

ضرورت اصلاح ساختار بودجه‌ریزی



عاطفه خسروی
مدیر مسئول

واژه «بودژه» یک کلمه فرانسوی است و از واژه فرانسوی قدیمی «بوژت» گرفته شده است. در زبان فارسی بودجه از کلمه فرانسوی «بوژت» به معنای کیف یا کیسه چرمی گرفته شده و وجه تسمیه آن این است که وزراری دارای فرانسه صورت وضعیت دخل و خرج مملکتی را در داخل آن قرار داده و به مجلس می‌پردند. البته در انگلیس نیز واژه بودجه از زمان فرا نسه اقتباس شده است. در انگلستان کیف چرمی که محتوای آن صورت مخارج مورد نیاز پادشاه بود توسط خزانه داری که بعداً وزیر دارایی نامیده شد برای تصویب وجوه مورد نیاز پادشاه به پارلمان عرضه می‌شد. آن کیف باجت نامیده شد و به تدریج به محتویات داخل آن کیف «بودجت» گفتند و به علت ثقیل بودن تلفظ آن در فارسی به صورت بودجه در آمده است.

در ایران قبل از انقلاب مشروطه چنین واژه‌ای در زبان فارسی وجود نداشت اما پس از آن چون در قانون اساسی ایران مباحثی از قوانین اساسی بلژیک و فرانسه اقتباس شد، این واژه نیز وارد قانون محاسبات عمومی ایران شد.

در ایران نخستین بودجه کشور به‌ روش جدید، پس از مشروطیت، توسط مرحوم مرتضی قلی خان هدایت وزیر مالیه در سال ۱۲۸۹ هـ ش تهیه شد اما چون قبل از پیشنهاد بودجه به مجلس شورای ملی در دور دوم مورد سوء قصد قرار گرفت، وزیر بعد از او بودجه تهیه شده را به نام او به مجلس دور دوم پیشنهاد کرد.

از زمان نخستین بودجه از سال ۱۲۸۹ تا سال ۱۳۲۷ شمسی درآمد نفت به عنوان یکی از منابع درآمد دولت مطرح نبود تا اینکه در سال ۱۲۸۹ تا سال ۱۳۲۷ بودجه کشور عملاً به دو بخش بودجه عمرانی و بودجه عادی تقسیم شد و به ترتیب تحت نظر سازمان برنامه و بودجه و وزارت اقتصاد و دارایی آن زمان قرار گرفت.

از این سال برنامه‌های عمرانی به ترتیب در دو برنامه هفت ساله و سه برنامه ۲۵ ساله به اجرا درآمد که در هر یک از این برنامه‌ها اهداف اقتصادی برای کشور پیش‌بینی شده بود.

تا سال ۱۳۳۶ تنها بودجه وزارتخانه‌ها و ادارات دولتی در بودجه کل کشور منعکس می‌شد اما پس از این سال تصویر خلاصه‌ای از بودجه بنگاه‌ها و شرکت‌های دولتی سازمان برنامه، شرکت‌های تابع وزارت صنایع و معادن و شرکت ملی نفت نیز در بودجه کل کشور درج گردید.

روش متداول تنظیم بودجه در سال ۱۳۴۳ به روش بودجه برنامه‌ای تغییر کرد و برای ایجاد هماهنگی بین بودجه جاری و عمرانی، دفتر مرکزی بودجه – دستگاه تنظیم‌کننده بودجه جاری – از وزارت اقتصاد و دارایی به سازمان برنامه منتقل شد. تا سال ۱۳۴۶ هیچ تغییر مهم و اساسی در ساختار بودجه سنتی و متداول به وجود نیامد و در همین زمان دفتر بودجه نخست‌وزیری سابق، مطالعاتی را در زمینه بودجه‌ریزی برنامه‌ای شروع کرد.

از سال ۱۳۵۲ به بعد درآمد نفت جزو درآمدهای عمومی دولت در کنار سایر درآمدها قرار گرفت و درآمدهای نفتی منبع اصلی تامین هزینه‌های عمرانی و جاری کشور شد.

