

اصلاح نظام بودجه‌ریزی

در گفتگو با

آقای محمد کردبچه

سپاس

جنابعالی نقش یگانه و فعالی در طرح و راه‌اندازی نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در کشور داشته‌اید و خوشحالیم فرصت یافته‌ایم دیدگاه‌های شما را منتشر کنیم. شاید مدیریت هزینه مفهوم مهمی در نظام گزارشگری بخش عمومی است. بحث را با آن آغاز کنیم. درباره مدیریت هزینه کمی توضیح دهید و روشن بفرمایید که در بخش عمومی اهمیت آن چیست؟

کردبچه

«مدیریت هزینه» فرایند جامعی است که به تصمیم‌گیری مؤثر در مصرف منابع عمومی کمک می‌کند. چارچوب عملیاتی مدیریت هزینه از یک فرایند اجرایی ۳ مرحله‌ای تشکیل شده است:

- ۱- تعیین هدف‌ها، سیاست‌ها و منابع موردنیاز جهت تحقق آنها،
- ۲- تخصیص منابع موردنیاز برای تحقق هدف‌ها، و
- ۳- تضمین اینکه وظایف پیش‌بینی‌شده براساس سه معیار: صرفه‌جویی، کارایی و اثربخشی انجام می‌گیرد.

آقای محمد کردبچه از اقتصاددانان سرشناس ایرانی و از قدیمی‌ترین چهره‌های بودجه‌نویسی کشور هستند که نقش مهمی را تدوین برنامه چهارم توسعه، بودجه ۸۳، ۸۴، ۸۵ و گزارش نظارتی برنامه سوم داشته است. ایشان دارای مدرک کارشناسی ارشد رشته اقتصاد نظری از دانشگاه ایست انگلیا بوده و مدیرکل سابق دفتر امور اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی است.

آقای کردبچه هم‌اینک مشاور معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری هستند.

فرایند ۳ مرحله‌ای یادشده در واقع به معنی تدوین یک برنامه مالی (فرایند تفکر)، تدوین بودجه (چارچوب قانون عملیاتی) و اجرای بودجه (فرایند اجرا) می‌باشد.

۳ مرحله یادشده را همچنین می‌توان به صورت: «برنامه‌ریزی تخصیص منابع»، «مدیریت استفاده از منابع» و «نظام‌های اطلاعاتی» عنوان کرد.

«برنامه‌ریزی تخصیص منابع» شامل تشخیص منابع قابل دریافت، هزینه‌های مربوط به افزایش دریافت‌ها و تشخیص ارتباط بین بودجه دولت و اقتصاد می‌شود. این فرایند شامل اولویت‌بندی هدف‌های سیاستی همراه با تخصیص منابع به خدمات موجود و جدید و تدوین برنامه‌های اضطراری برای تغییرات غیرمترقبه است.

«مدیریت استفاده از منابع» باید براساس ۳ اصل کلی قانونمندی، پاسخگویی و کفایت نظام‌های تحویل کالا، انجام گیرد. منظور از قانونمندی، کاربرد وجوه برای هدف‌هایی است که به تصویب قوه مقننه رسیده است. در این خصوص، کنترل‌های اجرا و حسابداری نقش اساسی دارند و از طریق ابزار: تخصیص، تعهد، پرداخت و استفاده از کالاها و خدمات و جریان پول کنترل می‌شود. منظور از پاسخگویی، اجرای شفاف و باتدبیر سیاست‌ها است و کفایت نیز به ظرفیت تولید نتایج مربوط به هزینه‌ها مربوط می‌شود.

«نظام‌های اطلاعاتی» شامل تولید اطلاعات برای استفاده توسط تصمیم‌گیران درون دولت و تا حدودی خارج از دولت است. این اطلاعات باید به‌نحو سازگار و

قابل مقایسه طی زمان انجام گیرد و تطابق درآمد، محصول و هزینه خدمات را در یک چارچوب زمانی آسان کند.

