

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ





جمهوری اسلامی ایران

سازمان برنامه و بودجه کشور

مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

**سلسله نشست‌های تخصصی**

**نشست تخصصی هفتم**

# **مدیریت هزینه در بودجه عمومی کشور**

# شناسه گزارش

عنوان	مدیریت هزینه در بودجه عمومی کشور
کد شناسه	۹۷-۶-۱۰۳۲
تهیه کننده	معاونت پژوهشی و آموزش، دفتر تدوین و نشر منابع علمی و برگزاری نشست‌های علمی - تخصصی
تنظیم و ویرایش	خسرو نورمحمدی
سخنرانان	- دکتر سید رحمت‌الله اکرمی، معاون نظارت مالی و خزانه دار کل کشور - علی صفدری، معاون نوسازی اداری سازمان اداری و استخدامی کشور - دکتر محمد قاسمی، معاون پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی - علی حیدرنوری، رئیس امور هماهنگی و تلفیق بودجه سازمان برنامه و بودجه کشور - دکتر صادق یزدانی، نماینده کانون مهندسی هزینه ایران
تاریخ برگزاری	۱۳۹۷/۴/۲۵
ناشر	انتشارات مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
تاریخ انتشار	زمستان ۱۳۹۷
حقوق معنوی این اثر متعلق به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور است و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع خواهد بود. برای دریافت گزارش‌های مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری به آدرس ذیل مراجعه فرمایید: <a href="http://www.DFRC.ir">www.DFRC.ir</a> مطالب این گزارش، الزاماً نظرات رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نمی‌باشد.	

## فهرست مطالب

شماره صفحه	عنوان
۷	اهم عناوین جمع‌بندی گزارش
۸	مقدمه
۱۱	دکتر فرهاد دژپسند دکتر سید رحمت‌الله اکرمی
۱۳	موضوع: نقش نظارت مالی در مدیریت هزینه‌های بودجه عمومی علی صفدری
۲۵	موضوع: بررسی تأثیر ساختار دولت‌ها بر کاهش هزینه‌ها دکتر محمد قاسمی
۴۵	موضوع: نقش قوه مقننه در مدیریت هزینه‌های بودجه عمومی علی حیدرنوری
۵۳	موضوع: تأثیر نظام و روش‌های بودجه‌ریزی در مدیریت هزینه‌های بودجه عمومی دکتر صادق یزدانی
۶۳	موضوع: تجارب جهانی مدیریت هزینه برای سیاست‌گذاری در ایران
۶۹	ارائه نقطه نظرات و پرسش و پاسخ
۷۳	جمع‌بندی



## اهم عناوین جمع‌بندی گزارش<sup>۱</sup>

۱. اجرای مدیریت بر هزینه‌ها در بالاترین سطح حکومت و لزوم همکاری بین قوا
۲. لزوم تسریع در اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به صورت کامل
۳. فعال‌تر شدن ورود وزارت امور اقتصادی و دارایی به مدیریت هزینه‌ها توسط ذی‌حسابان
۴. ارتقاء ترازنامه دولت
۵. جلوگیری از گسترش ساختار اداری دولت
۶. استفاده از مشارکت‌های مردمی و خرید خدمت در ارائه برخی از خدمات لازم

---

۱. مشروح مطالب جمع‌بندی در انتهای گزارش ارائه شده است.





## مقدمه

مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری به‌منظور بررسی مسائل و مشکلات مهم و اساسی کشور در سطوح ملی، فرابخشی، بخشی و همچنین ارائه مشاوره و خدمات کارشناسی به سازمان برنامه و بودجه کشور، اقدام به برگزاری نشست‌های تخصصی با استفاده از صاحب‌نظران، اساتید دانشگاهی، مدیران، پژوهشگران و کارشناسان نموده است. در این نشست‌ها از صاحب‌نظران مختلف که دارای تخصص و یا شاخه‌های تخصصی متفاوت و یا مکمل، حول یک موضوع هستند دعوت به عمل می‌آید تا ضمن پرداختن به یک موضوع از زوایای مختلف، تفاوت دیدگاه‌ها نیز بررسی شود. این روش می‌تواند با بحث، تضارب آراء و تعامل میان صاحب‌نظران و نیز شرکت‌کنندگان در نشست، ضمن روشن‌تر کردن ابعاد یک موضوع، ابهامات، اشکالات و موارد نادیده را روشن‌تر نماید. از همین رو، مدیریت هر نشست وابسته به هدف، موضوع، تخصص شرکت‌کنندگان و ماهیت بحث‌ها متفاوت می‌باشد. به‌طوری‌که در برخی از نشست‌ها ممکن است هدف، بررسی یک موضوع از زوایای مختلف و در نشست دیگر روشن کردن ابعاد اختلاف‌نظر و ابهامات تخصصی یا بررسی آینده‌های مطلوب و ممکن موضوع مورد بحث باشد. چون هدف مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری استفاده از نتایج این نشست‌های تخصصی می‌باشد از این رو، ممکن است نتایج برخی از نشست‌ها شروع یک مطالعه و پژوهش برای سیاست‌گذاری یا تدوین بسته‌های سیاستی را رقم بزند و برخی نشست‌ها برای تقویت و کمک به پژوهش‌هایی باشد که در سازمان برنامه و بودجه کشور و یا مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری و یا دستگاه‌های اجرایی در دست اجرا می‌باشند. برخی اوقات نیز هدف نشست‌ها ممکن است مقایسه تطبیقی میان نتایج پژوهش‌های انجام شده باشد. با توجه به هدف نشست‌ها که ارائه راهکارها و سیاست‌های اصلی حول موضوعات می‌باشد و اینکه مستمعین شرکت‌کننده در نشست به موضوعات احاطه دارند، صاحب‌نظران به اصل بحث‌ها می‌پردازند و از ارائه مطالب مقدماتی و دور از اصل موضوع تا حد امکان پرهیز می‌شود. امید است، نتایج این نشست‌ها مورد استفاده مدیران، اساتید دانشگاه، سیاست‌گذاران، پژوهشگران و کارشناسان سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری و سایر دستگاه‌های اجرایی و مراکز علمی، مسئولین، متخصصین، صاحب‌نظران و سایر علاقه‌مندان قرار گیرد.

مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری



## دکتر فرهاد دژپسند

سلام و ادب و خوشامد خدمت میهمانان گران قدر و همکاران محترم عرض می‌کنم. این نشست از سلسله نشست‌های مرکز به مدیریت هزینه‌های عمومی و یا به عبارتی به مهندسی هزینه‌های بخش عمومی اختصاص یافته است. تأکید داریم عبارت "هزینه‌های عمومی" را بکار ببریم؛ زیرا تعبیر ناقصی وجود دارد که بخش عمومی را محدود به قوه مجریه می‌داند. دلایل زیادی در انتخاب عنوان این نشست وجود دارد که مهم‌ترین دلیلش این است که ما در شرایط خاصی قرار گرفته‌ایم که اقتضای این است که با دقت بیشتری هزینه‌ها را مدیریت کنیم. اگرچه در جمهوری اسلامی ایران به‌طور ساختاری ایجاب می‌کرد و می‌کند که دولت اسلامی همان مشی امیرالمؤمنین حضرت علی (ع) را داشته باشد تا جایی که آن حضرت می‌فرماید نوک قلم را نازک بکنید، فاصله خطوط را کم نمایید تا هزینه‌ها کاهش یابد و خیلی موارد و احادیث دیگر داریم که فرصت طرح در اینجا نیست و معنای آن این است که استفاده بهینه از بیت‌المال باید داشته باشیم. بنابراین به‌طور خودکار باید در هزینه‌کرد منابع دولت این رویه را داشته باشیم؛ اما الآن که با شرایط خاصی مواجه هستیم، ضرورت دوجندان پیدا می‌کند.

اکنون سؤال این است که اگر بخواهیم این کار را انجام بدهیم، چگونه باید عمل کنیم؟ ممکن است برخی از افراد که با مسئله از نزدیک و به‌طور تجربی آشنا نیستند، فکر کنند که کار راحتی است و به‌سادگی می‌توان برای مثال درصدی از اعتبارات دستگاه‌ها را کاهش داد؛ اما کسانی که به ساختار هزینه‌ها اشراف دارند می‌دانند که نمی‌توان از این طریق اعمال مدیریت کرد مگر از طریق شناخت و مدیریت محرک‌های هزینه؛ یعنی متغیرهای ورودی تعیین می‌کنند که این ساختار ماشین هزینه، چه نتیجه‌ای به دنبال داشته باشد. برای مثال؛ ساختار اداری، قوانین و مقررات، نوع و ماهیت هزینه‌ها، کارایی، الزامات محیطی و ... . همچنین باید توجه داشت که خیلی از هزینه‌ها اجتناب‌ناپذیر است. چرا؟ چون عوامل مؤثر بر آن هزینه که برخی از آن‌ها را برشمردیم، اجتناب‌ناپذیر است. مجدداً این سؤال مطرح می‌شود که آیا نمی‌شود این هزینه‌ها را تبدیل به اجتناب‌پذیر کرد؟ پاسخ این است که بله، در برخی مواقع با شناخت عوامل و آثار می‌توان این کار را کرد. البته نباید صرفاً به دنبال کاهش و سرکوب هزینه باشیم، یعنی نمی‌توان گفت برای مثال همه دستگاه‌ها ۱۰٪ هزینه‌ها را کاهش بدهند؛ زیرا؛ ممکن است ۱۰٪ هزینه دستگاهی که ۹۶٪ هزینه‌اش پرسنلی است باعث حدود ۹٪ کاهش هزینه پرسنلی شود که امکان اجرایی ندارد و خیلی از موارد دیگر. پس باید در مدیریت هزینه‌های عمومی با دانش، دقت و هوشمند عمل کرد.

شرایطی که هم اکنون با آن مواجه هستیم به این دلیل است که در چند سال اخیر به مباحث کارشناسی و آینده‌نگرانه سازمان برنامه و بودجه کشور توجه نشد. و الآن به جایی رسیده‌ایم که سؤال این است که چه کارهایی می‌توانیم انجام دهیم؟ آیا ساختار تشکیلاتی بسیار بزرگ دولت را می‌شود جراحی کرد؟ که پاسخ مثبت است و ما این موضوع را در مرحله تدوین برنامه ششم توسعه پیشنهاد دادیم، ولی در مراحل بعدی مورد تأیید واقع نشد. البته موارد بسیار زیاد دیگری نیز توسط سازمان برنامه و بودجه کشور مطرح شد که به همین سرنوشت دچار شد.

بنده مخالف بستن و فریز کردن هزینه‌های دولت به صورت یکنواخت هستم. باید هزینه‌های دولت را هوشمندانه مدیریت کنیم و برای این کار می‌بایست تعاریف دقیق و درست از هزینه‌ها و اجزای آن داشته باشیم. برای مثال هزینه‌های اوراق طرح‌های عمرانی یا سود اوراق، طبق طبقه‌بندی بودجه اعتبار هزینه‌ای تلقی می‌شود، آیا می‌توان آن را کاهش داد؟ و یا اینکه برخی از طرح‌ها، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است ولی نیروی انسانی آن‌ها بعد از بهره‌برداری افزایش می‌یابند و به دنبال آن اعتبارات هزینه‌ای آن‌ها نیز افزایش می‌یابد، مانند بیمارستان‌های جدید و ... آیا می‌توان بهره‌برداری از این طرح‌ها را به تعویق انداخت؟ و امثال آن.

ساختار این نشست به گونه‌ای تنظیم شده که حتی‌الامکان بتواند همه ابعاد یا بیشترین ابعاد این موضوع را پوشش بدهد.

## دکتر سید رحمت‌الله اکرمی

### موضوع: نقش نظارت مالی در مدیریت هزینه‌های بودجه عمومی

#### مشروح سخنرانی

اتفاقات و تحولاتی که در بحث خزانه‌داری کشور در سال‌های اخیر افتاده است به تعبیر من یک نگاه نو به بحث مدیریت بر هزینه‌های عمومی کشور است که در اینجا اهم موارد آن توضیح داده خواهد شد. در این گزارش خواهیم گفت که مدیریت بر هزینه‌های کشور با چه نگاهی امکان‌پذیر است. اولین کاری که در خزانه‌داری انجام شد نشان‌دهنده نوع نگاه ما به این بحث می‌باشد. این اقدام شامل تغییر اسم معاونت از معاونت هزینه و خزانه‌داری کل کشور به معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور است. عنوان قبلی نشان‌دهنده رویکرد هزینه‌ای بود، اما عنوان جدید با هدف مدیریت مالی بر منابع و مصارف است و نگاه ما نظارت مالی است. تعاریف مختلفی از نظارت وجود دارد که تعدادی از این تعاریف ارائه می‌شود؛ زیرا، بدون توجه به نظارت و کنترل که از اجزای اصلی مدیریت است، بقیه وظایف آن مثل برنامه‌ریزی و سازمان‌دهی و هدایت ناقص می‌شود و به‌طور طبیعی به آن‌ها توجه لازم نمی‌شود، مگر اینکه به بحث هدایت و کنترل بپردازیم.

#### تعریف نظارت

نظارت و کنترل یکی از اجزای اصلی مدیریت محسوب می‌گردد به‌طوری‌که بدون توجه به این جزء، سایر اجزای مدیریت، از قبیل برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی و هدایت نیز ناقص بوده و تضمینی برای انجام درست آن‌ها وجود ندارد. انتظار این است که هدف‌های برنامه تحقق پیدا کند و در اجرای برنامه، اطمینان وجود داشته باشد که روند حرکت دقیقاً به سوی اهداف تعیین شده باشد.

در این تعریف، نظارت و کنترل، فرایندی است برای کسب اطمینان از این‌که اقدامات و فعالیت‌های جاری سازمان، در جهت اهداف پیش‌بینی شده و مطابق با اقدامات برنامه‌ریزی شده می‌باشند.

اگر اهداف محقق شده است، تحقق اهداف به چه میزان است؟

نظارت در مفهوم خاص خود شامل کلیه کنترل‌هایی است که قبل و بعد از مصرف منابع مالی اعمال می‌گردد. هدف اساسی، برقراری کنترل‌های لازم به منظور حصول اطمینان از رعایت قوانین و مقررات و محدودیت‌های بودجه‌ای در جهت مصرف منابع مالی در برنامه‌ها و فعالیت‌های مصوب می‌باشد.

## تعریف بودجه

بودجه سند مالی است مربوط به درآمدها و هزینه‌های یک سال سازمان، شرکت یا یک دولت. بودجه، برنامه یک‌ساله دولت (شرکت یا سازمان) است و شامل پیش‌بینی و برآورد درآمدها و دیگر منابع اقتصادی، مجموعه‌ای از سیاست‌ها و هدف‌ها، پیش‌بینی و برآورد هزینه فعالیت‌ها و سرمایه‌گذاری‌های لازم برای اجرای سیاست‌ها و رسیدن به هدف‌ها است که به تصویب دستگاه قانون‌گذاری رسیده باشد.

انتظار هرکسی از نظارت و برنامه‌ریزی؛ این است که مشخص شود چه میزان از اهداف و برنامه‌ها محقق شده است. آیا دقیقاً به سمت اهداف حرکت کردیم؟ یا نه. آنچه در نظارت به آن می‌پردازیم قاعده‌تاً باید این باشد. چه در بعد منابع و چه در بعد مصارف که عمدتاً در بحث هزینه‌ها در بخش عمومی مدنظر است. کاری که در بحث مالی انجام می‌دهیم شامل کلیه کنترل‌هایی که باید قبل از خرج و بعد از خرج انجام شود، می‌باشد.

در قانون محاسبات عمومی نظارت قبل خرج و نظارت بعد از خرج داریم. آنچه ما می‌توانیم ورود پیدا کنیم و آنچه نهادهای نظارتی می‌توانند در آن وارد شوند. کنترل‌های قبل از مصرف و بعد از خرج است. دو مطلب مهم این است که: اول - آیا اقداماتی که انجام می‌دهیم ما را به اهداف می‌رساند یا نه؟ ضمناً به کدام اهداف و با چه درصدی از تحقق می‌رساند؟ دوم - باید ببینیم قوانین و مقرراتی که برای این کار، در نهادهای قانون‌گذاری کشور مصوب شده و مبنای بودجه عمومی کشور است را رعایت کردیم یا نه. پس نظارت ما از این بعد، نظارت بر رعایت قوانین و مقررات است.

## تفاوت بین نظارت و کنترل

در اسلاید بعدی به فرق بین نظارت و کنترل پرداخته شده است.

### نظارت

نظارت کسب اطلاعات از طریق مشاهده و بررسی وضع موجود و تعیین پیشرفت کارها در مقایسه با وضع مطلوب است. نظارت از جمله ابزارهایی است که به تحقق و ایفای مسئولیت پاسخگویی کمک شایانی می‌نماید. نظارت طبیعتاً مربوط به فاصله بین وضع موجود و وضع مطلوب است. در نظارت می‌بایست فاصله بین این دو وضع مشخص شود. نظارت به پاسخگویی مسئولین در مقابل مردم مرتبط است؛ که آیا ما به مسئولیت‌هایمان پاسخ داده‌ایم یا نه؟

### کنترل

کنترل کلیه اقداماتی است که به منظور بازگرداندن سیستم اجرایی به شکل درست و مطلوب آن از طریق انجام کارهای اصلاح‌کننده انجام می‌شود که خود یک فرایند اجرایی و عملیاتی باشد. در واقع نظارت، مهم‌تر و مقدم بر کنترل می‌باشد زیرا نظارت یک امر مشاهده‌ای و تحقیقی می‌باشد و اگر در یافتن انحرافات جریان عملیاتی سازمان موردی دیده نشود، نیازی به کنترل نخواهد بود.

کنترل به این مسئله برمی‌گردد که آیا مسیر حرکت ما را به هدف‌های موردنظر می‌رساند یا نه. نظارت باعث می‌شود که چنانچه در مسیر حرکت انحرافات را مشاهده کردیم آن را کنترل می‌کنیم و در بعضی از موارد بین کنترل و نظارت فاصله‌ای نیست.

### نظارت بر اجرای بودجه

نظارت بر بودجه از نظر صحت عملیات اجرایی و انطباق آن با هدف‌ها و برنامه‌ها اهمیت بسیاری دارد. بودجه مأموریتی است که قوه مقننه به دولت محول می‌کند و باید به نحوی از درستی انجام این مأموریت آگاهی یابد. از طرف دیگر دولت به سبب وسعت فراوانی که دارد باید اطمینان یابد که آنچه در درون دستگاه‌های اجرایی انجام می‌شود در جهت هدف‌های برنامه است. هدایت بودجه‌ها در راستای اهداف و سیاست‌های برنامه مستلزم نظارت مستمر و تشخیص انحراف یا عدم انحراف بودجه در هر مرحله از آن اهداف و سیاست‌ها است عدم نظارت بر اجرای بودجه توسط دستگاه‌های اجرایی می‌تواند مشکلات مختلفی را به وجود آورد.

### نظارت مالی

در واقع نظارتی است که به وسیله آن واحدهای نظارتی از صحت عمل دستگاه‌های اجرایی تحت پوشش دولت که به نحوی از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند مطمئن گردد.

این نظارت در دو حالت انجام می‌شود:

الف) نظارت مالی قبل از خرج: توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری کل کشور) که از مصادیق آن انتصاب ذی‌حسابان می‌باشد.

ب) نظارت مالی بعد از خرج: توسط دیوان محاسبات کشور

این نوع نظارت جهت حصول اطمینان از صحت و دقت و قانونی بودن فعالیت‌های مالی مربوط به اجرای بودجه، انطباق هزینه‌ها و پرداخت‌ها، با قوانین و مقررات مالی و عدم تجاوز هزینه‌ها از اعتبارات مصوب است.

#### نوع نظارت وزارت امور اقتصادی و دارایی نظارت مالی است.

چنانچه در ماده ۹۰ قانون محاسبات عمومی آمده است: "اعمال نظارت مالی بر مخارج وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی از نظر انطباق پرداخت‌ها با مقررات این قانون و سایر قوانین و مقررات راجع به هر نوع خرج، به عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی است."

طبق قانون؛ نظارت قبل از خرج، وظیفه وزارت امور اقتصادی و دارایی و نظارت بعد از خرج وظیفه دیوان محاسبات است. این وظایف بر مبنای قانون محاسبات عمومی کشور است. قانون محاسبات عمومی که قانون مادر است یک فصل تحت عنوان نظارت مالی دارد.

البته در وزارت امور اقتصادی و دارائی راجع به بحث نظارت مالی دو نگاه وجود دارد:

۱- نگاه اکثریت: نظارت مالی وزارت امور اقتصادی و دارائی که طبق قانون و قبل از خرج از طریق ذی‌حسابان منصوب وزارت که در دستگاه‌های اجرایی حضور دارند انجام می‌شود. این افراد زمانی که مقام مسئول دستور خرج می‌دهد وظیفه بررسی انطباق دستور با قانون را دارند. این نظارت مالی است که از طریق وزارت انجام می‌شود. شرح وظایف ذی‌حساب نیز همین است.

۲- نگاه اقلیت: اعتقاد بر این است. نظارت مالی جدای از این است که صرفاً از طریق ذی‌حسابان دستگاه‌های اجرایی انجام می‌شود. چون اقدام ذی‌حسابان حداقل نظارت را باعث می‌شود. در این دیدگاه سؤال می‌شود که چرا این نظارت که از طریق ذی‌حساب منصوب در دستگاه اجرای از سوی وزارت دارائی انجام می‌شود، این‌گونه و حداقلی است؟ اگر قرار باشد صرفاً همین اقدامات موجود باشد که ذی‌حسابان انجام می‌دهند، ما چگونه و چه نوع نظارت مالی بر انجام هزینه‌ها داریم؟

در سیستم نظارت کنونی، نظارت مالی انطباق دستور مقام اجرائی با قوانین و وجود اعتبار لازم است که بررسی شود آیا این هزینه طبق موافقت‌نامه است یا خیر؟ درحالی‌که ما این عملیات را نظارت مالی نمی‌دانیم و لذا در همین جا می‌خواهم رابطه نظارت مالی با مدیریت مالی بر هزینه‌ها را برقرار کنیم؛ و البته به‌عنوان یک نظر کارشناسی این‌جانب بیشتر نظر دوم را می‌پسندم.

### اهداف دیوان محاسبات

اهداف دیوان محاسبات عبارت است از اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی به‌منظور پاسداری از بیت‌المال از طریق:

الف) کنترل عملیات و فعالیت‌های مالی کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی.

ب) بررسی و حسابرسی وجوه مصرف‌شده و درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار در ارتباط با سیاست‌های مالی تعیین شده در بودجه.

ج) تهیه و تدوین گزارش حاوی نظرات در مورد لایحه تفریغ بودجه و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی

توجه داریم که اعمال نظارت مالی بر مخارج وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی از نظر انطباق پرداخت‌ها با مقررات این قانون و سایر قوانین و مقررات راجع به هر نوع خرج بر عهده وزارت امور اقتصادی و دارائی است.

اگر منظور قانون از نظارت مالی همین است، باید قانون‌گذار در قانون همین را متذکر شود که نظارت همان است که توسط ذی‌حسابان انجام می‌شود. در نتیجه بحث نظارت وسیع‌تر از این موارد است. بر همین اساس، من به موضوع اهداف نظارت مالی پرداخته‌ام که دیوان محاسبات در آن ورود پیدا می‌کند و در اهدافی که برای دیوان محاسبات و تفریق بودجه قانون اساسی است به آن پرداخته شده است. دیوان برای اینکه کنترل و نظارت مالی مستمر داشته و



به‌عنوان پاسداری از بیت‌المال حساب‌ها را کنترل، بررسی و حسابرسی می‌کنند بودجه‌ای را که مصرف‌شده و درآمدی را که حاصل شده است بررسی کرده و در نهایت لایحه تفریق بودجه به دست می‌آید که بایستی به مجلس شورای اسلامی ارائه شود. مباحث مرتبط با نظارت مالی بعد از خرج را بایستی دیوان محاسبات انجام دهد. نظارت مالی به طور عمده مربوط به مشروعیت تحصیل و مصرف منابع بوده و در راستای ایفای مسئولیت پاسخگویی مالی انجام می‌شود تا شهروندان و نهادهای نظارتی مستقل متقاعد شوند که اعمال و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی در دوره جاری (به عنوان مثال یک سال مالی یا بودجه‌ای) در خصوص تحصیل و مصرف منابع مالی عمومی، در چارچوب قوانین و مقررات و منطبق با تصمیماتی انجام گرفته است که نمایندگان مردم اتخاذ کرده‌اند.

