

# بهبود سیستمهای برنامه ریزی، کنترل و مدیریت منابع



## گفتگو با

### آقای دکتر سید رحمت الله اکرمی

آقای دکتر سید رحمت الله اکرمی دانش آموخته دکتری مدیریت از آکادمی بین المللی علوم بازرگانی بلژیک است. ایشان همچنین عضو جامعه حسابداران رسمی ایران، عضو جامعه مدیران مالی کشور، ناظر منتخب وزیر امور اقتصادی و دارایی در شورای عالی جامعه حسابداران رسمی ایران، عضو هیئت تشخیص صلاحیت مشاوران رسمی مالیاتی ایران، مسئول ستاد بودجه وزارت امور اقتصادی و دارایی و عضو هیئت تشخیص صلاحیت حسابداران رسمی می باشد و سالها عضو غیرموظف هیئت مدیره و نماینده سهام دولت در بانک تجارت بوده است. دکتر اکرمی نزدیک به ۲۱ سال سابقه فعالیت در سازمان برنامه و بودجه و سازمان مدیریت و برنامه ریزی سابق از سطح کارشناس تا معاون امور اداری، مالی و منابع انسانی این سازمان را در کارنامه شغلی خود ثبت نموده است. ایشان به دلیل علاقه وافر به امور پژوهشی، در طرحهای مطالعاتی متعددی مشارکت داشته و مقالاتی را به رشته تحریر درآورده است.

دکتر سید رحمت الله اکرمی از سال ۱۳۸۷ معاون نظارت مالی و خزانه دار کل کشور است.

## سازمان

از اینکه دعوت ما را پذیرفتید سپاسگزاریم. با توجه به نقش مهم معاونت نظارت مالی و خزانه داری کل کشور در گزارشگری مالی دولت امیدواریم در آینده فرصتهای بیشتری برای انتقال تحولات حوزه فعالیت شما به جامعه داشته باشیم. برای آغاز گفتگو درباره مدیریت هزینه کمی توضیح دهید و روشن بفرمایید که در بخش عمومی اهمیت آن چیست؟

## اکرمی

مدیریت هزینه عبارت است از مجموعه اقداماتی که مدیریت برای کنترل و کاهش مستمر هزینههای سازمان با حفظ کیفیت خدمات یا محصولات انجام می دهد. نکته

حائز اهمیت در این فرایند آن است که کاهش هزینهها منجر به کاهش رضایت مندی استفاده کنندگان از خدمات یا محصولات سازمان نشود. مدیریت هزینه، فلسفه ای عام است که به فعالیتهای یا بخش خاصی از يك سازمان محدود نمی شود. در واقع، هدف اصلی سیستم مدیریت هزینه را می توان ارائه خدمات یا محصولات با کیفیت مناسب و حداقل بهای تمام شده دانست.

مدیریت هزینه در بخش عمومی با توجه به گسترش دامنه و حجم فعالیتهای، تنوع در خدمات و محصولات و همچنین محدودیت منابع از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است. البته در حال حاضر رویکرد اکثر کشورهای توسعه یافته

را بودجه‌ریزی عملیاتی می‌نامند. بودجه‌ریزی عملیاتی در واقع یکی از رویکردهای اثربخش و نتیجه‌محور در نظام بودجه‌ریزی است که بر مبنای قیمت تمام‌شده خروجی‌ها تعریف می‌شود. بودجه‌ریزی عملیاتی فرایندی مستمر است که تمامی مدیران دولتی در همه سطوح در آن مشارکت دارند. این نوع مشارکت مستلزم وجود حلقه‌های بازخورد در درون سازمانهاست تا مدیران ارشد همواره از امکانات بیشتر و بهتری برای اخذ تصمیمات صحیح‌تر و اداره بهتر سازمان متبوع خود برخوردار باشند. بودجه‌ریزی عملیاتی در نهایت به تخصیص مؤثرتر منابع در درون وزارتخانه‌ها و سازمانها منجر می‌شود و این توانایی را به مدیران می‌دهد تا قادر باشند به‌نحو مؤثرتری از منابع اختصاص‌یافته به سازمان تحت امر خود (برای رسیدن به هدفها و نتایجی که برنامه‌ریزان و سیاستگذاران مدنظر داشته‌اند) بهره‌برداری کنند.

### سازمان

**رویکرد بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران چه ویژگی‌هایی دارد؟ چه پیشرفت‌ها و موفقیت‌هایی داشته است؟ چه راهی در پیش است؟**

#### اکرمی

در ایران، ضرورت اصلاح نظام بودجه‌ریزی در راستای ایجاد امکان ارزیابی کارایی، اثربخشی و صرفه اقتصادی در مصرف منابع، از دیرباز مورد توجه بوده است. قانونگذار در مواد ۱۳۸ و ۱۴۴ قانون برنامه چهارم توسعه، ماده ۱۶ قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده ۲۱۹ قانون برنامه پنجم توسعه

جمهوری اسلامی ایران، دولت را موظف به اصلاح فرایند بودجه‌ریزی و زمینه‌سازی برای استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد نموده است. بر این اساس تاکنون دو دستورالعمل در خصوص بودجه‌ریزی عملیاتی در قالب پیوستهای بخشنامه بودجه سالهای ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ کل کشور توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور تهیه شده است.