ساز

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

کردبچه

من به‌طور خلاصه به تجربه چند کشور مهم اشاره می‌کنم.

کانادا: اصلاح نظام بودجه‌ریزی این کشور از دهه ۱۹۶۰ آغاز شد. در این دهه توجه بیشتر معطوف به مرتبط ساختن مخارج به نتایج و محصولات بود. در دهه ۱۹۷۰ ارزیابی برنامه‌ها و اثربخشی آنها در دستور کار قرار گرفت و مهم‌ترین تحولات انجام‌گرفته در این زمینه تاکنون عبارت بوده است از: بررسی برنامه‌ها و فرایند هزینه به‌منظور کاهش کسری بودجه، تغییر نظام مدیریت هزینه‌ها و گزارش‌دهی نتایج و عملکردها، تأکید بر کیفیت خدمات ارائه‌شده و تعیین استانداردهای خدمات گزارش‌گیری از عملکردها، برون‌سپاری خدمات دولتی، اصلاح نظام حسابداری بودجه، اصلاح روش گزارش‌گیری به‌منظور ارائه اطلاعات مناسب‌تر و ابلاغ دستورالعمل ارزیابی نتایج و تعهدات دستگاه‌های اجرایی شامل: اندازه‌گیری عملکرد، گزارش‌دهی و ارزیابی.

اسپانیا: قبل از دهه ۱۹۸۰ مهم‌ترین هدف دستگاه مسئول بودجه، تنظیم امور مخارج بود. از سال ۱۹۸۲، اقدامات مربوط به اصلاح ساختار بودجه و فرایند تخصیص منابع و حرکت از مبادلات دوجانبه به چندجانبه، تلفیق

بودجه‌ریزی مبتنی بر

عملکرد (عملیاتی)

عوامل

«صرفه‌جویی»

و

«اثربخشی»

را به ابعاد سنتی

بودجه‌ریزی

اضافه می‌کند

لازم است

گزارش‌های زیر

در طی سال

تهیه شود

و در اجرای بودجه

مورد استناد و استفاده

قرار گیرد:

• گزارشهای

جریان‌های نقدی روزانه

• گزارشهای ماهانه

اجرای بودجه براساس

نظام طبقه‌بندی بودجه

• گزارش تخصیص

اعتبارات سالانه

فرایند حسابرسی در روش‌های تهیه و تنظیم بودجه و توجه بیشتر به عملکرد دستاوردهای خاص به عمل آمد. همچنین کارایی بخش دولتی از طریق اصلاح ساختار سازمانی و ارائه خدمات حرفه‌ای‌تر و برون‌سپاری ارتقا یافته است.

ایرلند جنوبی: از سال ۱۹۹۷ اقداماتی در زمینه حرکت از روش سنتی اتکا به مدیریت خدمات دولتی به نهاده‌ها به‌سوی دستیابی نتایج به‌عمل آمده است. براساس قانون هر وزارتخانه و دستگاه اجرایی مکلف به انجام بررسی‌های سالانه هزینه‌ای است. همچنین در سال‌های اخیر اقداماتی در زمینه نتیجه‌محور کردن هزینه‌ها به‌عمل آمده است که در این زمینه می‌توانیم به موافقتنامه مشارکت اجتماعی ملی و جایزه ملی برای پیشنهاد واگذاری بخشی از خدمات دولتی به بخش خصوصی اشاره کنیم.

شیلی: در این کشور از دهه ۱۹۹۰، توسعه نهاده‌های مالی امکان حرکت به‌سوی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و نتایج را به وجود آورد که مهم‌ترین تصمیم‌گیری در این زمینه اضافه نمودن شاخص‌های عملکرد در مجموعه شاخص‌های مرتبط با حقوق و دستمزد بوده است. البته بروز بحران مالی نیز به این امر کمک بسزایی نموده است. در سال‌های ابتدایی دهه ۲۰۱۰ قانون شفافیت به تصویب رسید که در این قانون پاسخگویی مدیران و نتایج و عملکردها نقش اساسی در اصلاحات دارند.

