک) کمتر.

۸. استفاده مسئولانه و مؤثرتر از کمک ها.

۹. نگاه آینده جهت اولویت بندی پالیسی ها و بهبود عملکرد مالی به مرور زمان.

۹-۲. معایب

۱. فقدان انعطاف‌پذیری به علت واکنش کم اثرتر به تغییرات اقتصادی سیاسی و مدیریتی.
۲. ظرفیت بالقوه برای افزایش حجم کار به خاطر الزامات هماهنگی و مراحل بازنگری برنامه‌بودجه‌ها.
۳. افزایش حجم کار اولیه به خاطر تغییر بودجه سالیانه به بودجه چندساله و ضرورت کسب تجربه و گردآوری اطلاعات گسترده.
۴. محدودیت‌های نرم‌افزاری به واسطه تغییر یا تعدیل نرم‌افزارهای موجود که برای بودجه‌های یک‌ساله کاربرد داشته‌اند.
۵. افزایش عدم اطمینان نسبت به بودجه‌های سالیانه (به‌ویژه در شرایطی که محیط اقتصادی و سیاسی، ناپایدار باشد) که نهایتاً پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌ها را با مشکل مواجه می‌سازد.

نتیجه‌گیری

بودجه‌ریزی یکی از ابزارهای کلیدی مدیریت مالی دولت‌ها بوده و خواهد بود که نقشی حیاتی در توسعه اقتصادی و اجتماعی کشورها دارد. از آنجا که منابع مالی دولت‌ها محدود و نیازهای عمومی گسترده و متنوع است، تدوین و اجرای یک برنامه مالی دقیق و کارآمد، ضرورتی انکارناپذیر محسوب می‌شود. در این راستا، اصول بودجه‌ای به‌عنوان راهنمایی برای تنظیم، تصویب و اجرای بودجه، دارای اهمیت بسزایی هستند. یکی از مهم‌ترین این اصول، اصل سالانه بودن بودجه است که در قوانین مالی و اقتصادی بسیاری از کشورها از جمله افغانستان به رسمیت شناخته شده است.

اصل سالانه بودن بودجه بر این مبنا استوار است که بودجه باید برای یک دوره یک‌ساله تنظیم، تصویب و اجرا شود. این اصل از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است؛ زیرا امکان نظارت دقیق‌تر بر عملکرد دولت را برای قوه مقننه فراهم کرده و موجب شفافیت در تخصیص منابع مالی می‌شود. همچنین سالانه بودن بودجه سبب می‌شود که دولت‌ها بتوانند سیاست‌های مالی خود را با شرایط متغیر اقتصادی و اجتماعی هماهنگ کنند و در صورت نیاز،



اصلاحات لازم را در بودجه‌های سالانه اعمال نمایند.

در نظام مالی افغانستان، اصل سالانه بودن بودجه در قوانین مختلفی مورد تأکید است. قانون اساسی و قانون اداره امور مالی و مصارف عامه، چارچوب قانونی این اصل را مشخص کرده‌اند. ماده ۹۵ قانون اساسی افغانستان، پیشنهاد طرح بودجه را از صلاحیت‌های انحصاری دولت دانسته و ماده ۷۵ این قانون، دولت را مکلف کرده است که در پایان هر سال مالی، گزارش عملکرد خود را به پارلمان ارائه دهد. این قوانین نشان‌دهنده پذیرش اصل سالانه بودن بودجه در ساختار مالی افغانستان است.

با این حال، بررسی‌های بیشتر نشان می‌دهد که برخی از مواد قانونی افغانستان، دوره‌های مالی چندساله را نیز مورد توجه قرار داده‌اند. ماده ۲۷ قانون اداره امور مالی و مصارف عامه، بر ضرورت برنامه‌ریزی مالی برای حداقل دو سال و مابعد آن تأکید دارد. همچنین، ماده ۳۲ این قانون، پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌ها را برای حداقل سه سال آینده مجاز دانسته است. این موضوع نوعی تناقض را میان اصل سالانه بودن بودجه و ضرورت برنامه‌ریزی میان‌مدت و بلندمدت در نظام بودجه‌ریزی افغانستان ایجاد کرده است.

به نظر می‌رسد که در نظام مالی افغانستان، اصل سالانه بودن بودجه در کنار برنامه‌ریزی میان‌مدت و بلندمدت مورد توجه قرار گرفته است. دولت افغانستان به منظور بهبود مدیریت منابع مالی، علاوه بر بودجه‌ریزی سالانه، از رویکرد بودجه‌ریزی چندساله نیز استفاده می‌کند. این رویکرد به دولت اجازه می‌دهد تا به صورت تدریجی، اصلاحات مالی لازم را در سیاست‌های خود اعمال کرده و منابع مالی را بر اساس اولویت‌های توسعه‌ای تخصیص دهد. به طور کلی، اصل سالانه بودن بودجه یکی از اصول بنیادی در نظام بودجه‌ریزی افغانستان محسوب می‌شود که شفافیت مالی، امکان کنترل دقیق‌تر بر هزینه‌های دولتی و انعطاف‌پذیری در سیاست‌های مالی را فراهم می‌آورد. با این حال، به دلیل پیچیدگی‌های اقتصادی و نیاز به برنامه‌ریزی بلندمدت، نظام مالی افغانستان ترکیبی از بودجه‌ریزی سالانه و میان‌مدت را اتخاذ کرده است تا بتواند به نحو بهتری منابع مالی را مدیریت کند. بنابراین، موفقیت این سیستم درگرو اجرای دقیق قوانین مالی، شفافیت در هزینه‌ها، نظارت مستمر و اصلاحات دوره‌ای در سیاست‌های بودجه‌ای خواهد بود.

