

## راهکارهای گذار از بودجه‌نویسی سنتی



رئیس مطالعات بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس از ویژگی‌های بودجه‌ریزی عملیاتی و ضعف‌های نظام فعلی بودجه‌ریزی کشور گفت.

علی پناهی در گفت‌وگو با فارس، اظهار داشت: نظام بودجه‌ریزی در همه کشورهای دنیا دارای دو قید اصلی منابع و مصارف است که باید به صورت کارآمد اجرا شود.

وی با بیان اینکه هم‌اکنون نظام بودجه‌ریزی کشور فاقد این دو اصل مهم به صورت کارآمد است، تصریح کرد: دلیل این امر منابع مالی زیادی است که در اختیار دولت قرار گرفته ولی به صورت کارآمد تخصیص داده نمی‌شود.

وی با اشاره به تصویب مقررات و قوانین نظارتی متعدد در این زمینه، گفت: متأسفانه تاکنون کارایی چندانی از منابع مصرفی دیده نشده ضمن اینکه مصرف این منابع از شفافیت لازم برخوردار نبوده است.

وی افزود: در این خصوص سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی راهکاری را مبنی بر تغییر طبقه‌بندی بودجه‌ای مانند اقدامی که در سالهای ۸۰ و ۸۱ صورت گرفت، پیشنهاد کرد اما این رویه نیز کمک چندانی به شفاف‌سازی عملکرد بودجه نکرد.

وی با بیان اینکه برای خروج از این وضعیت راهکارهای متعددی وجود دارد، خاطرنشان کرد: با در نظر گرفتن همه راهکارهای موجود، ایجاد یک نظام بودجه‌ریزی جدید به همراه تصویب قوانین و مقرراتی برای پشتیبانی این نظام جدید، مناسبترین راهکار به نظر می‌رسد.

رئیس مطالعات بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس با اشاره به منابع عظیم نفتی کشور، اظهار داشت: وجود این درآمدها در اقتصاد ایران باعث شده است که اعتبارات زیادی در خارج از چرخه تولید کشور وجود داشته باشد و طبیعتاً فرایند نظام حقوقی حاکم بر نظام بودجه‌ای کشور نیز متفاوت از دیگر کشورهایایی شود که چنین درآمدهایی ندارند.

وی اولین گام در راستای تدوین یک نظام بودجه‌ریزی جدید را ایجاد یک نظام حقوقی و چارچوب مشخص خواند و با اشاره به قوانینی که جدا از یکدیگر در این زمینه تصویب شده است، قانون محاسبات عمومی را از جمله این قوانین عنوان کرد.

به گفته پناهی این قوانین نتوانستند یک نظام حقوقی را دنبال کنند زیرا اولاً سال‌ها قبل از پیروزی انقلاب اسلامی تصویب شده‌اند و ثانیاً اصلاح قانون محاسبات عمومی بعد از انقلاب نتوانست یک نظام حقوقی مشخص را ایجاد کند.

وي در ادامه متذکر شد: باید شیوه بودجه‌ریزی جدیدی دنبال شود تا به عنوان پشتیبان این نوع نظام حقوقی مورد اجرا قرار گیرد.

پناهی با اشاره به چهار شیوه بودجه‌ریزی جهان شمول که عبارتند از بودجه ریزی برنامه‌ای، بودجه‌ریزی عملیاتی، بودجه‌ریزی سنتی و بودجه‌ریزی بر مبنای صفر، افزود: به نظر می‌رسد با توجه به ساختارهای حقوقی و مالی کشور، بودجه‌ریزی عملیاتی بهترین شیوه بودجه‌ریزی برای توسعه اقتصاد کشور است.

وي با بیان اینکه بودجه‌ریزی عملیاتی به دنبال افزایش کارایی است، بودجه‌ریزی برنامه‌ای را در جهت اجرای بهینه یک برنامه عنوان کرد.

پناهی در ادامه متذکر شد: بودجه‌ریزی سنتی به دنبال پاسخگویی است. این نوع نظام بودجه‌ریزی دارای ردیف اقلامی می‌باشد و با تکیه بر این شیوه به راحتی می‌توان متوجه میزان بودجه مصرف شده بابت مقدار کالای مشخص شد، ولی مشکل این شیوه بودجه‌ریزی این است که نتایج حاصله از اجرای قانون بودجه را مد نظر قرار نداده و در این زمینه پاسخگو نیست.

