

تحلیل فرآیند تدوین بودجه در کشور با رویکرد بودجه ریزی

صیدطاهر دارآفرین

دکتری تخصصی مدیریت دولتی- گرایش تصمیم گیری و خط مشی گذاری دانشگاه تهران

نام نویسنده مسئول:

صیدطاهر دارآفرین

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۲/۸

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۲/۶

چکیده

بودجه سندی است که درآمدها و هزینه‌ها به دولت را طی یک سال مالی تعیین می‌کند و نقشی بسیار مهم و حیاتی در رشد و بالندگی اقتصاد کشور بر عهده دارد. در این میان توجه به نقاط ضعف سیستمهای بودجه‌ریزی و ترمیم این نقاط ضعف؛ یعنی اصلاح سیستمهای بودجه‌ریزی کمک شایانی به اقتصاد کشور می‌نماید. این مقاله به مرور تحولات و اصلاحات نظامهای بودجه ریزی از دهه ۱۹۸۰ و بعد از آن می‌پردازد و تغییرات و اصلاحات نظامهای بودجه را مورد توجه قرار می‌دهد. تغییرات و اصلاحات نظامهای بودجه‌ریزی طی دهه‌های مختلف روی داده است ولی تغییرات دهه ۱۹۸۰ بسیار گسترده‌تر از دیگر دهه‌ها بوده و شامل شش فصل اساسی الف) جنبه های سیاسی و ایدئولوژیک بودجه‌بندی، ب) عدم تمرکز و فدرالیسم، ج) ارتقای مدیریت و شفاف سازی حسابهای مالی، د) بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، ه) نظام کنترل و ارزشیابی مبتنی بر نتایج، و) نظام چارچوب میان مدت هزینه‌های بودجه می‌شود.

واژگان کلیدی: هوش تجاری، حسابداری مدیریت، تصمیم گیری راهبردی.

مقدمه

با توجه به خصوصیات متفاوت اقتصادی، اجتماعی کشورهای صنعتی پیشرفته و کشورهای کمتر توسعه یافته، در ادبیات مربوط به بودجه ریزی به این دو گروه از کشورها جداگانه اشاره شده است. کاربرد سیاست مالی در کشورهای صنعتی با کاهش بیکاری به وسیله ایجاد تحرک در تقاضا از طریق کسری بودجه بوده است.

در کشورهای در حال توسعه مشکل حادثتر است. در این کشورها بیکاری دوره ای نبوده بلکه ساختاری است، و استفاده از سیاستهای مالی برای ایجاد قدرت خرید بیشتر موجب افزایش قیمت و واردات خواهد شد. علاوه بر این کشورهای در حال توسعه با مشکل عدم ثبات کوتاه مدت ناشی از عواملی چون کشت نامطلوب در بخش کشاورزی، کاهش قیمت کالاهای صادراتی و نظایر آن روبرو هستند. لذا، نقش سیاست مالی در این کشورها علاوه بر نقش متعارف آن، ایجاد رشد اقتصادی و افزایش نرخ بهره برداری از ظرفیت های موجود تولیدی است.

تفاوت های مربوط به کاربرد سیاست های مالی لزوماً ارتباطی با کاربرد نظام های بودجه ریزی ندارد. شمار زیادی از کشورهای در حال توسعه از نظام بودجه ریزی کشورهای استعماری سابق (انگلیس و فرانسه) و همچنین نظام های بودجه ریزی کشورهای آمریکای لاتین (که مخلوطی از نظام بودجه ریزی فرانسه و انگلیس است) استفاده می کنند. به همین دلیل است که بررسی های بعمل آمده در زمینه نظام بودجه ریزی به جای اشکال های فنی، بیشتر اشاره به عوامل اداری - تشکیلاتی داشته اند. تجربه شوک های اول و دوم نفتی نیز نشان داده است که تورم، وابستگی و افزایش مستمر کسری بودجه مشکلاتی است که در بین تمامی کشورها مشترک می باشد و اختصاص به گروه خاصی از کشورها ندارد. لذا، برای قایل شدن تفکیک بین کشورها باید به دنبال ضوابط دیگری بود. یکی از ضوابطی که در این زمینه مورد توجه قرار گرفته است، نوع هزینه های بودجه و برخی از وجوه نهادی آنها است.

