

بودجه‌ریزی عملیاتی و چالش‌های موجود در بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران

تاریخ دریافت: ۹۹/۶/۲۲

تاریخ پذیرش: ۹۹/۷/۱۹

مینا احمدی پور^۱

چکیده:

هدف از این مقاله مطالعه چالش‌های موجود در بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران است که با روش توصیفی - تحلیلی صورت گرفته است و ابزار گردآوری اطلاعات از ابتدا تا انتها مبتنی بر یافته‌های کتابخانه‌ای بوده است. نتایج حاصل از مطالعات نشان داد در جهان امروز بودجه‌ریزی به صورت ابزاری مؤثر در جهت مدیریت صحیح دولت و بخش عمومی به شمار می‌آید. آگاهی مدیران و متصدیان امور از تکنیک‌های نوین بودجه‌ریزی، علاوه بر استفاده عقلایی از منابع و تخصیص بهینه آن، بستر مناسب برای رشد و کارایی دستگاه‌های دولتی را فراهم می‌آورد و نیز از اسراف و تبذیر اموال عمومی جلوگیری نموده و توزیع عادلانه و مطلوب منابع ملی را به دنبال خواهد داشت. این مقاله تلاش دارد چالش‌های موجود در بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران را، مورد تأکید قرار دهد. لذا در این نوشتار سعی شده است که پس از بیان مقدمه، به شرح مختصری در خصوص تاریخچه بودجه در ایران، به ذکر تعاریف و مفاهیم بودجه، اصول و کلیات بودجه‌ریزی عملیاتی و روش‌های مربوط به آن و مشکلات و چالش‌های موجود پرداخته و در نهایت راهکارها و پیشنهادهایی در جهت رفع مشکلات موجود ارائه گردد.

واژه‌های کلیدی: بودجه، بودجه‌ریزی عملیاتی، مشکلات و چالش‌های بودجه‌ریزی عملیاتی

۱. کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد واحد تهران مرکز، ایمیل: mina.ahmadipoor30@gmail.com

مقدمه

طبق مطالعات انجام گرفته به این مطلب پی می‌بریم که انسان در ادوار گذشته تاریخ، با تکیه بر کار و کوشش خود و با کمک گرفتن از ابزار و روش‌های در دسترس، در تلاش برای تأمین نیازهای طبیعی و ضروری خویش، از شیوه‌های بسیار ابتدایی نیز، برای نگه داشتن حساب هزینه و درآمد و موازنه ارقام مربوط به دخل و خرج روزانه خود بهره می‌برده است که به تدریج روش‌های سنتی جای خود را به شیوه‌های مدرن بودجه‌ریزی داده است. از این رو با توجه به گسترش روزافزون فعالیت‌های دولت در امور اقتصادی، اجتماعی و به ویژه پس از جنگ جهانی اول راه را به گونه‌ای هموار ساخت که امروز می‌توان برای تحلیل‌های اقتصادی مربوط به فعالیت دولت‌ها در قلمرو اقتصاد، جایگاه خاصی در نظر گرفت. امروز با مباحثی نظیر اقتصاد کلان به معنی دقیق کلمه، اقتصاد و بودجه و برنامه‌ریزی، و اقتصاد و مالیه عمومی روبرو هستیم. مباحثی که در شرایط کنونی بُعد وسیعی یافته‌اند و همچنان با گسترش اهداف و وظائف دولت‌ها، این ابعاد وسیع و وسیع‌تر می‌شوند. تحولات فوق نیاز دولت‌ها را جهت اعمال تدابیری منطقی، به خصوص اقدام به برنامه‌ریزی صحیح، تصمیم‌گیری و مدیریت علمی و ایجاد هماهنگی در امور مربوط به نیازمندی‌های جوامع مطرح ساخته است و این، نخستین وظیفه دولت را در کاربرد عملی روش‌های نوین اداره امور عمومی جامعه خود، از جمله اداره امور بودجه را به دنبال داشته است و به تبع آن، بودجه به صورت ابزاری کارآمد جهت مدیریت صحیح دولت درآمده است. استفاده از روش‌های نوین بودجه بندی، علاوه بر این که از کندی کار در دستگاه دولتی و اسراف و تبذیر اموال عمومی جلوگیری می‌کند، در پیشبرد مقاصد اجتماعی و اقتصادی نیز، بسیار مؤثر بوده و دولت‌ها از این طریق می‌توانند منابع ملی را به نحو عادلانه و مطلوب در بین اهداف مطلوب جامعه توزیع نمایند.

بیان مسأله

بی‌شک تخصیص هدفمند اعتبار به فعالیت‌های سازمانها می‌تواند ضمن شفاف سازی نحوه توزیع منابع، امکان پلایش عملیاتی و انتظار برای دسترسی به نتایج هزینه‌ها را فراهم می‌سازد. در این حوزه استفاده از روش بودجه عملیاتی گام موثری در افزایش کارایی و اثربخشی اعتبارات خواهد بود. نظام بودجه‌ریزی عملیاتی به عنوان یک نظام مدیریتی برای ارتقای کارایی و اثربخشی مصرف منابع سازمانی مورد توجه جدی دولت‌ها در سطوح ملی و محلی بوده است. در این نظام اعتبارات بودجه‌ای بر مبنای عملکرد واحدهای سازمانی در راستای تولید خروجی‌ها (محصولات و خدمات) یا همان اهداف کوتاه مدت و یا دستیابی به پیامدها و یا همان اهداف بلند مدت، تخصیصی یابد و بدین ترتیب سازمان به سمت افزایش شفافیت در نحوه مصرف منابع برای انجام فعالیت‌ها، تولید خروجی‌ها و دستیابی به اهداف و استراتژی‌ها و نیز پاسخگویی بیشتر سوق می‌یابد. بودجه به عنوان بیان مالی عملیات اجرایی مهم ترین سند مالی است که دستگاه‌های اجرایی را در دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز و انجام اثربخش وظایف خود یاری می‌کند.

نظام بودجه‌ریزی عملیاتی با هدف نتیجه محوری سعی می‌کند تا با پیوند اعتبارات بودجه‌ای به نتایج اقدامات به اهداف صرفه جویی، کارایی و اثربخشی بودجه دست یابد. در واقع تاکید بودجه عملیاتی بر صرفه جویی و اثربخشی است. هدف نهایی بودجه‌ریزی عملیاتی کمک به اتخاذ تصمیمات عقلایی درباره تخصیص و تعهد منابع دولت براساس پیامدهای قابل سنجش می‌باشد که نتایج قابل انتظار (عملکرد) دستگاه رادر طول زمان منعکس می‌کند. هدف از این مطالعه بررسی بودجه‌ریزی عملیاتی و چالش‌های آن در ایران می‌باشد.

اهداف:

- بررسی بودجه‌ریزی عملیاتی و چالش‌های آن در ایران

روش پژوهش:

با توجه به عنوان پژوهش که بررسی بودجه‌ریزی عملیاتی و چالش‌های آن در ایران می‌باشد روش مطالعه توصیفی - تحلیلی است.

سؤالات:

- ۱- بودجه‌ریزی عملیاتی چیست؟
- ۲- بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران به چه شکل است؟
- ۳- معایب و مزایای روشهای بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران چیست؟
- ۴- بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران چه چالشها ومشکلاتی دارد؟

بودجه‌ریزی عملیاتی:

بودجه‌ریزی عملیاتی روشی است برای تخصیص منابع به منظور دستیابی به اهداف برنامه‌ای و نتایج ارزیابی شده. در این روش، منابع بودجه به اهداف مورد نظر در قالب برنامه به نحوی کارا و اثربخش تخصیص می‌یابد و به عبارتی در این روش بودجه‌ریزی، عوامل صرفه‌جویی و اثر بخشی به ابعاد سنتی بودجه‌ریزی اضافه می‌گردد و باعث می‌شود تا هدف‌ها شفاف‌تر بیان و ارزیابی بودجه سهل‌تر شود.

بودجه‌ریزی عملیاتی به دنبال ایجاد پیوند میان شاخص‌های عملکرد و تخصیص منابع است. بنابراین حول دو نکته، ارتباط بودجه با نتیجه و ارتباط شاخص عملکرد و ارزیابی می‌چرخد. از آنجا که روش متداول بودجه‌ریزی، اطلاعات کافی در خصوص نتایج هزینه کرد اعتبارات و میزان اثربخشی و کارایی برنامه‌ها را به دست نمی‌دهد، و همچنین دارای افق برنامه‌ریزی کوتاه مدت بوده و محدودیت اقتدار مدیریت در کنترل هزینه‌ها و نظارت بر اجرای هر واحد را موجب می‌شود. مواجهه با این شرایط، نیاز به بهبود روشها و رویه‌های بودجه بندی‌های موجود برای افزایش هماهنگی سیستم را مطرح می‌سازد و بعد جدیدی به نام بودجه‌ریزی عملیاتی را برای

تصمیم‌گیران در مدیریت فعالیت‌های دولتی مطرح ساخته است. بودجه‌ریزی عملیاتی در واقع همان بودجه برنامه‌ایست که به نحو دقیق‌تر و روشن‌تری اجرای برنامه‌ها را از دیدگاه هزینه-فایده تجزیه و تحلیل می‌نماید.

نظریه بودجه عملیاتی یکی از فنون مهم مدیریت علمی به شمار می‌رود که اتخاذ آن باید هدف دولت قرار گیرد، ولی رسیدن به آن به همان درجه که مهم است دشوار نیز می‌باشد یعنی اتخاذ کامل و صحیح روش تنظیم بودجه بر حسب عملیات مستلزم مطالعات و بررسی‌های دقیق‌تری می‌باشد.

رشد و توسعه از جمله هدف‌هایی است که هر اقتصادی آن را دنبال می‌کند و برای رسیدن به این مهم باید زمینه لازم را مهیا نماید. در این تلاش، امکانات بالقوه باید شناسایی شود، همه اجزا وابسته به آن مشخص شده و به شکل متناسب رشد نمایند. از آنجا که در کشورهای در حال توسعه دولت نقش فزاینده‌ای در توسعه اقتصادی جامعه دارد، مدیریت امور مالی (که شامل بودجه دولت، حسابداری و حسابرسی و اداره امور مالیات می‌شود) برای بسیج و تدارک منابع مورد نیاز و استفاده کارا از این گونه منابع برای رشد و توسعه اقتصادی ضروری است.