### نظارت مالی به طور عمده شامل ابعاد زیر می‌باشد:

- نظارت بودجه‌ای
  - نظارت بر رعایت قوانین و مقررات
  - نظارت بر نحوه ارائه صورت‌های مالی و قابلیت اتکای آن
- آنچه باید در نظارت مالی به طور عمده به آن پرداخت این است که آیا نظارت مالی ما را به این مسئله می‌رساند که مشروعیت تحصیل و مصرف منابع درست است یا نه؟ آیا درست مصرف می‌کنیم؟ و آیا در این گونه موارد درست است که مثلاً قلم را برداریم و بدون توجه به موارد اصلی و مهم، درصدی از همه دستگاه‌ها کم کنیم؟
- نظارت مالی شامل نظارت بر بودجه، نظارت بر قوانین و مقررات و نظارت بر نحوه ارائه صورتحساب‌های مالی است. اهمیت صورت‌مالی بر قابل‌اتکا بودن آن است و برای این که مشخص کنیم به اهداف خود در نظارت مالی رسیدیم یا نه مهم هستند.

### **نظارت بودجه‌ای**

- بودجه یکی از مهم‌ترین اسنادی است که دولت تهیه می‌کند. بودجه برنامه‌ای برای هماهنگ کردن درآمد و هزینه یا منافع قابل‌دسترس و ضروری برای تحقق اهداف مشخص است و دارای کاربردهای مالی مهمی به شرح زیر می‌باشد:
- بیان سیاست عمومی است؛ بودجه از فرایندهای قانونی حاصل می‌شود و مستلزم تصویب نمایندگان قانونی شهروندان در مورد چگونگی تحصیل و حدود مصرف منابع مالی است. شهروندان از طریق نمایندگان قانونی در فرایند بودجه مشارکت می‌کنند و بودجه پس از تصویب به عنوان یک بیانیه رسمی در مورد سیاست‌های عمومی حاوی اهداف و چگونگی تحصیل منابع مورد نیاز برای تحقق اهداف پیش‌بینی شده قابل استناد است.
  - برنامه مالی و بیان مالی است. بودجه هزینه‌های سال مالی را پیش‌بینی و نحوه تأمین مالی آن را مشخص می‌کند.
  - نوعی ابزار کنترلی با پشتوانه قانونی است. بودجه مصوب، هم مجوزی قانونی برای مصرف منابع مالی جهت تحقق بخشیدن به اهداف معین ارائه می‌دهد و هم در مصرف منابع مالی محدودیت ایجاد می‌کند. از آنجا که مجوزهای

بودجه‌ای به منظور تخصیص منابع کمیاب صادر می‌شود و از محدودیت‌های بودجه‌ای نباید چشم‌پوشی شود، بنابراین مقامات اجرایی در قبال مجوزهای صادره و محدودیت‌های بودجه‌ای مسئولیت پاسخگویی دارند.

- به عنوان مبنایی برای ارزیابی عملکرد به کار می‌رود. مقایسه نتایج واقعی و اقلام بودجه‌ای می‌تواند اطلاعاتی را در اختیار شهروندان قرار دهد تا بتوانند چگونگی تحصیل و مصرف منابع را ارزیابی کنند.

### نظارت بر رعایت قوانین و مقررات

تأسیس و اداره امور سازمان‌های بخش عمومی و به‌ویژه دولتی بر مبنای قوانین و مقررات صورت می‌گیرد، لذا کلیه فعالیت‌های دولت و نهادهای عمومی غیردولتی می‌بایست بر اساس قوانین و مقررات انجام شود. به عبارتی حصول اطمینان معقول از رعایت قوانین و مقررات در تحصیل و مصرف منابع مالی که نتیجه آن در تحقق مسئولیت پاسخگویی مالی و عملیاتی سازمان‌های بخش عمومی متبلور می‌شود مستلزم طراحی و اجرای سیستم کنترل داخلی مناسب و اثربخش است.

### نظارت بر نحوه ارائه صورت‌های مالی و قابلیت اتکای آن

این بخش از نظارت که به طور عمده از طریق حسابرس اعم از حسابرسان داخلی و مستقل انجام خواهد شد به قابلیت اتکای گزارش‌های مالی سازمان‌های بخش عمومی خواهد افزود که در نتیجه آن تصمیم‌های ذینفعان بر مبنای اطلاعات صحیح و قابل‌اتکا صورت می‌گیرد. حسابرسان داخلی نقش بسزایی در این بخش از نظارت و برقراری ارتباط با حسابرسان مستقل برای پاسخگویی دارند.

ارزیابی عملکرد است که اهمیت دارد. نظارت بر رعایت قوانین و مقررات هم مهم است، جدای از انطباق مصرف بر قوانین و درست بودن یا نبودن، مقرون‌به‌صرفه بودن یا نبودن و امکان صرفه‌جویی داشتن یا نداشتن. گاهی اعتبار در اختیار شماست که باید به بهترین وجه مصرف شود و گاهی مصرف منابع با توجه به قوانین است که با محدودیت همراه است. ارائه صورت‌حساب‌های مالی و قابلیت اتکای آن‌ها نیز مهم است.

اگر سه مطلب را کنار هم‌دیگر بگذاریم:

نظارت مالی در بودجه‌ای که بر مبنای عملکرد تحصیل می‌شود با بودجه‌ای که فارغ از ابتدای بر عملکرد حاصل می‌شود باهم متفاوت‌اند. نظارت مالی مبتنی بر عملکرد و نظارت مبتنی بر قوانین و مقررات باهم یکسان نیستند. وقتی نظارت بر مبنای قانون باشد فقط فرآیندها مدنظر قرار می‌گیرد ولی در نظارت مبتنی بر بودجه مبتنی بر عملکرد به فرآیندها اولویت نمی‌دهد، بلکه محصول در اولویت قرار دارد.

مدیریت نظارت مالی در خزانه در حال تحول است و ذی‌حسابان فعلی باید خود را با نظام بودجه مبتنی بر عملکرد وفق دهند تا در نظارت مالی جایگاه خود را حفظ نمایند. در این راستا اعتقاد داریم همان کاری که در شرکت‌های بازرگانی

و دولتی انجام می‌دهیم و صورت‌های مالی تهیه می‌شود، این اقدام باید در دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌های دولتی هم انجام شود.

اگر بودجه‌ریزی، مبتنی بر عملکرد اجرا شود، نظام نظارت مالی امور اقتصادی هم باید متحول شود و ذی‌حسابان باید بجای کنترل فرآیندها، به کسب ماحصل و نتیجه بپردازند و در جهت حسابرسی دولتی حرکت کنند و در نهایت بعد از انجام این مرحله به سمت تهیه ترازنامه دولت حرکت کنیم.

### مطالعات مقایسه تطبیقی صورت گرفته در معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور با ۸ کشور

نظام نظارت مالی ۸ کشور پیشرفته و در حال توسعه مورد بررسی قرار گرفت که نشان می‌دهد در کشورهای مورد مطالعه یکی از مهم‌ترین مراحل و فرایندهای نظام بودجه‌ریزی و مدیریت کلان مالی، نظارت و کنترل بودجه است. این نظارت و کنترل از نظر دستگاه اجرایی مستقل و از نظر قوه مجریه، داخلی (توسط نهادی زیر نظر قوه مجریه) و به‌طور مشخص توسط وزارت دارایی یا خزانه‌داری و در واحدی تخصصی تحت عنوان دفتر حسابرسی یا دفتر ملی حسابرسی یا دبیرخانه نظارت صورت می‌پذیرد.

به‌عبارت‌دیگر هرچند نظارت داخلی در دستگاه اجرایی توسط خود دستگاه اجرایی (هم به لحاظ سازمانی و ساختاری و هم به لحاظ مدیریتی) صورت می‌گیرد، اما نظارت خارجی (بیرونی) توسط مقامات و ساختارهای متعلق به یک دستگاه اصلی دولت و قوه مجریه یعنی وزارت دارایی و یا خزانه‌داری کشور اعمال می‌شود. در واقع به‌نوعی می‌توان گفت اغلب کشورها دارای یک نظام حسابرسی داخلی در سطح قوه مجریه می‌باشند که عمدتاً در حوزه عملکرد وزارت امور اقتصادی و یا خزانه‌داری کل تعریف شده‌اند.

### جدول خلاصه مطالعات تطبیقی صورت گرفته در معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور

ردیف	نام کشور	وضعیت کلی نظارت مالی
۱	برزیل	در این کشور حسابرسی داخلی توسط دایره جداگانه دیگری از وزارت دارایی انجام می‌شود. سیستم خزانه‌داری این کشور متکی به سیستم اطلاعات مدیریت پیشرفته می‌باشد. در نظام نظارت مالی آن، تأکید بر اعمال کنترل‌های سخت‌گیرانه است.
۲	فرانسه	سیستم خزانه‌داری بسیار گسترده‌ای با دفاتر در تمام مناطق و شهرداری‌ها دارد. کنترل تفصیلی پرداخت و تعهد را از طریق ناظران مالی مستقر در وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها انجام می‌دهند. در ارتباط با نظارت مالی بر شرکت‌های دولتی واحد ویژه‌ای در وزارت اقتصاد، دارایی و صنعت این شرکت‌ها را به‌دقت کنترل می‌کند.
۳	نروژ	واحد بودجه، کنترل پرداخت یا تعهد را بر عهده ندارد. وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها برای حفظ کنترل داخلی پاسخگو هستند.
۴	آفریقای جنوبی	حسابرسی داخلی توسط وزارتخانه‌های مربوطه انجام می‌شود و خزانه‌داری این کشور در سطح کلان به شکل نسبتاً قوی کنترل و نظارت می‌کند.

ردیف	نام کشور	وضعیت کلی نظارت مالی
۵	آمریکا	خزانه‌داری فدرال تمام پرداخت‌های دولت مرکزی را پوشش می‌دهد و سیستم کنترل‌ها در سطح کلان به شکل نسبتاً قوی وجود دارد.
۶	روسیه	دفاتر خزانه‌داری مرکزی، تمام درخواست‌های پرداخت با محدودیت‌های خاص هر دو دفاتر خزانه‌داری مرکزی و وزارتخانه‌ها را کنترل می‌کنند و هر دو این دفاتر حسابداری را انجام می‌دهند.
۷	بلغارستان	خزانه‌داری، حساب‌های مختلف را تلفیق و گزارش‌های مالی را منتشر می‌کند و کنترل‌ها در سطح کلان به شکل نسبتاً قوی وجود دارد.
۸	استرالیا	حسابرسی داخلی توسط وزارتخانه‌های مربوطه انجام می‌شود و خزانه‌داری این کشور در سطح کلان به شکل نسبتاً قوی کنترل و نظارت می‌کند.

نمایندگان صندوق بین‌المللی پول (IMF) در سفری که به ایران داشتند، از ما پرسیدند که آیا دولت ترازنامه دارد؟ دوستان استحضار دارند که تاکنون ترازنامه برای دولت تهیه نشده است. برای آن‌ها تعجب‌آور بود که ما بدون ترازنامه هستیم. البته، ما برای اولین بار با وجود اشکالات و نواقص زیاد ترازنامه برای دولت تهیه کردیم و نقایص آن نیز در گزارش عنوان گردیده است. ترازنامه دولت در بخش عمومی، میزان دارایی را نشان می‌دهد. باید توجه داشت که دولت به معنای اعم و به معنای حاکمیت کشور، هنوز از میزان دارایی خود اطلاع ندارد. ما به دنبال مولد دارایی‌های دولت هستیم و این که آیا از دارایی‌ها درست استفاده می‌کنیم؟

بر همین اساس، اگر نظام نظارت مالی بر مبنای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد شود باید نظام نظارت مالی هم به موازات آن تغییر کند.

### مدیریت هزینه

- مدیریت هزینه، نوعی حسابداری مدیریتی است که از طریق کاهش دادن احتمال افزایش بودجه، هزینه‌ها را پیش‌بینی می‌کند.
- مدیریت هزینه، به شناسایی، جمع‌آوری، طبقه‌بندی و اختصاص اطلاعاتی کمک می‌کند که در برنامه‌ریزی، کنترل و تصمیم‌گیری برای حفظ محدوده مطلوب هزینه‌ها استفاده می‌شوند.

مهم‌ترین مزیت مدیریت هزینه قبل از عملیاتی شدن برنامه‌ها و پروژه‌ها

- ممانعت از هدر رفتن بودجه و ارزیابی کمی هزینه‌ها در طی اجرای عملیات است.
- با استفاده از مدیریت هزینه، هزینه‌های پیش‌بینی نشده نیز به خوبی کنترل و مدیریت خواهند شد.

عوامل مؤثر بر مدیریت هزینه شامل:

- رشد تکنولوژی اطلاعات
- رقابت‌های داخلی کلی و جهانی
- رشد بخش‌های تولیدی و خدماتی

در خصوص چگونگی مدیریت بر هزینه اعتقاد بر نظارت مالی به مفهوم اعم و فراتر از وظایف و جایگاه ذی‌حساب‌ها در دستگاه‌های اجرایی، تهیه صورت‌حساب‌های مالی و بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد است که چنانچه این سه موضوع در کنار یکدیگر قرار گیرند، در این صورت می‌توانیم بگوییم چگونه بر مصارف خود مدیریت می‌کنیم.

البته در شرایطی که ۹۰ درصد بودجه، حقوق و مزایای کارکنان است مدیریت و نظارت مالی چه معنایی دارد؟ وقتی ۸۰ تا ۹۰ درصد منابع صندوق بازنشستگی از منابع دولت پرداخت می‌شود چه کاری می‌توانیم انجام دهیم؟ بودجه عمومی دولت هم بر همین منوال است که شاید مدیریت‌پذیر به نظر نرسد، مگر می‌توانیم به کارکنان و بازنشستگان حقوق ندهیم.

معتقدیم که نظام بودجه کشور را باید با تهیه صورت‌های مالی کشور، نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و نظارت مالی (فراتر از انطباق بر قوانین و مقررات مالی)، منطبق بر نظام "محصول و نتیجه محور" برگردانیم.

### مزایای مدیریت هزینه قبل از اجرای بودجه

- یکی از دلایل بررسی مدیریت هزینه قبل از شروع هر پروژه یا عملیات، جلوگیری از هرگونه اختصاص بودجه و هزینه بیش‌ازحد، کاهش هزینه‌ها و یا کم کردن پیش‌بینی هزینه‌هاست.
  - معمولاً پروژه‌ای که کاملاً مشخص باشد، به تسهیل مدیریت هزینه‌ها کمک کرده و پروژه را برای ذینفعان سودآور می‌کند.
  - علاوه بر این، از طریق مدیریت هزینه، می‌توان به بررسی هزینه‌های غیرمنتظره نیز پرداخت.
  - برخی از سازمان‌ها از برنامه‌های مدیریت هزینه برای پروژه‌ها و طرح‌های خاص یا مدل کلی کسب‌وکار استفاده می‌کنند زیرا فقدان مدیریت هزینه می‌تواند تا حد زیادی سود و فرآیندهای کسب‌وکار را تحت تأثیر قرار دهد.
- نقش مهندسی ارزش در مدیریت هزینه‌ها در شرایط کنونی در حد یک عنوان است. ما معتقدیم در وضعیت فعلی از مهندسی ارزش که در طرح‌های عمرانی بکار می‌رود می‌توانیم در مدیریت هزینه‌ها استفاده کنیم.

### مهندسی ارزش در مدیریت هزینه‌ها

هدف مهندسی ارزش از میان برداشتن یا اصطلاحاً هر عاملی است که موجب تحمیل هزینه‌های غیرضروری می‌شود، بی‌آنکه آسیبی به کارکردهای اصلی و اساسی سیستم وارد آید. دستور کار مهندسی ارزش، بهبود مداوم طراحی و اجرا است و صرفاً برنامه‌ای برای کاهش هزینه‌ها نیست، بلکه روشی برای حداکثر نمودن ارزش طرح‌ها می‌باشد، زیرا در بعضی موارد، کارفرما خواستار سهولت بهره‌برداری و کاهش هزینه‌ها به قیمت افزایش هزینه‌های مطالعاتی، طراحی و ساخت است. مهندسی ارزش مجموعه تکنیک‌های نظام‌مند و کاربردی است که برای تشخیص کارکرد یک محصول/خدمت و تولید و انجام آن کارکردها با حداقل هزینه می‌باشد.

بحث‌های متعددی در ارتباط با مدیریت هزینه‌ها مطرح شد. باید ساختار درست با امکان پایش درست و تنظیم بودجه سنواتی از ابتدا در دولت داشته باشیم، بعد بخواهیم بر مصرف آن مدیریت کنیم.

### اهم نقش نظارت مالی در مدیریت هزینه‌های بودجه عمومی کشور

همان‌طور که از تعاریف ارائه شده از مفهوم نظارت مالی و مدیریت هزینه مشخص است، نظارت مالی سیستماتیک، هوشمند و خلاق در مدیریت هزینه‌های بودجه عمومی کشور می‌تواند نقش‌آفرین بوده و آثار بسیاری در ارتقاء عملکرد و پاسخگویی، شفافیت، بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی و تحقق اهداف برنامه‌ریزی شده داشته باشد.

اهم محورهای آن عبارت‌اند از:

- ایجاد ساختار و نظام شفاف برای تولید اطلاعات مالی در حوزه مدیریت هزینه‌های بودجه عمومی کشور.
  - تکمیل چرخه رشد و تعالی عملکرد مالی در حوزه بودجه عمومی کشور.
  - ایجاد امکان پایش و رصد مستمر حین خرج در حوزه عملکرد مدیریت هزینه‌های بودجه عمومی دولت.
  - ارتقاء و بهبود تصمیم‌گیری‌ها و خطمشی‌گذاری در حوزه مدیریت هزینه‌های بودجه عمومی.
  - تنظیم بودجه سنواتی کل کشور مبتنی بر داده و اطلاعات مالی به‌روز، قابل‌اتکا و واقعی.
  - رصد و ارائه گزارش از روند تحقق اهداف و اجرای برنامه‌های پیش‌بینی‌شده در قالب بودجه‌های مصوب.
  - تحقق مسئولیت پاسخگویی در تمام سطوح سازمانی و ذینفعان.
  - کمک سیستم نظارت مالی هوشمند به ارتقاء عملکرد مدیریت هزینه‌های بودجه عمومی در قالب زنجیره ارزش.
  - نظارت مالی زمینه‌ساز ایجاد قابلیت کنترل، ارزیابی (داخلی) و مدیریت هزینه‌های بودجه عمومی در چارچوب قوانین و مقررات و در راستای تحقق اهداف کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت دولت و سازمان‌ها می‌باشد.
  - نظارت مالی امکان استقرار یک نظام یکپارچه در حوزه مدیریت هزینه‌های بودجه عمومی کشور را فراهم کرده و به ارتقاء و بهبود مستمر آن کمک می‌کند.
  - نظارت مالی آینده‌نگر با نگاه فرابخشی به راهبری مدیریت هزینه بودجه عمومی کشور در راستای اهداف پیش‌بینی شده، کمک می‌کند.
  - نظارت مالی به مدیریت هزینه‌ها در قالب برنامه‌ها و اهداف اولویت‌دار کمک می‌کند و در بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد با رویکرد حداقل هزینه عمل می‌کند.
  - نظارت مالی با مدیریت هزینه‌های بودجه عمومی کشور تلاش برای تحقق اهداف پیش‌بینی‌شده در بودجه سنواتی با برنامه‌های پنج‌ساله، اسناد بالادستی، سیاست‌های توسعه‌ای و راهبردی دارد.
- و در نهایت می‌خواهیم بگوییم که طراحی و استقرار یک نظام هوشمند و تحول‌گرا در حوزه نظارت مالی برای مدیریت هزینه‌های بودجه عمومی کشور مطمئناً می‌تواند تضمین‌کننده و ابزاری برای تحقق اهداف و اسناد بالادستی در کشور و محوری برای پیشرفت و پیشبرد برنامه‌های استراتژیک و نگاهی به آینده باشد. اگر این کار را انجام دهیم و مواردی که ذکر شد و نگاهی که به آن پرداختیم عملیاتی بشود می‌توانیم در عین حالی که مصرف می‌کنیم درست مصرف کنیم و

در عین اینکه هزینه می‌کنیم رعایت صرف و صلاح اقتصادی را داشته باشیم، کیفیت داشته باشیم و ضمناً قوانین و مقررات را رعایت کنیم. من معتقدم باید این مواردی را که گفتیم ضمن رعایت قوانین و مقررات داشته باشیم تا به بحث مالی صحیح و درست برسیم و سیستم کنترل داخلی انجام شود. بسیاری از نظام‌های مالی و نظارتی را قبل از این که وزارت امور اقتصادی و دارایی به آن بپردازد باید در داخل دستگاه تحت عنوان نظارت داخلی به آن پرداخته شود. می‌توانیم در سیستم‌های کنترل و مدیریت بهبود ایجاد کنیم تا به استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد کمک کند. طبیعتاً بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد نظارت مالی خاص خودش را هم بر منابع و هم بر مصارف خواهد داشت.

### نتیجه‌گیری

طراحی و استقرار یک نظام هوشمند و تحول‌گرا در حوزه نظارت مالی برای مدیریت هزینه‌های بودجه عمومی کشور می‌تواند تضمین‌کننده و ابزاری برای تحقق اهداف و اسناد بالادستی در کشور بوده و محوری برای پیشبرد برنامه‌های استراتژیک و نگاه به آینده مطلوب باشد.

