

تجزیه و تحلیل SWOT نظام اداری جهت اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی و به روش قیمت تمام شده و چالشهای فراروی آن

داور سنائی
موسی عبادی

چکیده:

سالم‌هاست که کارشناسان مختلف مسائل اقتصادی، اشکالات نظام تدوین بودجه‌ای کشور را مطرح می‌کنند و این ایرادات را عوامل عمده بسیاری از چالشهای اقتصادی کشور قلمداد می‌کنند. باتوجه به اینکه بودجه‌های سنواتی بعنوان برنامه‌های یک ساله دولت نقش عظیم و والایی در پیشبرد و تنظیم اهداف برنامه‌های بالادستی نظیر برنامه‌های توسعه پنجساله و یا سند چشم انداز ایفا می‌کنند، به نظر می‌رسد که سیستم بودجه‌ریزی به تناسب تغییر نقش و وظایف دولت و به تبعیت از پدیده جهانی شدن و سایر کشورها، مورد اصلاح و بازبینی قرار گیرد.

در این مقاله بر آن هستیم ضمن بیان کلیاتی درخصوص بودجه‌ریزی عملیاتی، به روش SWOT نظام اداری و اجرایی کشور را جهت طراحی بودجه‌ریزی عملیاتی به روش قیمت تمام شده، مورد تجزیه و تحلیل قرار دهیم.

در ادامه مقاله، با رویکرد بعد سازمانی نظام اداری که از خرده سیستمهای منابع انسانی، قوانین و مقررات، ساختارها و تشکیلات و سیستم‌ها و روشها تشکیل یافته است سعی می‌کنیم تا الزاماتی را بیان نمائیم که قبل از اجرای مدیریت قیمت تمام شده و بودجه‌ریزی عملیاتی در کشور و یا همزمان با اجرای آن، بایستی در نظام اداری و اجرایی کشور اتفاق بیفتد.

در انتهای مقاله با توجه به مراحل گردش بودجه یا سیکل بودجه (تهیه و تنظیم بودجه، تصویب بودجه، اجرای بودجه و نظارت بر بودجه) به بیان چالشهای اساسی و عمده فراروی نظام اداری و اجرایی کشور در راستای اجرا و استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی به روش قیمت تمام شده خواهیم پرداخت.

واژه های کلیدی: SWOT، بودجه‌ریزی عملیاتی، قیمت تمام شده، سیکل بودجه

مقدمه

هر چند بحث اصلاح نظام بودجه‌ریزی از سال ۱۳۶۵ در دستور کار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (سابق) قرار گرفته بود اما تا سال ۱۳۸۱ هیچ اتفاق خاصی در تنظیم لایحه بودجه سالانه ایجاد نشد. در سال ۱۳۸۳ وزارتخانه‌ها و مجاز شدند با رعایت مفاد ماده (۵) قانون برنامه سوم توسعه و براساس دستورالعمل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، قیمت تمام شده فعالیتها و خدمات قابل ارائه خود را بر اساس کمیت، کیفیت و محل جغرافیائی مشخص، تعیین و پس از تایید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا استان اجراء نمایند. با ابلاغ قانون بودجه و آیین‌نامه اجرایی مربوطه گامهایی هر چند کوچک در راستای اداره واحدهای دولتی با رویکردها بخش غیردولتی و از طریق تعیین قیمت تمام شده فعالیتها و خدمات دستگاههای برداشته شد تا اینکه لایحه بودجه سال ۸۵ با رویکرد نتیجه‌گرایانه و با صفت عملیاتی شدن تدوین گردید و از آن زمان موضوع تحول در نظام بودجه‌نویسی کشور بصورت جدی در دولت محترم، مجلس شورای اسلامی و محافل اقتصادی و دانشگاهی مطرح می باشد.

نظام اداری و اجرایی کشور یکی از مهمترین ابزارهای بنیادی رسیدن به اهداف برنامه‌های توسعه و انجام هرگونه تحولات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است که از راه آنها می‌توان جامعه را در راه انجام دگرگونیها و تغییرات اساسی تجهیز کرد و به

رفع نیازهای عمومی و راهبردی و تأمین ابزارهای مربوط به رشد و توسعه مبادرت کرد.

این نظام یکی از الزامات اداره امور حکومت است که رسالت از قوه به فعل رسانیدن آرمانها، اهداف و رسالتهای دولت را برعهده دارد و مجموعه پیچیده‌ای از ابزارهای سازمانی، تشکیلاتی و نیز مجموعه‌ای از نیروی انسانی (در سطوح مختلف تخصصها، مهارتها و صلاحیتهای) و نیز بازتاب مجموعه‌ای از قوانین، مقررات، دستورکارها، روشها و نظامهای انجام کار و سرانجام مناسبات و روابط حاکم بر بکارگیری منابع فیزیکی، مالی، انسانی، ابزارها، تدابیر و تمهیداتی است که دولت از راه آن تکالیف و وظایف خود را به صورت اعمال حاکمیت و یا اعمال تصدی در جهت تحقق یک سلسله هدفهای معین و مشخص انجام می‌دهد.

از جمله موانع توسعه این نظام اداری و اجرایی، افزایش بی‌رویه کارکنان دولت و تورم نیروی انسانی در اغلب سازمانهای دولتی، کم‌کاری و عدم احساس مسئولیت و تعدد تشکیلات و تداخل مسئولیتها در سازمانهای متعدد دولتی می‌توان نام برد.

نظام اداری از یک سو خرده نظامی است در درون یک نظام بزرگتر که با خرده نظامهای دیگر در تعامل است پیوسته با آنها داد و ستد دارد، از آنها تأثیر می‌پذیرد و بر آنها تأثیر می‌گذارد.

در مجموع برخی از خرده‌نظامهای در حال تعامل با خرده نظامهای اداری عبارتند از:

۱. نظام سیاسی

۲. نظام اقتصادی

۳. نظام فرهنگی - اجتماعی

تمامی این خرده نظامها در درون نظام بزرگتری بنام دولت هستند.

از سوی دیگر، نظام اداری به عنوان یک سیستم کلی خود از خرده نظامها یا خرده سیستمهایی دارای نظیر منابع انسانی، ساختارها و تشکیلات، سیستمها و روشها و فرایندهای انجام کار، قوانین و مقررات و بودجه‌ریزی و مالی تشکیل شده که تعامل آنها با یکدیگر بخشی از رفتار آن را می‌سازد و هرگونه تحول در این خرده سیستمها بر عملکرد سیستم مذکور تأثیرگذار خواهد بود.

اگر پوسته بیرونی نظام اداری را کناری بزنیم و عوامل و عناصر درونی آن را بکاویم به خرده نظامهای در حال تعامل زیر برمی‌خوریم:

۱. نظام انسانی

۲. نظام مدیریتی

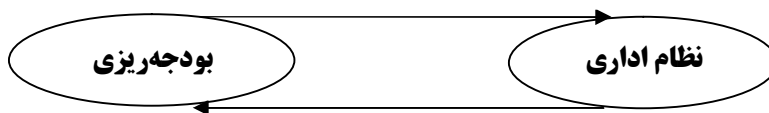
۳. نظام قوانین و مقررات

۴. نظام مالی

دقت و تخصص بیشتر ما را به نظامهای کوچکتر در درون هر یک از آنها و انواع تعاملات رهنمون می‌شود. برای مثال نظام انسانی از سازمانهای غیر رسمی متعددی تشکیل شده است که از یک طرف بایکدیگر و از طرف دیگر با سازمان رسمی در تعاملند. این تعاملهای ریز و درشت، تعاملات درونی نظام و بخش دیگری از رفتار آن را شکل می‌دهند.

