پروژه مطالعاتی

نظام بودجه ریزی کشور

(تشکیلات اداری ومالی)

گزارش نخست :

ضرورت بازنگری ، شمول بررسی وحوزه‌های مطالعاتی

شورای هدایت پروژه

بهمن ماه ۱۳۶۵

بسم الله الرحمن الرحیم

پیشگفتار

طی سالهای بعد از پیروزی انقلاب اسلامی ، کوشش های زیادی درجهت اصلاح و بهبود ساختار بودجه‌ای کشور که خود میراث رژیم گذشته بود ، و نیز چگونگی اجرا ، کنترل و نظارت مربوط به آن صورت گرفته که تاکنون کمتر به نتیجه موثری دست یافته است .

علاوه بر آن ، از سال ۱۳۵۳ که درآمدهای کشور صرفا " دراثر افزایش ناگهانی بهای نفت بطور جهشی بالا رفت ، تلاشهائی درجهت طرح و اجرای یک برنامه توسعه و عمران سریع انجام شد که نتایج عملی آن نه تنها کمکی بتوسعه واقعی نکرد ، بلکه برمشکلات و پیچیدگیهای اجتماعی ـ اقتصادی کشور و دولت افزود .

پس از پیروزی انقلاب و طرح اهداف و ارزش های نوین در زمینه توسعه اقتصادی ـ اجتماعی ، باتشکیل کمیته های دهگانه زیر ساخت و تنظیم اهداف کمی و کیفی توسعه بیست ساله ، نخستین برنامه پنجساله جمهوری اسلامی ایران تدوین و به قوه مقننه تقدیم گردید .

اگرچه برنامه اخیر ، از نظر اهداف و ماهیت درونی بادوبرنامه اجرا شده و نشده ـ برنامه یاد شده فوق و همچنین طراحی های بدون سرانجامی که بعنوان برنامه عمرانی ششم کشور صورت گرفت ـ قبل از انقلاب تفاوتهای اساسی داشت ولی درعمل ، این برنامه نیز از جانب مقامات رسمی کشور قابل تحقق تشخیص داده نشد .

صرفنظر از اختلاف کیفی‌بین این برنامه ها ، عدم توفیق آنها معلول سلسله عوامل مختلفی است که حداقل یک وجه از آنهامشترک بین هرسه برنامه بوده و آن عبارت از عدم تناسب و ارتباط منطقی اهداف کمی و حجم عملیات این برنامه ها باظرفیت هاو ساختار تشکیلات اداری و مالی کشور است . ساختاری که بدلائل مختلف و بهرحال مسئولیت عمده و اساسی اجرای این برنامه ها راداشته وخواهد داشت ، و گذشته از فقدان قابلیت و استعداد برای اجرای یک برنامه توسعه جدی و سالم ، خودنیز از مشکلات و نواقص و بیماریهای روبه گسترشی رنج می‌برد . ساختار تشکیلات اداری ومالی موجود ، ضمن آنکه بخش اعظم اعتبارات مالی و قدرت اجرائی کشور را جذب میکند ، مبنای اصلی

کاستی ها و بیماریهای بودجه‌ای و مشکلات بودجه ریزی کشور میباشد.

بنابراین بازنگری ، و درحد مقدور ، پیشنهاد اصلاحات اساسی و پایه‌ای دراین چارچوب ، هم بدلیل نقش آن در حسن انجام وظایف و خدمات جاری دولت ، وهم بدلیل اهمیت بازسازی آن جهت افزایش صلاحیت ها و ظرفیت های اجرای برنامه های ضرور توسعه اقتصادی ـ اجتماعی و تجهیز منابع کشور نخستین گام خواهد بود . گامی که باتوجه به مسئولیت ها و وظایفی که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برعهده دولت نهاده است ،یک ضرورت تاریخی و منطقی بنظر میرسد .

اکنون جای خوشوقتی است که این ضرورت اساسی مورد توجه اصولی وزارت برنامه وبودجه قرارگرفته و بدلیل اهمیت و نقش مساله ، برانجام مطالعات جامعی دراین زمینه تاکید فراوان‌شده است .

تازگی و اهمیت مساله ، تشکیل شورائی رابرای هدایت مطالعات و تعیین حدود آن بارعایت جامعیت و قابلیت اجرائی ایجاب مینمود . این امر بهیچروی بمعنی نادیده انگاشتن مطالعاتی نبود که گهگاه مورد توجه مسئولین قرارگرفته وانجام شده است . اما یادآوری این نکته نیز حائز اهمیت است که اقدامات پراکنده مزبور متاسفانه فاقد مشخصه اساسی و لازم " جامع نگری " بوده و بهمین علت دست آورد ملموس و موثری نداشته است . بدین سبب ، دربدوتشکیل شورا منطقی بنظر رسید که بعنوان نخستین گام چند و چون مساله مورد بحث و بررسی قرارگیرد و بامروری برروند کنونی تهیه ، تصویب و اجرای بودجه چارچوب مطالعه‌ای که درنهایت امکان طراحی یک نظام بودجه‌ای جامع و منسجم رافراهم سازد ، تدوین گردد . اعتقاد شورابرآنست که باانجام بررسیهای مورد نظر ابتدا وضع موجود ومطلوب بتصویر درآید و سپس مراحل حرکت از وضع کنونی تازمان نیل بصورت مطلوب یعنی برقراری یک نظام جامع بودجه ریزی مناسب و درخور آرمان های کشور روشن گردد . به آن امید که گامی باشد محکم برزمینه‌ای مطلوب و درجهتی مورد قبول حضرت باریتعالی که درهرحال برای این حرکت امیدمان به برکت اوست .

شورای هدایت پروژه

کلیـــــات

هماهنگ باتحولات جامعه ایران درچند دهه اخیر ، سازمان‌ها ، نهادها ، برداشت‌ها ، و روشهای‌مدیریت اقتصادی‌نیزدچاردگرگونی‌شده‌است . نتیجه کلی این تغییرات نیز ایجـــــاد پیچیدگی و حساسیت بیشتر بوده است . اگراین تحولات ، هدف دار ، سنجیده ، و برنامه ریـزی شده می‌بـود ، میتوانستیم آنرا تکاملی و درجهت خیر و صلاح و افزایش رفاه کلی جامعهٔ بدانیـم . ازآنجا که این تحولات و تغییرات نه تنها مبتنی بربرنامه و منطقی قوی نبوده بلکه بیشتر متاثـر از طرز برداشت ، تفکر ، و پندارهای شخصی ، گروهی و حتی درپاره‌ای از موارد تقلید بی اندیشـــه وسطحی ازغرب وفرنگ بوده ، نظام های حاصل ازآنها نیز ـ اگربتوان آنهارانظام‌نامید ـ غالبـا " دچار عدم کارآئی ، سردرگمی ، پیچیدگیهای بی‌مورد و خلاء های‌تصمیم گیری و اجرائی بـــوده است که حاصل آن صرف گرانبهاترین عوامل توسعه وپیشرفت یعنی نیروی انسانی متخصص‌واعتبارات دولتی (و به تبع آن تاحدود زیادی اعتبارات بخش خصوصی) درراه هائی نادرست و دست کـــم کم اثر میباشد .

درحالیکه درجوامع مترقی هر روز شیوه هاو آئین های تازه ای برای راهبری جامعـــــه و اقتصاد طراحی و اجرا میشود و تصمیم گیریها براساس آینده نگریهای متفاوت بین المللی‌و بلنـــد مدت تا محلی و کوتاه مدت استواراست ، متاسفانه درایران شاید عمدتا " بدلیل فقر نیروی انسانـی وتحقیقات اصیل ، و بدلیل ضرورت های روزمره و بادانش ناکافی ، فقط به تغییرات موردی وانتزاعـی شیوه هـای‌نامطلوب و نامناسب گذشته پرداخته ایم . درسال های اخیر نیز این فرصت پدید نیامده است که بانگاهی جدید ، اندیشه‌ای آگاه و بدون پیش داوری ، مجموعه فعالیت های مختلف دولت در زمینه اداره امور اقتصادی جامعه یکجا و بصورت یک نظام مورد دقت و بررسی قرارگیرد .

در این خلاصه کوشش شده تا لزوم بازبینی قسمتی ازاین مهم که درحوزه تشکیلات اداری و مالی‌ونظام بودجه‌ای دولت قرارمیگیرد ، توجیه شود ، چگونگی بررسی وضع موجود بطور خلاصـــه تصویرگردد ، و چگونگی طراحی وضع مطلوب باتوجه به ارزشهای رسمی و عرفی جامعه و براســـاس

اصول علمی و منطقی پیش بینی شده و مراحل حرکتی تکاملی از وضع موجود به مطلوب را چنـــان طراحی نمایدکه هرچه آرام تر و سنجیده‌تر انجام پذیرد .

درانجام این امر باید ابتدا اهداف نظام مشخص گردد . اجزاء لازم برای حصول بـــه اهداف تعیین شود . هرجزء بطور مجزا بدقت شناسائی شود . روابط علت و معلولی بین اجـــزاء معلوم گردد . سپس این اجزاء درکلیتی جامع چنان درارتباط باهم قرارگیرند که نه تنها هر جـزء بکوشد که وظیفه اش رادررسیدن به اهداف انجام دهد ، بلکه مانند اندامی زنده ، بقیه اجـــزاء رادررسیدن به هدف غائی کمک و یاری نماید . بعبارت دیگر باید روابط ارگانیک صحیح و پویا بیـن اجزائی مناسب و کارآ در نظامی متناسب و توانا طراحی شود .

یک حقیقت رانیز باید پذیرفت وآن اینکه چون حرکت مورد نظر ، اگر درجامعه ماکامـــلا" جدید نباشد امری کم سابقه بوده وتقریبا "شروعی ازصفراست . چون مطالعات نظام داروعلمی چندانـی وجود ندارد که بعنوان پشتوانه و تکیه گاهی مطمئن مورد استفاده و تکمیل قرارگیرد ، به این دلیـل است که شاید دراین پیشنهاد ، این جاوآن جا ، نکاتی فراموش شده و یابدلیل محدودیت هـــای تخصصی به عمد برای مراحل بعدی درنظر گرفته شده باشد . گذشته از این ، کوشش شده‌که موضوع عمده و مطلب مهمی نادیده گرفته نشود و واقعیت ها آنچنان که دیده میشـود تصویر و مطالعـات باتوجه به ویژگیها و الزامات جامعه ایران پیش بینی و طراحی گردد .

گزارش حاضر بصورتی فشرده ودرنهایت اختصار درسه بخش و نه پیوست ارائه میشـــود . دربخش نخست ضرورت بازنگری درنظام موجود ازطریق طرح مبانی قانونی ، تعارض در روش هـای معمول ، نقیصه هاومسائل و مشکلات خاطر نشان میگردد . دربخش دوم که به معرفی شمول بررسـی‌و محدوده های مطالعاتی مربوط اختصاص یافته است ، شرح مختصری از بررسیهای مورد لزوم خواهـد آمد . دربخش سوم برآورد تقریبی نیازهای اجرائی و زمان انجام مطالعه تشریح میگردد . بالاخره تشخیص و توضیح بیشتر حوزه های مطالعاتی مربوط در پیوست های یاد شده صورت گرفته اســـت . تطبیق نتایج حاصل ازاین مطالعات باقوانین موجود و معمول مبنای تجدید نظر و تنظیم مجـــدد اینگونه قوانین رافراهم خواهدآورد واستمرار وگسترش آن درآینده میتواند ـ همآنگونه که می‌باید ـ بنیانی برای آموزش و پژوهش های مربوط به تشکیلات اداری ـ مالی ، و برنامه وتوسعه باشد .

بخش نخست ـ ضرورت بازنگری

تهیه و تنظیم بودجه کل کشور بامسائل و مشکلات متعدد روبرواست . برخی از این مسائل معلول شرایط اجتماعی و اقتصادی ویژه وغیرعادی موجود درکشورمیباشد . اماگروه دیگری که دارای اهمیت و تاثیر بسیار بیشتری نیزهست ، ریشه درساختار اداری و مالی کشور دارد که درمراحل مربوط به تهیه ، تصویب ، و اجرای بودجه بظهور میرسد . طراحی ساختار اداری و مالی کشور بطور معمول ازطریق مجموعه قوانین مالی ومالیاتی ، محاسبات عمومی ، استخدامی ، و برنامه وبودجه صورت میگیرد . بنابراین شمول و جامعیت و کفایت این مجموعه را میباید درنظام بودجه‌ای کشور آزمود ، ودرصورت مواجهه بامسائل و مشکلات راه حل های مناسب رادربازنگری به ساختار اداری و مالی و ایجاد هماهنگی میان عناصر و عوامل مربوط جستجو نمود .

موانع و دشواریهای موجوددرنظام بودجه‌ای کشور درزمینه های متفاوت مربوط به مبانی قانونی ، اقتصادی و برنامه ریزی ، سازمان و تشکیلات اداری ، ضوابط مالی و عملیاتی ، و بالاخره کنترلهای لازم و مورد نیاز مشاهده میشوند که هرکدام موضوع یک یاتعدادی ازمجموعه قوانین و مقررات یاد شده بوده وبگونه‌ای برصعوبت دسترسی بیک نظام بودجه‌ای مطلوب می‌افزاید . بنابراین ضرورت بازنگری در ساختاراداری و مالی کشور رامیتوان بااشاره مختصری به مسائل و مشکلات موجود دریکایک زمینه های مذکور مورد تاکید قرارداد .

ضرورتهای قانونی

درزمینه مربوط به مبانی‌قانونی تهیه و تنظیم سند بودجه ، احکام لازم دردو قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۴۹ و برنامه وبودجه مصوب سال ۱۳۵۱ پیش بینی شده و براساس ماده ۱۱ قانون اخیر " بودجه کل کشور طبق قانون محاسبات عمومی و بارعایت این قانون (قانون برنامه وبودجه) تهیه میشود . "

بموجب نخستین‌ماده قانون محاسبات عمومی " بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش بینی درآمد ها و سایر منابع تامین اعتبار و برآوردهزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به وصول به هدف های دولت میشود بوده و ازسه قسمت زیر تشکیل میشود :

۱ - بودجه عمومی دولت که شامل اجزاء زیر است :

الف - بودجه عادی برای وزارتخانه ها و موسسات دولتی - این بودجه شامل اعتباراتی نیز خواهد بود که مستقیما" مربوط به وظائف یک وزارتخانه یاموسسه دولتی نیست و تحت عنوان خاص منظور میگردد .

ب - بودجه عمرانی برای اجرای برنامه های عمرانی

۲ - بودجه شرکت های دولتی

۳ - بودجه موسساتی که تحت عنوان غیر از عناوین فوق دربودجه کل کشورمنظور میشود . "

براساس تعاریف منظور درماده یک قانون برنامه وبودجه .

" بودجه عمومی دولت - منظور بودجه‌ای است که درآن برای اجرای برنامه سالانه منابع مالی لازم پیش بینی و اعتبارات جاری و عمرانی دستگاه های اجرائی تعیین میشود .

اعتبارات جاری - منظور اعتباراتی است که دربرنامه عمرانی پنجساله بصورت کلی و در بودجه عمومی دولت بتفکیک جهت تامین هزینه های جاری دولت و همچنین هزینه نگهداشت سطح فعالیت های اقتصادی و اجتماعی دولت پیش بینی میشود .

اعتبارات عمرانی - منظور اعتباراتی است که دربرنامه عمرانی پنجساله بصورت کلی و در بودجه عمومی دولت بتفکیک جهت اجرای طرحهای عمرانی (اعتبارات عمرانی ثابت) و همچنین توسعه هزینه های جاری مربوط به برنامه های اقتصادی و اجتماعی دولت (اعتبارات عمرانی غیر ثابت) پیش بینی میشود . "

ماده ۱۲ قانون برنامه وبودجه حاکی از آن است که " اعتبارات طرحهای عمرانی در قالب برنامه های اجرائی همراه با اعتبارات جاری دستگاه های اجرائی دربودجه کل کشور منظور و برای تصویب به مجلس شورای ملی تقدیم میگردد . "

ویژگیهای یادشده درمبانی فوق رامیباید بعنوان حداقل اطلاعات ضرور و قانونی لازم در سند بودجه درنظر گرفت . البته هم درقانون محاسبات عمومی و هم درقانون برنامه وبودجه پیش بینی های دیگری نیزدرزمینه ارتباط بودجه بابرنامه‌های میان مدت ، تنظیم و اعمال

سیاست های بودجه‌ای ، تمرکز و عدم تمرکز ، ارتباط با دستگاه های اجرائی و مانند آن صورت گرفته که آثار آنها را باید بیشتر درمراحل مربوط به قبل یا بعد ازتنظیم سند بودجه مورد ملاحظه قرارداد .

امادرعمل سند بودجه عبارت از فهرستی از عناوین و اعتبارات درچارچوب یک‌طبقه‌بندی ترکیبی است که درمحتوی نسبت به پیش بینی های قانونی بکلی متفاوت بوده و در قالب نیز فقط برخی از نشانه های لازم رابهمراه دارد . مقایسه متون قانونی مورد بحث بایکدیگر وباسند بودجه که حاصل مقدورات و درحدود کارآئی و توان سازمان اداری و مالی کشور میباشد دارای نتایجی بقرارزیراست :

۱ ـ مفاهیم بکار گرفته شده در متون قانونی فاقد وضوح و صراحت لازم برای کاربردهای اجرائی میباشد .

۲ ـ بودجه عمومی دولت در قانون محاسبات عمومی بدو بخش عادی و عمرانی و درقانون برنامه وبودجه بدوبخش جاری و عمرانی تفکیک میشود . اعمال این طبقه بندی ، درعین اهمیت و ضرورت ، مستلزم پذیرش سلسله تغییرات و تحولاتی درموازین مالی‌واداری کشورنیز میباشد که پذیرش آن ازحدود قابلیت‌ها واستعدادهای موجود فراتر میرود . بدین سبب هیچیک از طبقه بندیهای مذکور تاکنون درسند بودجه انعکاس نداشته است .

۳ ـ درقانون برنامه وبودجه اعتبارات جاری بودجه بدو قسمت برای تامین هزینه‌های جاری دولت و همچنین نگهداشت سطح فعالیت های اقتصادی و اجتماعی دولت تجزیه شده است . در تعریف هزینه نگهداشت سطح و اعتبارات عمرانی ماده ۲ قانون برنامه عمرانی پنجساله پنجم حاکی است که " بمنظور تامین اعتبارات عمرانی پیش بینی شده در این قانون هرسال از مجموع منابع مالی دولت پس از تامین هزینه نگهداشت سطح عملیات و فعالیت های مربوط به اموراجتماعی و اقتصادی درمقیاس بودجه مصوب سال ۱۳۵۱ و پیش بینی توسعه امورعمومی و دفاع ملی و بازپرداخت اصل وبهره‌وام های داخلی و خارجی و

وهمچنین تسویه دیون ناشی از اجرای برنامه های قبلی ، اعتبارات عمرانی . لازم برحسب فصول و برنامه ها باید سالانه بنحوی تخصیص داده شود که تا پایان برنامه عمرانی ... " .

درعمل ، و درسند بودجه ، نه تنها اعتبارات موضوع هریک از تعاریف فوق مشاهده نمیشود ، بلکه تفکیک و طبقه بندی مورد نظر مستلزم یک سلسله اطلاعات و محاسباتی است که در نظام موجود بودجه‌ای ایران قابل حصول نیست .

۴ ـ درقانون برنامه وبودجه اعتبارات عمرانی موضوع طرحهای عمرانی (ثابت) و توسعه فعالیت های اقتصادی و اجتماعی (جاری) میباشد . بنابراین بطور اصولی در پذیرش و اجرای طرحهای عمرانی در امور عمومی و دفاعی جای تردید بوده و علاوه بر آن‌قسمتی از اعتبارات عمرانی جاری که براساس سال پایه مصروف توسعه فعالیت های اقتصادی و اجتماعی میگردد ، نیز میباید محاسبه شود . هیچیک از پیش بینی های قانونی اخیر درتهیه و تنظیم سند بودجه معمول نشده و نمونه های متعددی درمغایرت با آن قابل ارائه است .

درحقیقت الزام های قانونی‌یاد شده نیاز مند پذیرش دگرگونیهائی در نظام بودجه ای از مراحل طراحی تا اجرا ازسوی دولت و اتخاذ مواضع تازه‌ای از مراحل بررسی و تصویب تا کنترل و تفریغ از سوی قوه مقننه بوده که هیچیک از طرفین بدان توجهی ننموده اند .

---

* ـ طرح قانونی محاسبات عمومی کشورکه درمجلس شورای اسلامی‌بتصویب رسیده‌است ، بودجه را چنین تعریف میکند .

" بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش بینی درآمدها و سایر منابع تامین اعتبار و برآورد هزینه ها برای انجام عملیاتی است که منجر به نیل به سیاست ها و به هدفهای قانونی میشود ، بوده و ازسه قسمت بشرح زیرتشکیل میشود .

۱ ـ بودجه عمومی دولت که شامل اجزاء زیر است .

الف ـ پیش بینی دریافت ها ومنابع تامین اعتبار که بطور مستقیم و یا غیرمستقیم درسال مالی قانون بودجه‌بوسیله دستگاه ها ازطریق خزانه‌داری کل اخذ میگردد .

ب ـ پیش بینی پرداختهائیکه ازمحل درآمد عمومی و یااختصاصی برای اعتبارات جاری و عمرانی و اختصاصی دستگاه های اجرائی میتواند درسال مالی مربوط انجام شود .

مسائل ومشکلات موجود

ارزیابی های قانونگذار که بطور طبیعی درچارچوب اطلاعات موجود درسند بودجه صورت میپذیرد تاکنون محدود به ابعاد حقوقی ومحاسباتی بوده که دو بعد ریشه دار وسنتی در سازمان اداری و مالی کشور میباشد . درحال حاضر ، و باتوسعه حدود وظیفه ها ومسئولیت های دولت ، عطف توجه صرف به تظاهرات مالی حاصل از دخل و خرج عمومی گمراه کننده خواهد بود و میباید مبانی تنظیم سند بودجه و بررسی آن را براعمال و اندیشه هائی استوار ساخت که برگردان مالی آن حرکتی راکه دولت درانجام برنامه های سیاسی ، اجتماعی و اقتصادی جامعه بدان تعهد نموده است ، قابل تشخیص میسازد . تحقق این هدف مستلزم مطالعات وسیعی درحوزه‌های مختلف ساختاربودجه‌ای خواهد بود که مسائل و مشکلات مربوط به آنهارادرزمینه های مختلف هماهنگی برنامه وبودجه ، نظام اداری ، منابع و مصارف ، تمرکز و عدم تمرکز ، تهیه و اجرای بودجه ،کنترلهای بودجه‌ای ، و بالاخره فقدان نظام اطلاعاتی مالی و عملیاتی بودجه‌ای میتوان ملاحظه نمود .

ناهماهنگی میان برنامه و بودجه

درزمینه ارتباط میان بودجه‌های سالانه و برنامه های میانمدت چند ساله وقابلیت بررسی اثرات متقابل سیاست های بودجه‌ای و پولی دولت و وضع عمومی اقتصادی کشور نارسائی هائی وجود دارند که مهمترین آنها عبارتست از .

۱ - فقدان تفصیل لازم درحسابهای ملی ایران که این تفصیل ازنظر ایجاد ارتباط میان اقلام گوناگون بودجه و دیگر کمیت های اقتصادی ضروری است .