بودجه‌ریزی در ابتدا به صورت سنتی بود که البته به مرور زمان کاستی‌های موجود در آن آشکار شد و سیاستمداران و قانونگذاران را برآن داشت که به فکر راه‌های بهتری برای بهبود آن باشند، از جمله کاستی‌های آن در بسیاری از کشورها این بود که روش‌های تنظیم بودجه و امور مالی، قدیمی و تا حدی خشک و محدود بوده، تمرکز بیش از اندازه، بایگانی‌های مکرر اسناد و نظارت‌ها و ترازگیری‌های بیشمار باعث می‌شد که فرایند اجرای بودجه با کندی و تأخیر صورت گیرد، بنابراین مهم است که ساده و عقلایی نمودن و شفاف سازی روش‌های مالی از اولویت بسیار بالایی برخوردار گردد.

بودجه‌ریزی عملیاتی برای تحقق اولویت‌های کنونی، اجرای تعهدات و برآورده ساختن نیازهای آینده کمک شایانی می‌کند. برای استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی باید طبق طرح کلی ویژگی‌های بودجه‌ریزی عملیاتی مطلوب، عناصر اصلی و فرعی که در مسیر قرار دارد شناسایی شود. با این تفاسیر این تحقیق به دنبال دستیابی به مهمترین موانع و مشکلات پیاده سازی بودجه‌ریزی عملیاتی در سازمان‌های دولتی می‌باشد. روش تهیه بودجه سنواتی دولت در ایران، عقب افتاده و ناقص است و نیاز به اصلاحات اساسی دارد. ساختار بودجه اکنون به گونه‌ای است که به راحتی هزینه ساز است، یعنی منابع واقعی را از منابع غیرواقعی و تورمی تفکیک نمی‌کند و شامل، کامل، مانع و متعادل نیست.

بودجه‌ریزی رایج در دستگاه‌های دولتی ایران، براساس حفظ سقف هزینه‌ها صورت می‌گیرد، یعنی هر دستگاه، بودجه سال جاری خود را عیار قرار داده و سپس بدون انجام هیچگونه ارزیابی از عملکرد سال قبل بدون تعیین هزینه واقعی هر واحد از تولید کالا یا خدمات با در نظر گرفتن نرخ تورم در کشور و سایر متغیرهای احتمالی در هزینه‌ها، درصدی را به درآمدها و هزینه‌های سال جاری اضافه می‌کند و به عنوان پیش‌بینی بودجه سال آینده خود به دولت ارائه می‌دهد. زبان

ناشی از روش متداول در این است که اگر دستگاهی در گذشته بودجه زیادتری نسبت به نیازهای واقعی خود از بودجه کل کشور می‌گرفت، سال آینده نیز این روند ادامه پیدا می‌کرد و به همین اندازه مردم را از برخوردار شدن از کالا و خدمات دستگاه‌های دیگر با بودجه کمتر محروم می‌نمود. پس بودجه‌ریزی متداول در ایران فاقد توجیهات علمی و قانونمندی‌های لازم و رایج در کشورهای پیشرفته است. زیرا بدون توجه به سئوالاتی از قبیل: بیان کار دستگاه چگونه بوده است؟، نتایج حاصل از فعالیت دستگاه دولتی چگونه و با چه کارایی نصیب مردم شده است؟، آیا ارزش فعالیت دستگاه‌های دولتی، در برابر هزینه‌های واقعی که صرف ایجاد آن‌ها شده است، توجیه پذیر است؟، آیا با نگهداری سقف هزینه‌ها می‌توان خدمات بیشتری، با کیفیت بالاتر و اتلاف وقت کمتری به مردم عرضه کرد؟، تنظیم می‌شود؛ و بالاخره این که، در بودجه دستگاه‌های دولتی ایران؛ استمرار حیات دستگاه‌ها مطرح است، نه ضرورت‌های واقعی جامعه، لذا بررسی موضوعاتی از قبیل هدف یا اهداف و فلسفه وجودی، توجیهات قانونی ناظر بر تهیه بودجه عملیاتی برای دستگاه‌های دولتی، مورد توجه و بازنگری قرار نمی‌گیرد و به این موضوع نمی‌پردازد که آیا با توجه به عملکرد دستگاه‌های دولتی، ادامه حیات دستگاه‌های خاصی به صورت فعلی می‌تواند نیازهای اجتماعی اعلام شده در اهداف آن را برآورده نماید؟ به عبارت دیگر به این امر توجه نشده که باید واحد کار دستگاه تعریف شود و بر حسب آن، عملکرد دستگاه به عدد و رقم تبدیل گردد و هزینه‌های واقعی ناشی از هر واحد کار دستگاه مورد محاسبه قرار گیرد؛ و نیز به این موضوع که اگر بخش خصوصی می‌تواند همین خدمات را بهتر و با هزینه کمتری ارائه دهد، آن را جانشین دستگاه دولتی بکنند تا از منابع ملی بهتر استفاده شود بهایی داده نشده است. در حالی که می‌دانیم بودجه‌ریزی، بر پایه صرفه جویی در مصرف منابع استوار است.

بودجه‌ریزی عملیاتی بر پایه صرفه جویی در مصرف منابع استوار است. اگر این بررسی‌های اقتصادی، در فرآیند تهیه بودجه عملیاتی منظور گردد، مشاهده خواهد شد که بسیاری از دستگاه‌ها و ارگان‌های دولتی موجود و همچنین، برنامه‌ها و عملیات آن‌ها به صورت موازی و یا تحمیل شده بر منابع کمیاب کشور هستند و اگر زمانی در آینده بودجه گذار بتواند کمیت و کیفیت وظیفه هر دستگاه دولتی را برای سال آینده پیش‌بینی کند و هزینه واحد هر یک از عملیات را همراه با مدت زمان لازم برای اجرای آن‌ها، بطور واقع بینانه در بودجه تعیین کند، در آن زمان به بودجه‌ریزی عملیاتی دست خواهیم یافت.

چند سالی است که بودجه در ایران از نظام برنامه‌ای تبعیت می‌کند. البته همانطور که اشاره خواهد شد، تنظیم بودجه به روش برنامه‌ای نمی‌تواند غایت نظام بودجه‌ریزی باشد بلکه تنها شروع فرایند برای سیستم بودجه بندی عملیاتی محسوب می‌شود. به عبارت دیگر تهیه بودجه برنامه‌ای مقدمه بودجه عملیاتی خواهد بود. همچنین در مقام مقایسه بودجه عملیاتی با بودجه برنامه‌ای نیز می‌توان بیان داشت که بودجه برنامه‌ای فقط به منظور راهنمایی مدیران سازمان‌های دولتی در اداره امور عمومی و اخذ تصمیم، مفید واقع می‌شود. در حالی که، بودجه عملیاتی علاوه بر راهنمایی عملکرد کلیه واحدهای سازمانی و کارکنان مؤسسات، ادارات دولتی را نیز کنترل می‌کند.

بودجه‌ریزی عملیاتی، دولت را قادر به پاسخگویی بهتر به مردم می‌سازد، دولت می‌تواند در باره برنامه‌های خود به مردم توضیح دهد، مثلاً کدام برنامه را به منظور ایجاد چه اهدافی (امور-فصل- برنامه) و با کدام کیفیت انجام داده است و نتایج به دست آمده کدامند. همینطور، دستگاه‌های دولتی می‌توانند اعمال مدیریت بهتری در انجام برنامه بنمایند و کیفیت کالاها و خدمات را بالاتر ببرند. در شرایط مطلوب، هدف آن است که دستگاه‌های دولتی بتوانند از هر یک ریال هزینه انجام شده حداکثر استفاده را به نفع مردم کسب نمایند. می‌توان به جرأت ادعان داشت که بودجه‌ریزی عملیاتی این نیازها را بهتر برآورده می‌سازد.

روش‌های تهیه و تنظیم بودجه- روش‌های بودجه‌ریزی

بودجه دارای دو طرف است یک طرف «درآمد» و طرف دیگر «هزینه». بودجه‌ریزی زمانی موفقیت آمیز خواهد بود که در آغاز هر یک از دوطرف با دقت بسیار و صحت هر چه بیشتر پیش‌بینی گردد. زیرا برآورد ارقامی که پایه و اساس درستی نداشته باشد در عمل با انحراف قابل توجهی مواجهه شده و دسترسی به هدف‌ها را مشکل خواهد ساخت. از این رو برای پیش‌بینی درآمدها و برآورد هزینه‌ها روش‌های مختلفی شناسایی و به کار گرفته شده که به شرح آن پرداخته می‌شود.

الف- روش‌های پیش‌بینی درآمدها

پیش‌بینی منطقی و اصولی و دقیق درآمدهای دولت اهمیت بسیار دارد چون تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی روی

هزینه‌های دولتی در درجه اول تابع درآمدها و توان مالی دولت است. زیرا نیازمندیهای دولت نامحدود و منابع و امکانات او محدود می‌باشد از این رو لازم است در آغاز مجموع درآمد حاصل از منابع گوناگون پیش‌بینی گردیده و سپس چگونگی توزیع درآمد پیش‌بینی شده بین نیازمندی‌های مختلف از طریق برآورد هزینه مشخص گردد. برای پیش‌بینی درآمدها روش‌های گوناگون ابداع که مورد استفاده قرار گرفته است؛ که در زیر به چهار روش متداول اشاره خواهد شد:

۱- روش سال ماقبل آخر

این روش در سال ۱۸۲۳ در فرانسه مورد استفاده قرار گرفت و براساس این روش پیش‌بینی درآمدهای سال آینده تحقق یافته سال گذشته مبنای قرار می‌گیرد. یعنی درآمد سال آینده باید دقیقاً برابر درآمد قطعی سال گذشته «ماقبل آخر» باشد. برای مثال پیش‌بینی درآمد سال ۱۳۸۵ باید برابر درآمد قطعی سال ۱۳۸۴ باشد.

این روش در اواخر قرن ۱۹ در فرانسه ارائه شد. به دلیل سادگی و قابلیت فهم از روشهایی است که به صورت گسترده پذیرفته شده است. و مطابق این روش، حد متوسط افزایش (یا کاهش) هر یک از انواع درآمدها از سالی به سال دیگر، در خلال یک دوره پنج ساله یا هفت ساله محاسبه شده و پس از به دست آوردن روند افزایش (یا کاهش) مزبور، میانگین آن را به درآمد سال ماقبل

آخر اضافه می‌کنند.

۲- روش پیش‌بینی مستقیم

این روش در آغاز در انگلستان معمول شد. کارشناسان با مطالعه و تجزیه و تحلیل سیاستها و گرایش‌های اقتصادی دولت، درآمدهای تحقق یافته سالهای پیش و دیگر آمارها و اطلاعات مربوط و بررسی اثر عوامل گوناگون را به هر یک از انواع درآمدها و همچنین با تکیه به تخصص و تجارب و آگاهی خویش اقدام به پیش‌بینی درآمد برای سال آینده می‌نمایند. برای مثال برای پیش‌بینی درآمد، مالیات بر درآمد شرکتهای دولتی، میزان افزایش یا کاهش درآمد را با توجه به سیاست دولت در جهت گسترش و توسعه ویا تعدیل و کاهش تعداد شرکتهای دولتی، سیاست حمایت و بخشودگی مالیاتی و نیز روند رشد نرخ تولید کالا و خدمات بوسیله این شرکتهای با استفاده از تجارب علمی کارشناسان محاسبه و در پیش‌بینی لحاظ می‌گردد.