برخی از آثار نظارت مالی در مدیریت هزینه‌های بودجه عمومی کشور عبارت‌اند از:

- رعایت صرفه و صلاح اقتصادی در انجام معاملات و هزینه کردهای دولت
- افزایش کیفیت و قابلیت اتکا اطلاعات مالی
- نظارت بر رعایت قوانین و مقررات مالی و محاسباتی
- نظارت مالی بودجه‌ای
- نظارت بر حسن اجرای سیستم‌های کنترل داخلی در دستگاه اجرایی
- کنترل مخارج دولت و افزایش کیفیت خدمات
- بهبود در سیستم‌های برنامه‌ریزی، کنترل و مدیریت اثربخش منابع و تخصیص اعتبارات دولت
- محاسبه بهای تمام‌شده فعالیت‌ها و خدمات و کمک به استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد





**موضوع: بررسی تأثیر ساختار دولت‌ها بر کاهش هزینه‌ها**

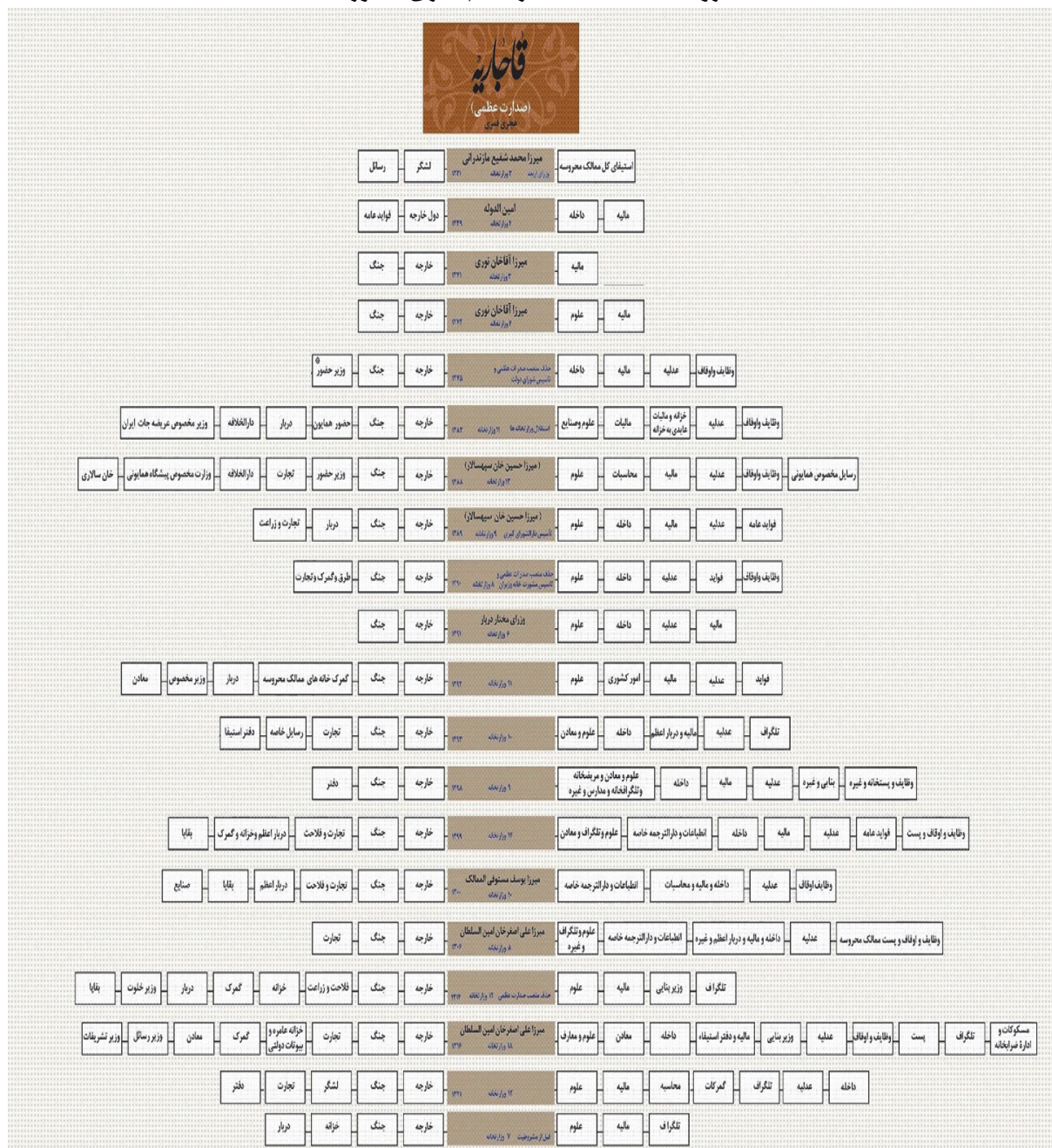
**مشروح سخنرانی**

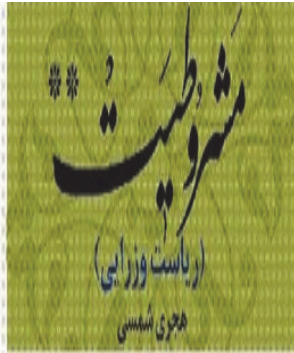
امیدوارم در این فرصت بتوانیم بخشی از مسائلی که در نظام اداری کشور داریم به همراه ارتباطش با بودجه را بیان کنیم و ببینیم چه راهکارهایی وجود دارد؛ و این که اگر نمی‌توانیم آن را کاملاً اصلاح کنیم، حداقل بتوانیم آن را مدیریت کنیم. این نشست‌ها که با زمان و هزینه کم و طرح مطالب اساسی و اصل مطلب با استفاده از صاحب‌نظران انجام می‌شود، می‌تواند برکات زیادی داشته باشد. ما تجارب خوبی از این نشست‌ها داشته‌ایم. امیدواریم ادامه کار بتواند نتایج بیشتری در بر داشته باشد.

**نظام اداری بی‌هیچ تردیدی مهم‌ترین مؤلفه پیشرفت و توسعه جامعه است.**

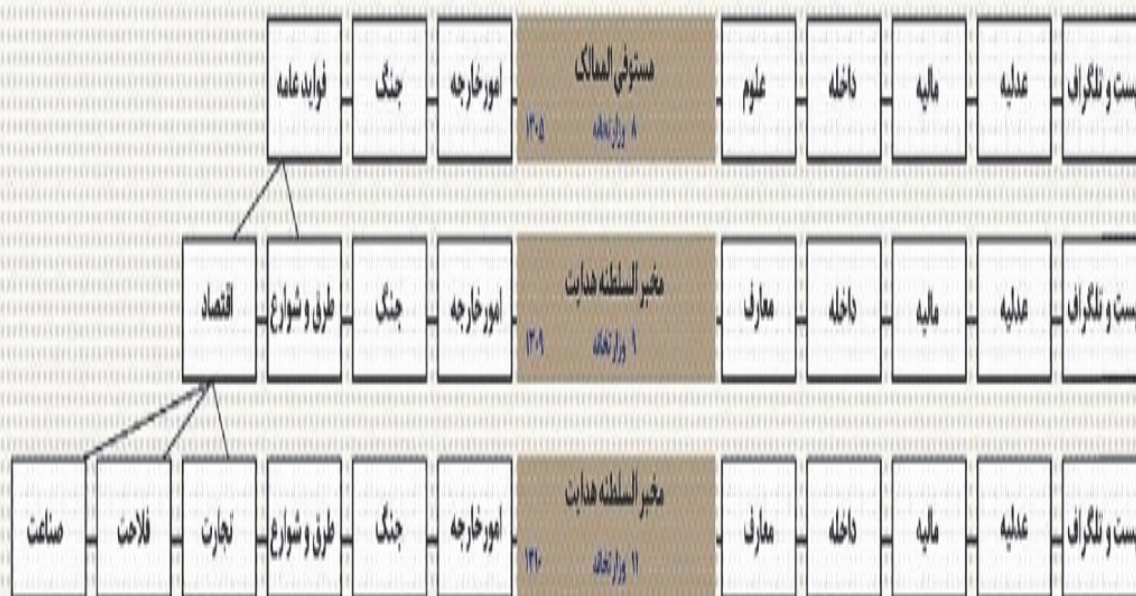
نظام اداری به دلیل ارتباط مستقیم و رو در رو با آحاد و لایه‌های مختلف اجتماع از اهمیت و اعتبار خاصی برخوردار می‌باشد و به دلیل اینکه حجم عظیمی از خدمات دولت از طریق کانال‌ها و بخش‌های مختلف دولتی به دست شهروندان می‌رسد لذا برخورداری از یک نظام اداری منسجم؛ کارآمد؛ شفاف و پاسخگو همواره از دغدغه‌های دولتمردان و سیاست‌گذاران هر جامعه‌ای محسوب می‌گردد.

### روند اصلاحات ساختار نظام اداری کشور





معدن و طرق و شوارع	تجارت	لشکر	امور خارجه	میرزا نصر الله مشیر الدوله ۸ وزارتخانه ۱۳۸۵	علوم	داخله	مالیه	عدلیه		
فوائد عامه	تجارت	جنگ	امور خارجه	سلطانعلی وزیر افخم ۸ وزارتخانه ۱۳۸۶	علوم	داخله	مالیه	عدلیه		
فوائد عامه	تجارت	جنگ	امور خارجه	احمد مشیر السلطنه ۹ وزارتخانه ۱۳۸۷	علوم	داخله	مالیه	عدلیه	پست و تلگراف	
		جنگ	امور خارجه	عبدالمجید میرزا عین الدوله ۷ وزارتخانه ۱۳۹۱	معارف و اوقاف و صنایع	داخله	مالیه	عدلیه	فوائد عامه و تجارت و پست و تلگراف	
فوائد عامه	تجارت	جنگ	امور خارجه	سید ثنیه‌الدین طباطبایی ۱۰ وزارتخانه ۱۳۹۹	علوم	داخله	مالیه	عدلیه	پست و تلگراف	صغیه



### پنج کتابی دوم (بخش زونری) حجری شمسی

پیشه و هنر	کشاورزی	کشاورزی	بازرگانی	راه	جنگ	امور خارجه	محمد علی فروغی ۱۲۳۰ ۱۰۲۶	فرهنگ	کشور	دارایی	دانشگری	پست و تلگراف	بهداری
	کشاورزی	کشاورزی	بازرگانی و پیشه و هنر	راه	جنگ	امور خارجه	محمد علی فروغی ۱۲۳۰ ۱۰۲۶	فرهنگ	کشور	دارایی	دانشگری	پست و تلگراف	بهداری
	کشاورزی	کشاورزی	بازرگانی و پیشه و هنر	راه	جنگ	امور خارجه	احمد نوار اسفندیه ۱۲۳۰ ۱۰۲۶	فرهنگ	کشور	دارایی	دانشگری	پست و تلگراف	بهداری
	کشاورزی	کشاورزی	بازرگانی	راه	جنگ	امور خارجه	احمد نوار اسفندیه ۱۲۳۰ ۱۰۲۶	فرهنگ	کشور	دارایی	دانشگری	پست و تلگراف	کار
	کشاورزی	کشاورزی	اقتصاد ملی	راه	جنگ	امور خارجه	ابراهیم حکیم انبلیک ۱۲۳۰ ۱۰۲۶	فرهنگ	کشور	دارایی	دانشگری	پست و تلگراف	کار
	کشاورزی	کشاورزی	اقتصاد ملی	راه	دفاع ملی	امور خارجه	محمد مصدق ۱۲۳۰ ۱۰۲۶	فرهنگ	کشور	دارایی	دانشگری	پست و تلگراف	بهداری
گسارت انحصارات	کشاورزی	کشاورزی	بازرگانی	راه	جنگ	امور خارجه	فضل الله زاهدی ۱۲۳۰ ۱۰۲۶	فرهنگ	کشور	دارایی	دانشگری	پست و تلگراف	بهداری
صنایع و معادن	کشاورزی	کشاورزی	بازرگانی	راه	جنگ	امور خارجه	مؤنچهر ایمان ۱۲۳۰ ۱۰۲۶	فرهنگ	کشور	دارایی	دانشگری	پست و تلگراف	کار
انحصارات	کشاورزی	کشاورزی	بازرگانی	راه	جنگ	امور خارجه	علی اسین ۱۲۳۰ ۱۰۲۶	فرهنگ	کشور	دارایی	دانشگری	پست و تلگراف	بهداری
آب و برق	کشاورزی	کشاورزی	اقتصاد	راه	جنگ	امور خارجه	امیر اسدالله علم ۱۲۳۰ ۱۰۲۶	فرهنگ	کشور	دارایی	دانشگری	پست و تلگراف	بهداری
	کشاورزی	کشاورزی	اقتصاد	راه	جنگ	امور خارجه	حسینی منصور ۱۲۳۰ ۱۰۲۶	فرهنگ و پرورش	کشور	دارایی	دانشگری	پست و تلگراف	اطلاعات
آب و برق	کشاورزی	کشاورزی	اقتصاد	راه	جنگ	امور خارجه	امیر عباس هوندا ۱۲۳۰ ۱۰۲۶	فرهنگ و پرورش	کشور	دارایی	دانشگری	پست و تلگراف	فرهنگ و هنر
آب و برق	کشاورزی	کشاورزی	اقتصاد	راه	جنگ	امور خارجه	امیر عباس هوندا ۱۲۳۰ ۱۰۲۶	فرهنگ و پرورش	کشور	دارایی	دانشگری	پست و تلگراف	فرهنگ و هنر
آب و برق	کشاورزی	کشاورزی	اقتصاد	راه	جنگ	امور خارجه	امیر عباس هوندا ۱۲۳۰ ۱۰۲۶	فرهنگ و پرورش	کشور	دارایی	دانشگری	پست و تلگراف	اطلاعات
آب و برق	کشاورزی	کشاورزی	اقتصاد	راه	جنگ	امور خارجه	امیر عباس هوندا ۱۲۳۰ ۱۰۲۶	فرهنگ و پرورش	کشور	دارایی	دانشگری	پست و تلگراف	اطلاعات
امور روستایی	کشاورزی	کشاورزی	بازرگانی	راه و ترابری	جنگ	امور خارجه	امیر عباس هوندا ۱۲۳۰ ۱۰۲۶	فرهنگ و پرورش	کشور	اقتصاد و دارایی	دانشگری	پست و تلگراف	اطلاعات و چهارگونی
صنایع و معادن	کشاورزی	کشاورزی	بازرگانی	راه	جنگ	امور خارجه	امیر عباس هوندا ۱۲۳۰ ۱۰۲۶	فرهنگ و پرورش	کشور	اقتصاد و دارایی	دانشگری	پست و تلگراف	بهداری



نظام اداری کشور به عنوان زیر نظام سیاسی، تأثیرگذارترین آثار را دارد. این زیر نظام یا به عنوان تسهیل‌گر بزرگ و یا به عنوان مانع، در هر دو حالت در نظام سیاسی و اداری باید وجود داشته باشد و بسیار تأثیرگذار هم هست. البته بخشی از عملکرد این نظام ناشی از مسائل سیاست‌گذاری‌های عمومی و اقتصادی است و بخشی هم متأثر از نوع بودجه‌ریزی و سیاست‌های بودجه‌ای است.

طبق نمودارهای ساختارهای سازمانی دوران‌های مختلف، در روند اصلاح ساختار اداری کشور از ابتدای شکل‌گیری دولت و معنی یافتن تشکیلات چه در دوران قاجار، چه دوران پهلوی‌ها و نیز دوران انقلاب اسلامی تفاوت زیادی را ملاحظه نمی‌کنید. آنچه قابل ذکر است آنکه، تعداد وزارتخانه‌ها در قبل و بعد از انقلاب تاکنون از نظر تعداد تفاوت چشمگیری نداشته‌اند مشکل اصلی گسترش ساختار اداری متناسب با گسترش تقسیمات کشوری و نوع دخالت دولت در تولید و ارائه خدمات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و... است. مثلاً حوزه گسترش تشکیلات متأثر از تقسیمات کشوری می‌باشد.

#### تعداد شهرستان‌های کشور

۱۵۶ شهرستان در سال ۱۳۵۵

۳۳۶ شهرستان در سال ۱۳۸۵

۳۹۷ شهرستان در سال ۱۳۹۰

۴۲۹ شهرستان در سال ۱۳۹۷

\* به هر شهرستان به طور متوسط ۱۲۰۰ پست سازمانی تخصیص می‌یابد.

\* نکته دیگر آنکه در برخی از دستگاه‌های اجرایی حتی گسترش ساختار اداری افزون بر تقسیمات کشوری انجام شده است به نحوی که برای مثال در آموزش و پرورش تعداد (مناطق) با واحدهای اداری و پشتیبانی در ۷۳۰ منطقه می‌باشد. وزارتخانه‌ها در حکومت قاجاریه ابتدا ۴ عدد بوده‌اند که بعداً در مشروطه به ۱۰ عدد رسیده و حداکثر در پیش از انقلاب اسلامی به ۲۰ عدد و پس از انقلاب به ۲۴ عدد افزایش یافته و در حال حاضر ۱۸ وزارتخانه داریم. ارائه این نکته از این نظر مهم است که دریابیم با کوچک و بزرگ شدن وزارتخانه‌ها، دولت تغییر چندانی نمی‌کند. ولی مؤلفه‌ها و شاخص‌های دیگری وجود دارد که هم از نظر قانون‌گذار و نیز از نظر دولت و مدیریت ستادی کشور مثل سازمان برنامه و بودجه و سازمان اداری و استخدامی کشور وجود دارد که بدون مدیریت شدن در قالب سیاست‌ها و استانداردهای مدیریتی از دست خارج شده و دولت بزرگ شده است.

#### تبعیت گسترش تشکیلاتی از تقسیمات کشوری

بر اساس ماده ۴ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، شهر محلی است با حدود قانونی که در محدوده جغرافیایی بخش واقع شده و از نظر بافت ساختمانی، اشتغال و سایر عوامل، دارای سیمایی با ویژگی‌های خاص خود بوده

به طوری که اکثریت ساکنان دائمی آن در مشاغل کسب، تجارت، صنعت، کشاورزی، خدمات و فعالیت‌های اداری اشتغال داشته و در زمینه خدمات شهری از خودکفایی نسبی برخوردار و کانون مبادلات اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی حوزه جذب و نفوذ پیرامون خود بوده و حداقل دارای ده هزار نفر جمعیت باشد.

تبصره ۱- تعیین محدوده شهری به پیشنهاد شورای شهر و تصویب وزارتین کشور و مسکن و شهرسازی خواهد بود.

عدم رعایت محدودیت جمعیت عنوان شده در قانون و اجرای تبصره آن منجر به مشکلات ذیل می‌شود:

✓ ایجاد مشکلات معیشتی و اقتصادی برای مردم شهرهای جدید (شهرهای جدید اکثراً قسمت‌هایی از شهرهای بزرگ‌تر می‌باشند)

### اعمال هزینه‌های سنگین به دولت

هرچند تعدادی وزارتخانه را در هم ادغام و بسط دهیم باعث کوچک‌تر یا بزرگ‌تر شدن دولت می‌شود و با این رویه بعضاً اصلاح ساختار دولت در سطح کلان و برای انجام مأموریت‌های اولویت‌دار فراهم می‌شود. لکن گسترش تشکیلاتی در کشور حاصل یک سری مؤلفه‌های دیگر و نیز استراتژی‌ها و سیاست‌ها و حتی تصمیمات و اقدامات متأثر از شرایط خاص سیاسی، اجتماعی و فشارهای محلی است که به طور اصولی مدیریت نمی‌شود و نتیجه آن توسعه غیرمنطقی و یا غیر ضرور سازمان اجرایی کشور در سطوح ملی و محلی می‌شود؛ که همین امر ایجاد و عملیاتی شدن ساختارها از همان ابتدای کار اصلاح ساختار اداری را بسیار سخت کرده و هرگونه تصمیم اصلاحی در جهت کوچک‌سازی و باز سازمان‌دهی به دلایل مختلف با مقاومت مواجه می‌شود. بطوریکه در قبل و بعد از انقلاب اسلامی صاحب‌نظرانی که در این حوزه وارد شده و می‌خواستند اصلاح و تحولی در ساختار اداری و مدیریتی کشور داشته باشند تقریباً ناموفق بوده‌اند. چون از ابتدای کار، نقشه راهی متناسب با توسعه کشور و توسعه دولت نداشته‌اند.

### ساختار نظام اداری کشور

تعداد	نوع دستگاه
۱۸	وزارتخانه
۹۱۱	مؤسسات دولتی (سازمان‌ها، مؤسسات، دانشگاه‌ها و ...)
۷۷۹	شرکت‌های دولتی
۱۲۸۲	نهادهای عمومی غیردولتی (شهرداری‌ها، قانون فهرست نهادها)
۵۹۵	مؤسسات و شرکت‌های تحت پوشش نهادهای عمومی غیردولتی
۳،۶۰۵	جمع



عمدتاً دولت‌ها بر اساس نیازهایی که خودش تشخیص داده، مؤسسات، وزارتخانه‌ها و دستگاه‌هایی را متأسفانه با توجه به مراجع پراکنده تصمیم‌گیری ایجاد کرده و هنوز هم این رویه ادامه دارد. لذا هنوز هم موفق به اصلاح ساختار اداری کشور در جهت متناسب‌سازی آن با نیازها و امکانات واقعی کشور نشده‌ایم. بسیاری اوقات از یک شورایی یا مرجع دیگری، تصمیمی مبنی بر ایجاد واحد سازمانی یا مرکزی می‌گیرند و منابع موردنیاز اداره آن را به طریق قانونی یا شبه قانونی تأمین کرده و شروع بکار می‌نمایند که بعد از آن نمی‌توان کاری کرد یا جلوی این اقدامات را گرفت، زیرا تبعات سیاسی و اجتماعی این تصمیمات اجازه بازگشت را نمی‌دهد، مانند تأسیس مؤسسات آموزش عالی در سال‌های گذشته. این موضوع از این جهت مهم است که بدانیم ساختار دولت صرفاً وزارتخانه و خود دولت و دستگاه‌های اصلی کشور نیست بلکه بدنه و گستره دولت در اقصی نقاط کشور توزیع می‌شود.

#### ساختار نظام اداری کشور

تعداد	عناوین
۸۷۴	مقامات و هم‌تراز آنان تا سطح معاون وزیر
۱۴۵،۱۹۹	مدیران ستادی و استانی تا سطح رئیس اداره
۲۹۶،۳۳۶	مدیران واحدهای عملیاتی
۴۴۲،۴۰۹	جمع

\* آمار مدیران شرکت‌ها، نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی در این جدول منظور نشده است.

یکی از مؤلفه‌های توسعه و گسترش ساختار دولت، در واقع تقسیمات کشوری است. در کشور ما به‌موجب قانون باید تشکیلات اداری و ساختاری دولت از قانون تقسیمات کشوری تبعیت کند؛ بنابراین در هر جا که شهرستان تشکیل شود بدون این که بدانیم یا بررسی شود که ساختار اداری نیاز دارد یا نه و بدون آنکه از جایی مجوز بگیرند واحدهای اداری را ایجاد می‌نمایند و بودجه آن‌هم از طرف سازمان برنامه‌بودجه کشور تأمین می‌شود و در شرایطی که اعتبار موردنیاز تأمین نشود از طریق تعهدات محلی، افراد مشغول بکار می‌شوند که مجموع این اقدامات، دستگاه‌ها و دولت را با عمل انجام شده مواجه می‌کند.

در بررسی که در سال گذشته برای اداره واحدهای اداری شهرستان‌ها و استان‌ها برای برنامه‌ریزی استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد انجام شده است به اطلاعات قابل اتکایی در این خصوص دست‌یافته‌ایم که بعضاً بدین شرح است.

## هزینه تمام‌شده هر واحد مجری (استان)

✓ بالاترین میانگین هزینه تمام‌شده هر واحد مجری

ردیف	استان	میانگین قیمت تمام شده هر واحد مجری
۱	قم	۳۴,۵۳۸,۳۵۸,۴۲۶
۲	تهران	۲۳,۰۴۵,۱۵۲,۷۶۲
۳	مازندران	۲۱,۵۸۸,۰۶۸,۰۳۲

✓ پایین‌ترین میانگین هزینه تمام‌شده هر واحد مجری

ردیف	استان	میانگین هزینه تمام شده هر واحد مجری
۱	خراسان جنوبی	۱۱,۴۰۳,۶۷۱,۴۱۱
۲	مرکزی	۱۱,۵۸۷,۰۹۷,۰۹۴
۳	سیستان و بلوچستان / چهارمحال و بختیاری	۱۱,۸۱۲,۶۵۱,۰۷۶

در کشور در سال ۱۳۵۵ تعداد ۱۵۶ شهرستان و در سال ۱۳۸۵ تعداد ۳۸۶ و در سال ۱۳۹۰ تعداد ۳۹۷ و در سال ۱۳۹۷ تعداد ۴۳۰ شهرستان داشته‌ایم. این ارقام بدون آموزش و پرورش، بهداشت و درمان است. با ایجاد هر شهرستان به طور متوسط تعداد ۱۲۰۰ پست ایجاد می‌شود. بدون آن که نیازسنجی شود و به طور متوسط ۴۰ تا ۴۵ ساختمان جدید دولتی ایجاد می‌شود. به طور متوسط برای هر کارمند حداقل ۱۰ مترمربع فضای اداری نیاز هست، همچنین شبکه‌های کامپیوتری، تجهیزات فناوری و اداری نیاز دارند؛ و همه این موارد نیاز به صرف هزینه دارند. این موارد به این دلیل است که ما بدون بررسی و نیازسنجی واقعی به واحدهای سازمانی صرفاً از قانون تقسیمات کشوری تبعیت می‌کنیم.

## هزینه تمام‌شده هر واحد مجری (دستگاه)

✓ بالاترین میانگین قیمت تمام‌شده هر واحد مجری

ردیف	دستگاه	میانگین هزینه تمام شده هر واحد مجری
۱	اداره کل امور اقتصادی و دارایی	۷۳,۵۲۳,۰۷۹,۵۱۶
۲	اداره کل زندانها و اقدامات تأمینی و تربیتی	۴۲,۷۸۱,۵۴۶,۲۱۷
۳	اداره کل جهاد کشاورزی	۴۰,۶۰۴,۷۴۷,۴۲۹

؛

پایین ترین میانگین قیمت تمام‌شده هر واحد مجری

ردیف	دستگاه	میانگین هزینه تمام شده هر واحد مجری
۱	اداره کل هواشناسی	۳,۰۲۵,۲۴۸,۴۶۷
۲	اداره کل اوقاف و امور خیریه	۳,۱۲۱,۱۰۷,۲۶۴
۳	مدیریت امور عشایر	۳,۹۰۶,۳۵۷,۲۱۹

برخی از دستگاه‌ها مثل آموزش و پرورش که نه تنها از تقسیمات کشوری تبعیت نمی‌کنند بلکه بسیار فراتر از آن سازمان‌دهی شده‌اند لذا برای همین تعداد شهرستان، تعداد ۷۳۰ تشکیلات اداری منطقه‌ای دارند. طبق اظهارات برخی از مقامات آموزش و پرورش تعداد دانش آموزان ۲۷۰ منطقه از این ۷۳۰ منطقه آموزش و پرورش، از تعداد دانش آموزان یک مدرسه بزرگ تهران کمتر هستند. این اقدامات و نوع تقسیم‌کار در دستگاه‌ها هزینه‌های پرسنلی، اداری، فناوری، فضا و ساختمان‌های اداری، ایاب و ذهاب، ماشین‌آلات و نگهداری و ساخت‌وسازهای جانبی را ایجاد کرده است. توجه شود که برای دانش آموزان منطقه که خدمات گیرندگان اصلی هستند بسیار کمتر از استانداردهای خود آموزش و پرورش هزینه می‌شود ولی با این حال این تشکیلات برای آن‌ها ایجاد شده است.

