



بودجه عملیاتی دعوتی به هیچ امید

بهادر بهاء الدینی
کارشناس ارشد اقتصاد

۴۰

ماهانامه

شماره ۲۰
مرداد ۸۶

وقتی یک نظام بودجه ریزی در بیش از چهاردهه تغییر نکرده باشد و یا دست کم، اصلاحاتی در آن صورت نگرفته باشد، چنین وضعیتی حکایت از آن دارد که نه تنها به تقاضای جامعه در مقابل افزایش خدمات پاسخ داده نشده، بلکه در زمینه های بهره وری نیز دولت خود را ارتقاء نداده است. نتیجه این کم کاری، نابسامانی در فرآیند تخصیص، اتلاف در منابع و شکست در برنامه های توسعه است. لذا در صورتی که تغییری صورت نگیرد و یا تغییرات بدون برنامه ریزی و فاقد بررسی های کارشناسانه باشد آنگاه وضع موجود وخیم تر و پیچیده تر خواهد شد.

میرسد:

۱- تطبیق حسابداری دولتی با سازوکار قیمت تمام شده. ۲- تعیین روش های اندازه گیری کار. ۳- تربیت نیروی انسانی لازم. و لذا به همین جهت است که در سال اول و دوم برنامه، می بینیم که بودجه عملیاتی همچنان روی زمین باقی مانده است و برای سال سوم نیز هیچگونه آثار اجرایی مشاهده نمی شود. در کشور ما بیش از ۶۰ سال است که برنامه ریزی صورت گرفته است و بودجه اجرا گردیده و حاصل کار اگر ارزیابی گردد شکست بوده است. دستگاه برنامه ریزی ما اعتقاد دارد؛

۱- در برنامه های گذشته بین بودجه های سالانه و برنامه ها ارتباطی وجود نداشته است. ۲- برنامه های گذشته موفقیت نداشته و این عدم موفقیت بخاطر عدم وجود ضمانت اجرایی بوده است. برای توجیه این ناکامی ها، همه گونه علت و سبب تراشیده شده، از عدم ارتباط تا عدم ضمانت اجرایی، کمبود پرسنل و نبود آمار گرفته تا دخالت بیگانه تا ضعف مدیریت ها و... اما هیچگاه گفته نشده که نوع و یا روش بودجه ریزی بکار گرفته شده ناکارآمد بوده است. و اینک پس از ۶۰ سال گفته می شود برای تحقق عدالت، بودجه عملیاتی اجرا گردد. گرچه این آگاهی قابل تقدیر است

بکار گرفته می شود.

برای اجرای چنین روشی وجود کارشناسان خبره و با دانش، به میزان قابل ملاحظه ای مورد نیاز است که یا باید هم اکنون در دستگاه های دولتی وجود داشته باشند، که می دانیم وجود ندارند و یا باید تاکنون تربیت شده باشند، که میدانیم نشده اند (فراموش نکنیم که سال اول بودجه عملیاتی را پشت سر گذاشته ایم و در پایان سال دوم بسر می بریم). از جمله اقداماتی که برای اجرای بودجه عملیاتی به عنوان ابزار کار لازم بوده تدارک دیده شود، که نشده، حداقل سه مورد بنظر

در ماده ۳ برنامه چهارم توسعه به منظور بالا بردن بهره وری منابع انرژی، شکل دهی مازاد اقتصادی، اصلاحات اقتصادی، بهینه سازی و ارتقاء فن آوری در تولید، هدفمند نمودن تخصیص منابع و نهایتاً به منظور برقراری عدالت اجتماعی در حد کالاهای اساسی که دولت عرضه کننده آن است، معیارهای اقتصادی قیمت گذاری (مانند هزینه نهائی) تکلیف گردیده است.

همچنین در قانون چهارم توسعه، طی مواد ۱۳۸ و ۱۴۴ ضمن تأکید بر اصلاح نظام بودجه ریزی، اجرای نظام قیمت تمام شده مقرر گردیده است. در عین حال برای افزایش بهره وری که قرار است بخش عمده ای از رشد اقتصادی را در برنامه چهارم تأمین نماید، استقرار نظام کنترل نتیجه و محصول به جای کنترل مراحل انجام کار توصیه گردیده است.