توجه به منابع و مدیریت آن به‌جای مدیریت صرف هزینه‌ها است. بنابراین مدیریت هزینه به‌عنوان ابزاری در جهت مدیریت منابع مورد توجه قرار می‌گیرد.

### سازمان

**در تجربه‌های موفق جهانی چه روش یا روشهایی برای مدیریت هزینه‌ها و اندازه‌گیری کارایی و اثربخشی به‌کار رفته است؟**

#### اکرمی

در حال حاضر کنترل مخارج دولت اهمیت خود را از دست داده و نیاز به بهبود در سیستمهای برنامه‌ریزی، کنترل و مدیریت منابع دولت مطرح شده است. مدیریت منابع دولت نیاز به مشخص کردن هدفها، تأکید بر نتایج و سپس استفاده از مدیریت هزینه و حسابداری مدیریت برای کاهش هزینه‌ها و افزایش کیفیت خدمات دارد.

تأکید بر نتایج عملکرد باعث خواهد شد تا استفاده‌کنندگان گزارشهای مالی دولت، دید وسیعتری پیدا کرده و اطلاعات بیشتری در مورد نتایج عملکرد و هزینه‌های اجرای فعالیتها داشته باشند. این امر موجب توجه دولتمردان و سیاستگذاران به اقتصادی بودن، کارایی و اثربخشی منابع دولت می‌شود. برای تحقق این امر نه‌تنها باید روشهای بودجه‌بندی موجود برای افزایش هماهنگی در این سیستم بهبود یابد، بلکه باید بعد جدیدی را برای ارزیابی مدیریت فعالیتهای دولتی مطرح کرد تا با تأکید بر هدفها، نتایج، محاسبه بهای تمام‌شده فعالیتها، کاهش هزینه‌ها

و مدیریت فعالیتهای دولتی باعث افزایش رضایت مردم و ارائه خدمات با کیفیت بالا و هزینه پایین گردد.

### سازمان

**همانگونه که می‌دانیم در قانون برنامه چهارم و پنجم توسعه، بخش عمومی ملزم به تهیه و ارائه بودجه سالانه در قالب بودجه عملیاتی شده است. مفهوم بودجه‌ریزی عملیاتی چیست؟**

#### اکرمی

فرایند مرتبط ساختن هزینه‌ها و نتایج

## بودجه‌ریزی عملیاتی

## فرایندی مستمر است

## که تمامی مدیران دولتی

## در همه سطوح

## در آن

## مشارکت دارند

در حال تدوین استانداردهای حسابداری بخش عمومی می‌باشند که با اجرای این استانداردها، انتظار می‌رود این مشکل برطرف شود.

### حسابداری

**ارائه اطلاعات مقایسه‌ای با بودجه تا چه حد می‌تواند موجب بهبود گزارشگری مالی در بخش عمومی شود؟**

#### اکرمی

با توجه به تعریف بودجه به‌عنوان برنامه مالی یک‌ساله دولت، ارائه اطلاعات مقایسه‌ای با بودجه می‌تواند در بحث ارزیابی عملکرد دستگاههای اجرایی مفید واقع شود. ضمناً تحلیل انحرافات موجود میان بودجه و عملکرد نیز در فرایند پاسخگویی و پاسخ‌خواهی دارای ارزش اطلاعاتی است.

در حال حاضر به استناد ماده ۱۰۳ قانون محاسبات عمومی کشور، تهیه صورت‌حساب عملکرد بودجه که حاوی اطلاعات مقایسه‌ای عملکرد با بودجه دستگاههای اجرایی است یکی از وظایف معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور محسوب می‌شود که این امر در استاندارد بخش عمومی شماره ۲ با عنوان «نحوه ارائه اطلاعات بودجه‌ای در صورت‌های مالی» نیز مورد توجه قرار گرفته است.

### حسابداری

**در بخشهای عمومی تا چه حد به کارایی و اثربخشی توجه می‌شود؟ زیرا به‌نظر می‌رسد بخش عمومی بر مصرف بودجه در محل‌های تعیین‌شده و قانونی تمرکز دارد. ضرورت توجه به این مفاهیم (کارایی و اثربخشی) چیست؟**

به‌طور کلی، با توجه به عزم دولت تدبیر و امید بر اصلاح نظام بودجه‌بندی و استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی، انتظار می‌رود در سال آینده شاهد دستاوردهای ارزنده‌ای در این زمینه در سطح کشور باشیم. در این راستا اصلاح نظام حسابداری بخش عمومی کشور به‌عنوان یکی از اجزای نقشه راه پیاده‌سازی بودجه‌ریزی عملیاتی در دستور کار معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور قرار دارد که به‌طور مفصل در ادامه، روند کار را تشریح خواهیم کرد.

