

## به نام خدا

# ضرورت تدوین بودجه عملیاتی در ایران

### مقدمه

در ایران بدلیل حجم حضور دولت در اقتصاد نسبت به کشورهای توسعه یافته و اغلب کشورهای در حال توسعه، اهمیت لایحه بودجه دوچندان می‌باشد.

براساس همین اهمیت بسیاری از صاحب نظران اقتصادی کشور معتقدند درمان بیماری‌های اقتصاد ایران از جمله تورم، بیکاری، کاهش بهره‌وری و رشد پایین اقتصادی را باید در سند بودجه یافت.

امروزه مسائل مربوط به تنظیم بودجه صرفاً در دخل و خرج دولت و حساب دهی قوه مجریه به قوه مقننه خلاصه نمی‌شود.

سند بودجه و نظام بودجه ریزی مهم ترین عاملی است که اطلاعات لازم برای اعمال حاکمیت را در اختیار قوه مجریه قرار می‌دهد و از طرفی مبنایی را برای قوه مقننه فراهم می‌کند تا به کمک آن بتواند با ابلاغ سیاست‌های کلان و عملکردهای ارزیابی نماید.

از تدوین پیریزی انحصاری همیسه این بحث مطرح بوده که سند بودجه دارای شکل انحصاری و انحصاری است و باید بر این نگرانی‌ها استوار بود. عدلی بر این مهم انجام پذیرد. اینکه در دولت نهم سعی به نام بردن

عملیاتی مطرح گردید. بر این اساس در این نوشتار با نگاهی به نظام بودجه‌ریزی کشور و اشکالات ساختاری آن، به اهمیت و شکل بودجه‌ریزی عملیاتی پرداخته و پیشنهادهایی برای بهبود بودجه‌ریزی ارائه می‌شود.

## EVALUATION

### تاریخ بودجه نویسی در ایران

#### قبل از انقلاب

مورگان شوستر آمریکایی اولین کورژنایس بود که به صورت رسمی و با اهداف دامان بخشیدن به وضعیت مالی دولت ایران در سال ۱۲۹۰ شمسی به ایران آمد. اما به دلیل نشدید بنظرانهای سیاسی و اوتیه نوم دولت روسیه پس از

۸ ماه مجبور به ترک کشور شد. پس از گذشت یک دهه یعنی در سال ۱۳۰۱ دکتر میلیسپو که او هم اهل آمریکا بود با مأموریتی مشابه شوستر به ایران سرگرد وی که در رأس دیاتن به ایران آمد به دنبال یک دوره اقدامات اجرایی بود

و قرارداد خدمت و حدود اختیارات وی در سال ۱۳۰۴ به مدت دو سال حینر تمدید شد. کارشناسان در حوزه بودجه ریزی ورود میلیسپو به ایران را پایان فصل بودجه ریزی سنتی در کشور می‌دانستند، چرا که در آن دوره درآمدهای

دولت از درآمدهای کشاورزی و روستایی جدا شد و ساختار و رجه به هم ریخت. البته چنین تحول ناگهانی در نظام بودجه نویسی ایران بعدها گرا خرد را بر اقتصاد کشور برجای گذاشت. اما

سال های ۱۳۰۴ تا ۱۳۲۰ دوران شکل گیری نظام تازه‌ای برای بودجه‌ریزی ایران به شمار می‌رفت. در این دوران نقش درآمدهای نفتی در بودجه عمومی اولی بود و بیشتر صرف هزینه‌های نظام می‌شد. نظام بودجه نویسی در

سال های ۱۳۱۸ و ۱۳۱۹ به تکامل رسید. اطلاعات بودجه‌ای در نهاد قانون گذاری عرجه شد. از سال ۱۳۳۲ فصل جدیدی در نظام بودجه‌ریزی آغاز شد. چرا که کشور با وام‌ها و کمک‌های بلاعوض آمریکا و انگلیس مواجه شد و

درآمدهای نفتی نیز نقش مهمی در بودجه پیدا کرد.



گام بعدی در جهت اصلاح نظام بودجه ریزی، تصویب ماده ۱۳۸ قانون برنامه چهارم توسعه بود که سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور موظف گردید به منظور اصلاح نظام بودجه ریزی از روش موجود به روش هدفمند و عملیاتی و به صورت قیمت تمام شده خدمات استفاده نماید.

## اهمیت بودجه نویسی

بودجه و بودجه نویسی از جهات مختلف دارای اهمیت شایان می باشد که به طور اجمال به این جهات اشاره می شود:  
**از نظر اقتصادی:** نقش بودجه و اجرای آن به عنوان سیاست مالی و تثبیت کننده نوسانات اقتصادی تاثیر قطعی در سطح تعادل های اساسی اقتصادی و در نهایت در تعادل کل اقتصاد دارد.