با شروع برنامه پنج ساله پنجم از ۱۳۵۲/۱/۱ شیوه و راهکار تهیه بودجه کل کشور به صورت تدوین برنامه‌ای شد اما به دلیل نبود شفافیت‌های لازم و کارکردی و نارسایی در اجراء و نظارت همواره به صورت درصاف بین برنامه‌ها وجود داشت هیچ وقت بودجه به صور برنامه‌ای مؤثر تهیه، تنظیم و اجرا نشد.

در سال ۱۳۶۶ قانون محاسبات عمومی جدید با توجه به شرایط بعد از انقلاب تصویب شد و از آن پس بودجه‌نویسی نیز با تکیه بر درآمدهای نفتی ادامه داشت تا اینکه در دو دهه گذشته دولت‌ها با تمرکز بر کاهش وابستگی به نفت، سند دخل و خرج کشور را تدوین و پس از تصویب مجلس، اجرایی شد.

در تمام سال‌های گذشته وابستگی اقتصاد به سیاست با توجه به سهم دلارهای نفتی در تامین بخش درآمدی بودجه، نقش تحولات سیاسی در ساختار اقتصادی را عیان کرده و نمی‌توان اثر گذاری تحولات سیاسی بر شاخص‌های اقتصادی به راحتی گذشت. اینجاست که مشکلات بودجه نویسی سنتی هر سال بیش از سال گذشته رخ نمایی کرد و همگان را به سمت بودجه نویسی عملیاتی سوق داد.

یکی از مهم‌ترین نتایج تدوین و اجرای سنتی بودجه، بروز کسری دخل و خرج سالانه است که سال‌هاست دست از سر اقتصاد ایران بر نداشته. به علاوه اینکه تبعات کسری بودجه یک سال، به همان سال ختم نشده و دامان بخش برنامه‌های سال‌های بعد و دولت‌های بعدی را نیز می‌گیرد. به این ترتیب ضعف در تدوین و تصویب لایحه بودجه یک دولت و عدم تحقق هزینه‌ها و درآمدهای طبق برنامه، عملاً مشکلات یک سال را به سال بعد و از دولتی به دولت بعد م‌وکل می‌کند. این چنین است که دولت‌ها وارث طرح‌ها و پروژه‌های نیمه کاره دولت‌های قبلی می‌شوند. هزینه‌هایی که با درآمدهای واقعی تراشیده می‌شوند و در نهایت ارعمانی جز کسری بودجه آشکار و پنهان ندارند.

در ایسن بین گاهی «خلق درآمدهای صوری» زخم کسری بودجه پنهان را ناسور می‌کند و گاهی عدم تحقق ردیف‌های درآمدی، کسری آشکار بودجه قد علم می‌کند. در این شرایط دولت برای تامین کسری درآمدها راهی جز استفاده بیشتر از دلارهای نفتی و استقراض از بانک مرکزی ندارد.

اما در د این زخم کهنه آنجا طاقت فرسا می‌شود که تامین درآمدهای متکی بر فروش نفت نیز بنا بر هر دلیل مانند محدودیت‌های ناشی از تحریم سخت و حتی ناممکن می‌شود.

حالا به‌ روش روال هر ساله دولت باید تا آخر ماه دخل و خرج پیشنهادی هر سازمان و ارگان را جمع آوری کرده و برای تدوین و ارائه بودجه ۱۴۰۶ دست به قلم شود.

اما تا زمانی که ساختار بودجه‌ریزی ایران اصلاح نشود، ممکن است درد کسری بودجه، رفته رفته به زخمی ناسور تبدیل شود. هرچند که امسال تدوین سند دخل و خرج سالانه علاوه بر مشکلات نحوه بودجه نویسی با مشکلات هزینه‌های سربار جنگ تحمیلی و گسترش تحریم‌ها هم مواجه است.

اقتصاد و توسعه

editor@smtnews.ir

بودجه ۱۴۰۶؛ دخل محدود، خرج سنگین

مشکلاتی که سال‌هاست اصلاح ساختار بودجه‌ریزی را در فهرست ضرورت‌های اجرایی کشور قرار داده است. بدون شک موفقیت در این امر، مستلزم بازنگری در تاریخ بودجه نویسی کشور و شناسایی کم و کاستی‌ها و نقاط قوت و ضعف آن است؛ تا شاید گذشته آینه راه آینده شود.