بدین منظور هزینه ها به ۴ گروه تقسیم شده است:

- ۱- فعالیت های عمومی سنتی و برخی امور حاکمیتی (دفاع، آموزش، بهداشت و...)...
 - ۲- فعالیت های صنعتی و بازرگانی دولت.
 - ۳- پرداخت های انتفاعی به بخش های تولیدی (صنایع و کشاورزی و...)...
 - ۴- پرداخت های انتقالی به خانوارها و افراد، نقش هر یک از اقلام فوق بستگی به بینش سیاسی دولت و جایگاه سازوکار بازار در اقتصاد دارد. تحولات نظام بودجه ریزی بعد از سال ۱۹۸۰ اصلاحات به عمل آمده طی دوره پنج ساله ۱۹۸۰-۱۹۳۰ به دلیل نارسایی هایی که داشتند مورد انتقاد فراوان قرار گرفتند. بخش عمده ای از ادبیات مربوط به اصول سیاسی و تشکیلات دولتی اشاره به این موضوع دارند که در نظام های بودجه بندی به کار گرفته شده، به رویکردهای بودجه ای سیاسی و سنتی توجهی نشده است.
- برخی از تحلیل گران نیز معتقد بودند که اصلاحات انجام گرفته نباید از دیدگاه عدم موفقیت در تحقق هدف های مورد نظر، بلکه از دیدگاه مسایلی که با استفاده از آنها مطرح شده و مسایلی که در آینده پیش روی بودجه ریزان قرار می گیرد، مورد توجه قرار گیرند.

در کشورهای در حال توسعه فرآیندهای بودجه بندی و برنامه ریزی که توسط دستگاه های مستقل انجام می گرفتند، منجر به مشکل دوگانگی شده که اثرات آن به تمامی ساختار و طبقه بندی های مختلف بودجه سرایت کرد. مسائل مربوط به تمرکز و عدم تمرکز نیز اگرچه در بعضی مقاطع مورد توجه قرار گرفت، لیکن هیچگاه به عنوان یک وجه مهم بودجه بندی با آن برخورد نشد.

تحولات نظام بودجه ریزی از سال ۱۹۸۰ بیشتر حول محوراساسی مسائل اساسی فوق بود. تلاش های به عمل آمده طی این دوره را می توان تحت شش فصل اساسی جمع بندی کرد:

- (الف) جنبه های سیاسی و ایدئولوژیک بودجه بندی
- (ب) عدم تمرکز و فدرالیسم مالی
- (ج) ارتقای مدیریت و شفاف سازی حساب های مالی

د) بودجه ریزی بر مبنای عملکرد
ه) نظام کنترل و ارزشیابی مبتنی بر نتایج
و) نظام چارچوب میان مدت هزینه های بودجه

الف) جنبه های سیاسی و ایدئولوژیک بودجه بندی

اهداف اصلی بودجه بندی، حداکثر کردن منابع، اولویت گذاری نیازهای مختلف و تعیین سطح مناسب هزینه ها است. تحقق این اهداف به سادگی میسر نیست، زیرا بودجه بندی با ارزش ها، قدرت های سیاسی و رجحان تصمیم گیران روبرو است. در رویکرد سیاسی بودجه بندی، معاملات و مبادلات تصمیم گیران سیاسی در کانون توجه قرار دارد.

اجزای اصلی این رویکرد عبارتند از:

انتخابات، رفتار قانونگذاری، گرایش های بوروکراتیک، ایدئولوژی سیاسی، سلیقه های شخصی و تنبانی. در رویکرد سیاسی، محصول نهایی تابع میزان موفقیت جناح های سیاسی در دستیابی به هدف های خاص خود از طریق شکل دهی رویدادهای آینده است.

طرفداران رویکرد سیاسی بودجه بندی، مهمترین دلیل عدم موفقیت اصلاحات بودجه بندی را در وجود عوامل سیاسی می دانند. آنها معتقدند که در نبود راه حل های منطقی اقتصادی، برای توجیه تخصیص منابع بخش دولتی باید ملاحظات سیاسی مورد نظر قرار گیرد. رقابت بین گروه های سیاسی در تمامی جوامع قابل مشاهده است. تصویب سیاستها و برنامه ها زمانی امکان پذیر است که مورد حمایت یکی از ائتلاف های سیاسی عمده قرار گیرد.

"آنتونی داوونز"، با استفاده از مفهوم کلی مبادله آرا و ائتلاف، الگوی پیچیده تری را تهیه کرده است. در این الگو سیاست های عمومی از طریق فرایند به حداکثر رسیدن آرا حاصل می شوند. اولویت به پروژه هایی داده می شود که بیشترین رای را بدست می آورند و کمترین رای را از دست می دهند.

الگوی به حداکثر رساندن آرا فقط یکی از وجوه اثر عوامل سیاسی در تصمیم گیری است. ایدئولوژی نقش مهمی در توسعه مجموعه افکار و توسعه ارزش هایی دارد که مبنای تخصیص منابع هستند. این ارزش های مختلف و متقابل در تعیین جایگاه نقش دولت در امور جامعه و اقتصاد موثر هستند. حساسیت گروه ها به یک فلسفه خاص، رجحان اجتماعی را شکل می دهد که خود بر اولویت های سیاسی تاثیر می گذارد. دلایل زیادی وجود دارد که ثابت می کند عوامل سیاسی بهتر از عوامل اقتصادی بر تصمیم گیری های سیاسی تاثیر می گذارد.