۳- روش سنجیده منظم

این روش که عملاً پس از جنگ دوم جهانی مورد استفاده قرار گرفت، اوضاع و احوال اقتصادی کشور با استفاده از تکنیک‌ها و روش‌های آماری مرتبط به هر یک از انواع درآمد و در نظر گرفتن سیاست اقتصادی دولت، درآمدها پیش‌بینی می‌شود. در این روش از انواع روشهای آماری مانند تعیین همبستگی و محاسبه ضریب آن، سری‌های زمانی و دیگر تکنیک‌ها و فرمول‌های خاص استفاده می‌شود. از آنچه که در بالا گفته شد برمی‌آید که بطور کلی می‌توان پیش‌بینی درآمد را تابع اصول زیر دانست:

- ۱- سیاست‌های مالی و اقتصادی دولت و مقررات مربوط
- ۲- مبالغ وصول شده درآمد در سال مورد نظروسالهای پیش
- ۳- تجزیه و تحلیل وضع دوران‌های اقتصادی و تعیین همبستگی آنها با مقدار درآمد ها
- ۴- اظهار نظر و قضاوت کارشناسان

ب- برآورد هزینه‌ها

بخش دیگر بودجه به برآورد هزینه‌ها مربوط می‌شود؛ در پی تحولاتی که در سالهای گذشته در بودجه‌ریزی پدید آمده است. زمانی که اساس بودجه‌ریزی را کنترل مالی تشکیل می‌داد، هزینه محور اصلی بودجه‌ریزی بوده و بعد که بودجه‌ریزی به خدمت مدیریت درآمد روشهای بودجه‌ریزی برنامه‌ای و عملیاتی روی کار آمد. اینک به شناسایی هر یک از روش‌های برآورد هزینه پرداخته می‌شود.

۱- بودجه متداول

بودجه متداول را می‌توان قدیمی ترین بودجه‌ریزی دانست در این نوع بودجه‌ریزی، هزینه‌های هر دستگاه اول به تفکیک فصول وموارد هزینه تقسیم بندی می‌شود. در بودجه متداول مقدار کالا و خدمات برحسب قیمت آنها در قالب مواد هزینه نشان داده می‌شود ولی معلوم نیست که کالاها و خدمات مزبور برای چه برنامه‌ها و عملیاتی پیشنهاد شده است. در بودجه متداول، برآورد هزینه‌ها

معمولاً بر مبنای هزینه‌های سال ما قبل آخر و نیمه اول سال جاری انجام می‌شود. و تغییرات حجم کار در پیش‌بینی هزینه دقیقاً مورد بررسی قرار می‌گیرد در ایران هم تا سال ۱۳۴۳ که بودجه در وزارت دارایی تهیه می‌شد به صورت متداول تنظیم می‌گردید، پس از آن تهیه بودجه به سازمان مدیریت محول گردید، بودجه بصورت برنامه‌ای درآمد. در این نوع بودجه ریزی طبقه بندی و مواد هزینه محور اصلی تهیه و تنظیم بودجه به شمار می‌آید.

۲- بودجه ریزی افزایشی

این روش با شیوه تغییرات جزئی در تصمیم‌گیری انطباق دارد. طبق این روش، برای تصمیم‌گیری جدید، به تصمیم‌هایی که قبلاً در زمینه مورد نظر گرفته شده مراجعه نموده و با توجه به نیازهای موجود، تغییرات جزئی در آنها بوجود می‌آورد. در این سبک بودجه ریزی، حجم عملیات دستگاه را ثابت فرض می‌کنند و سپس افزایش یا کاهش هزینه‌ها در برابر حجم عملیات ثابت، مقایسه و برآورد می‌نمایند که به «نگه داشت سطح عملیات» موسوم است. در صورتیکه بودجه حجم عملیات توسعه یابد یا وظیفه جدیدی به دستگاه اجرایی محول گردد، آثار مالی آن به تفکیک در بودجه منظم خواهد گردید. در این روش، در برآورد هزینه‌های سال بعد، یعنی سال بودجه بسیار مؤثر بوده و می‌توان بعنوان یک ابزار سریع در تخمین و برآورد هزینه‌ها کمک شایان توجهی نماید.

۳- بودجه برنامه‌ای

در بودجه برنامه‌ای عملیات دستگاه اجرایی به شکل برنامه کار تنظیم می‌شود به طوریکه براساس آن، کارهای این دستگاهها حسب هدف‌های اساسی، طرح‌ها یا فعالیت‌های مهم آن مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته و ارزش پولی مخارج آنها برآورد و پیش‌بینی می‌گردد، پیشینه تاریخی بودجه برمی‌گردد به تشکیل کمیسیون هوور. در سال ۱۹۴۹ میلادی به دستور رئیس جمهوری وقت آمریکا مأمور انجام بررسی‌های لازم برای اصلاح مدیریت در سازمانهای دولتی شده بود. کمیسیون یاد شده اعلام کرد:

ما توصیه می‌کنیم که تغییرات اساسی در طرز تنظیم بودجه به دولت مرکزی داده شود؛ بودجه جدید که ما آن را بودجه برنامه‌ای می‌نامیم براساس وظایف، طرح‌ها و فعالیت‌های دولت تنظیم می‌گردد. چنانچه نظریه بودجه برنامه‌ای مورد قبول واقع شود، هر یک از سازمانهای دولتی مجبور می‌گردد عملیات خود را به چند برنامه اساسی تقسیم نماید. البته حدود برنامه‌های مزبور باید وسیع باشد ولی بدیهی است که فعالیت‌های متنوع و غیر مشابه نباید تحت برنامه واحد منظور گردند. در همه حال لازم است یک برنامه برای «امور عمومی» که مربوط به تمامی دستگاه می‌شود اختصاص یابد. هر برنامه وسیع به نوبه خود به فعالیت‌های متعدد تقسیم می‌گردد. برآورد هزینه بر مبنای فعالیت‌های مزبور تعیین می‌گردد. مخارج هر برنامه یا فعالیت به تفکیک مواد هزینه برآورد می‌شود. برآوردهای مزبور در صورت امکان، باید متکی بر ارقام و آمار هزینه عملیات باشد. در بودجه متداول، بودجه دستگاه اجرایی به تفکیک فصول و مواد هزینه تنظیم می‌گردد. مانند هزینه‌های پرسنلی، هزینه‌های اداری، و یا هزینه‌های سرمایه‌ای و عملیات که اجرای آنها

مورد نظر است که در بودجه منعکس نمی‌شود اما در روش بودجه برنامه‌ای این مواد هزینه در داخل برنامه و یا فعالیت تهیه و تنظیم می‌شود. بدین ترتیب کلیه کارهای سازمانهای دولتی به چند وظیفه اصلی و هر وظیفه اصلی به چند وظیفه فرعی، و این وظایف به تعدادی برنامه تقسیم شده و فعالیت‌هایی که در داخل برنامه‌ها باید انجام شود مشخص شده و این بار مواد هزینه در داخل برنامه یا فعالیت تهیه و تنظیم گردیده و سپس اعتبار مورد نیاز هر برنامه را جداگانه براساس مواد هزینه تهیه و تنظیم می‌نمایند، با این کار ضمن اینکه هدف از اجرای هر برنامه مشخص و روشن می‌شود، مخارج لازم نیز برای اجرای آنها پیش‌بینی و در بودجه منظور می‌گردد. در روش بودجه متداول در زمان رسیدگی بودجه بوسیله پارلمان، ضابطه و معیاری برای قضاوت دقیق تهیه بودجه وجود ندارد.

۴- بودجه عملیاتی

حقیقت این است که خط روشنی نمی‌توان میان بودجه برنامه‌ای و بودجه عملیاتی رسم کرد زیرا در واقع بودجه عملیاتی مرحله پیشرفته‌تری از بودجه برنامه‌ای است. بعضی از نویسندگان از جمله واترسون حتی این دو اصطلاح را بطور مترادف آورده اند. گفتیم که اولین بودجه برنامه‌ای عبارتست از تقسیم بندی وظائف و عملیات دولت در قالب برنامه‌ها و فعالیت‌های مشخص است. و نیز گفتیم که مواد هزینه که در بودجه متداول در قالب وزارتخانه یا سازمان شکل می‌گرفت در بودجه برنامه‌ای در قالب برنامه و فعالیت تهیه می‌شود. اگر این امر را پایان بودجه برنامه‌ای بدانیم، وظیفه بودجه عملیاتی از این نقطه شروع میشود؛ عبارت دیگر بودجه برنامه‌ای و عملیاتی تا این مرز باهم مشترک هستند، درحقیقت؛ بودجه عملیاتی بدون پیمودن طریق بودجه برنامه‌ای موضوعی نداشته و مصداق نمی‌یابد.

تاریخچه

بودجه به معنای کیسه یا انبان چرمی در فرانسه گرفته شده است که وزیر دارایی وقت آن زمان درآمدهای اخذ شده و مالیات‌ها را در آن کیسه نگهداری می‌نموده است. تقریباً معنا و مفهوم آن همانند کلمه بانک و بانکو در ایتالیا بوده است. نظریه تنظیم بودجه بر حسب برنامه در سال ۱۹۴۹ توسط کمیسیون (هوو) که مامور اصلاح مدیریت سازمانهای حکومت مرکزی در آمریکا گردیده بود، مطرح گردید که بودجه‌های مالی و برنامه‌های دستگاههای دولتی نمونه این بودجه است.