با توجه به فصل بودجه ریزی و تکلیف دولت برای ارایه سند بودجه در آذرماه به مجلس، در این شماره **سنت** به بررسی نقاط کور بودجه ۱۴۰۶ پرداخته ایم.

با توجه به مشکلات ساختاری بودجه‌نویسی در اقتصاد ایران، بسیاری مشکل را در بودجه‌ریزی سنتی دانسته و شاه‌کلید گذر از این مشکل چند ساله را تحقق بودجه‌ریزی عملیاتی می‌دانند.

در کشور ما سال‌هاست که بودجه نویسی به شیوه سنتی انجام می‌شود. به این صورت که هر سال میزان بودجه متناسب با تورم و شاخص‌های دیگر و یا براساس چانه‌زنی، رقمی به آن افزوده می‌شود. این روش که به بودجه نویسی افزایشی شناخته می‌شود یکی از ناکاراترین و قدیمی‌ترین روش‌های بودجه نویسی است.

کارشناسان زمان بودجه‌نویسی در ایران را به دوران باستان و تدوین و تصویب آن را به زمان سلجوقیان نسبت می‌دهند و معتقدند شیوه‌های بودجه‌نویسی از ایران باستان به سلجوقیان و از این سلسله تا مشروطه‌خواهان و از مشروطه‌خواهان تا امروز دوره‌بندی می‌شود.

به این ترتیب بودجه‌بندی دولتی در ایران تاریخچه دیرینه دارد، اما نخستین آن در سال ۱۲۸۹ به مجلس ارائه شد. باینهمه ساختار بودجه ریزی در ایران، با وجود بیش از یک قرن پیشینه اجرایی با مسائل و مشکلات متعددی روبه روست.

ریل گذاری بودجه ریزی عملیاتی



کارشناسان زمان بودجه‌نویسی در ایران را به دوران باستان و تدوین و تصویب آن را به زمان سلجوقیان نسبت می‌دهند و معتقدند شیوه‌های بودجه‌نویسی از ایران باستان به سلجوقیان و از این سلسله تا مشروطه‌خواهان و از مشروطه‌خواهان تا امروز دوره‌بندی می‌شود. به این ترتیب بودجه‌بندی دولتی در ایران تاریخچه دیرینه دارد، اما نخستین آن در سال ۱۲۸۹ به مجلس ارائه شد. در آن زمان اداره دارایی مسئولیت تهیه و تنظیم بودجه را برعهده داشت. در سال ۱۳۴۳ این مسئولیت به سازمان برنامه و بودجه منتقل شده و این روند تا امروز با فراز و فرودهای بسیار و قوانین مخخص زمان و شرایط ادامه دارد.

با اینهمه ساختار بودجه ریزی در ایران، با وجود بیش از یک قرن پیشینه اجرایی با مسائل و مشکلات متعددی روبه روست. مشکلاتی که سال‌هاست اصلاح ساختار بودجه‌ریزی را در فهرست ضرورت‌های اجرایی کشور قرار داده است. بدون شک موفقیت در این امر، مستلزم بازنگری در تاریخ بودجه نویسی کشور و شناسایی کم و کاستی‌ها و نقاط قوت و ضعف آن است؛ تا شاید گذشته آینه راه آینده شود.

با توجه به مشکلات ساختاری بودجه‌نویسی در اقتصاد ایران، بسیاری مشکل را در بودجه‌ریزی سنتی دانسته و شاه‌کلید گذر از این مشکل چند ساله را تحقق بودجه‌ریزی عملیاتی می‌دانند. بودجه عملیاتی عبارت است از یک برنامه سالانه به همراه یک بودجه سالانه که رابطه میان میزان بودجه تخصیص یافته به هر برنامه با نتایج به‌دست آمده از اجرای آن برنامه را نشان می‌دهد. بنابراین با هر میزان مخارج انجام شده در هر برنامه، باید مجموعه معینی از اهداف نیز محقق شود. در

مشکلات ساختاری بودجه‌نویسی در اقتصاد ایران

این شرایط شفافیت بالایی ایجاد می‌شود و امکان بررسی عملکرد دقیق مدیران و بازخواست از نتایج به‌دست آمده به‌وجود می‌آید.