در نگرشی دیگر، می‌توان به نظام یا مجموعه‌های بزرگتری نیز که بی‌تردید در رفتار نظام اداری ما تأثیر دارند اشاره داشت. نظامهای قضایی و تقنینی و همچنین نظام بین‌المللی و خرده‌نظامهای مشمول آن نیز هر یک به تناسب، تأثیری بر نظام اداری ما می‌گذارند که می‌تواند در قالبهای «سیاسی»، «اقتصادی» و «فرهنگی» و غیره مشاهده گردد.

بودجه و نظام بودجه‌ریزی یکی از چندین حلقه‌های یک سلسله زنجیر بزرگ به نام نظام اداری است و عبارت بهتر، بودجه‌ی یکی از اقسام این منظومه بزرگ موسوم به نظام اداری است. اگر نظام اداری کشور را عبارت از مجموعه وظایفی که دستگاه دولت از طریق مدیریت و اداره امور عمومی کشور به منظور اعمال حاکمیت و یا اعمال تصدی در جهت تحقق یک سلسله اهداف معین به عرصه عمل و فعلیت در می‌آورد بنامیم، بودجه یا نظام بودجه‌ریزی یکی از خرده سیستم‌های (subsystems) منظومه اداری می‌باشد و اصلاح نظام بودجه‌ریزی میسر نخواهد بود مگر آنکه در رابطه با اصلاح نظام اداری، اقدامات و فعالیتهای مثر ثمری انجام گرفته باشد.



تعریف بودجه

▶ بودجه شاه‌رگ حیاتی و در واقع مهمترین سندی است که در سال تهیه می‌شود و نشانگر نحوه نگرش دولت به مسائل اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی است. تهیه و تنظیم بودجه نیز از مهمترین رخدادهای سالانه دولت به شمار می‌آید.

طبق ماده یک قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی، بودجه کل کشور به شرح ذیل تعریف گردیده است:

«بودجه کل کشور برنامه مالی است که برای یک سال مالی تهیه می‌گردد و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تامین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی است که منجر به نیل به سیاستها و هدفهای قانونی می‌شود و از ۳ قسمت به شرح زیر تشکیل شده است:

۱. بودجه عمومی دولت که شامل اجزای زیر است:

الف- پیش بینی دریافتها و منابع تامین اعتبار که بطور مستقیم یا غیر مستقیم در سال مالی قانون بودجه از طریق حسابهای خزانه داری کل اخذ می گردد.

ب- پیش بینی پرداختهایی که از محل درآمدهای عمومی و یا اختصاصی برای اعتبارات جاری و عمرانی و اختصاصی دستگاههای اجرایی می تواند در سال مالی مربوط انجام گیرد.

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

۳. بودجه مؤسساتی که تحت عناوینی غیر از عناوین مذکور در بودجه کل کشور منظور می شود.

از بین روشهای بودجه ریزی موجود، از قبیل بودجه متداول، بودجه ریزی افزایشی، بودجه ریزی برنامه ای، بودجه ریزی بر مبنای صفر، بودجه ریزی عملیاتی، نظام طرح ریزی - برنامه ریزی بودجه بندی و بودجه بندی بر مبنای عملکرد و ... ، مجلس شورای اسلامی و دولت محترم بر اجرای روش بودجه ریزی عملیاتی و هدفمند و به روش قیمت تمام شده تأکید دارند.

بودجه ریزی عملیاتی به شیوه قیمت تمام شده فعالیتها (ABC)

در بودجه ریزی عملیاتی به روش قیمت تمام شده، «فعالیتها»، «اهداف هزینه» را تولید می کنند و برای این کار از «منابع» مصرف می کنند. برای تعیین هزینه یک فعالیت، منابعی را که فعالیت مورد نظر از آنها استفاده می کند باید شناسایی کرد. موضوع مورد توجه تکنیک ABC، این است که منابع مرتبط با هر فعالیت شناسایی شوند. فعالیت در واقع فرایند تبدیل و تغییر شکل داده ها به ستانده های مشخص با استفاده از سازوکارهای خاص و در چارچوب قوانین و مقررات موجود است. به عبارت دیگر، فعالیت در بودجه ریزی عملیاتی، فرایندی است که با کوشش و تلاش فکری یا بدنی و براساس شرح وظایف قانونی و برنامه های مصوب دستگاههای اجرایی برای ارائه

خدمات به مردم، در زمانی مشخص (عموماً یک دوره یک ساله) و با هزینه‌ای که از محل اعتبارات هزینه‌ای تامین می‌شود منجر به تولید واحد معینی از خدمات یا کالا می‌گردد و غالباً قابلیت اندازه‌گیری و کمی شدن دارد.

نظام بودجه‌ریزی عملیاتی تلاشی برای پایه‌ریزی بخش دولتی (غیر تجاری) همسان با نظام بازار است و رویکردی نوین در مدیریت دولتی به شمار می‌رود و به طور کلی به فرایندی اطلاق می‌شود که طی آن نتایج مورد انتظار به سطوح بودجه پیوند می‌خورد اما نه با هر رویکردی.

بودجه‌ریزی عملیاتی نوعی طبقه‌بندی است که از یک طرف ارتباط بین هزینه‌های انجام شده و عوامل به کار گرفته شده و از طرف دیگر نتایج به دست آمده را نشان می‌دهد و مشخص می‌سازد که در طی سال مالی چه کالاها و خدماتی بصورت محصول نهایی و یا فعالیت‌های بخش عمومی در نیل به اهداف اقتصادی و اجتماعی تولید شده است.

در بودجه‌ریزی عملیاتی، منابع بر مبنای نیل به نتایج مشخص و قابل سنجش تخصیص داده می‌شود. بودجه‌ریزی عملیاتی در شاخه مسائل فنی بودجه قرار می‌گیرد یعنی تکنیک‌هایی است که به کمک آنها میتوان سند بودجه را تهیه کرد اما نظام بودجه‌ریزی فراتر از این امور است.

بودجه‌ریزی عملیاتی روابط بین «هزینه» و «نتایج» را مشخص می‌کند و نیز چگونگی ایجاد این روابط را توضیح می‌دهد و به‌هنگام بروز انحراف بین «برنامه‌ها» و «واقعیتها» مدیران می‌توانند بکارگیری منابع را مورد بررسی قرار داده و چگونگی برقراری ارتباط بین این منابع و نتایج مورد انتظار را به منظور تعیین اثربخشی و کارایی برنامه‌ها مورد تجزیه و تحلیل قرار دهند عبارت دیگر بودجه‌ریزی عملیاتی بر دو موضوع ستانده و ارتباط بین ستانده یا تولید و نتیجه یا رضایت مردم تأکید دارد.

بودجه‌ریزی عملیاتی عوامل «صرفه‌جویی» و «اثربخشی» را به ابعاد سنتی بودجه‌ریزی اضافه می‌کند. در نظام بودجه‌ریزی عملیاتی بین کارایی و اثربخشی تمایز وجود دارد. کارایی یعنی استفاده مفید از منابع موجود در حالی که اثربخشی با عملکرد مرتبط است. در بودجه عملیاتی، طبقه‌بندی به منظور شفاف‌تر بیان شدن اهداف است، ارزیابی بودجه سهل‌تر انجام می‌شود و در روش هزینه‌بندی آن ارتباط بین داده و ستانده مورد توجه قرار می‌گیرد. مهمترین هدف بودجه‌ریزی عملیاتی، اصلاح مدیریت بخش عمومی و افزایش اثربخشی مخارج این بخش و اداره واحدهای دولتی با فنون و رویکردهای حاکم بر بخش غیردولتی می‌باشد.