۲ - فقدان الگوی اقتصاد سنجی باگستردگی مطلوب برای انجام پیش بینی های کوتاه مدت (یکساله و کمتر) ، سنجش و سیاست گذاری . اینگونه الگوها میتوانند ابزار لازم جهت بررسی اثرات سیاستهای مالی ، عمدتا " بودجه‌ای و پولی دولت برروی مجموعه متغیر اقتصادی مانند قیمت ، اشتغال و بیکاری ، تراز

---

۲ - بودجه شرکت های دولتی و بانک ها شامل پیش بینی درآمد ها و سایر منابع تامین اعتبار .

۳ - بودجه موسساتی که تحت عنوان غیر از عناوین فوق در بودجه کشور منظور میشود . " بافرض تصویب این تعریف جدید که درصورت کلی خود تابع قانون موجود و دراجزاء و تغییرات بسیار ضعیف تر و نارساتر بنظر میرسد ، بیقین مشکلات تازه‌ای برای تنظیم سند بودجه درشکل موجود نیز فراهم خواهد آمد .

پرداختهای خارجی ، پس انداز خصوصی ، ظرفیت های مالیاتی وجزاینها باشد .

۳ ـ فقدان اقدام جدی درزمینه تهیه " بودجه های اقتصادی " به صورت پیوست لایحه بودجه مالیه عمومی ، که خود نتیجه دو نارسائی پیشین است . آنچه تاکنون انجام شده معمولا " از حد " گزارش های اقتصادی " ، بیشترگذشته‌نگر ، فراتر نمی رود . باتهیه اینگونه بودجه ها ضمن ارائه مبانی اقتصادی لایحه بودجه مالیه عمومی ، می توان قانونگذار رانسبت به پی آمدهای تغییراتی که در مرحله تصویب لایحه صورت میگیرد ، هشیار تر کرد .

۴ ـ تهیه بودجه اقتصادی ، گامی درزمینه برنامه ریزی سالانه (تهیه مقاطع سالانه برنامه های میانمدت) بشمار می رود . ازاین رهگذر شاید بتوان مقدمات تهیه برنامه های سالانه برحسب ارزش (یابه قیمت روز) را فراهم کرد که در کشور ماامر بی‌سابقه‌ای است . توضیح آنکه اقلام برنامه معمولا " برحسب قیمت های ثابت یک سال پایه (معمولا " قیمت های یک یا دوسال پیش از سال آغاز دوره برنامه پنجساله) برآورد می‌گردند ، به همین‌جهت ایجاد ارتباط میان آنها و بودجه‌های سالانه که به قیمت های جاری می‌باشند ، دشوار است .

مسائل مربوط به نظام اداری

درزمینه ارتباط میان بودجه و سازمان و تشکیلات اداری بامسائل پیچیده تر و غیر قابل انعطاف تری روبرو میشویم که موضوع مدیریت دولت در تهیه و اجرای بودجه میباشد . اهم این مسائل که بطور غیر مستقیم میتواند موفقیت نظام بودجه‌ای کشور را دشوار ، و حتی غیر ممکن گرداند عبارتند از .

۱ ـ تداخل ، تکرار و تشابه وظایف دستگاه های دولتی ، تقسیم ناموزون وغیر منطقی وظایف بین وزارتخانه ها و موسسات دولتی ، تقسیم یک وظیفه بین چند دستگاه دولتی و درنتیجه لوث مسئولیت در انجام بعضی از وظایف دولت ، دوباره کاری در بسیاری از امور ، انجام کار براساس روشهای کهنه یادست و

۴ - ۲ - حجم و کیفیت پرسنلی ، توزیع تخصص ها ، مهارتها و تجـــارب ، و مقایسه آن باوظائف .

۵ - ۲ - روشهای اداری درارتباط بانیازها .

۶ - ۲ - شرایط ورود ، اشتغال ، ترفیع ، خروج ، تقاعد وارتباط آن با کارآئـــی فردی و سازمانی .

۳ - مطالعه در کیفیت و ویژگیهای نظام اداری پویا ، کارآ ، خادم ، و همآهنگ با نیازهای توسعه اجتماعی و اقتصادی .

۴ - راهبردها (استراتژیها)ی اصلاح نظام اداری .

۵ - پیشنهادهای مرحله بندی شده برای حصول به صورت مطلوب .

دراین گزارش بیشترین کوشش متوجه بررسی مستقیم نظام بودجه‌ای کشور است که بدلیـــل وسعت و پراکندگی میباید ابتدا درزمینه های تخصصی مجزا مطالعه و سپس ادغام گردد . بطورکلـــی بودجه چندین وظیفه مهم و اساسی برعهده دارد که با انجام آنها میتواند درهدایت اقتصادی کشور نقش فعال و پیشرو داشته باشد .

تهیه بودجه اقتصادی

درحوزه طراحی و تصمیم گیری اقتصادی ، بودجه بعنوان یک ابزار سیاستگذاری میتواند سطح بالائی ازاشتغال درجامعه رافراهم سازد و درعین حال موجباتی فراهم آورد که ثبات نسبی قیمتهـــا پایدار مانده و رشد اقتصادی دچار وقفه ورکود نگردد . این وظیفه هنگامی بطور مطلوب انجام خواهد یافت که تعادل درتراز پرداختها نیز درحد قابل قبولی برقرار باشد . یقینا " دولت نمی تواند و نباید توزیع درآمد و ثروت رانادیده انگارد به ویژه آنکه توجه به احوال توده های محروم درصدر اهـــداف اجتماعی دولت بوده و این خود بارسنگین تری را متوجه اهداف و وظایف بودجه‌ای میکند . دراینجا نقش توزیعی بودجه مطرح میشود . با تامین و صرف بودجه درموارد خاص می‌توان جهت گیـــــری فعالیتهای اقتصادی راطی زمان چنان تعیین کرد که به سوی عدالت اجتماعی بیشتر گام بردارد . نقش تشویقی بودجه نیز گرچه دروظایف فوق مستتراست ولی درشرایط کنونی اهمیتی زیاد دارد . دراین

پاگیر از دیدگاه تشکیلات و روش ها .

۲ ـ توزیع غیر منطقی کارکنان در بین رسته های شغلی ، توزیع غیر منطقی کارکنان درمناطق جغرافیائی ، فقدان تخصص های ضرور ، تورم کارکنان دررسته های خدماتی ، فقدان آموزش های بدو و ضمن خدمت ازدیدگاه نیروی انسانی .

۳ ـ چند گونگی نظام حقوق و دستمزد ، چند گونگی مقررات بازنشستگی و تامین اجتماعی ، تضعیف قدرت خرید کارمندان درمقایسه با افزایش هزینه زندگی ، فقدان امکان حرکت کارکنان بین بخش های دولتی و غیر دولتی ازدیدگاه مقررات استخدامی .

۴ ـ نادیده گرفتن ضوابط و شرایط انتصاب ، فقدان تخصص لازم ، فقدان تجربه در زمینه‌های کاری مربوط ، عدم توجه به لزوم تجانس بین شرایط شغل و ضرورت های آن ازدیدگاه مدیریت .

رفع موانع و مشکلات یاد شده سبب خواهد شدکه وجه تشکیلاتی و سازمان مدیریت دولت مبدل بعامل غیر ثابتی گردد که بطور مستقیم از ابعاد وظایف و کارآئی دولت تبعیت مینماید .درحال حاضر، اگر چه هریک از دستگاه های اجرائی دولت دارای هدف و مسئولیت انجام وظایف مخصوص بخود میباشد ، لیکن از دیدگاه مربوط به تنظیم بودجه درشکل معمول ، ضابطه اساسی استفاده‌از اعتبارات بودجه‌ای ، اصل استقرار و حفظ موجودیت سازمانی است . بعبارت دیگر، توجیه عمده و اساسی در اختصاص اعتبار برمبنای واحد تشکیلاتی و لزوم بقاء دستگاهی استوار است که بمنظور انجام وظیفه یاوظایفی ایجاد شده باشد . دراین توجیه ، تامین نیازهای سازمان ، جانشین اولویت اجراشده واعتبارات بودجه جاری دولت (اعم از عادی و عمرانی) بصورت مجموعه‌ای بسته و غیر قابل کنترل درمی‌آید . دراین بودجه بندی ، ارقام بدست آمده نمایانگر هزینه استقرارنیروی انسانی درمحل و وسائل و ملزومات مربوط بجهت حفظ این استقرار خواهد بود . بدین ترتیب تا زمانی که تفاهم در تسهیم اعتبارات جاری در ارتباط با موجودی سازمانی دستگاه و تامین شرط حیات آن باشد ، ضرورت شناسائی دقیق و روشن حجم عملیات اجرائی و ارتباط آن با منابع تخصیص یافته ، ارزیابی

مدیریت و کارآئی سازمان دولت ، زمان بندی اجرائی و روند هزینه براساس پیشرفت کار نادیده خواهد ماند و بررسیهای بودجه‌ای راموا‌جه با تکرار مکرر و ساخت و ساز منحصر و غیر قابل تغییری میگرداند که عناصر و اجزاء تشکیل دهنده آن در زمان های گذشته تنظیم و تصویب شده است .

مشکلات تمرکزوعدم تمرکز

درزمینه مربوط به تمرکز و عدم تمرکز نیز عملکرد مربوط در اعتبارات جاری و عمرانی و طرحهای منطقه‌ای بامشکلات متعددی روبرو بوده است تاکنون تعریف و معیار مشخصی برای شناخت حدود و تعیین ویژگیهای چارچوب عدم تمرکز ارائه نگردیده و حاصل تلاش سالهای اخیر دراین زمینه بجز انتقال روش های اداری و عملیاتی معمول درمقیاس های کوچکتری به استانها نبوده است درحقیقت ، علیرغم آنکه عدم تمرکز مالی واداری و رفع نارسائی های ناشی از تمرکز وایجاد هماهنگی امور بین مرکز ، استان ، و شهرستان ازدیر باز مورد توجه بوده و درقوانین اساسی نیز اصولی درجهت تقویت مبانی فوق منظور شده ولی ساخت تشکیلاتی ، توزیع اختیارات و مقررات مالی حاکم ، عدم تمرکز دراداره امور کشور رادر اجرا بحداقل ممکن کاهش داده است در قانون برنامه وبودجه توصیه هائی برای غیر متمرکز نشان دادن اعتبارات جاری و عمرانی وجود دارد ، لیکن علاوه بر فقدان ضوابط مربوط به تهیه و تنظیم و چگونگی اجرا ، طراحی قوانین مربوط دیگر نظیر محاسبات عمومی ، استخدامی و همچنین ساخت تشکیلاتی اجرا حکایت از الزام برعایت تمرکز در چارچوب مسئولیت هریک از وزیران دارد .

ناهماهنگیهای مربوط به منابع ومصارف

درزمینه منابع و مصارف نیز ، ساختار بودجه‌ای کشور بامسائل و مشکلات متعدد و متنوعی مواجه است . مهمترین مشکل ازاین مسئله نشات می‌گیرد که ظرفیت های تولیدی غیر نفتی کشورنقش قابل توجهی درتامین منابع مالی فعالیت های دولتی ندارد . این مسئله باز تاب اتکاء بیش از حد منابع مالی دولت بر درآمدهای حاصل از صدور نفت خام و استفاده از سیاست انتشار وسیع پول در چارچوب قانونی استقراض از بانک مرکزی می‌باشد . این مشکل اساسی بودجه‌ای سه وجه عمده خویش رادرصورتهای زیر نمایان می‌سازد .

۱ - تحولات ظرفیت های تولیدی غیر نفتی کشور (رونق و رکود این فعالیتها) اثرمحسوسی برمنابع درآمدی دولت ندارد . لذا اثر پذیری متقابل منابع

درآمدی دولت و ظرفیت های تولیدی خود اتکاء کشور، که از وجوه ساختار سالم وبودجه‌ای است ، دروضعیت بودجه‌ای کشور ملاحظه نمی‌گردد . این امر خصائص ویژه‌ای را برساختار اجتماعی ـ سیاسی دولت نیز تحمیل می‌نماید .

۲ ـ منبع عمده تامین درآمدی دولت (نفت) تحت تاثیر شدید مسائل اقتصادی ـ سیاسی جهانی است . لذا بسیاری از تصمیم گیریهای عمده جامعه تحت تاثیر عواملی خارج از حیطه کنترل و نظارت کشور شکل می‌گیرد و گرایش عمده وابستگی اقتصادی ـ سیاسی را به ساختار بودجه‌ای ، اقتصادی و سیاسی جامعه وارد می‌سازد .

۳ ـ تکیه بیش از حد سالانه دولت بر منابع درآمدی ناشی از استقراض از بانک مرکزی ، باعث می‌گردد که گرایشهای تورمی شدیدی برجامعه تحمیل گردد . قسمت عمده این گرایش ها دراثر وضعیت خاص سالهای اخیر به صورت تورم بالقوه دربطن جامعه باقی مانده و تهدیدی مداوم برای ساختار اقتصادی کشور است . تورم بالقوه مورد بحث بویژه موانعی عمده بر سرراه‌اجرای هرنوع‌سیاست دولت درجهت ایجاد رونق در فعالیتهای اقتصادی جامعه میباشد .

ازدیگر مشکلات مهم منابع درآمدی دولت باید به فقدان کارآئی و توان لازم در نظام مالیاتی کشور در مراحل مختلف کسب اطلاع ، تشخیص و وصول مالیاتی اشاره کرد . دراین باره به‌نظر می‌رسد که قوانین مالیاتی موجود بدون توجه به توان اجرائی کشور و باتفصیلی بیش از حد تهیه گردیده و علاوه برآن ، نظام اجرائی و مقررات مربوط نیز بامسائل متعدد ناشی از کمبود نیروی انسانی، فقدان تشکیلات مناسب ، کمبود وضعف طراحی ، و عدم توجه کافی به فرهنگ عمومی جامعه روبرو است .

درموردمصارف بودجه باید توجه داشت که دراین زمینه نیز مسائل و مشکلات متعددی قابل ارائه است . از جمله اینکه حجم وظایف دولت بدون توجه به ظرفیت درآمدی بودجه در جریان گسترش مداوم بوده و این امر تعهدات وسیعی در رابطه با هزینه ها را بردولت تحمیل می‌نماید . لذا

حجم کلی وظائف و هزینه های کنونی بدون توجه به ظرفیت های واقعی درآمدی برعهده گرفته شده و به این علت دولت مجبور گردیده که صرفه جوئی های غیر همآهنگی رادرهزینه انجام خدمات خویش اعمال نماید . پیامد نامطلوب این وضعیت ، تحمیل سطوح جدیدی از عدم کارآئی درانجام خدمات ووظایف مشخص دولتی بر ساختار بودجه‌ای کشور است .

وبالاخره باید به شکل عدم تناسب بخشی ـ منطقه‌ای و جاری ـ عمرانی بودجه‌های فعلی اشاره کرد . دراین زمینه به نظر می رسد که تعیین ترکیب های بخشی ـ منطقه‌ای و جاری ـ عمرانی بودجه در ارتباط با بکارگیری الگوهای سنجیده و منطقی لازم تعیین نمی‌گردد ، بلکه عامل عمده تعیین کننده این ترکیبات ، مقتضیات روز مره سیاسی ـ اجتماعی و اجبارهای ناشی از وضعیت موجود مخارج دولتی می‌باشد .

همگی عوامل فوق‌الذکر باعث می‌گردد که منابع و مصارف بودجه‌ای برخلاف آنچه انتظار می‌رود دروضعیت فعلی قابلیت سیاستگذاری ارادی را ازدست داده باشد و نتوان ازاین ابزار مهم درجهت سازماندهی مطلوب اقتصادی جامعه استفاده کرد .

مسائل مربوط به تهیه‌واجرای‌بودجه

درزمینه مربوط به اجرای بودجه با طیف وسیعی از نارسائی ها ، و مشکلات روبرو میشویم اگرچه تاثیر نارسائی های یاد شده درزمینه های قبل درمراحل اجرائی نیز بخوبی قابل مشاهده میباشد لیکن فقدان ضوابط و موازین مشخص عملیاتی و مالی دراین زمینه از اهمیت بیشتری برخوردار است . فهرست مسائل اصلی اجرائی بودجه در محدوده عملیاتی عبارتست از :

۱ ـ در لزوم تهیه سند بودجه بصورت معمول جای تردید بوده و علل طراحی و انتخاب شکل کنونی آن شاید بخوبی روشن نباشد . بنابرآنچه که درتوضیح مبانی قانونی بودجه گذشت صورت کنونی سند بودجه فاقد پیش بینی های لازم و اطلاعات مورد نیاز قانونی است . در عین حال همین سند در روابط فیمابین قوای مجریه و قانونگذاری مورد بررسی قرارگرفته و تبدیل به قانون میشود . این صورت که درواقع مبین اصل قابلیت انعطاف در بودجه نویسی و حدود صلاحیت هریک از قوای قانونگذاری و اجرائی درتصمیم گیریهای

بودجه‌ای میباشد ، درعمل بصورت فهرست هاو بخش هائی از عناوین و اعتبارات درآمده است که فایده و مزیت آن برصورتهای محتمل دیگر معلوم نیست . عناوینی همچون دستگاه و برنامه ، برنامه و دستگاه ، دستگاه و مواد هزینه ، دستگاه ها و ردیف ها ونظائر آن بخش های مختلف سند بودجه را بوجود می‌آورد که برخی از آنها بتصویب رسیده وپاره‌ای دیگر جنبه اطلاعی دارند .

۲ ـ براساس پیش بینی های قانونی اعتبارات طرحهای عمرانی میباید در قالب برنامه های اجرائی بتصویب رسد . بدلیل فقدان برنامه های اجرائی ، درعمل مجموعه اعتبارات دستگاه های اجرائی در قالب زیر بخش های مشترکی بصورت جاری و سرمایه گذاری ثابت بتصویب میرسد . علاوه بر آن فهرستی از عناوین طرحهای سرمایه گذاری ثابت بهمراه اعتبار سال بودجه بصورت پیوست لایحه بودجه به نقد و رای قوه‌مقننه گذارده میشود .

۳ ـ موازین قانونی و مصوب ، تنظیم موافقتنامه هائی رابرای اعتبارات عمرانی در قالب طرح هاو برای اعتبارات جاری در قالب فعالیت ها ضروری میشناسد . چگونگی طراحی ، بررسی و تعیین طرحهاو تشخیص حدود فعالیت ها که بترتیب موضوع نیل به اهداف توسعه و اجرای وظایف مصوب میباشند تاکنون معین نشده ومحدوده عملیاتی و اجرائی هریک بگونه‌ای متفاوت و متغییر تنها در مذاکرات بودجه‌ای معلوم میشود .

۴ ـ تحدید حدود و صلاحیت مدیریت طرح و پروژه هنوز صورت نگرفته است . اداره امور طرحهای عمرانی درمتن تشکیلاتی دولت قرارگرفته برای آن شرایط و ضوابط احراز وجود ندارد . انتخاب ، انتصاب و عزل مجریان طرحها تابع مدیریت عمومی دولت بوده و ازوظایف مسئولین دستگاه های اجرائی بشمار می‌آید .

ی

۵ - بدلیل فقدان بررسیهای جامع از جنبه های فنی ، مالی ، و اقتصادی در اجرا طرحهای عمرانی ، تصمیم گیری درمشخصات و ابعاد عملیاتی و مالی آنها در عمل بعهده مجریان واگذار میشود . تغییر و یا تجدید نظر پیاپی اینگونه مجریان دگرگونیهای متعددی را در ویژگیهای مالی ، عملیاتی ، وحتی اهداف مورد نظر پدید می آورد ، و انطباق آن ها را بابرنامه های میان مدت زمان بندی اجرا ، هزینه های قابل قبول ، و بهره برداری مطلوب غیر ممکن میسازد .

۶ - فقدان ضوابط فنی و استانداردهای اجرائی ، تفویض کلی و همه جانبه طراحی و تعیین مشخصات به مهندسین مشاور ، عدم کفایت صلاحیت های لازم برای اتخاذ تصمیم در دستگاه های اجرائی ، اختیار انتخاب روش های اجرا اعم از مناقصه ، ترک مناقصه ، امانی و یا آمیزه‌ای از آنها و بالاخره فقدان هماهنگیهای لازم درمورد ظرفیت ها و نیازهای اجرائی و اولویت های موردنظر اهم مسائلی است که ضرورت بازنگری در شیوه های اجرای عملیاتی بودجه را متذکر میگردد .

علاوه برآن در محدوده اجرای مالی بودجه نیز مشکلات متعددی قابل ملاحظه است که از آن جمله میتوان موارد زیر را عنوان نمود :

۱ - وجود تعارض میان مراحل مربوط به تشخیص ، تامین اعتبار ، تعهد ، تسجیل ، درخواست وجه ، صدور حواله ، . . . . که درقانون محاسبات عمومی پیش‌بینی شده بامراحل مربوط به مبادله موافقتنامه ها ، شرح عملیات و اعتبارات موضوع سال بودجه ، و بالاخره تخصیص اعتبار .

۲ - محدودیت نظام مالی کشور به حسابداری دریافت ها و پرداخت های نقدی و فقدان شیوه های تعهدی و تلفیقی از حسابهای مختلف و همچنین قالب های مصوب بودجه‌ای .

۳ - مشارکت مستقیم ذیحسابی درانجام هزینه بمنظور اطمینان از صحت قانونی پرداخت و فقدان هرگونه کنترل یا مشارکت بهنگام ایجاد تعهد و الزام به پرداخت .

۴ - گستردگی غیر ضروری مراحل اداری پرداخت ها ، فقدان حدود صلاحیت و اختیارات ذیحسابی ها در امر پرداخت ، کهولت و ناتوانی نظام موجود مالی در ارائه بموقع گزارش ها و اطلاعات مربوط .

۵ - فقدان روش های یکنواخت درنگهداری اموال و دارائیهای دولت بویژه در زمینه مربوط به طرحهای عمرانی و همچنین فقدان اطلاعات جامع و متمرکزی در مورد موجودیها و تغییرات حاصله و برآورد هزینه های مربوط به جایگزینی و استهلاک .

۶ - انضمام دیوان محاسبات به قوه مقننه و فقدان تشکیلات لازم برای نظارت ، کنترل و اطمینان از صحت جریانهای مالی در داخل دولت .

مسائل و مشکلات فوق را که از آغاز اجرای قانون برنامه وبودجه تهیه و پیشنهاد لایحه تفریغ بودجه را غیرمقدور گردانیده است میباید بعنوان موانع موجود در محدوده مالی اجرای بودجه درنظر گرفت . در حقیقت تعدد و تکرار موافقتنامه های اصلاحی ، تغییر پیاپی در برآورد برنامه‌های اجرائی و مالی ، کوشش در خروج از شمول مقررات مصوب ، تلاش برای اخذ مجوز بمنظورانجام هزینه ها و بگونه‌ای فارغ از الزامات قانون محاسبات عمومی ، توصیه در جهت حذف موافقتنامه ها و استفاده از مکانیزم تخصیص ، و مواردی ازاین قبیل را میتوان بصورت نتیجه ناسازگاریهای موجود درنظام معمول عنوان نمود و برضرورت بازنگری در این شیوه ها تاکید کرد .