در چارچوب بودجه‌ریزی عملیاتی بخش‌های مختلف اداری بر اساس استانداردهای مشخصی تحت عنوان شاخص‌های عملکرد مورد ارزیابی قرار می‌گیرند و بر این اساس مدیران باید پاسخگوی عملکرد خود باشند. در بودجه‌ریزی عملیاتی منابع بر اساس اولویت‌های مشخص شده و نتایج به‌دست آمده برای تحقق

نبود برنامه و استراژی میان‌مدت

کشور ما؛ عدم وجود چنین برنامه‌ها و استراژی‌هایی در سازمان‌ها و نهادهای مختلف است. علیرغم آن که اسناد بالادستی متعدد و برنامه‌های توسعه پنج ساله در کشور تدوین می‌شود اما برنامه مشخص و مدونی برای میان مدت برای بیشتر سازمان‌های دولتی وجود ندارد. در نتیجه بودجه ریزی عملیاتی متناسب با این اهداف وجود ندارد و خروجی سازمان‌ها نیز نمی‌تواند با سنججه درست و دقیق سنجیده شود. وقتی اهداف میان مدتی وجود ندارد به طبع امکان مقایسه عملکرد با نقطه مطلوب نیز وجود نخواهد داشت و نمی‌توان بررسی کرد که خروجی هر سازمان به چه میزان متناسب با اهداف و اولویت‌های آن بوده است. برای تحقق بودجه ریزی عملیاتی و ساماندهی بودجه سازمان‌های مختلف باید برنامه‌ها و استراژی‌های سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها را تدوین کرد. به نوعی باید برنامه‌های توسعه را خردتر و کاربردی‌تر کرد و از قالب یک سری اهداف کلی و برنامه‌های پنج ساله خارج کرد. با این کار می‌توان گامی مهم در راستای ایجاد مقدمات بودجه ریزی عملیاتی ایجاد کرد.

دشواری تخمین هزینه و سنجش عملکرد

پدیده شگفت را مشاهده کرد و آمار و ارقام بعضاً متضاد و متنوعی را برای یک پروژه مشاهده کرد. ساختار اداری و نهادی کشور ما به گونه‌ای است که امروزه چنین برآوردهایی به دلایل مختلف در آن وجود ندارد. تورم بالا و مستمر، طولانی و زمان‌بر شدن اجرای پروژه‌ها، انجام چندین پروژه مختلف به صورت همزمان، وجود پندهای متفرقه در بودجه و استفاده از مواد مختلف بودجه برای یک طرح و پروژه، عدم نظارت بر اجرای دقیق مفاد بودجه و … از جمله دلایلی هستند که باعث بروز این مشکل شده‌اند. زمانیکه نه قبل از شروع اجرای برنامه و نه پس از اتمام آن امکان تخمین و برآورد هزینه وجود ندارد امکان اختصاص بودجه بر مبنای عملکرد نیز وجود نخواهد داشت. چگونه قانون‌گذار می‌تواند بودجه را مبتنی بر اهداف کند و سپس عملکرد را مورد ارزیابی قرار دهد وقتی که تخمن هزینه تمام شده دقیق ندارد؟ به نظر می‌رسد این مهم‌ترین عامل عدم امکان اجرای برنامه‌ریزی بر مبنای عملکرد باشد.