الف. تاریخچه بودجه در ایران:

قبل از مشروطیت، نظارت مردم در حداقل بوده است و شاه در رأس حکومت قرار داشت به طوری که در دوران سلطنت پادشاه صفوی تمام درآمدها و عواید کشور در اختیار شاه بود و تمام مخارج نیز به فرمان و تصویب شخص او صورت می‌گرفت. خزانه دولت و آن چه از مالیات‌های گوناگون و عواید مستقیم و غیرمستقیم و درآمدهای رسمی یا اتفاقی به خزانه وارد می‌شد، به شخص شاه تعلق داشت و میان عواید دولت و سلطنت امتیاز و تفاوتی نبود. مردم صاحب مجلس

و پارلمان نبودند. شاه شخصی به نام وزیر دفتر (وزیر مالیه) را مأمور می‌ساخت تا بودجه کشور را تنظیم کند. در هر استان و شهری مسوؤل دولت به نام مستوفی بود که دفاتری به نام کتابچه داشت. بودجه مرکز و شهرستان‌ها به وسیله مستوفیان تهیه می‌گردید. بودجه هر شهرستان عنوان کتابچه آن شهرستان را داشت. مسوؤل هر کتابچه در مرکز یک نفر مستوفی بود و ممکن بود یک مستوفی کتابچه چند شهرستان را تهیه کند. این مستوفیان عده‌ای کارمند داشتند که به «میرزا قلم‌دان» مصطلح بودند و کارشان ثبت و نگهداری دفاتر بود. رئیس مستوفی‌ها، مستوفی‌الممالک بود که وزیر مالیه بود. با انقلاب مشروطه، در زمینه بودجه قوانینی رواج یافت که عمدتاً از قوانین بودجه فرانسه نشأت می‌گرفت. بر طبق قانون اساسی و متمم آن ظاهراً مجلس محور قدرت قرار گرفت و تصویب بودجه به مجلس واگذار شد. در ایران اولین بودجه کشور را به روش جدید، پس از مشروطیت، مرحوم صنیع‌الدوله هدایت، وزیر مالیه در سال ۱۲۸۹ هجری شمسی تهیه نمود و چون نامبرده قبل از پیشنهاد بودجه به مجلس شورای ملی در دوره دوم مورد سوء قصد قرار گرفت، وزیر بعد از او بودجه تهیه شده بنام او را به مجلس دور دوم پیشنهاد کرد. این بودجه علاوه بر اینکه با دقت و صداقت خاصی تهیه شده بود، دارای مقدمه مفصلی است که اصول مربوط به تهیه بودجه را در کشورهای دارای حکومت دموکراسی توصیف کرده و همچنین فواید چنین ترتیبی را برای نمایندگان و عموم مردم تشریح کرده است.

با توجه به تاریخچه و سیر تحولات بودجه ملاحظه می‌شود که بودجه از آغاز پیدایش تا کنون از لحاظ معنی و مفهوم، شکل و محتوی و حدود و شمول آن، دستخوش تغییر و تحول بسیاری شده است به همین سبب تعریف بودجه به آن سان که در برگیرنده تمام مفاهیم آن در ادوار گذشته و حال باشد بسیار دشوار و شاید غیر ممکن است.

ضرورت بودجه‌بندی

بودجه‌بندی را فرآیند تخصیص منابع محدود به نیازهای نامحدود می‌دانند. مجموع کوشش‌هایی که صرف تدوین بودجه و تخصیص منابع می‌شود به منظور حداکثر استفاده از منابعی است که معمولاً در حد کفایت نبوده و به اصطلاح اقتصادی کمیاب هستند. بنابراین در راه رسیدن به اهداف مطلوب ضرورت دارد به نحوی از هریک از منابع محدود استفاده گردد که در تبدیل کل منابع به پول بتوان گفت با حداقل هزینه، حداکثر استفاده به عمل آمده است. بودجه هدفها و راهبردها را به صورت عبارتهای مالی درآورده و راه اجرای برنامه و کنترل پیشرفت آنها را مشخص می‌نماید.

به ۳ دلیل عمده به بودجه بندی نیازمندانند: ۱- نشان دادن مفهوم مالی برنامه‌ها ۲- شناساندن منابع مورد نیاز اجرای برنامه‌ها ۳- بدست آوردن معیارهای سنجش، نظارت و کنترل نتیجه‌ها در مقایسه با برنامه‌ها بطور

کلی نظام بودجه‌ریزی عملیاتی دارای ۳ مشخصه می‌باشد:

۱- چارچوب بودجه باید به نحوی باشد که تصمیم‌گیری و الویت بندی را تسهیل کند.

۲- ساختار بودجه باید به نحوی باشد که پاسخگویی را تقویت کند.

۳- ساختار برنامه در یک راهبرد وسیع‌تر تعریف شده و به اهداف جزئی محدود نمی‌شود. بودجه‌ریزی عملیاتی یک مفهوم در حال گذار بوده که مراحل تکامل آن به شرح زیر قابل تبیین است:

۱- بودجه عملیاتی نمایشی: در این نظام تنها به تهیه فرم‌های مربوطه و شناسایی خدمات سازمانها و تعیین قیمت تمام شده بسنده می‌شود و مایشی از بودجه عملیاتی شکل می‌گیرد.

۲- بودجه عملیاتی خروجی محور: در این نظام بودجه‌ریزی عملیاتی، سازمان اقدام به شناسایی خروجی‌ها (محصولات و خدمات) و نیز فعالیت‌هایی که منجر به تولید این خروجی‌ها می‌شود، می‌پردازد.

۳- بودجه عملیاتی پیامد محور: در این نظام بودجه‌ریزی عملیاتی، سازمان تلاش می‌کند در کنار شناسایی خروجی‌ها و فعالیت‌ها و شناسایی پیامدها (اهداف بلند مدت) نیز اقدام کند.

اصول بودجه:

در این مبحث به چند اصل که علمای کلاسیک اقتصاد از دیرباز برای تهیه و تنظیم بودجه به آن اعتقاد داشتند و ضمناً از دیگر اصول از اهمیت بیشتری برخوردار بودند اشاره خواهد شد:

۱- اصل سالانه بودن بودجه:

پیش‌بینی، چنانکه دیدیم عنصری مهم در ذات بودجه است و هر پیش‌بینی باید به ناچار در بُعد زمان انجام گیرد پس بودجه را نیز باید بُعد و ظرف زمانی باشد. به بیان دیگر هر برنامه‌ای باید آغاز و پایانی داشته باشد. و این فاصله زمانی در اختیار ماست که به طور متعارف سال را پذیرفته و آن را اصل سالانه بودن بودجه می‌نامیم.

۲- اصل تعادل بودجه:

صاحب‌نظران اقتصاد و از جمله لیبرال‌ها اعتقاد داشتند که بودجه دولت، نه باید کسری داشته باشد و نه اضافه و از همین جا اصل تعادل پدید آمد. اما موضوعی که در این جا باید بدان اشاره شود این است که گاهی اوقات با توجه به شرایط و اوضاع و احوال اقتصادی، درآمد دولت کمتر از هزینه‌های او پیش‌بینی می‌شود و در این صورت بودجه تعادل خود را از دست می‌دهد و دولت با کسری بودجه مواجه خواهد گردید. روشن است که از نظر فنی باید در لایحه بودجه طرز تأمین این کسری تعیین و به دستگاه مقننه پیشنهاد شود و الاً بودجه مفهوم خود را از دست می‌دهد. از این رو در مباحث پیش رو سعی خواهیم کرد که راه حل‌های ممکن در خصوص برطرف نمودن کسری بودجه را نیز مطرح نماییم.

ضمناً اگر بودجه اضافه درآمد داشته باشد که این حالت در اقتصاد بسیار نادر است، باید دولت در لایحه تقدیمی ترتیب استفاده از این اضافه درآمد را تعیین کند. این اضافه درآمد معمولاً به مصرف بازپرداخت قروض دولت می‌رسد و یا در صندوق ذخیره می‌شود تا در هنگام بحران‌های اقتصادی از آن استفاده شود. از اصل تعادل به اصل تقدم درآمد بر هزینه نیز می‌رسیم. بموجب

این اصل، درآمد از نظر بودجه نویسی مقدم بر هزینه است به این معنا که نخست باید اندازه و حجم درآمد و دیگر منابع تأمین اعتبار را معلوم ساخت و سپس در محدوده آن هزینه‌های دولت را برآورده و معین کرد به نحوی که بودجه متعادل گردد.

۳- اصل وحدت بودجه:

می دانیم که انجام کارهای اجتماعی و اقتصادی هر جامعه به عهده دو بخش عمومی و خصوصی محول می‌گردد؛ از این رو کمال مطلوب آن است که هر یک از این دو بخش برای کار خود در دوران معینی نقشه و برنامه‌ای داشته باشند تا بتوان با سنجش و ارزیابی عملیات خود از دوباره کاری‌ها جلوگیری نمایند و با منابع و امکانات موجود بهترین و با صرفه ترین راه‌ها را برای نیل به هدف‌های جامعه برگزینند. البته باید به این موضوع اذعان نمود که ما بر تمام برنامه‌ها و فعالیت‌های بخش خصوصی دسترسی نداشته‌ایم لذا هم خود را باید به بخش عمومی (دولت) معطوف نموده و سنجش و ارزیابی را هر چه دقیق‌تر باید انجام دهیم و از دوباره کاری‌ها بپرهیزیم. این موضوع پایه و اساس اصل وحدت را تشکیل می‌دهد. بر اساس این اصل تمام برنامه‌ها، فعالیت‌ها و طرح‌های دولت و نیز تمام درآمدها و هزینه‌های آن و اجباراً بودجه تمام دستگاه‌ها باید در یک جا نوشته و برای رسیدگی و تصویب و آگاهی همگان ارائه شود.

۴- اصل شمولیت بودجه یا تفصیل بودجه:

بنا بر این اصل دولت موظف است بودجه را به صورت ریز و به تفصیل تهیه و تنظیم کند و به مجلس ببرد و برای آگاهی عمومی اعلام دارد. اگر این تفصیل نباشد امر اساسی نظارت همگان بر مخارج مملکتی تحقق نمی‌یابد و مردم و مجلس نمی‌توانند از کم و کیف هزینه‌ها آگاه شوند. در گذشته در ایران بودجه به مجلس می‌رفت و تصویب می‌شد و بعد بودجه‌های تفصیلی توسط کمیسیون بودجه مجلس جداگانه تصویب می‌گشت ولی با ایجاد روش و نظام نوین بودجه‌نویسی در سال ۱۳۴۴ همه بودجه یکجا تقدیم مجلس گردید.

۵- اصل کاملیت بودجه:

بنا بر این اصل باید ارقام درآمد و هزینه به صورت کامل و به شکل ناخالص نوشته شوند نه این که با هم تهاتر شوند. عدم رعایت این اصل با اصل مالیه عمومی (اصل تمرکز عایدات) تناقض خواهد داشت.

۶- اصل تخصیص و انعطاف‌پذیری بودجه:

بر طبق این اصل تمام ارقام منظور در بودجه باید به همان وضع و ترتیبی که در بودجه تعیین و اجازه داده شده و وصول یا به مصرف برسد و هر رقم اعتباری که برای هزینه‌ای در بودجه پیش‌بینی و منظور شده است طبق این فصل فقط برای همان هزینه قابل مصرف است و نمی‌توان آن را مگر با استثنائاتی و طبق مقررات و پیش‌بینی‌های قانونی به کار دیگری زد. البته اصل تخصیص و انعطاف‌پذیری برای کشورهای مختلف متفاوت است و هر کشوری بر اساس نیازها و اوضاع و احوال خود درجه‌ای از تخصیص را به اندازه‌ای از انعطاف‌پذیری مخلوط می‌کند و می‌آمیزد و از اختلاط آن‌ها متناسب ترین شکل را برای خود بوجود می‌آورد مثلاً در مواردی که

اوضاع و احوال اقتصادی دچار نوسان‌های شدید و غیر منتظره است انعطاف‌پذیری بودجه بیشتر مطلوب و مورد نیاز است.