ان کنترلهای ودجه‌ای

وبالاخره درزمینه مربوط به کنترلهای بودجه‌ای نیز که یکی از اساسی ترین ابزارهای مدیریت دولت بشمار می آید ، علیرغم پیش بینی های قانونی تاکنون هیچگونه موفقیتی حاصل نشده است . اعمال اینگونه کنترل ها که علاوه بر نیاز بیک نظام گزارشگیری مستمر ، مراحل متفاوتی از بازبینی ، نظارت ، و ارزشیابی رادر برمیگیرد ، مستلزم تمهید مقدمات و تعیین ضوابط و شیوه های ویژه ای

است که در نظام بودجه‌ای موجود بامشکلات و مسائل بمراتب پیچیده تری مواجه خواهد شد .

نتیجه

مجموعه زمینه های یاد شده و فهرست اهم مسائل و نارسائی هائی که به اختصار گذشت ، بیش از هرچیز دیگری مبین عدم تجانس و ناهمآهنگی در اجزاء نظام بودجه‌ای ایران میباشد ، مفاهیم تشکیلاتی جدید در قالب فرهنگ اداری فرسوده ایران ، تعاریف و شیوه های مبتنی بر برنامه ریزی در قالب اصول و رویه های مالی مربوط به قرن گذشته ، و بالاخره تکیه بر مداخل حاصل از استحصال و فروش نفت بجای بودجه ریزی براساس تخصیص بهینه منابع و درجهت نیل به اهداف مشخص ، اجزاء متفاوت و ناهمگون محدوده تهیه ، تصویب ، و اجرای بودجه رادر شرایط کنونی معرفی کرده و امکان تصحیح و تنقیح آنرا در برخوردهای موردی و یامقاطع مختلف از میان برمیدارد . رفع موانع موجود ، بازنگری جامع و همآهنگی که مشتمل برمراحل مربوط به تعاریف و تلقی ها تاتهیه و تصویب و بالاخره اجرای بودجه و کنترل های مورد نظر رابصورت یک نظام پیوسته ومنسجم ضرور میگرداند .

بخش دوم ـ شمول بررسی و محدوده مطالعه

درقالب مسئولیت ها و وظایف حکومت های امروز ، نظام بودجه ریزی دولت ها را میبایـــد بعنوان یک فرایند اطلاعاتی درنظر گرفت که کاربرد آن تصمیم گیریهای قانونی و درعین حال اجرائی را برای قوه مقننه و سطوح مختلف اجرائی تسهیل مینماید . بنابراین ساختار و سازمان بودجه ای کشور معمولا" بگونه‌ای طراحی و تنظیم میشود که بصورت مجموعه‌ای پیوسته و متشکل بتواند اطلاعات متفاوتی رابرای مقاصد مختلف دراختیار قراردهد . از این رو سند بودجه درصورتهای قانونی خود عبارت از انتخاب برش مناسبی ازیک هرم اطلاعاتی است که درتنظیم روابط فیمابین دوقوه اجرائی وقانونگذاری مورد نیاز بوده و حاصل آن بصورت قانون بودجه مورد استفاده قرارمیگیرد . دراین برش ، بطـــور معمول ، سند بودجه علاوه بر خط مشی های اداری و سیاســـی حکومت ، دارای اطلاعاتی درزمینه‌های مربوط به هدفهای اجتماعی و اقتصادی دولت نیز میباشد . نظر به اینکه هدف های اخیر بامفاهیمی اززشد ، ثبات ، عدالت اجتماعی ، و تخصیـــص منابع نیز درارتباط است ، بنابراین تحلیل اطلاعات مربوط درکنار توان اداری و سیاسی حکومت میتواند اتخاذ تصمیم قانونی نسبت به سند بودجه رامقدور و منطقی گرداند .

مطالعه تطبیقی چگونگی تهیه ، تصویب و اجرای بودجه درشکل کنونی بانظام بودجه ریـــزی جامع و پویائی که دردر هر مقطع زمانی آثار تصمیم ها و تعهدات گذشته و نقطه نظرها و هدفهای جدید برای آینده را ازطریق یک فرایند اطلاعاتی بهنگام در اختیار قراردهد ، موضوع شمول و حدود بررسی ومطالعاتی خواهد بود که چارچوب طراحی و تنظیم شیوه های لازم رادرز مینه های مختلف فراهـــم آورده و نیازهای قانونی را اعم از تجدید نظر درقوانین موجود ویاوضع مقررات تازه مشخص میگرداند .

درحوزه نظام اداری کشور از دیدگاه بودجه هدف عبارت از مدیریتی نظام دار و دقیق است که با امکانات محدود به بهترین وجه به هدفهای تعیین شده نایل آید . کارکنان این نظام که درحال حاضر حدود نیمی از بودجه جاری کشور رابخود اختصاص میدهند ، بدون شک درحدی فراترازمیانگین سطح تحصیلی جامعه قرارداشته و درمجموع از توانمندی و علاقه لازم برای تشکیل واداره " نظـــام اداری مطلوب " برخوردارند . به عبارت دیگر چنین تصورمی‌شود که عوامل محدود کننده و موثر یعنی

" نیروی انسانی متخصص " و " اعتبار" فراهم و هدف نیز درکلیت خود روشن است . اما درحال حاضر نظامی که ارتباطهای لازم و منطقی و زنده راایجاد کند وجود ندارد . هزینه ها متناسب با بهره وری صرف نمی شود و سیستم انگیزش نه از لحاظ مادی درست کار می‌کند و نه از لحاظ معنوی مورد توجه است .

ازسوی‌دیگر ، هرگونه‌تحول‌درنظام‌مالی‌کشوربطورمستقیم‌ازنظرپرداختهای جاری‌وبطورغیرمستقیم ازنظر انجام امور اجرائی بانظام اداری همبستگی و ارتباط دارد و بنابراین باید همراه با اصلاحات اساسی درنظام اداری باشد . این تحول باید آنچنان باشد که بتوان از طریق تدوین وتنظیم ضوابط تشکیلاتی همراه باترکیبی از نیروی انسانی مناسب به کارآئی و اثربخشی مطلوب دست یافت و نتایج آن رانیز دربودجه منعکس نمود . برای حصول این مقصود باید اهداف و وظایف دولت راابتدااز طریق بررسی‌قانون‌اساسی ،فرهنگ اجتماعی‌کشوروسپس باتوجه به اصول و مفاهیم مدیریت، مشخص و احصا نمود وباتوجه به‌آن تغییرات لازم درنظام اداری و قوانین ومقررات حاکم برآن را تعیین‌کرد . توجه به دوباره کاریها ، تداخل وتشابه وظایف دستگاههای اجرائی و عدم تجانسهای داخلی ازاهم موضوعات نیازمند بررسی است . روش های اداری وقانونی‌کار ، کیفیت مدیریت دستگاههای دولتی ، کمیت و کیفیت نیروی انسانی موجود درارتباط با اهداف ووظایف نیز از جمله ابعاد مهم بازنگری در نظام اداری ایران است . برای طراحی نظامی کارآمد مسائل اساسی کارکنان مانند شرایط ورود به خدمت ، کمیت و کیفیت حقوق و دستمزد ، روشهای انتصاب و ارتقاء و ترفیع ، آموزش و بالاخره چگونگی خروج از خدمت نیز باید مورد مطالعه قرارگیرد . بدین ترتیب حدود بررسیهای مربوط در حوزه نظام اداری مشتمل بر اهداف و نقطه نظرهای زیر خواهد بود :

۱ ـ مطالعه و استخراج مبانی قانونی و موازین ارزشی وظایف دولت .

۲ ـ بررسی ساختار اداری و تشکیلاتی دولت از دیدگاه بودجه‌ای وازنظر ،

۱ ـ ۲ ـ انطباق وظایف باتفکیک دستگاه هاوچگونگی تجزیه مدیریت دولت .

۲ ـ ۲ ـ تعدد ، تکرار ، تداخل ، وتشابه دروظایف .

۳ ـ ۲ ـ مطالعه درتخمین کمی و کیفی وظایف دولت .

بعد بودجه می تواند هم باصرف متناسب بودجه های جاری درنظام اداری ایجاد انگیزش و تشویق کند وهم بخش خصوصی را به سوی اهداف مورد نظر جلب نماید .

وجود چنین ویژگیهای خاص و انتظار انجام چنین وظایفی مهم از بودجه یک الزام مهم را مطرح می کندوآن اینکه تحلیل های اقتصادی بودجه ای برخلاف رویه کنونی نباید صرفا "گذشته نگر" باشد بلکه باید با برخورداری از مدلها ومکانیزمهای مناسب نگاهی به آینده داشته وبا پیش بینی های کوتاه مدت بهترین سیاستها رابرای حصول به مناسبترین مجموعه وظایف خود انتخاب کند و با آموختن وعبرت ازگذشته روشهای اجرائی مناسبی برگزینند که از بوته تجربه سربلند بیرون آید . مجموعه این ویژگیها وشرایط در ادبیات مربوطه با نام " بودجه اقتصادی " مشخص شده است که باتهیه آن می توان آسان تر به اهداف مورد نظر دست یافت . تنظیم بودجه های اقتصادی برای نخستین بار دردهه ۱۹۴۰ در انگلستان و تحت تاثیر فشارهای جنگ دوم جهانی شروع شد تاکمبودهای همه گیر رابه نحوی سامان دهد و طغیانهای تورمی راازطریق وضع مالیاتهای جدید و اجرای سیاستهای پولی و غیره مهارکند . اماموفقیت دراین امر موجب شد که پس از جنگ نیز این کار ادامه یافته و مورد استفاده سایر جوامع قرارگیرد (هلند ۱۹۴۶ ، فرانسه ۱۹۵۲ و برنامه ریزی گردان در کشورهای سوسیالیستی) .

دربررسی این موضوع کوشش خواهد شد تااصول و مقدمات تهیه بودجه اقتصادی چنان صورت گیرد که پیش بینی وضع اقتصادی کشور برای آینده کوتاه مدت (یکساله) درقالب حسابداری ملی به مدد الگوهای اقتصاد سنجی یااحیانا " روش تخمین های پی درپی میسر سازد . این بررسی عمدتا " اثرات سیاستهای بودجه ای و پولی دولت را درانجام وظایف تخصیص ، توزیع و به ویژه تثبیت سنجیده وبودجه رابه برنامه های میان مدت پیوند می دهد . به این اعتبار بودجه اقتصادی آمیزه ای ازپیش بینی های ارتجالی و برنامه های ارادی خواهد بودکه اثرات کمی سیاستهای مختلف را روشن ساخته و تصمیم گیران رادرسطح دولت و مجلس قادر می سازد که اثرات تصمیمات خود رابر متغیرهای عمده اقتصادی از قبل مشاهده نمایند .

یکی از پیش نیازهای مهم رسیدن به این هدف ، گسترش چارچوب حسابهای ملی است به نحوی که درآن صریحا " اقلام بیشتری ازفعالیتهای اقتصادی و به ویژه فعالیتهای اقتصادی

دولت وارد شود . جهت و درجه این گسترش باتوجه به سرشت الگو ، یعنی متغیرهای درون زاوبرون‌زا ومعادلات تعریفی ، فنی و رفتاری و نیز ابزارهای سیاست اقتصادی تعیین خواهد شد . ولی درهر حال این گسترش به تدریج و باتوجه به امکانات و باپرهیز از آمازگیریهای پرهزینه به عمل خواهدآمد بنابراین درحوزه بررسی تهیه بودجه اقتصادی عناوین اصلی زیر مطمح نظر قرارمیگیرد :

۱ ـ مفاهیم اساسی و اصول بودجه اقتصادی .

۲ ـ گسترش چارچوب حسابهای ملی .

۳ ـ طراحی و تدوین مدل قابل گسترش برای یک بودجه اقتصادی آینده نگر .

تمرکز وعدم تمرکز

میزان تمرکز اداری و مالی حوزه دیگری است که درطراحی نظام از اهمیتی خاص برخوردار است .تاکنون این موضوع بیشتر تحت تاثیر قدرت و نفوذ اداری تعیین شده و کارهای تحقیقاتی پراکنده انجام شده دراین زمینه نیز جواب علمی مقتضی برای سند بودجه فراهم نساخته است .در این بررسی مسئله میزان تمرکز باالهام از اصول قانون اساسی و تاثیر متغیرهای اقتصادی اجتماعی‌مورد پژوهش قرارخواهد گرفت . عوامل و متغیرهای عمده‌ای که باید شناسائی شده و میزان تاثیر و تاثر هریک بدقت مشخص شود عبارتند از :

۱ ـ حدود تمرکز و عدم تمرکز از نظر قانون اساسی ودیگر قوانین موضوعه .

۲ـ تمرکز و عدم تمرکز ازنظر تاثیرات متقابل متغیرهای اقتصادی ـ اجتماعی .

بطورمعمول ، هدفهای اصلی‌درعدم تمرکز رامیتوان درموارد زیر خلاصه نمود :

۱ ـ ۲ ـ رشد وبلوغ اداری و مالی

۲ ـ ۲ ـ سرعت در تصمیم گیری و اجرا

۳ ـ ۲ ـ افزایش کارآئی

۴ ـ ۲ ـ تقلیل نابرابریهای منطقه‌ای

۵ ـ ۲ ـ بهره وری بیشتر مجموع منابع و نیروی انسانی دولت

۶ ـ ۲ ـ تقویت روحیه ابداع و مسئولیت پذیری درسطوح میانی و پائین اداری .

ابع ومصارف

درحوزه مسائل مربوط به منابع ومصارف ، باتوجه به مشکلات عمده ساختاری ، فنی‌واجرائی موجود ،لازم است مطالعات وسیعی درجهت یافتن راه حل های اجرائی متناسب انجام گیرد . این مطالعات باید درگام نخست به بررسی چگونگی تلفیق موثر منابع درآمدی بودجه باظرفیت های تولیدی اقتصاد پرداخته وقابلیت اجرائی و خطوط عمده نحوه وصول به این هدف را درشرایط خاص مشخص سازد . دراین جا باید جایگاه معقول نفت درتامین درآمدهای بودجه‌ای معین گردد ومسائل مربوط به ارتباط انواع درآمدها و هزینه های دولتی مورد توجه و دقت قرارگیرد . همچنین لازم است که مفاهیم مرسوم درآمدی و هزینه‌ای سند بودجه فعلی کشور مورد ارزیابی انتقادی قرارگیرد و ضمن شناخت کمبودها و ابهامات ، طبقه بندی مطلوبتری ازاین مفاهیم پیشنهادگردد .

گام بعدی در این بررسی معطوف به مشخص نمودن ظرفیت های بالقوه مالیاتی کشور ، بررسی عملکرد نظام مالیاتی ، و ارزیابی تحلیلی عملکرد مالیاتی در رابطه با ظرفیت آن خواهد بود . دراین زمینه ظرفیت و عملکرد مالیاتی برای انواع مالیاتها (مستقیم ، غیر مستقیم) باید به تفکیک صورت پذیرد و بااستفاده از نتایج حاصله خطوط عمده نحوه حصول به نظام مالیاتی مطلوب کشورنیز طراحی گردد .

گام سوم به مسائل مربوط به شرکتهای دولتی می پردازد . دراین باره باید مشخص شود که سرمایه گذاریهای انجام شده از محل منابع عمومی که مستقیما " دراختیار شرکتهای دولتی قرار گرفته است از نظر مالی چه دستاوردی برای بودجه کشور داشته و می بایست چه کمکی به بودجه مملکت می نمود ، تابتوان نتایج‌حاصله را درطراحی خطوط عمده سالم سازی وضعیت شرکتهای دولتی از دید ارتباط این موسسات با بودجه دولت بکار گرفت .

پس از آن ، مطالعه مربوط به شناخت وضعیت مصارف دولتی مورد نظر خواهد بود . بحث برسرمصارف نیز باید براساس الگو های متناسب باظرفیت تولیدی و اجرائی کشور ، و قابلیت تطبیق‌با اهداف نظام صورت پذیرد و براین اساس حجم بودجه فعلی کشور مورد ارزیابی قرارگرفته و خطوط عمده طراحی سالم سازی بودجه ازاین نظر نیز مدون وپیشنهادگردد . آنگاه باید به بررسی مصارف بودجه‌ای درحد تصمیم گیریهای خرد (میکرو) پرداخت و مشخص نمود که علل عمده عدم

کارآئی فعلی مصارف بودجه‌ای چیست و نظام های لازم برای افزایش کارآئی این مصارف کدامند ؟ درعین حال بااستفاده از نتایج حاصل از سایر مطالعات بویژه درزمینه های تعیین اهداف و وظایف دولت ،طراحی بودجه اقتصادی ، بررسی تمرکز و عدم تمرکز در بودجه می توان به مسائل لازم در زمینه بررسی تناسب ترکیب بودجه به اعتبار وظائف ، بخشها و مناطق جغرافیائی کشور پرداخت و خطوط عمده چگونگی حصول از وضعیت موجود به وضعیت مطلوب را طراحی نمود . حدود عناوین ومسائل مورد نظر دراین حوزه را میتوان چنین خلاصه کرد :

۱ - بررسی چگونگی تلفیق موثر منابع با ظرفیت های موجود .

۲ - شناسائی و طبقه بندی انواع خاص درآمد ها و هزینه های بودجه‌ای .

۳ - بررسی ظرفیت های مالیاتی بالقوه در کشور و مقایسه آن باعملکردنظام موجود .

۴ - بررسی مسائل مربوط به شرکت های دولتی از دیدگاه منابع در بودجه عمومی کشور .

۵ - مطالعه درجهت شناسائی مصارف و ارزیابی انتقادی حجم آن در رابطه با امکانات .

۶ - طراحی و ارائه الگوی مناسب برای هماهنگی درمنابع و مصارف ازطریق تخصیص بهینه .

موازین ومراحل تهیه وتصویب

درحوزه مربوط به تهیه سند بودجه ، اگرهمانطور که قبلا " یادشده بودجه ریزی رابصورت یک فرایند اطلاعاتی درنظر بگیریم که کاربردآن ضمن تامین ویژگیهای مورد نظر ، تصمیم گیریهای قانونی و اجرائی درسطوح مختلف رانیز تسهیل نماید ، میباید اطلاعات مورد نظر ازحالت سنواتی خارج شده و دربرگیرنده نظام حسابداری مستمر و معقولی گردد که دارائیهای ثابت سرمایه‌ای و استهلاک و انباشت را نیز درکنارهزینه های انجام شده نشان دهد . روش حسابداری این نظام باید بگونه‌ای باشد که مساله انطباق سازمان تشکیلاتی دولت با طبقه بندی معاملات برحسب برنامه یا فعالیت را ساده و امکان پذیر سازد . ویژگی دیگر این سنددرارتباط بامسئولیتهای برنامه ریزی وتصمیم گیری های قوه اجرائی مطرح می شود . بعبارت دیگر درطراحی سند بودجه باید از شطف

توجه مطلق به مباشرت مالی دولت خارج شده و اطلاعات مورد نیاز رابرای کار برد درسیاستگذاریهای کلان و بخش های اقتصادی بارعایت قابلیت تصحیح و تعدیل لازم فراهم نمود . تامین این ویژگیهای اخیر فقط هنگامی میسر است که اهمیت اقتصادی حسابها مورد تاکید قرارگیرد . اگر بپذیریم که مهمترین وظیفه بودجه نقش تخصیصی آن دربخش عمومی است ، اطلاعات بودجه‌ای باید دولت را درتعیین اولویت ها و تصمیم گیریهایش در مورد تخصیص منابع عمومی یاری دهد وبنابراین ارتباط مسئولیت اداری باعملیات و ربط هزینه های برنامه هاو فعالیت های اجرائی باکارهای خاتمه یافته لازم می آید .

برای نیل به اهداف اطلاعاتی ذکر شده روشهای بودجه‌ای گوناگونی وجود دارد که از صرف نظر کردن از مقداری از اطلاعات لازم شروع شده و تاتهیه چندین بودجه متفاوت رادربرمی‌گیرد ولی جهت کلی این حرکت در کشورهای مختلف و دردهه های اخیر به سوی ادغام بودجه‌های متفاوت دریک بودجه واحد و چند منظوره بوده است .

فرایند بودجه ریزی مجموعه ایست از کلی ترین امور یعنی تعیین اهداف تا جزئی ترین و پایانی ترین قسمت آن یعنی تائید پروژه ها در بودجه عمرانی و فعالیت ها در بودجه جاری و حتی کسب مجوز قانونی انجام فعالیتهای مختلف . سئوال اساسی دراین زمینه آنست که آیا مراحل کنونی این‌فرایند همگی‌لازم است و یااینکه باحذف ،تعدیل و یا جایگزینی پاره‌ای از آنها می توان کارآئی را افزایش داد و بر هماهنگی افزود . در هرحال ویژگیها ، ضوابط و معیارهای تصمیم گیری در هر مرحله باید دقیقا " مشخص و معین شود . پس از مشخص شدن متناسب ترین مراحل ، مسئله ایجاد هماهنگی ازطریق مکانیزمی خودکار به نحوی که حداکثر کارآئی راسبب گردد از اهمیتی ویژه برخورداراست .

دراین بررسی هدف آنست که سند بودجه بگونه‌ای طراحی و تنظیم شود که علاوه بر حفظ جامعیت ، به ایفای نقش مباشرت مالی ، انجام تحلیلها و اتخاذ تصمیمات اقتصادی کمک کرده ومدیریت منابع رادربخش عمومی تسهیل نماید . تحقق چنین جامعیتی مستلزم تامین نقطه نظرهای زیراست :

۱ - تعیین مشخصات وطراحی سند بگونه‌ای که برای نگهداری حسابها وهمچنین اعمال کنترل های مالی و اجرائی مناسب باشد .

۲ - انجام مطالعات لازم بمنظور مشخص شدن طبقه بندیهای مالی وبرنامه‌ای که آثار خط مشی های اتخاذ شده ، مسئولیت های اجرائی ومحاسبه قیمت تمام شده خدمات دولت را امکان پذیر سازد .

۳ - شناسائی حدود و نتایج فعالیت های اقتصادی دولت که میباید در سند بودجه منظور گردد .

۴ - انجام مطالعات لازم بمنظور تشخیص طبقه بندی و ارزشیابی منابع و مصارف به تفکیک گروه های هزینه و درآمد .

۵ - و بالاخره بررسی امکان تهیه سند مطلوب بودجه برای ارائه به قانونگذار بنحوی خلاصه و گویا .

هدف غائی تمام کوشش های بودجه‌ای تامرحله تصویب ، اتخاذ مجموعه تصمیم هائی‌است که بااجرای آن رفاه اجتماعی به نحوی بهینه تامین گردد و رشد یابد . بعبارت دیگر این کوشش ها تامین پیش نیازهای اجرای صحیح بودجه است . بودجه هرچند که علمی ، دقیق و مطلوب تهیه و تصویب شده باشد اگر درمراحل اجرا دچار مسائل و مشکلاتی باشد نه تنها به نتیجه مطلوب نخواهد رسید ، بلکه کوشش های قبلی رانیز بلااثر خواهد کرد . حفظ هماهنگی بین برنامه میان مدت وبودجه ایجاد طبقه بندی ها و تقسیم های بودجه‌ای بمنظور تجزیه اهداف کلی به مقاطع بخشی و زیربخشی و طرح ها و پروژه ها ، تفکیک بودجه جاری به وظایف و فعالیت ها ، انطباق وظایف با قالب های تشکیلاتی ، روشهای کارآمد تهیه و ارزشیابی پروژه ها ، و سرانجام برقراری مکانیزم های بازبینی و کنترل درمراحل قبل و بعد از اجرا از جمله مسائلی است که مقارن با تهیه ، تنظیم و تصویب سند بودجه مورد نظر قرارمیگیرد .