ویژگی‌های بودجه‌ریزی عملیاتی

- چارچوب زمانی برای انجام بودجه عملیاتی باید واقع‌گرایانه باشد.
- برنامه‌های راهبردی می‌بایستی با معنی، با تفکر و براساس نیازها و بر مبنای داده‌ها و اطلاعات و به منظور تهیه بودجه عملیاتی باشد.
- شکل بودجه عملیاتی باید ساده و قابل فهم باشد تا اجرای آن بهتر و ساده‌تر صورت گیرد.
- قوه مجریه و مقننه نیازمند فهم هدف و روابط حاکم بر بودجه عملیاتی هستند به طوری که تعهدات اجرای بودجه عملیاتی نمایان شود.
- مسأله چانه‌زنی در بودجه‌ریزی را از بین می‌برد. در بودجه‌ریزی سنتی همواره شش ماه وقت مسئولان و مدیران ارشد نظام، صرف مبادله موافقتنامه و شش ماه هم صرف چانه‌زنی برای دریافت کسری اعتبار می‌شد.

مزایای بودجه‌ریزی عملیاتی

دانستن هزینه فعالیتها می‌تواند سازمانها را در اتخاذ تصمیماتی که سبب صرفه‌جویی در بودجه می‌گردد و کیفیت خدمات را بهبود می‌بخشد یاری رساند. از جمله مزایای این شیوه بودجه‌ریزی می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

- **اطلاع از هزینه واقعی فعالیتها:** این شیوه بودجه‌ریزی سازمانها را کمک می‌کند تا با توجه به هزینه واقعی انجام فعالیتها در خصوص انجام فعالیت در داخل سازمان یا انجام آنها از طریق عقد قرارداد با شرکتهای دیگر تصمیم بگیرند.

- مهندسی مجدد کارکنان را به تا سی یا تشریح دقیق فرایندهای کار خود تشویق می‌کند. ترسیم این فعالیتها به شناسایی گلوگاهها و دیگر مراحل انجام کار که برای کل فرایند ارزش افزوده ایجاد نمی‌کنند کمک می‌کند. مهندسی مجدد این فرایند می‌تواند باعث کاهش هزینه‌ها و بهبود خدمات گردد.

- ارزیابی عملکرد می‌تواند سازمان را بهبود بخشد. این شیوه به سازمانها کمک می‌کند تا براساس زمان پذیرفته شده مورد نیاز برای انجام هر فعالیت، اهداف عملکردی معقولی را طراحی کند.

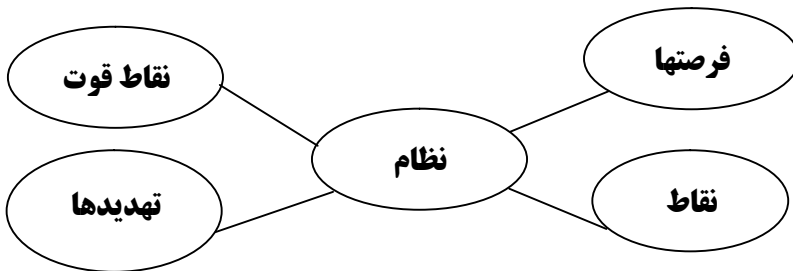
- **جبران هزینه‌ها:** گواهینامه‌ها، فرمها و مجوزهای ساخت و ساز، تنها برخی از عناوینی هستند که تعیین دقیق قیمت آنها لازم است. قانون بسیاری از دستگاهها را مکلف به جبران هزینه‌های خدمات خود می‌کند اما ممکن است اطلاعات و تخصص لازم برای حصول اطمینان از اینکه قیمت‌های تعیین شده از سوی دستگاهها منطقی و درست است یا خیر وجود نداشته باشد ABC می‌تواند اطلاعات مورد نیاز آنها برای تعیین قیمت خدمات خود را در سطح معقول برای جبران هزینه‌ها فراهم کند.

نتایج حاصل از اجرای نظام بودجه‌ریزی عملیاتی

- فراهم کردن زمینه مدیریت عملکرد در دستگاههای اجرایی
- فرایند بودجه شفاف و تقویت پاسخگویی مسئولین اجرایی و هدایت دولت به سوی شفافیت مالی
- بهبود نحوه تخصیص منابع
- صرفهجویی کلان در منابع مالی کشور
- واقعی شدن قیمت‌های انجام کار
- سرعت عمل در اجرای پروژهها و نظام شفاف مالی پروژهها
- افزایش کارایی خدمات اجتماعی
- افزایش بهره‌وری
- کاهش حجم و اندازه دولت و در واقع منطقی و مناسب‌سازی اندازه دولت
- ارتقای نظام اطلاعات
- حصول معیار و ملاکی برای مقایسه هزینه تمام شده خدمات در بخش دولتی و خصوصی
- اصلاح فرایندها و روشهای جاری انجام کار در امور حاکمیتی
- ارائه سازوکار لازم برای اصلاح فرایندها از طریق تعیین فعالیتهای پرهزینه که فرایند تولید را پشتیبانی نمی‌کنند.
- قاندرسازی مدیران جهت تدوین راهبردهای کاهش هزینهها از طریق سرشکن کردن هزینهها به شیوه ABC.
- ردیابی هزینههای مستقیم و غیرمستقیم تا منابعشان از طریق تکنیک ABC.

- کمک به مدیران در اتخاذ تصمیمات درست و واقع‌بینانه. از آنجایی که امروزه بیشتر هزینه‌ها در شرکتهای صنعتی، تجاری و خدماتی دولتی غیر مستقیم هستند تکنیکها حسابداری سنتی دارایی‌ها برای کمک به مدیران به شکل اجتناب ناپذیری منجر به تصمیمات نادرست خواهد شد.

تجزیه و تحلیل SWOT نظام اداری



الف- فرصتها و نقاط قوت نظام اداری جهت اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی بصورت قیمت تمام شده

مقصود از فرصتها^۱، رویدادها و روندهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، محیطی، سیاسی، فن‌آوری، دولتی، قانونی و رقابتی است که می‌توانند به میزان زیادی در آینده به نظام اداری منفعت برسانند و نقاط قوت^۲ در زمره فعالیت‌های قابل کنترل نظام اداری هستند که نظام اداری آنها را به شیوه‌ای بسیار عالی انجام می‌دهد. بطور کلی اهم فرصتها و نقاط قوت نظام اداری عبارتند از:

-
1. Opportunities
 2. Strengths

- پیش‌بینی مبانی و پایه‌های لازم برای تعیین فعالیتها و در نتیجه اجرای بودجه عملیاتی در قانون برنامه و بودجه (مفاد بندهای ۴،۸ و ۹ ماده یک قانون برنامه و بودجه)

- عزم مسئولین محترم دولت و نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی و سایر دست‌اندرکاران نظام جهت اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی

- الزامات مواد ۱۳۸ و ۱۴۴ قانون برنامه چهارم توسعه و وظایف دولت جهت اصلاح نظام بودجه‌ریزی

- تصویب قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و قانون الحاق موادی به قانون تنظیم و جداسازی تبصره‌های دائمی بودجه از تبصره‌های سالانه

- موظف شدن دستگاههای اجرایی جهت استقرار نظام کنترل نتیجه و محصول از طریق اجرای نظام قیمت تمام شده و تأکید ماده ۱۶ قانون مدیریت خدمات کشوری (بعنوان سند بالادستی) جهت اجرای موضوع

- آمادگی عمومی دستگاههای اجرایی جهت اجرای موضوع

- تصویب سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

- با توجه به استناد ماده ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه که دولت مکلف شده در طول برنامه چهارم توسعه، نظام بودجه‌ریزی افزایشی را به سمت و سوی عملیاتی شدن آن بر حسب عملکرد سوق دهد. بنابراین تکلیف یعنی عملیاتی شدن بودجه بر مبنای عملکرد امری ضروری است که باید محقق شود.