ب- عدم تمرکز و فدرالیسم مالی

طی سال های گذشته، روند آشکاری از تفویض اختیار تخصیص هزینه ها و افزایش درآمدها به سطوح مختلف دولتی در سطح جهان وجود داشته است. دلایل متعددی برای این روند میتوان ذکر کرد که از جمله: تحولات سیاسی در جهت ایجاد دولتی با درجه مشارکت و دموکراسی بیشتر، بهبود میزان پاسخگویی رهبران سیاسی به مردم، ایجاد ارتباط بیشتر بین مقدار و کیفیت و ترکیب کالا و خدمات تولید شده با رجحان منتفع شوندگان از آنها. در ادبیات مالی عمومی، شمار زیادی از متخصصین این رشته اشاره داشته اند که عدم تمرکز در انجام پرداخت های دولت موجب افزایش کارایی و رفاه عمومی خواهد شد. از طرف دیگر تعداد دیگری از نویسندگان معتقد هستند که عدم تمرکز می تواند هزینه هایی در زمینه عدالت توزیعی و مدیریت اقتصاد کلان به همراه داشته باشد.

در این بخش به ملاحظات عمده مربوط به عدم تمرکز مالی در قسمت هزینه ها و درآمدهای بودجه به طور جداگانه اشاره می شود.

ب-۱- عدم تمرکز در هزینه های بودجه

از طریق تفویض اختیار انجام هزینه به سطحی از دولت که به منتفع شوندگان نزدیکتر است، کارآیی تخصیص منابع افزایش می یابد. براین اساس، پرداخت متمرکز هزینه ها فقط باید در مورد کالاهای عمومی یعنی کالاهایی که منافع حاصل از آن همگانی و در سطح ملی است و یا کالاهایی که فراهم کردن آنها موجب صرفه جویی در مقیاس می شود، انجام گیرد. دفاع، امور خارجه و زیربنای حمل و نقل و مخابرات مثالهایی در این زمینه می باشد.

طرفداران تمرکز هزینه ها معتقدند که تخصیص غیرمتمرکز اعتبارات، با هدفهای توزیعی و مدیریت اقتصاد کلان در تضاد است. به نظر آنها در کشورهای بزرگ که نابرابری های منطقه ای در زمینه توزیع منابع دولتی و درآمد در آنها وجود دارد، توزیع غیرمتمرکز با رویکردهای متفاوت ممکن است موجب مهاجرت های داخلی و حتی ایجاد فشارهای سیاسی و اجتماعی گردد و همچنین با توجه به اینکه ضوابط مختلف توزیع کالاهای عمومی (آموزش و بهداشت) به موجودی های سرمایه انسانی لطمه می زند، عدم تمرکز پرداختها موجب کاهش کارآیی خواهد شد.

عدم تمرکز سهم عمده ای از هزینه های دولتی می تواند پیامدهای مهمی برای مدیریت اقتصاد کلان داشته باشد. حتی اگر سطح کل هزینه های سطوح پایین تر دولتی به دلیل امکانات درآمدی و استقرار محدود شود، تغییر در ترکیب این هزینه ها ممکن است بر سطح تقاضای کلی به نحوی اثر کند که با هدفهای تثبیتی دولت مرکزی در تضاد باشد. در اینگونه موارد دولتهای مرکزی باید مسئولیت انجام هزینه هایی که تاثیر عمده بر تقاضای کل دارند، مانند کمک هزینه های بیکاری، را خود برعهده بگیرند.

نکته شایان توجه این است که، کارایی فرضی حاصل از عدم تمرکز ممکن است به دلیل محدودیتهای نهادی در عمل محقق نگردد. زیرا اولاً ظرفیت اداری، تشکیلاتی دولت های منطقه ای ممکن است کاملاً ضعیف باشد. مازاد کارکنان، ضعف مهارت های فنی، عدم توان تهیه و اجرای برنامه های موثر در جذب کامل منابع مالی در سطح منطقه ای بسیاری از کشورها وجود دارد. وجود فساد در سطح منطقه ای را نیز نباید از نظر دور داشت. ثانیاً دولتهای منطقه ای غالباً قادر به توسعه نظامهای مدیریت مدرن و شفاف از هزینه های دولتی (مانند روشهای کنترل مالی، گزارش دهی، ارزیابی برنامه های هزینه ای) نبوده اند. ثالثاً محدوده حقوقی و جغرافیایی مناطق همیشه سازگار و هماهنگ با استفاده از حداکثر کارایی حاصل از عدم تمرکز نمی باشد.

بیشتر کشورها وظایفی مانند دفاع، امور خارجه، تجارت خارجی و نظارت بر مهاجرت را برعهده دولت مرکزی می گذارند. از طرف دیگر خدماتی مانند حفظ نظم و امنیت داخلی، آتش نشانی، بهداشت، حمل و نقل و برخی خدمات عمومی معمولاً برعهده شهرداریها در نواحی و شهرها گذارده می شود. برای سایر وظایف الگوی یکسانی وجود ندارد. علاوه بر این چارچوب قانونی این وظایف نیز مشخص نیست و تفاوت هایی در زمینه تدوین سیاست ها، تامین مالی و تخصیص در آنها قابل مشاهده است.