اجرای عملیاتی و مالی

درحوزه مطالعاتی اجرای عملیاتی بودجه معمولا " سلسله تدابیر و حرکاتی که پیش بینی‌های

انجام شده رابه کمیت های مالی و یا خدماتی تبدیل میکند مورد توجه قرارمیگیرد . این تدابیر د ر بخش های مربوط به نگهداشت سطح عملیات جاری و اعتبارات عمرانی متفاوت و مختلف اســـت . بطور معمول ، بودجه های عملیاتی با هدف ایجاد ارتباط کمی میان مواد اولیه و محصول نهائی ، یادرصورت کلی آن داده هاو ستانده ها ، برای اداره امور جاری کشور کافی شناخته شده اند . در این روش مقایسه ترکیب عوامل مختلف مانند مدیریت ، نیروی کار و مواد با بازدهی نهائی میتوانـــد زمینه های مناسبی برای محاسبه قیمت تمام شده و ارزیابی نتایج بدست آمده را باتوجه به منابـــع مصرفی فراهم آورد . اما درزمینه بودجه های عمرانی که اساس برنامه های توسعه را تشکیل میدهد ، موضوع قدری پیچیده تر مینماید . وضع و تعمیم تعاریف مشخـــص برای‌توسعه دربرنامه‌های‌اجرائـــی تعیین محتوای عملیاتی و ضوابط واستانداردهای فنی‌برای اینگونه‌برنامه‌ها ، شناسائی‌دقیق‌انواع‌طرحهاو تعیین مراحل مربوط به طراحی و رسیدگی و تصویب آنها از جنبه های مختلف فنی ، اقتصادی‌ومالی ، انتخاب شیوه های اجرائی و حدود صلاحیت مجریان ومشاوران درتعیین وتغییر مشخصات اجرائـــی ، سازماندهی تشکیلاتی ومدیریت طرحها ، ارزیابی دارائیهای حاصله وبالاخره مسائل مربوط بـــــه بهره برداری ، از مهمترین هدفهای بررسی دراین حوزه مطالعاتی خواهد بود .

حوزه مطالعاتی اجرای مالی بودجه به نظام حسابداری دولت و مسائل مـــربوط بـــــه دریافت هاو پرداخت ها اختصاص داود . از دیدگاه دریافت ها شناسائی ماهوی منابع بودجه‌ای بـه اعتبار درآمد هاو دارائی ها ، منشاء و ماخذ ،قابلیت تنوع ، و بالاخره جستجو برای یافتن منابع‌مشترک و یا تلفیقی عمومی و خصوصی برای تامین هزینه های خدمات همگانی بررسی خواهد شد . علاوه‌براین مطالعه کیفیت حقوقی دریافت های بودجه‌ای ازمسائل بسیار حائز اهمیت است . آیا منابع دولت‌برای تامین هزینه های مورد نظر میباید مستند بقوانین مستقل مصوب قبلی (مانند مالیاتها) باشد یـــا درآمدهای موضوع تصویبنامه هاو تصمیمات مجامع صاحبان سهام و یاحتی عوارض محلی نیز بعنـــوان تامین کننده بخشی از هزینه های بودجه میتواند مورد استفاده قرارگیرد . به یقین وحدت خزانـــه و تمرکز جریان دریافتهاو پرداختها از ضرورتهای مدیریت مالی جامعه و مستند برعایت اصل عـــــدم اختصاص در بودجه نویسی است ، اما تمرکز مزبور هرگز بمنظور اختلاط کیفیت های نامتجانس درآمدی و تجمع بدون اولویت منابع مالی مختلفی در خزانه نخواهد بود که دریک نظام برنامه ریزی شـــده

برای ماموریت های اجرائی متفاوت تخصیص یافته و یا تجهیز شده باشد :

ازدیدگاه پرداخت ها تجدید نظر درمراحل پیش بینی شده درقانون محاسبات عمومی با توجه به ضوابط قانونی برنامه وبودجه از مسائل اساسی است . بررسی و انتخاب ابزارهای تازه‌ای برای استفاده از مکانیزم تخصیص و بهره برداری بهینه از منابع ، شناسائی و معرفی وجوه تمایز در پرداخت های مستقیم نقدی و سایر پرداخت ها (دیون ، تعهدات ، تعدیل . . .) و همچنین نقش و حدود مسئولیت مجریان و ذیحسابان در ایجاد تعهد و پرداخت نیز ازدیگر مطالعات لازم دراین حوزه بحساب می آید .

ازدیدگاه اجرای مالی بودجه ، علاوه برمسائل مربوط به دریافت ها و پرداخت های دولت ، شیوه های مربوط به حسابداری و ثبت وقایع مالی بودجه ، وظایف سازمان خزانه داری کل و نظام بانکی کشور وحدود تسهیلاتی که نظام اخیر میتواند درتنظیم امور مربوط به دریافت ها و پرداخت ها ایجاد نماید نیز باید مورد بررسی و توجه قرارگیرد .

کنترل‌های بودجه‌ای

کشف کمبودها و نواقص یک نظام بطور مستمر و کوشش دررفع آنها یکی از ویژگیهای نظامهای پویا و بالنده است . به ویژه آنکه نظامی جدید و جوان باشد . متاسفانه درایران ، بودجه نه تنها فاقد مکانیسمهای زنده و کنترل است بلکه در حد متعارف نیز ازاین بابت ضعیف می باشد . علیرغم اینکه کنترلهای بودجه‌ای یکی از اساسی ترین ابزارهای مدیریت دولت است به جز درموارد محدود ، به آن توجهی نشده است . این کنترلها که درحال حاضر عمدتا " محدود به تشخیص صحت اسناد بودجه‌ای می‌باشد در صلاحیت قانون محاسبات عمومی است . باجداشدن دیوان محاسبات از قوه مجریه بخش اعظم کنترلهای مالی دولت دراختیار قوه مقننه قرارگرفته است . این مسئله خود به روشنی بیانگر این واقعیت است که‌مراحل ومراتب بودجه درایران بصورت یک نظام‌خودپالاطراحی‌نشده وحتی کنترلهای موجود هم بصورت عاملی برون زاعمل می‌کند .اگرچه‌درقوانین مربوط ، کنترلهای متفاوت مالی و عملیاتی پیش بینی شده و حتی گزارشهای نظارتی خاص برای سطوح مختلف منظور گردیده ، ولی بدلیل وجود ابهامات و ناسازگاریهای نهادی و تشکیلاتی هیچ یک از آنها به نتیجه مثبتی نرسیده است . تجارب ناموفق ارزشیابی از دستگاههای اجرائی درگذشته نیز تائیدی است بر

این نظریه که اقدامات موردی و انتزاعی ، بدون درنظر گرفتن جامعیت یک نظام ،جز اتلاف وقت و اعتبار حاصلی نخواهد داشت .

اینکه کنترلهای بودجه‌ای باید بصورت جزئی از نظام جامع بودجه‌ای باشد یک الزام حتمی است که باید باهدف کسب اطلاعات درمراحل قبل ، حین و بعداز عملیات برای رده‌های مختلف تصمیم گیری و سیاستگذاری طراحی شود . چنین فرایندی از طریق بازرسی ، ارزشیابی و نظارت به پیشبرد عملیات طرحها ، پروژه ها و فعالیت ها کمک کرده و باجلب همکاری دستگاههای اجرائی موانع موجود راکشف و نسبت به رفع آن اقدام خواهد کرد .

واضح است که این کنترل می‌تواند اشکال گوناگونی داشته باشد . کنترلهای تفصیلی و فراگیر یاموردی و کلی دردوسوی طیف وسیع این امکانات قراردارند . انتخاب بهترین شکل کنترل ، وظیفه اصلی این بررسی است که ازطریق مطالعه بررسیهای گذشته ، تجربه های سایر جوامع و وضع موجوددر ایران امکان خواهد آمد .

* * *

بدین ترتیب ، فرایند بودجه‌ای بعنوان یک نظام مستمر و پویا ، بررسی و شناسائی اجزاء تشکیل دهنده آن ازطریق حوزه‌های مطالعاتی یادشده ، یک سیستم اطلاعاتی بهنگام مالی و عملیاتی بودجه‌ای ایجادمیکند که وظیفه ارائه گزارش های مختلف برای سطوح مختلف مسئولیت و تصمیم گیری رابعهده خواهدگرفت . دراین نظام ـ بمانندیک هرم اطلاعاتی ـ جریان سیاستگذاریها و تصمیم گیریها ازراس بپائین ونتایج اجرائی باقیدحدودموفقیت‌ها ومسائل ومشکلات ازقاعده ببالابطور مرتب قابل تصوراست . حال چنانچه سندبودجه ـ درشکل متعارف ـ انتخاب برش مناسبی ازاین هرم در نظرگرفته‌شودکه سیاستگذاریها وتصمیم های واصله ازراس رابه قوه‌مقننه ارائه‌مینماید ،سندتفریغ بودجه را نیز میتوان بعنوان گزارش عملکرد مالی وعملیاتی براساس اطلاعات بازگشتی ازقاعده‌هرم ودرهمان مقطع قبلی درنظر گرفت . چنین سند بودجه‌ای وجوهی ازگذشته و آینده‌را تواما" بهمراه‌خواهدداشت. بعبارت دیگر ، آیاسند بودجه میتواند ، بعنوان‌مقطعی ازفرایند نظام بودجه‌ای ، برگردان مالی ـ اجرائی برنامه‌های اجتماعی ـ اقتصادی دولت باتوجه به عملکرد گذشته و برای آینده تعریف شود ؟

اشکال مختلف چنین سندی به اعتبار زمان و مکان ودرمقاطع متفاوتی ازهرم اطلاعاتی قابل تنظیم خواهد بود که میتواند مورد استفاده سطوح متفاوت تصمیم گیری و اجرائی ـ ازجمله سطح قانونگذاری ـ قرار گیرد .

بخش سوم - برآورد مقدماتی نیازهای اجرائی

برآورد نیازهای اجرائی انجام مطالعات مربوط به این پروژه مستلزم وقوف کامل برحدود امکاناتی است که باتوجه به اهمیت موضوع ، در مقایسه با سایر اولویت های موجود اختصاص خواهد یافت . امکانات مزبور چگونگی تامین تخصص هاو نیروی انسانی ، حدود همکاری و مشارکت وزارت - برنامه وبودجه ، زمان بندی اجرا ، مسائل اعتباری ، آموزشی ، اتخاذ تصمیم نسبت به اجرای نتایج مطالعات ، و بالاخره خدمات عمومی و هزینه های بالاسری رادر برمیگیرد .

بدین سبب برآوردهای ارائه شده دراین بخش را میباید صرفا" تقریبی و بمنظور ارائه حدود نیروی انسانی و زمان مورد نیاز دانست که درصورت ضرورت ، برآورد دقیق نیازهای اجرائی یاد شده قابل تهیه و تنظیم خواهد بود .

جدول زمانی مطالعات تشکیلات اداری و مالی

(برآورد مقدماتی زمان/نفر/ماه)

عنوان مطالعات	سال ۱۳۶۶						سال ۱۳۶۷						نفر ماه
	۲	۴	۶	۸	۱۰	۱۲	۲	۴	۶	۸	۱۰	۱۲	
۱ - بهبود نظام اداری وبودجه													۱۳۴
۱ - ۱ - شناخت وضع موجود													
- سازمان													
- قوانین و مقررات													
- نیروی انسانی													
- مدیریت و روش ها													
۲ - ۱ - شناخت اهداف و وظائف دولت منبعث ازقانون آساسی وسایر قوانین ومقررات													
۳ - ۱ - تشخیص راه حلها وطراحی وضع مطلوب													
- دستگاههای دولتی													
- ترکیب نیروی انسانی													
۴ - ۱ - تدوین ضوابط وضع مطلوب از دیدگاه بودجه‌ای درماده .													
- تشکیلات													
- مقررات استخدامی													
۲ - تنظیم بودجه اقتصادی													۸۱
۱ - ۲ - شناخت وضع موجود (گزارش های اقتصادی)													
۲ - ۲ - بررسی تجربه چند کشور منتخب													
۳ - ۲ - گسترش چارچوب حسابهای ملی کشور													
۴ - ۲ - تهیه الگوی اقتصاد سنجی برای کشور													

جدول زمانی مطالعات تشکیلات اداری و مالی

(برآورد مقدماتی زمان /نفر/ماه)

عنوان مطالعات	سال ۱۳۶۶						سال ۱۳۶۷						نفر ماه
	۲	۴	۶	۸	۱۰	۱۲	۲	۴	۶	۸	۱۰	۱۲	
۵ ـ ۲ ـ تهیه نرم افزارهای لازم برای رایانه													
۶ ـ ۲ ـ اجرای آزمایشی الگو													
۷ ـ ۲ ـ مستند کردن و گزارش													
۸ ـ ۲ ـ زمانبندی گزارش ها وبازنگری ها													
۳ ـ عدم تمرکز در بودجه													۴۵
۱ ـ ۳ ـ مطالعه تطبیقی نظریه های تمرکز و عدم تمرکز درایران و برخی از کشورهای دیگر													
۲ ـ ۳ ـ انواع تمرکز وعدم تمرکز وکاربرد آنها													
۳ ـ ۳ ـ تحلیل سوابق تمرکز وعدم تمرکز از مشروطیت تاپیش ازانقلاب در چهار دوره													
۴ ـ ۳ ـ بررسی عملکرد بودجه غیر متمرکز بعدازپیروزی انقلاب													
۵ ـ ۳ ـ بررسی شناخت بودجه ملی باتوجه به سیاست عدم تمرکز													
۶ ـ ۳ ـ ترکیب بودجه استانی باتوجه به سیاست عدم تمرکز													
۷ ـ ۳ ـ تدوین اصول و ضوابط مورد نیاز برای وضع مطلوب													
۸ ـ ۳ ـ تهیه گزارش نهائی													
۴ ـ منابع ومصارف بودجه													۱۳۹
۱ ـ ۴ ـ بررسی بودجه متناسب باظرفیت جذب کشور													

جدول زمانی مطالعات تشکیلات اداری و مالی

(برآورد مقدماتی زمان /نفر/ماه)

عنوان مطالعات	سال ۱۳۶۶						سال ۱۳۶۷						نفر ماه
	۲	۴	۶	۸	۱۰	۱۲	۲	۴	۶	۸	۱۰	۱۲	
۲ - ۴ - بررسی ترکیب بودجه در ایران (کلان)													
۳ - ۴ - حجم وترکیب درآمدهای بودجه در چند کشور منتخب													
۴ - ۴ - حجم وترکیب مصارف بودجه در چند کشور منتخب													
۵ - ۴ - ظرفیت مالیاتهای مستقیم و غیر مستقیم کشور													
۶ - ۴ - ویژگی‌های قانونی واجرائی وعملکرد نظام مالیاتی کشور													
۷ - ۴ - ارزیابی کلی وتلفیقی نظام مالیاتی کشور													
۸ - ۴ - وضع کنونی درآمدهای نفتی وتحولات قابل پیش بینی آن													
۹ - ۴ - درآمدهای حاصل ازشرکتهای دولتی													
۱۰ - ۴ - ترکیب بخشی (وظیفه‌ای) مصارف بودجه													
۱۱ - ۴ - هزینه‌های اجتناب ناپذیر بودجه‌ای													
۱۲ - ۴ - ترکیب منطقه‌ای مصارف													
۱۳ - ۴ - ترکیب مصارف برحسب عمرانی - جاری													
۱۴ - ۴ - تلفیق، جمع بندی ملی وتهیه گزارش													
۵ - تدوین سند بودجه													۱۰۰
۱ - ۵ - بررسی وشناسائی ویژگی‌های سند بودجه ازلحاظ نظری واصول مالیه عمومی													

جدول زمانی مطالعات تشکیلات اداری و مالی

(برآورد مقدماتی زمان /نفر/ماه)

عنوان مطالعات	سال ۱۳۶۶						سال ۱۳۶۷						نفر ماه
	۲	۴	۶	۸	۱۰	۱۲	۲	۴	۶	۸	۱۰	۱۲	
۲ ـ ۵ ـ بررسی ویژگی‌های اطلاعاتی سند بودجه درچند کشورمنتخب و توصیه‌های سازمانهای بین‌المللی	═══	═══	═══										
۳ ـ ۵ ـ شناخت موازین تدوین سند بودجه در ایران				═══	═══								
۴ ـ ۵ ـ ایجاد هماهنگی لازم بین سند بودجه و نیازهای دیگر گروههای مطالعاتی				═══									
۵ ـ ۵ ـ طراحی سند بودجه و حسابداری کشور در قالب بخشهای گوناگون و قابلیت ماشینی شدن آن					═══	═══	═══	═══					
۶ ـ ۵ ـ اجرای آزمایشی ورفع نارسائی ها									═══	═══			
۷ ـ ۵ ـ تهیه فرم ها و دستورالعمل های آموزشی درگزارش نهائی									═══	═══			
۶ ـ تهیه ، تنظیم وتصویب بودجه													۵۷
۱ ـ ۶ ـ بررسی وضع موجود	═══	═══											
۲ ـ ۶ ـ بررسی پیش نیازها و اختصاصات بخشنامه بودجه		═══											
۳ ـ ۶ ـ طراحی نظام تهیه و ارزشیابی پروژه طرح و برنامه			═══	═══									
۴ ـ ۶ ـ بررسی نظام ارتباطی بین مراحل مختلف تهیه و تنظیم بودجه				═══									
۵ ـ ۶ ـ بررسی شاخص های تخصیص بودجه درغیاب مدلهای لازم				═══	═══								
۶ ـ ۶ ـ بررسی های تکمیلی وارائه سنتز مطالعه						═══	═══						

جدول زمانی مطالعات تشکیلات اداری و مالی

(برآورد مقدماتی زمان /نفر/ماه) :

عنوان مطالعات	سال ۱۳۶۶						سال ۱۳۶۷						نفر ماه
	۲	۴	۶	۸	۱۰	۱۲	۲	۴	۶	۸	۱۰	۱۲	
۷ ـ اجرای عملیاتی و مالی بودجه													۱۹۰
۱ ـ ۷ ـ بررسی موازین و مقررات اجرای بودجه در ایران و چند کشور منتخب													
۲ ـ ۷ ـ بررسی نظام اطلاعاتی													
۳ ـ ۷ ـ بررسی مراحل اجرا													
۴ ـ ۷ ـ بررسی سازماندهی اجرا													
۵ ـ ۷ ـ پیشنهادات درباره اصلاح نظام اجرای بودجه ـ گزارش نهائی													
۸ ـ کنترل های بودجه‌ای													۷۵
۱ ـ ۸ ـ بررسی کارهای انجام شده در ایران و نتیجه گیری													
۲ ـ ۸ ـ بررسی چگونگی کنترل های بودجه‌ای در چند کشور منتخب													
۳ ـ ۸ ـ طراحی نظام کنترل (شامل گزارش گیری ، نظارت ، ارزشیابی ، حسابرسی و ممیزی حسابها ، و تفریغ بودجه)													

پیوست شمـــــاره (۱)

حوزه مطالعاتـــی

بودجـــــــــه و نظـــــــام اداری

مقدمـــــــه

قبل از انقلاب مشروطیت اموراداری واستخدامی کشور فاقد نظم وترتیب ویژه‌ای بـــــود و تصمیمات مسئولان و مقامات درسطوح مختلف حاکم برسرنوشت دستگاههای دولتی و کارکنان دولـــت بود . پس از انقلاب مشروطیت اگرچه برای مدتـــی وزارتخانه هاو دستگاههای دولتی کم وبیش نام وحتی وظائف خودراحفظ کردند امادرسال ۱۳۰۱ سرنوشت کارکنان دولت تابع قانون و مقررات خاصی بنام قانون استخدام کشوری شد .

قانون استخدام کشوری ۱۳۰۱ ازبسیاری جهت درزمان خود ، پیشرفته محسوب میشد زیـــرا اولا " جامع الشمول بود ، ثانیا " ضوابط راجانشین روابط میساخت . ثالثا " انتصابات ، ارتقاء و ترفیع راتحت نظم خاصی درمی آورد .

متاسفانه تغییرات والحاقاتی که زیر عنوان اصلاحات طی چهار دهه درقانون مذکور صـــورت گرفت بتدریج شکل اولیه آنرا دگرگون ساخت بترتیبی که وزارتخانه هاودستگاههای دولتی بتدریج‌خود راازشمول آن معاف و مستثنی نمودند و کارکنان خود رانیز ازحیطه اقتدار آن خارج ساختند .

قانون استخدام کشوری مصوب تیرماه ۱۳۴۵ که باهدف فراگیری کلیه کارکنان و همـــــــه دستگاههای دولتی بتصویب رسید نیز پس از مدتی کوتاه دچار همان عوارض وآفات گردید بترتیبی‌که اینک بسیاری از دستگاههای دولتی و کارکنان آنها از شمول آن مستثنی هستند و هریک برای خود از بدو تاختم خدمت مخصوصا " درمورد میزان حقوق ،دستمزد و فوق العاده ها از مقررات مخصوصـــی استفاده میکنند .

بدیهی‌است که تعدد و تشتت مقررات‌استخدامی واداری موجب تبعیض است و تبعیض نیـــز موجد نارضایتی ، کم کاری ، بی‌توجهی به وظائف ومسئولیت های اداری و عارضه های متعدد دیگـــر میشود . از سوی دیگر ملاحظه میشود درحالیکه در بسیاری از رسته های شغلی دولت مواجه با کمبـــود متخصص است درچندین رسته دیگر باتورم کارکنان روبرواست و توزیع غیرمنطقی کارکنان ازلحـــاظ جغرافیائی نیز یکی دیگر از مشکلات عمده محسوب میشود .

تداخل ، تکرار وتشابه وظائف برخی از وزارتخانه ها ، فقدان دستگاه دولتی متولی بـــرای

بعضی از وظائف مطرح در قانون اساسی ، پیچیده بودن روش های کار و کم توجهی به تجربه و تخصص در انتصاب مدیران نیز به عدم کارآئی نظام اداری کمک میکند .

حال باتوجه به اینکه از یکسو هزینه های پرسنلی بیش از نیمی از مجموع اعتبارات جاری را بخود اختصاص میدهد و ازسوی دیگر همین نظام مسئول ومامور اجرای بسیاری از وظائف دولت است ، آشکار میشود که هرنوع دگرگونی درنظام مالی کشور بطورمستقیم ازنظر پرداخت های جاری و بطور غیرمستقیم ازنظر امور اجرائی باید همراه بااصلاحات بنیادی درنظام اداری کشور باشد .

ازهمین جاست که هدف از انجام این حوزه از مطالعات روشن میشود .

هدف

بهبود نظام اداری بنحوی که بتوان از طریق تدوین و تنظیم ضوابط تشکیلاتی همراه با ترکیبی از نیروی انسانی مناسب به کارآئی و اثربخشی مطلوب دست‌یافت و اثرات آن رانیز در بودجه منعکس نمود .

مطالعات لازم

برای دست یافتن به هدف فوق انجام مطالعات زیر ضرورت دارد :

۱ - بررسی قانون اساسی .

از آنجا که درنظام جمهوری اسلامی مهمترین سند قانون اساسی است . با بررسی قانون اساسی باید وظائف دولت مشخص و براساس ضوابط تشکیلاتی طبقه بندی شوند . ضمنا " از آنجاکه ممکن است دولت عهده دار برخی وظائف شودکه در قانون اساسی نیامده ولی مغایرتی هم بااصول آن نداشته باشد ، توجه به مصوبات شورای انقلاب و مجلس شورای اسلامی نیز ضرورت دارد .