ب- تهدیدها و نقاط ضعف نظام اداری جهت اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی

مقصود از تهدیدها^۱، رویدادها و روندهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، محیطی، سیاسی، فن‌آوری، دولتی، قانونی و رقابتی است که می‌توانند به میزان زیادی در آینده به نظام اداری زیان برسانند. نقاط ضعف^۲ در زمره فعالیت‌های قابل کنترل نظام اداری هستند که نظام اداری آنها را به شیوه‌ای بسیار عالی انجام می‌دهد. بطور کلی اهم فرصتها و نقاط قوت نظام اداری عبارتند از:

- تورم شدید نیروی انسانی دولت و بهره‌وری پایین نظام اداری و اجرایی.

- تأثیر مسائل سیاسی در نظام اداری کشور.

- توجه کمتر به شهروندمداری و پاسخ به خواستها و نیازهای جامعه.

- تعدد دستگاه‌های اجرایی و مشکل تعیین قیمت تمام شده واحد با توجه به نقاط مختلف کشور.

- تمایل و علاقمندی به حفظ وضع موجود و ترس از مقاومت در برابر اصلاح نظام بودجه‌ریزی.

- فقدان نظام ارزیابی عملکرد مبتنی بر نتیجه و محصول.

- تداخل، تکرار و تشابه وظایف دستگاه‌های اجرایی دولتی: تقسیم ناموزون و غیرمنطقی وظایف بین وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، تقسیم یک وظیفه بین چند دستگاه دولتی، منجر به لوث شدن مسئولیت در انجام بعضی از وظایف دولت و دوباره‌کاری در بسیاری امور می‌شود.

فقدان تخصص‌های مورد نیاز: کارشناسان ارزیابی طرحها و پروژه‌ها، کارشناسان بودجه‌ریزی، مدیران مالی باتجربه و خیره و ذیحسابان آگاه به قوانین و فنون حسابرسی و حسابداری و فقدان اثربخشی آموزشهای بدو و ضمن خدمت در رشته‌های شغلی مختلف، توزیع غیرمنطقی کارکنان در مناطق جغرافیایی به طوری

۱. Treats

۲. Weaknesses

که اکثر کارکنان با تجربه و کاراً در زمینه بودجه‌ریزی و نظارت در شهرهای بزرگ و مراکز استانها مستقر هستند.

- تخصیص اعتبارات جهت بقاء دستگاه نه اجرای وظایف.

- مشخص نبودن حدود تمرکز و عدم تمرکز اداری و بودجه.

- مسایل اجرایی طرحها و برنامه‌ها.

مهمترین مشکلات موجود در نظام بودجه‌ریزی کشور

برای تحلیل مشکلات نظام بودجه‌ریزی، می‌توان این مشکلات را به سه محور مجزا دسته‌بندی نمود:

۱. ساختار

۲. فرایندها

۳. زیرساختها

در ساختار نظام بودجه‌ریزی چهار موضوع دارای اهمیت هستند:

۱. ساختار طبقه‌بندی وظایف

۲. ساختار طبقه‌بندی اقلام بودجه

۳. ساختار سازمان و مراکز مسئولیت بودجه‌ریزی

۴. ساختار بودجه‌های ملی و استانی

مشکلات عمده ساختار بودجه‌ریزی

- نبود طبقه‌بندی روشن از ابعاد مختلف دخالت‌های دولت بر رشد اقتصادی از جمله عوامل مؤثر در طبقه‌بندی وظایف دولت است که با توجه به تسریع روند خصوصی‌سازی و اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی و تحدید سهم دولت در اقتصاد، از اهمیت فوق العاده‌ای برخوردار است.

- طبقه‌بندی اقلام بودجه‌یکی دیگر از فاکتورهای تأثیرگذار در ساختار بودجه‌ریزی است. نبود امکان بکارگیری طبقه‌بندی کامل به علت نبود الزامات مربوط به نظام حسابداری و اطلاعاتی بودجه باعث ایجاد چنین نقصانی در ساختار بودجه‌ریزی می‌شود.

- نبود شفافیت در ساختار تشکیلاتی بخش عمومی مسئول نظام بودجه‌ریزی.

آنچه مشهود است عواملی نظیر نبود تطابق ماموریتها و فعالیتها و تکثیر دستگاهها و ردیفهای بودجه‌ای و تفصیل سند بودجه، مسائلی هستند که در کنار نبود هماهنگی بین دستگاههای ستادی بودجه‌ریزی به مشکلات موجود در ساختار سازمانی و مراکز مسئولیت دامن می‌زند.

مشکلات عمده فرایندهای بودجه‌ریزی

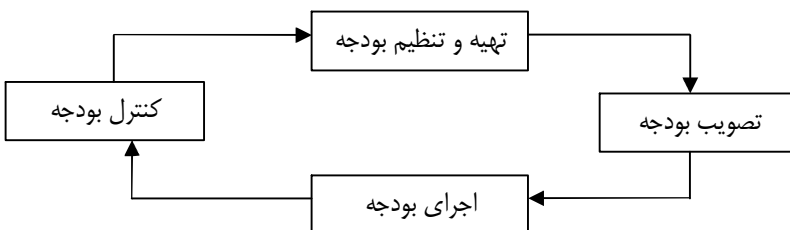
به منظور برقراری ارتباط بین طبقه‌بندی عملیات و واحدهای اجرایی، باید سعی شود برنامه‌ها و فعالیتها به واحدهای اجرایی مشخص در درون هر دستگاه مرتبط شوند. ایجاد ارتباط بین طبقه‌بندی عملیات و واحدهای اجرایی موجب می‌شود که کار تهیه و تنظیم، اجرا و نظارت بر اجرای بودجه به نحو بهتری انجام گیرد و عامل مسئولیت در درون هر دستگاه مشخص تر گردد.

نظام بودجه‌ریزی کشور در حوزه فرایندهای بودجه‌ریزی نیز دچار چالشها و مشکلات فراوانی است. توجه به مکانیزمهای ارتباطی بودجه‌های سالانه با برنامه‌های میان مدت توسعه‌ای از مسایل کلیدی در حوزه چالشهای فرایندهای بودجه‌ریزی در کشور است.

تعریف نکردن ارتباط دقیق بین اهداف بودجه سالانه با برنامه‌های توسعه و شفاف نبودن نقش دولت در تحقق این اهداف از طریق ابزارهای بودجه‌ای از مهمترین محورهای مشکلات فرایندهای بودجه‌ریزی در کشور است.

دسته‌بندی مراحل بودجه‌ریزی در بخش فرایندی

مراحلی را که بودجه از ابتدا تا انتها در دوره‌ای یک ساله طی می‌کند تا فرایند آن تکمیل گردد مراحل گردش بودجه می‌گویند. در ایران و تمام کشورهای دارای نظام پارلمانی مراحل گردش بودجه به ترتیب عبارتند از: تهیه و تنظیم، تصویب، اجراء و نظارت بودجه.



تهیه و تدوین بودجه

در تهیه و تنظیم بودجه که از فنی‌ترین و پیچیده‌ترین مراحل گردش بودجه به شمار می‌آید و انجام آن از وظایف قوه مجریه است، بایستی نگرش دولت از رویکرد فعلی بودجه‌ریزی به رویکرد نتیجه‌گرایی و عملکرد تغییر یابد. بدین معنی که دستگاه‌های اجرایی توجیه شوند که از یک طرف هزینه‌های مورد نیاز خود را بصورت واقعی برآورد نمایند و از طرف دیگر با توجه به برنامه‌ها و فعالیت‌های خود که منتج از اهداف

و ماموریت‌های آنان است و با انجام آنها اهداف موردنظر تحقق می‌یابد، بودجه‌های خود را پیشنهاد نمایند. به عبارت دیگر در تهیه بودجه پیشنهادی، برنامه‌ها و حجم عملیات به گونه‌ای پیش‌بینی شود که اهداف موردنظر دستگاه تحقق یابد. در بودجه‌ریزی عملیاتی ممکن است بودجه سالهای مختلف یک دستگاه اجرایی با هم تفاوت داشته باشد پس در این نوع بودجه‌ریزی مهم نتایج قابل حصول است نه صرفاً حفظ سقف هزینه‌های سال قبل.