همانطور که در توضیح و تعریف این روش بودجه نویسی گفته شد تخمین هزینه‌های سازمان و هزینه تمام شده خدمات ارائه شده از اهمیت بالایی برخوردار است. برای تخصیص بودجه ابتدا باید هزینه تمام شده خدمات ارائه شده محاسبه شود و متناسب با این هزینه‌ها، بودجه اختصاص داده شود. این در حالی است که هیچگاه سازمان‌های دولتی ما اقدام به برآورد هزینه دقیق برای خدمات خود نکرده‌اند. به‌طوری‌که تخمین هزینه اجرای برنامه‌ها به طور دقیق و شفاف وجود نیست. از سوی دیگر امکان سنجش خروجی سازمان‌ها نیز به راحتی وجود ندارد. به همان دلیل که امکان تخمین هزینه تمام شده سازمان وجود ندارد امکان برآورد هزینه تمام شده اجرای برنامه‌ها پس از پایان برنامه نیز وجود ندارد. بارها مشاهده کرده‌ایم که برای پروژه‌های مختلف دولتی ارقام مختلفی بیان شده است. پروژه‌ای که به طور کامل اجرا شده و تمام هزینه‌های آن مکتوب وجود دارد را نمی‌توان هزینه تمام شده دقیقی برای آن یافت. در پروژه‌های عمرانی می‌توان موارد متعددی از این

اصلاحات ساختاری بودجه به کجا رسید؟

مشخص.

ج- تنظیم لایحه بودجه سالانه براساس حجم فعالیت‌ها و خدمات و نرخ تمام شده آن.

د- تخصیص اعتبارات براساس عملکرد و نتایج حاصل از فعالیت‌ها و متناسب با نرخ تمام شده آن.

همچنین مقرر شد لایحه بودجه براساس حجم فعالیت و خدمات و نرخ تمام شده تدوین و ارائه شود. تخصص اعتبار ردیف‌های بودجه نیز باید براساس «عملکرد و نتایج» صورت گیرد. این درحالی است در بودجه‌ریزی سنتی، فرآیندهای اجرایی مورد نظرات قرار گرفته و اعتبار مورد نیاز بابت فرآیندهای اجرایی پرداخت می‌شد.

به این ترتیب برای نخستین بار در بودجه سال ۱۳۸۵، «هزینه‌یابی» محور فعالیت‌ها قرار گرفت و «برنامه» مترادف با «فعالیت» در نظر گرفته شد. البته قبل از اینکه دستگاه‌های اجرایی و کارشناسان فرصت کافی برای بررسی این موضوع داشته باشند لایحه بودجه تصویب شد و نبود مطالعات کارشناسی در فرایند اصلاح یاد شده به یکی از ضعف‌های جدی بودجه سال ۸۵ بدل شد.

این چنین بود که نخستین گام در راستای اصلاح ساختار بودجه‌ریزی و تدوین بودجه عملیاتی در سال ۱۳۸۵ برداشته شد.

❑ **الزامات اجرای «اصلاح ساختار»**

برای اجرایی شدن این اصلاح ساختار، طراحی برنامه‌های راهبردی از مهم‌ترین کارهایی است که باید در دستور کار قرار گیرد. برنامه‌های راهبردی معمولاً فراتر از بودجه یک ساله است و تجربه نشان می‌دهد که حداقل زمان لازم برای این منظور سه سال است تا دستگاه‌های اجرایی بتوانند هزینه‌های خود را براساس آن طراحی کنند و همزمان امکان ارزیابی دستگاه نیز وجود داشته باشد. این ارزیابی هم از درون دستگاه اجرایی و هم از بیرون آن صورت می‌گیرد تا بدان وسیله دستگاه اجرایی بتواند بودجه عملیاتی خود را برای سه سال بعد ارائه دهد. برای این منظور روش‌ها و الگوهای مختلفی به کار می‌رود اما الگویی که درحال حاضر مبنای عمل است «الگوی میان مدت مخارج است». در این الگو، بر تقدم سیاست‌ها بر روش‌ها، تفکیک هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم و مقایسه داده‌ها و ستانده‌ها تأکید شده است.

و در نهایت اینکه، برای طراحی و پیاده‌سازی نظام بودجه‌ریزی عملیاتی، ارائه تعاریف جدید است که باید قانونی و غیرسلفیه‌ای باشد.

الف-

شناسایی و احصای فعالیت و خدماتی که دستگاه‌های اجرایی ارائه می‌نمایند.

ب- تعیین نرخ تمام شده فعالیت‌ها و خدمات، متناسب با کیفیت و محل جغرافیایی