۲ - بررسی قوانین و مقررات حاکم برنظام اداری

بمنظور آشنائی دقیق و عمیق بااوضاع اداری کنونی مطالعه قوانین و مقررات حاکم برنظام اداری ضرورت کامل دارد . اهم این سلسله از قوانین و مقررات عبارت از

قوانین و مقررات ناظر برتاسیس وزارتخانه ها و موسسات دولتی ، اساسنامه شرکتهای دولتی وقانون محاسبات عمومی می‌باشند . ضمناً" دراین بخش ازمطالعه به وضعیت خاص نهادهای انقلابی نیز بایستی توجه کافی مبذول گردد .

۳ - بررسی قوانین و مقررات ناظر برامور استخدامی .

درآشنائی باوضع موجود ، بی تردید بررسی قوانین و مقررات استخدامی و دست یافتن به تشابهات ، تفاوت ها و تعارض های آنها لازم است . اهم این قوانین و مقررات عبارت از قانون استخدام کشوری ، مقررات استخدامی شرکت های دولتی ، مقررات مشترک استخدامی کارکنان بانک ها ، قوانین کار و تامین اجتماعی ، مقررات استخدام پیمانی و استفاده از کارکنان خرید خدمت می باشد . توجه به برخی مقررات خاص استخدامی دیگر و تبصره های بودجه سالهای مختلف که درامور استخدامی موثر بوده اند نیز لازم است .

دربررسی مقررات استخدامی توجه به مباحث و بخش هائی چند از اهمیت ویژه برخوردارمی‌باشد که ازآن جمله اند .

- چگونگی ورود بخدمت دولت .
- ضوابط ، انتصاب ، ارتقاء و ترفیع .
- طبقه بندی مشاغل ومیزان حقوق و دستمزد بویژه حداقل و حداکثر آن .
- آموزش بدو و ضمن خدمت کارکنان .
- روش های خروج از خدمت باتاکید برامر بازنشستگی و بازخرید .
- مقررات انضباطی .

۴ - تشکیلات و روش های کار .

شناخت ساختار سازمانی کنونی دولت و روش های انجام کار دردستگاههای اجرائی به مایاری خواهد داد که خطوط اساسی تشکیلات دولت را بهتر وروشن تر ترسیم نمائیم ودرتعیین ضوابط تشکیلاتی از تکرار خطاهای گذشته پرهیز کنیم .

این مطالعات ممکن است برای ماآشکار سازدکه وظائف برخی از دستگاههای دولتی باقانون اساسی انطباق ندارد و یابرای انجام برخی دیگر از وظائف دولت ، سازمان خاصی پیش بینی نشده است و یا آنکه‌تداخل ، تکرار وتشابه وظائف بعضی ازدستگاههای دولتی آنچنان است که درموارد گوناگون باعث اتخاذ تصمیمات و خط مشی هائی مغایر میگردد . یکی دیگر از مسائل اساسی مورد مطالعه درایـن بخش به محک کشیدن موضوع تمرکز و عدم تمرکز اداری خواهد بود .

بررسی امکان تدوین وتنظیم ضوابط تشکیلاتی بمنظور اعمال و اجرا درکلیه دستگاههای دولتی بوسیله خود آنان به جای روش کنونی سازماندهی وهمچنین مطالعه درموردضرورت ایجاد فرایند ارزشیابی مستمر و منظم دستگاههای دولتی نیز درهمین قسمت انجام خواهد شد .

مسئله اساسی دیگر آنکه ، چون روش های نامناسب انجام کار بدلیل طولانی شدن زمان انجام کارو تعدد مصادر و مراحل تصمیم گیری ودرنتیجه لزوم تامین نیروی کاروابزار وفضای مربوط بیشتر موجب افزایش هزینه ها خواهد شد ، مطالعه روش‌های اداری و قانونی انجام کارنیز ضروری بنظر میرسد .

۵ ـ مدیریت دستگاههای دولتی

درمطالعه مدیریت دستگاههای دولتی توجه به این نکته اساسی معطوف خواهد بود که اگرچه امر مدیریت به شیوه اداره یک سازمان و یادریک سطح خاص منحصر ومحدود نمیگردد اماوظائف مدیریت بادرجات متفاوتی از پیچیدگی و اهمیت تقریبا" درهمه سطوح سازمانی مشابه هستند . این وظائف کم و بیش عبارت از برنامه ریزی ، سازماندهی ، هدایت و هماهنگی ، نظارت و کنترل و بالاخره تامین وتجهیز نیروی انسانی می باشد .

نکته اساسی دیگر آنکه در انتصاب مدیران همیشه باید ضوابط بر روابط حاکم باشند که بعضی ازمهمترین این ضوابط عبارت ازاصل لیاقت وشایستگی ، اصل توجه به

تجربه وتخصص ، اصل ارتباط بین تخصص باشغل واصل تعهد و تقوی می‌باشند .

۶ - بررسی کمی و کیفی نیروی انسانی

اتخاذ هرگونه تصمیم و یاارائه هرنوع خط مشی درمورد نیروی انسانی مقدمتا " نیاز به جمع آوری ، طبقه بندی و بررسی یک سلسله آمار و اطلاعات دارد که برخی از این اطلاعات مارابه شناخت کیفیت و بخشی دیگر مارابه شناخت کمیت نیروی انسانی شاغل دردستگاههای دولتی رهنمون میشود .

برخی ازاین اطلاعات عبارت از میزان تجربه ، تحصیلات ، سن ، افراد خانواده ، رسته شغلی ، میزان حقوق و مزایا و فوق العاده ها ، نوع مقررات ناظر بروضعیت استخدامی ، محل جغرافیائی خدمت و دستگاه دولتی محل خدمت مستخدم می‌باشد .

برخی دیگر ازاین اطلاعات که دست یافتن به آنهابسیار مشکل‌تر می‌باشد عبارت ازتعیین میزان علاقه بکار و تعلق خاطر سازمانی ، پشتکار و تمایل به انجام وظائف محول ، استعداد یادگیری ، انگیزه ورود بخدمت کارکنان می‌باشد .

پس از انجام این بررسیها است که کوشش خواهد شد ازطریق تلفیق یافته ها وتعیین ضوابط اداری ، خطوط اساسی تشکیلات دولت رامشخص و ترکیب نیروی انسانی مورد نیاز رامعین و اثرات آنرا دربودجه جاری مملکت محاسبه نمود .

پیوست شمـــــاره (۲)

حوزه مطالعاتـــــی

تهیـــــــه بودجـــــه اقتصـــــادی

مقدمـــــــه

معمولا " در نخستین مراحل تهیه بودجه سالانه دولت و حتی پیش از آماده شدن " بخشنامه بودجه " مطالعاتی برای تهیه گزارش اقتصادی انجام می‌گیرد . هدف از تنظیم اینگونه گزارش ها غالبا " آگاه ساختن سیاست گذاران از گرایش های اقتصادی (میزان رشد ، تورم ، اشتغال ، بیکـــــــاری ، پس انداز . . . .) کشور و فراهم آوردن مبانی لازم برای اتخاذ سیاست های مالی (عمده " بودجـــه‌ای) و پولی درست به منظور رویاروئی باگرایش های منفی است . درایران نیز همه ساله اینگونه گزارشهـــا تهیه شده اندوبی‌شبهه درتدوین سیاست های بودجه‌ای و پولی نیز موثر بوده اند . اماشاید بتوان بـه دواعتبار تجربه گذشته را نارسادانست . گزارشهای پیشین دراین کشور مبتنی بر الگوی اقتصاد سنجـــی گسترده برای پیش بینی (کوتاه مدت) ، سنجش و سیاست گذاری نبوده اند و به همین دلیل (دوم) غالبا " تحلیل گرایش های گذشته (ونه آینده) پرداخته وبه این‌اعتبار " گذشته نگر " بوده اند .

تصمیم ها و گزینش های بودجه‌ای هرسال ، اگر نه مهمترین ، دست کم از مهمترین رویدادهـای اقتصادی کشور است . سند بودجه دولت یک سند اقتصادی (و اجتماعی) بسیار مهم بشمار مـی‌رود . به همین دلیل جا دارد اثرات متقابل گزینش های بودجه (حجم هزینه های دولت ، میزان مالیاتهـای گوناگون ، کمک های بلاعوض ، کسری / مازاد بودجه . . . .) همراه با سیاست های پولی (حجم پـــول ، نقدینگی بانکها ، نرخ تنزیل مجدد ، سپرده های قانونی ، . . . . .) از سوئی و متغیرهای مهم اقتصـادی چون تغییر در تولید و ارزش افزوده بخشها ، سرمایه گذاری درماشین آلات و ساختمان و موجودی انبار ، هزینه های مصرفی و پس انداز مردم ، نقدینگی خانوارها ، واردات ، صادرات و کسری / مازاد تـــــراز پرداختها ، قیمت ها ، نرخ تسعیر ارز ، نرخ دستمزد ، نرخ سود و کارمزد ، اشتغال ، بیکاری و جز اینها ازسوی دیگر ، در چارچوب الگوی اقتصاد سنجی بررسی گردد .

اینگونه بررسی ها تحت عناوین گوناگون (بودجه اقتصادی در فرانسه ، الگوی سیاست گذاری در انگلستان ، برنامه اقتصادی در هلند . . .) در دیگر کشورها ، به ویژه صنعتـــی سابقه طولانی دارد . نخستین بودجه اقتصادی درانگلستان درسال ۱۹۴۱ یعنی زمانی که نیمی از درآمد ملی آن کشور صـــرف جنگ می‌شد ، توزیع کالاها سهمیه بندی شده بود و افزون به این ، می بایستی طغیانهای تورمی از طریـــق

وضع مالیاتهای جدید و اجرای سیاستهای پولی ویژه مهار گردد . آغاز شد و پس از خاتمه جنگ نیز همچنان ادامه یافت . در فرانسه از سال ۱۹۵۲ به بعد تهیه بودجه های اقتصادی مرسوم شده‌وروش تهیه‌آنها بتدریج‌بهبودیافته‌است (الگوی‌کوچک اولیه ،تا ۱۹۶۸ الگوی‌معروف به"زوگل" ، از ۱۹۶۹ تا ۱۹۷۳ الگوی " دکا " و از ۱۹۷۴ به بعد الگوی معروف به" استار ") درکشورهلند تهیه بودجه های اقتصادی از سال ۱۹۴۶ شروع شده است .

در کشورهای سوسیالیستی اروپای شرقی پیش بینی های کوتاه مدت معمولا " قطعات سالانه (گاهی سه ماهه و حتی یکماهه) برنامه های اجباری میانمدت هستند ، هرچند رواج روش موسوم به برنامه ریزی گردان یا لغزان تفاوتهار اتاحدی از میان برداشته است .

هدف

بنابرآنچه گذشت هدف از ارائه این طرح تهیه مستمر " بودجه اقتصادی " به منظور بررسی وضع کلی اقتصاد کشور برای آینده کوتاه مدت (عجالتا " یکساله) درچارچوب حسابداری ملی به‌کمک الگوی اقتصاد سنجی است . این بررسی عمدتا " اثرات سیاستهای مالی ، مالیاتی و پولی دولت‌را در دیگر متغیرهای مهم اقتصادی خواهد سنجید و وسیله‌ای خواهد بود تا بودجه سالانه مالیه‌عمومی به برنامه های میانمدت پیوند یابد . به این اعتبار بودجه اقتصادی آینده‌ای ازپیش بینی‌های ارتجالی و برنامه های ارادی خواهد بود . سند مربوط بصورت پیوست لایحه بودجه تقدیم قانونگذار خواهد شد .

مطالعات لازم

مطالعاتی که باید دراجرای طرح انجام‌پذیرد به شرح زیر است :

۱ - بررسی وگسترش چارچوب حسابهای ملی بنحوی که در آنها صریحا " اقلام بیشتری از فعالیتهای اقتصادی به ویژه دولتی دربرگرفته شود . درمواردی گسترش چارچوب به آسانی شدنی است . از آن شمار نمایاندن جای مالیاتهای مستقیم ، مالیات برتولید و فروش ، حقوق و عوارض گمرکی در حسابها یا تفکیک

صادرات میان دولت و بخش خصوصی و جز اینها چندان دشوار نیست . درموارد دیگر ، اگر هدف گسترش حسابها طبق توصیه های SNA سال ۱۹۶۸ سازمان ملل باشد ، دراینصورت نیاز به آمارگیریهای جدید خواهد بود . دراین بررسی دست کم درمراحل نخستین آن جمع آوری آمارها و اطلاعات پرهزینه ووقت گیر توصیه نخواهد شد .

۲ - بررسی تجربه کشورهای دیگر درزمینه تنظیم بودجه های اقتصادی و تدوین الگوهای پیش بینی ، سنجش و سیاست گذاری .

۳ - تدوین الگوی پیش بینی ، سنجش و سیاست گذاری برای ایران شامل :

- تهیه نمودار مراحل و مقاطع الگو .
- تعیین معادله های الگو (روابط میان متغیرهای بودجه‌ای ، پولی و دیگر متغیرهای اقتصادی ، مانند توابع تولید ، سرمایه گذاری ، تقسیم درآمد ، مصرف ، پس انداز ...) .
- تعیین متغیرهای برونی (متغیرهائی که توسط الگو تبیین نمی شوند مانند هزینه های دولت ، سهم جاری و عمرانی ، صادرات به ویژه نفت ...) .
- تعیین متغیرهای درونی (متغیرهائی که تغییرات آنها نهایتا " تابع تغییرات متغیرهای برونی است ، یعنی توسط الگو تبیین می‌گردد ، مانند هزینه های مصرفی خصوصی ، واردات ، سرمایه گذاری خانوارها درامرمسکن ، تورم اشتغال ، بیکاری ...) .
- بررسی و تعیین روش برآورد پارامترهای الگو (DLS , TSLS , ML , ...)

۴ - بررسی و تهیه نرم افزار برای رایانه شامل :

- تشکیل پرونده داده ها (سری های زمانی) .
- برنامه برآورد پارامترها .
- برنامه انجام پیش بینی ، سنجش (SIMULATION) و سیاستگذاری .

ز آوردن داده هاو نتیجه گیری .

۵ بندی تهیه بودجه اقتصادی به محازات تهیه حسابهای ملـی و

ی .

۶ مجموعه مطالعات به ویژه الگوها و برنامه ها وتهیه فهرسـت

بنحوی که همگان بتوانند با مراجعه به راهنماها از سیستم استفاده

۷ . درصورت لزوم آموزش کسانی که بایستی منظما" این مطالعات

احیانا" روش انجام محاسبات را بهبود بخشند .

پیوست شمـــــــاره (۳)

حوزه مطالعاتـــــی

منابـــــــــــع و مصـــــــارف

مقدمـــــــــه

حکومت و دولت درهرجامعه مجبور به ایفای وظایفی منطبق با بافت سیاسی ـ ارزشـــــی و اقتصادی آن جامعه میباشد . انجام این وظایف از یک طرف مستلزم وجود منابع درآمدی مشخـــص برای نظام حکومتی است ، و ازطرف دیگر هزینه هائی رابر حکومت ودولت تحمیل مینماید . حجـم و ترکیب منابع و مصارف مورد بحث در جوامع مختلف دارای تفاوتهای زیادی است و کیفیت وصول این منابع و یا انجام این مصارف نیز ازکشوری به کشور دیگر ،واز زمانی به زمان دیگر متفاوت میباشـــد . این تفاوت ها ، گاه ناشی از جهان بینی و ارزش های نظام حکومتی و گاه مربوط به مسائلی فنی میشود که عمدتا " در چارچوب مرحله توسعه اقتصادی جامعه و حدود کارآئی تکنیکی فعالیت های نظـــام حکومتی قابل بحث و بررسی و ارزیابی است .

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ، وظایفی سنگین برای نظام حکومتی کشور مقرر نموده ، هرچند که ابعاد پاره ای از این وظایف و نحوه تامین مالی انجام آنها گاه دچار ابهام های قابـــل توجه است . علاوه بر آن ، دربافت اقتصادی نسبتا " عقب مانده کشور انجام وظایف مورد بحـــث مستلزم بارمالی نسبی بیشتری است . درعین حال ، عوامل متعدد باعث گردیده که باعدم کارآئـــی قابل توجه در عملیات ، دستگاه های اجتماعی ـ اقتصادی کشور نه تنها قادر به تشخیص حـــوزه و چگونگی انجام این وظایف نباشد ، بلکه وظایفی رانیز که بهرحال برعهده میگیرد ، نتواند باکیفیت وکارآئی قابل‌قبول به انجام رساند . به این ترتیب احصا و مشکلات موجود دراین زمینه و یافتـــن راه حلهای لازم از ضرورت های مربوط به اصلاح ساختار بودجه‌ای کشورمیباشد .

هـــــــدف

همانگونه که بیان شد ، ساختار بودجه‌ای کشور درزمینه منابع و مصارف بامسائل و مشکـــلات متعدد و متنوع روبرواست که درزمینه های متفاوت مربوط به وضعیت تطبیقی منابع و مصـــــارف ، مشکلات مربوط به منابع ، و مسائل مربوط به مصارف مشاهده میشود .

مهمترین مشکل درزمینه وضعیت تطبیقی مصارف و منابع بودجه کشور ، دراین نکته بنظـــر

میرسید که دولت بدون توجه لازم به امکانات درآمدی بودجه کشور وظایف متعدد و قابل توجهی رابرعهده گرفته و عملا" دچار وضعیتی گردیده که انجام صحیح وظایف مورد بحث در چارچوب امکانات درآمدی فعلی جامعه غیر ممکن شده است . بعلاوه چون در طراحی وظایف دولتی توجه لازم به امکانات غیر مالی کشور نشده ، انجام این وظایف بامشکلات متعدد مدیریتی ، پرسنل ، وسازماندهی نیز مواجه گردیده است .

درزمینه منابع درآمدی دولت نیز باید چند مشکل عمده و اساسی رامورد توجه قرارداد . نخست اینکه منابع درآمدی دولت تکیه قابل ملاحظه‌ای برظرفیت های تولیدی خود اتکاء کشور ندارد . ازاین نظر ، درآمدهای دولت بیش از آنکه متاثر از فعالیت های اقتصادی کشور باشد ، از تحولات اقتصادی ـ سیاسی جهانی اثر می‌پذیرد . دوم اینکه بویژه در سالهای اخیر قسمت قابل توجهی از منابع مالی دولت ازطریق توسل به انتشار اسکناس جدید تامین گردیده است . این امر باعث شده که گرایش های تورمی شدیدی در جامعه بصورت بالفعل و بالقوه بوجود آید وآثار نامطلوبی برعملکرد کل اقتصاد وبروضعیت بودجه های سالانه کشور داشته باشد . سوم اینکه نظام مالی کشور دارای کارآئی لازم نیست . این نظام درحال حاضر تاحدی قادر به وصول درآمدهای مالیاتی مستقیما" نشات گرفته از نفت میباشد ولی درسایر زمینه ها توان لازم برای شناخت ، تشخیص ووصول مالیاتی را دارانیست . چهارم اینکه وضعیت شرکت های دولتی و فعالیت های تولیدی غیر دولتی ولی تحت پوشش بخش عمومی نیز ازجنبه درآمدی روشن نیست . مثلا" مشخص نیست که میلیارد ها ریال سرمایه گذاری دولتی در شرکت های مختلف می‌بایست تاچه حد درتامین درآمدهای جدید برای دولت نقش داشته باشد و یا ضوابط و معیارهای پرداخت کمک به بودجه تعدادی از این شرکت ها چیست .

درزمینه مصارف نیز ، بودجه کشور دارای مسائل و مشکلات فراوانی است . این مشکلات ازطرفی باعث میشود که منابع مالی و انسانی لازم درحجم و ترکیب مناسب به انجام خدمات مورد نظر تخصیص نیابد و لذا کارآئی انجام هزینه های دولت بسیار محدود باشد ، وازطرف دیگر عدم وجود الگوهای سنجیده و مشخص درتعیین ترکیب های بخشی ـ منطقه‌ای و جاری ـ عمرانی باعث

گردیده که دروضعیت فعلی تناسب یا عدم تناسب ترکیب های مورد بحث به سادگی قابل ارزیابی وتشخیص نباشد .

مطالعات لازم

باتوجه به موارد یاد شده ، هدف از بررسی ، شناخت منظم و تفصیلی مشکلات فوق وطراحی خطوط عمده اقدام های اصلاحی ازطریق مطالعات زیر میباشد :

۱ - بررسی بودجه متناسب باظرفیت جذب کشور . دراین مطالعه ضمن بررسی ظرفیت های اقتصادی جامعه ، شاخص هائی برای تعیین حجم کلی بودجه یا ظرفیت جذب بودجه‌ای کشور تعیین و براساس این شاخص ها ، برآوردهائی از حجم بودجه متناسب بعمل خواهد آمد . شاخص های مزبور باید بنحوی تعیین گردد که ازیک طرف مبین ظرفیت های مالی و غیر مالی جامعه ، وازطرف دیگر ، دارای قابلیت انعطاف دررابطه با تغییرات حجم فعالیت های بخش غیر دولتی باشد . بررسی حجم بودجه در ارتباط باتولید ناخالص داخلی در ایران و سایر کشورها نیز میتواند پاره‌ای ازاین شاخص ها رافراهم آورد .نتایج حاصل ازاین مطالعه راهنمائی برای ارزیابی حجم بودجه کشور باوضعیت بودجه‌ای مطلوب خواهد بود .

۲ - بررسی کلان ترکیب بودجه‌ای درایران . این مطالعه به تحلیل متغیرهای کلی مربوط به منابع و مصارف درحدتفکیکی جدول خلاصه بودجه خواهد پرداخت . متغیرهای مورد نظر عبارتست از مالیاتها ، درآمد نفت ، سایر درآمدها ، اعتبارات عمرانی ، اعتبارات جاری ، کسری و منابع تامین آن . قسمتهای اصلی این مطالعه مشتمل است بر ،

۱ - ۲ - شناسائی تحولات منابع ومصارف بودجه طی دوره ۵۶ - ۱۳۵۱ .

۲ - ۲ - بررسی متغیرهای مورد نظر دررابطه باتولید ناخالص داخلی در ایران و چند کشور منتخب .

۳ - ۲ - تصویرهای محتمل منابع و مصارف بودجه درسالهای آینده .

۴ - ۲ - توصیه‌های مربوط به سیاستگذاری براساس نتایج حاصل ازمطالعه .

درانجام برآوردهای مربوط به تحولات محتمل درمتغیرهای اصلی میتوان از الگوهای مرسوم اقتصادسنجی ویاروش تصویرسازی براساس فرضیات ویژه استفاده کرد .

۳ - بررسی کلی حجم و ترکیب منابع درآمدی در چند کشور منتخب ، که در آن حجم و ترکیب درآمدی بودجه درکشورهائی که باتوجه به شاخص های معین دارای تشابهاتی باایران میباشد مورد نظر قرارمیگیرد . شاخص های مذکور عبارتست از قابلیت مقایسه ازلحاظ قانون اساسی ، حدود اهمیت بخش دولتی درمجموع اقتصاد ، ودرجه توسعه یافتگی . بررسی منابع درآمدی بودجه برای یک دوره پنج ساله توام با پیش بینی تحولات درآن صورت خواهد گرفت .

۴ - بررسی کلی حجم وترکیب مصارف درچند کشور منتخب که درآن حجم و ترکیب مصارف بودجه‌ای درکشورهای موضوع بند فوق براساس تئوریهای توسعه مورد ارزیابی قرارگرفته و به توصیه های کاربردی خواهد رسید .