استفاده از تکنیک‌های علمی دربرآورد هزینه‌ها و بودجه مورد نیاز دستگاهها امری لازم و ضروری درنظر گرفته شود.

در مرحله تهیه و تدوین بودجه مسائلی از قبیل اجرای روش افزایشی هزینه‌ها و گذشته‌نگر بودن بودجه بدون توجه به وظایف دستگاهها، اعمال سلیقه‌های شخصی در تعیین سقف اعتبارات دستگاههای اجرایی، توجه ناکافی به ارزیابی فنی و اقتصادی طرحها، تصویب و تخصیص اعتبارات عمرانی براساس چانه‌زنی و نبود ابزارهای لازم برای پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌ها از جمله عوامل منفی مؤثر در افزایش مشکلات فرایندهای بودجه‌ریزی است.

در تهیه و تنظیم بودجه پیشنهادی، ضروری است دستگاههای اجرایی از موارد ذیل اجتناب نمایند:

- پیشنهاد برنامه و فعالیتی که منتج به نتایج قابل اندازه‌گیری نگردد.
- پیشنهاد برنامه و فعالیتی که صرفاً در جهت حفظ موجودیت و بقاء دستگاه باشد.
- پیشنهاد برنامه و فعالیتها به گونه‌ای که فقط با هدف حفظ سقف هزینه‌های سال قبل انجام گرفته باشد.

ضمناً لازم است معاونت محترم برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری نسبت به انجام موارد ذیل همت گمارد:

- با عنایت به اینکه برآورد بودجه واقعی مورد نیاز مستلزم زمان لازم است
بخشنامه بودجه به گونه‌ای ابلاغ گردد که وقت و زمان و فرصت لازم به منظور
برآورد علمی بودجه سال آتی برای دستگاههای اجرایی فراهم گردد.

- در بررسی بودجه پیشنهادی دستگاههای اجرایی به منظور ارائه به هیات
محترم وزیران، نگرش نتیجه‌گرایی و برنامه‌ای ملحوظ نظر قرار گیرد و بودجه
براساس برنامه مشخص و مدون و قابل اندازه‌گیری و منطبق با اهداف
دستگاههای اجرایی، مورد بررسی قرار گرفته و پیشنهاد گردد.

- هزینه یا قیمت تمام شده فعالیتها و خدمات دستگاههای اجرایی بصورت
استاندارد و باتوجه به کیفیت و کمیت محل جغرافیایی ارائه خدمت با همکاری
دستگاههای اجرایی تهیه، تدوین و ابلاغ گردد و مبنای تهیه بودجه پیشنهادی
دستگاههای اجرایی قرار گیرد.

تصویب بودجه

تصویب بودجه از وظایف و اختیارات قوه مقننه است و قوه مقننه با تصویب بودجه،
گذشته از آنکه اعداد و ارقام ریالی بودجه را تصویب می‌کند در واقع سیاستها و
برنامه‌های دولت برای سال بودجه‌ای را نیز تصویب می‌نماید و بودجه سنواتی مبین
اهداف، وظایف و عملیات دولتهاست که مورد تایید و تصویب مجلس نیز قرار گرفته
است. به منظور تحقق اصل عملیاتی شدن نظام بودجه‌ریزی و اهداف مترتب بر اصل
۵۳ قانون اساسی، بایستی مجلس محترم شورای اسلامی موارد ذیل را در نظر بگیرد:

- نمایندگان محترم مجلس بعنوان وکلای مردم و ناظران قوه مجریه چه
انتظاراتی از دولت دارند که در سال بودجه تحقق یابد.

- برای تحقق انتظارات چه برنامه‌هایی با چه حجمی و با چه اعتباری در نظر گرفته شده است.

- چالش‌های فرایند تصویب بودجه در حوزه چالش‌های فرایندی بودجه‌ریزی.

- در اقلیت بودن دستگاه‌های ستادی در مقایسه با دستگاه‌های اجرایی.

- تغییرات زیاد لایحه بودجه در مجلس.

- تأثیر ملاحظات سیاسی در تصمیم مجلس و توجه کمتر به آثار اجتماعی و اقتصادی آنها.

- تصویب برخی پیشنهادات در جلسات علنی بدون توجه به محل تأمین اعتبار.

بدیهی است تا زمانی که عناوین برنامه‌ها، حجم عملیات و فعالیتها و قیمت تمام شده آنها در قانون بودجه لحاظ نشده باشد مجلس محترم نمی‌تواند آنگونه که باید و شاید نظارت لازم را بعمل آورد. شایان ذکر است که در مشخص کردن عناوین برنامه‌ها، حجم عملیات و فعالیتها و قیمت تمام شده هر فعالیت باید این نکته را در نظر گرفت که از یک جهت اقدامات مجلس در جهت وظایف محوله باشد و وظایفی مازاد بر آن به مجلس تحمیل نشود و از طرف دیگر دولت نیز با شفاف‌سازی کامل لایحه بودجه را پیشنهاد داده باشد.

شایان ذکر است برخی از برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی که قابل اندازه‌گیری نیستند نیز به گونه‌ای بایستی کمی گردیده و نتایج قابل اندازه‌گیری برای آن پیش‌بینی نمود.

اجرای بودجه

اجرای بودجه به عنوان مهمترین مرحله از مراحل گردش بودجه از وظایف قوه مجریه است. به منظور اجرای بودجه با نگرش عملیاتی و قیمت تمام شده بایستی اقدامات ذیل انجام گیرد:

- سیستمها، فرایندها و روشهای انجام کار با رویکرد ساده‌سازی مورد بازنگری قرار گرفته، مراحل موازی ادغام گردیده و آن دسته از فرایندها و مراحل انجام کار که ارزش افزوده‌ای ندارند و فرایندها یا مراحل بدون ماهیت ارزش افزایی هستند بایستی حذف گردند.

- دولت و نظام اداری بایستی تمامی تلاش خویش را بکار گیرد تا از طریق تحقق حجم عملیات مورد نظر، موجبات تحقق اهداف کمی برنامه‌ها و در نتیجه تحقق اهداف دستگاه را فراهم آورد تا بدینوسیله بتوان به ارزیابی موفقیت دولت در اجرای برنامه‌ها اقدام نمود.

- با توجه به لزوم مبادله موافقتنامه بین دستگاه اجرایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سابق)، در اکثر موارد موافقتنامه‌های فعالیتهای هزینه‌ای به دلیل عدم انطباق قالبهای انتخاب شده برای فعالیت یا کارکردهای جاری دستگاههای مذکور، فاقد اطلاعات مربوط به حجم یا هزینه تمام شده عملیات اجرایی است. زیرا چارچوب موافقتنامه‌های هزینه‌ای منجر به تکرار موارد مصرح در قانون بودجه (برنامه فصول هزینه) است و اطلاعاتی که مثلاً درخصوص هدفهای سازمانی، نیروی انسانی، تعداد و ترکیب آنها قید می‌شود در اغلب موارد بسیار کلی و گاه فاقد ارزش است.

نظارت بودجه

کنترل یا نظارت بودجه آخرین مرحله چرخه یا سیکل بودجه‌ریزی است و به معنای مجموعه اقدامات و عملیات استاندارد شده‌ای است که به منظور روشن ساختن میزان کمی انحراف امور اجرایی مورد نظر از ضوابط و برنامه‌های پیش‌بینی شده صورت

می‌گیرد. به بیان دیگر نظارت بودجه به معنای مقایسه، ارزیابی و تعیین مغایرت بین اجراء (عملیات مالی و فعالیتها) با آن چیزی است که قبلاً پیش‌بینی شده بود و آنچه که قرار است در آینده به دست آید. مهمترین هدف نظارت یا کنترل بودجه تعیین میزان مطابقت بودجه اجراء شده با بودجه‌ای است که به تصویب قوه مقننه رسیده است. در اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی، به نظر می‌رسد که ماده ۲۳ قانون محاسبات عمومی موضوع تعریف هزینه مورد بازنگری قرار گیرد.