رئیس مطالعات بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس تشریح کرد: هدف از بودجه ریزی عملیاتی، استفاده کارآمد از منابع است که جهت پاسخگویی و شفاف‌سازی بودجه، شاخص‌هایی را باید تعریف کرد زیرا در آن الزامی به پاسخگویی مالی وجود ندارد.

وي با اضرار تأسف از اینکه در نظام بودجه‌ریزی سنتی، خصوصیات بودجه‌ریزی عملیاتی وجود ندارد، خاطرنشان کرد: نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در برنامه چهارم توسعه نیز مورد تأکید قرار داشت ولی از آنجا که برنامه چهارم توسعه این امر را درست تعریف نکرده بود اجرای آن تا امروز به تعویق افتاده است.

به گفته پناهی براساس قانون بودجه عملیاتی دستگاه‌های اجرایی موظفند هر ساله ۲۰ درصد از برنامه خود را عملیاتی کنند.

البته از نظر وي این تلقی از بودجه‌ریزی عملیاتی صحیح نیست. چرا که همه دستگاه‌های اجرایی نمی‌توانند طبق این قانون عمل نمایند.

پناهی ادامه داد: دولت حداقل پنج عامل در مسیر بودجه‌ریزی عملیاتی را باید در نظر بگیرد که تاکنون این اقدام صورت نگرفته است، بنابراین نمی‌توان انتظار داشت که بودجه سال ۸۸ به صورت عملیاتی تنظیم شود.

وي با بیان اینکه این پنج اقدام از تعریف نظام بودجه ریزی عملیاتی استخراج می‌شود، افزود: در ساده‌ترین حالت می‌توان نظام بودجه ریزی عملیاتی را تخصیص منابع به برنامه‌ها براساس شاخص‌های عملکرد و ارزیابی مدیران براساس آن شاخص‌های عملیاتی تعریف کرد.

پناهی خاطر نشان کرد: به این ترتیب باید برای اجرای این نوع نظام بودجه‌ریزی چند کار انجام شود که اولین اقدام در این زمینه، مدیریت پول با یک شاخص معین است، زیرا به وسیله چنین شاخص‌هایی می‌توان عملکرد مدیران را ارزیابی کرد.

رئیس مطالعات بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس ادامه داد: گام دوم در این راستا نظام‌مندسازی ساختارها، تعریف اختیارات لازم برای مدیران و تخصیص بودجه عملیاتی در راستای رسیدن به اهداف پیش‌بینی شده است.

وي مشخص کردن قیمت تمام شده به نسبت کار انجام شده را گام بعدی دانست و اضافه کرد: این امر

مستلزم داشتن يك نظام حسابداری قيمت تمام شده است ولي مهمترين مرحله آن آموزش عملكردي به بدنه دولت است.

پناهي تصريح كرد: به طور كلي مي توان پنج مرحله را براي فراهم كردن زمينه هاي بودجه ريزي به شيوه عملياتي نام برد كه عبارتند از تخصيص منابع به مصارف داراي شاخص عملكردي، تبیین شاخص عملكردي، تعريف و استقرار نظام حسابداری قيمت تمام شده، ارائه آموزش لازم براي مجريان طرح و در آخر فراهم كردن يك مدل قانوني و بستر مديريتي.

وي با تأكيد بر اينكه ابتدا بايد بستر قانوني نظام بودجه ريزي را فراهم كرد، افزود: در اين راستا بايد قانون محاسبات عمومي را تعديل كرد ضمن اينكه قانون مديريت خدمات كشوري مي تواند تا حدودي زمينه را براي قانونمندسازي بودجه ريزي فراهم كند.

وي انجام مفيد كار و انتخاب كار مفيد را از موازين بودجه ريزي عملياتي دانست و تصريح كرد: انتخاب كار خوب از طريق برنامه ريزي راهبردي دستگاه هاي اجرائي و باز بيني برنامه هاي تبیین شده حاصل مي شود.

رئيس مطالعات بودجه مركز پژوهش هاي مجلس با بيان اينكه نظام بودجه ريزي عملياتي از مديريت استراتژيك گرفته شده است، خاطر نشان كرد: آموزش مبحث مهمي در ايجاد بودجه ريزي عملياتي در جهت شفاف سازي قيمت تمام شده كالاست.