۵ - بررسی ویژگیهای قانونی و اجرائی ، ظرفیت های مالیاتی مستقیم و غیرمستقیم وروند تحول آتی آن ها . دراین مطالعه ابتدا به تحلیل نظام مالیاتی کشور (شامل قوانین و مقررات ، سازمان تشخیص ، سازمان وصول) پرداخته ، وسپس با اطلاعات مربوط به ارزش افزوده دربخش های مختلف ، بررسی زمینه های مالیاتی بصورت زیر انجام خواهد گرفت :

۱ - ۵ - مالیات بر حقوق و دستمزد .

۲ - ۵ - مالیات بر تولید دربخش کشاورزی .

۳ - ۵ - مالیات بر تولید دربخش صنعت و معدن .

۴ - ۵ - مالیات بر خدمات بازرگانی .

۵ - ۵ - مالیات برخدمات حمل ونقل ، انبارداری و ارتباطات .

۶ - ۵ - مالیات بر خدمات مستغلات .

۷ - ۵ - مالیات بر خدمات حرفه‌ای و تخصصی .

همچنین برای شناسائی ظرفیت های مالیاتی غیر مستقیم ، حدود بررسی بااستفاده ازالگوهای مرسوم پیش بینی در چارچوب مالیات برواردات ، مالیات بر مصرف و فروش ، و مالیات برثروت و دارائی خواهد بود .

۶ - بررسی عملکرد ، ارزیابی کلی و تلفیقی نظام مالیاتی کشور وطرح مسائل و مشکلات آن . دراین مطالعه عملکرد نظام مالیاتی کشور در دوره ۶۵ - ۱۳۵۱ ، تلفیق اطلاعات بدست آمده و ارائه مسائل و مشکلات مربوط به آن مورد توجه قرارخواهد گرفت .

۷ - بررسی وضع موجود درآمدهای نفتی و مسائل مربوط باتوجه به امکانات تولید ، صادرات و درآمدهای حاصل .

۸ - بررسی تحولات قابل پیش بینی در بازارهای نفت و انرژی جهانی باتوجه به متغیرهای عرضه و تقاضای کل وبازارهای صادراتی و وارداتی برای دوره دهساله وباتوجه به اثر تحولات احتمالی در درآمدهای نفتی کشور .

۹ - بررسی درآمدهای حاصل از بنگاه های دولتی و قابلیت ها و تحولات محتمل آنها برای یک دوره دهساله .

۱۰ - بررسی ترکیب مصارف ازدیدگاه های ،

۱ - ۱۰ - ترکیب بخشی باتوجه به تئوریهای توسعه

۲ - ۱۰ - هزینه های اجتناب ناپذیر بودجه‌ای

۳ - ۱۰ - ترکیب منطقه‌ای و تراز هزینه - درآمد بودجه‌منطقه‌ای و امکانات خودکفائی .

۴ - ۱۰ - ترکیب عمرانی - جاری ازطریق ارائه قالب های مشخص و مبتنی برتئوریهای توسعه .

۱۱ - بررسی تلفیق کلی و ترکیب مطلوب منابع و مصارف وارائه چند گزینه ممکن در دهسال آینده همراه بافرضیات ، خط مشی های اجرائی لازم و نتایج احتمالی .

پیوست شمـــــــاره (۴)

حوزه مطالعاتـــــی

تمرکـــــــــز و عـــــدم تمرکـــــز

مقدمه

صرفنظر از ماهیت نظام حاکم در دوران قبل از انقلاب مشروطیت ، بودجه کشور بگونه‌ای غیر متمرکز دخل و خرج میشد . ایالات و ولایات ، غالبا " از لحاظ تامین منابع برای پرداخت هزینه‌های مربوط بخود بطور مستقل عمل نموده و تقریبا " خود کفا بودند . فقط در پاره‌ای موارد برخی از ولایات و ایالات کمک هائی از مرکز نیز دریافت میداشتند .

یکی از خواستهای مهم مشروطه طلبان ـ گرچه درقانون اساسی منعکس نشد ـ ایجاد انجمن های ایالتی و ولایتی بمنظور مشارکت هرچه بیشتر مردم درامور مربوط بخود بود . باتلاشی که برای تدوین متمم برای قانون اساسی صورت گرفت ، سرانجام این امر در اصول ۹۰ تا ۹۳ متمم قانون اساسی منظور شد .

اما اصولی که در متمم منعکس گردیده بوده ، هیچگاه جامه عمل بخود نپوشید و بحث ها و کوشش هائی که درمورد چگونگی به اجرا درآوردن پیش بینی های قانونی صورت میگرفت تا سال ۱۳۵۰ به نتیجه‌ای نرسید .

بطورکلی تمرکز شدید اداری و مالی و نارسائی های حاصل از آن در برقراری هماهنگی امور بین مرکز ، استان و شهرستان همواره یکی از تنگناهای اساسی بحساب می‌آمد ، ولی ساخت تشکیلاتی وطرز تفکر مقامات مسئول و مقررات مالی واداری معمول اجرای سیاست عدم تمرکز را بحداقل کاهش داده بود . سرانجام ، درسال ۱۳۴۹ باتصویب قانون انجمن های استان و شهرستان و درسال ۱۳۵۱ باتصویب قانون برنامه وبودجه زمینه‌های لازم در سطح بسیار محدود تنظیم وارائه بودجه فراهم گردید . پذیرش طرحهای خاص ناحیه‌ای ، ارائه تدریجی بودجه جاری مربوط به استانها و تشکیل شوراهای برنامه ریزی استان از نخستین اقداماتی بود که در غیرمتمرکز کردن تشکیلات اداری و مالی برداشته میشد .

پس از آن ، مصوبه مورخ ۱۳۵۸/۲/۴ شورای انقلاب وظایف و اختیارات انجمن های استان وشهرستان را که اعضای آن بطور مستقیم توسط مردم انتخاب میگردیدند به عهده شورای برنامه ریزی استان که اعضاء آن مامورین دولت هستند محول نمود . همچنین اختیارات انجمن های

شهر به وزارت کشور منتقل گردید .

در تدوین قانون‌اساسی جمهوری اسلامی ایران مساله عدم تمرکز مجددا" مورد توجه قرار گرفت‌و برای مشارکت مردم در اداره امور خویش شش اصل (اصول یکصد تایکصد وششم) بتصویب رسید . دراین اصول شورای شهر ، شهرستان ، و استان پیش بینی شده و اداره امورشوراها بعهده کارگزاران دولت محول گردیده است .

هدف

بررسی نحوه تقلیل‌تمرکز اداری و مالی در تهران ومراکز استانهاو منطقی تر کردن روابط بین تهران ، استانها و شهرستانها باتوجه به اصل یکصد تا یکصد و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی‌ایران وفراهم ساختن موجبات :

- رشد و بلوغ اداری و مالی دراستانها و شهرستانها .
- تقویت حس اعتماد بنفس و قدرت ابداع و ابتکار و خلاقیت فکری مسئولین امور دراستانها و شهرستانها .
- تسریع در امرتصمیم گیری و بمرحله اجرا درآوردن تصمیمات درزمینه رفع احتیاجات و نیازمندیهای محلی .
- فارغ ساختن وزارتخانه‌هاو سازمانهای دولتی درمرکز از پرداختن باموری که‌ذاتا" جنبه محلی دارد .
- تقلیل نابرابری های موجود دراستانهای مختلف .
- بوجود آوردن نظامی خود کفا و متناسب باشرایط اقتصادی و اجتماعی .
- استفاده عقلائی ومطلوب از منابعی که دراختیار هراستان وشهرستان میباشد .

مطالعات لازم

۱ - بحث و بررسی درزمینه تئوریهای تمرکز و عدم تمرکز درایران و بعضی از کشورهای‌دیگر .

۲ - انواع تمرکز و عدم تمرکز .

۳ - تحلیل سوابق مربوط به این امر در چهار دوره ،

الف - قبل از مشروطیت

ب - ازمشروطیت تا سال ۱۳۵۰

پ - از ۱۳۵۰ تا ۱۳۵۷

ت - بعد از پیروزی انقلاب

۴ - بررسی عملکرد بودجه غیرمتمرکز دردوره اخیر (از ۱۳۵۸ به بعد) ازطریق :

- بررسی وظایف ، مسئولیت ها و اختیارات قانونی واحدهای ستادی مانندوزارت برنامه وبودجه و وزارت اموراقتصادی ودارائی

- بررسی وظایف ، مسئولیت ها و اختیارات قانونی وزارتخانه های آموزش وپرورش ، بهداشت و درمان و آموزش پزشکی ، کشاورزی ، کشور ، جهادسازندگی ، صنایع و بازرگانی .

(علت انتخاب این واحدها مربوط است به حجم و پراکندگی عملیات آنها)

- بررسی وظایف ، مسئولیت ها و اختیارات قانونی که بموجب قوانین ، آئین نامه ها ، بخشنامه های بالاترین مقام اجرائی به استانداری ها ، ادارات کل وزارتخانه های فوق الذکر انتقال یافته است .

باتوجه به وسعت ، جمعیت ، تنوع فعالیتهای مرزی ، جدید التاسیس بودن و عقب ماندگی استانهای زیر مورد بررسی قرارخواهند گرفت :

خراسان ، مرکزی ، اصفهان ، بوشهر ، گیلان ، کهگیلویه

- مطالعه کلیه قوانین و مقررات و رویه های حاکم براین امر .

- جمع آوری نظرات مقامات ذیربط در مرکز و استان از طریق پرسشنامه ویا مصاحبه .

- جمع آوری نظرات بعضی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی و افراد صاحب نظر محلی .

ت بودجه ملی باتوجه به سیاست عدم تمرکز .

ه استانی بادرنظر گرفتن سیاست عدم تمرکز .

و ضوابط مورد نیاز برای وضع مطلوب باتوجه به اصول ذیربط قانـــون

ی اسلامی ایران .

پیوست شمـــــــاره (۵)

حوزه مطالعاتـــــــی

موازیـــــن و استانداردهای سنـــد بودجـــه

مقدمـــــــه

نظام بودجه ریزی و حسابداری دولت را میباید بعنوان یک فرایند اطلاعاتی درنظر گرفت که کاربرد آن تصمیم گیریهای قانونی و اجرائی رابرای قوه مقننه و سطوح مختلف اجرائی تسهیل مینماید . بنابراین ساختار و سازمان بودجه‌ای کشور معمولا " بگونه‌ای طراحی و تنظیم میشود که بصورت مجموعه‌ای پیوسته و متشکل بتواند اطلاعات متفاوتی رابرای مقاصد مختلف در اختیار قراردهد . ازاین رو موازین و استانداردهای تدوین سند بودجه عبارت از انتخاب برش مناسبی‌ازیک هرم اطلاعاتی است که درتنظیم روابط فیمابین دو قوه اجرائی و قانونگذاری مورد نیاز بوده و حاصل آن بصورت قانون بودجه مورد استفاده‌قرارمیگیرد . دراین برش ، بطور معمول ، سند بودجه علاوه‌بر خط مشی های اداری و سیاسی حکومت ، دارای اطلاعاتی درزمینه های مربوط به هدفهای اجتماعی‌و اقتصادی دولت نیز میباشد . نظر به اینکه هدفهای اخیر بامفاهیمی از رشد ، ثبات ، عدالت اجتماعی ، و اختصاص منابع نیز درارتباط است . بنابراین تحلیل اطلاعات مربوط در کنار توان اداری و سیاسی حکومت میتواند اتخاذ تصمیم قانونی نسبت به سند بودجه را مقدور و منطقی گرداند .

معمولا " دریک نظام بودجه نویسی قدیم و در چارچوب سنت پارلمانی ـ مانند انگلستان ـ نیاز اصلی اطلاعاتی در الزام حساب دهی قوه مجریه به پارلمان نسبت به وجوهی بوده است که از طریق مصوبه های بودجه‌ای سالانه یا دائمی هزینه میگردیده است . ازاین جهت نظام های بودجه ریزی و حسابداری دولت بگونه‌ای درنظر گرفته میشد که کنترل پارلمانی را ازدیدگاه مالی (ونه کارآئی) برروی درآمدها و هزینه های دولت تسهیل نماید . دراین روش درداخل قوه مجریه نیز برای هر سازمان وجوهی اختصاص می یافت تابراساس تصویب پارلمان هزینه نماید . بنابراین حسابهای بودجه‌ای از حسابهای بنگاه های اقتصادی کاملا " متفاوت بوده و بیشتر متوجه ثبت اعتبارات تخصیص داده شده و هزینه هائی میگردید که از محل آنها بعمل آمده است . ازدیدگاه امورعمومی وجوه واگذار شده بدولت بطور دوره‌ای اتمام پذیرفته و نیاز به تجدید دارد ، درحالیکه اگرهمین امور سعی درکاربرد منابع و توجه به مصرف جمعی وتشکیل سرمایه برای نیل به هدفهای اقتصادی خویش داشته باشد ، بااستفاده از روشهای معمول در بنگاه هاو تامین ذخیره‌ای از منابع

برمبنای درآمدهای دوره‌ای -(مثلاً" برنامه میان مدت) بهتر میتواند بمنظور نائل آید . با اتخاذ این روش کسری / مازاد ثبت شده درصورتهای مالی ازحالت سالانه خارج شده و دربرگیرنده نظام حسابداری مستمر و معقولی خواهد بودکه دارائیهای ثابت سرمایه‌ای باصورت ارزش اموال و بالاخره استهلاک و انباشت رانشان میدهد .

نیاز اطلاعاتی دیگر موضوع سازمان تشکیلاتی اجرائی است . چنانچه روش حسابداری بودجه‌ای محدود به ثبت اعتبارات نقدی باشد ، پیامد طبیعی آن اعمال طبقه بندی معاملات برحسب مسئولیت وزارتی و اجرائی خواهد بود . نظام های مالی سازمانهای اداری یاهزینه‌ای و یابنگاه های اقتصادی که موضوع کنترل وزارتی باشند مساله انطباق سازمان تشکیلاتی باطبقه بندی معاملات برحسب برنامه ها یافعالیت ها رادشوار وگاه غیرممکن میگرداند .

نیاز اطلاعاتی سوم در رابطه بامسئولیت های برنامه ریزی و تصمیم گیری قوه اجرائی است که موضوع را ازصورت یک مباشرت مالی صرف خارج میگرداند . نظام بودجه ریزی میباید اطلاعات موردنیاز درتنظیم سیاست اقتصاد ملی و تعدیل فعالیت تمامی بخش های اقتصادی را برای دولت فراهم آورد . بنابراین طراحی نظام بودجه ریزی و صورت حسابهای بودجه‌ای میباید نقل وانتقال‌های مالی رابگونه‌ای به ثبت رساند که اهمیت اقتصادی آنها مورد تاکید قرارگیرد .

وبالاخره نیاز اطلاعاتی ازدیدگاه منابع دربخش عمومی مطرح میشود که دولت هارادرتعیین اولویت ها و اتخاذ تصمیم نسبت به اختصاص منابع در بخش عمومی هدایت نماید . دراین شرط که مدیریت منابع یا مفهوم کارآئی نظام اطلاعاتی بودجه‌ای مورد نظر قرارمیگیرد ، ارتباط مسئولیت اداری با عملیات و هزینه‌های برنامه ها و فعالیت های اجرائی با کارهای خاتمه یافته لازم می‌آید .

نیازهای اطلاعاتی متفاوتی که بدانها اشاره شد طراحی یک نظام بودجه ریزی و حسابداری چند منظوره را دشوار میکند . بسیاری از کشورها درتدوین سند بودجه بیشتر برروی موازین و استانداردهائی تاکید میکنند که درساختار مالی و اداری آنها دارای قوام و اهمیت بوده و تامین سایر نیازهای اطلاعاتی را غیر بودجه‌ای و موضوع بررسی های مستقل قرارمیدهند . در مقابل ، برخی ازکشورهای دیگر برای دستیابی به اطلاعات یاد شده به تنظیم بودجه‌های متفاوت می پردازند . بعنوان

مثال ، در ایالات متحده تاقبل از سال ۱۹۶۸ دولت فدرال سه بودجه جداگانه تنظیم مینمود که یکی بودجه امورادارى (بمنظور تخصیص اعتبارات و مسئولیت محاسباتی) و دیگری بودجه نقدی تلفیقی (بمنظور جامعیت بودجه از طریق وجوه نقدی و تصدی های دولت بگونه‌ای که جریان نقدی بین دولت فدرال و سایر بخش ها را نشان دهد) ، وبالاخره یک بودجه حسابهای ملی (بمنظور ارائه یک طبقه بندی اقتصادی که اثر برخورد اقتصادی فعالیت های دولت را روشن سازد) . دراسترالیا نیز طی دودهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ کوشش هائی بعمل آمد تااساس تنظیم بودجه را ازنظام مسئولیت محاسباتی و تخصیص اعتبارات نقدی به دو بودجه متفاوت منتقل نماید . یکی ازاین دو بودجه موضوع حسابهای نقدی تلفیقی و دیگری اختصاص به نظام حسابها درشکل حسابداری ملی داشت .

درانگلستان نیز شکل مرسوم بودجه طی دهه ۱۹۶۰ بخاطر ارائه یک صورت جامع از دریافت ها و پرداختهای خزانه مشتمل بروام های پرداختی به صنایع ملی شده ، مقامات محلی و سایر موسسات عمومی ، و همچنین صورتی حاکم از یک طبقه بندی حسابهای ملی از معاملات حکومت مورد تجدید نظر قرارگرفت . نحوه ممیزی های سالانه هزینه های بخش عمومی تغییر کرد وبراساس توصیه کمیته‌ای بنام پلودن که مامور تجدید نظر درنحوه کنترل هزینه‌های عمومی گردیده بود ، این هزینه ها برحسب وظایف و مقولات اقتصادی برای پنجسال پیاپی تجزیه و تحلیل میشد .

در پانزده سال اخیر در هرسه کشور گرایشی درجهت ادغام یا تلفیق اشکال متفاوت ارائه بودجه وجود داشته است . در امریکا بخاطر این مساله که بودجه‌های متفاوت سبب اشتباه در شناسائی و مانع از تصمیم گیری میشود . کمیسیون ریاست جمهوری درباره مفاهیم بودجه‌ای درسال ۱۹۶۷ حکومت فدرال رابه تنظیم بودجه جامع و متحدالشکلی بمنظور " ازدیاد آگاهی و شناخت کنگره و همگان ازبودجه و افزایش سودمندی آن برای تصمیم گیری ، تعیین سیاست عمومی ، و برنامه ریزی مالی " ترغیب نمود . کمیسیون ، استفاده از روش بودجه ریزی برنامه‌ای ـ دستوری را درمورد تهیه و تجدید نظر بودجه ، واتخاذ یک سیستم حسابداری تعهدی و ارائه برآوردهای آینده طولانی تر رامورد تائید قرارداد . دراین بودجه فقط خالص و ماحصل بنگاه‌های اقتصادی دولت منظور شده و اطلاعات اضافی راجع به ناخالص معاملات بنگاه ها موضوع صورت حسابهای جداگانه

پیوست است .

دراسترالیانیز فرایند بودجه‌ای متوجه یک تهذیب و پالایش بودجه تلفیق شده نقدی و یک سنجش جامع ازاثر برخورد فعالیت های اقتصادی دولت بر روی اقتصاد (باعطف توجه مخصوص به ثبات مالی) گردیده که در عین حال انطباق آسان بودجه درشکل حسابداری ملی رانیز میسر سازد .

درانگلستان اگرچه صورت های جدید بودجه‌ای تحولات بسیار عمیقی رادرمجموعه نظام اداری و مالی کشور بدنبال داشته و متوجه تنظیم بودجه‌های ملی میباشد لیکن کوشش های بعمل آمده بیشتر حالت یک گزارش جداگانه غیر بودجه‌ای بخودمیگیرد تاپس از آزمایش های متوالی درطی چند سال و رفع کلیه موانع و مسائل بتدریج جانشین نظام بودجه‌ای موجودگردد . این گزارش تجزیه و تحلیلی از هزینه ها را برحسب وظیفه،طبقه بندی متقاطعی ازوظیفه هاوانواع معاملات ، طبقه بندی متقاطعی برحسب وظیفه و مقام هزینه کننده ، تحلیلی برحسب مقولات اقتصادی طی چند سال ، و یک پیش بینی هزینه ها برحسب وظیفه و برای سالهای جاری وآینده ارائه مینماید .

بدین ترتیب مجموع کوشش هائی که تاکنون بعمل آمده متوجه ایجاد طرحهائی‌درطبقه بندی وسازمان بودجه‌ای کشورها بوده تادولت ها را قادر به تامین شرایط یاد شده بنماید . سازمان ملل نیز طی دونشریه با عناوین " راهنمای طبقه بندی اقتصادی ووظیفه‌ای مبادلات مالی دولت " و "راهنمای بودجه‌ریزی برنامه‌ای و عملیاتی" سعی درارائه راه حلهائی برای رفع موانع طراحی‌نظام‌های بودجه ریزی کشورها داشته است . در راهنمای نخست هدف طراحی نظامی است که تولید ناخالص (مشارکت دولت در تولید ناخالص) ، درآمد قابل تصرف ، هزینه‌های جاری کالاهاو خدمات ، پس اندازدولتی ، تشکیل سرمایه ، و خالص استقراض یاوام دهی رابه ثبت رساند . در راهنمای بودجه ریزی برنامه‌ای و عملیاتی هدف طبقه بندی وظیفه‌ای بین گروه های اصلی معاملات دولتی و ارتباط‌آن درتشخیص و جداسازی فعالیت های مالی دولت برحسب مقاصد کلی مورد نظر میباشد . راهنمای اخیر درشکل کنونی تدوین سند بودجه که ازسال ۱۳۵۲ تاکنون درایران رعایت میشود ، بیش و کم مورد استفاده قرارگرفته است .

هـــــدف

طراحی وتنظیم سند بودجه بعنوان بخشی ازیک نظام اطلاعاتی که علاوه برایفای نقـــش مباشرت مالی ، درخدمت مقاصد و تصمیم گیریهای اقتصادی ومدیریت منابع دربخش عمومی بوده و شروط حداقل زیر راتامین نماید :

۱ ـ مسئولیت محاسباتی بعنوان یک وسیله کنترل مالی قانونی و اجرائی .

۲ ـ طبقه بندی مالی و برنامه‌ای بصورت برنامه‌های عملیاتی از پیش تعیین شـده بمنظورتسهیل کنترل اجرای خط مشی هاوتثبیت مسئولیت اجرائی ومحاسبـــه قیمت تمام شده .

۳ ـ نمایش حدود و آثار فعالیت های بنگاه های اقتصادی و حاصل تصدی دولت .

۴ ـ طبقه بندی اقتصادی و تفکیک بخش ها برای استفاده مطلوب از منابـــع و شناسائی آثار فعالیتهای دولت ، هزینه های جاری و سرمایه‌ای ، گروه هـــای مختلف هزینه و تقسیم بندی آنها به اعتبار مصارف ، و همچنین چگونگی‌تامین اعتبار هزینه ها ازمحل مالیاتها و یا سایر منابع و برقراری امکان مقایسه بیـــن انواع هزینه هاو درآمدها .

۵ ـ جامعیت نظام فوق با رعایت اصول بـــودجه نویسی (وحدت ، سالانـــــه بودن ، . . .) و امکان تنظیم یک ترازنامه تلفیقی مشتمل برتمام فعالیت هـــای مالی دولت و درصورت امکان جامعه .