در اینجا بایستی در نظر داشت که تأکید صرف بر ارقام ریالی برنامه‌ها کاری از پیش نخواهد برد پس ضروری است که بودجه‌ریزی عملیاتی با تکیه بر تعیین برنامه‌های کلیدی عملکرد، اهداف کمی و قیمت تمام شده هر فعالیت مشخص گردد تا با مقایسه آنچه که به تصویب مجلس محترم رسیده و آنچه که دولت محترم آن را در عمل به مورد اجراء گذارده است بتوان قضاوت و ارزیابی لازم را به عمل آورد که آیا هدفهای از پیش تعیین شده تحقق یافته اند. ممکن است عملکرد دولت از نظر ریالی منطبق بر مصوبات مجلس باشد لیکن در بودجه‌ریزی عملیاتی هدف تعیین کمیته‌ها و مقایسه بر مبنای کمیته‌های هر برنامه است. پس در بودجه‌ریزی عملیاتی، هدف از کنترل بودجه بایستی حصول اطمینان از تطبیق عملکردهای بودجه با برنامه‌ها و هدفهای پیش‌بینی شده است.

بدیهی است که سیستم بودجه‌ریزی می‌تواند ابزاری برای ارائه بازخورد از تنگناها و نارسایی‌های اجرای بودجه و به دست آوردن اطلاعات لازم برای بهره‌گیری از آنها در جهت اصلاح و بهسازی برنامه‌های آتی است.

نقاط ضعف عمده در بخش فرایندهای نظارتی و کنترلی:

- نبود نظام ارزیابی عملکرد عملیات بودجه‌ای

- تهیه گزارشهای نظارتی غیرمؤثر

- انجام بخشی از نظارت در دستگاههای اجرایی

- تعدد دستگاههای نظارتی و بعضاً تداخل اختیارات آنها

چالشهایی که نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در بعد نظارت بر اجرای بودجه با آن مواجه می‌باشد عبارتند از:

۱. تعیین شاخصهای اندازه‌گیری عملکرد

نظارت مؤثر مستلزم آنست که اهداف و وظایف دستگاههای اجرایی در قالب شاخصهای قابل اندازه‌گیری و با ماهیت کمیت سازی و ارائه اطلاعات و آمار مورد نیاز تعریف گردد و مبنای تهیه و تنظیم بودجه و نظارت بر اجرای بودجه باشد.

در این خصوص لازم است مراجع نظارتی نظیر معاونت محترم برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، وزارت محترم امور اقتصاد و دارایی، دیوان محترم محاسبات کشور، سازمان محترم حسابرسی و سازمان محترم بازرسی کل کشور به یک اجماع و توافق کلی و عمومی درخصوص شاخصهای مورد نظر دست یابند.

۲. تعیین هدفهای کمی هر برنامه و فعالیت به منظور اندازه‌گیری آنها:

تعیین شاخصهای اندازه‌گیری عملکرد به تنهایی کافی نیست و لازم است هدفهای کمی هر برنامه و فعالیت با پیشنهاد دولت محترم به تصویب مجلس محترم شورای اسلامی برسد و مبنای کار ارزیابی و نظارت و کنترل قرار گیرد.

در سالهای گذشته در غالب موافقتنامه‌های هزینه‌ای، اهداف کمی و مقدار هدف کمی فعالیتها به صورت نادرست درج گردیده است که عموماً از واحد مرکزی به واحدهای استانی ابلاغ می‌گردد و باعث گردیده قیمت فعالیتها به صورت غیرواقعی جلوه کند.

۳. توجه بیشتر به نظارت عملیاتی و بررسی عملیات دستگاههای اجرایی و مقایسه آنها با اهداف کمی موافقتنامه‌های متبادله و هدفهای کمی برنامه‌ها و فعالیتهای آنها به منظور ممانعت از انحراف حین اجراء از اهداف برنامه.

به منظور فراهم آوردن موفقیت اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی و در راستای موفقیت نظارت عملیاتی بر بودجه‌ریزی عملیاتی، موارد ذیل پیشنهاد می‌گردد:

- الزام دستگاههای اجرایی به رعایت قوانین و مقررات
- ایجاد ارتباط بین برنامه و بودجه و تلاش در جهت انطباق هدفهای مندرج در بودجه‌های سنواتی با اهداف برنامه و استفاده از مکانیزم هزینه - فایده در انتخاب طرحها
- توجه به مطالعات توجیهی پایه در طرحهای عمرانی
- استفاده از تکنیکهای علمی جهت برآورد قیمت تمام شده واقعی فعالیتهای و خدمات
- جلوگیری از تأثیر عوامل غیرکارشناسی در انتخاب و تصویب برخی از پروژهها
- اعطای اختیارات لازم به سازمان مسئول نظارت عملیاتی جهت برخورد جدی قانونی با دستگاههای اجرایی در صورت انحراف از برنامهها
- فرهنگ‌سازی و ایجاد باور به کار برنامه‌ای در بوروکراسی کشور

۴. استقرار نظام ارزیابی عملکرد نتیجه محور و عملکردگرا به جای نظام ارزیابی فرایندگرا:

لازم است نظام ارزیابی عملکرد دستگاههای اجرایی به گونه‌ای طراحی و استقرار یابد که:

الف- تأکید بر خروجی و نتایج فعالیتهای و برنامه داشته باشد.

ب- دستگاههای اجرایی در قبال عملکرد خود در مقابل مراجع نظارتی پاسخگو باشند.

ج- نتیجه ارزیابی مبنای عزل و نصبها قرار گیرد.

مشکلات عمده زیرساختهای بودجه ریزی

در توسعه زیرساختهای نظام بودجه ریزی نیز به طور معمول فعالیتهای ذیل از فعالیتهای مهم به شمار می روند:

۱- اصلاح قوانین و مقررات ناظر بر بودجه ریزی

۲- طراحی نظام حسابداری بودجه

۳- طراحی نظام اطلاعاتی بودجه

۴- تدوین راهکارهای تقویت و بهبود مستمر نظام بودجه ریزی

مشکلات عمده زیرساختهای بودجه ای با توجه به چهار حوزه:

- قوانین و مقررات

- نظام حسابداری بودجه

- نظام اطلاعاتی بودجه ریزی

به شکل زیر می باشد:

- ساده و شفاف نبودن قوانین مالیاتی و مقررات مربوط به اقلام درآمد و هزینه.

- شفاف نبودن قانون محاسبات عمومی و تعدد قوانین مربوط که بعضاً با هم در تضاد بوده یا جای تغییر دارند.

- وجود مقررات بودجه و تشکیلات موازی با دولت و شرکتهای دولتی
به طور کلی مهمترین مشکلات موجود در نظام بودجه‌ریزی کشور
عبارتند از:

- مخلوط بودن وظایف اعمال حاکمیت و اعمال تصدی دولت
- دور بودن الگوهای سازماندهی تشکیلات دولت از روشهای علمی و تجارب سایر کشورها به گونه‌ای که با خصوصیات بومی کشور نیز منطبق باشد.
- تمرکز بیش از حد در نظام تصمیم‌گیری اداری و سازمانی
- سهم قابل توجه مشاغل پشتیبانی دستگاههای اجرایی در مقایسه با مشاغل اصلی و تخصصی
- وجود دستگاههای موازی
- نارسایی در فرایند نظارت بر بودجه
- اتکای منابع بودجه به درآمدهای حاصل از صادرات و فروش نفت
- غیرشفاف بودن اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌ای (وجود اقلام هزینه‌ای در اعتبارات سرمایه‌ای و بالعکس)
- غیر استاندارد بودن طبقه‌بندی درآمدها و هزینه‌های بودجه
- تجمع درصد بیشتری از اعتبارات بودجه عمومی در ردیفهای متمرکز (بدون برنامه)
- استاندارد نبودن نحوه برآورد هزینه‌های اداری و پرسنلی و هزینه اجرای طرحهای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
- نارسایی قوانین مالی و محاسباتی و ناکارایی آنها در تسهیل امور اجرایی کشور

- حجم وسیع درآمدهای اختصاصی و اقلام درآمد - هزینه و تخصیص یافته که از یک طرف موجب خدشه‌دار شدن اصل عدم تخصیص بودجه و از سوی دیگر باعث کاهش نظارت در کنترل دولت بر مصرف اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شده است.