انگلیس: در سال ۱۹۹۸ دولت مجموعه‌ای از اصلاحات مخارج دولتی را در قالب «برنامه بررسی جامع مخارج» ارائه کرد

که این مجموعه شامل یک برنامه ۳ سالانه مخارج به‌منظور مدیریت خدمات عمومی برای دستگاه‌های اجرایی، داشتن بودجه‌های جاری و سرمایه‌گذاری مجزا به‌منظور جلوگیری از تحت فشار قرار گرفتن طرح‌های سرمایه‌گذاری ضروری و ارائه نظام حسابداری جدید برای کنترل روند مخارج است. همچنین حرکت به‌سوی هدف‌های بلندمدت‌تر برای تخصیص منابع بودجه نیز مورد تأکید قرار گرفته است. در برنامه یادشده ۶۰۰ هدف عملکردی در ۳۵ موضوع مختلف پیش‌بینی شده است که بیشتر این هدف‌ها درخصوص داده‌ها و فرایندها است و رویکرد آنها بیشتر معطوف به عملکرد و نتایج است. براساس مجموعه یادشده دستگاه‌های اجرایی سالانه دوبار گزارش عملکرد هدفهای خود را ارائه می‌کنند.

امریکا: قانون «عملکرد و نتایج» از سال ۱۹۹۳ مبنای تهیه و تنظیم بودجه بوده است. در این قانون برنامه‌ریزی استراتژیک، کنترل و ارزشیابی عملکرد، انعطاف‌پذیری و پاسخگویی مورد تأکید قرار گرفته است.

مسائل

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

کردبچه

بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد (عملیاتی) عوامل «صرفه‌جویی» و «اثربخشی»

را به ابعاد سنتی بودجه‌ریزی اضافه می‌کند. این نظام بین «کارایی» و «اثربخشی» تمایز قائل می‌شود. در «کارایی» استفاده مفید از منابع موردنظر است، در حالی که «اثربخشی» با عملکرد مرتبط است. در بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد طبقه‌بندی عملیات به‌نحوی است که هدف‌ها شفاف‌تر بیان می‌شوند، ارزیابی بودجه آسان‌تر بوده و در روش هزینه‌یابی آن ارتباط بین داده و ستانده مورد توجه قرار می‌گیرد. مهم‌ترین هدف نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد اصلاح نظام مدیریت بخش عمومی و افزایش اثربخشی مخارج این بخش است. ویژگی‌های اساسی این اصلاح عبارتند از:

- ارزیابی پاسخگویی مسئولان و مدیران دستگاه‌های اجرایی براساس معیار دستاوردهای فعالیت‌های آنان، و دامنه تأثیرگذاری آنان جهت نیل به دستاوردها و بودجه و امکاناتی که برای تحقق دستاوردها به مصرف رسیده است؛
- تضمین و تحکیم پاسخگویی از طریق انعقاد قرارداد و مبادله تفاهم‌نامه عملکرد بین مدیران و مسئولان رده‌های مختلف دستگاه‌های اجرایی و سازمان مسئول بودجه‌ریزی کشور؛
- استقرار نظام بودجه‌ریزی هدفمند و نتیجه‌محور؛ و
- ارزیابی مستمر عملکرد مدیران و مبنای

قرار دادن نتایج عملکرد به‌عنوان یکی از معیارهای تخصیص اعتبارات. فرایند بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد از چهار مرحله زیر تشکیل شده است:

- بازبینی و احصای برنامه‌های اجرایی و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی؛
- تعیین شاخص‌های عملکرد و هدف‌های کمی مربوط به هر یک؛
- هزینه‌یابی برنامه‌ها و فعالیت‌ها و تعیین هزینه تمام‌شده کالاها و خدمات ارائه‌شده از سوی دولت؛ و
- مدیریت فرایند بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد (نظارت، گزارش‌گیری و ارزشیابی).