### حسابداری

**تفاوت گزارشگری مالی بخش عمومی و بخش خصوصی چیست؟**

#### اکرمی

در حال حاضر گزارشگری مالی در بخش عمومی و بخش خصوصی دارای تفاوت‌های درخور توجهی است.

برای مثال در وضعیت کنونی، دستگاههای دولتی تنها به ارائه صورت‌حسابهای دریافت و پرداخت ماهیانه و نهایی در اجرای ماده ۹۵ قانون محاسبات عمومی کشور اکتفا می‌کنند و صورت مالی حاوی اطلاعات مربوط به وضعیت مالی واحد در پایان دوره مالی یا نتایج عملیات واحد گزارشگر طی دوره ارائه نمی‌شود. در نتیجه صورت‌حسابهای فوق و تراز عملیات نهایی، کفایت لازم در زمینه ایفا و ارزیابی مسئولیت پاسخگویی را نداشته و فاقد محتوای اطلاعاتی مناسب برای تصمیم‌گیری‌ها است.

البته سازمان حسابرسی با همکاری معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور

تا زمانی که

اصلاحات لازم در

سیستم دفترداری و

حسابداری

بخش عمومی

صورت‌نگیرد

انجام حسابداری

قیمت تمام‌شده و

به‌دنبال آن

بودجه‌ریزی عملیاتی و

حسابرسی عملیاتی

امکان‌پذیر نبوده

و یا فاقد قابلیت

اتکای لازم است

دارایی و وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی منعقد شده و پیش‌نویس نظام جامع مالی این دستگاهها (نجم) تدوین شده است. در نهایت نتایج حاصل از اجرای حسابداری تعهدی در این واحدها به کل بخش عمومی کشور تسری می‌یابد و صورت وضعیت مالی دولت برای اولین بار تهیه خواهد شد. البته همکاری ویژه سازمان حسابرسی، دیوان محاسبات کشور و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور در این خصوص دارای اهمیت است.

به عقیده بنده تا زمانی که اصلاحات لازم در سیستم دفترداری و حسابداری بخش عمومی صورت نگیرد، انجام حسابداری قیمت تمام‌شده و به‌دنبال آن بودجه‌ریزی عملیاتی و حسابرسی عملیاتی امکان‌پذیر نبوده و یا فاقد قابلیت اتکای لازم است؛ برای دستیابی به این مهم، عزم ملی دستگاههای اجرایی و تدبیر خاص و ویژه معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و همراهی وزارت امور اقتصادی و دارایی راهگشا خواهد بود.

### سازش

از صرف وقت ارزشمندتان برای سرگرفتن این مصاحبه بسیار سپاسگزاریم و از مطالب مفیدی که طرح فرمودید، بهره‌مند شدیم. در انتظار خبرها و گفتنی‌های بعدی از حوزه فعالیت شما هستیم.

### اکرمی

رویکرد سنتی در بخش عمومی بر ایجاد یک سیستم با کفایت برای کنترل هزینه‌ها تأکید دارد. در حالی که این دیدگاه در حال حاضر در اکثر کشورهای توسعه‌یافته کنار گذاشته شده است و به جای آن توجه به منابع و نحوه مصرف آن به لحاظ کارایی و اثربخشی مورد توجه است.

**پیتر دراگر**، معتقد است کارایی یعنی انجام دادن کارها به‌نحو شایسته و مناسب و اثربخشی یعنی انجام دادن کارهای شایسته و مناسب.

توجه به مفاهیم استفاده بهینه از منابع یا **کارایی** (Efficiency) و دستیابی به هدف یا **اثربخشی** (Effectiveness) از این جهت دارای اهمیت است که به دولت امکان می‌دهد تا به سمت افزایش بهره‌وری حرکت کند. در ضمن این دو معیار را می‌توان از کلیدی‌ترین مؤلفه‌های اقتصاد مقاومتی دانست که توجه به آنها می‌تواند موجب مصرف صحیح منابع کشور شود.

### سازش

**برنامه شما برای بهبود گزارشگری مالی بخش عمومی و دولتی ایران چیست؟**

### اکرمی

با توجه به نقشه راه اجرای استانداردهای حسابداری بخش عمومی کشور، استقرار حسابداری تعهدی به‌عنوان یکی از الزامات بودجه‌ریزی عملیاتی، در سطح دانشگاهها و مؤسسه‌های آموزشی و پژوهشی در دستور کار معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور قرار دارد.

بر این اساس تاکنون تفاهم‌نامه‌های مشترکی میان وزارت امور اقتصادی و

با توجه به

عزم

دولت تدبیر و امید

بر اصلاح

نظام بودجه‌بندی

و

استقرار بودجه‌ریزی

عملیاتی

انتظار می‌رود

در سال آینده

شاهد

دستاوردهای ارزنده‌ای

در این زمینه

در سطح کشور

باشیم