در زمینه عدم تمرکز هزینه های اجتماعی تفاوت های شایان توجهی بین کشورها وجود دارد. وظایف مربوط به تامین اجتماعی عموماً برعهده دولت مرکزی گذاشته می شود. زیرا نیاز به ضوابطی دارد که باید در تمامی سطوح ملی مورد عمل قرار گیرد. از طرف دیگر ارائه خدماتی مانند کمکه های زمان بیکاری و زمان پیری معمولاً بصورت استانی انجام گیرد. در زمینه آموزش، الگوی متداول، تفویض مسئولیتهای مربوط به سطوح ابتدایی و متوسطه عمومی به دولتهای محلی (شهرداریها) و سطح متوسطه اختصاص به دولتهای ایالتی دارد. البته در بعضی از کشورها آموزش در تمامی سطوح برعهده دولت مرکزی است. حتی در کشورهایی که هزینه های آنها به صورت غیر متمرکز صورت می گیرد، در زمینه های آموزشی، دولت مرکزی نقش عمده را در تعیین ضوابط، استانداردها و تامین اعتبار برنامه های آموزشی دارد. در امور بهداشت و درمان، دولت های محلی غالباً مسئولیت ارائه خدمات پیشگیری و مراقبت های بهداشتی را برعهده دارند. مسئولیت جلوگیری و مبارزه با بیماری های مسری و ارائه تسهیلات پیشرفته درمانی (خدمات بیمارستانی) و انجام تحقیقات پزشکی با ایالات و یا دولت مرکزی است. در بعضی کشورها، ارائه خدمات بهداشتی به صورت موازی توسط سطوح مختلف دولتی انجام می گیرد که غالباً موجب کاهش کارآیی و اتلاف منابع می شود.

ب-۲- عدم تمرکز درآمدهای بودجه

تفویض تمام یا بیشتر وظایف اخذ مالیات به سطح پایین تر دولتی با اصول و ملاحظات توزیعی یا مدیریت اقتصاد کلان مغایر است. این تفویض، دولت مرکزی را در استفاده از ابزار مالیاتی برای مدیریت اقتصاد کلان محروم می‌سازد. علاوه بر این تفویض اختیار مزبور امکان توزیع مجدد منابع بین مناطق مختلف یا گروه‌های متفاوت درآمدی از طرف دولت مرکزی را از بین می‌برد. به همین دلیل است که واگذاری مسئولیت اخذ مالیات فقط برای کشورهایی توصیه شده است که بین سطوح مختلف دولت از نظر شرایط اقتصادی و اداری، تشکیلاتی هماهنگی وجود داشته باشد (مانند کشور آلمان).
• تفویض تمامی اختیارات به دولت مرکزی نیز مشکلات خاص خود را دارد. با جداسازی اختیارات پرداخت هزینه از اختیارات کسب درآمد، ارتباط بین منافع حاصل از هزینه‌ها و قیمت پرداخت شده بابت آنها، یعنی مالیات، از بین می‌رود. بنابراین، روشی که در ادبیات ذی‌ربط توصیه شده و یا در غالب کشورها مورد عمل قرار گرفته است، تخصیص درآمد ایجاد شده در هر رده دولتی به خود آن رده همراه با پرداخت های انتقالی بین دولتی برای برطرف کردن تفاوت بین درآمدها و هزینه‌ها در این سطوح می‌باشد.

وظیفه اخذ مالیات در مواردی مانند مالیات بر شرکت ها (ضوابط اول و دوم) و مالیات بر منابع طبیعی (ضابطه سوم) باید بر عهده دولت مرکزی گذاشته شود. البته در مورد مالیات بر منابع طبیعی می‌توان ضوابطی گذاشت که این وظیفه به صورت مشارکتی توسط دولت مرکزی و سایر سطوح دولتی انجام شود. در ادبیات ذی‌ربط تفاهم عمومی بر اینکه مالیات بر تجارت خارجی توسط دولت مرکزی اخذ شود وجود دارد.

با توجه به اینکه تحرک افراد و خانوارها کمتر از بنگاه‌ها است، مناسبتر است مالیات بر درآمد اشخاص توسط دولت‌های منطقه‌ای (به خصوصی ایالتی) انجام شود. با توجه به اینکه مالیات بر درآمد اشخاص بر مبنای سکونت اخذ می‌شود (شامل درآمدهای افراد در خارج از محل مسکونی)، مدیریت اجرایی این مالیات بهتر است توسط دولت مرکزی انجام گیرد و یا اینکه تسهیلات لازم برای جریان موثر اطلاعات بین مناطق مختلف فراهم گردد.