## جدول نسبت هزینه‌های واحدهای مجری به پشتیبانی

✓ بیشترین میزان پشتیبانی به تفکیک استان

ردیف	استان	پشتیبانی	عملیاتی
۱	گیلان	%۴۹	%۵۱
۲	کهگیلویه و بویراحمد	%۴۸	%۵۲
۳	چهارمحال و بختیاری / خراسان جنوبی	%۴۶	%۵۴

✓ کمترین میزان پشتیبانی به تفکیک استان

ردیف	استان	پشتیبانی	عملیاتی
۱	گلستان	%۳۳	%۶۷
۲	آذربایجان غربی	%۳۵	%۶۵
۳	خراسان رضوی	%۳۶	%۶۴

## جدول نسبت هزینه‌های واحدهای مجری به پشتیبانی

✓ بیشترین میزان پشتیبانی به تفکیک دستگاه

ردیف	دستگاه	پشتیبانی	عملیاتی
۱	حوزه هنری سازمان تبلیغات اسلامی	%۶۲	%۲۸
۲	اداره کل ورزش و جوانان	%۶۰	%۴۰
۳	اداره کل تبلیغات اسلامی	%۵۹	%۴۱

✓ کمترین میزان پشتیبانی به تفکیک دستگاه

ردیف	دستگاه	پشتیبانی	عملیاتی
۱	اداره کل زندان‌ها	%۲۰	%۸۰
۲	اداره کل هواشناسی	%۲۳	%۷۷
۳	اداره کل پزشکی قانونی	%۲۶	%۷۴

باید توجه داشت که نهادهای عمومی نیز که از بودجه عمومی کشور اداره می‌شوند در این زمینه مشابه و بعضاً گسترده‌تر عمل می‌کنند، مثل کمیته امداد که حدود ۷۰۰ مدیریت و اداره در شهرستان‌ها و بخش‌ها و شهرهای کشور دارند. لذا این یکی از معضلات اصلی در حوزه سازمان‌دهی تمامی دستگاه‌های بخش عمومی کشور است که توسعه تشکیلات آن‌ها موجب افزایش هزینه‌های عمومی در کشور می‌شود. البته همه عزیزان مطلع هستند که این امر علاوه بر موازی کاری‌ها و هم پوشانی‌هایی است که در خصوص تقسیم کار ملی در سطح ستادی و اجرایی و تعداد دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و عمومی وجود دارد.

## جدول هزینه تمام‌شده هر پرسنل (استان)

✓ بیشترین میزان هزینه

هزینه تمام شده هر پرسنل	استان	ردیف
۴۳۵,۲۱۸,۴۷۹	استان سیستان و بلوچستان	۱
۴۳۰,۲۲۲,۱۴۴	استان خوزستان	۲
۳۲۶,۲۰۳,۳۳۲	استان خراسان رضوی	۳

✓ کمترین میزان هزینه

هزینه تمام شده هر پرسنل	استان	ردیف
۱۴۹,۲۴۲,۱۹۷	اردبیل	۱
۱۶۵,۶۷۷,۸۶۳	تهران	۲
۲۰۹,۶۵۳,۷۵۴	البرز	۳

## جدول هزینه تمام‌شده هر پرسنل (دستگاه)

✓ بیشترین میزان هزینه

هزینه تمام شده هر پرسنل	دستگاه	ردیف
۵۶۷,۴۶۵,۸۶۹	استانداری	۱
۵۱۱,۸۹۱,۸۴۷	اداره کل انتقال خون	۲
۴۷۱,۴۰۴,۳۲۹	اداره کل تبلیغات اسلامی	۳
۴۶۳,۹۹۵,۷۶۳	سازمان استاندارد ایران	۴

✓ کمترین میزان هزینه

هزینه تمام شده هر پرسنل	دستگاه	ردیف
۱۰۲,۵۰۹,۹۹۰	سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری	۱
۱۱۳,۱۹۷,۳۰۴	اداره کل دامپزشکی	۲

نسبت هزینه‌های پشتیبانی به هزینه‌های اصلی نیز در شهرستان‌ها بیشتر است. همچنین هزینه پرسنلی و تمام‌شده خدمات در شهرستان‌های مناطق محروم بیشتر می‌باشد.

هزینه‌های پشتیبانی دستگاه‌ها نیز نشان می‌دهد که دستگاه برای انجام وظایف اداری خود منابع لازم را ندارند. در واقع، کارکنان حقوق می‌گیرند که در محل کار باشند. در برخی دستگاه‌های فرهنگی شهرستان‌های کوچک برای مثال در ماه ۲ میلیون تومان بودجه برای کل عملیات فرهنگی دارند، ولی ماهی ۱,۵ میلیون تومان بودجه اداری و پرسنلی دارند که باید به عنوان هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر برای حقوق کارکنان و نگهداری واحد مربوط هزینه نمایند.

تحقیقی که سازمان برنامه و بودجه استان تهران با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور و سازمان اداری و استخدامی انجام داده، نشان می‌دهد که هرچه شهرستان کوچک‌تر می‌شود هزینه پشتیبانی آن بیشتر می‌شود؛ یعنی ۶۰ تا ۶۵٪ هزینه‌ها پشتیبانی است.

#### جدول آمار تعداد واحدهای مجری دستگاه‌ها

نام دستگاه	تعداد	نام دستگاه	تعداد
اداره کل استاندارد	۷۴	اداره کل شیلات	۱۳۴
اداره کل امور اقتصادی و دارایی	۳۱	اداره کل صنعت، معدن و تجارت	۴۱۷
اداره کل انتقال خون	۱۲۶	اداره کل فرهنگ و ارشاد اسلامی	۴۵۲
اداره کل اوقاف و امور خیریه	۳۵۰	اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری	۴۴۷
اداره کل بهزیستی	۴۵۸	اداره کل میراث فرهنگی صنایع دستی و گردشگری	۴۲۲
اداره کل پزشکی قانونی	۳۵۱	اداره کل نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس	۳۱
اداره کل تبلیغات اسلامی	۴۲۸	اداره کل هواشناسی	۴۲۵
اداره کل تعاون کار و رفاه اجتماعی	۴۵۲	اداره کل ورزش و جوانان	۴۵۸
اداره کل جهاد کشاورزی	۴۵۹	استانداری	۴۶۱
اداره کل حفاظت محیط زیست	۴۲۵	حوزه هنری سازمان تبلیغات اسلامی	۳۲
اداره کل دامپزشکی	۴۴۴	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی	۳۱
اداره کل راه و شهرسازی	۴۶۵	مدیریت امور عشایر	۱۹۴
اداره کل زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی	۲۹۷		

بسیاری از دستگاه‌های ایجاد شده بعد از بررسی مشخص می‌شود که ضرورت خدمات‌رسانی در شهرستان را ندارند. مثلاً وزارت صنعت، معدن و تجارت در دهه ۷۰ فقط ۲۴ اداره کل استانی داشته است. الآن در تمام شهرستان‌های کشور اداره دارد در صورتی که وظیفه صنعت، معدن و تجارت در سطح شهرستان آن قدر قابل توجه نیست. یعنی برخی از این واحدها و کارکنان در سال شاید چند مورد موافقت اصولی هم مبادله نکنند، ولی وجود دارند؛ و برای موجودیت خود، کار تعریف می‌کنند که مطالعات کارگروه مقررات زدایی نشان می‌دهد بسیاری از مجوزهای دستگاه‌های اجرایی، غیرضروری و یا فراتر از مقررات قانونی است که البته برای دولت هزینه زاء، آن هم با ارزش افزوده ناچیز می‌باشد.

جدول آمار تعداد واحدهای مجری استان‌ها

تعداد	نام استان	تعداد	نام استان	تعداد	نام استان
۱۵۴	استان کهگیلویه و بویراحمد	۱۶۲	استان خراسان شمالی	۳۶۸	استان آذربایجان شرقی
۲۳۸	استان گلستان	۴۶۰	استان خوزستان	۳۰۵	استان آذربایجان غربی
۳۰۸	استان گیلان	۱۴۰	استان زنجان	۲۰۷	استان اردبیل
۲۲۷	استان لرستان	۱۵۸	استان سمنان	۴۲۷	استان اصفهان
۳۶۰	استان مازندران	۲۹۸	استان سیستان و بلوچستان	۱۱۵	استان البرز
۲۲۳	استان مرکزی	۵۲۳	استان فارس	۱۸۲	استان ایلام
۲۳۶	استان هرمزگان	۱۲۶	استان قزوین	۱۹۷	استان بوشهر
۱۷۵	استان همدان	۴۴	استان قم	۲۸۶	استان تهران
۱۸۹	استان یزد	۱۹۱	استان کردستان	۱۶۹	استان چهارمحال و بختیاری
		۳۶۱	استان کرمان	۲۱۹	استان خراسان جنوبی
		۲۶۴	استان کرمانشاه	۴۵۲	استان خراسان رضوی

### استفاده ابزاری از ساختار

علاوه بر موارد فوق، استفاده از تشکیلات بجای تأمین و جبران حقوق کارکنان در طی سالیان متوالی رواج یافته و تعداد پست‌های مدیریتی افزایش پیدا کرده است؛ بنابراین سطوح تشکیلاتی ایجاد شده، امکان پرداخت حقوق و جایگاه مناسب سازمانی را فراهم کرده که در نتیجه علاوه بر تحمیل هزینه‌های پرسنلی غیرموجه، هزینه‌های اداری و پشتیبانی غیرضروری را هم به دولت و کشور تحمیل شده است.

### سامانه ملی مدیریت ساختار دستگاه‌های اجرایی کشور

البته اخیراً سامانه ملی مدیریت ساختار دستگاه‌های اجرایی کشور مستقر و عملیاتی شده است و در حال انتقال اطلاعات مربوط به تشکیلات تفصیلی تمامی دستگاه‌های اجرایی (که در لینک با سایر سامانه‌های مدیریتی از جمله سامانه بودجه کشور می‌تواند نقش بازدارنده‌ای از بی‌نظمی‌های اجرایی که در سطح خرد وجود دارد) می‌باشد و در سطح کلان نیز اطلاعات جامعی در اختیار مقامات و مراجع تصمیم‌گیرنده در حوزه ساختار و نیروی انسانی دولت قرار می‌دهد تا این امور تحت نظارت و مدیریت قرار گیرند.



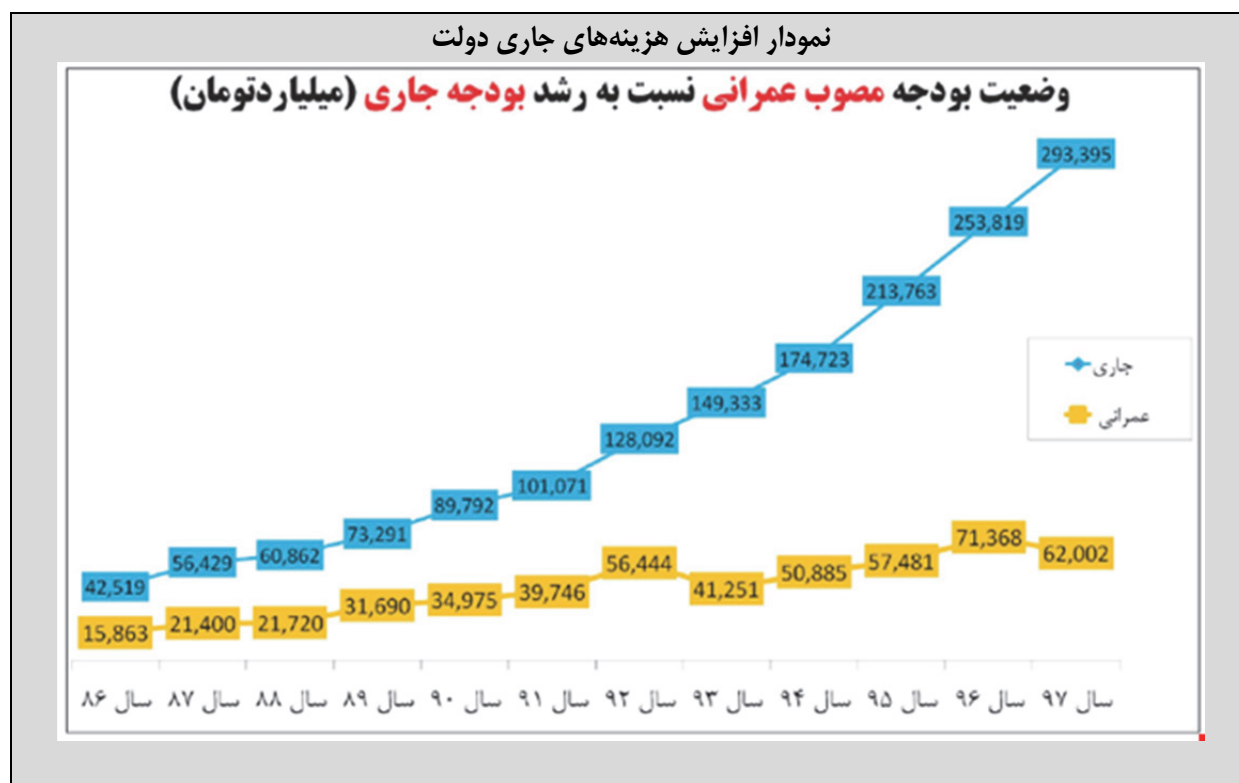


- عدم تناسب شغل و شاغل
- عدم تطابق مأموریت‌ها و فعالیت‌ها
- عدم هماهنگی بین دستگاه‌های ستادی و اجرایی
- عدم تفکیک دقیق فعالیت‌های ملی و استانی بخش‌ها و دستگاه‌ها

هزینه‌های ستادی بالاست. ظرفیت‌های خالی از مواردی است که هزینه‌های آن را پرداخت می‌کنیم ولی امکان حذف آن‌ها را به راحتی نداریم. استانداردهای اداری رعایت نمی‌شود. فرایندها در بسیاری از ادارات تعریف نشده است. عدم تناسب شغل و شاغل و مزاد بودن نیروی انسانی در ادارات وجود دارد. درآمد خاص باعث افزایش هزینه پرسنلی است. دستگاه‌های اجرای و ستادی ناهماهنگ هستند.

✓ اندازه دولت بزرگ است.

- بخش مهمی از درآمد دولت صرف هزینه‌های خودش می‌شود.
- نبود طبقه‌بندی روشن از ابعاد دخالت‌های دولت در امور عمومی
- عدم تبیین اثرات حوزه‌های مختلف دخالت‌های دولت بر رشد اقتصادی



## نتیجه‌گیری و پیشنهادات

۱. تعامل سازنده بین سازمان برنامه‌بودجه کشور، سازمان اداری و استخدامی و خزانه

- تخصیص بودجه منوط به تصویب ساختار باشد.

## ۲. فضای اداری

- افزایش هزینه‌های دولت در صورت عدم وجود مجتمع‌های اداری

- با توجه به میزان پیشرفت مجتمع‌های اداری در شهرستان‌هایی که بیش از ۵۰٪ پیشرفت داشته‌اند، اولویت تخصیص بودجه جهت تکمیل فرایند استقرار آن‌ها و فروش دستگاه‌های اداری باید در دستور کار قرار گیرد.

- خرید ساختمان و اجاره آن نباید انجام شود و در عوض مجتمع اداری ایجاد شود که متناسب با نیاز باشد.

## جدول میزان پیشرفت ایجاد مجتمع‌های اداری

ردیف	نام استان	نام شهرستان	درصد پیشرفت
۱	یزد	ابركوه	۹۰
۲	سیستان و بلوچستان	مهرستان	۸۵
۳	مرکزی	زرنديه	۸۰
۴	کهگیلویه و بویر احمد	چرام	۸۰
۵	کهگیلویه و بویر احمد	لنده	۷۵
۶	کهگیلویه و بویر احمد	باشت	۷۵
۷	سیستان و بلوچستان	هیرمند	۶۹
۸	فارس	رستم	۶۶
۹	مرکزی	کمیجان	۶۵
۱۰	فارس	سروستان	۶۳
۱۱	همدان	کبودرآهنگ	۶۰
۱۲	خراسان رضوی	کلات	۵۵
۱۳	اردبیل	سرعین	۵۵
۱۴	سیستان و بلوچستان	سیب و سوران	۵۵

### ۳. اصلاحات در قوانین مربوط به تقسیمات کشوری

- در ایران با ارتقای سطوح تقسیمات کشوری، بودجه، امکانات و تسهیلات بیشتری در اختیار واحدهای سیاسی- اداری ارتقا یافته قرار می‌گیرد. درحالی‌که از لحاظ علمی و منطقی، واحد تقسیمات کشوری باید دارای پاره‌ای از امکانات و تسهیلات بشود و سپس ارتقا یابد. این موضوع منجر به ایجاد رقابت میان واحدهای تقسیمات کشوری برای ارتقای وضع موجودشان شده است.
- بازنگری در شاخص‌های تدوین بودجه و اعتبارات
- انجام اصلاحات در قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و حذف تبصره و مواردی که منجر به ایجاد واحدهای جدید می‌شوند.

### ۴. تغییر نقش دولت از دولت عامل به دولت تنظیم‌گر و ناظر

- یعنی دولت باید به‌جای بازی کردن، قواعد بازی را وضع کند.
- استفاده از ظرفیت‌های قانونی برای خرید خدمات، مشارکت و واگذاری مدیریت (از طریق پرداخت مستقیم هزینه خدمات به مردم)

دو مثال:

- تعداد دفاتر خصوصی ثبت اسناد و املاک در کشور ۷۹۰۰ دفتر است که در صورت عدم واگذاری وظایف به آن‌ها باید به این تعداد واحد سازمانی ایجاد می‌شد.
- واگذاری واحدهای عملیاتی سازمان بهزیستی اعم از مهدکودک‌ها، خانه‌های سالمندان و ...



با تشکر از همه عزیزان و با ذکر این نکته که به علت کمبود وقت و فرصت و همین‌طور مباحثی که سایر دوستان داشتند فرصت کافی برای ارائه توضیح در خصوص تعدادی از موضوعاتی که به‌طور خلاصه در صفحات پاورپوینت نمایش داده شد فراهم نشد، از این بابت پوزش می‌طلبم و صحبت را تمام و شما را به خدا می‌سپارم.



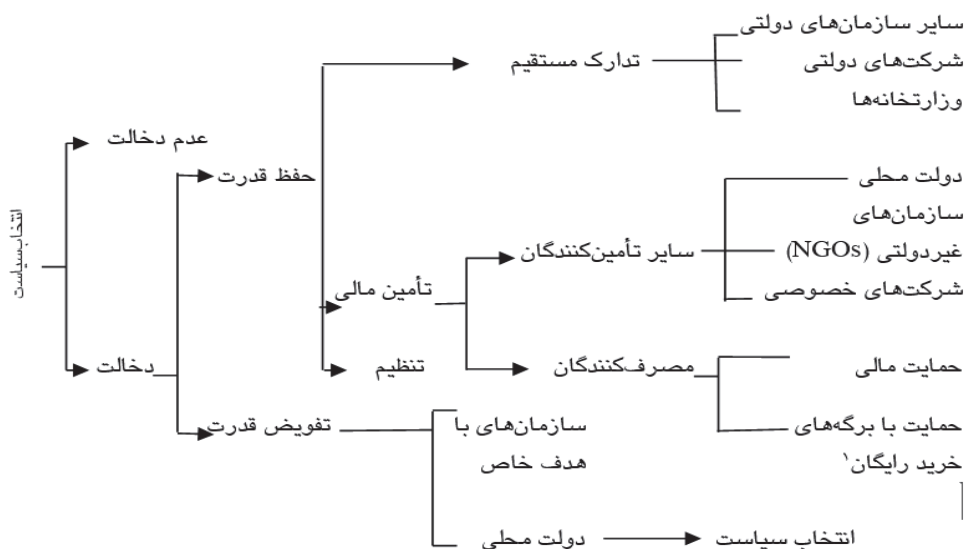
موضوع: نقش قوه مقننه در مدیریت هزینه‌های بودجه عمومی

مشروح سخنرانی

سؤال اساسی این است که قوه مقننه چه کمکی می‌تواند به مدیریت هزینه بکند؟ البته بحث قوه مقننه صرف تمرکز بر مجلس نیست بلکه کل فرآیند قانون‌گذاری مهم است. برای پاسخ به این سؤال، ابتدا لازم است درباره منطق فرایند سیاست‌گذاری به صورت خیلی مختصر نکاتی مطرح شود. این منطق در نمودار شماره ۱ بیان شده است. اولین تصمیم باید درباره ضرورت دخالت یا عدم دخالت دولت گرفته شود.

اگر نتیجه بررسی این باشد که ضرورتی به دخالت دولت نیست، نتیجه‌اش ادامه وضعیت موجود می‌شود. حال اگر مسئله را به صورت یک پدیده اجتماعی بدانیم که دولت باید دخالت کند، حال باید تصمیم بگیرد بین این که حفظ قدرت کند یا تفویض قدرت.

نمودار ۱- منطق انتخاب سیاست



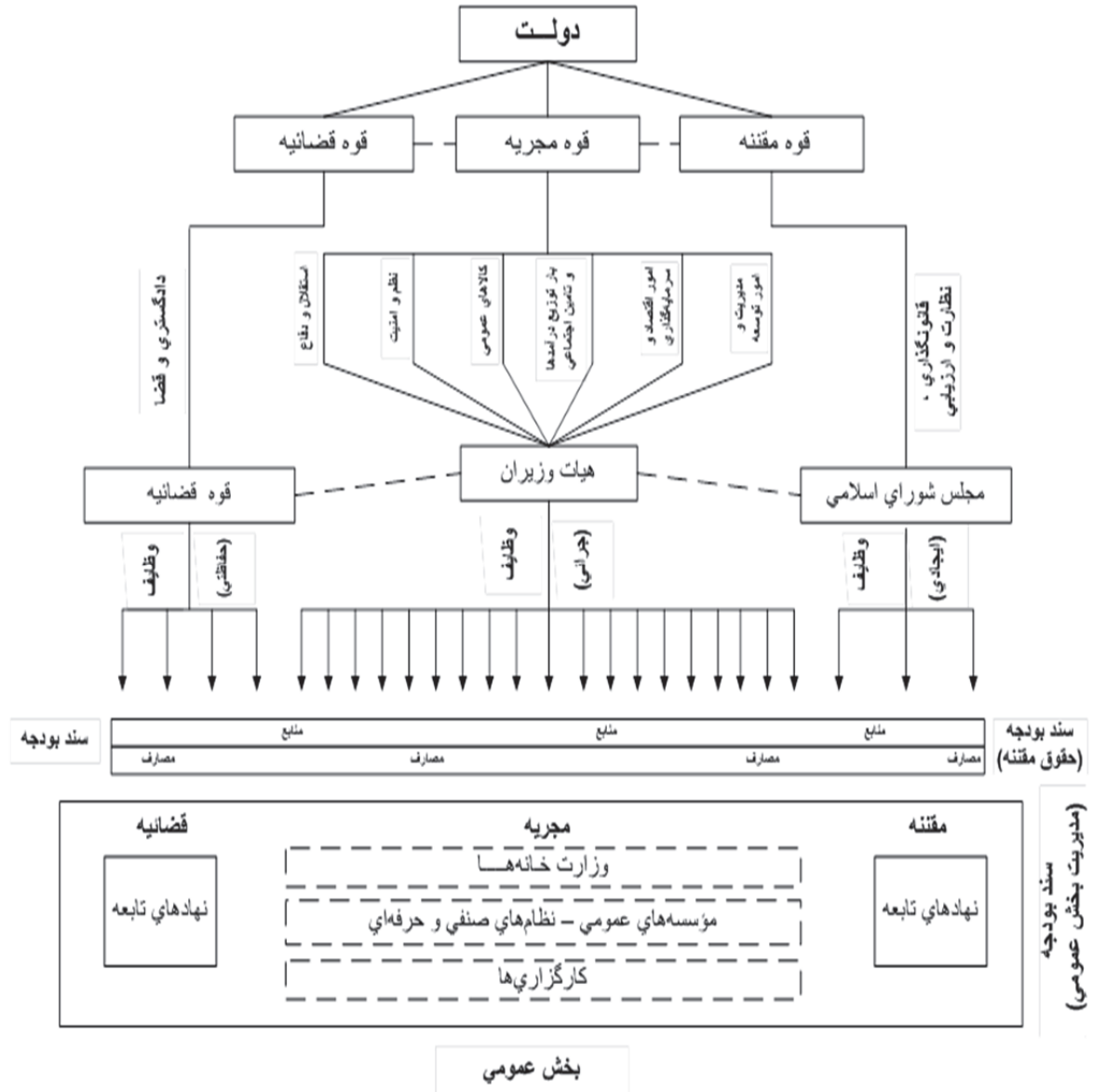
اگر قرار شد دولت حفظ قدرت کند، باید به این سؤال پاسخ دهد که آیا قرار است دولت تدارک مستقیم این کار را انجام دهد یعنی سازمانی تشکیل دهد یا این که قرار است فقط تأمین مالی بکند؟ و آیا نقش دولت تنظیم‌گری است؟ حال اگر قرار شد تدارک مستقیم این کار را انجام دهد، باید شکل این دخالت را تعیین کند که این برمی‌گردد به حوزه امور اداری و استخدامی یعنی شکل سازمانی را برگزیند. اگر قرار به تأمین مالی باشد باید تعیین کند که این اقدام به شکل پرداخت

یارانه و حمایت از مصرف‌کنندگان است یا به شکل‌های دیگری مثل حمایت از دولت‌های محلی یا شرکت‌های خصوصی و نهادهای تأمین مالی.