عناصر بودجه‌ریزی عملیاتی:

برنامه‌ریزی برای بودجه بندی زمانی شروع می‌شود که سازمان اهداف خود را بصورت قابل سنجش شناسایی نماید. این اهداف نتایج قابل سنجش که در طی یک دوره زمانی معین قابل حصول است را مشخص می‌کند. از طریق این اهداف سازمان استراتژی‌هایی را تدوین می‌کند و با استفاده از این استراتژی‌ها روشها و شیوه‌هایی که سازمان برای دستیابی به اهداف خود استفاده می‌کند تعیین می‌شود.

به منظور اطمینان از اینکه برنامه عملیاتی خوب تهیه و می‌تواند به طور موثر اجرا شود لازم است که مسئولیت و پاسخگویی برای اجرای عملیاتی تعیین شود. یک چارچوب زمانی برای تکمیل برنامه عملیاتی تهیه و تنظیم شود. برنامه عملیاتی به شکل فعالیتها یا اهداف جزئی تقسیم بندی شود. شاخص‌هایی برای سنجش و پایش عملکرد در جهت اجرای استراتژیها و برنامه‌های عملیاتی مورد نظر تهیه شود، بودجه‌ای تهیه شود که اولویت‌های منابع و تعیین اقدامات هزینه یابی برای اجرای استراتژیها، برنامه‌های عملیاتی و نتیج را شامل شود.

عناصر بودجه‌ریزی عملیاتی عبارتند از: ۱- در برگیرنده تمامی عناصر بودجه‌ریزی خروجی ۲- در برگیرنده شاخص‌های شفاف عملکردی و نظام‌های ارزیابی عملکرد ۳- در برگیرنده پاسخگویی در سطح بالاتر به همراه پاداش‌ها و مجازات مربوط ۴- اهداف قابل سنجش ۵- استراتژیها ۶- برنامه‌های عملیاتی و معیارهای سنجش عملکرد ۷- الویت بندی و تخصیص منابع ۸- ارزشیابی، بازنگری، ارزیابی و گزارش نتایج. طی سالیان اخیر دولت مکلف به انجام اقدامات لازم برای اصلاح بودجه‌ریزی شد که از محورهای اساسی این اصلاح، تهیه و تنظیم بودجه به روش عملیاتی است. نظام بودجه‌ریزی کشور به دلایل ذیل ناکارآمد بوده است. اساس برنامه‌های دستگاههای اجرایی را طبقه بندی عملیاتی شامل امور، فصول و برنامه‌ها تشکیل می‌دهد. بر اساس این طبقه بندی برنامه‌های دستگاهها از بطن برنامه‌های بلند مدت دستگاهها که باید بر اساس برنامه بلند مدت تهیه شود، تضمین نمی‌شود و هیچ ارتباطی با الویت و وظایف و ماموریت‌های سازمانها که ممکن است سال به سال تغییر کند ندارد. طبقه بندی عملیاتی با برنامه‌های پنجساله کشور ارتباطی برقرار نمی‌کند و بدلیل عدم ارتباط با برنامه‌های دستگاهی و کلی بودن این طبقه بندی پاسخگویی دستگاهها را مبهم ساخته و سهم دستگاههای اجرایی در اجرای برنامه‌ها شفاف نیست. هزینه‌ها در برنامه‌ها بر اساس طبقه بندی هزینه نه بر اساس شیوه‌های هزینه‌یابی غیرممکن است. طبقه بندی عملیاتی در واقع شکل ظاهراً برنامه‌ای طبقه بندی هزینه هاست و اختیارات مدیریتی در طبقه بندی عملیاتی و هزینه‌ای به دلیل عدم شفافیت خروجی‌ها و نبود برنامه‌های دستگاهی مشخص، قابل تبیین و تعریف نیست.

روش بودجه‌ریزی دولتی در ایران بسیار قدیمی است و پاسخگوی نیازهای جامعه در حال

توسعه ما نیست. بودجه‌ریزی فعلی که روش متداول یا افزایشی نیز به آن گفته می‌شود ناقص و ناکارآمد است. در این روش بیشتر روی هزینه‌ها یا داده‌ها تاکید می‌شود و ستاده‌ها کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد. روش فعلی فقط ۵۰ درصد مساله یعنی اختصاص اعتبارات را می‌بیند و ۵۰ درصد مهمتر را نادیده می‌گیرد. دولت باید بتواند بطور دقیق در قبال تخصیص اعتبار به دستگاههای زیر مجموعه خود، اهداف و وظایف مورد انتظار را محاسبه و بر اجرای آنها نظارت دقیق داشته باشد.

در مقابل روش سنتی فعلی، بودجه‌ریزی عملیاتی که در ستاده‌ها تمرکز دارد مطرح است. در این روش قیمت تمام شده کالا و خدمات بطور دقیق محاسبه می‌شود. در واقع دولت هزینه سرانه محصولات تولید شده اعم از کالا یا خدمات دستگاههای زیر مجموعه خود را محاسبه می‌کند. این روش شبیه حسابداری صنعتی است که قیمت تمام شده را مشخص می‌کند. زیرا تنها پس از مشخص شدن قیمت تمام شده هر واحد است که می‌شود بودجه سال آینده دستگاههای دولتی را بطور دقیق تعیین کرده و در اینصورت چانه زنی نمایندگان دستگاهها و مناطق مختلف به حداقل ممکن می‌رسد. در صورت بکارگیری بودجه عملیاتی حیف و میل اموال دولتی و موازی کاریها نیز بطور محسوسی کاهش پیدا می‌کند. این روش نه تنها در کشورهای پیشرفته بلکه در جوامع در حال توسعه نظیر مالزی، هند و پاکستان نیز در پیش گرفته شده است.

نظرات کارشناسان در خصوص بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران

بدون شک، لایحه بودجه مهم‌ترین سند مالی کشور است که می‌تواند نشان دهنده سیاست‌های اقتصادی اجتماعی و حتی فرهنگی باشد. از آنجا که حجم دخالت دولت در اقتصاد ایران بیش از کشورهای توسعه یافته و اغلب کشورهای در حال توسعه است، بنابراین اهمیت لایحه بودجه نیز در مقایسه با این کشورها دوچندان است.

براساس همین اهمیت است که 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.

متن ذیل گزارشی است از یک نشست تخصصی که در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور برگزار شده است. تعدادی از صاحب نظران مسائل بودجه‌نویسی کشور، در این نشست با مرور بر ساختار بودجه ایران، راه‌حلهایی نیز برای بهبود آن ارائه دادند.

امروز مسائل مربوط به تنظیم بودجه صرفاً در دخل و خرج دولت و حساب‌دهی قوه مجریه به قوه مقننه خلاصه نمی‌شود، هرچند در گذشته یکی از اصلی‌ترین موضوعها در ارتباط با بودجه، پاسخگویی دولت در کل و همچنین در داخل خود قوه مجریه بود. سند بودجه و نظام بودجه‌ریزی مهم‌ترین عاملی است که اطلاعات لازم برای اعمال حاکمیت را در اختیار قوه مجریه قرار می‌دهد و از طرف دیگر برای قوه مقننه مبنایی فراهم می‌کند تا به کمک آن بتواند با ابلاغ سیاست‌های کلان عملکرد دولت را ارزیابی کند. از ابتدای پیروزی انقلاب اسلامی، همیشه این بحث مطرح

بوده که سند بودجه دارای اشکال است و اشکال‌های آن را نیز اعلام می‌کردند. در زمان ریاست دکتر زنجانی، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در دهه ۱۳۶۰، گروهی مأمور شدند تا نظام بودجه‌ریزی کشور را بررسی کنند. این گروه با هدایت صاحب نظران در عرصه اقتصاد و امور پولی و مالی، ۴ سال کار کردند که دستاوردهای آن در قالب چند گزارش ارائه شد اما متأسفانه به اجرا درنیامد. در سال ۱۳۸۰ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی بار دیگر در این زمینه تلاش کرد و پس از بحث‌های متعدد که در دستگاه‌های دولتی و مراکز علمی در زمینه لزوم اصلاح نظام بودجه‌ریزی انجام شد، مجلس در بودجه سال ۸۱ در دو تبصره، دولت را مکلف کرد تا ساختار بودجه را اصلاح کند، بدون آن که هدف روشنی را در این زمینه بیان کند. در اجرای این دستور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در نخستین گام طبقه بندی و برخی از تعاریف بودجه را تغییر داد، بدون این که بخواهد کل ساختار بودجه‌ریزی را تغییر دهد؛ به طوری که طبقه بندی بودجه که تا آن زمان در قالب یک تراز درآمدها و هزینه‌ها یا تراز منابع و مصارف بود، در قانون بودجه سال ۸۱ دچار دگرگونی شد.

به موازات آن، مجلس شورای اسلامی با تصویب قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت که شامل برخی از تبصره‌ها و احکام دائمی بود، راه را برای اصلاح کل ساختار بودجه هموار کرد. در ماده ۷۷ این قانون، تعاریفی جدید به تعاریف قانون برنامه و بودجه که مصوب سال ۱۳۵۱ است افزوده شد و مبانی تدوین اعداد و ارقام بودجه تغییر کرد. در قانون سال ۱۳۵۱ بودجه عمومی به بودجه جاری و بودجه عمرانی تفکیک شده بود، اما در قانون بودجه سال ۸۱ مفهوم جدیدی وارد نظام بودجه‌ریزی کشور شد که همان «ارزش خالص» است.

براساس این مفهوم، ارزش دارایی‌های دولت منهای بدهی‌های آن مبنا قرار می‌گیرد و براساس آن دو نوع پرداخت تعریف می‌شود:

الف) پرداخت‌هایی که ارزش خالص را کاهش می‌دهد و هزینه تلقی می‌شود که در حال حاضر هزینه را مترادف با بودجه جاری در نظر می‌گیرند.

ب) پرداخت‌هایی که ارزش خالص را افزایش می‌دهند و به عنوان دارایی و سرمایه مطرح می‌شوند.

با توجه به این تغییرات، بودجه به ۳ بخش یا تراز تفکیک شد.

در تراز اول، درآمد و در مقابل آن هزینه تعریف شد. منظور از درآمد در اینجا درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدهای مستمر دولت است. قبل از آن بسیار تلاش می‌شد تا ثابت شود که مثلاً عواید نفت و فروش ساختمان و دارایی نباید جزو درآمدها محاسبه شود. امروز در سند بودجه به راحتی در نخستین تراز، ارقام مربوط به درآمد و هزینه بودجه عمومی دولت دیده می‌شود و منفی بودن این تراز در ۴ یا ۵ سال اخیر به روشنی ملاحظه می‌شود.