تجربیات عملی کشورها با اصول و مفاهیم فوق مطابقت دارد. در بعضی از کشورها اخذ مالیات متفاوت از سود شرکتهای در سطح منطقه‌ای موجب رقابت شدید بین آنها، فرار مالیاتی و تغییر مکان استقرار آنها گردیده است. هزینه‌های تمکین برای مالیات بر شرکتهای نیز افزایش یافته و در برخی کشورها تمامی درآمد حاصل از مالیات بر منابع طبیعی به طور کامل در اختیار منطقه ذی‌ربط قرار گرفته است. این تحولات که در پاره‌ای موارد منجر به برهم خوردن موازنه اقتصادی، سیاسی مناطق می‌شود، عدم توازن‌های مناطق مختلف (توازن افقی) را نیز تشدید می‌کند. مانند کشور کانادا (با توجه به اینکه مسئولیت اخذ مالیات‌های عمده معمولاً برعهده دولت مرکزی گذاشته می‌شود، درحالی که اختیار انجام هزینه‌ها معمولاً به سایر سطوح دولتی واگذار می‌گردد، در نتیجه عدم توازن‌های شایان توجه عمودی در سطوح مختلف به وجود می‌آید. از طرف دیگر با توجه به ظرفیتهای متفاوت مناطق در کسب و افزایش درآمدها و متفاوت بودن سطح نیازها در این مناطق، عدم توازن‌های افقی نیز قابل مشاهده است. این عدم توازن‌ها باید از طریق انتقال منابع بین سطوح مختلف دولت، یا استقرار از منابع قانونی و یا تلفیقی از این دو روش انجام گیرد.

طراحی یک نظام مناسب انتقال منابع بین سطوح مختلف دولتی نه تنها برای توزیع مجدد منابع اهمیت ویژه‌ای دارد، بلکه برای حصول از اطمینان از برقراری محدودیت در میزان استقراض در سطوح مزبور نیز حایز اهمیت است. طراحی این نظام یکی از وجوه پیچیده فدرالسیم مالی است که به روشهای مختلف در کشورهای دنیا تجربه شده است.

انتقال منابع درون دولتی معمولاً به دو صورت انجام پذیر است:

- ۱- روش مشارکت در درآمد
- ۲- روش کمک‌های بلاعوض.

۱- روش مشارکت در درآمدها

این روش در بسیاری از کشورها برای از بین بردن نابرابری های عمودی ناشی از درآمدها و هزینه ها، در شکل های متفاوت مورد عمل قرار گرفته است. مشارکت در درآمدها می تواند بر مبنای اقلام جزئی درآمدها انجام گیرد و یا اینکه کل درآمدها بر مشارکت گذاشته شود. ایراد این روش این است که ممکن است انگیزه های را در مدیریت اجرای مالیات در سطح فدرال ایجاد کند که تلاش خود را بر مواردی از درآمد متمرکز کند که درجه مشارکت آنها کمتر است. علاوه بر این دولت مرکزی بیشتر تمایل دارد در مورد اقلامی از درآمد متمرکز شود که در سیاست های تثبیت موثر هستند. ایراد روش مشارکت در درآمد بر اساس ضرایب قانونی این است که منابع درآمدی مناطق را تابع درآمد کل می کند. برای رفع این اشکال سهم درآمدی هر منطقه از پایه درآمد اشتراکی باید بر اساس نرخ ثابتی انجام گیرد.

۲- روش کمک های بلاعوض

کمک های بلاعوض به دو گروه کمک های بلاعوض با هدف کلی و کمک های بلاعوض به منظورهای خاص تقسیم می شود. کمک های بلاعوض با اهداف کلی "انتقال های غیرمشروطی هستند که برای رفع عدم توازن های عمودی و افقی اعطا می شود". کمک های بلاعوض با منظورهای خاص "بر اساس شرایطی در زمینه نحوه استفاده از وجوه اعطا شده و همچنین عملکرد برنامه های تامین مالی شده از این وجوه اعطا می گردند. این کمک ها ممکن است نامحدود و یا در سقف مشخص اعطا شوند و ممکن است ماهیت جاری و یا ماهیت سرمایه ای داشته باشند. بررسی تجربه کشورها در زمینه کمک های مالی درون دولتی نشان می دهد که در بیشتر موارد تلفیقی از دو روش فوق به کار گرفته شده است.

ب-۳- وجوه اجرایی عدم تمرکز مالی

۱- درآمدها

واگذاری وظیفه اخذ مالیات به دولت های ایالتی و منطقه ای نیازی به مدیریت اجرایی غیرمتمرکز این مالیاتها ندارد. اگر تعاریف پایه درآمدها در سطح کشور یکسان باشد و مناطق فقط در مورد نرخ تصمیم گیری کنند، در این صورت مدیریت اجرایی این قبیل مالیاتها می تواند توسط دولت مرکزی انجام شود. مدیریت اجرایی مرکزی مزایای مشخصی دارد. که مهمترین آنها یکسانی روشها است که موجب برخورد مشابه با مؤدیان مالیاتی در سراسر کشور شده و هزینه های تمکین رابه خصوص در مورد شرکت هایی که در سطح چند منطقه فعالیت می کنند، کاهش می دهد. مدیریت اجرایی متمرکز همچنین صرفه جویی در مقیاس را امکان پذیر می سازد.