مفاهیم فوق که از مواد قانون برنامه چهارم استنباط می شود، فقط بخشی از یک روش بودجه عملیاتی را تداعی می کند و نه کل مفاهیم و ویژگی های یک بودجه عملیاتی. در بودجه عملیاتی علاوه بر اتکاء به قیمت تمام شده و عینیت ها، که خود مستلزم داشتن اطلاعات دقیق مالی و حسابداری است، در عین حال معیارهای دیگر اقتصادی مانند اصل هزینه- فایده نیز

اما اعتراف به ۶۰ سال بی عدالتی را در بطن خود دارد. سال های بی عدالتی ناشی از روش بودجه ای را پذیرفته و پشت سر گذاشته ایم، اینک این سؤال مطرح است که بودجه عملیاتی با کدام ساز و کار اجرا می شود و عدالت را برقرار می کند، و یا چگونه می تواند بهره وری ارتقاء دهد، و بسیاری سوالات دیگر از این قبیل که اذهان را مشغول می کند. طبق تعریف، بودجه عملیاتی همان بودجه برنامه ایست، کمی کامل تر در حد یک قیمت تمام شده که این همان کلی مشکلاتی بوده است که تاکنون نظام بودجه ای و حتی اقتصادی ما قادر به عبور از آن نبوده است و لذا برقراری عدالت در گرو عبور از این مرحله است، یعنی گذر از یک بودجه سنتی برنامه ای مبتنی بر چانه زنی به بودجه عملیاتی مبتنی بر محاسبه قیمت تمام شده و استفاده از نورم ها و استانداردها است که تاکنون چگونگی دسترسی به آن را آزمون نکرده ایم.

در بودجه های سنوایی برنامه چهارم برآوردهای مربوط به ارتقاء بهره وری کل عامل تولید، میزان تحقق آنها، نظام نظارتی فعالیتها، عملیات و عملکرد مدیران و مسئولین بر اساس بهره وری ارزیابی می گردد و همچنین تأکید گردیده برای سنجش بهره وری در دستگاه های اجرایی، شاخص های موثر تدوین شود. اما محاسبه بهره وری کل بدون شفاف سازی و بدون در نظر گرفتن همه عوامل تولید و خدمت و به خصوص بدون در نظر گرفتن هزینه فرصت که در دستگاه ها و عمدتاً در شرکت ها و بنگاه های تصدی گری دولت و به وفور و بیش از حد متعارف انباشته است، کاری بیهوده و ادعائی واهی بیش نیست.

برای بررسی و چگونگی دستیابی به اهداف بودجه عملیاتی، لازم است ساختار بودجه ای فعلی، با توجه به تغییرات و تحولات شگرف و گسترش منابع درآمد هزینه در کشور و با توجه به کهنگی و فرسودگی و ناکارآمدی روش فعلی که بیش از نیم قرن بر مقدرات اقتصادی و مالی این کشور مستولی بوده است و نهایتاً با آگاهی به این حقیقت که در سطح جهانی بسیاری روش های بودجه ای از صحنه خارج گردیده و روش های جدیدی جایگزین شده است، لذا برای شناخت، بررسی و چگونگی دستیابی به روش و اهداف بودجه عملیاتی - گرچه خود از دور خارج شده است - لازم است تاریخچه مختصری از انواع روش های بودجه ای که تاکنون مورد استفاده قرار گرفته است، به اختصار بیان و کمی نیز نقد گردد و از این طریق جایگاه بودجه ریزی کشور مشخص گردد.