وي روند فعلي بودجه نويسي در کشور را مثبت ارزيابي نکرد و افزود: هزینه هاي اضافي اين نوع بودجه ريزي بر دولت و همچنين افزايش شديد هزینه هاي دولت در چند سال گذشته، شروع بودجه ريزي در آينده نزديك را دشوار کرده است.

وي با بيان اينكه دولت در زمينه بودجه ريزي طی سال هاي گذشته قدم هاي مثبتي برداشته است، اظهار داشت: با اين وجود دولت در جهت اجرائي اين تصميمات با مشكل روبرو شد كه دليل آن ضعف در تعريف ساختارها از جمله تعريف شاخص ها و باز بيني راهبردي دستگاهها بوده است.

به گفته وي اگر دولت اين نواقص را برطرف مي کرد مي توانستيم اميد به بودجه ريزي در آينده اي نزديك داشته باشيم.

#### قانوني كردن بودجه ريزي عملياتي

نایب رئیس کمیسیون برنامه و بودجه گفت: دولت در نظر دارد طرحي را در جهت قانوني كردن بودجه ريزي به شيوه عملياتي به مجلس ارائه كند.

محمد حسين فرهنگي اظهار داشت: اين طرح هم اکنون در دست بررسي است و بعد از تصويب در مجلس، سازمان ها و شرکتها موظف به اجرائي آن خواهند بود.

وي در ادامه بازدهي زماني و نتيجه نهايي يا محصول طرح را دو نکته مهم در مسير اجرائي كردن بودجه عملياتي دانست و متذکر شد: منظور از عملياتي شدن بودجه اين است كه کشور در قبال اعتبارات تخصيص داده شده نتايج و خروجي هاي مشخص را پيگيري و مطالبه كند.

فرهنگي با اشاره به مفهوم عملياتي كردن بودجه تصريح كرد: چنين رويكردي نياز به تعريف نياز مندي هاي واقعي جامعه در بخش هاي مختلف دارد تا اعتبارات تخصيص داده شده و نتيجه لازم را به بار بياورد.

وي ادامه داد: بدین وسیله زمینه‌های نظارت کامل‌تری فراهم می‌آید و با مقایسه خروجی‌ها و نتایج با پیش‌بینی، دستگاه نظارت را در مسیر اهداف و نظارت یاری می‌کند.

وي خاطر نشان کرد: نظارت تخصصی و دقیق یکی دیگر از آثار بودجه‌ریزی عملیاتی است. چرا که تا کنون به میزان اعتبارات تخصیص داده شده، بازدهی لازم حاصل نشده است.

به گفته وي با اجرای طرح و نظارت دقیق به شکل پژوهشی و تخصصی می‌توان موانع موجود را بر طرف و در مسیر اصلاح نواقص گام برداشت.

نایب رئیس کمیسیون برنامه و بودجه مجلس افزود: در حال حاضر بودجه‌ریزی در کشور از مبنای مناسبی برخوردار نیست و نیاز به پژوهش‌های میدانی و منطقه‌ای دارد تا با تعریف نحوه صحیح بودجه‌ریزی در کشور، جامعه به سمت و سوی تعالی و پیشرفت اقتصادی گام بردارد.

فرهنگی نظارت تعریف شده و دقیق در مسیر اجرای طرح را مصداق بودجه‌ریزی کارآمد دانست و تأکید کرد: نظارت شامل پیگیری نحوه اعتبارات تخصیص داده شده برای یک نتیجه مشخص است و از طرفی نظارت تعریف شده، می‌تواند مجری را در جهت استفاده بهینه از امکانات در راستای دستیابی به نتیجه مورد نظر رهنمون شود.

فرهنگی افزود: کمیسیون برنامه و بودجه یکی از اولویت‌های خود در طول دوره هشتم را نهایی کردن قانون جدید بودجه‌ریزی کل کشور قرار داده است که این مسأله با همکاری مرکز پژوهش‌های مجلس در دست بررسی است.

عضو کمیسیون برنامه و بودجه گفت: این کمیسیون در نظر دارد ضمن بهره‌گیری از تجارب کشورهای دیگر در زمینه اجرای بودجه عملیاتی عملکرد موافق داشته‌اند، قانون جدید را تصویب و نهایی کند.

وي مبنای این قانون جدید برای بودجه‌ریزی کشور را بودجه‌ریزی عملیاتی عنوان و تصریح کرد: از آنجا که با اجرای این قانون موجبات تسریع در تجدید نظر بعد از هر دوره ارزیابی توسط سیاستگذار بوجود می‌آید، رابطه داده و ستاده در اقتصاد به وضوح مشخص خواهد شد.