ساز

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

کردبچه

استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ایران از سال ۱۳۸۴ مطرح شد و این امر مهم قرار بود در ۳ مرحله انجام پذیرد:

مرحله اول: بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد با هدف شفاف‌سازی؛
مرحله دوم: بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد با هدف افزایش کارایی؛ و
مرحله سوم: بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد با هدف افزایش اثربخشی.
در اجرای مراحل که برشمردم اقداماتی انجام گرفته یا باید به اجرا در آید که این اقدامات به‌ترتیب عبارتند از:

«مدیریت هزینه»

فرایند جامعی است

که به

تصمیم‌گیری مؤثر

در مصرف

منابع عمومی

کمک می‌کند

دستیابی به

دو ویژگی

اساسی

نظام‌های جدید

بودجه‌نویسی

یعنی

شفافیت

و

پاسخگویی

نیازمند

یک نظام پیشرفته

گزارش‌گیری است

اقدامات انجام‌شده درخصوص

استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر

عملکرد در ایران قبل از سال ۱۳۹۲

اقدامات انجام‌شده طی دوره ۱۳۸۶-۱۳۸۴

• بررسی برنامه‌ها و فعالیت‌های ذیل

دستگاه‌های اجرایی،

• تهیه برنامه سالانه سال ۱۳۸۵،

• تعیین هدف‌های کمی برنامه‌ها و

فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی،

• توزیع و تخصیص هزینه‌های دستگاه‌های

اجرایی برحسب فعالیت‌ها،

• تعیین هزینه واحد فعالیت‌ها، و

• مبادله موافقتنامه‌های اعتبارات هزینه‌ای با

منظور کردن برنامه‌های اجرایی و فعالیت‌ها

و هدف‌های کمی ذیربط.

اقدامات انجام‌شده طی دوره ۱۳۹۱-۱۳۸۷

• حذف فرم‌ها و دستورالعمل بودجه‌ریزی

مبتنی بر عملکرد از بخشنامه بودجه،

• حذف اطلاعات مربوط به فعالیت‌ها و

اهداف کمی ذیربط از موافقتنامه‌ها،

• افزایش تعداد و اعتبارات ردیف‌های

متفرقه و متمرکز، و

• استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عدم

شفافیت، عدم پاسخگویی، عدم رعایت

قانون و بی‌انضباطی مالی به‌جای

بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد.

همانطور که ملاحظه می‌کنید اقدامات

انجام‌شده در این دوره کاملاً با هدف‌های

بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد مغایر بوده

است.

اقدامات انجام‌شده در جهت استقرار

بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در

فرایند تهیه بودجه سال ۱۳۹۳

• تشکیل ستاد راهبردی بودجه‌ریزی مبتنی

بر عملکرد در معاونت برنامه‌ریزی و نظارت

راهبردی رئیس‌جمهور و کارگروه تخصصی

آن،

• تهیه دستورالعمل اجرایی ماده ۲۱۹ قانون

برنامه پنجم توسعه،

• برگزاری اولین هم‌اندیشی بودجه‌ریزی

مبتنی بر عملکرد،

• تمهیدات پیش‌بینی‌شده در بخشنامه

بودجه ۱۳۹۳،

• برگزاری ۴ کارگاه آموزشی برای کارکنان

معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی

رئیس‌جمهور،

• برگزاری دومین جلسه هم‌اندیشی

بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد،

• تهیه برنامه سالانه سال ۱۳۹۳،

• برآورد هزینه تمام‌شده فعالیت‌های تعدادی

از دستگاه‌های اجرایی، و

• تصویب جزء «ز» تبصره ۲۰ قانون بودجه

۱۳۹۳.