ممکن است در جایی از این فرآیند در حوزه عمومی، نیاز به قانون‌گذاری پیدا کنیم. جایی که باید این قانون‌گذاری را انجام دهد مجلس شورای اسلامی است هرچند این نهاد تنها قانون‌گذار نیست. اگر قرار باشد مجلس قانون‌گذار باشد ایجاد وظیفه می‌کند و باید به این سؤال پاسخ دهد که چقدر این وظیفه‌ای که من به عهده دولت می‌گذارم، بار مالی دارد.

مهم‌تر از آن، منبع تأمین بار مالی کجاست این دقیقاً سؤالاتی است که چندان به آن توجه نمی‌شود. به‌ویژه آنکه شورای نگهبان کارکرد اصلی خود را درباره برقراری انضباط مالی به صورت کامل انجام نمی‌دهد، درحالی‌که این وظیفه شورای نگهبان در این زمینه خیلی مهم است.

اسلاید بودجه از دیدگاه حقوق عمومی و اساسی



چرا محدوده دولت در ایران دائماً در ۵۰ سال اخیر افزایش یافته است؟



وجود منابع حاصل از نفت، منطق اصلی تعیین محدوده وظایف را به‌اندازه منابع قابل تجهیز تضعیف کرده است. برای کم و کیف قانون‌گذاری اگر قیودی داشته باشد مجلس می‌تواند عملکرد بهتری داشته باشد. در کشور ترکیه اگر دولت لایحه‌ای بدهد که بار مالی داشته باشد باید جدولی ارائه دهد که آثار مالی آن را در ۳ سال آینده مشخص کند و اگر لایحه، در حوزه تأمین اجتماعی باشد باید آثار بیست‌ساله آن در جدولی مشخص شود. حال آن‌که در لویح ما بیشتر مقدمه توجیهی لایحه، حالت انشائی دارد. وقتی در هر جایی بدون توجه به این ضوابط، طرح و لایحه بنویسند وضعیت همین می‌شود که هست؛ یعنی فرآیند علمی قانون‌گذاری وجود ندارد. مشکل این است که محدوده دولت در ۵۰ سال اخیر دائماً تغییر پیدا کرده است. محدوده وظایف دولت فراتر از ظرفیت تولید ناخالص ملی است و به این دلیل که آمارهای صحیح و دقیقی وجود ندارد، بار مالی محدوده وظایف کنونی دولت، قابل تعیین نیست. دلیل این امر به ساختار بودجه برمی‌گردد. وقتی از ساختار بودجه صحبت می‌کنیم دو دسته مؤلفه‌ها مد نظر است:

۱. صلاحیت‌ها و اختیارات و مسئولیت‌های دست‌اندرکاران مثل شخص رئیس‌جمهور، کابینه، مجلس شورای اسلامی، مقامات محلی و ...

۲. فرآیندهای تهیه، تصویب، اجرا، گزارش‌دهی و نظارت که طی می‌شود.

وقتی مقامات صلاحیت‌دار در یک بستر نهادی می‌خواهند اختیارات و مسئولیت‌های خود را انجام دهند، نتیجه‌اش خودبه‌خود افزایش دائمی محدوده دولت می‌شود. اشکال این است که نه صلاحیت‌ها و اختیارات به‌صورت دقیق



مشخص است و نه این که شیوه بودجه‌ریزی این امکان را به دست‌اندرکاران می‌دهد که این محدوده را مشخص کنند.

### **این بودجه این امکان را به هرکسی می‌دهد که کار خودش را انجام دهد.**

به عنوان یک نمونه، اصول قانون اساسی در حوزه بودجه‌ریزی به معنای اعم، فاقد چفت و بست‌های لازم بوده و مفاد آن با زمان کنونی مناسبت لازم را ندارد. ما الگوی اداره بخش عمومی ویژه در قانون اساسی ایران نداریم. این الگو را باید سازمان امور اداری و استخدامی و سازمان برنامه و بودجه کشور ارائه می‌دادند. به طور طبیعی نمایندگان محترم مجلس وقتی وارد فرایند انتخابات می‌شوند به دنبال حداکثر کردن رأی خود هستند. این رأی از طریق ارائه وعده‌های انتخاباتی به‌ویژه از طریق وعده ارائه انواع کالاها و خدمات عمومی مانند راه و دانشگاه و بیمارستان و پاسگاه و ... به حوزه انتخابی خود محقق می‌شود. مردم نیز به همین موارد رأی می‌دهند و نمایندگان خود را با یکدیگر مقایسه می‌کنند. معنی این بحث این است که در این فرایند توجیه فنی و اقتصادی مد نظر قرار نمی‌گیرد و لذا اگر برخی نمایندگان صرفاً مسائل ملی را مدنظر قرار دهند این گروه فاقد کارایی و اثربخشی از نظر موکلین خواهند بود.

واقعیت مزبور پیش روی کشور است، حال پرسش مهم‌تر این است که آیا قوه مجریه برای غلبه بر این واقعیت و جلوگیری از هدر رفت منابع کشور، الگویی برای رفع نابرابری‌های منطقه‌ای داده است که نمایندگان به مسائل اجرایی در سطح فوق نپردازند؟

به نظر بنده در این مسائل ما در حد افغانستان هم نظم و نسخ قانون بودجه‌نویسی را مراعات نمی‌کنیم. برای مثال پارلمان افغانستان برای چند سال کلیات قانون بودجه را تصویب نکرد، زیرا توزیع بودجه استانی را ناعادلانه می‌دانست ولی بسیار مهم است که بدانیم و یاد بگیریم که نه خود مجلس، قانون بودجه را تغییر داد و نه با همکاری بودجه نویسان به اصلاح آن پرداخت. ولی سؤال است که چرا در افغانستان مانند ایران این کار را در مجلس نکردند؟ چون افغان‌ها می‌دانند وقتی مجلس در بودجه‌نویسی دخالت می‌کند صلاحیت نظارتی خود را از دست می‌دهد، زیرا خودش شریک تهیه بودجه می‌شود، ولی ما این را نمی‌دانیم، البته می‌دانیم ولی اعتنایی به ضوابط علمی و فنی نمی‌کنیم.

وجود منابع حاصل از نفت، نبود الگویی برای اداره امور عمومی در کشور و سایر مسائل باعث به وجود آمدن این مشکلات شده است. من پیشنهاد می‌کنم کارشناسان سازمان، نطق‌های بین دستور مجلس را گوش دهند تا این تداخلات و نبود ضوابط و معیارها را در بودجه ببینند. باید توجه شود که این همه هزینه‌های دولت و افزایش‌های آن از جمله فوق‌العاده‌های شغلی و ... از کجا بیرون آمده است؟ واقعیت این است که همه در مجلس تصویب شده است. مجلس کمیسیون نظام اداری ندارد و نگاهش به دولت برای امور اداری مانند نگاه کمیته امداد است به مستمری‌بگیران؛ یعنی کمیته امداد ثانی دولت است. لذا مجلس فکر می‌کند باید رویکرد حمایت کارمندان را داشته باشد.

در این شرایط باید چه کار کرد و چه اقداماتی انجام داد؟

بعد از رویدادهای مختلف در کشورهای عربی، اصطلاحی به نام "اقتصاد خشونت‌های عمومی" به وجود آمده و تحلیل‌های بسیار دقیقی از اتفاقاتی که در این کشورها افتاده، انجام شده است و بررسی‌ها نشان می‌دهد که ما هم از این شرایط دور نیستیم. نتیجه بررسی‌ها این است که نظام رانتی کهنه‌ای در این کشورها وجود داشته که در ایران هم وجود دارد، به این صورت که رانت عمومی نفتی بین مردم و حامیان توزیع می‌شود و مخالفان هم سرکوب می‌شوند. حال چه اتفاقی می‌افتد؟ تحلیل‌های انجام شده نشان می‌دهد که این اتفاقات موجب به هم خوردن موازنه اجتماعی سنتی می‌شود.

وقتی موازنه به هم خورد، دولت‌ها دو اقدام انجام می‌دهند:

۱ - برگشت دولت و دادن آزادی و تحلیل علت این اقدامات برای مردم

۲ - تقویت گروه‌های حامی خود که این اقدام مولد خشونت خواهد شد.

باید به این اتفاقات و قانون‌مندی‌های آن توجه کرد، آن را بررسی کرد و شناخت که خیلی هم مهم است و واقعاً در سطح ملی و بالاتر از سطح دولت و مجلس است.

### پیمان اجتماعی سنتی

سرکوب مخالفان

توزیع رانت عمومی عمدتاً نفتی بین مردم

نظم اجتماعی

### پیشنهادها

اول از همه باید پذیرفت که از طریق عدم انتشار داده یا عدم تحلیل‌های هوشمند برای مردم کاری از پیش نمی‌رود. در حال حاضر در کانادا سایتی به نام IRAN Budget درست کرده‌اند و مرتباً درباره بودجه کشور گزارش‌هایی منتشر می‌کنند. آمریکا هم ظاهراً به دنبال راه‌اندازی سایت دومی است.

به نظر می‌رسد برای اصلاح بودجه در ایران از دیدگاه کنترل هزینه‌ها اقدامات زیر قابل توصیه است:

- **شناسایی موازی کاری و حذف آن‌ها**
  - ✓ اتفاق نظر وجود دارد که ما موازی کاری زیاد داریم که برای رفع آن باید همه مشارکت کنیم. در این رابطه پیشنهاد می‌شود مثلاً دیوان محاسبات از موازی کاری در دستگاه‌های مختلف نهادهای غیر قوه مجریه گزارشی بدهد تا مقدمه‌ای برای اصلاحات در قوه مجریه باشد.
- **اصلاح و بازنگری فرایندها**
  - ✓ در فرآیندهای انجام کارها باید بازنگری انجام شود. ریشه موفقیت کشورهای مختلف در زمینه کاهش هزینه این است که برنامه اصلاحات بودجه‌ای فراتر از سازمان‌ها است بطوریکه شخص رئیس‌جمهور یا معاون اول او وارد می‌شود و همه دستگاه‌ها همکاری می‌کنند.
  - ✓ دولت الکترونیک به صورت کامل و جامع مطرح نشده است و حتی در مواردی به صورت نامناسب و بد مطرح و اجرا شده که باید به جایگاه خودش برگردد. دولت الکترونیک باید بتواند در مدیریت به ما کمک کند و حتی تقاضا برای کالاهای عمومی را راهبری کند و بسیاری از اقدامات دیگر را کمک کند.
- **بودجه‌ریزی بر مبنای صفر تعدیل‌شده با هدف شناسایی مواردی که در راستای مأموریت‌های دولت نیست.**
  - ✓ بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد خوب است ولی باید بودجه بر مبنای صفر تعدیل شود و مشخص کنیم که سالانه چند درصد بودجه کشور را برای این تعدیل قرار خواهیم داد و بحث اصلاحات پارامتریک و غیر پارامتریک در این زمینه مهم است.
- **صندوق‌های بازنشستگی: اصلاح‌های پارامتریک**
  - ✓ بحث ساماندهی صندوق‌های بازنشستگی که فشار زیادی را بر کشور می‌آورد، بسیار مهم است.
- **ساماندهی برنامه‌های حمایتی**
  - ✓ همچنین بحث برنامه‌های حمایتی که فشار زیادی بر بودجه کشور می‌آورد، باید به صورت اصولی ساماندهی و تعیین تکلیف شود.
- **شناسایی موازی کاری و حذف آن‌ها**
  - ✓ دیوان محاسبات گزارش سالانه موازی کاری در دستگاه‌های مختلف را بدهد.
- **اصلاح و بازنگری فرایندها**
  - ✓ کمیته‌هایی با ترکیب مشخص برای معلوم کردن مراکز هزینه‌های دولت به وجود آید و به صورت درصد مشخصی از هزینه‌ها را کاهش دهد.
  - ✓ دولت الکترونیک
- **بودجه‌ریزی بر مبنای صفر تعدیل‌شده با هدف شناسایی مواردی که در راستای مأموریت‌های دولت نیست.**
- **صندوق‌های بازنشستگی: اصلاح‌های پارامتریک**
- **ساماندهی برنامه‌های حمایتی**



## علی حیدرنوری

### موضوع: تأثیر نظام و روش‌های بودجه‌ریزی در مدیریت هزینه‌های بودجه عمومی

#### مشروح سخنرانی



ما باید نظام‌های مرتبط با بودجه را اصلاح کنیم و حتی در جاهایی تغییر اساسی بدهیم تا به مدیریت بهتر هزینه کمک کنیم. وقتی همه ما در مقام تبیین قرار می‌گیریم اقرار می‌کنیم که اگر بودجه‌ریزی ما مبتنی بر عملکرد باشد، هزینه‌های دولت کاهش پیدا می‌کند. برخی افراد حتی کاهش هزینه‌ها در اثر اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی را تا ۷۰٪ می‌دانند که البته دیدگاهی افراطی است. ولی قابلیت کاهش ۳۰٪ هزینه‌ها از طریق اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی در شرایط کنونی وجود دارد. به‌رحال ما با دیدگاهی مبتنی بر واقعیات آمار و اطلاعات ذیل را ارائه و بر اساس آن نتیجه‌گیری می‌کنیم.


#### عملکرد اعتبارات هزینه‌ای، سرمایه‌ای و مالی بودجه عمومی دولت طی سال‌های ۹۶-۱۳۸۵

ارقام به هزار میلیارد ریال

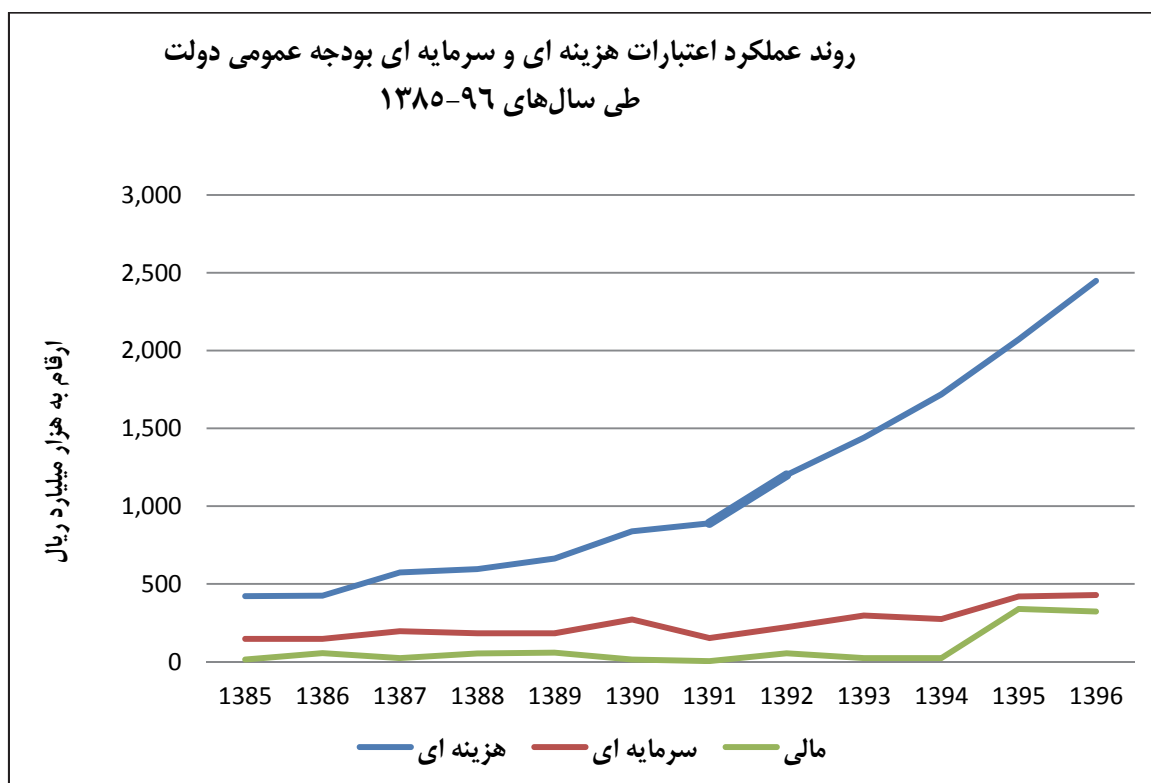
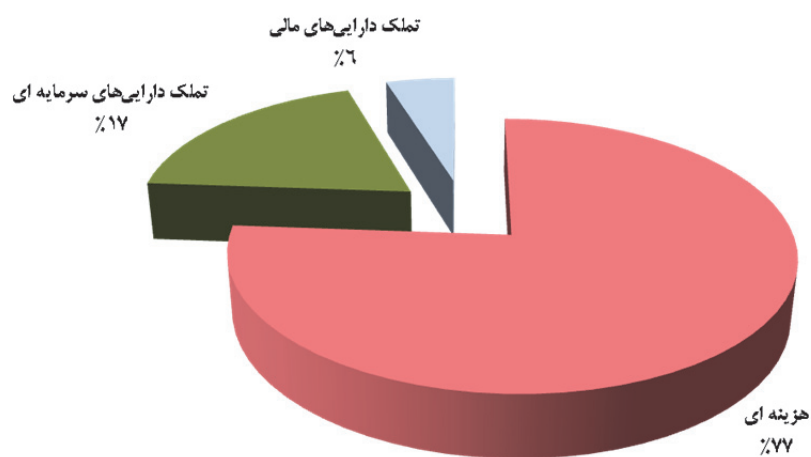
سال	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	جمع سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۶	سهم (%)
هزینه‌ای	۴۲۱	۴۲۵	۵۷۴	۵۹۶	۶۶۳	۸۳۸	۸۹۰	۱,۲۰۰	۱,۴۴۰	۱,۷۱۹	۲,۰۷۲	۲,۴۴۸	۱۳,۲۸۸	۷۷
تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۴۷	۱۴۷	۱۹۷	۱۸۳	۱۸۳	۲۷۱	۱۵۲	۲۲۲	۲۹۷	۲۷۴	۴۱۹	۴۲۹	۲,۹۲۳	۱۷
تملک دارایی‌های مالی	۱۴	۵۶	۲۴	۵۳	۵۸	۱۴	۴	۵۴	۲۴	۲۳	۳۳۹	۳۲۳	۹۸۶	۶
جمع	۵۸۳	۶۲۸	۷۹۴	۸۳۲	۹۰۵	۱,۱۲۴	۱,۰۴۶	۱,۴۷۷	۱,۷۶۱	۲,۰۱۷	۲,۸۳۰	۳,۲۰۰	۱۷,۱۹۷	۱۰۰

با وجود ۵,۵ برابر شدن اعتبارات عمومی دولت به قیمت جاری، اعتبارات هزینه‌ای در حدود ۵,۸ برابر و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در حدود ۳ برابر شده است.

سهم اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۳۸۵ معادل ۷۲٪ بوده و در سال ۱۳۹۶ به ۷۶,۵٪ افزایش یافته است.  در مقابل سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از ۲۵,۲٪ در سال ۱۳۸۵ به ۱۳,۴٪ در سال ۱۳۹۶ کاهش یافته است. 

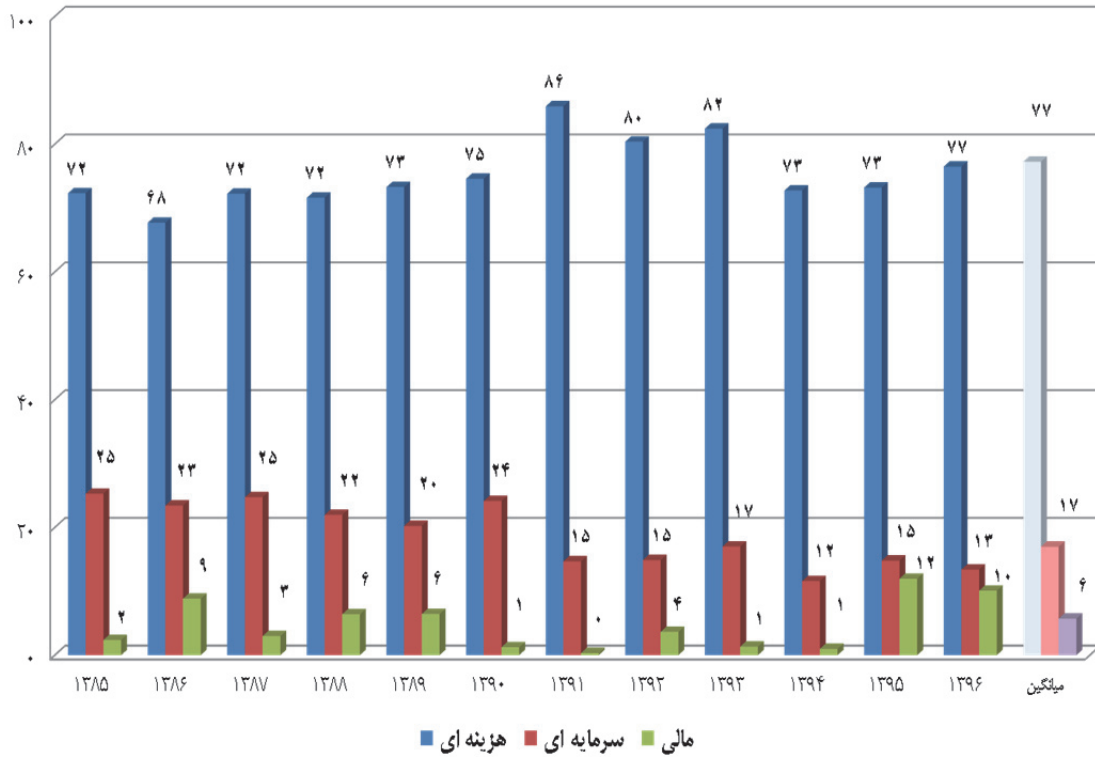
سهم تملک دارایی‌های مالی از کمتر از ۳٪ به ۱۰٪ افزایش یافته است. 