در تراز دوم، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مطرح شد که این تراز همیشه مثبت بوده است، به دلیل این که واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای، شامل فروش نفت خام و ساختمان‌ها و سایر سرمایه‌هایی که در اختیار دولت قرار دارد، بیش از سرمایه‌گذاری‌های

عمومی دولت بوده است.

در تراز سوم نیز تملک دارایی‌های مالی و واگذاری دارایی‌های مالی آمده است که عمدتاً شامل اوراق مشارکت و استقراض داخلی یا خارجی است و مهم‌ترین تأثیر این تراز، متعادل کردن کل منابع و مصارف بودجه عمومی است.

این ۳ تراز کل، بودجه عمومی دولت را تشکیل می‌دهد. همچون گذشته تعادل آن کاملاً برقرار است، یعنی دو طرف پرداخت‌ها یا مصارف و منابع آن با همدیگر برابر است؛ اما برای نخستین بار مشخص شد که کسری و مازاد در چه جاهایی رخ می‌دهد. در مورد فروش نفت و منابع حاصل از آن همیشه این بحث وجود داشته است که چه مقدار از این منابع صرف هزینه‌های جاری می‌شود. با طبقه بندی جدید در بودجه، پاسخ این سؤال به صورت شفاف در سند بودجه ارائه شده است. بدین ترتیب، ملاحظه می‌شود که با اصلاح طبقه بندی منابع و مصارف بودجه شفافیت اولیه در مورد استفاده از منابع سرمایه‌ای و انتشار اوراق مشارکت برای تأمین کسری تراز اول (درآمدها و هزینه‌ها) صورت گرفته است، اما این اقدام به تنهایی به منزله اصلاح ساختار بودجه تلقی نمی‌شود، بلکه از لحاظ بعد فنی تدوین بودجه گامی مثبت تلقی می‌گردد و ابعاد اصلاح ساختار نظام بودجه‌ریزی علاوه بر بعد فنی، بعد سیاستگذاری را نیز شامل می‌گردد که در این مرحله، اثری از سیاستگذاری و تغییرات در تصمیم‌گیری لحاظ نشده است.

گام بعدی در جهت اصلاح نظام بودجه‌ریزی، تصویب ماده ۱۳۸ قانون برنامه چهارم توسعه بود که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف گردید به منظور اصلاح نظام بودجه‌ریزی از روش موجود به روش هدفمند و عملیاتی و به صورت قیمت تمام شده خدمات، اقدام‌های زیر را حداکثر تا پایان سال ۱۳۸۵ انجام دهد.

الف) شناسایی و احصای فعالیت و خدماتی که دستگاه‌های اجرایی ارائه می‌کنند.
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.

قسمتی از این اصلاحات در بودجه سال ۸۵ و یک سال زودتر از برنامه مطابق مفاد ماده ۱۳۸ صورت گرفته است، به این معنی که واحد فعالیت و قیمت واحد مشخص گردیده و براساس آن به دستگاه‌های اجرایی پول پرداخت شده است. با وجود سرعت انجام این کار در حوزه بودجه عملیاتی، بایستی مقدم بر آن اهداف، استراتژی‌ها و سیاست‌ها مورد توجه قرار گیرد و آنگاه با طراحی برنامه‌های عملیاتی، آن اهداف و سیاست‌ها را تحقق بخشید.

در زمینه 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 جمله‌اند، اما میزان موفقیت آن‌ها در اجرای بودجه عملیاتی و ارائه تصویر روشنی برای تصمیم‌گیران از جمله قوه

مقننه و سرانجام بحث نظارتی که در این زمینه مطرح است، متفاوت بوده است.

مهم‌ترین کاری که باید در بودجه عملیاتی انجام گیرد، هزینه یابی فعالیت‌ها است. ظاهراً امر هزینه‌یابی و تعیین قیمت تمام شده امری آسان است، اما از نظر تکنیکی کار بسیار پیچیده‌ای است که باید بتوانیم فعالیت دستگاه‌های اجرایی را به وظایف آن‌ها مرتبط و آنگاه رابطه میان وظایف و برنامه‌ها را تعریف کنیم.

از دستاوردهای دیگر نظام بودجه‌ریزی عملیاتی این است که اگر دولت خدماتی به مردم عرضه می‌کند و در مقابل آن پول می‌گیرد، قیمت تمام شده آن خدمت مشخص می‌شود و این پایه‌ای است برای مقایسه هزینه انجام خدمات مشابه در بخش‌های دولتی و خصوصی. موضوع دیگری که باید مورد توجه قرار گیرد این است که نظام بودجه‌ریزی در مقامی نیست که بتواند سیاستگذاران را به انتخاب سیاستی خاص وادار سازد، اما اگر نظام بودجه‌ریزی عملیاتی باشد، می‌توان با ارائه اطلاعات دقیق‌تر به مسئولان، آنان را در اتخاذ تصمیم بهتر یاری کرد. نکته دیگر این است که عملیاتی کردن بودجه در شرکت‌های دولتی بسیار ساده‌تر از وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های حاکمیتی است، زیرا در بودجه تفصیلی شرکت‌ها، نشانه‌های بسیار خوبی از عملیاتی بودن دیده می‌شود و برخی از این شرکت‌ها در ایران از نظام بودجه‌ریزی بسیار پیشرفته‌ای برخوردارند. از مسائلی که تاکنون وجود داشته است و در بودجه عملیاتی از میان خواهد رفت، نوع طبقه‌بندی‌هایی است که در منابع و درآمدها داریم. برای مثال، نباید درآمدهای ناشی از نفت را تکه‌تکه کرد زیرا تمام این درآمد از یک منبع ناشی می‌شود و آن هم واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای است.

اگر این درآمد به حساب ذخیره برود و آنگاه از آن برداشت کنیم، تملک دارایی‌های مالی است. اگر درآمد آن به طور مستقیم به خزانه برود، واگذاری دارایی سرمایه‌ای است و اگر از آن مالیات بگیریم، به عنوان درآمد مالیاتی تلقی می‌شود. اگر دولت موفق شود تمامی این اقدام‌ها را انجام دهد، یک مرحله کار را که مرحله تهیه بودجه است انجام داده و مرحله بعد تصویب بودجه در مجلس است. یکی از مشکلاتی که در ۱۰۰ سال قانون‌گذاری با آن مواجه بوده‌ایم، سطح تصویب مجلس است؛ به این معنی که اختیارات قانونی نمایندگان تا کجاست؟ آیا نماینده می‌تواند محل اجرای پروژه را مشخص کند؟ آیا نماینده می‌تواند تعداد کارکنان یک دستگاه را تعیین کند؟ یا این که نماینده باید به طور کلی بودجه‌ای در اختیار دولت قرار دهد و انجام وظیفه‌ای معین را از دولت طلب کند. این سطح تصویب در جایی باید تعریف شود. این سطح می‌تواند در نظام بودجه‌ریزی عملیاتی تعریف شود. بنابراین، مجلس باید بداند چه چیزی را تصویب می‌کند و پس از تصویب نیز اختیار تغییر مصوبات خود را داشته باشد. از این رو، شاخص‌هایی که باید تهیه شوند از اهمیت ویژه‌ای برخوردار هستند. با توجه به تأکید بر پرداخت اعتبار به نتایج، مسلماً شاخص‌های موردنظر باید شاخص‌های نتیجه محور باشند و به هیچ وجه فرآیندی انتخاب نشوند. 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 بودجه‌ریزی 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 بودجه‌ریزی عملیاتی باید اصلاح شود. حجم عظیم تعهدات ایجاد شده و کارهای نیمه‌تمام، اکنون به صورت معضلی بزرگ خودنمایی می‌کند.

آخرین مرحله، بحث نظارت است. در ماده ۱۵۸ برنامه چهارم توسعه برای نخستین بار از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی خواسته شده تا نظارت استراتژیک یا نظارت بالاتر از برنامه را انجام دهد. یکی از کارهایی که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی باید در سال اول انجام دهد، اعلام گزارش نظارتی خود است. اگر برنامه عملیاتی موجود بود آنگاه طراحی این نظام بسیار ساده می‌بود، زیرا شاخص‌ها و عملیات معلوم بود. دولت برای نظارت استراتژیک تعدادی شاخص را تصویب کرده است، اما به هیچ وجه کافی نیست، زیرا صرفاً جنبه اطلاع‌رسانی داشته است و اعلام می‌کند که جایگاه ما در دنیا چگونه است. در حال حاضر، نظام نظارتی که در سازمان مدیریت طراحی شده است، عمدتاً در سطح پایین‌تری از این موضوع قرار دارد. البته در مورد برنامه‌ها گزارشی ارائه می‌شود اما اطلاعات مربوط به شاخص‌های اصلی را از مراجع دیگر کسب می‌کنیم. به بیان دقیق‌تر، نظارت پویا وجود ندارد. نظام نظارتی می‌بایستی به نحوی طراحی گردد که نتایج آن برای اصلاح فعالیت‌های آینده مورد استفاده قرار گیرد و قبل از اتمام زمان و اعتبارهای مصوب هشدارهای لازم را به مسئولان منتقل کند.

لازمه این امر نظارت در سطوح مختلف از نظارت کارگاهی (مهندسان مشاور و مهندسان ناظر)، نظارت بر فعالیت‌ها (عملیات تعریف شده برای رسیدن به نتایج)، نظارت برنامه (احکام و شاخص‌های مصوب)، نظارت بر مدیریت، نظارت بر طرح‌های عمرانی و سرانجام نظارت استراتژیک است که ضروری است برای هر مرحله از نظارت‌های یاد شده دستورالعمل‌های مربوط تدوین گردد. نظام جدید بودجه‌ریزی نیازمند طراحی نظام جدید نظارت است تا بتوانیم اطلاعات را در اختیار مسئولان سیاسی قرار دهیم و لازم به یادآوری است که نظام بودجه‌ریزی به هیچ وجه نمی‌تواند برای سیاست‌گذاران تعیین تکلیف کند، اما می‌تواند ابزار بسیار مفیدی برای تصمیم‌گیری باشد.

مشکلات بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران:

در بودجه‌ریزی عملیاتی - علاوه بر تفکیک اعتبارات به وظایف، برنامه‌ها، فعالیت‌ها و طرح‌ها حجم عملیات و هزینه‌های اجرای عملیات دولت و دستگاه‌های دولتی براساس روش‌های علمی مانند حسابداری قیمت تمام شده و روش اندازه‌گیری کار، محاسبه و اندازه‌گیری می‌شوند. ارقام پیش‌بینی شده در بودجه عملیاتی باید مستند به تجزیه و تحلیل تفصیلی برنامه‌ها، عملیات و نیز قیمت تمام شده آنها باشد.