مدیریت اجرایی غیرمتمرکز در مورد مالیات های محلی، مانند مالیات بر دارایی و عوارض محلی کارایی بیشتری دارد. مدیریت اجرایی غیرمتمرکز مالیات بردرآمد شرکتهای، مالیات بردرآمد اشخاص یا حتی مالیات عمومی فروش باید با کارایی بیشتر و مبادله موثرتر اطلاعات بین مناطق انجام گیرد، که این امر نیاز به مجهز بودن این مناطق به تجهیزات، دانش فنی و نیروی انسانی ماهر دارد. در این فرآیند دولت می تواند از طریق ارائه راهنمایی ها و حمایت های فنی نقش مهمی ایفا کند.

۲- هزینه ها

عدم تمرکز در پرداخت هزینه ها چالش های جدیدی برای مدیریت هزینه عمومی در تمامی سطوح دولتی در بر دارد که مهمترین آنها عبارتند از:

• لزوم هماهنگی بین سیاست های بودجه ای دولت مرکزی و دولت های منطقه ای و ایالتی برای حصول اطمینان از سازگاری آنها با هدفهای کلان (رشد اقتصادی، تورم و تراز پرداختهای خارجی).

• لزوم وجود یک مدیریت مالی کارآمد در سطوح مختلف دولتی. هدفهای فوق باید در تمامی وجوه مدیریت اجرایی هزینه های دولتی (شامل برنامه ریزی، تهیه بودجه، اجرا و اصلاح بودجه، برنامه ریزی مالی، مدیریت وجوه، مدیریت بدهی ها، حسابداری، حسابرسی و ارزیابی) دنبال گردد.

- در کشورهای دارای بودجه ریزی متمرکز باید دستورالعمل های مشخصی برای استفاده در تهیه و اجرای بودجه مناطق تهیه شود. تشکیل همایش هایی برای بحث در زمینه های مختلف در این مورد نیز مفید است. اقدام هایی که برای برقراری نظام کارآمد هزینه ای و همچنین ارائه موثر کالاها و خدمات دولتی به طور مشترک توسط دولت های مرکزی و منطقه ای می تواند مورد توجه قرار گیرد به قرار زیر است:
- تعریف مشخص هدف انجام هزینه ها (برای جلوگیری از اقدام های موازی و اتلاف منابع).
- تعریف مشخص نظام اشتغال درون دولتی منابع به نحوی که در سطوح مختلف دولتی پیش بینی سطح این اشتغال میسر باشد.
- بکارگیری قوانین و مقررات جدید، تفصیلی، استاندارد و شفاف و همچنین طبقه بندی مناسب در تمامی سطوح دولتی.
- تهیه مستمر برنامه های غلطان مالی و مبادله اطلاعات مربوط، توسط تمامی سطوح دولتی.
- توسعه و اجرای نظام های اطلاعاتی پیشرفته و یکپارچه رایانه ای در تمامی سطوح دولتی.

ج- ارتقاء مدیریت و شفاف سازی حساب های مالی

عدم توانایی روش های سنتی بودجه بندی در حل مسائل بودجه ای کشورهای پیشرفته و در حال توسعه باعث ظهور روش جدیدی شد که به "ایدئولوژی مدیریت جدید" موسوم است. این ایدئولوژی تاکید بیشتری بر عملکرد، عدم تمرکز، کاربرد اصول بازار، افزایش انضباط مالی و ایجاد و توسعه نظام های اطلاعاتی دارد. تاکید بر عملکرد در واقع حرکت از فرهنگ سنتی نظارت به روشهایی است که به صرفه جویی و بهره برداری حداکثر از منابع و افزایش کارایی خدمات ارائه شده به جامعه تاکید دارد. برقراری فرهنگ جدید نیاز به تجدید ساختار نهادهای فعلی و توسعه نظام های جدید برای تحقق هدف های مورد نظر دارد. بدین منظور نهادهایی باید ایجاد شود که با مدیرانی اداره شود که در قالب بودجه ای ثابت، قادر به ارائه کالا و خدمات با کیفیت برتر باشند. این نظام به ایجاد ساختاری غیرمتمرکز کمک می کند که در آن بهره برداری از منابع و ارائه خدمات نزدیکتر به نقاط هدف انجام می گیرد.