پیشنهاد سامان اقدامات مربوط به

اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد از

سال ۱۳۹۳

تکمیل اقدامات انجام‌گرفته در سال ۱۳۹۲

• بازنگری برنامه‌های اجرایی و فعالیت‌های

ذیل دستگاه‌های اجرایی،

• تعیین هدف‌های کمی برنامه‌های اجرایی و

فعالیت‌ها (شاخص‌های عملکرد) با استفاده

از هدف‌های درج‌شده در قانون برنامه پنجم

توسعه و بسته‌های اجرایی موضوع ماده

۲۱۷ قانون برنامه پنجم،

• برآورد هزینه تمام‌شده هریک از فعالیت‌ها

با استفاده از دستورالعمل موضوع پیوست

شماره ۴ بخشنامه بودجه ۱۳۹۳، و

• مقایسه هزینه تمام‌شده هریک از

فعالیت‌ها با اعتبارات مصوب قانون بودجه

سال ۱۳۹۳،

نظام گزارش‌گیری بودجه باید نشان‌دهنده چگونگی عملکرد دولت بوده و قادر به پاسخگویی به این سئوالها باشد:

یکپارچگی بودجه- آیا منابع هماهنگ با اختیارات و الزامات قانونی اختصاص یافته است؟ وضعیت منابع و مصارف بودجه چگونه است؟ (کسری تأمین شده، تعهدات انجام نشده).

عملکرد عملیاتی- هزینه عملیات به چه میزان است؟ چگونه تأمین مالی می‌شود؟ وضعیت عملکرد چگونه است؟ حدود بدهی‌های ناشی از اجرای بودجه به چه میزان است؟ دولت چگونه دارایی‌های خود را مدیریت می‌کند؟

بهبود وضعیت- وضع مالی دولت در روند بهبود است یا بدتر شده است؟ چه تمهیداتی در مورد آینده اندیشیده شده است؟

نظام نظارت و کنترل- آیا نظامی برای تمکین مؤثر، مدیریت کارآمد دارایی‌ها و عملکرد مطلوب وجود دارد؟

سازش

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

کردیچه

استفاده از یافته‌های گزارش‌گری برای اصلاح و بهبود عملکرد هدف اصلی ایجاد نظام کنترل و ارزشیابی نتیجه‌محور است.

• برآورد اعتبارات هزینه‌ای سال ۱۳۹۴ براساس اقدام‌های فوق و ملاحظات مربوط به: صرفه‌جویی، کارایی و اثربخشی و انجام هماهنگی‌های لازم با معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور.

اصلاح زیرساخت‌های نظام بودجه‌ریزی • اصلاح قوانین و مقررات ناظر بر نظام بودجه‌ریزی،

• اصلاح نظام حسابداری بودجه، • اصلاح نظام نظارت بودجه، و • آموزش و اشاعه فرهنگ بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد.

سازش

بهبود گزارش‌گری مالی بخش عمومی چگونه می‌تواند به ارتقای مسئولیت پاسخگویی عمومی و تسهیل فرایند تصمیم‌گیری بخش‌های مختلف کمک کند؟

کردیچه

هدف مقدماتی و سنتی از گزارش‌گیری نشان دادن میزان تمکین نسبت به بودجه مصوب است. اگرچه گزارش‌گیری در کشورهای با نظام پارلمانی همواره عمل شده است اما در دیگر کشورها همواره به‌عنوان یک چالش عمده نظام بودجه‌ریزی مطرح بوده است.

در هر حال دستیابی به دو ویژگی اساسی نظام‌های جدید بودجه‌نویسی یعنی شفافیت و پاسخگویی نیازمند یک نظام پیشرفته گزارش‌گیری است.