**از نظر سیاسی:** دولتها به عنوان حافظ منافع ملت لذا برای به کار گرفتن درست و سنجیده امکانات جامعه در راه نیل به خواستها و هدفهای همان جامعه لازم است شیوه ها و فنونی به کار گیرد که حد متناسب اطمینان خاطر را برای مردم تامین نماید. بنابراین از نظر سیاسی تصویب بودجه توسط قوه مقننه وسیله نظارت دموکراتیک بر هزینه کرد منابع مالی می باشد.

**از نظر تاریخی:** با سیر تاریخی جوامع انسانها بودجه بندی و بودجه نویسی نیز سیر تکاملی خود را پیموده است و وقوف بر سیر تحولات و تکامل بودجه نویسی می تواند اشکال موجود را سرسج تحت آن اسف صوبه ها را سهل تر نماید.

**از نظر حقوقی:** در اصل بودجه از نظر مفهوم، هدف، شکل، محتوی و حدود مشمول آن تغییرات موسمی یافته تا جایی که هر اکنون ممتنع این ابزار برای اداره اقتصاد ملی و مدیریت جامعه گشت است بدان سبب، دارای اهمیت ویژه و شانی خاص گردیده به نحوی که اصول مهمی از قوانین اساسی کشورها را به خود اختصاص داده و قوانین مهمی در جهت تعیین اهداف، محتوی و تشریفات تهیه و تصویب و اجرا و نظارت بر آن به وسیله قانونگذاران ممالک دنیا به تصویب رسیده است که دولتمردان موظف به رعایت آنها می باشند.

## بودجه ریزی عملیاتی

نظام بودجه ریزی سنتی براساس پذیرش وضع موجود می برد. متن برده است. این نظام بر چانه زنی در دستگاهها با نهادهای تصمیم گیرنده اصلی است. در این نظام اصل بر پذیرش وضع موجود است. هم دولت و هم بخش در گذشته به ناکارآمدی این روش واقف بوده اند.

در مقابل بودجه ریزی سنتی، بودجه ریزی عملیاتی، ارتباط بین داده ها و ستانده ها را در راستای افزایش کارایی برقرار می کند. افزایش کارایی مرکز ثقل بودجه ریزی عملیاتی به شمار می آید. در این روش باید مشخص شود که هر دستگاه یا نهادی به میزان بودجه تخصیص داده شده به آن چه محصولی ارایه می دهد.

به طور طبیعی دستگاهها ملزم هستند که حداقل هزینه، حداقل محصول را به دست آورند یا اینکه برای تولید و عرضه میزان مشخصی محصول، نهادها را با حداقل هزینه به کار گیرند که نشان دهنده ارتقای کارآمدی عملکرد دستگاهها و نهادها می باشد.

## فواید بودجه ریزی عملیاتی

۱. افزایش کارایی،
۲. افزایش مسئولیت پذیری و پاسخگویی دستگاه ها
۳. شفاف شدن عملکردها
۴. از بین بردن زمینه های فساد.
۵. مشخص شدن قیمت تمام شده خدمات و به تبع آن ایجاد پایه ای برای مقایسه هزینه انجام خدمات مشابه در بخش های دولتی و خصوصی
۶. امکان ارائه اطلاعات دقیق تر به مسئولان و اتخاذ تصمیم بهتر

## روند بودجه ریزی عملیاتی

در بودجه عملیاتی، کشورهای توسعه یافته و کشورهای در حال توسعه دارای تجربیاتی اند که کره جنوبی، انگلیس، کانادا، استرالیا، شیلی، برزیل، مصر و کلمبیا از آن جمله اند، اما میزان موفقیت آن ها در اجرای بودجه عملیاتی و ارائه تصویر روشنی برای تصمیم گیران از جمله قوه مقننه و سرانجام بخش نظارتی که در این زمینه مطرح است، متفاوت بوده است. به دلیل اینکه بخش از فعالیت های دولت در چارچوب وظایف حاکمیتی آن دولت می پذیرد، اجرای این فرآیند نیازمند آمار و اطلاعات دقیق است. نظام بودجه ریزی عملیاتی ابتدا باید شاخص های کلیدی مشخص شوند تا قیمت تمام شده محصول یا خدمت مشخص بعد از آن مشخص شود. در مرحله اول بودجه ریزی برای به دست آوردن محصول مورد نظر کلیدی بودجه ریزی عملیاتی مستلزم برخورداری از تخصص هایی است که باید به آن نیز توجه کرد.