در روش جدید، تاکید بیشتری بر مشارکت بخش های عمومی و خصوصی شده است. به طور سنتی این مشارکتها در قالب قراردادهای کلید در دست، قراردادهای خدماتی و مدیریتی و روش های ساخت، اجرا و انتقال انجام می گرفت. در روش های جدید دو نکته مورد تاکید قرار گرفته است. تامین مالی مشترک پروژه های سرمایه ای، و ارائه خدماتی که از طریق دولت تامین و فراهم می شود. زمینه این مشارکت دولتی - خصوصی در سال های اخیر گسترش یافته و شق سومی به وجود آمد که در آن خدمات توسط دولت تامین مالی می شود ولی توسط بخش خصوصی در اختیار مصرف کننده قرار می گیرد.

ج-۱- تغییر فرهنگ مدیریت

مدیریت جدیدی که نظام بودجه بندی باید بر پایه آن استوار گردد، ریشه در اعتماد و مشخص شدن مسئولیت های مدیریت دارد. به بیان دیگر اصول مدیریت بودجه بر پایه اعتمادی است که بر اساس آن وظایف و مسئولیتها به افراد و سازمانها تفویض می شود. افراد و سازمانها نیز در مقابل نتایج کار خود مسئول هستند، درحالی که با احتیاط و وسواس از ایجاد تعهدات اضافی احتراز می کنند.

ایجاد اعتماد، شامل تغییر در اولویتها از تمکین به بهبود سیاستگزاری، از مدیریت تخصیص به مدیریت منابع، از تلفیق حسابها به ارزیابی نتایج و از مسامحه اداری به مشارکت در مدیریت است. در این زمینه بهبود روند مذاکره و ارتباط بین دستگاه های مرکزی و اطلاعاتی ضرورت دارد. بدین منظور سرمایه گذاری فناوری اطلاعات باید افزایش یابد. توسعه اعتماد و اطمینان نیاز به ایجاد تغییراتی در نحوه تدوین سیاستها و فرآیند تهیه و تنظیم بودجه دارد.

مجموعه این ویژگیها در مفهوم جدیدی تبلور یافته که به "مدیریت کارآ و سودمند منابع" موسوم است.

ج-۲- تدوین سیاستها

در حال حاضر برای متخصصین امور مالی دولت پذیرفته شده است که برای تحقق هدفها و ارائه خدمات به نحو مطلوب، دستگاههای اجرایی باید در چارچوب برنامه‌های توسعه، برنامه‌ای را برای فعالیت های آینده خود آماده کنند. برای آماده سازی بستر لازم جهت تهیه این برنامه‌ها دولت نیز باید یک استراتژی مدیریت درآمد و هزینه داشته باشد، که این امر باید توسط دولت مرکزی انجام گیرد. این استراتژی آنها را قادر می‌سازد پیش از وقوع مشکلات آمادگی لازم را برای مقابله با آن داشته باشند. استراتژی مزبور شامل یک چارچوب نظارتی، برنامه‌ای اضطراری برای تجدید ساختار هدف های دولت در زمان کمبودهای غیرقابل پیش‌بینی درآمدها، شقوق مختلف اولویت ها برای کاهش سطح فعالیتها در صورت لزوم و تشخیص نقاط آسیب‌پذیر که نظارت بودجه در آنها کارآیی لازم را ندارد، می‌باشد. این استراتژی مدیریتی را می‌توان قبل از سال مالی اعلام کرد تا تمامی دستگاه های اجرایی نیز آمادگی لازم را داشته باشند. تنها راه اعتبار بخشیدن به مدیریت عمومی، از طریق تدوین و اجرای روشها و سیاستهای قابل اعتماد است.

تجزیه و تحلیل سیاستها و نظارتهایی که به هنگام تدوین بودجه تا به حال انجام می‌گرفته شامل تجزیه و تحلیل کاهشها و افزایشها، بررسی تعهدات قانونی برنامه‌ها و سایر وجوه قانونی بوده است. این روش برای مشخص کردن اینکه دولت چه مواردی را باید خود عهده‌دار شود و کدام موارد را باید بر عهده بخش خصوصی بگذارد کافی نیست. علاوه بر تحلیل های فوق انجام بررسی هایی در زمینه ابعاد درآمدها، استراتژی مناسب کنترل رشد هزینه‌ها، حدود سازمان و تشکیلات دولت بهبود نظارت های بخشی، قابل استرداد کردن هزینه‌ها از طریق وضع عوارض و ایجاد پس‌انداز از طریق متوقف کردن برنامه‌ها و پروژه‌ها می‌تواند مورد نظر قرار گیرد. اینگونه موارد باید یکی از اجزای اصلی تجزیه و تحلیل سیاست هایی که در مرحله تدوین بودجه‌های سالانه به عمل می‌آید، باشد.

