

نقش بودجه جامع در نظام جدید مدیریتی

سه وظیفه اصلی مدیریت در یک سازمان عبارت است از :

برنامه ریزی - اجراء - کنترل

این امر به تجربه ثابت شده است که اگر مدیر بهترین برنامه را در اختیار داشته باشد ولی آن را در کتو خود قرار دهد مدیر موفق نخواهد بود و چنانچه در بعد اجرایی . مدیری با قابلیت زیاد فاقد هدف و برنامه باشد . همانند راننده ای است که از تجربه کافی برخوردار است ولی مقصد را نمی داند و چنانچه یک سازمان مجهز به مدرن ترین سیستم کنترلی باشد ولی فاقد برنامه باشد عملاً جزء مشکل چیز دیگری نخواهد داشت .

بررسی شرایط فوق نشان دهنده این واقعیت است که بین سه وظیفه مهم یاد شده یک حلقه مفقوده وجود دارد که همان بودجه است و وجود برنامه در کنار مدیر این اطمینان را به او می دهد که دارای یک برنامه مدون برای یک سال آینده خود باشد و در اجراء به علت این که قبل از اجراء مقصد را می داند سعی در رسیدن به این هدف خواهد کرد . که خود تضمین کننده موفقیت اوست . در نهایت با اعمال کنترل بین برنامه (در قلب بودجه) و عملکرد واقعی و استخراج انحرافات از بودجه و تحلیل به موقع آنها سه وظیفه فوق به نحو مطلوب تحقق خواهد یافت .

بودجه

بودجه یک سند برنامه ریزی است که قبل از انجام فعالیت ها تهیه می شود و اغلب برنامه جهت اجراء (plan of Action) نامیده می شود . بودجه می تواند از اطلاعات مالی ، اطلاعات غیر مالی و یا ترکیبی از هر دو تهیه شود . این اطلاعات برای یک سری از رویداد ها از پیش برآورد می شود . هدف اولیه بودجه عبارتست از ((پیش بینی رویداد ها و فعالیت

های مالی و غیر مالی)) . همان طور که ملاحظه می شود بودجه عملاً ترجمه سیاست ها و هدف های موسسه است که در قالب برنامه تجلی پیدا کرده است . نکته دیگری که از تعریف فوق می توان نتیجه گرفت این است که بودجه صرفاً متکی به اطلاعات مالی نیست بلکه اطلاعات غیر مالی را نیز در بر خواهد داشت . به طور مثال ارقام مربوط به تعداد تولید یا فروش اطلاعات غیر مالی است که در ساختار بودجه منعکس می شود و یا مثلاً تعداد نفر ساعت مورد نیاز در یک دوره مالی از موارد دیگری است که اطلاعات غیر مالی است ، درصد ظرفیت به کار گرفته شده و درصد ظرفیت بیکار ، اوقات تلف شده ناشی از عدم بکارگیری صحیح ظرفیت به علت محدودیت های بودجه و نیز از مصادیق دیگری است که ظاهراً اطلاعات غیر مالی بوده ، ولی قابل تبدیل به داده های مالی خواهد بود .

بودجه از قبل تهیه می شود ، لذا دارای پوشش زمانی است که می توان ماهانه ، ۶ ماهه و یا سالانه باشد . بدیهی است بودجه می تواند برای دوره های بیش از یکسال مثلاً ۵ ساله یا ۲۵ ساله نیز تهیه شود که در این صورت هر قدر زمان دوره پوشش بودجه بیشتر باشد ارقام بودجه طبعاً به صورت کلان ارائه خواهد شد و هر قدر این دوره کوتاه تر باشد دسترسی به اطلاعات قابل اطمینان تری وجود خواهد داشت .

فرآیند یک بودجه پویا

فرآیند یک بودجه پویا در نمودار زیر نشان داده شده است . هدف های سازمان در قالب برنامه های کوتاه مدت ، میان مدت و بلند مدت بیان خواهند شد و بودجه متأثر از این هدف ها و برنامه ها است . به عبارت دیگر بودجه ترجمان هدف ها و برنامه های مدیریت است .

پس از تهیه بودجه که در ادامه نسبت به چگونگی شکل گیری آن بحث خواهد شد یک شاخص اندازه گیری در اختیار مدیریت قرار خواهد گرفت . عملکرد واقعی که به دنبال اجراء مشخص می شود با بودجه مقایسه و انحرافات از بودجه استخراج می شود . صرف محاسبه

انحرافات کافی نیست و لازم است انحرافات محاسبه شده فوق با دقت و وسواس مورد تجزیه و تحلیل کارشناسانه قرار گیرد. در اینجا ذکر این نکته ضرورت دارد که وجود انحرافات نامساعد در یک سازمان لزوماً بیانگر عدم کفایت مدیریت و بالعکس وجود انحرافات مساعد نیز بیانگر کفایت مدیریت ها نیست.