متوسط سهم عملکرد هر یک از اجزاء مصارف عمومی طی سالهای ۹۶-۱۳۸۵

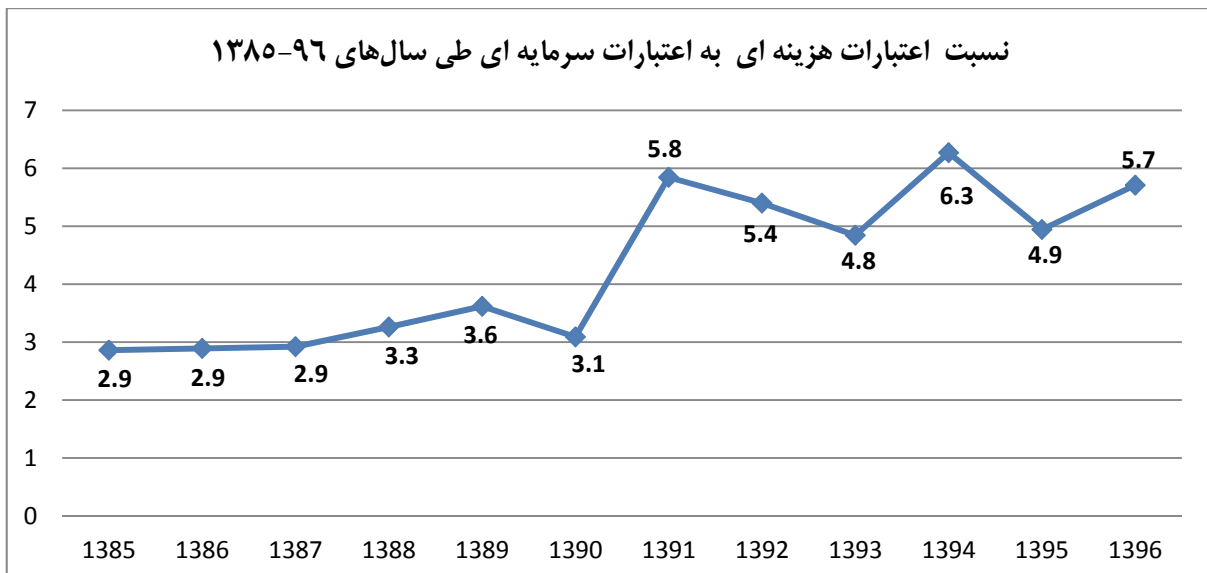


طی ده سال گذشته شکاف بین اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌ای به شدت در حال افزایش بوده است.

مقایسه سهم اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی طی سال‌های ۱۳۸۵-۹۶



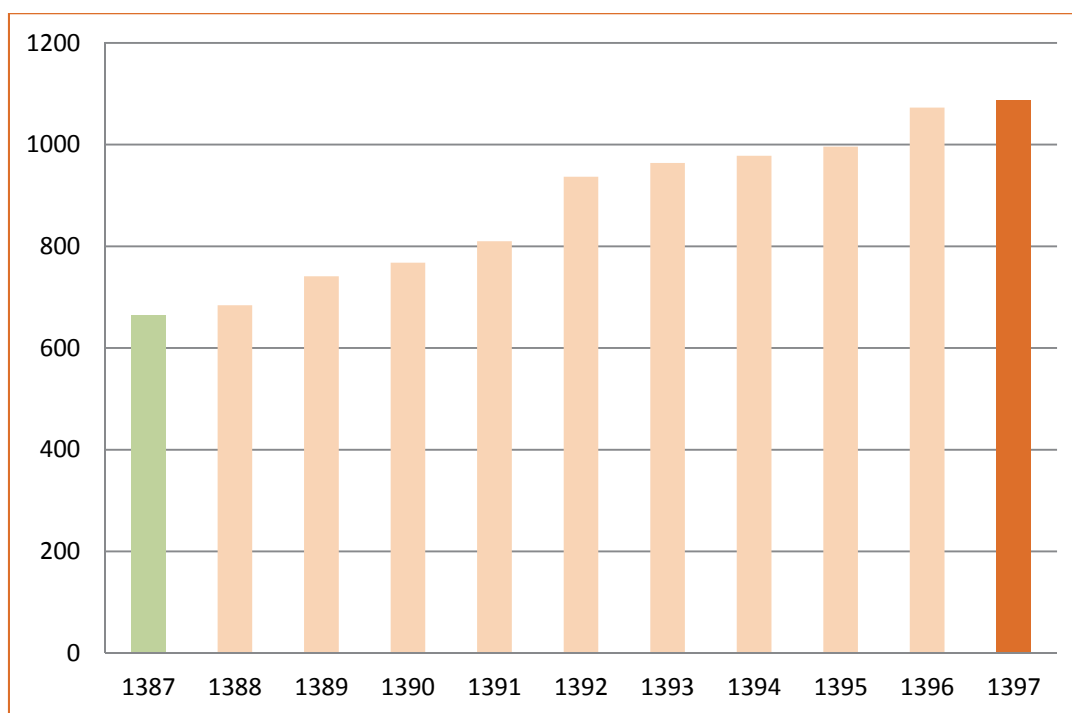
نسبت اعتبارات هزینه‌ای به اعتبارات سرمایه‌ای طی سال‌های ۱۳۸۵-۹۶



با توجه به وضعیت منابع و مصارف هزینه‌ای پیش‌بینی می‌شود در صورت عدم کاهش هزینه‌ها، روند مذکور تشدید گردد.

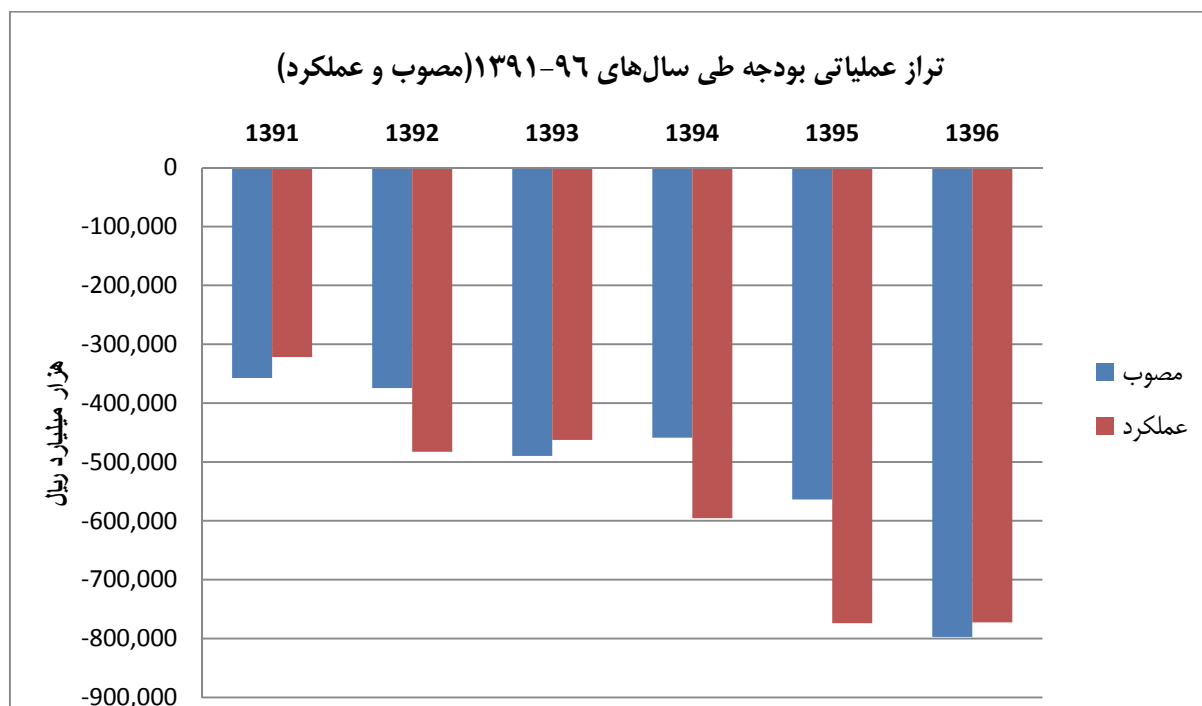
## ردیف‌های مندرج در جدول شماره ۷ قانون بودجه طی سال‌های ۹۷-۱۳۸۷

تغییرات	تعداد دستگاه و ردیف	سال
-	۶۶۵	۱۳۸۷
۱۹	۶۸۴	۱۳۸۸
۵۷	۷۴۱	۱۳۸۹
۲۷	۷۶۸	۱۳۹۰
۴۲	۸۱۰	۱۳۹۱
۱۲۷	۹۳۷	۱۳۹۲
۲۷	۹۶۴	۱۳۹۳
۱۴	۹۷۸	۱۳۹۴
۱۸	۹۹۶	۱۳۹۵
۷۷	۱۰۷۳	۱۳۹۶
۱۳	۱۰۸۶	۱۳۹۷
۴۲۱	جمع	



در ۱۰ سال گذشته، تعداد دستگاه‌های اجرایی و ردیف‌های مندرج در جدول ۷ قانون بودجه بیش از ۱,۵ برابر شده است.

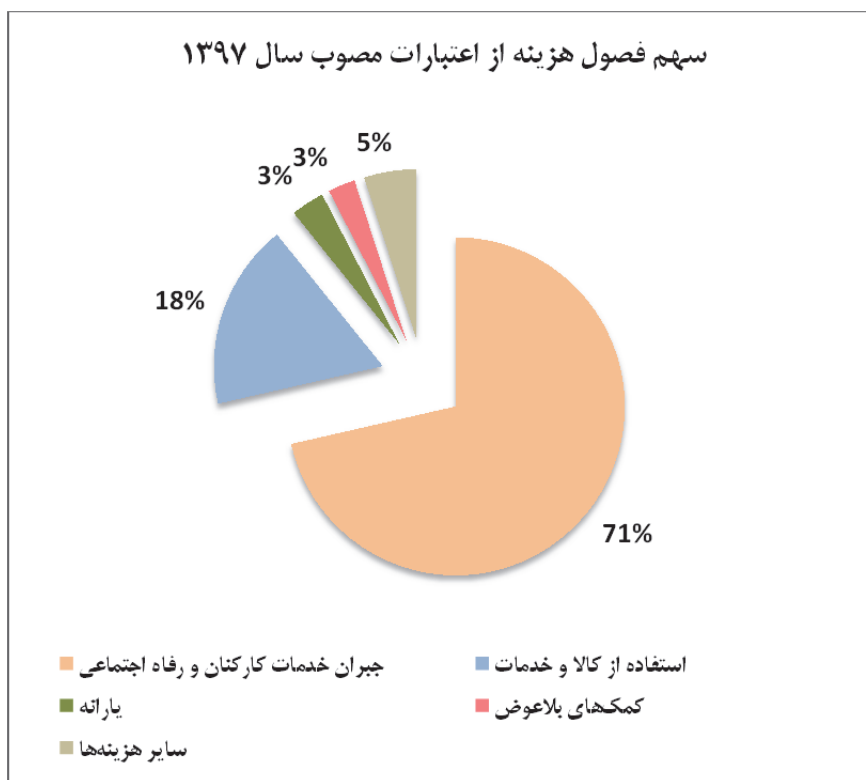




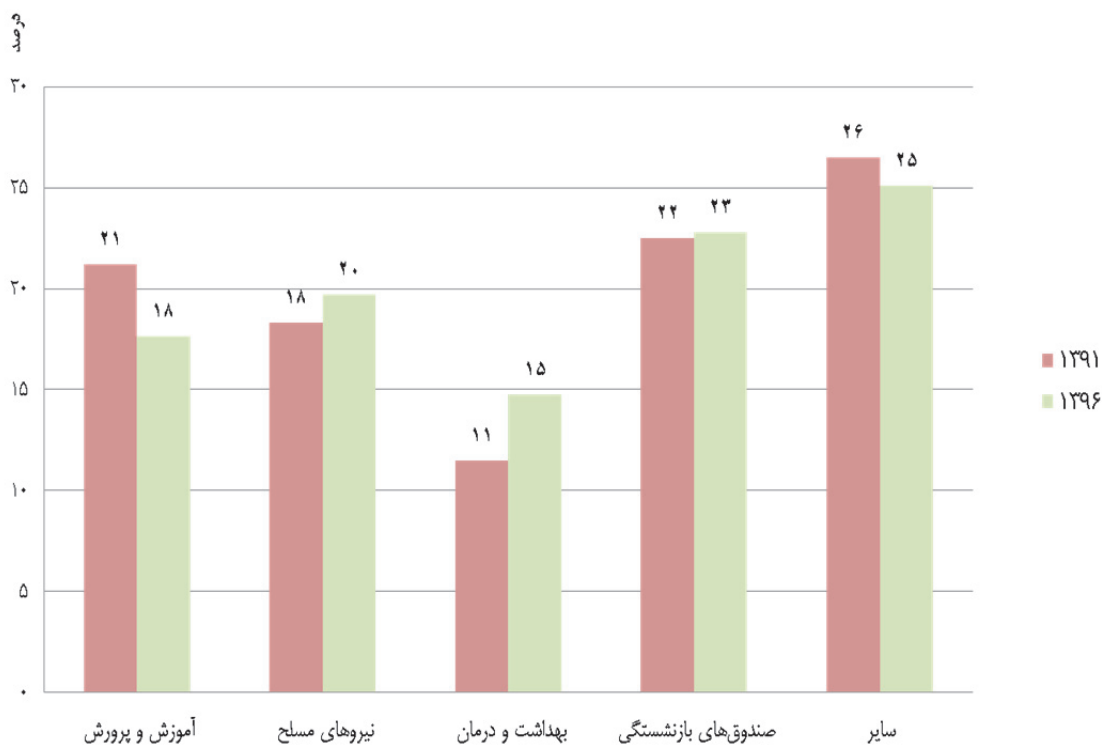
تراز عملیاتی که تفاضل بین هزینه‌ها و درآمدها به ترتیب در بخش منابع و مصارف بودجه است، می‌تواند نشان‌دهنده این باشد که دولت تا چه اندازه در چارچوب مبادلات سالانه، امکان جذب منابع موجود در اقتصاد ملی را داشته و توانسته هزینه‌های خود را از محل درآمدهایش تأمین کند. تراز عملیاتی در هر دو وضعیت (مصوب و عملکرد) روندی منفی داشته است. تراز منفی سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ در خصوص عملکرد نسبت به مصوب هشداردهنده است.

**تفکیک اعتبارات هزینه‌ای مصوب سال ۱۳۹۷ کل کشور**

مصوب ۱۳۹۷		فصل هزینه
سهم	مبلغ	
۳۶	۱,۰۵۷,۲۵۴	فصل اول - جبران خدمات کارکنان
۱۸	۵۲۲,۷۲۴	فصل دوم - استفاده از کالا و خدمات
۰	۱,۳۶۶	فصل سوم - هزینه‌های اموال و دارایی
۳	۹۳,۸۷۱	فصل چهارم - یارانه
۳	۷۶,۷۵۴	فصل پنجم - کمک‌های بلاعوض
۳۵	۱,۰۴۲,۷۷۸	فصل ششم - رفاه اجتماعی
۵	۱۴۵,۲۰۰	فصل هفتم - سایر هزینه‌ها
۱۰۰	۲,۹۳۹,۹۴۷	جمع



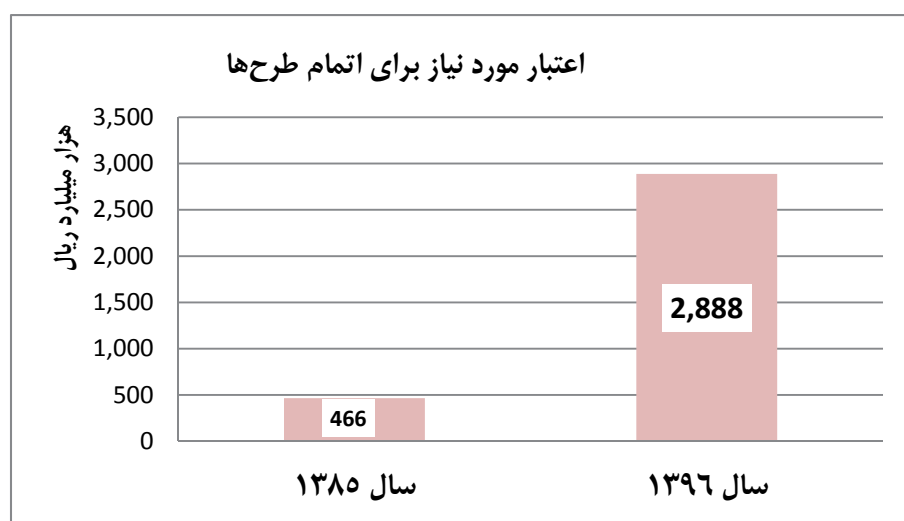
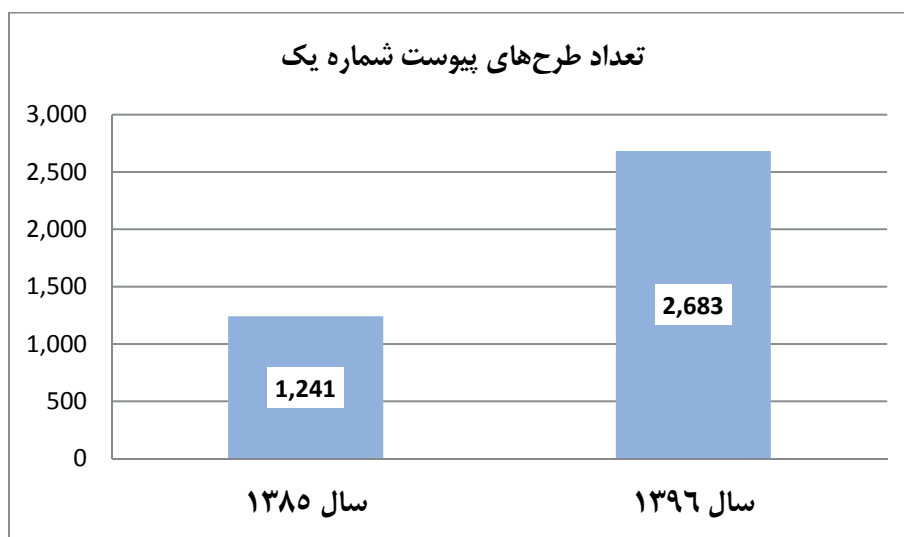
مقایسه سهم بخش‌ها از اعتبارات هزینه‌ای کل کشور طی سال‌های ۱۳۹۶-۱۳۹۱

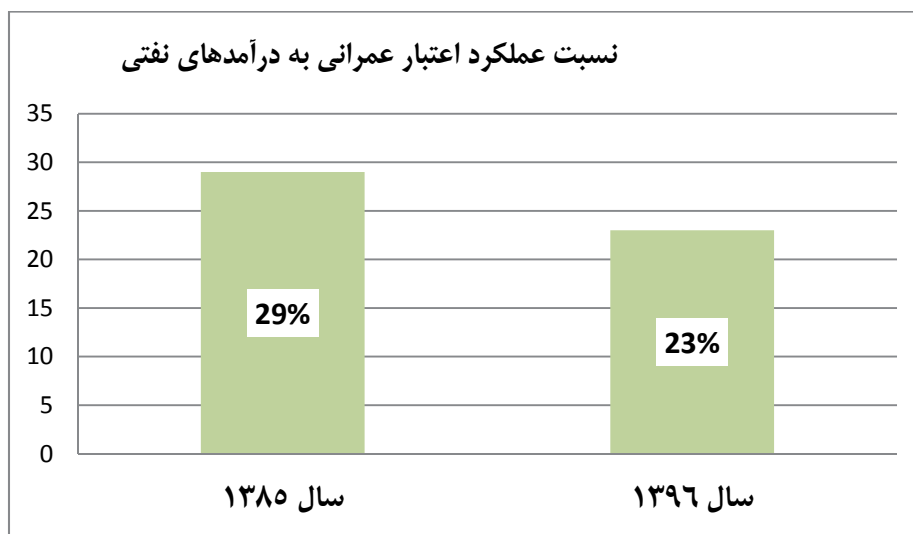


## خلاصه وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۹۶

مبالغ به میلیارد ریال

ردیف	عنوان	سال ۱۳۸۵	سال ۱۳۹۶
۱	تعداد طرح‌های پیوست شماره یک	۱,۲۴۱	۲,۶۸۳
۲	اعتبار مورد نیاز مندرج در پیوست شماره (۱) برای اتمام طرح‌ها	۴۶۵,۸۴۸	۲,۸۸۸,۰۸۲
۳	میانگین پیشرفت فیزیکی	۵۰ درصد	۵۶ درصد
۴	متوسط سال خاتمه	۸ سال	۱۴ سال
۵	متوسط اعتبار هر طرح	۶۱۸	۱,۷۵۱
۶	نسبت عملکرد اعتبار عمرانی به درآمدهای نفتی	۲۹ درصد	۲۳ درصد
۷	نسبت اعتبار تعمیرات و نگهداری به کل اعتبار طرح‌ها	۲ درصد	۷ درصد
۸	سهم فصل کشاورزی و صنعت	۱۰	۱۴





### نتیجه‌گیری

۱. روند و ترکیب مصارف بودجه نشان‌دهنده این واقعیت است که مصارف هزینه‌ای روزبه‌روز افزایش می‌یابد و در مقابل اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای روندی کاهنده دارد.
۲. روند تراز عملیاتی نشان از افزایش شکاف درآمدها و هزینه‌ها دارد که این روند در آینده به یک تهدید بزرگ تبدیل می‌گردد.
۳. تعداد بودجه بگیران، هر سال افزایش یافته است و تبدیل به ساختاری در نظام اداری شده است که هرگونه تغییر و تعدیل در این خصوص بسیار مشکل‌آفرین می‌باشد.
۴. روش بودجه‌نویسی و تهیه و تدوین آن، روزبه‌روز بر اساس چانه‌زنی و تسلیم در مقابل فشارهای سیاسی شده است و عملاً با منطق اقتصاد و مالیه عمومی فاصله گرفته است.
۵. رویکرد استفاده از اوراق قرضه داخلی برای کسری بودجه هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای در حال نهادینه شدن است و تبدیل به کسری مزمن و یک تهدید بزرگ برای کشور شده است.
۶. مدل‌های تعدیل پایدار منابع با توجه به نرخ تورم به‌هیچ‌عنوان به کشور اجازه استفاده از اوراق در سنوات آینده را نمی‌دهد، لذا استفاده از اوراق قرضه برای جبران کسری بودجه به ضرر کشور است.
۷. شکل‌گیری این پارادایم که مصارف بودجه‌های عمومی می‌تواند به توسعه منجر شود، یک تفکر نادرست است اما متأسفانه این تفکر روزبه‌روز در ذهن نقش‌آفرینان بودجه در حال افزایش است این امر موجب نابسامانی در بودجه و تحمیل طرح‌ها و پروژه‌های متعدد بدون توجیه به کشور شده است.

۸. بررسی عملکرد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه نشان می‌دهد رویکرد اصلی مصارف اعتبارات مذکور بیشتر منجر به تبدیل سرمایه کشور به دارایی‌های راکد و کم بازده در قالب ساختمان‌های اداری، خدماتی و ... شده و کمتر به زیرساخت‌ها، طرح‌های مولد و توسعه آفرین در کشور توجه شده است.
۹. عملکرد اعتبارات هزینه‌ای نیز نشان می‌دهد که بخش‌های خدماتی و تصدی‌های اجتماعی و در واقع بخش‌های غیر مولد، بیشترین افزایش و سهم بری از بودجه را به خود اختصاص داده‌اند.

### پیشنهادات کلی

- برای تهیه بودجه متعادل، کارا، اثربخش و متوازن، نیازمند توجه و تبعیت از منطق علم اقتصاد داریم.
- برای اصلاح ساختار شکل گرفته در بودجه نیازمند همکاری بین قوا هستیم.
- برای اجرای بودجه مناسب بودجه و تأمین منابع برای نیازهای اساسی کشور، نیازمند مشارکت مردم در ارائه خدمات عمومی می‌باشیم.



### موضوع: تجارب جهانی مدیریت هزینه برای سیاست‌گذاری در ایران

#### مشروح سخنرانی

به نام خدا، خیلی خلاصه و در حد زمان تعیین شده به بیان تجربیات جهانی مدیریت هزینه می‌پردازم. برای اینکه موضوع را بتوانم خیلی روشن عرض کنم مجبورم کمی هم به تاریخ رجوع کنم.