در نظام فعلی بودجه‌ریزی کشور که فرایندی از بالا به پایین است قدرت چانه زنی مسئولان و مدیران اجرایی با برنامه‌ریزان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در گرفتن اعتبارات عمرانی بیشتر

و گنجانیدن آن در لایحه بودجه نقش پررنگ و بسیار مهمی دارد. همین مسأله موجب ایجاد شکاف در توسعه منطقه‌ای شده است. از سوی دیگر، بین میزان هزینه صرف شده سال جاری در هر وزارتخانه‌ای و بودجه درخواستی برای سال بعد ارتباط مثبت وجود دارد. بنابراین خود به خود افزایش دادن هزینه‌ها مورد توجه قرار گرفته و صرفه‌جویی در هزینه‌ها نادیده گرفته می‌شود. بودجه‌ریزی عملیاتی به دنبال ایجاد پیوند میان شاخص‌های عملکرد و تخصیص منابع است. اگرچه چنین پیوندهایی ضعیف است، ولی می‌تواند سیاست‌گذاری بودجه‌ای را تسهیل و نظارت قانون‌گذاران بر نتایج و دستاوردهای مرتبط با مخارج عمومی را افزایش دهد. تدوین یک بودجه عملیاتی مرکب از دو فرایند است که یکی از بالا به پایین و دیگری از پایین به بالا به طور همزمان به اجرا درمی‌آیند. وظیفه برنامه‌ریزان ارشد و سیاست‌گذاران (در سطوح بالا) تعیین اهداف و مقاصد برنامه هاست و می‌توان گفت، وظیفه برنامه‌ریزان (در سطوح پایین) تنظیم طرح‌های پیشنهادی با اهداف معین است، یعنی همان اولویت‌بندی طرح‌های پیشنهادی.

* بودجه‌ریزی عملیاتی با وجود مزایایی که دارد در مراحل مختلف مستلزم اقدام‌های پیچیده در ابعاد فنی و سیاسی است. علاوه بر این که سیستم حسابداری و نظام مدیریت باید هماهنگ با یک فرایند بودجه‌ریزی عملیاتی دچار تحول شوند، توافق و هماهنگی در سطوح مختلف قوه مجریه با قوه مقننه از الزامات اصلی موفقیت بودجه‌ریزی عملیاتی محسوب می‌شود. در نظام بودجه‌ریزی عملیاتی سطح اختیارات قانونی نمایندگان تعریف می‌شود، این که آیا نماینده می‌تواند تعداد کارکنان یک دستگاه را تعیین کند؟ محل اجرای پروژه را مشخص کند، یا این که به طور کلی بودجه‌ای در اختیار دولت قرار دهد و انجام وظیفه‌های معین را از دولت طلب کند. این سطح تصویب باید درجایی تعریف شود.

در مرحله اجرای بودجه نیز مهم‌ترین وظیفه دولت اصلاح نظام مالی از نظام مالی جاری به نظام مالی تعهدی است. ساختار بودجه‌ریزی در ایران دارای مشکلات و ایرادهای اساسی است. بسیاری از کارشناسان روند تهیه، تدوین، تصویب و اجرای آن را بسیار طولانی می‌دانند، فرآیندی که در پس هر کدام از آن‌ها باید شاهد تغییرهایی اساسی در مبانی اولیه آن بود. سرانجام آن چه که از این روند و پس از تصویب بیرون می‌آید آن چیزی نیست که کارشناسان پس از ماه‌ها بررسی آن را نوشته‌اند. به طور کلی مسائل و مشکلات مطرح شده در این قسمت را می‌توان به ۲ دسته مسائل و مشکلات ساختاری و مسائل و مشکلات اجرایی و تکنیکی به شرح ذیل طبقه‌بندی کرد:

الف) مسائل و مشکلات ساختاری:

۱- اتکای اصلی بودجه کشور به درآمد حاصل از فروش نفت و گازی که از یک سو یک نوع دارایی نقصان‌پذیر است و از سوی دیگر سرمایه ملی کشور تلقی می‌شود، یکی از مشکلات اصلی آن است. مگر این که این دارایی به انواع دیگر دارایی‌ها و از نوع سرمایه‌ای و مولد تبدیل و امکان تولید و بهره‌برداری از آن‌ها در آینده فراهم شود.

۲- پایین بودن سهم مالیات‌ها در درآمدهای بودجه عمومی دولت.

بخشی از دلایل پایین بودن سهم مالیات در درآمدهای عمومی دولت به شرح زیر بیان می شود:

- نبود فرهنگ مالیاتی و روحیه تعاون و همکاری بین گیرندگان مالیات و مودیان و بی توجهی به ایجاد فرهنگ مشارکت و تعاون در امر توسعه ملی.
- ناکارایی نظام مالیاتی موجب می شود که فرار مالیاتی به آسانی صورت بگیرد و در نهایت فشارهای اقتصادی به اقشار آسیب پذیر و کسانی که دارای درآمدهای ثابت هستند تحمیل شود و بی عدالتی اجتماعی را دامن زند.
- ۳- افزایش هزینه های جاری نسبت به هزینه های سرمایه ای در بودجه های دولت.
- بودجه کشور در چند سال اخیر در راستای افزایش هزینه های جاری و کاهش سهم هزینه های عمرانی بوده است که این ساختار بودجه و سیاست گذاری های اقتصادی، کارآیی بودجه دولت را کاهش می دهد.

ب) مسائل و مشکلات اجرایی:

- ۱- فرآیند تهیه، تصویب و اجرای بودجه فاقد جامعیت اطلاعاتی و شفافیت تصمیم های اجرایی است.
 - ۲- مراحل مختلف بودجه ریزی از جمله تبصره نویسی، تحصیل درآمدها و ایجاد تعهدات مالی دارای کاستی های قانونی از نظر شکلی و ماهیتی است.
 - ۳- طبقه بندی هزینه ها، موافقتنامه ها، تخصیص اعتبارات و مدیریت اجرایی بر مبنای متقن و تعریف شده ای استوار نیست.
 - ۴- از مسئولیت های درون مدیریت دولت و در بین قوای سه گانه مرزبندی های قطعی و تعریف شده ای وجود ندارد.
 - ۵- نظام نظارتی برای پاسخ گویی به مسئولیت های محاسباتی مدیران، نظارت در مراحل قبل، حین و پس از اجرا و نیز سازمان دهی نظارت بر عملیات اجرایی برنامه های توسعه فاقد کارآیی است
- بر اساس آنچه گفته شد چالشها و اشکالات موجود در خصوص بودجه ریزی عملیاتی در ایران شامل موارد زیر است:
- ۱- عملیاتی کردن بودجه اغلب در کشورهایی اجرا شده که حجم فعالیت دولت ها کوچک و بخش خصوصی توسعه یافته تر است. در کشور ما، بخش بزرگی از نیروی انسانی در بخش دولتی از بهره وری پایینی برخوردار است. دولت نیز فعالیت های تصدی گری اجتماعی - اقتصادی و حاکمیتی گوناگون و متنوعی دارد و حدود ۷۰ درصد از اقتصاد ملی در دست دولت است.
 - ۲- با توجه به این که در بودجه عملیاتی باید به سراغ بهای تمام شده برویم، با توجه به این که منابع مالی دولت اساساً محدود است، چگونه می توانیم بودجه را به شکل عملیاتی به تمام فعالیت ها و برنامه ها تخصیص دهیم؟

۳- بدنه دولت در کشور ما هنوز کوچک نشده است، بنابراین بهره‌وری عوامل تولید که شامل عوامل انسانی و مادی است در سطح پایینی است. با توجه به مشکل صرفه‌جویی و مشکلاتی مانند اثربخشی و کارایی، چگونه می‌توان بودجه را در کوتاه مدت عملیاتی کرد؟

- یکی از ضعف‌های نظام بودجه‌ریزی در کشور ما این است که تجربه‌های افراد باتجربه و صاحب نظر که سال‌هاست در این مقوله کار کرده‌اند، به صورت مدون گردآوری و منتشر نشده است. تدوین این تجربه‌ها می‌تواند نکات مفیدی را در زمینه آسیب‌شناسی نظام بودجه‌ریزی کشور در اختیار کارشناسان بودجه‌ریزی قرار دهد.

مشکلات و چالش‌های پیاده‌سازی بودجه‌ریزی عملیاتی در سازمان‌های دولتی:

۱. مشکلات

با توجه به نتایج مطالعات و مصاحبه با متخصصان در امر بودجه‌ریزی و خبرگان سازمان‌های دولتی، مشخص می‌شود که بودجه‌ریزی عملیاتی به عنوان یکی از مهمترین ابزار کارآمدی مدیران در پاسخ‌گویی و اثربخشی تصمیم‌گیری‌ها و کنترل است. پرورش مدیران کارآمد و لایق نقش بسیار اساسی در فرآیند بودجه‌ریزی عملیاتی ایفا می‌کند. در این شیوه افزایش اختیارات مدیران دستگاه‌های اجرایی و ایجاد بستر عملیاتی مطمئن و عاری از ریسک و ظرفیت‌سازی مدیریتی، متغیرهای کلیدی محسوب می‌شوند.

۲. چالش‌ها

- فقدان تلقی واحد از مفهوم بودجه عملیاتی در سطح سازمان‌ها و سطح کلان کشور.
- نبود متولی قدرتمند.
- وجود قوانین متعدد و احیاناً متناقض.
- تعریف نشدن و تفکیک نکردن وظایف حاکمیتی و تشریح سایر وظایف (وظیفه ارشادی)
- توجه نکردن به تحقق مقدمات اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری (۵۴ آیین‌نامه پیش‌بینی شده)

پیشنهادات

با توجه به بررسی‌ها و تجزیه و تحلیل مطالب فوق می‌توان به نتایج ذیل دست یافت:

۱- برای بودجه‌ریزی عملیاتی لازم است هماهنگی بین سازمان طراحی کننده و اجرا کننده وجود داشته باشد. بدین معنی که میزان تخصیص اعتبار باید مطابق با پیشرفت عملیات در ادارات تابعه صورت پذیرد. همچنین اهدافی که فعالیت‌های سازمان بر مبنای آن توسط سازمان مدیریت طرح ریزی شده است باید به وضوح روشن گردد و در طرح‌ریزی عملیات، دیدگاه مجریان مد نظر قرار گیرد. لذا مسئولین طراحی کننده باید سعی کنند ضمن روشن نمودن اهداف برای کارشناسان دستگاه اجرایی با اهمیت دادن به ارائه ایده‌های جدید و آزادی عمل برای انجام

وظایف شغلی، زمینه را برای بروز خلاقیت در مورد طرح جدید و تبادل اطلاعات بین سازمان‌های مربوطه فراهم نمایند و همچنین به دستگاه اجرایی انعطاف بیشتری در مصرف هزینه‌ها داده شود. بدین ترتیب که به طور مثال سقف مشخصی برای پرداخت‌های پرسنلی و اداری اختصاص یافته و در مصرف بقیه اعتبارات به دستگاه اجرایی اختیار جابجایی منابع داده شود.