پس از جنگ جهانی دوم و به دنبال نظریه پردازی های جان مینارد کینز (۱۹۴۶-۱۸۸۳) اقتصاددان معروف، مبنی بر گسترش وظائف دولت ها در عرصه

اقتصاد و توسعه و با پیچیده تر شدن مسائل و مشکلات برنامه های توسعه، به موازات این تغییرات و تحولات، روش های برنامه ریزی و بودجه ریزی نیز متناسباً دگرگون شد. انواعی از روش های بودجه ریزی که تاکنون شناخته شده و اجرا گردیده و بعضاً از رده خارج شده به طور مختصر عبارتند از:

۱- بودجه سنتی یا بودجه متداول

به این نوع بودجه ریزی اعتباری نیز می گویند و در آن حداکثر اعتباری برای اقلام هزینه دولت تخصیص داده و باید کنترل شود. در این روش عملیات بودجه ای صرفاً بر ابزار مالی حسابداری دریافت و پرداخت خلاصه می شود. در عمل توزیع این نوع بودجه بندی یک قدرت متمرکز وجود دارد که به هرگونه که میل داشته باشد اعتبارات را بین دستگاه ها تقسیم می کند. معیار توزیع مبتنی بر رابطه و چانه زنی و یا سیاست کاری است. در بعد نظارتی نیز مجلس فقط موازنه حسابداری بین دریافت و پرداخت را کنترل می کند.

۲- بودجه افزایشی

در این نوع بودجه بندی، حجم عملیات دستگاه را ثابت نگه می دارند و آنگاه تغییرات را بر مبنای عوامل نگهداری سطح، توسعه عملیات و کار جدید اعمال می نمایند. بنظر نمی رسد چنین تعدیلاتی را بتوان به

عنوان یک روش بودجه بندی نسبت داد؛ اما در مقایسه با بودجه سنتی کمی تفاوت قائل است، زیرا به میزانی از قدرت چانه زنی ها می کاهد.

۳- بودجه برنامه ای

بودجه برنامه ای به این دلیل نسبت به بودجه سنتی و یا افزایشی پیشرفته تر بنظر می رسد که در آن، عملیات به ترتیب منظمی بین بخش ها، وظائف، برنامه ها، و یا طرح های اصلی تقسیم می شود؛ مانند آنچه هم اکنون در نظام بودجه ریزی کشور ما رایج است. گرچه رعایت این روش به روشن تر شدن و قابل فهم تر شدن بودجه کمک می کند، اما انسجام بین عملیات الزاماً حفظ نمی شود، بلکه مطابق آنچه هم اکنون در ساختار بودجه ای کشور ما رایج است توزیع اعتبارات همچنان به روش سنتی و بر مبنای چانه زنی، روابط و تفوقات سیاسی انجام می گیرد. نتیجه چنین روشی پرورش مدیران هزینه و محو مدیران کارآمد و اثر بخش است. بنابراین بودجه برنامه ای بجز محاسن ناشی از طبقه بندی، مزیت دیگری را نمی توان برای آن متصور بود. این روش بودجه بندی در سال ۱۹۴۹ در آمریکا به منظور انتظام مدیریت های دولتی رایج ولی قبل از پایان یک دهه، کارآیی خود را از دست داد و روش مناسب تری جایگزین گردید.

۴- بودجه عملیاتی

بودجه عملیاتی از نظر شکل بودجه ای، کمی فراتر از بودجه برنامه ای عمل می کند، بطوری که می توان گفت، بودجه عملیاتی شامل آن قسمت از بودجه برنامه ای است که در نظام بودجه ای کشور ما تاکنون اجرا نگردیده است و لذا اطلاق یک روش بودجه بندی بر آن مورد تردید است. طبق تعریف، بودجه عملیاتی همان بودجه برنامه ای است که بشکل روشن تری تهیه و تنظیم گردیده است و آن فرآیندی است که طی آن عملکردها بر اساس کارآیی و اثربخشی قابل ارزیابی و محاسبه می گردد و چون برآوردها براساس قیمت تمام شده بدست می آید بنابراین عملیات نیز بر معیار هزینه - فایده قابل تجزیه و تحلیل می گردد و لذا تغییرات با منطق بیشتری توجیه پذیر می گردد و در همین ویژگی است که روزه ای از عدالت را می توان انتظار داشت و یا ناکارآمدی مدیران را شناسائی کرد زیرا نظارت و کنترل الزاماً معطوف به نتیجه می شود که البته ما همچنان با مشکل فقدان فرهنگ پاسخگوئی و گزارش گیری مواجه ایم که این نیز باید حل گردد.