مطالعات لازم

انتخاب قالب مورد نظر میتواند صورت های مالی تهیه سند بودجه و گزارش های مربـوط را بعنوان بخش های اطلاعاتی لایحه بودجه بدست دهد . باوجود آنکه‌ممکن است طبقه بندیهـــــای ترکیبی و منظورهای مختلف یاد شده صورتهای متفاوتی از تنظیم سند بودجه راایجاب نمایـــــد ، لیکن دلیلی وجود ندارد که دریک طرح طبقه بندی برای تامین نیازهای مسئولیت محاسباتی (کـــه‌در

ایران بیش ازمنظورهای دیگر دارای اهمیت اجرائی است) . ، طبقه بندیهای لازم برای منظورهای دیگر نیز اعمال نگردد . آنچه موردنیازاست عبارت ازسلسله مراتبی ازطبقه بندیهای تشکیل دهنده یک نظام حسابداری واحد است که میتواند ، بعنوان مثال ، مبنای نخستین را برطبقه بندی‌اقتصادی مبنای دوم رابرطبقه بندی وظیفه‌ای ، مبنای سوم را بر طبقه بندی برنامه‌ای ، و مبنای چهارم رابـــر طبقه بندی ذیحسابی قراردهد . یک ترتیب کـدگذاری اعشاری ، این طبقه بندی ترکیبی و انتشـارو گردآوری داده هارابرای منظورهای خاصی که اطلاعات موردنیاز قرارمیگیرند امکان پذیر میســـازد . یک نظام حسابداری متکی برماشین نیز میتواند اجرای این هدف راتسهیل گردانیده و علاوه بـــــر تدوین سند بودجه قانونی ، اطلاعات بودجه‌ای متفاوتی را بصورت داده های گرد آوری شده بـــــه سطوح مختلف تصمیم گیری و اجرائی ارائه نماید .

برای بررسی و انتخاب الگوی تدوین سند بودجه ، موازین‌و استانداردهای مورد نیـــاز را میتوان از راه های زیر بدست آورد :

۱ ـ مطالعه و شناسائی ویژگیهای سند بودجه از جنبه‌های نظری و باتوجه بـــــه مالیه عمومی .

۲ ـ بررسی ویژگیهای اطلاعاتی سند بودجه درچند کشور منتخب ، باتوجه بـــــه توصیه های سازمان های بین المللی ، از دیدگاه نقش و وظایف دولت .

۳ ـ بررسی و شناسائی ویژگیهای سند بودجه درایران .

۴ ـ بررسی و تلفیق نیازهای متفاوت اطلاعاتی درسند بودجه بارعایت الـــزامات استفاده از ماشین .

۵ ـ طراحی سند بودجه باتوجه به موارد فوق و تعیین قالب های اطلاعاتی مورد نیاز .

۶ ـ اجرای آزمایشی نتایج بدست آمده ورفع موارد اشکال و نارسائی .

پیوست شمـــــــاره (۶)

حوزه مطالعاتـــــــی

تهیـــــــه و تنظیـــــم وتصویب بودجـــــه

مقدمـــــــــــه

مراحل مربوط به تهیه و تنظیم و تصویب بودجه در عرف اداری ایران به مجموعه مراحلـــی اطلاق میشود که از کلی ترین امر بودجه ریزی یعنی تعیین اهداف تاجزئی ترین و پایانی ترین‌قسمت آن یعنی تائید پروژه ها در بودجه عمرانی و فعالیت ها دربودجه جاری و حتی مجوزهای قـانونـــی انجام فعالیتهای مختلف را در برمی‌گیرد . واضح است که‌مجموعه‌ای چنین وسیع جز بابـــرخورداری از هماهنگی بین کلیه اجزاء آن در چارچوبی معین ومشخص نمی تواند وظیفه مهم خود راکه تخصیص بهینه منابع به مصارف گوناگون است ایفا نماید . در وضع موجود گرچه ظاهر کار از روندی‌منطقـــی برخورداراست ولی محتوای آن بهیچ وجه تضمین کننده تهیه بودجه‌ای مطلوب نیست . این پیشنهاد می‌کوشد تاپاره‌ای ازالزامات محتوائی مراحل مختلف این فرایند را تعیین کرده وپژوهشهای لازم برای دستیابی به این امر راپیش بینی وارائه نماید .

هـــــــدف

هدف اصلی این بررسی عبارتست از تعیین وپیشنهاد ویژگیها ، ضوابط و معیارهـــــــای تصمیم گیری درمراحل مختلف تهیه وتنظیم بودجه به نحوی که این مراحل از هماهنگی وسازگـــاری لازم برخوردار بوده و اجرای آنها طبق ضوابط مشخصی ، منجر به تهیه بودجه‌ای گردد که واجـــــد سازگاری و کارآئی مناسب باشد .

دراین زمینه پیش فرضهای اساسی عبارتست از :

الف ـ بودجه به عنوان برنامه کوتاه مدت (یکسالـــه) محل تلاقی اهـــداف و سیاستها ازیکطرف و امکانات ازسوی دیگر است و بنابراین وظیفه اصلی آن‌تبدیل خواستها واهداف است به اعمال. به عبارت دیگر دراین جا باید حرف به عمل تبدیل شود و هرهدفی بامشخصات دقیق زمانی و مکانی و محتوائی‌خودبصورت نقشه اجرائی آماده پیاده کردن باشد . بدین دلیل نباید زیاد آرمان گرایـانه باشد بلکه باتوجه به واقعیات مورد عمل قرارگیرد .

ب ـ برنامه میان مدت هماهنگ و سازگار بابرنامه بلند مدت تهیه شده اســـت و

اهـــداف آن بصورت کمی و یا لااقل بصورت شاخصهای قابل سنجش بیـــا ن شده است . استراتژیهای عمده توسعه نیز شناخته شده وبه وضوح بیان‌شده‌اند .

ج ـ برنامه کلان بوسیله مکانیزمهای لازم و بابرخورداری از هدفهای کمی (اقتصا د سنجی ، داده و ستاده) منابع موجود رابراساس معیارهای اقتصادی به نحـــوی سازگار بین‌بخشهای مختلف تقسیم کرده است .

د ـ نظام اداری را می توان براساس مطالعات مـورد نظر تعدیل نمود .

باتوجه به پیش فرض های ذکر شده ، مراحل اصلی درتهیه ، تنظیم و تصویب بودجـــــه عبارتست از :

۱ ـ تعیین اهداف و سیاستها .

این مرحله شامل ایجاد هماهنگی بین هدفهای بودجه (برنامه کوتاه مـــدت) و اهداف برنامه میان مدت است . از آنجا که هدفهای برنامه میان مدت باید بـــا اجرای برنامه کوتاه مدت (بودجه) عملی گردد باید ،

۱ ـ ۱ ـ گزارش اقتصادی سال حاوی " ارزشیابی دقیقی از میزان حصول بـه اهداف بودجه‌های قبلی و بیان دقیق وضع موجود ازیکطـــــرف و پیش بینی امکانات مالی ، فیزیکی و انسانی آینده هر بخش از سوی دیگر" تهیه‌شده و براساس آن اهداف واقع بینانه‌ای برای سال مـــورد نظر تعیین و اعلام شود . واضح است که دقت این امر درحـــــد بسیار زیادی در گرو بی اطمینانیها ونوسانات متغیرهای عمـــــده اقتصادی بوده و حتـــی ممکنست موجب تغییر و تعدیل اهداف برنامه کلان شود (درافراطی ترین حد خود برنامه غلطان‌یا گردان) .

۱ ـ ۲ ـ باید مکانیزمی وجود داشته باشد که گزارش فوق بامشارکت دستگاهها اجرائی تهیه شده و امکان پذیری اهداف تعیین شده مورد قبول آنان باشد . این امر طراحی یک مکانیزم ارتباطی بستمر و قوی بین‌دستگاه برنامه ریزی و دستگاههای اجرائی را الزامی می‌سازد .

۳ - ۱ - ارزشیابی استراتژیهای انتخاب شده و سیاستهای اجرائی گذشته وپیش بینی درحد اعتبار و نقاط قوت وضعف آنها و درصورت لزوم تغییر و تعدیل آنها جزء جدائی ناپذیر این مرحله از کار است وباید درگزارش اقتصادی مورد توجه خاص قرارگیرد .

۴ - ۱ - طراحی مدلهای مناسب (اقتصادسنجی ، داده و ستاده) که در قسمتهای نظام بودجه‌ای و منابع و مصارف پیشنهاد شده است در سادگی و کمی کردن کاراین مرحله نقش اساسی دارد وبنابراین باید درتهیه آنها کوشش لازم صورت پذیرد .

۲ - تدوین بودجه دردستگاههای اجرائی .

۱ - ۲ - بودجه فقط برای دستگاه اجرائی تهیه نمی شود بلکه عمده ترین هدف آن جهت دادن به فعالیتهای بخش خصوصی است که باید بعنوان یک اصل مورد توجه قرارگیرد .

۲ - ۲ - اگر اهداف و سیاستهای اعلام شده توسط دستگاه برنامه ریزی با مشارکت دستگاههای اجرائی تهیه شده باشد کاراین قسمت که از مهمترین و حساس ترین مراحل این فرایند است می تواند باسهولت بیشتری انجام شود . در غیر اینصورت ایجاد تفاهم و سازگاری بین اهداف تعیین شده درمرحله قبل و اهداف مورد نظر دستگاههای اجرائی اولین اقدام لازم خواهد بود .

۳ - ۲ - اهداف کلی تعیین شده باید به اهداف جزئی تر ، دقیق تر و کمی تر به ترتیب در سطوح زیربخش ، طرح و پروژه شکسته شده و اطمینان حاصل شود اجرای پروژه های مورد نظر حصول به اهداف بخش را امکان پذیر خواهد ساخت . وجود جداول داده و ستاده درون بخش می تواند کمک موثری باشد .

۴ - ۲ - هر پروژه باید درشقوق مختلف اجرائی تهیه وارائه شود .

متغیرهای عمده دراین مورد عبارتست از فرایند تولید ، فرآورده های فرعی ،مقیاس تولید ، زمان و مکان .

تکرار ارائه طرحهای سنتی و تعویض گاه بگاه یک پروژه درآن و حتی ارائه پروژه‌های جدید بطورجزمی وبدون درنظرگرفتن سایر شقوق ، مسلخ برنامه ریزی به حساب می‌آید وباید ازآن جلوگیری شود . لازمه این امرسازماندهی‌نظام تهیه وارزشیابی پروژه درسطوح مختلف موضوعی (زیربخشها)ومکانی (استانها) برخورداری‌ازتخصصهای فنی واقتصادی لازم می‌باشد .

۵ - ۲ - پروژه های تهیه شده باید براساس روشهای علمی مورد ارزشیابی فنی ، اقتصادی ، مالی ، حقوقی ، سازماندهی و تشکیلاتی قرارگرفته وباتوجه به امکانات موجود ترکیب بهینه‌ای از آنها برای اجراانتخاب شود . این امر در مراحل اولیه می‌تواند براساس روشهای ساده‌تر و باتوجه‌به معیارها و ضوابط عام به اجرا درآید ولی جهت حرکت باید بسوی انتخاب ترکیب تهیه پروژه ها در هربخش بوسیله روشهای برنامه ریزی خاص (برنامه ریزی خطی) انجام پذیرد .

۶ - ۲ - بودجه تهیه شده برای هریک از دستگاه های اجرائی مجموعه نظام دار وسازگار و هماهنگی از پروژه های انتخاب شده باتوجه به امکانات از پیش تعیین شده و برخورداراز هماهنگیهای درون بخشی و بین بخشی خواهد بود .

۳ - تلفیق بودجه

۱ - ۳ - بازبینی پروژه ها ازنظر .

- هماهنگی با اهداف برنامه های کوتاه مدت ، میان مدت ،بلندمدت

- امکان پذیر بودن از نقطه نظرهای اجتماعی ، فنی ، مالی ، اقتصادی ، حقوقی ، سازمانی ، تشکیلاتی .

- رعایت استراتژیهای توسعه و سیاستهای اجرائی اعلام شده .

- رعایت حدود منابع موجود و تخصیص یافته .

۲ - ۳ - ایجاد هماهنگی و سازگاری بین بودجه بخشها ،

- این امر جز باداشتن مدلهای برنامه ریزی کمی امکان پذیر نیست . روشهای جایگزین از قبیل توافقهای بخشی و مجامع هماهنگی نیز کارساز نخواهد بود . در غیاب این روشها ایجاد هماهنگی و هم سوئی بین برنامه ها درموارد عمده به طرقی که ممکن باشد الزامی است .

- وجود مکانیزمی که ارتباط بین دستگاههای اجرائی ووزارت برنامه و بودجه را بطریقی سریع فراهم سازد ضروری است . دراین مرحله احتمال تغییراتی در ترکیب پروژه ها باتوجه به هماهنگیهای بین بخش بسیار زیاد است . دستگاه اجرائی باید این امکان را داشته باشد که نسبت به پیشنهادات دستگاه هماهنگ کننده عکس العمل سریع نشان داده و تغییرات لازم را ایجاد کند . این امر نیز درک وآمادگی فنی ونیروی انسانی هردو طرف است و بایددر چارچوب نظامی مشخص عمل کند .

- در مراحل نهائی تلفیق ارتباط بامجلس بعنوان تصویب کننده نهائی سند بودجه می تواند ازایجاد تغییرات مهم در بودجه جلوگیری نموده و درنتیجه از بروز ناهماهنگیهای عمده درامرتلفیق احتراز نماید .

۴ - تهیه لایحه بودجه .

لایحه بودجه سندی است که سرنوشت اقتصادی سال کشور راتعیین میکند بنابراین باید بیش از کتابی حاوی جداول و ارقام و اعداد اداری باشد . علاوه بر آن ،

لایحه بودجه باید از چنان پویائی برخوردار باشد که تاثیر هرتغییری در یک قسمت آن بر سایر قسمتها و بویژه براهداف قابل سنجش باشد ، به عبارت دیگر لایحه بودجه باید دارای بخش تحلیلی باشد که با دلایل و معیارها و شاخصهای کمی ، تاثیرات اقتصادی خود را نشان داده و ازاعمال نظرهای مغایر با اهداف جلوگیری نماید : این خاصیت درتصویب بودجه باعث تسهیل خواهد بود .

۵ - تصویب .....

مطالعات لازم

مطالعات لازم درحوزه تهیه ، تنظیم و تصویب بودجه عبارتست از :

۱ - بررسی و تحقیق در تهیه چار چوب ضوابط و معیارها ومشخصات گزارش اقتصادی شامل مکانیزمهای ارتباطی بادستگاههای اجرائی بااین فرض که طرحهای مدلهای پیش بینی مناسب در قسمتهای ۱ - ۲ و ۳ - ۲ انجام شده باشد .

۲ - طراحی نظام تهیه وارزشیابی پروژه دردستگاههای اجرائی (برای نمونه یک دستگاه تولیدی ، یک دستگاه زیربنائی ، یک دستگاه اجتماعی) .

۳ - طراحی نظام ارتباطی بین دستگاه اجرائی ، دستگاه برنامه ریزی و مجلس در انتخاب و تلفیق طرح هاو پروژه ها .

ضمنا" بررسیهای لازم درمورد نیروی انسانی و برنامه های آموزشی برای اجرای نظام های فوق موضوع بررسی جداگانه ای است که میباید باهمآهنگی مجموعه مطالعات موردنظر صورت پذیرد .

پیوست شمـــــــــاره (۷)

خوزه مطالعاتـــــــی

اجـــــرای عملیاتـــــی ومالـــــی بودجـــه

مقدمـــــــــه

محدوده اجرای بودجه درصورت کلی خود مشتمل برسلسله عملیاتی است که با متابعـــت از موازین قانونی، مقررات و قرارداد ها ، دستورالعمل ها و روش های مشخص، و بالاخره تصمیمـات در حوزه صلاحیت مدیران و اختیارات تشکیلاتی ، پیش بینی های بودجه‌ای رابرای نیل به اهداف مورد نظر به اجرا درمی آورد . بنابراین نقطه شروع محدوده مذکور بلافاصله پس از تصویب و خاتمـــه آن همزمان با انقضای دوران بودجه (سال مالی) خواهد بود .

محدوده اجرای بودجه را ازدیدگاه های مختلف میتوان تصویـرنمود ه و اثرات چگونگی‌نحوه اجرا و مسائل مربوط به آنرا ازجنبه های هماهنگی ، کارآئی ، مقررات و شیوه های معمول مورد بحث و بررسی قرارداد . لیکن آنچه دراین خلاصه مورد نظر میباشد بازنگری مسائل اجرای بودجه دردوزمینه متفاوت مالی و عملیاتی ، و شناسائی مشکلات موجود و مبانی و علل آنها است . بااستفاده از ایـــن دوزمینه یاد شده میتوان مراحل مختلف اجرای بودجه را دریک بررسی تطبیقی طبقه بندی وارزیابـی کرد و سیاستگذاریهای بودجه‌ای را باامکانات اجرائی آشنا و هماهنگ نمود .

هـــــــــدف

هدف از این بررسی شناسائی مسائل و مشکلات مربوط به اجرای بودجه در دوحوزه مطالعاتی مالی و عملیاتی و طراحی یک نظام هماهنگ اجرائی است که علاوه بر برخورداری از توان و کارآئـــی مطلوب ، بصورت مرحله‌ای از فـــرایند بودجه‌ای بتواند نتایج حاصله را درقالب های مورد نظـــــر برای سیاستگذاریها و تعیین خطوط اجرائی بعدی ارائه نماید . اگرچه حوزه های مطالعاتی یاد شده در صورت کلی خود مجموع مراحل اجرائی راتحت پوشش میگیرد ، لیکن بنظر میرسدکه قالب های‌عملیاتی ومالی لازم میباید درمورد بودجه های مختلف و بنابرکیفیت و چگونگی اجرا متفاوت بوده باشنـــــد . بعنوان مثال ، مسائل اجرائی بودجه در بودجه های جاری موضوع نگهداشت سطح (اداره امورعمومـی کشور) ، بابودجه‌های عمرانی (اعم از جاری یاسرمایه گذاری ثابت) یکسان نیست . همچنیـــــــن قالب های اجرائی منظوردر توسعه را نمیتوان در اداره امور بنگاه های دولتی ، موسسات عام المنفعـه یاوابسته بدولت ، یاردیفهای اعتباری خاص مورد استفاده قرارداد . بنابراین دراین مطالعه ضمـــن

بررسی مسائل و مشکلات اجرائی موجود و ارائه قالب های مالی و عملیاتی مناسب برای درآمدها وهزینه های مختلف ، نتیجه باید بگونه‌ای طراحی و تنظیم گردد که هماهنگی فیمابین بودجه های مختلف باتوجه به اصول کلاسیک بودجه نویسی و موازین و ویژگیهای جدید مالی و حسابداری و برنامه های توسعه ایجاد شود و فرایند نظام بودجه‌ای کشور نیز دچار آسیب و بریدگی نشود .

مطالعات لازم

عناوین و زمینه های اصلی در حوزه های مطالعاتی مالی و عملیاتی اجرای بودجه عبارتست از .

۱ ـ زمینه های مالی . ضوابط مالی حاکم بر اجرای بودجه موضوع قانون محاسبات عمومی و دستورالعمل ها و رویه هائی است که تاکنون تنظیم شده و به مرحله اجرا درآمده است . مبانی و چارچوب اولیه قانون محاسبات عمومی ایران مربوط به اوائل قرن حاضر و حاصل بررسیها و توصیه های مستشاران خارجی است . این قانون اگرچه تاکنون سه بار مورد تجدید نظر قرارگرفته و بازنگری چهارم آن نیز مراحل پایانی خود رامیگذراند ، امازمینه های اصلی آن همچنان محفوظ مانده است . اصول و مفاهیم بکار رفته در قانون محاسبات عمومی که سازمان مالی و حسابداری و نحوه انجام هزینه های بودجه‌ای را معین میکند ، از روش بودجه نویسی سنتی گرفته شده و برای نظام های نوین بودجه ریزی وبرنامه‌گذاری مناسب نیست . این عدم تناسب و تعارض های محتمل در مقایسه قوانین محاسبات عمومی و برنامه وبودجه و درصورتهای کلی زیر میباید مورد مطالعه و بررسی قرار گیرد .

۱ ـ ۱ ـ تفاوتهای مربوط به اجرای مالی در بودجه های عمومی وبودجه های برنامه‌ای برای مراحل تشخیص ، تامین اعتبار ، تعهد ، تسجیل . . . .

۲ ـ ۱ ـ اهداف و مکانیزم های تخصیص اعتبار

۳ ـ ۱ ـ شمول و عدم شمول قوانین مالی و محاسباتی

۴ ـ ۱ ـ بنگاه های دولتی و پرداخت های بودجه‌ای

۵ - ۱ - روش های مربوط به نگهداری و ثبت وقایع مالی درنظام گـــردش نقدی و نظام های تعهدی .

۶ - ۱ - ذیحسابی ها و حدود مشارکت و کنترل درانجام هزینه ها .

۷ - ۱ - سازمان خزانه داری ، تمرکز مالی و چگونگی دریافت ها وپرداخت ها .

۲ - زمینه های بودجه جاری واداره امور عمومی کشور برای شناسائی و نیـــــل به هدفهای زیر :

۱ - ۲ - حدود وظایف قانونی دولت

۲ - ۲ - طبقه بندی وظایف مذکور و برقراری ارتباط بودجه‌ای میان وظایـــف ودستگاه ها .

۳ - ۲ - برآورد هزینه و تخصیص اعتبار بر مبنای وظیفه .

۴ - ۲ - امکان استفاده از بودجه های عملیاتی و محاسبه قیمت تمام شـــده خدمات عمومی دولت .

۳ - درزمینه بودجه های عمرانی و اجرای عملیاتی برنامه های میان مـــــــدت هدفهای بررسی میباید متوجه موارد زیر باشد :

۱ - ۳ - تعیین زیربخش های عمرانی و حدود شمول و محتوای آن .

۲ - ۳ - تعیین مشخصات و ابعاد اجرائی ازدیدگاه برنامه میان مدت .

۳ - ۳ - ارائه چارچوب و تعاریف مشخص برای تعیین پروژه ها .

۴ - ۳ - بررسی ضوابط مربوط به انتخاب طرحها بعنوان مجموعه‌ای‌ازپروژه‌های مرتبط و دارای هدف مشترک و دارای مدیریت واحد و مستقـــــل از تشکیلات سازمانی و اداری دستگاه .

۵ - ۳ - چگونگی انتخاب ، حدود صلاحیت و مسئولیت مجریان درتغییـــر مشخصات اجرائی طرحها .

۶ - ۳ - روش های اجرائی ، استانداردهای فنی ، مناقصه ، امانی .

۴ - و بالاخره در زمینه مربوط به بهره برداری ، مالکیت اموال و دارائی های ایجاد شده ، مدیریت مربوط به بهره برداری و قابلیت انتقال اموال و دارائی ها به سازمان ها و موسسات دولتی دیگر یا بخش خصوصی از اهم نقطه نظرهای قابل بررسی در اجرای بودجه میباشد .