مهم ترین کاری که باید در بودجه عملیاتی انجام گیرد، هزینه یابی فعالیت ها است. ظاهراً امر هزینه یابی و تعیین قیمت تمام شده امری آسان است، اما از نظر تکنیکی کار بسیار پیچیده ای است. که باید بتواند فعالیت دستگاه های اجرایی را به وظایف آن ها مرتبط و آنگاه رابطه میان وظایف و برنامه ها را تعریف کرد.

نکته دیگر این است که عملیاتی کردن بودجه در شرکت های دولتی بسیار ساده تر از وزارتخانه ها و دستگاه های حاکمیتی است، زیرا در بودجه تفصیلی سرتاسر هزینه های بسیار خوبی از عملیاتی بودن دید می شوند.

از مسائلی که تاکنون وجود داشته و در بودجه عملیاتی از میان می رود، هزینه طبقه بندی های است که در منابع و درآمدها داریم. برای مثال، نباید درآمدهای ناشی از نفت را تکه تکه کرد زیرا تمام این درآمد از یک منبع ناشی می شود و آن

هم واگذاری دارایی های سرمایه ای است.

اگر این درآمد به حساب ذخیره برود و آنگاه از آن برآورد کنیم، تکه دارایی های مالی است اگر درآمد آن به طور مستقیم به خزانه برود، واگذاری دارایی سرمایه ای است و اگر از آن مالیات بگیریم، به عنوان درآمد مالیاتی تلقی می شود.

رعایت و توجه به این نکات به گونه ای است که اگر درست موفقی شد تمامی این اقدامات را انجام دهد، یک مرحله کار را که مرحله تهیه بودجه است انجام داده است.

در مرحله بعدی تهیه شاخص هایی است که از اهمیت ویژه ای برخوردار هستند. با توجه به تأکید بر پرداخت اعتبار به نتایج، مسلماً شاخص های مورد نظر باید شاخص های نتیجه محور باشند و به هیچ وجه فرآیندی حساب نشوند.

یکی از مشکلاتی که در ۱۰۰ سال گذشت با آن مواجه بوده ایم، سطح تسریع مجلس است؛ به این معنی که اختیارات قانونی نمایندگان تا کجاست؟ آیا نماینده می تواند محل اجرای پروژه را مشخص کند؟ آیا نماینده می تواند تعداد کارکنان یک دستگاه را تعیین کند؟ یا این که نماینده باید به طور کلی بودجه ای در اختیار دولت قرار دهد و انجام وظیفه ای

معین را از دولت طلب کند. این سطح تصویب در جایی باید تعریف شود. این سطح می‌تواند در نظام بودجه ریزی عملیاتی تعریف شود.

و اما در مرحله سوم که اجرای بودجه است و به دستگاه اجرایی برمی‌گردد، به نظر می‌رسد مهم‌ترین کاری که باید در قوه مجریه صورت بگیرد، اصلاح نظام مالی است. نظام مالی باید از حالت جاری به نظام تعهدی تبدیل شود. نظام بودجه ریزی عملیاتی نیازمند نظام مالی و حسابداری تعهدی است. یکی از مشکلاتی که تصمیم‌گیران با آن روبه‌رویند، این است که غالباً نمی‌دانند تصمیم‌گیران قبلی چه تصمیم‌هایی گرفته‌اند که تصمیم‌گیران جدید در قبال آن‌ها اختیاری ندارند. این یکی از مواردی است که در نظام بودجه ریزی عملیاتی باید اصلاح شود. حجم عظیم تعهدات ایجاد شده و کارهای نیمه‌تمام، اکنون به صورت معضلی بزرگ خودنمایی می‌کند.

### موانع عملیاتی کردن بودجه

۱. بزرگی حجم فعالیت دولت و کوچکی نقش بخش خصوصی

۲. بزرگی بخش نیروی انسانی در بخش دولتی

۳. پایین بودن بهره‌وری عوامل تولید

۴. گستردگی و تنوع فعالیت‌های تصمیم‌گیری اجتهادی - اقتصادی - حاکمیتی دولت

۵. ناسازی بودجه به سبب فعالیت‌ها و برنامه‌ها به دلیل محدود بودن منابع مالی دولت و وابستگی