ایالات متحده از دو سو برنده اصلی جنگ جهانی دوم محسوب می‌شد چون از یک طرف از آسیب‌های جنگ دور بود و از سوی دیگر بیشترین سهم را از غنائم جنگی علی‌الخصوص در مورد اختراعات و دانش فنی آلمان‌ها نصیب خود کرده بود. ایالات متحده بخشی از اطلاعات و دانش فنی‌های به دست آمده را بین انجمن‌های مردم‌نهاد و اتحادیه‌های صنفی با توجه به حوزه کاری هر یک توزیع کرد و از آنان خواست تا روش‌های به‌کارگیری آن‌ها را تدوین و پس از اعمال اصلاحات لازم منتشر نمایند. این امر رشد اقتصادی چشم‌گیری را برای آمریکا به همراه داشت. سهم انجمن‌های مردم‌نهاد و اتحادیه‌های صنفی در این رشد بالغ بر ۱۲ میلیارد دلار (در سال ۱۹۵۶ میلادی) می‌شد. یکی از مؤثرترین انجمن‌ها در رشد مذکور، انجمن مدیریت هزینه جامع آمریکا<sup>۱</sup> AACE بود. هدف این انجمن ایجاد استانداردها و روش‌ها و متدهای جدیدی برای مدیریت هزینه جامع کسب‌وکارهای جدید بود. این انجمن که بعدها به عنوان انجمن بین‌المللی برای پیشبرد مهندسی هزینه<sup>۲</sup> AACEI تغییر نام یافت تا سال ۱۹۸۵ بیش از ۲۵۰ کتاب، نشریه و توصیه‌نامه صادر نمود که اصلی‌ترین آن یعنی چارچوب مدیریت هزینه جامع که نسخه اول آن در سال ۲۰۰۶ منتشر شد با استقبال بالایی روبرو شد.

در سال ۲۰۰۷ شرکت نفت بریتیش پترولیوم و شورون به صورت مشترک، چارچوب مدیریت هزینه جامع را برای استفاده در طرح‌های نفت و گاز بکار گرفتند. همین امر باعث شد سایر مشاورین و پیمانکاران در این حوزه نیز به این مسئله اهمیت بدهند. متعاقباً بازیگردانان اصلی سایر صنایع نیز که مزیت‌های استفاده از چارچوب مذکور را لمس کرده بودند به ترتیب به عنوان استفاده‌کنندگان از این چارچوب اضافه شدند.

یکی از مواردی که باعث رشد چشمگیر استفاده از مدیریت جامع هزینه گردید، ظهور استاندارد گزارشگری مالی بین‌المللی IFRS در سال ۱۹۶۷ بود که به منظور ایجاد زبان مشترک بین کشورها ایجاد شده بود. مشارکت انجمن بین‌المللی مهندسی هزینه و تدوین‌کنندگان<sup>۳</sup> IFRS در ایجاد استاندارد تدوین گزارشگری مالی بین‌المللی باعث شفافیت هزینه‌ها و درآمدها از طریق ایجاد و کنترل شاخص‌های سنجش و ارزیابی عملکرد مالی گردید و تحول عظیمی

---

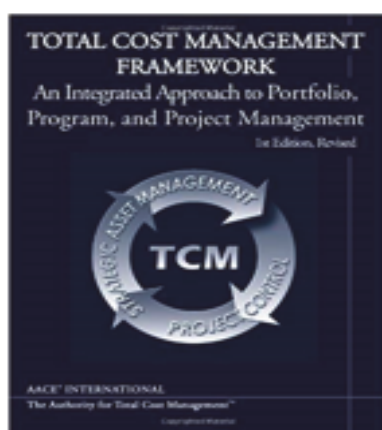
1. American Association for Cost Engineering, AACE

2. International Association for the Advancement of Cost Engineering, AACEI, aacei.org

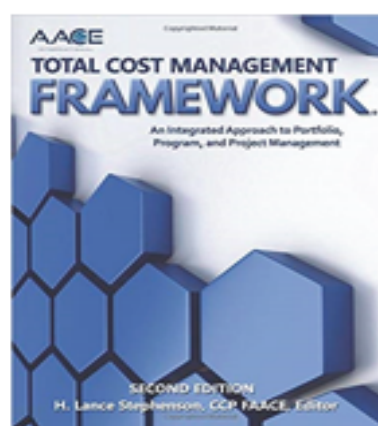
3. International Financial Reporting Standard, IFRS

در دیدگاه ذی‌نفعان ایجاد کرد. این تحول به گونه‌ای بود که هم اکنون اکثر شرکت‌های بین‌المللی و همچنین دولت‌ها گزارشات دوره‌ای و گزارشات سالانه خود را بر اساس استاندارد مذکور ارائه می‌نمایند. بخش هزینه، ارزیابی دارایی‌های استراتژیک و درآمدهای حاصل از هزینه‌های روابط، مشتریان، ... این استاندارد از چارچوب مدیریت هزینه جامع<sup>۱</sup> برگرفته شده است.

## چارچوب مدیریت هزینه جامع



TCM, 2006



TCM, 2015

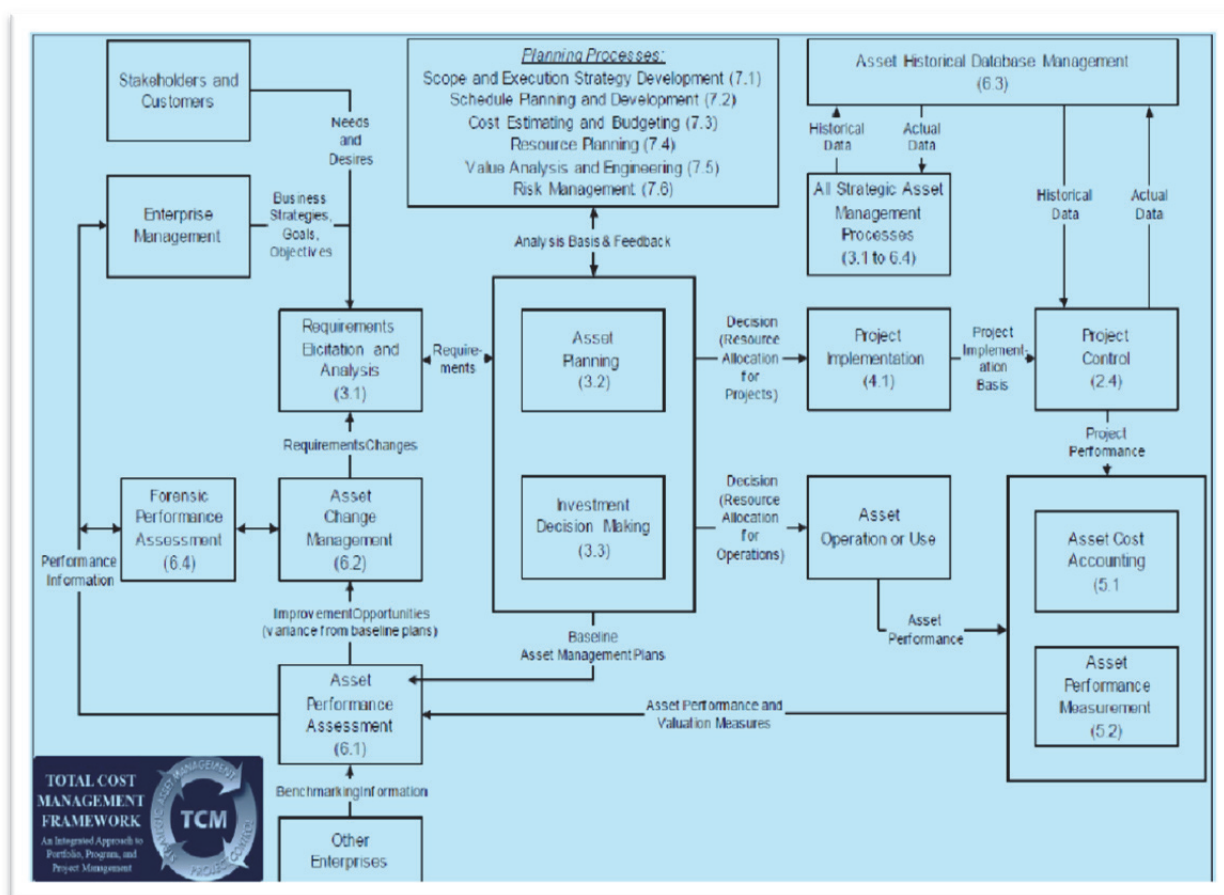
به‌طور خلاصه هزینه طبق تعریف چارچوب مذکور، مصرف همه آنچه منجر به ایجاد و در حال کار نگه‌داشتن یک کسب‌وکار می‌شود، از جمله دارایی‌های جاری و ثابت، سرمایه، تأمین‌کنندگان، مشتریان، اعتبارهای بانکی و بیمه‌ای، روابط، حق امتیازها و ... می‌باشد.

مهندسی هزینه با محور قراردادن بازار، وظیفه مهندسی و اطمینان بخشی به عملکرد درست در طول عمر کسب‌وکار را بر عهده دارد و تأکید دارد هر کسب‌وکاری برای پایداری و بقا در شرایط اقتصادی و بازار تحول‌گرای امروز، نیازمند کنترل و مهندسی مستمر همه‌جانبه، در همه مراحل از بدو شروع تا انتها در طول عمر خود می‌باشد. بنابراین مهندسی هزینه نقش مؤثری را در تداوم کسب‌وکار ایفا می‌کند و سعی دارد با استفاده از آخرین روش‌ها، استانداردها و تجربه‌های تست شده در جهان موفقیت کسب‌وکارها را به نوعی تضمین نماید.

از آنجایی که مهندسی هزینه معتقد است هیچ فعالیتی بدون صرف هزینه امکان‌پذیر نیست و بخش عمده‌ای از هزینه‌ها توسط مردم و برای مردم انجام می‌پذیرد بنابراین کسب‌وکارها طی سال‌های اخیر، رویکرد از مردم به مردم را اساس کار



خود قرار داده‌اند و معتقدند بازارهای نو در همه زمینه‌ها توسط کسب‌وکارهایی خلق می‌شود که مردم موتور محرکه آن هستند. لذا وظیفه اصلی بومی‌سازی، فرهنگ‌سازی، ترویج و توسعه، آموزش و پیاده‌سازی مهندسی هزینه در کشورهای مختلف را سازمان‌های مردم‌نهاد بر عهده دارند. این‌گونه سازمان‌های مردم‌نهاد توسط سازمان غیرانتفاعی بین‌المللی بنام شورای عالی بین‌المللی مهندسی هزینه ICEC که در سال ۱۹۷۶ میلادی به وجود آمد، راهبری می‌شود. یکی از تجربیات بسیار موفق مهندسی هزینه در زمینه مشارکت‌های تملک دارایی‌ها از طریق مشارکت‌های PPP می‌باشد که در بیش از ۴۸ کشور مورد استفاده قرار گرفته است. فرآیند مدیریت هزینه جامع به منظور مدیریت دارایی‌های استراتژیک از طریق مشارکت‌های PPP و تملک دارایی‌ها در شکل ۱ آورده شده است. همان‌طوری که در شکل یک مشاهده می‌شود، فرآیند تملک دارایی‌ها با هدف صیانت از دارایی‌های استراتژیک و در جهت افزایش آن‌ها با توسل به مبانی مدیریت دارایی‌ها پرداخته است. این فرآیند به همراه سایر فرآیندها در اکثر کشورها توسط سازمان‌های مردم‌نهاد و انجمن‌ها شکل گرفته و اجرایی می‌شود و مهندسی هزینه در طول عمر کسب‌وکار تسری پیدا می‌کند تا ذی‌نفعان را از حفظ منافع و حفاظت از دارایی‌ها مطمئن سازد.



شکل ۱- فرآیند مدیریت هزینه جامع برای تملک دارایی‌های استراتژیک از طریق الگوی PPP

کانون مهندسی هزینه ایران، الگوهای شورای بین‌المللی مهندسی هزینه برای بخش‌های مختلف شبیه‌سازی شده است. اشکال و جداول زیر به صورت خیلی خلاصه این شبیه‌سازی را برای چند مورد به عنوان مثال نشان می‌دهد:



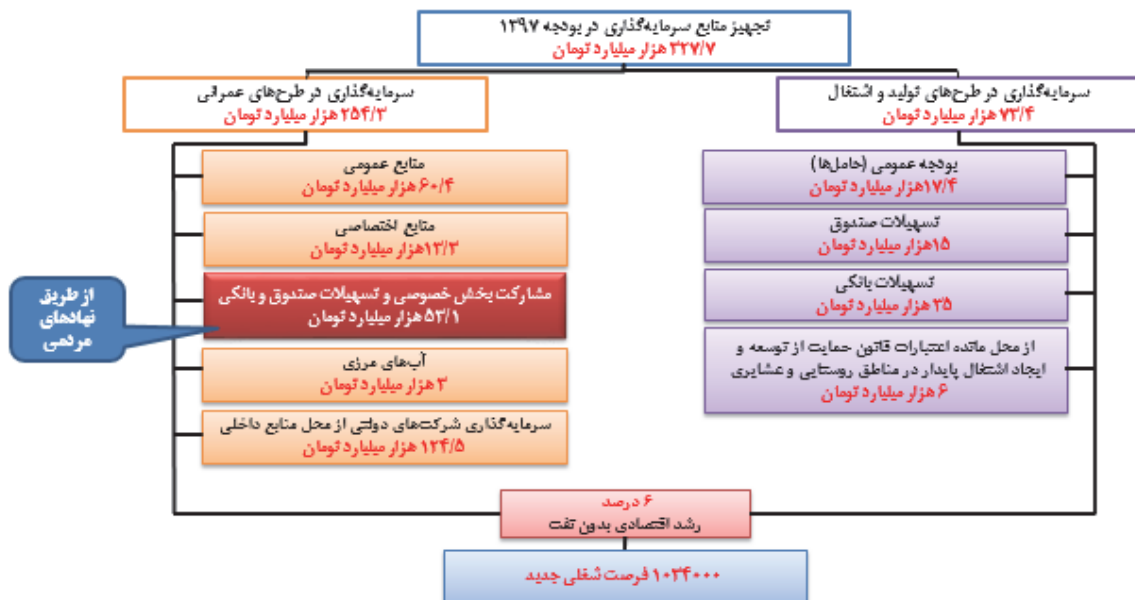
شکل ۲- پتانسیل‌ها و نیازهای بازار کار ایران بر اساس الگوی شورای بین‌المللی مهندسی هزینه

### تجهیز منابع برای مشارکت عمومی - خصوصی (میلیارد ریال) بر اساس بودجه ۱۳۹۷ دولت

۱۵۰,۰۰۰	سهام دولت در تأمین منابع مالی
۱۶۹,۳۳۰	از محل صندوق توسعه ملی
۳۰۰,۰۰۰	از محل بازارهای پولی و مالی و تأمین مالی خارجی
۶۱,۹۳۰	از محل آورده بخش خصوصی
<b>۶۸۱,۲۶۰</b>	<b>جمع</b>

کمک‌های مردمی از طریق  
گفون مهندسی هزینه -  
نیازمند برنامه‌های ویژه  
برای ایجاد اعتماد و جذب  
کمک‌های مردم

شکل ۳- شبیه‌سازی بودجه ۱۳۹۷ - بر اساس الگوی توسعه مشارکت عمومی خصوصی  
شورای بین‌المللی مهندسی هزینه



شکل ۴- شبیه‌سازی بودجه ۱۳۹۷ بر اساس الگوی شورای بین‌المللی مهندسی هزینه

## جمع‌بندی

- به صورت کلی می‌توان تجارب جهانی مدیریت هزینه را در سه بخش عمده زیر جمع‌بندی نمود.
- تجارب جهانی نشان می‌دهد «مهندسی هزینه» با توجه به افزایش روزافزون پارامترهای مؤثر در اقتصاد و شتاب گرفتن تغییرات و ضرورت برنامه‌ریزی انعطاف‌پذیر مبتنی بر آینده، یک الزام برای بقا، صیانت از دارایی‌های استراتژیک و افزایش ثروت ملی می‌باشد.
  - امروزه مهندسی هزینه به دلیل گستردگی فعالیت‌های اقتصادی مردم‌نهاد و نیاز مبرم به پیوند با تجارب جهانی، برای کمک به راه‌اندازی طرح‌های جدید، توسعه‌ای، نیمه‌تمام، کسب‌وکارهای نوظهور، خصوصی‌سازی، واگذاری شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و مانند آن در حوزه‌های تولیدی، خدماتی و بازرگانی در حال همکاری و همیاری با حاکمیت و دولت‌ها هستند، انجام می‌پذیرد.
  - ارتقا و توسعه پایدار کمی و کیفی نیروی آماده بکار پس از آموزش‌های دانشی و مهارتی و اخذ آزمون، رتبه‌بندی آن‌ها و انتقال تجربیات انباشته بازنشستگان پربازده به آن‌ها به منظور ایجاد زبان مشترک ملی و بین‌المللی و ایجاد اشتغال از طریق واگذاری کسب‌وکارهای در حال کار، طرح‌های ارزان‌قیمت، نیمه‌تمام و خلق بازارهای جدید از طریق پیاده‌سازی ایده‌های قابل‌اجرا و پیوند دادن بین استارت‌آپ‌ها و شتاب‌دهنده‌ها انجام می‌پذیرد.

## ارائه نقطه نظرات و پرسش و پاسخ

آقای نوری، رئیس امور هماهنگی و تلفیق بودجه سازمان برنامه و بودجه کشور

- ما در کشور یک سیستم یکپارچه الکترونیکی مالی باید داشته باشیم که استانداردها، رویه‌ها و فرآیندهای لازم مدیریت هزینه در آن وجود داشته باشد و امکان تهیه صورت‌های مالی نیز بر اساس همان استانداردها، رویه‌ها و فرآیندهای وجود داشته باشد.

آقای دکتر آلاذپوش، دبیر کل کانون مهندسی هزینه ایران

- دکتر اکرمی فرمودند که برای نظارت، سیستم بودجه یکپارچه و نظارت هوشمند لازم داریم که این کار در برخی از کشورها از سال‌ها پیش آغاز شده است. البته باید توجه داشت که صرف ایجاد یک نظام یکپارچه نمی‌تواند مشکلات عمده ما را حل کند. اصلاح و تحول اداری سخت است و ساختارهای دولتی بسیار ناکارآمد هستند.

آقای دکتر نعمتی، رئیس امور استان‌ها و مناطق سازمان برنامه و بودجه کشور

- این موضوع هم باید مورد توجه و اصلاح قرار گیرد که ضمن آنکه محدودیت‌های بودجه‌ای زیاد هستند، تعداد کارکنان و حقوق‌بگیران زیاد است. حالا اگر قوانین و مقررات و بودجه مبتنی بر عملکرد هم انجام شود. باز هم تعداد زیادی از کارکنان دولت به نوعی دو شغله هستند البته نه از نوع کاملاً مشخص و رسمی آن، برای نمونه شخصی که پرستار است ممکن است در نظام پرستاری هم مشغول کار باشد یا کسی که در دولت اشتغال به کار مهندسی دارد ممکن است در نظام مهندسی هم مشغول به کار باشد.

آقای دکتر اکرمی، معاون نظارت مالی و خزانه‌دار کل کشور

- برای ایجاد سیستم یکپارچه مالی، بحث‌ها و برنامه مفصلی برای کل کشور داشته‌ایم، بطوریکه در تبصره ماده ۸ قانون برنامه ششم توسعه ایجاد این نظام آمده است. البته من شخصاً از نظر تئوری این را قابل بحث می‌دانم که مگر می‌شود برای کل دستگاه‌ها و سازمان‌ها با تنوع زیاد سیستم یکپارچه مالی درست کرد. مگر این که برداشت متفاوتی از این نظام داشته باشیم و الا تهیه و ابلاغ یک نظام یکپارچه متمرکز برای دستگاه‌های اجرائی، به نظر شخص من غیرممکن است.
- جداول و تحلیل‌های آقای نوری باید بازنگری شوند. زیرا در این مطالب گاهی نگاه به بودجه کل کشور و گاهی به کل اقتصاد و گاهی به تولید ناخالص داخلی است ولی استدلال‌ها و مثال‌ها از بودجه عمومی دولت بود.
- نشان دادید که وضعیت اتکای به نفت بهتر شده است که به نظرم جای بحث دارد و این استدلال را قبول ندارم. باید با دقت بیشتری محاسبه کنیم.

- مطلب آقای نوری نسبت به بازار اوراق اسلامی و قرض محل بحث است. من این دیدگاه منفی را قبول ندارم، اما قبول دارم که باید مدیریت کنیم و مراقب باشیم که اسناد هزینه دولت نکول نشود. این اسناد می‌تواند بازار خوبی برای مدیریت هزینه‌ها باشد.
- در مورد افزایش تعداد کارکنان دولت، نظر من با دیدگاه آقای صفدری اختلاف دارد، زیرا در این خصوص به‌شدت سخت‌گیری کرده‌ایم.
- وضعیت را در این جلسات نباید خوب و یا بد نشان دهیم. چون این جلسات علمی است باید واقعیات و آنچه هست را نشان دهیم.

#### آقای صفدری، معاون نوسازی اداری سازمان اداری و استخدامی کشور

- ادامه روند موجود خوب نیست، یعنی علیرغم تلاش زیاد در چند سال گذشته اتفاق و نتایج مناسبی رخ نداده است. البته چون در اصلاح ساختار اداری، با انسان و فناوری سروکار داریم، کار سخت و زمان‌بر است و اینکه افراد تحصیل کرده بیایند و کار انجام دهند منافاتی ندارد.
- سامانه‌ای ایجاد شده که هرکس بخواهد شرکتی ثبت کند بر اساس قانون منع مداخلات دولت استعمال لازم اخذ می‌شود. البته هنوز معنی دوشغله بودن کاملاً روشن نیست. برای مثال پرستاری شغل است ولی عضویت در انجمن حرفه‌ای پرستاران شغل نیست و موارد این‌گونه.
- طرح‌های عمرانی غیرانتفاعی وقتی به بهره‌برداری می‌رسند تازه وارد بودجه جاری می‌شوند که این مسئله راهی برای بزرگ شدن دولت است. مثلاً وقتی ۱۰۰ هزار طرح به بهره‌برداری رسید، این طرح‌ها حداقل ۱۰۰ هزار کارمند لازم دارد.
- آخرین گزارش نشان می‌دهد که ۵۵ هزار نفر نیروی انسانی دولت در سال ۹۷ در مقایسه با سال ۹۶ کاهش پیدا کرده است.

#### آقای رستمی، معاون توسعه منابع انسانی و پشتیبانی مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

- چند سالی است که به نسبت بودجه‌های عمرانی به جاری خیلی توجه می‌شود، به دین معنا که پنداشته می‌شود هرچه نسبت بودجه عمرانی بالاتر باشد، بهتر است. واقعیت این است که این نسبت به‌تنهایی برای نتیجه‌گیری کفایت نمی‌کند، بلکه باید به اثر بودجه بر تولید کالا و خدمات توجه شود. حال این تولید کالا می‌تواند حتی تحت تأثیر بودجه‌های جاری باشد. برای مثال خدمات تیم پزشکی یک بیمارستان و یا حفاظت از جنگل توسط محیط‌بان، خدمات تولیدی محسوب شده و می‌تواند منجر به تولید فیزیکی شود. هزینه‌ها در آموزش و پرورش هم سرمایه‌گذاری است که موجب رشد و جهش اقتصادی می‌شود که بخشی از آن توسط نیروی انسانی صورت می‌گیرد. لذا برای کاهش هزینه باید به دنبال کاهش هزینه‌هایی باشیم که به تولید کالا و خدمات و

بهره‌وری منجر نمی‌شود اعم از اینکه عمرانی باشد یا هزینه‌ای. صورت‌بندی ساده و یکنواخت از مسائلی سیاست‌گذاری خطرناک است که باید از معرفت‌شناسی استفاده می‌کنیم.