#### درآمدهای نفتی در بخشهای مولد

نماینده مردم شیراز در مجلس از لزوم برنامه‌ریزی دقیق برای استفاده بهینه از درآمدهای نفتی گفت.

جعفر قادری اظهار داشت: درآمدهای نفتی اگر به طرز صحیحی هزینه شود ظرفیتهای و فرصتهای مطلوبی را برای توسعه کشور فراهم می‌آورد و در زیرساختها مصرف می‌شود، در غیر این صورت کشور را بیش از حد به خود وابسته می‌کند و اقتصاد را به سمت اقتصاد یارانه‌ای پیش می‌برد.

وي در رابطه با درآمدهای حاصل از محل فروش نفت، افزود: هزینه کردن این درآمدها را می‌توان به چند شکل گوناگون و از دیدگاه‌های متفاوت بررسی کرد. یکی از این دیدگاه‌ها سرمایه‌گذاری در بازارهای بین‌المللی کشورهای توسعه یافته و خرید سهام در این بازارها است.

وي در این باره افزود: در حال حاضر عده‌ای در کشور بر این امر مصر هستند و معتقدند دولت فعلی باید هزینه کردن درآمدهای نفتی را در جهت تحقق اهداف پیش‌بینی شده به کار گیرد.

عضو کمیسیون برنامه و بودجه مجلس هشتم با رد این دیدگاه گفت: دولت باید از این درآمدها در جهت

توسعه کشور استفاده کند و اگر بنا باشد که منشأ رونق و توسعه کشورهای غربی و پیشرفته شود به مانند این است که توسعه اقتصاد دیگران را بر توسعه اقتصاد داخلی ترجیح داده است.

قادری افزود: منطقی‌ترین روش این است که دولت همانند کشوری مثل چین از درآمدهای ارزی در جهت باز کردن خطوط اعتباری برای کشورهای دیگر استفاده کند و به عنوان پشتوانه‌ای برای صادرات غیرنفتی، در جهت تأمین مالی خدمات فنی مهندسی کشور به کار گیرد.

وی افزود: در این باره می‌توان به سرمایه‌گذاری در کشورهای دوست و همچنین کشورهای در حال توسعه از طریق احداث کارخانه و ایجاد خطوط اعتباری به منظور صادرات، اشاره کرد.

وی افزود: وقتی این نوع سرمایه‌گذاری در کشورهای جهان سوم صورت گیرد، آنها هم در پی این عمل در مجامع و محافل بین‌المللی، همسو و همگام با سیاستهای ایران قدم برخواهند داشت.

وی ادامه داد: اگر این مهم به صورت جامع تحقق یابد، تولیدکنندگان کشور نیز امکان رقابت در صحنه‌های بین‌المللی را به دست می‌آورند و به راحتی گوی و میدان را از دیگر رقبای جهانی می‌ربایند که این به ارتقاء سطح دانش و تکنولوژی این تولیدکنندگان، افزایش کیفیت کالای آنها، و کاهش قیمت تمام شده کالاهایشان می‌انجامد.

این نماینده مجلس افزود: در شرایطی که کشور با جمعیتی رو به رشد، جوان و جویای کار مواجه است، سرمایه‌گذاری در جهت اشتغال این قشر از جمعیت، بار مالی سنگینی برای کشور به همراه دارد، در صورتی که می‌توان نیروهای متخصص جویای کار را در همین کشورهای در حال توسعه مشغول به کار کرد که این به افزایش توان تخصصی آنان نیز می‌انجامد.

نماینده مردم شیراز در مجلس شورای اسلامی افزود: مقتضیات جامعه ما ایجاب می‌کند تکنولوژی‌هایی را به کار گیریم که متناسب با سطح توسعه کشور باشد و ایجاد اشتغال کند. همچنین شیوه‌هایی را به کار بریم که منابع و امکانات کشور به شکل عادلانه‌ای در سطح کشور توزیع شود.

قادری افزود: اگر بنا باشد دولت برای وارد کردن ماشین‌آلات، تجهیزات و تکنولوژی روز، هزینه‌های گزافی بدهد ولی روی سرمایه‌گذاری عمرانی و توان و ظرفیت فنی نیروهای تخصصی کشور کار نکند، مصرف‌کننده تولیدات دیگران باقی خواهد ماند.