این سیستم بودجه بندی روشی را ایجاب می کند که براساس آن می توان محصول کار را بر مبنای قیمت تمام شده، معیار و استاندارد و قاعده بیان کرد و لذا به ما

کمک می کند اصل هزینه - فایده را بجای تصمیم گیری های شخصی بکار گرفت. اما در شرایط حاضر کشور ما که مدیریت های سیاسی و غیر تخصصی مقدرات برنامه ریزی را در دست دارند داشتن چنین انتظاراتی از نظام بودجه ریزی بسیار دور بنظر میرسد. بنابراین برای اجرای بودجه عملیاتی چند مشکل اساسی در پیش روی قرار می گیرد: اولاً با پیاده شدن بودجه عملیاتی از اقتدار و زیاده روی برخی بدنه های دست اندرکار بودجه ریزی کشور کاسته می شود، که قطعاً مقاومت هائی صورت خواهند داد و دوم اینکه تاکنون نیروهای متخصص و کارآمد برای این منظور و انجام محاسبات پرورش داده نشده است و سوم اینکه تاکنون سیستم مالی متناسب با این تغییرات طراحی و معرفی نگردیده است.

یک مورد بسیار مهم که باعث تعویق و یا عدم اجرای بودجه عملیاتی متصور است، مقاومت هائی است که از جانب مدیران اجرایی و سنتی فعلی بودجه صورت خواهد گرفت، زیرا در بودجه عملیاتی، چانه زنی ها خاتمه می یابد، عملکردها امکان تجزیه و تحلیل پیدا می کنند و ناکارائی ها ظاهر، نارسائی های اداری، بازدهی های ناکافی، ناهماهنگی ها و کم کاری های دستگاه های اجرایی آشکار، اهداف فردی و دست و دلبازی ها بودجه ای که به آن عادت کرده اند محدود می گردد. نظارتی که در این نوع بودجه ریزی صورت می گیرد قوی و بدون گذشت است. زیرا در گزارش ها از مبانی اقتصادی و معیارهای حسابداری قیمت تمام شده استفاده می شود در غیر این صورت بودجه عملیاتی اعمال نگردیده است.

۵- بودجه سیستماتیک

(برنامه ریزی، بودجه ریزی، ارزیابی سیستماتیک)

در این بودجه ریزی، بودجه براساس برنامه ریزی استراتژیک، طرح ریزی و مطابق با معیارهای اقتصادی و رعایت اصول هزینه - فایده تهیه و تنظیم می گردد. در این نوع بودجه بندی علاوه بر معیارهای بکار گرفته شده در بودجه عملیاتی که یک الزام ساده در همه اقتصادهای پیشرفته به حساب می آید در عین حال بر شاخص های اقتصادی نیز استوار است و در توزیع اعتبارات نیز توانمندی های درون سازمانی ملاک قرار می گیرد.

در بعد نظارتی نیز عمل تجزیه و تحلیل سیستماتیک و نظام مند و عمل تطبیق با معیارهای اقتصادی و حسابرسی عملیاتی مبتنی بر صرفه های اقتصادی، کارآئی و اثربخشی بکار گرفته می شود.