چالشهای اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی و اجرای قیمت تمام شده فعالیتها و خدمات

- مشکل احصای تمامی فعالیتهای دستگاههای اجرایی: در حال حاضر نتایج برخی از فعالیتهای دستگاههای اجرایی غیرقابل اندازه‌گیری هستند و نمی‌توان برای آنها هدفی تعیین نمود.

- مشکل برآورد قیمت تمام شده واقعی فعالیتها و خدمات با توجه به کمیت و کیفیت و محل جغرافیایی ارائه خدمت.

- مشکل مربوط به ارائه نسخه واحد برای تمامی دستگاههای اجرایی.

- عزم و اراده جدی دولت محترم و مسئولان در انجام اصلاحات نظام بودجه‌ریزی.

- استقبال یا عدم استقبال دستگاههای اجرایی.

- پیوند نزدیک بودجه‌ریزی کنونی با برخی قوانین مالی.

- ساماندهی دستگاههای اجرایی بر مبنای بودجه‌ریزی افزایشی.

- عدم وجود تعریف شفاف از دستگاه اجرایی در بودجه و قانون محاسبات عمومی. تعریف فعلی با توجه به تحولات گسترده‌ای که در تشکیلات اداری صورت گرفته باعث شده که حسب ضرورت در قالب سند بودجه اعتباراتی به ارگانهای اجرایی اختصاص یابد که در مواردی قانون تشکیل و یا وظایف قانونی

ارگان مذکور وجود نداشته و مستند قانونی بودن صرفاً وجود ردیف بودجه اعلام می‌شود.

- در قانون بودجه سالهای گذشته، عناوینی مانند مرکز، سازمان، شورا و ... علاوه بر عناوین مشخصی مانند وزارتخانه، شرکت و ... وجود دارد که به دلیل نبود تعریف جامع از دستگاههای اجرایی موجب به وجود آمدن تغییرات سالانه در تعداد ردیفهای بودجه می‌شد. به عنوان مثال درج نکردن بودجه شهرداری‌ها، سازمان تامین اجتماعی و نهادهای انقلاب اسلامی در لایحه بودجه پیامد شفاف نبودن تعریف دستگاه اجرایی است.

الزامات اجرایی جهت اجرای مؤثر مدیریت قیمت تمام شده (بودجه‌ریزی عملیاتی) در نظام اداری

۱. بازنگری در نقش و وظایف دولت و اصلاح ساختارهای تشکیلاتی نظام اداری

اصلاح نظام بودجه‌ریزی در کشور محقق نمی‌شود مگر اینکه تعریف درستی از نقش دولت در اقتصاد داشته باشیم و فقط در چنین صورتی شاهد انعکاس این تعریف در قالب ساده‌سازی و شفاف‌سازی در نظام تدوین بودجه خواهیم بود.

اجرای مدیریت قیمت تمام شده در نظام اداری مستلزم آن است که استراتژی‌های نظام اداری تغییر یافته و از استراتژی حمایتی به استراتژی تسهیل‌گری تغییر یابد. بدون هیچ گونه شک و تردید می‌توان گفت که اقتصاد ما دولت مدار است و تسلط روزافزون دولت در نظام اداری مانع از اجرای موفقیت آمیز نظام بودجه‌ریزی عملیاتی خواهد بود. چنانچه بودجه‌ریزی عملیاتی که در شاخه مسائل فنی بودجه قرار می‌گیرد و شامل تکنیکهای تهیه سند بودجه است در نظام بودجه‌ریزی کشور پیاده شود، از یک جهت لازم است بسیاری از قوانین مالی و حسابداری دچار تغییر و تجدید نظر قرار گیرند و از جهت دیگر ساختار سازمانها و دستگاههای اجرایی و

شرکتها باید از نو تعریف شود تا بودجه‌ریزی عملیاتی بر حسب عملکرد در یک بودجه خاص ارائه شود.

اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی به طور مؤثر مستلزم آنست که ساختار تشکیلاتی نظام اداری و نقش و جایگاه دولت مورد بازنگری و اصلاح قرار گیرد. لذا لازم است ابتدا نقش و وظایف دولت با عنایت به سندهای فرادستی نظیر قانون مدیریت خدمات کشوری مورد تعریف و بازنگری مجدد قرار گیرد و با عنایت به مواد ۸، ۹، ۱۰، ۱۱ و سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که به تأیید مقام معظم رهبری نیز رسیده است وظایف حاکمیتی و وظایف تصدی‌گری دولت مشخص و مجزا گردند و آنگاه ضمن تقویت وظایف حاکمیتی (سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی)، به انجام برنامه‌ریزی‌های لازم جهت واگذاری امور تصدی‌گری به بخش غیردولتی اقدام نمود. این‌گونه اقدامات باعث خواهد شد تا:

- نقش و وظایف دولت مورد بازنگری قرار گرفته و ضمن ارائه تعریفی واحد از نقش و وظایف آن با نیم‌نگاهی به کشورهای پیشرفته دنیا، وظایف استراتژیک و حاکمیتی را برای دولت تعیین نمود.
- دولت را از پرداختن به امور جاری و پاروزنی و تصدی‌گری‌هایی ساخته و نقش هدایت و تسهیل‌گری را در سرلوحه کارهای دولت قرار داد.
- وظایف حاکمیتی دولت تقویت گردیده و به انجام هر چه بهتر آنها تأکید گردد. بدیهی است با ارائه تعریفی جدید و مدرن از نقش و وظایف دولت تشکیلات نظام اداری به شکلهای ذیل تغییر خواهند یافت:
- وزارتخانه‌ها و سازمانهای حاکمیتی تقویت گردند.
- وزارتخانه‌ها، سازمانها و واحدهای موازی ادغام می‌شوند.
- دستگاههای اجرایی متولی امور تصدی‌گری به بخش غیر دولتی واگذار می‌شوند و بر انجام امور آنها بخش حاکمیتی نظارت عالی خواهد داشت.

انجام امور فوق باعث خواهد شد که:

- دولت با آسودگی خاطر از امور اجرایی، به انجام امور حاکمیتی با جدیت هر چه بیشتر همت گمارد و نقش سیاستگذاری و برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی خود را به نحو احسن به انجام برساند.

- قابلیت لازم در نظام اداری برای انجام تغییر و تحولات متناسب با سیاستهای اصول قانون اساسی و قانون مدیریت خدمات کشوری و... فراهم گردد.

- اصلاح قوانین و مقررات

به منظور اجرای مؤثر قیمت تمام شده و بودجه‌ریزی عملیاتی در نظام اداری و اجرایی کشور، ناگزیر بایستی تجدید نظر اساسی و چشمگیر در قوانین و مقررات به خصوص قوانین و مقررات مالی و محاسباتی انجام گیرد.