#### آقای دکتر قاسمی، معاون پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

- اشتباه در شناخت ماهیت و نوع هزینه‌ها در مجلس نیز وجود دارد. این استدلال وجود دارد که چون هزینه‌های دولت زیاد است پس بیمارستان‌ها و مدارس را واگذار کنیم، در حالی که آموزش و پرورش و بهداشت و درمان در همه کشورهای دنیا جزو وظایف دولت است. گفته می‌شود دولت در ایران بزرگ است ولی باید دید معنی این حرف سواى اعداد و ارقام به چه معنا است.
- من فرض می‌کنم دستگاه‌ها بهترین آدمی که در ایران فارغ‌التحصیل شده را بکار بگیرند، من فرض این است این شخص که دکترای دانشگاه شریف دارید را بردید فرضاً در وزارت صنعت گذاشته‌اید، بعد سرنوشت مردم را داده‌اید دست این فرد. این فرد که تجربه کافی ندارد و دنیا را ندیده این فرد خیلی خوب درس خوانده باشد معدلش ۲۰ است و فقط کتاب خوانده، نه یک روز کار کرده در حوزه تخصصی، حال با چه جرئتی سرنوشت کشور را دست این افراد می‌دهید.
- حال اگر می‌گوییم دولت بزرگ است بعد می‌آییم در قانون دائماً می‌نویسیم دولت موظف است، دولت مکلف است و ... دولت بزرگ از دل همین‌ها درمی‌آید که چند هزار شغل ایجاد می‌کنیم و هر کس می‌خواهد کاری در این کشور انجام دهد سرنوشتش را می‌دهیم دست این‌ها، آن‌هم آدم‌هایی که خوشان هیچ‌وقت ابدأ در آن موقعیت نبوده‌اند. لذا اگر می‌گوییم دولت بزرگ است منظورمان این است که این مجوزها را کم کنیم.
- سازمان برنامه و بودجه کشور، وظیفه سنگینی دارد. باید بررسی شود که سهم هزینه‌های بهداشت و درمان و آموزش و پرورش ما نسبت به تولید ملی در مقایسه با کشورهای هم‌جوار چقدر است؟ حتی منظورمان همه جهان نیست بلکه همین کشورهای خاورمیانه است. در بین این کشورها سهم هزینه‌های آموزش و پرورش و بهداشت و درمان ما فقط از افغانستان بیشتر است و از بقیه کشورها کمتر. اگر ما از بالا بودن هزینه صحبت می‌کنیم منظورمان روش‌های انجام کار است که هزینه را بالا می‌برد، نه این که سهم اعتباری آن از بودجه بالاست.
- برای مثال کنگره آمریکا تصویب کرد که کسری بودجه باید صفر شود. آقای الگور به عنوان معاون رئیس‌جمهور مسئول این اقدام شد. اصطلاح بکار گرفته شده برای این سیاست، بازآفرینی دولت بود. خانم کلینتون مسئول بهداشت و درمان بود. کاری که انجام داد قابل توجه است و ترکیه هم از آن‌ها یاد گرفت. ایشان گفت برای من مشخص کنید برای کسی که با دل‌درد وارد بیمارستان می‌شود دولت چقدر باید هزینه کند تا مشخص شود بیماری آن چیست؟ ایشان دستور دادند کسی حق ندارد دستور دیگر و دومی برای

تشخیص بیماری بنویسد، زیرا دولت نباید هزینه اشتباه و ندانم‌کاری پزشکان را بپردازد. بعد دستور داد تا تمام این موارد تبدیل به شیوه‌های انجام کار شدند. وزارت بهداشت موظف شد ۱۰۰ مرکز هزینه‌ای که بالاترین هزینه را در بخش بهداشت و درمان را دارند، مشخص کند. یکی از این مراکز با هزینه بالا "مرکز نگهداری از کودکان نارس" بود. لذا یک تیم چندوجهی تشکیل شد با این هدف که باید روشی، آزمایشی و یا دستگاهی پیدا کنید که این هزینه‌ها را کاهش دهد. رئیس این تیم هم یک ایرانی بود و موفق شدند هزینه‌ها را کاهش دهند.

- بنابراین کاهش هزینه‌ها از سازمان برنامه و بودجه خیلی فراتر است به نحوی که باید همه دستگاه‌ها در آن مشارکت نمایند. بنابراین دستگاه‌های اجرایی در صف مقدم کاهش هزینه هستند نه سازمان برنامه و بودجه.



## جمع‌بندی

### توجه به ابعاد مدیریت هزینه

- مدیریت هزینه صرفاً به کاهش ساده هزینه‌ها محدود نمی‌شود، بلکه دارای ابعاد مختلفی است که باید با شناخت و توجه به آن‌ها انجام شود.
- باید در ابتدا شناخت دقیق از عوامل و محرک‌های این هزینه‌ها پیدا کرد و آنگاه محرک‌های هزینه را مدیریت نمود. در حقیقت متغیرهای ورودی و محرک‌ها تعیین می‌کنند که این ساختار ماشین هزینه، چه نتیجه‌ای به دنبال دارد. از جمله این موارد؛ ساختار اداری، قوانین و مقررات، الزامات محیطی و غیره هستند.
- در خصوص چگونگی مدیریت بر هزینه می‌بایست نظارت مالی کامل با اجزای ذیل داشته باشیم، چنانچه این سه موضوع در کنار یکدیگر قرار گیرند، می‌توانیم بر مصارف، مدیریت می‌کنیم:
  - ✓ اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد
  - ✓ تهیه صورت‌های مالی
  - ✓ نظارت ذی‌حساب‌ها در دستگاه‌های اجرایی به مفهوم اعم و فراتر از وظایف و جایگاه کنونی
- مدیریت هزینه به یک یا چند دستگاه و یا صرفاً قوه مجریه محدود نمی‌شود.

### لزوم همکاری بین قوا برای اجرای مطلوب مدیریت هزینه

- برای اصلاح ساختار شکل‌گرفته در بودجه و اعمال مطلوب مدیریت هزینه، همکاری بین همه قوا ضرورت دارد. بحث مدیریت هزینه‌ها اقدامی در سطح ملی و مرتبط با همه قوای کشور است و معطوف به یک یا چند سازمان و دستگاه اجرایی نیست.

### اصلاح و بازنگری فرایندها برای مدیریت بر هزینه‌ها در بالاترین سطح حکومت

- انجام اصلاحات لازم برای اجرای کامل و صحیح مدیریت هزینه فراتر از سازمان‌ها و دولت است، تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که برای انجام فرآیند مدیریت هزینه، شخص رئیس‌جمهور یا معاون اول وی باید وارد شوند تا همه دستگاه‌های کشور در این امر ملی همکاری کنند.
- اجرای مطلوب مدیریت و کاهش هزینه‌ها خیلی فراتر از سازمان برنامه‌بودجه است به نحوی که باید همه دستگاه‌ها در آن مشارکت نمایند. در این رابطه دستگاه‌های اجرایی در صف مقدم کاهش هزینه هستند. مدیریت و کاهش هزینه‌ها را باید ابتدا از مراکز هزینه و با بهبود روش‌ها انجام داد.

### لزوم تسریع در اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به صورت کامل

- برای مدیریت هزینه در بودجه عمومی کشور باید نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در سیستم بودجه‌ریزی کشور اجرا شود، البته نظام بودجه کشور را باید با تهیه صورت‌های مالی کشور، نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر

عملکرد و نظارت مالی (فراتر از انطباق بر قوانین و مقررات مالی) منطبق بر نظام محصول و نتیجه محور نماییم.

- نظارت مالی در بودجه‌ای که بر مبنای عملکرد تحصیل می‌شود با بودجه‌ای که فارغ از ابتدای بر عملکرد حاصل می‌شود، باهم متفاوت‌اند. نظارت مالی مبتنی بر عملکرد و نظارت مبتنی بر قوانین و مقررات باهم یکسان نیستند. وقتی نظارت بر مبنای قانون باشد فقط فرآیندها مدنظر قرار می‌گیرد ولی در نظارت مبتنی بر بودجه مبتنی بر عملکرد به فرآیندها اولویت داده نمی‌شود بلکه محصول در اولویت قرار می‌گیرد.
- بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد نظارت مالی خاص خودش را هم بر منابع و هم بر مصارف خواهد داشت.
- اگر بودجه‌ریزی، مبتنی بر عملکرد اجرا شود، نظام نظارت مالی امور اقتصادی هم باید متحول شود و ذی‌حسابان باید به جای کنترل فرآیندها، به کسب ماحصل و نتیجه پردازند و در جهت حسابرسی دولتی حرکت کنند.
- با اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد می‌توان انتظار کاهش حدود ۳۰٪ از هزینه‌ها را در شرایط کنونی داشت.

### لزوم توجه به تذکرات کارشناسی و آینده‌نگرانه سازمان برنامه و بودجه کشور و سایر دستگاه‌های کارشناسی

- سازمان برنامه و بودجه کشور به عنوان یک سازمان کارشناسی، مسئول توسعه کشور و آینده‌نگر، همواره مباحث کارشناسی خود را در مورد مدیریت بر هزینه‌ها و سایر موارد ارائه کرده است ولی در برهه‌هایی از زمان و یا توسط نهادها یا افرادی به این بررسی‌ها و نظرات توجه لازم نشده است و لذا می‌بینیم مشکلات متعددی به وجود آمده است. موارد بسیار زیادی با توجه به توان کارشناسی و آینده‌نگرانه سازمان برنامه و بودجه کشور مطرح شد که به همین سرنوشت دچار شد و الآن مشکلات آن‌ها، گریبان‌گیر کشور شده و در برخی موارد بحران‌های بزرگی ایجاد کرده است و کسانی که در آن زمان با نظرات کارشناسی سازمان برنامه و بودجه کشور مخالفت کردند، اکنون حاضر به پذیرش مشکلات پیش آمده برای کشور نیستند.

### تفکیک مباحث کارشناسی از مباحث سیاسی

- باید توجه شود که جایگاه مجلس در قانون‌گذاری بسیار مهم و اساسی است ولی تصمیم‌گیری در مورد مسائل علمی و کارشناسی را نمی‌توان به تصمیم و منافع اکثریت و صرفاً رأی‌گیری در مجلس واگذار کرد. برای مثال نمی‌توان صرفاً بر اساس رأی‌گیری در مجلس تصمیم گرفت که مثلاً ۱۰ هزار نفر به تشکیلات دولت افزوده شود، چون این تصمیم بدون توجه به ابعاد و آثار علمی و کارشناسی آن قابل رد یا تأیید نیست، یا میزانی پاداش به یک دستگاه اجرایی داده شود و نمونه‌های این‌چنینی. چون این مباحث کارشناسی است، باید هزینه‌ها، شرایط و آثار آن توسط کارشناسان ذی‌ربط سنجیده و سپس نتیجه‌گیری و تصمیم‌گیری شود. توجه داشته باشیم که در دنیا نیز همین رویه

وجود دارد و مباحث کارشناسی و علمی به تصمیم مجلس واگذار نمی‌شود و در مواردی نیز که به مجلس احاله می‌شود، کلیات آن می‌تواند مورد تأیید یا رد قرار گیرد، نه جزییات کارشناسی آن. این روش و نتیجه درستی است که همه کشورهای جهان به آن عمل می‌کنند. بنابراین چنانچه به اشتباه، تصمیمات کارشناسی و علمی را به مجلس واگذار کنیم یکی از نتایجش همین افزایش بی‌رویه هزینه‌های دولت می‌شود.

- برای مثال افغانستان برای چند سال کلیات قانون بودجه را تصویب نکرد، زیرا توزیع بودجه استانی را ناعادلانه می‌دانست ولی بسیار مهم است که بدانیم و یاد بگیریم که نه خود مجلس، قانون بودجه را تغییر داد و نه با همکاری بودجه نویسان به اصلاح آن پرداخت. چرا مانند ایران این کار را نکردند؟ چون می‌دانند وقتی مجلس در بودجه‌نویسی دخالت می‌کند صلاحیت نظارتی خود را از دست می‌دهد، زیرا خودش شریک تهیه است، ولی ما این را نمی‌دانیم، البته می‌دانیم ولی اعتنایی به ضوابط علمی و فنی نمی‌کنیم.

### لزوم رعایت ضوابط علمی در قانون‌گذاری

- قانون‌گذاری اگر قیود لازمه خود را از جمله در زمینه اقتصادی و مالی داشته باشد مجلس می‌تواند عملکرد بهتری در مدیریت هزینه‌های کشور داشته باشد. برای مثال در کشور ترکیه اگر دولت لایحه‌ای ارائه کند که بار مالی داشته باشد، باید جدولی ارائه دهد که آثار مالی آن را در ۳ سال آینده مشخص کند و اگر لایحه، اجتماعی باشد باید آثار بیست‌ساله آن در جدولی مشخص شود. حال آن‌که متن لوایح ما بیشتر حالت انشائی دارد. وقتی بدون توجه به ضوابط لازم لایحه نوشته شود، هزینه‌های دولت افزایش می‌یابد. یعنی فرآیند علمی قانون‌گذاری وجود ندارد. برای تهیه بودجه متعادل، کارا، اثربخش و متوازن، نیازمند توجه و تبعیت از منطق علم اقتصاد داریم.

### فعال‌تر شدن ورود وزارت امور اقتصادی و دارایی به مدیریت هزینه‌ها توسط ذی‌حسابان

- هم‌اکنون نظارت مالی قبل از خرج بر عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی یعنی معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور می‌باشد که اجرای آن بر عهده ذی‌حسابان می‌باشد. ذی‌حسابان زمانی که مقام مسئول، دستور پرداخت هزینه می‌دهد طبق شرح وظایف کنونی خود، وظیفه بررسی انطباق دستور با قانون را دارند. ولی این نگاه حداقلی را می‌توان به نگاه وسیع‌تر مدیریت بر هزینه‌ها هدایت کرد. در شرایط کنونی و با اقدامات ذی‌حسابان می‌توان نظارت مالی قبل از خرج داشت ولی مدیریت هزینه نمی‌توان داشت. با توجه به جایگاه ذی‌حسابان می‌توان مدیریت هزینه‌ها را انجام داد. اگر بودجه‌ریزی، مبتنی بر عملکرد اجرا شود، نظام نظارت مالی هم باید متحول شود و آنگاه ذی‌حسابان بجای کنترل فرآیندها، به کسب ماحصل و نتیجه خواهند پرداخت.

## ارتقاء ترازنامه دولت

- نمایندگان صندوق بین‌المللی پول (IMF) در سفر به ایران، از وزارت امور اقتصادی و دارایی درخواست ترازنامه دولت را کردند و برایشان تعجب‌آور بود که ما ترازنامه نداریم. ترازنامه دولت در بخش عمومی، میزان دارایی دولت را نشان می‌دهد. باید توجه داشت که دولت به معنای اعم و به معنای حاکمیت کشور، چون فاقد ترازنامه است، از میزان دارایی‌های خود اطلاع درستی ندارد. اگر ترازنامه دولت تنظیم شود، به شناخت، استفاده درست و مولد کردن دارایی‌های دولت و متعاقباً مدیریت هزینه‌ها کمک خواهد کرد.

## طراحی و استقرار یک نظام الکترونیکی هوشمند و تحول‌گرا در حوزه نظارت مالی

- طراحی و استقرار یک نظام الکترونیکی هوشمند و تحول‌گرا در حوزه نظارت مالی برای مدیریت هزینه‌های بودجه عمومی کشور مطمئناً می‌تواند تضمین‌کننده و ابزاری برای تحقق اهداف و اسناد بالادستی در کشور و محوری برای پیشرفت و پیشبرد برنامه‌های استراتژیک و نگاهی به آینده باشد. برخی از آثار نظارت مالی در مدیریت هزینه‌های بودجه عمومی کشور عبارت‌اند از:
  - رعایت صرفه و صلاح اقتصادی در انجام معاملات و هزینه کردهای دولت
  - افزایش کیفیت و قابلیت اتکا اطلاعات مالی
  - نظارت بر رعایت قوانین و مقررات مالی و محاسباتی
  - نظارت مالی بودجه‌ای
  - نظارت بر حسن اجرای سیستم‌های کنترل داخلی در دستگاه اجرایی
  - کنترل مخارج دولت و افزایش کیفیت خدمات
  - بهبود در سیستم‌های برنامه‌ریزی، کنترل و مدیریت اثربخش منابع و تخصیص اعتبارات دولت
  - محاسبه بهای تمام‌شده فعالیت‌ها و خدمات و کمک به استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد
  - ...

## جلوگیری از گسترش ساختار اداری دولت

- تعداد وزارتخانه‌ها در قبل و بعد از انقلاب تاکنون از نظر تعداد تفاوت چشمگیری نداشته ولی مشکل اصلی گسترش ساختار اداری متناسب با گسترش تقسیمات کشوری است.
- یکی از مؤلفه‌های توسعه و گسترش ساختار دولت و افزایش هزینه‌ها، تقسیمات کشوری است. در کشور به‌موجب قانون باید تشکیلات اداری و ساختاری دولت از قانون تقسیمات کشوری تبعیت کند. بنابراین در هر جا که شهرستان تشکیل شود بدون این‌که بدانیم یا بررسی شود که ساختار اداری نیاز دارد یا نه و بدون آنکه از جایی مجوز بگیرند، واحدهای اداری را ایجاد می‌کنند و بودجه آن‌هم از طرف سازمان برنامه‌وبودجه کشور

تأمین می‌شود و در شرایطی که اعتبار موردنیاز تأمین نشود از طریق تعهدات محلی، افراد مشغول بکار می‌شوند که مجموع این اقدامات، دستگاه‌ها و دولت را درگیر می‌کند.

- در کشور در سال ۱۳۵۵ تعداد ۱۵۶ شهرستان و در سال ۱۳۸۵ تعداد ۳۸۶ و در سال ۱۳۹۰ تعداد ۳۹۷ و در سال ۱۳۹۷ تعداد ۴۳۰ شهرستان داشته‌ایم که این ارقام بدون آموزش و پرورش و بهداشت و درمان است. با ایجاد هر شهرستان بدون آن که نیازسنجی شود به‌طور متوسط تعداد ۱۲۰۰ پست ایجاد می‌شود و به‌طور متوسط ۴۰ تا ۴۵ ساختمان جدید دولتی ایجاد می‌شود. به‌طور متوسط برای هر کارمند حداقل ۱۰ مترمربع فضای اداری نیاز هست، همچنین شبکه‌های کامپیوتری، تجهیزات فناوری و اداری نیاز دارند که همه این موارد نیاز به صرف هزینه دارند. این موارد به این دلیل است که ما بدون بررسی و نیازسنجی واقعی صرفاً از قانون تقسیمات کشوری تبعیت می‌کنیم.
- لازم است که اصلاحات لازم در قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و حذف تبصره و مواردی که منجر به ایجاد واحدهای جدید می‌شوند، انجام شود و بر آن اساس شاخص‌های تهیه و اختصاص بودجه، تهیه شود.

### چالش‌های ساختاری مدیریت هزینه‌های دولت در حوزه امور اداری

- ایجاد وزارتخانه، نمایندگی و واحدهای عملیاتی کنترل نشده با هزینه‌های زیاد و حیطه نظارت ناکارآمد
  - وجود دستگاه‌های متعدد موازی به‌خصوص در حوزه فرهنگ
  - سطوح مدیریتی بیش‌ازحد و عدم بهره‌گیری از مزایای ساختارهای تخت
  - تجهیزات اداری بیش‌ازحد و غیرواقعی مدیران سیاسی و مقامات اداری
  - فضاهای اداری زائد
  - عدم مهندسی فرآیندهای دستگاه‌های دولتی
  - عدم تناسب شغل و شاغل
  - عدم تطابق مأموریت‌ها و فعالیت‌ها
  - عدم هماهنگی بین دستگاه‌های ستادی و اجرایی
  - عدم تفکیک دقیق فعالیت‌های ملی و استانی بخش‌ها و دستگاه‌ها
  - لزوم تدوین الگوی اداره بخش عمومی بر اساس قانون اساسی:
- ما در کشور الگوی اداره بخش عمومی متناسب با قانون اساسی ایران نداریم. این الگو می‌بایست توسط سازمان امور اداری و استخدامی و سازمان برنامه‌بودجه کشور تهیه و ارائه می‌شده است.
- لزوم توجه به اندازه، نحوه و کارایی دخالت دولت:
- بین اندازه دولت و اندازه دخالت دولت باید تفاوت قائل شد. برای مثال ممکن است در جاهایی اندازه دولت کاهش ولی مداخله دولت افزایش پیدا کند و بالعکس. به همین دلیل عبارتهایی مثل کوچک کردن دولت در مدیریت

هزینه، درست نیست بلکه بهینه کردن اندازه دولت مهم است. هم اکنون بخش عمده‌ای از درآمد دولت صرف خود دولت می‌شود.

- یک طبقه‌بندی روشن از ابعاد دخالت‌های دولت در امور عمومی وجود ندارد که باید این طبقه‌بندی تهیه شود.
- همچنین مطالعه مناسبی در باره تبیین اثرات دخالت‌های دولت در حوزه‌های مختلف بر مسائل اقتصادی اجتماعی و افزایش هزینه‌ها و ... صورت نگرفته است. از این رو لازم است یک بررسی جامع در مورد اثرات این دخالت‌ها تدوین شود.

- دولت باید در اداره بخش عمومی کشور در هر اقدام این مسئله را روشن کند که آیا قرار است تدارک مستقیم کار را انجام دهد یعنی سازمانی ایجاد کند یا این که فقط تأمین مالی می‌کند؟ یا نقش دولت تنظیم‌گری است؟ یعنی باید به‌جای وارد شدن و بازی کردن، قواعد بازی را وضع می‌کند؟ حال اگر قرار شد دولت تدارک مستقیم کار را انجام دهد، باید شکل این دخالت را تعیین کند که تعیین آن به حوزه امور اداری و استخدامی یعنی شکل سازمانی باز می‌گردد. اگر قرار به تأمین مالی باشد باید تعیین کند که این اقدام به شکل پرداخت یارانه و حمایت از مصرف‌کنندگان است یا به شکل‌های دیگری مثل حمایت از دولت‌های محلی یا شرکت‌های خصوصی و نهادهای تأمین مالی و ... ممکن است در جایی از این فرآیند نیاز به قانون‌گذاری پیدا کنیم که جایی که باید این قانون‌گذاری را انجام دهد مجلس شورای اسلامی است هرچند این تنها نهاد قانون‌گذار نیست. اگر قرار باشد مجلس قانون‌گذار باشد، ایجاد وظیفه می‌کند و باید به این سؤال پاسخ دهد که چقدر این وظیفه‌ای که من به عهده دولت می‌گذارم، بار مالی دارد. مهم‌تر از آن، منبع تأمین بار مالی کجاست و این دقیقاً سؤالاتی است که مورد پرسش واقع نمی‌شود.

- مشکل این است که محدوده دولت در ۵۰ سال اخیر دائماً تغییر پیدا کرده است. وقتی اجزای دولت در یک بستر نهادی می‌خواهند صلاحیت‌های خود را اعمال نمایند، نتیجه‌اش خودبه‌خود افزایش دائمی محدوده دولت می‌شود. اشکال این است که نه صلاحیت‌ها و نه اختیارات به‌صورت دقیق مشخص نیست و نه این که فرآیند بودجه‌ریزی این امکان را به دست‌اندرکاران می‌دهد که این محدوده را مشخص کنند. این فرآیند بودجه‌ریزی این امکان را به دولت و مجلس می‌دهد که کار خود را دنبال کرده و هزینه‌های دولت را افزایش دهد.

### شناسایی و حذف موازی‌کاری‌ها

- موازی‌کاری‌های زیاد در کشور باعث افزایش هزینه‌های اداره کشور و تضعیف مدیریت هزینه شده است که برای رفع آن باید همه مشارکت کنند. در این رابطه پیشنهاد می‌شود سازمان‌هایی مانند دیوان محاسبات از موازی‌کاری در دستگاه‌های مختلف گزارشی تهیه کند تا مقدمه‌ای برای اصلاحات در قوه مجریه و سپس سایر قوا باشد.

### اجرای کامل دولت الکترونیک

- دولت الکترونیک به‌صورت کامل و جامع مطرح نشده است. دولت الکترونیک می‌تواند در شناسایی و مدیریت هزینه‌ها کمک کند.

### ساماندهی برنامه‌های حمایتی

- برنامه‌های حمایتی دولت از جمله یارانه‌ها و ... فشار زیادی بر بودجه کشور می‌آورد که باید به صورت اصولی ساماندهی و تعیین تکلیف شود.

### استفاده از مشارکت‌های مردمی و خرید خدمت در ارائه برخی از خدمات لازم

- برای اجرای مدیریت مطلوب هزینه‌ها، کاهش هزینه‌ها و تأمین منابع برای نیازهای اساسی کشور، نیازمند مشارکت مردم در ارائه خدمات عمومی می‌باشیم.
- استفاده از ظرفیت‌های قانونی برای خرید خدمات، مشارکت و واگذاری مدیریت (از طریق پرداخت مستقیم هزینه خدمات به مردم) و ... در مدیریت هزینه‌ها بسیار مؤثر است.