۶- بودجه ریزی بر مبنای سفر

در این نوع بودجه بندی علاوه بر رعایت معیارهای

در بودجه عملیاتی، چانه زنی ها خاتمه می یابد، عملکردها امکان تجزیه و تحلیل پیدا می کنند و ناکارائی ها ظاهر، نارسائی های اداری، بازدهی های ناکافی، ناهماهنگی ها و کم کاری های دستگاه های اجرایی آشکار، اهداف فردی و دست و دلبازی ها بودجه ای که به آن عادت کرده اند محدود می گردد

اقتصادی که لازمه هر عمل اقتصادی است، تجزیه و تحلیل پروژه یا فعالیت ها همواره در نقطه صفر زمان امکان پذیر است، به طوری که در قالب تصمیم گیری ها که توأم با مسئولیت ها و اختیارات تعیین گردیده، در هر لحظه از زمان نتایج قابل بررسی و مورد تجزیه و تحلیل اقتصادی و اصول فایده - هزینه قرار می گیرد.

جایگاه بودجه ریزی در ایران

بنا به آنچه گذشت و بنا به تعریف، ساختار بودجه ریزی کشور ما از نوع بودجه برنامه ای است، اما فرایند اجرایی که مشاهده می شود حکایت از آن دارد که نظام بودجه ای ایران تنها جزء ناچیزی از یک بودجه برنامه ای را دنبال می کند. در صورتی که با یک دید عمیق و کارشناسانه ای به فرایند بودجه ریزی کشور معطوف گردد ملاحظه می شود که نظام بودجه ای فعلی کشور ماهیتاً یک قالب سنتی و متوال را دنبال می کند. شکل گیری و اجرای بودجه فعلی بطور آشکار و انکار ناپذیری روال زیر را طی می کند که شباهتی به یک بودجه برنامه ای و حتی نیم بند برنامه ای نیز ندارد:

- ۱- تصمیم گیری ها براساس و تفوق های سیاسی انجام می گیرد.
- ۲- برآورد هزینه به جای اینکه بر مبنای منطقی و تعریف شده وظائف، برنامه ها و فعالیت های دستگاه ها صورت گرفته و قیمت های تمام شده لحاظ گردد، براساس رابطه و سیاق چانه زنی توافق می شود.
- ۳- برنامه ها و طرحها به جای انسجام و همبستگی،

براساس توصیه و قومیت تعیین می گردد.

۴- آنگونه نظارتی که در دنیای امروز از هر بودجه ای انتظار می رود در نظام بودجه ای ما مشاهده نمی گردد.

۵- مدیران اجرایی بودجه به جای مسئولیت و پاسخگویی در مخارج و مصارف بودجه با روش سلیقه ای و با دید اموال شخصی و فردی به بودجه نگاه می کنند.

۶- روش های بودجه ریزی دنیای معاصر به قدری توسعه و متعالی گردیده که به بودجه برنامه ای به عنوان یک بودجه سنتی و متروک می نگرند، و لذا ما بودجه ای را بکار گرفته ایم که در بیش از ۵۰ سال پیشتر متروکه گردیده ولی ما تاکنون به آن دست نیافته ایم.

بدیهی است در گذر از این شیوه بودجه ریزی و به یکباره پرداختن به بودجه عملیاتی (که خود یک روش قدیمی و متروکه بحساب می آید)، کاری دشوار و دلهره آور است، زیرا روشی را برگزیده ایم که ابزار فنی و حتی فرهنگی آنرا در اختیار نداریم. و باین ترتیب قبل از دست زدن به چنین اقدامی می طلبد یک بسترسازی عمیق و فراگیر فرهنگی، سیاسی و فنی توأم با تغییر دیدگاه ها به عمل آید، که یک زمان دشوار طولانی را ایجاب می کند.

علاوه بر چنان اقدامات و اصلاحات وسیع و در عین حال گریز ناپذیر، برای دستیابی به بودجه عملیاتی مبتنی بر تکنیک های علمی و روش های دقیق حسابداری قیمت تمام شده، نسل جدیدی از برنامه ریزان، مدیران و کارشناسان اجرایی را نیز می طلبد که با شرایط فعلی این فرایند خود از یک انقلاب هم مشکل تر بنظر می رسد.