۲- اجرای هماهنگ و نیز مقایسه عملیات ادارات تابعه هر سازمان، باعث پیشرفت کار در آن سازمان می‌گردد. لذا به مدیران توصیه می‌شود که این عمل را به صورت یک انقلاب اداری در کل سازمان‌ها شروع کرده و ضمن تبادل اطلاعات از تجربیات یکدیگر استفاده نمایند.

۳- فرهنگ سازمانی بستر ساز هر تغییری در سازمان می‌باشد. جهت ایجاد تحول در دیدگاه کارکنان نسبت به مؤثر بودن نحوه بودجه‌ریزی در رسیدن سازمان به اهداف اصلی اش و نیز جهت جلب همکاری آن‌ها برای اجرای این تغییر، توصیه می‌شود در ابتدا این تغییر به صورت یک تحول اداری در سازمان به طور اجباری مد نظر قرار گیرد، سپس فرهنگ سازمانی به دنبال آن اصلاح و نهادینه شود.

۴- از آن جا که نیروی انسانی در هر سازمان بزرگترین سرمایه در آن سازمان را تشکیل می‌دهد، بنابراین لازم است، آموزش‌های ضروری در حین استخدام و بعد از آن به کارکنان داده شود و برای مسئولین و کارشناسان، کلاس‌های آشنایی با بودجه‌ریزی عملیاتی برگزار گردد.

۵- لازمه تکنیک بودجه‌ریزی عملیاتی این است که بخش‌های اجرایی مطابق با روش کار خود تنظیم گردند و با ورود این طرح به سازمان، ممکن است اضافه کردن بخش‌های مورد نیاز و یا حذف و انحلال آن و یا واگذاری به بخش خصوصی ضروری باشد. بنابراین برای این که سازمان از قدرت پاسخگویی و کارایی بیشتری برخوردار باشد، تجدید ساختار در سطح بخش دولت یک ضرورت اجتناب ناپذیر خواهد بود.

۶- از آن جا که وظیفه طراحی بودجه‌ریزی عملیاتی برای ادارات، با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (معاونت برنامه‌ریزی استانداری) می‌باشد، داشتن اطلاعات کافی جهت طراحی عملیات توسط گروه طراحی کننده جهت پیاده‌سازی در اداره اجرا کننده لازم و ضروری است. بنابراین مدیران باید سعی کنند ارتباط دو سویه‌ای بین مسئولین و کارشناسان طراحی کننده دو سازمان (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و سازمان اجرایی ذیربط) برقرار کنند. همانطور که در مراحل بودجه‌ریزی عملیاتی اشاره شد برای طراحی این مراحل به تخصص و اطلاعات کاملی نیاز می‌باشد لذا پیشنهاد می‌گردد که از تجربه دیگر کشورها که این طرح در آن‌ها پیاده شده است، استفاده گردد.

۷- برای اجرای این طرح در مرحله اول همراهی و همکاری مدیران عالی، میانی و عملیاتی سازمان با کارشناسان از طریق دادن انگیزه به وسیله مشوق‌های مادی و معنوی، اعتماد به آن‌ها و تفویض اختیار لازم و ضروری است و همچنین حذف قواعد خشک و بروکراتیک داخل سازمان و انعطاف بیشتر لازمه بودجه‌ریزی عملیاتی می‌باشد.

نتیجه گیری

روش بودجه ریزی عملیاتی، تلاش سامان یافته به منظور ارزیابی فعالیت های دولت و افزایش پاسخگویی دولت برای دستیابی به نتایج و اهداف مورد نظر بوده و نحوه ارتباط داده ها به اهداف و فعالیت های برنامه را مشخص می نماید. این روش از بیانها و سند چشم انداز، رسالت و اهداف بهره گرفته و چرایی انجام هزینه ها را مشخص می نماید. بدین ترتیب بودجه ریزی عملیاتی بر نتایج به دست آمده تمرکز دارد و نه بر پول خرج شده. اصلاح نظام بودجه ریزی کشور به طور کلی خود بیش از آن که مبتنی بر تعریف اصول و چارچوب مشخصی باشد، نوعی اظهار عدم رضایت یا اعتراض به فرایند تهیه، تصویب و اجرای بودجه است که هم از سوی قانون گذار و هم از سوی دولت مطرح است. اصل و اساس رسیدن کشور به اهداف بلند مدت و سند چشم انداز ۲۰ ساله کشور، مستلزم بودجه بندی قابل اجرا و سیستم مالی نظام مند در سازمان ها می باشد، به طوری که این سیستم بتواند با وجود هر گونه تغییر در مدیریت ها و سیاست های کشور به کار خود ادامه دهد. دستیابی به این عمل مستلزم وجود یک سازمان متولی قوی می باشد. با بررسی های به عمل آمده در این نوشتار در نهایت به این مطلب پی می بریم که متولیان بودجه بهتر است از یک نهاد مستقل خارج از سازمان انتخاب شوند که این افراد خبره مسلط به عملیات داخلی هر سازمان نیز باشند که با همکاری برخی از پرسنل داخل سازمان بتوانند بودجه اجرایی را در آن سازمان تنظیم نمایند. لازم به ذکر است با توجه به این که در حال حاضر سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور منحل و وظایف آن به معاونت استانداری ها تفویض گردیده است پس می توانیم پیشنهاد کنیم که در داخل استانداری ها بخشی مربوط به بودجه ریزی عملیاتی در نظر گرفته شود که دارای پرسنل خبره در امر بودجه ریزی عملیاتی بوده و بتوانند در این امر خطیر یاری رسان سازمان ها باشند.

فهرست منابع

الف- منابع فارسی:

۱. استاد محمد، اسماعیل و فرهودی، قادر. (۱۳۹۰). بودجه ریزی عملیاتی در سازمان های دولتی. سازمان امور مالیاتی کشور.
۲. پایدار فرد، داوود و پاکروح، اختر. (۱۳۹۷). بررسی رابطه فرهنگ سازمانی و مسئولیت اجتماعی با نقش میانجی عدالت سازمانی در اداره کل بیمه سلامت استان آذربایجان شرقی. دومین کنفرانس بین المللی مدیریت کسب و کار، ۱۳-۱۰.
۳. زارعی، مهرداد. (۱۳۸۶). مبانی و مفاهیم فرهنگ سازمانی، مدیریت و هدایت پروژه های تحول و بهبود سازمان، ۸۳.
۴. ساکتی، پرویزو سعیدی، احمد. (۱۳۹۵). چالش ها و راهکارهای بکارگیری شاخص های عملکردی در بودجه ریزی عملیاتی در دانشگاه های دولتی ایران. پایان نامه کارشناسی ارشد. دانشگاه شیراز، دانشکده علوم تربیتی و روانشناسی.
۵. سبحانی پور، سید محمدرضا؛ زارعی متین، حسنت؛ الوانی، مهدی و جندقی، غلامرضا. (۱۳۹۸). طراحی مدل مدیریت منابع انسانی اثربخش مبتنی بر فرهنگ سازمانی مشارکتی در بخش دولتی ایران. نشریه پژوهش های مدیریت، ۵۹-۸۳.
۶. سربای، امیر لعلی، نوروزی علیا؛ طاهره، درختی؛ مصطفی و طباحیان، وحید. (۱۳۹۷). بررسی نقش میانجی بر

- رابطه هوش سازمانی و فرهنگ سازمانی، نشریه علوم انسانی، مدیریت و کارآفرینی ایران، ۱۳-۱.
۷. سعیدا، سعید. (۱۳۹۴). بودجه‌ریزی عملیاتی و چالش‌های آن در ایران. نشریه کنکاش، ۶-۱.
 ۸. سعیدی، پرویز و فاطمه مالکی، ۱۳۹۳، نقش بودجه‌ریزی عملیاتی بر پاسخگویی و موانع و چالش‌های بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران، اولین همایش ملی حسابداری و حسابرسی، بندر گز، دانشگاه آزاد اسلامی واحد بندر گز،
 ۹. صادقی، قربان، ناصر یف منصور. (۱۳۹۶). چالش‌های بودجه‌ریزی عملیاتی در کشور. دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی استان اردبیل، ۶۸-۲۳.
 ۱۰. علامه، سید محسن و عسگری، نوربخش. (۱۳۹۵). بررسی تأثیر فرهنگ سازمانی بر عملکرد سازمانی: تأکید بر نقش تسهیم دانش و چابکی سازمانی با رویکرد کارت امتیازی متوازن. مدیریت فرهنگ سازمانی، ۱۴(۲)، ۴۷۴-۴۵۳.
 ۱۱. قادری، محسن. (۱۳۸۹). نظام بودجه‌ریزی عملیاتی. نشریه داخلی معاونت طرح و برنامه.

ب- منابع انگلیسی:

1. Aronson, Richard, public finance, Mc Graw-Hill company (2012). C. -, California s performance budgeting pilot project, Aview from the legislature. Cal-tax Digest, February, 1998 ornett C.
2. Barbosa, I.; Cardoso, C. C. (2014). "Managing diversity in academic organization: a challenge to rganizational culture". Journal of Woman in management Revie, 22(4), 274-288.
3. Denison, D.R; Janovics, J; Young, J. & Cho, H.J. (2015). Diagnosing organizational cultures: validating a model and method, working paper, International institute for management Development, Lausanne, PP: 1- 39.
4. Hall, R.H. (2011). Organizations: Structures, Processes and Outcomes, London, prentice Hall.
5. J. w. (2011). weiss, organizational behavior and change, new york, west publishing company. p.24.
6. Kartolo. Arief Banindro and Catherine T. Kwantes. (2019). Organizational culture, perceived societal and organizational discrimination. Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal, 10-28.
7. Menga. Juan, Bruce K. Berger. (2018). The impact of organizational culture and leadership performance on PR professionals' job satisfaction: Testing the joint mediating effects of engagement and trust. Public Relations Revie, 1-12.
9. Santos. Alfredo dos , Armanub, Margono Setiawan, and Ainur Rofiq. (2020). Effect of recruitment, selection and culture of organizations on state personnel performance. Management Science Letters. 1179-1186.
10. Steiss , Alan. (2017). walter public Budgeting and Management London: Lexington Books, 1972 Stoner et al, J.A.F., The Fifth Discipline: Fieldbook, London, Nicholas Breal-ey Publishing.