استفاده از

یافته‌های

گزارش‌گری

برای اصلاح

و بهبود عملکرد

هدف اصلی

ایجاد نظام

کنترل و ارزشیابی

نتیجه‌محور است

• گزارشهای ماهانه اجرای بودجه براساس نظام طبقه‌بندی بودجه- در این گزارشها اطلاعات زیر باید ارائه شود:

- توزیع اعتبارات اولیه،
- توزیع اعتبارات تجدیدنظرشده،
- تخصیص اعتبارات، و
- تعهدات، مخارج در مرحله تشخیص و پرداخت یا معوقه‌ها و پرداخت‌ها.

• گزارش تخصیص اعتبارات سالانه- در بیشتر کشورها، گزارش تخصیص سالانه معمولاً به دیوان محاسبات و مجلس ارائه می‌شود. این گزارش ضروری است، ولی برای ارائه اطلاعات کافی درخصوص عملکرد مالی ناکافی است و می‌تواند فقط بخشی از نظام گزارش‌دهی محسوب شود.

در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، تولید و انتشار گزارش سالانه حداقل یک سال طول می‌کشد و در نتیجه استفاده‌ای برای استفاده‌کنندگان ندارد. همچنین با در نظر گرفتن زمان موردنیاز برای کنترل این حساب‌ها، اطلاعات مقدماتی در مورد اجرای بودجه باید حداکثر ظرف ۲ ماه بعد از دوره بودجه تهیه و انتشار یابد.

سازش

بار دیگر برای صرف وقت ارزشمندتان و امکانی که برای انجام این گفتگو و طرح نقطه‌نظراتان با مخاطبان مجله حسابرس برایمان فراهم آوردید بسیار سپاسگزاریم و امیدواریم مقدمه‌ای باشد برای انعکاس مطالب بیشتر درباره تحولات بودجه عملیاتی در کشور.



بحث اصلی این نظام تنها تولید مستمر اطلاعات مربوط به نتایج نیست. منظور اصلی، ارائه اطلاعات به استفاده‌کنندگان مناسب در زمان مناسب است تا بتوان از این اطلاعات در ارتقای نحوه مدیریت سازمان بهره‌گرفت. مهم‌ترین موارد استفاده از یافته‌ها نظام کنترل و ارزشیابی مبتنی بر نتایج به شرحی است که برمی‌شمارم:

- ۱- پاسخ به مسئولین و نیاز جامعه،
- ۲- کمک به تدوین و توجیه درخواست‌های بودجه‌ای،
- ۳- کمک به اتخاذ تصمیم در زمینه تخصیص منابع،
- ۴- انجام آزمون‌های عمیق در زمینه مشکلات موجود در عملکرد و اصلاحات موردنیاز،
- ۵- برانگیختن کارکنان به تداوم روند برنامه اصلاحات،
- ۶- تنظیم و کنترل عملکرد طرف‌های قرارداد،
- ۷- فراهم کردن اطلاعات خاص برای ارزشیابی دقیق برنامه‌ها،
- ۸- پشتیبانی و حمایت برنامه‌های راهبردی و سایر برنامه‌های بلندمدت از طریق فراهم کردن اطلاعات پایه و اصلاح روند،
- ۹- کمک به ارائه خدمات با کارایی بیشتر، و
- ۱۰- برقراری ارتباط نزدیک‌تر با عموم برای جلب اعتماد بیشتر.

سازش

پیشنهاد شما برای بهبود گزارشگری مالی و برون رفتن از مشکلات مدیریت هزینه در بخش عمومی چیست؟

کردبچه

لازم است گزارش‌هایی که به آنها اشاره می‌کنم، در طی سال تهیه و در اجرای بودجه مورد استناد و استفاده قرار گیرد:

• گزارشهای جریان‌های نقدی روزانه- در این گزارش‌ها جریان‌های ورودی و خروجی نقدی باید مشخص شود. در ارائه پیش‌بینی جریان‌های نقدی بهتر است جزئیات درآمدها و هزینه‌ها براساس طبقه‌بندی اقتصادی به‌صورت هفتگی ارائه شود.