فهرست منابع

الف. کتاب‌ها

۱. ابراهیمی نژاد، مهدی، فرج‌وند، اسفندیار، (۱۳۹۲)، *بودجه از تنظیم تا کنترل*، تهران: نشر سمت.
۲. احمدی، علی محمد، (۱۳۸۷)، *اصول و مبانی بودجه‌ریزی؛ با تأکید بر بودجه‌ریزی عملیاتی*، تهران: نشر پژوهشکده اقتصادی دانشگاه تربیت مدرس و نورالعلم.
۳. انوری، سید حسن، (۱۴۰۳)، *حقوق مالی ۲*، کابل: دانشگاه المصطفی (ص).
۴. آذر، عادل، طیبیه، امیرخانی، (۱۳۹۳)، *بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد: تئوری و مدل پیاده‌سازی*، تهران: نشر موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
۵. بابایی، حسن، (۱۳۸۷)، *بودجه‌ریزی در ایران از نظریه تا سیاست*، تهران: نشر بازگانی.
۶. پورولی، بهروز، (۱۳۸۷)، *بودجه و مالیه عمومی*، تهران: نشر چوک آشتیان.
۷. پیرنیا، حسین، (۱۳۴۵)، *مالیه عمومی: مالیاتی و بودجه*، تهران: انتشارات کتابخانه ابن سنا.
۸. شبیری نژاد، علی‌اکبر، (۱۳۸۶)، *حقوق قوه مقننه در بررسی و رای به بودجه*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۹. صدری افشار، غلام‌حسین، حکمی، نسرين و حکمی، نسترن، (۱۳۸۲)، *فرهنگ معاصر فارسی*، تهران: انتشارات فرهنگ معاصر.
۱۰. عزیزی، غلام‌رضا، (۱۳۸۵)، *فراگیرد تنظیم و کنترل بودجه دولتی (بر اساس GFS)*، تهران: نشر اصلح.
۱۱. عمید، حسن، (۱۳۴۹)، *فرهنگ عمید*، تهران: سازمان انتشارات جاویدان.
۱۲. فرج‌وند، اسفندیار، (۱۳۸۴)، *فراگیرد تنظیم تا کنترل بودجه*، تهران: نشر فروزش.
۱۳. فرزیب، علیرضا، (۱۳۸۱)، *بودجه‌ریزی دولتی در ایران (با اصلاحات قانون برنامه سوم توسعه و اضافات)*، تهران: موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.



۱۴. فرزيب، عليرضا، (۱۳۸۲)، رويکرد آسيب‌شناختي به نظام بودجه‌ريزي در ايران، تهران: موسسه تحقيقاتي تدبير اقتصاد.

۱۵. فرزيب، عليرضا، (۱۳۸۷)، بودجه‌ريزي کاربردي در ايران، تهران: شركت تعاوني كارآفرينان فرهنگ و هنر.

۱۶. مقيمي، سيد محمد، (۱۳۹۶)، بودجه‌ريزي دولتي - نظريه‌ها، اصول و کاربردها از تنظيم تا كنترل، تهران: نشر مهربان و نگاه دانش.

ب. پايان‌نامه‌ها

۱۷. انوري، سيد حسن، (۱۳۹۷)، بودجه افغانستان در پرتو اصول بودجه‌اي، پايان‌نامه دوره كارشناسي ارشد دانشگاه تهران، دانشكده حقوق.

ج. مقالات

۱۸. حبيب نژاد، سيد احمد، منصوري بروجني، محمد، (۱۳۹۵)، تحليل مباني و كاركردهاي اصل ساليانه بودن بودجه در دوران كنوني، فصلنامه دانش حقوق عمومي.

۱۹. رستمی، ولي؛ برزگر خسروي، محمد، (۱۳۹۳)، ماهيت حقوقی بودجه (سند يا قانون)، پژوهشنامه اسلامي.

د. قوانين

۲۰. اصول نامه اجرائي، مصوبه سنوati سند بودجه.

۲۱. قانون اداره امور مالي و مصارف عامه، نشر جريده رسمي شماره (۳۴) مورخ ۱۳۸۴/۴/۵.

۲۲. قانون اساسي جمهوري اسلامي افغانستان، (۱۳۸۲).