به عنوان نمونه می‌توان گفت از آنجایی که در اجرای قیمت تمام شده در دستگاههای اجرایی، تمامی هزینه‌ها به هزینه قطعی گرفته می‌شود و ذیحسابی‌ها دستگاههای اجرایی نقش چندانی نخواهند داشت لذا عدم اصلاح قوانین و مقررات مرتبط به خصوص موادی نظیر ماه ۳۱،۹۰ و ۹۱ قانون محاسبات عمومی، چالش اساسی را ایجاد خواهد کرد و لازم است قوانین و مقررات مرتبط با اجرای موضوع مورد اصلاح و بازنگری و تجدید نظر قرار گیرند.

از جمله اقدامات دیگری که در طراحی و پیاده‌سازی نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در بعد قوانین و مقررات بایستی صورت گیرد، ارائه تعاریف جدید است. در نظام بودجه‌ریزی عملیاتی، تعاریف باید قانونی و غیرسلیقه‌ای باشند. به عنوان مثال بایستی اصطلاحاتی نظیر درآمد عمومی، درآمدهای اختصاصی، دستگاه اجرایی و... در انطباق با بودجه‌ریزی عملیاتی، مورد بازنگری و تعریف مجدد قرار گیرد.

۲. اصلاح سیستمها، فرایندها و روشهای انجام کار

روشها و رویه‌های موجود در نظام اداری عمدتاً قدیمی بوده و مدت زیادی از طرحی آنها می‌گذرد. در این مدت تلاشهایی برای ایجاد هماهنگی بین روشهای انجام کار متناسب با تحولات اجتماعی، نیازهای مردم و ضرورت تسریع در انجام امور صورت گرفته است لیکن کافی نیست و به رغم تلاشهای سازمانهای متولی امر، بهبود روشهای عمومی و مشترک به نتایج مورد نظر منجر نگردیده است و به تبع آن تلاش برای بهبود روشهای اختصاصی نیز با استقبال چشمگیر دستگاههای اجرایی روبرو نشده است. لذا ضروری است اصلاح سیستمها و روشهای انجام کار دستگاههای اجرایی با رویکردهای ذیل در جهت تحقق اهداف نظام بودجه‌ریزی عملیاتی که همانا اختصاص اعتبار برای حصول نتایج مشخص است اقدامات ذیل را به عمل آورند:

- کاهش مراحل انجام کار و حذف مراحل و فعالیتهایی که ماهیت ارزش افزایی ندارند.

- ادغام مراحل موازی.

- توجه به پاسخگویی به نیازهای واقعی مردم.

- کاهش هزینه‌های انجام فعالیتهای و خدمات.

- مکانیزه نمودن فرایندها و روشهای انجام کار و برنامه‌ریزی جهت کاهش مراجعات حضوری مردم و مراجعین.

در این راستا ضروری است ضمن آشناسازی کارکنان دستگاههای اجرایی با فنون اصلاح و بهبود سیستمها و روشهای انجام کار و ایجاد علاقمندی در آنان نسبت به اصلاح روشها، فرهنگ‌سازی لازم جهت استفاده از رایانه و فن‌آوری‌های نوین جهت تغییر و تحول در روشهای انجام کار فراهم گردد.

البته لازم به ذکر است که موفقیت اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی به شیوه تکنیک هزینه‌یابی فعالیت، گذشته از آنکه مستلزم اصلاح فرایندها می‌باشد بلکه خود این تکنیک نیز سازوکاری را برای اصلاح فرایندها از طریق تعیین فعالیت‌های پرهزینه که فرایند تولید را پشتیبانی نمی‌کنند ارائه می‌دهد. این خصوصیت به ویژه زمانی که عناصر اصلی هزینه‌ای مستقیماً قابل ردیابی به سمت محصولات (خدمات) است اهمیت ویژه‌ای می‌یابد.

در واقع هنگامی که بودجه‌ریزی عملیاتی به شیوه قیمت تمام شده برای اصلاح فرایندها مورد استفاده قرار می‌گیرد، فعالیتها به ارزش آفرین و غیرارزش آفرین دسته بندی می‌شوند.

۴. ایجاد تغییرات بنیادی در سیستمهای حسابداری: لازمه اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی از یک طرف برآورد بهای تمام شده فعالیتها و خدمات براساس اصول حسابداری قیمت تمام شده می‌باشد و از جهت دیگر عبور از حسابداری نقدی به سمت حسابداری تعهدی می‌باشد. به عبارت دیگر نظام بودجه‌ریزی عملیاتی نیازمند نظام مالی حسابداری تعهدی است.

۵. ایجاد تغییرات بنیادی در سیستم اطلاعات مدیریت.

۶. توافق و هماهنگی قوه مقننه و قوه مجریه.

۷. تهیه معیار و شاخص سنجش در بودجه‌ریزی

۸. اعتبار شاخص سنجش در بودجه‌ریزی

۹. تغییر در شیوه مدیریت دستگاههای اجرایی

عامل اصلی و اساسی تأثیرگذار در بودجه‌ریزی عملیاتی، عوامل مدیریتی هستند که به سه شاخص عمده تقسیم می‌شوند:

الف- شاخصهای محیطی شامل عوامل سیاسی، پشتیبانی دولت از بودجه با ایجاد الزام قانونی، پاسخگویی سازمانها در مقابل جامعه و حسابرسی عملیاتی.

ب- شاخصهای فنی و فرایندی شامل برنامه‌ریزی استراتژیک، تعیین شاخص، اعتبار شاخص، تغییر متناسب سیستم حسابداری و گزارشگری و سیستم اطلاعات مدیریت.

ج- شاخصهای انسانی نظیر آموزش، شرایط احراز مشاغل چه به لحاظ تجربی و چه به لحاظ تحصیلی، نظام تشویق و تنبیه مناسب و نظام حقوق و دستمزد مناسب.

منابع و مأخذ:

۱. اسفندیار فرج وند، فراگرد تنظیم تا کنترل بودجه، چاپ اول، تبریز، انتشارات احراز، ۱۳۷۷.
۲. محمدرضا قادری، علیرضا فرزیب، بودجه‌ریزی نوین دولتی، چاپ اول، تهران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۵.
۳. رونالد مک‌گیل، بودجه‌ریزی عملیاتی، فصلنامه علمیترویجی مدیریت و توسعه ویژه‌نامه گزیده مدیریت دولتی، محمد حسن آبادی و علیرضا صراف نجار، سال اول شماره سوم، پاییز ۱۳۸۴.
۴. ابراهیم رئیسی سرکندیز، بودجه‌بندی عملیاتی، ماهنامه تدبیر - سازمان مدیریت صنعتی - شماره ۱۴۰.
۵. فرد آر. دیوید، مدیریت استراتژیک، علی پارسائیان، سیدمحمد اعرابی، چاپ اول، تهران، دفتر پژوهشها بازرگانی، ۱۳۷۹.

۶. بهروز تصدیقی، نظام اداری و نقش آن در تحقق برنامه سوم توسعه، شناخت نظام اداری و چگونگی تحول آن (مجموعه مقالات همایش توسعه نظام اداری)، چاپ اول، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۸۰.

۷. رشید اصلانی، شناخت و تحلیل وضع موجود نظام اداری به روش سیستمی، شناخت نظام اداری و چگونگی تحول آن (مجموعه مقالات همایش توسعه نظام اداری)، چاپ اول، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۸۰.

8. [www.aftab.ae/articles/economy_marketing_business / financial_economy/c2c119419](http://www.aftab.ae/articles/economy_marketing_business_financial_economy/c2c119419)

۹. ماده واحده و تبصره‌های قانون بودجه سال ۱۳۸۳ کل کشور، چاپ اول، تهران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، معاونت امور پشتیبانی، مرکز مدارک علمی و انتشارات، ۱۳۸۳.

۱۰. ماده واحده و تبصره‌های قانون بودجه سال ۱۳۸۳ کل کشور، چاپ اول، تهران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، معاونت امور پشتیبانی، مرکز مدارک علمی و انتشارات، ۱۳۸۳.