نسل فعلی دست اندرکار بودجه و برنامه کشور که اقتدار خود را در تمرکز تصمیمات و بی نظمی می بیند، قطعاً تمایلی به تغییرات و چنین اصلاحاتی نشان نمی دهد. تغییرات و اصلاحات وقتی ناممکن می گردد، که چنین تشکیلاتی با چنین منفعت و چنین دیدگاهی خود مأمور اجرا گردد. و لذا باید اذعان کرد که شعار بودجه عملیاتی دعوتی بی هیچ امید است. اما از طرفی برنامه های توسعه نیز با چنین ابزار سنتی متمرکز و انحصاری همچنان دست نایافتنی و غیرممکن خواهد بود و چنین رفتاری به منزله باقی ماندن در عصر حجر است.

اگر سال ۸۴ و ۸۵ را سالهای بودجه عملیاتی تلقی کنیم که یک بعد آن عدالت محوری است، به جای اینکه توزیع اعتبارات مبتنی بر شاخص های هدایت کننده و معین باشد، اعداد و ارقام ابلاغی به دستگاه ها حکایت از آن دارد که یکی از پر چانه زنی ترین و نابسامان ترین سال های بودجه را پشت سر گذاشته

ایم. چگونه و با کدام شاخصی افزایش در یک دستگاه دولتی نسبت به سال قبل بیش از ۵۰ درصد است، در حالی که همین نسبت برای دستگاه دیگری به صفر نزدیک است. و یا چگونه در یک دستگاه دولتی سرانه بودجه بیش از ۵ الی ۶ برابر دستگاه های دیگر اختصاص داده می شود. چگونه و با چه توجیه عدالت مندانه ای برای کارکنان یک دستگاه بودجه رفاهی مجاز باشد و آنقدر اعتبار در این جهت تخصیص داده شود که دستگاه حتی برای جذب آن عاجز بماند، در حالی که سایر دستگاه ها حتی از یک ریال آن هم محروم اند. و اگر موضوع بیشتر بررسی گردد قطعا به موارد بسیار ناخوشایندتری از نابسامانی بر خواهیم خورد که جای تأمل دارد.

طبق تعریف، در بودجه عملیاتی علاوه بر طبقه بندی عملیات، به نحوی که در بودجه برنامه ای

متداول است، واحد اندازه گیری انتخاب، قیمت تمام شده محاسبه می گردد، و برای تجزیه و تحلیل عملیات، معیارهای اقتصادی بکار گرفته می شود. بدیهی است برای اجرای این روش داشتن کارشناسان خبره و توانای محاسباتی لازم است. پرورش چنین نیروئی علاوه بر ماهیت زمان بری که دارد مدیران اجرایی آن نیز باید قبلا ایده و آمادگی لازم را کسب کرده باشند و مشکل اساسی در همین قسمت نهفته است، زیرا مدیران فعلی نه باین گونه فکر می کنند و نه به این گونه عمل می کنند، بلکه به گونه ای عادت کرده اند که اموال دولتی را ملک شخصی خود تلقی می نمایند و چون آسان بدست آمده به خوبی از آن نگهداری نمی شود و بنابراین یک نوع فرهنگ دست و دلبازانه نامطلوبی مرسوم گردیده است.

در یک محیط تفکری که در هزینه کردن اعتبارات

دولتی اهداف فردی جایگزین اهداف عمومی می گردد و از مقام و موقعیت استفاده های غیراصولی به عمل می آید با چنین توصیفی، بودجه عملیاتی با مشکل پایه ای دیدگاه سنتی روبرو است و لذا در اجرای بودجه عملیاتی یک گام اساسی، تغییر تفکر مدیریتی فعلی و یا اگر جدی تر با مسأله برخورد شود تربیت مدیران جدید، نخبه و راهبردی است. در غیر این صورت بودجه عملیاتی دعوتی بی هیچ امید به نظر می رسد.

منابع

- اقتداری، علیمحمد - تهرانی، منوچهر - اتحاد، مهرداد، (۱۳۵۴) بودجه.
- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۸۳).
- مجله اقتصادی، سال ششم، شماره ۶۶ مردادماه ۸۳
- هفته نامه برنامه، شماره ۱۴۰، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