ج-۳- عوامل فرآیندی

فرآیند بودجه‌بندی باید به نحوی اصلاح شود که پاسخگوی وظایف و تکالیف عمده زیر باشد:

• صرفه‌جویی بیشتر در هزینه‌ها

• تکامل دیدگاه گرایش به نتیجه حاصل از برنامه‌ها

• تشخیص محدودیتهای درآمدی

• تقویت انضباط و بهبود عملکرد مالی

در زیر به وجوه اصلی هر یک از تکالیف فوق با تفصیل بیشتری اشاره می‌شود:

ج-۳-۱- صرفه‌جویی در هزینه‌ها

در بیشتر کشورها فرآیند بودجه از پایین به بالا سازمان یافته است، که در واقع هزینه کل از جمع تقاضاهای اعلام شده از سوی دستگاههای اجرایی به دست می‌آید. این روش به ایجاد نوعی فرهنگ مدیریتی منجر شده است که بر پایه تخصیص بیشتر هزینه و خرج آن در طول سال می‌باشد. اگر چه همیشه نیاز برای منابع بیشتر وجود دارد، ولی باید به خاطر داشت که منابع محدود است و به نحو دیگری نیز می‌توان از آنها استفاده کرد. لذا، فرآیند بودجه باید به نحوی باشد که صرفه‌جویی در هزینه‌ها مورد تاکید بیشتری قرار گیرد، به خصوص آنکه در قوانین بودجه معمولاً محدودیتهایی در انعطاف ارقام بودجه منظور می‌شود.

ج-۳-۲- توجه و گرایش به عملکرد و نتایج حاصل از برنامه‌ها

روش های فعلی بودجه ریزی گرایش بیشتری به سوی منابع مورد استفاده در برنامه‌ها و فعالیت ها دارند. این گرایشها باید گسترش یابد و گرایش به عملکرد نتایج حاصل از فعالیتها و برنامه‌ها را نیز در بر گیرد. در برنامه‌ها کار دستگاه های اجرایی معمولاً هدف این دستگاهها و منابع مورد نیاز آنها مشخص می‌شود. عملکرد در واقع شاخصی از گذشته است و نیاز

به مهارتها و تخصص هایی دارد که در تخصیص منابع مورد استفاده قرار گیرد. منظور از گرایش به عملکرد و محصول فراهم شدن منابع مورد نیاز به هر شکل و در هر شرایط نیست، بلکه مراد این است که گرایش به محصول باید تدوین استراتژی مناسبی را تسهیل کند که هدف آن بهینه سازی محصولات در چارچوب منابع کاهش یافته است.

ج ۳-۳- تشخیص محدودیتهای منابع

در بسیاری از کشورها، فرآیند برآورد درآمدها و هزینه های بودجه به طور موازی و جدا از یکدیگر انجام می شود. این جداسازی مبتنی بر ماهیت محرمانه ای بودن است که در مورد درآمدها وجود دارد. با توجه به انگیزه هایی که در حال حاضر برای برنامه ریزی هزینه در قالب یک چارچوب میان مدت غلطان وجود دارد، بهتر است برنامه ریزی تفصیلی در مورد منابع درآمدی بودجه نیز انجام گیرد، به نحوی که ارتباط مناسب و کافی بین درآمدها و هزینه ها در مقاطع مختلف زمانی برقرار گردد. علاوه بر این برآوردهای درآمدی باید تبدیل به سقف های کلی شود که در مرحله بعد به سقف های برنامه ها و پروژه های مختلف تفکیک شود و به عنوان راهنمای بودجه های سالانه در اختیار دستگاه های اجرایی قرار گیرد.

ج ۴-۳- تقویت انضباط مالی

ایجاد هماهنگی بین نتایج حاصل از فرآیند بودجه بندی و هدف های مورد نظر، و همچنین دستیابی به ثبات کلان اقتصادی، نیازمند پاسخگویی به مشکلاتی است که در حال حاضر در اجرای بودجه ها وجود دارد. این مشکلات مواردی چون: تاخیر طولانی در ابلاغ بودجه و تفویض اختیار اجرای آن پس از تصویب در مراجع قانون گذاری، پافشاری بر تعدادی مقررات و تشریفات غیر ضروری، که غالباً ارتباطی با وظایف موجود با شرایط خاص آینده ندارد، و اصرار در زمان مصرف وجوه، که موجب تعجیل در مصرف هزینه ها صرفاً به منظور انجام سال مالی است. برای مقابله با مشکلات فوق ۳ روش زیر مورد توصیه قرار گرفته است:

اول: ایجاد یک نظام مدیریت وجوه نقدی جدید.

دوم: به دستگاه اجرایی انعطاف بیشتری در مصرف هزینه ها داده شود.

سوم: در بعضی از کشورها اجازه استفاده از منابع بودجه تا مدتی بعد از پایان سال مالی داده می شود. در برخی دیگر پروژه های سرمایه ای در پایان سال مورد بررسی قرار می گیرند و به بعضی از آنها اجازه داده می شود در سال بعد باقیمانده اعتبارات سال قبل را مورد استفاده قرار دهد.

منابع و مراجع

[۱] سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، دفتر برنامه ریزی و مدیریت اقتصاد کلان