پیوست شماره (۸)

حوزه مطالعاتی

کنترلهای بودجه ای

مقدمـــه

کنترل های بودجه‌ای مشتمل برمجموعه اقداماتی است که بصورت یک فرایند از قاعده بـــه راس هرم ، بازتاب سیاستگذاریها و عملیات اجرائی را معلوم و نظام اطلاعاتی بودجه را تکمیـــل میگرداند . دراین فرایند سطوح مختلف تصمیم گیری در جریان نتایج تصمیم های متخذه قرارگرفتـه وحدود تحقق هریک از پیش بینی های انجام شده را شناسائی خواهند کرد . تجزیه و تحلیـــل اطلاعات مربوط به عملیات اجرائی از دیدگاه های مختلف بازرسی ، ارزشیابی ، و نظارت موضـــوع انواع کنترل های بودجه‌ای است که ضمن تهیه مقدمات لایحه تفریغ و گزارش اقتصادی‌سال مالی مورد نظر ، چارچوب کلی سیاست های بودجه‌ای سال یا سالهای بعد رانیز معلوم میکند .

کنترل های بودجه‌ای یکی از اساسی ترین ابزارهای مدیریت دولت است که تاکنون در نظام بودجه ریزی ایران مورد استفاده قرارنگرفته و بجزدرموارد محدود ، به آن توجهی نشـــده اســـت. نخستین کنترلهای بودجه‌ای درایران متوجه حفظ مسئولیت و تمامیت مالی درانجام هزینه هـــا و اطمینان از صحت صدور اسنادی بوده که هریک از وزیران درحدود مسئولیت محاسباتی خویش بعهده داشتند . ماده ۴۵ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۱۲ بررسی صحت و سقم این اسناد رادرقالـــب معین و درصلاحیت دیوان محاسبات میداند . درقانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۴۹ نیـــز دیوان محاسبات عهده دار رسیدگی به اسناد مالی صادره در جریان اجرای بودجه است که حاصل آن درتنظیم لایحه تفریغ بودجه مورد استفاده قرارمیگیرد . درگذشته اخیر دیوان محاسبات از قوه‌مجریه جداشده و بصورت یک واحد کنترل کننده مالی وابسته به قوه مقننه وظایف‌خود رابصورت تازه‌ای آغـاز نمود . و درحال حاضر دراکثر وزارتخانه هـــا و مراکز استان ها نماینده‌ای از دیوان مذکور حضـــور داشته و برصحت جریان هزینه های بودجه نظارت دارد . بدین ترتیب و بافرض کفایت و صحت شیوه جدید ، بخش اعظم کنترل های مالی دولت دراختیار قوه مقننه قرارگرفته و بررسی صحت جریـــان هزینه و اسناد مالی دولت در مشارکت ذیحسابی های وزارت اموراقتصادی ودارائی درانجام هزینه‌ها خلاصه میشود . نتیجه آنکه ازسال ۱۳۵۲ یعنی از آغاز تمرکز امورمالی اعم از جاری و عمرانی دروزارت اموراقتصادی ودارائی تابحال لایحه تفریغ بودجه تهیه و پیشنهاد نشده است .

سابقه قانونی کنترلهای بودجه‌ای ازدیدگاه های اجرائی و عملیاتی به سال ۱۳۵۲ و شروع برنامه عمرانی پنجم کشور میرسد . درقانون برنامه وبودجه مصوب سال ۱۳۵۱ علاوه بر مواد و تبصره هائی که بطور غیر مستقیم وجود یک نظام کنترل عملیاتی را مورد نظر قرارمیدهد ، فصل معینی نیز به بحث راجع به نظارت و گزارش های نظارتی درسطوح و مراحل مختلف اختصاص یافته است .

پیش بینی های قانونی مذکور بدلیل ابهام و ناسازگاری بامبانی تشکیلاتی و اجرائی کشور در عمل به نتیجه نرسید و تلاش های گروه های متعددی که بارها برای طراحی و ایجاد یک نظام نظارتی صورت گرفته بدون ثمر مانده است .

آخرین تجربه قابل یادآوری درزمینه برقراری کنترل های بودجه‌ای قانونی درایران مربوط به تجربه محدود و بسیار ناموفق ارزشیابی از دستگاه های اجرائی است که بدلیل فقدان مبانی و شیوه های معین و تعارض نتایج بدست آمده باتقسیم وظایف درارکان دولت و ورود بحریم مسئولیت قانونی یکایک وزراء باشکست مواجه شده و متوقف گردید .

درمفهوم وسیع کنترل های بودجه‌ای دوتجربه غیرقانونی کمیسیون شاهنشاهی و بازرسی شاهنشاهی رانیز میتوان درنظر گرفت که نخستین آن برای ایجاد یک نظام نظارت برطرحهای عمرانی ودیگری برای برقراری نظام ارزشیابی ازدستگاه های دولتی کوشش هائی رابعمل آوردند که دراین دوتجربه نیز علاوه بر موانع و مسائل یاد شده درموارد بالا ، نوع ارتباط غیر مستقیم وگزارش های بکلی محرمانه نیز بر صعوبت دسترسی بهدف و اخذ نتیجه می‌افزود .

هدف

هدف از برقراری کنترل های بودجه‌ای عبارت از کسب اطلاعات مناسبی درمراحل " قبل از عملیات " ، " حین عملیات " ، و " بعداز عملیات " برای رده های متفاوت تصمیم گیری وسیاستگذاری است تاازطریق آن حداقل سه هدف زیر :

الف ـ بازرسی (INSPECTION) بمنظور اطمینان از صحت قانونی جریانهای اجرائی و مالی .

ب - ارزشیابی (EVALUATION) بمنظور شناسائی توان اجرائی و کفایت مدیریت و کیفیت وقیمت تمام شده خدمات دولت .

ج - نظارت (SUPERVISION) بمنظور پیشبرد عملیات طرحها وفعالیت ها وهمکاری بادستگاه های اجرائی درجهت رفع موانع و حل مسائل ودرصورتوارد تغییر مشخصات اجرائی .

تامین گردد و ازترکیب و تحلیل اطلاعات بدست آمده و باپیش بینی های انجام شده نسبت بهتصحیح سیاست های اتخاذ شده اقدام نمود و ترکیب بودجه و برنامه های میان مدت را برمبنای تعدیل مستمر اهداف برنامه باتوجه به عملکردهای بودجه‌ای مقدور ساخت .

مطالعات لازم

کنترل های بودجه‌ای معمولا" بااستفاده توام ازدوروش زیرصورت می‌پذیرد .

۱ - گزارش گیری منظم و مستمر از چگونگی جریان پیشرفت عملیات اجرائی بودجه درچارچوب یک نظام جامع وچندمنظوره برای تامین اهداف فوق وبرقراری ارتباط بین سطوح مختلف تصمیم گیری واجرائی واطلاع سیاستگذاران از نتایج خط مشی های اعمال شده .

۲ - مشاهده براساس امکانات ، اهمیت اقتصادی ، اهمیت فنی ، . . . ، و حتی بصورت اتفاقی بمنظور برقراری ارتباط مستقیم ، تطبیق گزارش های دریافت شده بامشاهدات ، شناسائی مغایرت ها ، و احتمالا" کشف موارد تخلف .

هرچند درمشاهده و حضور درعملیات اجرائی تفکیک سطوح مختلف کنترل های بودجه‌ای غیرمقدور بوده و لازم بنظر نمیرسد ، ولی درطراحی نظام گزارش گیری میتوان براحتی مراحل مختلف ارسال اطلاعات رابرای کاربردهای متفاوت و رده های مختلف مسئولیت شناسائی کرده و بعنوان مثال درمورد نظارت بین نظارت کارگاهی ، نظارت مشاور ، نظارت مجری ، نظارت دستگاه اجرائی ، وبالاخره نظارت برنامه‌ای تمیز قائل شد . حدود صلاحیت ونقطه نظرهای نظارتی و هدف های هریک از مراحل یادشده متفاوت است ، لکن ترکیب اطلاعات دریافتی و ارزیابی مسئولین هررده ، اساس گزارش اطلاعاتی رده بعد رابوجود می‌آورد . بهمین ترتیب میتوان ضرورت های اطلاعاتی مربوط به

ارزشیابی دستگاه های اجرائی و یا بازبینی وبازرسی رادریک سیستم گزارش دهی فراگیر منظور نموده و ازپائین ترین رده مسئولیت به اجراگذارد . همچنین اختصاص مجموع مراحل مربوط به کنترلهای بودجه‌ای به دستگاه های دولتی ضروری نبوده بلکه باتعمیم و توسعه بهره گیری از هسته های مشاوره دارای‌صلاحیت درخارج از دستگاه دولت ، بخش عمده‌ای ازاین مراحل رامیتوان بکمک موسسه های مشاور مالی، فنی ، وتشکیلاتی مورد نظر به انجام رساند .

بااستفاده از کنترل های بودجه‌ای و طراحی نظام‌گزارشگیری و قابلیت ارائه اطلاعات دریک سیستم بهنگام میتوان اطلاعات مربوط به لایحه بودجه را بحداقل ممکن و متضمن اصول وسیاست های دولت و کلیات مالی و عملیاتی مورد نظر کاهش داده و درعوض باارائه گزارش های بموقع قوه مقننه را درجریان پیشرفت های بودجه‌ای قرارداد . بدین ترتیب دولت میتواند بااتکاء به قابلیت انعطاف فراوان پیش بینی شده درقوانین بودجه سالانه نسبت به‌تصحیح روش های اجرائی برای نیل به‌اهداف بودجه‌ای مصوب اقدام نموده و ضمنا " لایحه تفریغ مالی و عملیاتی سال قبل راضمن سند پیشنهادی بودجه سال بعد منظور نماید .

برقراری کنترل های بودجه‌ای موضوع مستقلی نیست ، بلکه حرکت معکوس درداخل نظامی است که درمراحل قبل طراحی شده و به اجرا درآمده است . تشخیص و تعیین اطلاعات پایه در مورد گزارش های مالی و عملیاتی و معرفی‌حدود و کاربرد هریک از مراحل بازرسی ، ارزشیابی ، و نظارت برای طراحی های لازم ضرور بنظر میرسد . درصورتیکه برقراری کنترل های بودجه‌ای از بالا و مرحله ماقبل آخر شناسائی و عملی گردد ، یک مطالعه تلفیقی مالی ، فنی ، تشکیلاتی واداری ، میتواند موضوع مورد نظر را بتدریج بررسی و صورت مطلوب راتامین نماید .

پیوست شمـــــاره (۹)

حوزه مطالعاتـــــی

نظـــام اطلاعاتـــی مالی و عملیات بودجـــه

[illegible]

[illegible]

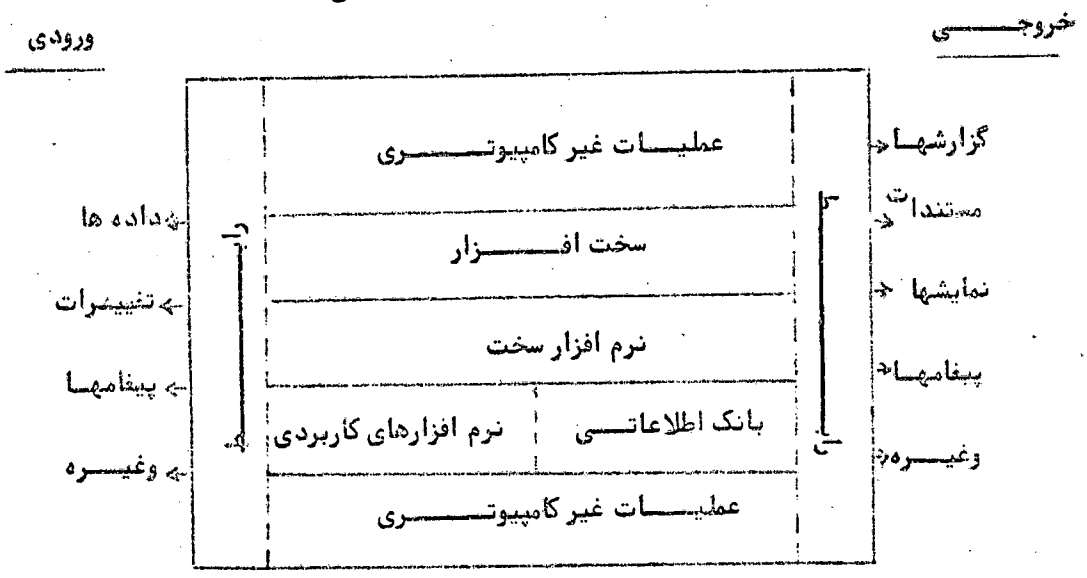
[illegible]

مقدمـــــــــه

تعریف . " سیستم اطلاعاتی " را می توان مجموعه‌ای از انسانها ، روشها و تجهیـــــزات دانست که این تجهیزات نیز به نوبه خود ساخته شده ، عمل می‌کنند و نگهداری می‌شوند تا اطلاعات راجمع آوری ، پردازش ، ذخیره ، بازیابی ونمایش دهند .

ساختمان . یک سیستم اطلاعاتی رامی توان به وسیله نمودار زیر نشان داد :

" سیستـــــم اطلاعاتـــــــــی "



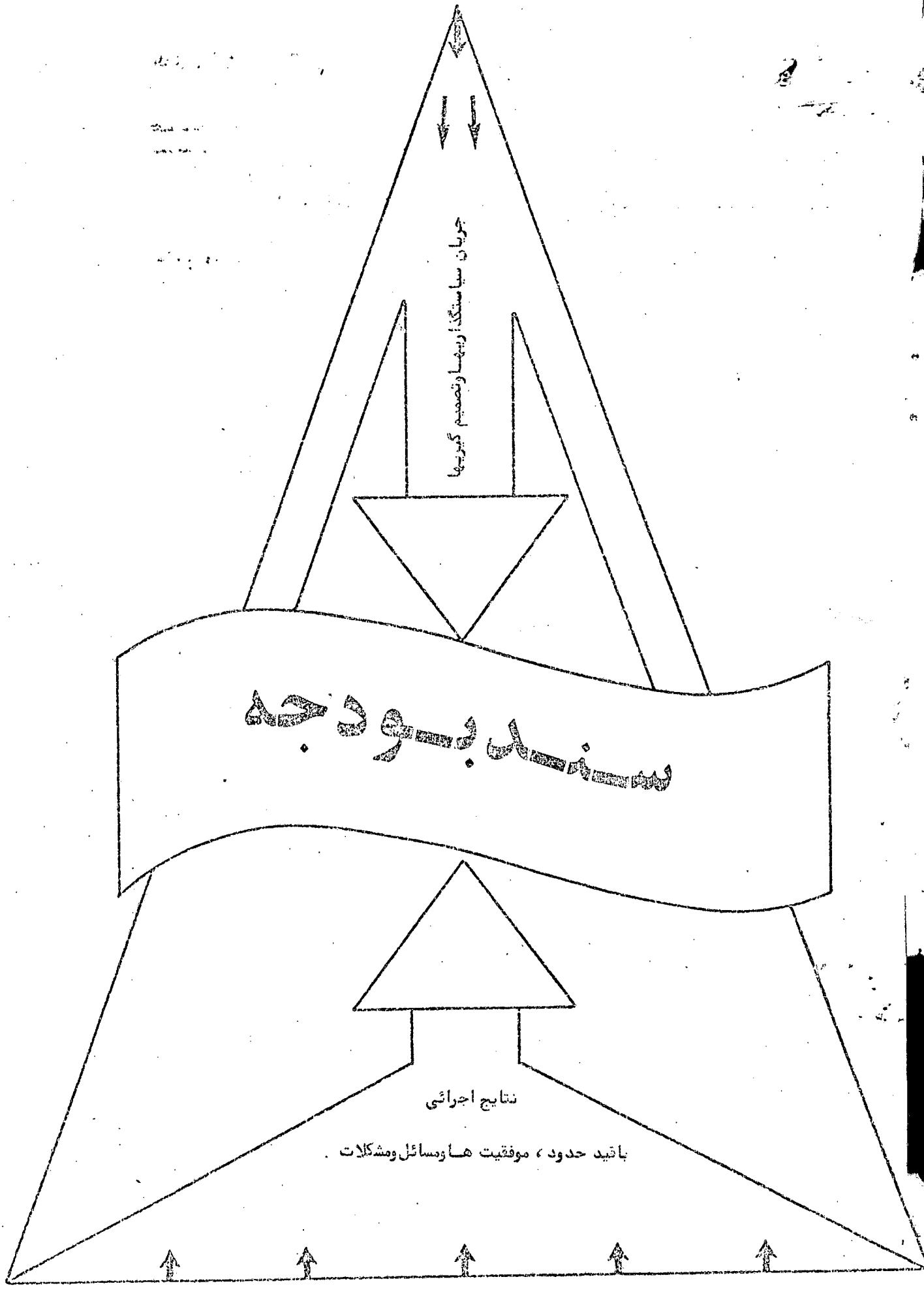
یکی از اجزاء اصلی درسیستمهای اطلاعاتی جدید (مکانیزه) ماشین (کامپیوتر) است که خـود دارای هسته مرکزی مهمی به نام "واحد پرورش دهنده مرکزی " (CPU) است . در کنـــار این واحد واحدهای جانبی مثل دستگاههای ورودی و خروجی قرارمی‌گیرند . این قسمت هاسخت‌افزار می‌سازند .

سپس نرم افزاری است که کار عملیاتی سیستم راکنترل می‌کندودرنموداربا " نرم افزار سخت " مشخص شده است . مثل سیستمهای عملیاتی کامپیوترها . درکناراین نرم افزار نرم افزارهای کاربردی قرارمی‌گیرد کـــــــه‌موردبازیابی قرارمی‌گیرد روی دستگاههای حافظه جانبی جامی‌گیرد و عنـــوان " پایگاه اطلاعاتی" رادارد . بین سیستم و استفاده کننده آن غالبا " محیط رابطی که متشکـــــل‌از انسانها و غیره است وجود دارد . هرسیستم اطلاعاتی کامپیوتری برای ارائه خدمات نیاز به انجـــام

مقداری کارهای غیر کامپیوتری دارد .

هـــــــدف

ایجاد نظام اطلاعاتی مالی و عملیاتی بودجه‌ای براساس نمودارهای پیوست و بمنظور تهیه‌و تنظیم بودجه بصورت مکانیزه و بااستفاده از کامپیوتر .


جریان سیاستگذاریها وتصمیم گیریها
سند بودجه
نتایج اجرائی
باقید حدود ، موفقیت ها ومسائل ومشکلات .

ضرورتهای بازنگری

مسائل و مشکلات موجود

فقدان کنترل‌های بودجه‌ای

۱ـ عدم وضع و تصویب نظام گزارشگری مستمر

۲ـ عدم مراحل بازبینی و نظارت و ارزشیابی

مسائل مربوط به تهیه و اجرای بودجه

مالی

۱ـ وجود نمازی مالی مراحل مربوط به تشخیص، تأمین اعتبار، تعهد، تسجیل، درخواست وجه، صدور حواله و ... که در قانون محاسبات عمومی تعیین شده و تحقیق اکثیار

۲ـ محدودیت نظام مالی کشور به حسابداری دریافت‌ها و پرداخت‌های نقدی

۳ـ مشارکت مستقیم ذیحسابی در انجام هزینه بمنظور اطمینان از صحت قانونی پرداخت و فقدان هرگونه کنترل باشارکت بهنگام ایجاد تعهد و الزام به پرداخت

۴ـ کمبودگی غیر ضروری مراحل اداری پرداخت‌ها

۵ـ فقدان روشهای یکنواخت درنگهداری اموال و دارائیهای دولت

۶ـ انضمام دیوان محاسبات به قوه مقننه و فقدان تشکیلات لازم برای نظارت و کنترل واطمینان از صحت جریانهای مالی درداخل دولت

عملیاتی

۱ـ صورت کلی سند بودجه فاقد پیش بینی های لازم و اطلاعات مورد نیاز قانونی است

۲ـ تصویب اعتبارات طرحهای عمرانی بدون توجه به قالب های اجرائی مشخص

۳ـ فقدان ضوابط مربوط به چگونگی تنظیم و بررسی وتعیین طرحها و تشخیص حدود فعالیت که مترتب موضوع نیل به اهداف توسعه و اجرای وظائف صوب میباشد

۴ـ لزوم تجدید حدود و ملاحیت مدیریت طرح و پروژه

۵ـ عدم امکان بررسیهای جامع از جنبه های فنی، مالی و اقتصادی در اجرای طرحهای عمرانی

۶ـ فقدان ضوابط فنی و استانداردهای اجرائی

ناهماهنگی‌های مربوط بمنابع ومصارف

مصارف بودجه

۱ـ حجم وظائف دولت بدون توجه به ظرفیت درآمد و بودجه درجریان کسترش مداوم است

۲ـ عدم تکافوی الگوهای سنجیده ومنطقی لازم در جهت مناسب بودن اعتبارات بخشی ـ منطقه‌ای و عمرانی

منابع درآمد

۱ـ عدم دقتی ظرفیت های تولیدی کشور درتامین منابع مالی فعالیت های دولت

۲ـ منبع عمده تامین درآمدی دولت نفت است

۳ـ تکیه بیش از حد سالانه دولت برمنابع درآمدی ناشی ازاستقراض از بانک مرکزی

۴ـ فقدان کارآیی و میزان لازم درنظام مالیاتی کشور و مراحل مختلف کسب اطلاع وتشخیص و وصول

مشکلات تمرکز و عدم تمرکز

۱ـ عدم تفویض وتعیار مشخص برای شناخت حدود و تعیین ویژگیهای جاری‌وجب عدم تمرکز

۲ـ ساخت تشکیلاتی، توزیع اعتبارات و مقررات مالی حاکم

۳ـ فقدان ضوابط مربوط به تهیه و تنظیم و چگونگی اجرای غیر متمرکز اعتبارات جاری و عمرانی

۴ـ قوانین مربوط دیگر نظیر محاسبات عمومی، استخدامی و همچنین ساخت تشکیلاتی اجرا، مکانیت از الزام "رعایت تمرکز درچارچوب مسئولیت هریک از وزیران دارد

مسائل مربوط به نظام اداری

۱ـ تداخل و تکرار و تشابه وظایف دستگاههای دولتی

۲ـ توزیع غیرمنطقی کارکنان دربین رسته‌های شغلی‌ومناطق جغرافیائی‌وفقدان آموزش های بدو وضمن خدمت

۳ـ چند گونگی نظام حقوق و مستمری

۴ـ نادیده گرفتن ضوابط و شرایط انتصاب

ناهماهنگی میان برنامه وبودجه

۱ـ فقدان تفصیل لازم در حسابهای ملی ایران

۲ـ فقدان الگوی اقتصاد سنجی یاکشورگی مطلوب

۳ـ فقدان اقدام جدی درزمینه تهیه "بودجه‌های اقتصادی" بصورت پیوست لایحه بودجه سالیانه عمومی

۴ـ عدم ارتباط میان برنامه های میان مدت که برحسب قیمت های ثابت یکسال پایه برآورد میشود وبودجه‌های سالانه که به قیمت جاری می‌باشند

ضرورتهای قانونی باتوجه به دوقانون

۱ـ قانون‌محاسبات عمومی‌مصوب ۴۹

۲ـ قانون برنامه‌وبودجه مصوب ۵۱

۱ـ عدم وضوح درمفاهیم بکارگرفته درمتون قانون

۲ـ خارج بودن تامین ضرورتهای قانونی از حدود استعدادهای موجود

۳ـ تفکیک اعتبارات جاری‌وبودجه بدرفعت نامبرده‌ضرورتهای جاری‌وبکیدانست سطح، که مستلزم یک سری‌اقلاعات ومحاسبات است که درنظام موجود قابل حصول نیست

۴ـ روش نبودن تعریف طرحهای عمرانی و تشول آن در بخش های مختلف

۵ـ فقدان اطلاعات مهم وموردنیاز قانونی در سند بودجه