۶. صرفه جویی و مشکلاتی مانند اثربخشی و کارایی

۷. عدم تدوین تجربه‌های گذشته به صورت مدون

۸. عدم آسیب‌شناسی نظام بودجه ریزی کشور

### دلیل انحراف از بودجه

شکاف بین اهداف و عملکرد به مسائلی فراتر از نظام بودجه ریزی دستگاه‌ها نظیر نظام تصمیم‌گیری کشور برمی‌گردد. در واقع برای بحث درباره دلایل انحراف بودجه علاوه بر نظام بودجه ریزی باید نظام تصمیم‌گیری را مورد توجه قرار داد. بررسی دلایل انحرافات مکرر و متعدد بودجه از اهداف تعیین شده باید در چارچوب مسأله تصمیم‌گیری عقلایی نظام بودجه ریزی صورت پذیرد. تصمیم‌گیری‌های بسیار مهم نظیر موزون بودجه نیازمند بهره‌گیری از تمامی اطلاعات اعم از اطلاعات موجود و گذشته است. حال آنکه در کشور ما و نیز در سایر کشورهای در حال توسعه بعضی اطلاعات مالیات‌ها و فروش سهام به طور پیوسته، بیشتر از عملکرد پیش‌بینی شده است. همچنین در بعد مصارف بودجه، اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای به طور پیوسته بیشتر از عملکرد پیش‌بینی شده است. این شرایطی است که استفاده از درآمدهای نفتی و همچنین تخصیص اعتبارات هزینه‌ای دولت به طور کلی بیشتر از درآمد پیش‌بینی شده در بودجه‌های سالانه بوده است. این مطلب به مفهوم تکرار تجربه‌های ناموفق گذشته و ناکامی‌ها در تحقق منابع و مصارف پیش‌بینی شده بودجه است که ناشی از تکرار خطای سیستماتیک است و با مباحث تصمیم‌گیری عملیاتی سازگار نیست.

اشکالات بودجه نویسی در ایران محدود به یک شخص یا یک دستگاه نیست. جردن نظام داری، اجرایی و تصمیم‌گیری ما است که دچار خطا شده نه یک شخص یا یک دستگاه. با این مقدمه کوتاه می‌توان به سراغ دلایل ناکارآمدی نظام بودجه ریزی رفت.

نظام تصمیم‌گیری بودجه در دو مؤلفه قابل تحلیل است. یکی در حوزه قوه مجریه و دیگری در حوزه قوه مقننه. به طور معمول دولت خود را ملزم به اختصاص اعتبارات بیشتر می‌داند چرا که دولت‌ها علاقه مند به پاسخگویی به نیاز مردم هستند.

## راهکارها برای اصلاح نظام بودجه ریزی

۱. وفاق ملی در سطح تصمیم‌گیران کشور
۲. اصلاح نظام تدبیر و تصمیم‌گیری در نظام بودجه ریزی
۳. مشخص شدن وظایف هر دستگاه و بودجه مربوط به آن و حذف قید و بندهای اضافی
۴. تغییرات بنیادین در بدنه قوانین و مقررات دولت و بازنگری و اصلاح
۵. بازنگری و اصلاح قانون محاسبات عمومی که به چگونگی حسابداری بودجه می‌پردازد
۶. بازنگری و اصلاح قانون استخدامی کشور
۷. شناخت منابع مالی جدید و تنوع بخشی به آن در ساختار درآمدهای دولت به غیر از نفت
۸. اولویت‌بندی فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی دولت، در بودجه عملیاتی
۹. کمی کردن نتایج فعالیت‌های کیفی و توصیفی است، شود. و اندازه‌گیری بهای تمام شده
۱۰. ایجاد نظام نظارتی بر اعتبارهای تخصیص یافته. بودجه ریزی عملیاتی

## جمع بندی

با وجود اراده دولت در اصلاح نظام بودجه ریزی کشور و تعریف و اقدام در حوزه بودجه عملیاتی، و ضرورت اصلاح نظام بودجه ریزی می‌بایست مقدم بر اهداف، استراتژی‌ها و سیاست‌ها مورد توجه قرار گیرد و آنگاه با طراحی برنامه‌های عملیاتی، اهداف و سیاست‌ها را تحقق بخشید. با این وجود این منظم و برای بهبود و تسریع در این امر توجه به نکات ذیل ضروری است:

- الف) شناسایی و احصای فعالیت و خدماتی که دستگاه‌های اجرایی ارائه می‌نند.
- ب) تعیین قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات، متناسب با کیفیت و محل جغرافیایی مشخص.
- پ) تنظیم لایحه بودجه سالانه براساس حجم فعالیت‌ها و خدمات، و قیمت تمام شده آن‌ها.
- ت) تخصیص اعتبارها براساس عملکرد و نتایج حاصل از فعالیت‌ها و متناسب با قیمت تمام شده آن‌ها.

سید عبدوسی - دکتر برنامه ریزی و بودجه

## منابع

- ۱- بازیار، منوچهر، بودجه ریزی در ایران (مسائل و چالشها) نقش سازمان مدیریت دولت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دوفصلنامه مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۸۲
- ۲- افتخاری، حمید، ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی، چالشها، چشم‌اندازها و هیبریدها، مجموعه مقالات همایش چشم‌اندازهای توسعه ایران، ۱۳۸۱
- ۳- دفتر مطالعات برنامه و بودجه، جداول شاخص‌های ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در قانون برنامه سوم توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