انحراف از بودجه می تواند ناشی از عوامل قابل کنترل و یا غیر قابل کنترل باشد. می تواند ناشی از عوامل داخلی یا خارجی باشد، می تواند خود در یک رابطه علت و معلولی ناشی از وجود انحراف مساعد و نامساعد در بخش دیگری از سیستم باشد.

بنابراین لازم است تحلیل گر همانند یک قاضی اقدام به جمع آوری ادله کافی کرده و پس از حصول اطمینان از صحیح بودن شاخص (قانون) اقدام به تضایف در مورد موفق یا موفق بودن مدیریت کند.

این واقعیت در بودجه نیز مطرح است که با متر غلط نمی توان یک سنجش صحیح انجام داد و با هر تکنیکی که بکار گرفته شود اگر وسیله سنجش (متر) غلط باشد لزوماً اندازه گیری نیز غلط خواهد شد.

پس از اطمینان از علل وجودی انحرافات و تجزیه و تحلیل آنها اقدام به اعمال عملیات اصلاحی می شود که دو نوع بازخورد از آن می توان گرفت.

۱- بازخورد برای برنامه ریزی آینده

۲- بازخورد برای کنترل آینده

بازخورد نوع اول به مدیریت کمک خواهد کرد تا نسبت به اصلاح احتمالی برنامه ها و حتی سیاست ها و هدف های خود اقدام کند و بازخورد نوع دوم در مقام سنجش به مدیریت کمک کرده و اجازی می دهد یک سنجش واقعی انجام گیرد.

اهمیت بودجه

بودجه در این فرآیند نقش مهمی را ایفاء می کند و این بدان معنی است که تهیه یک بودجه متکی به اطلاعات درست منجر به اندازه گیری عملکرد صحیح تری شده و انحرافات از بودجه معنی دار می شود که به تحلیل گر کمک می کند تا با تحلیل درست انحرافات ، اقدام به عملیات اصلاحی صحیح تر کرده که خود منتج به بازخورد صحیح می شود و درست برعکس اگر بودجه درست ایفای نقش نکند کل فرآیند زیر سؤال خواهد رفت . بنابراین نمی توان نتیجه گرفت که صرف داشتن بودجه ، عامل موفقیت است ، بلکه داشتن یک بودجه صحیح و متکی به ارقام قابل اعتماد عامل اصلی موفقیت است .

مروری بر تحولات نظام بودجه ریزی

مقدمه

با توجه به خصوصیات متفاوت اقتصادی، اجتماعی کشورهای صنعتی پیشرفته و کشورهای کمتر توسعه یافته، در ادبیات مربوط به بودجه ریزی به این دو گروه از کشورها جداگانه اشاره شده است. کاربرد سیاست مالی در کشورهای صنعتی با کاهش بیکاری به وسیله ایجاد تحرک در تقاضا از طریق کسری بودجه بوده است. در دوره هایی که تقاضا در سطح پایینی قرار دارد. کشورهای صنعتی با منابع تولیدی عاطل از جمله تجهیزات سرمایه ای و نیروی انسانی روبرو هستند. در این گونه مواقع سیاست مالی با ایجاد تحرک لازم در تقاضا می تواند اثرات دوری را به حداقل برساند.

در کشورهای در حال توسعه مشکل حادتر است. در این کشورها بیکاری دوری نبوده بلکه ساختاری است، و استفاده از سیاستهای مالی برای ایجاد قدرت خرید بیشتر موجب افزایش قیمت و واردات خواهد شد. علاوه بر این کشورهای در حال توسعه با مشکل عدم ثبات کوتاه

مدت ناشی از عواملی چون کشت نامطلوب در بخش کشاورزی، کاهش قیمت کالاهای صادراتی و نظایر آن روبرو هستند. لذا، نقش سیاست مالی در این کشورها علاوه بر نقش متعارف آن، ایجاد رشد اقتصادی و افزایش نرخ بهره‌برداری از ظرفیت‌های موجود تولیدی است. در این کشورها به دلیل ضعف بازارهای مالی، وجود بخش‌های غیرپولی در اقتصاد و همچنین نقش عمده دولت در فرآیند تولید، از سیاست‌های پولی استفاده کمتری می‌شود.

تفاوت‌های مربوط به کاربرد سیاست‌های مالی لزوماً ارتباطی با کاربرد نظام‌های بودجه‌ریزی ندارد. شمار زیادی از کشورهای در حال توسعه از نظام بودجه‌ریزی کشورهای استعماری سابق (انگلیس و فرانسه) و همچنین نظام‌های بودجه‌ریزی کشورهای آمریکای لاتین (که مخلوطی از نظام بودجه‌ریزی فرانسه و انگلیس است) استفاده می‌کنند. به همین دلیل است که بررسی‌های بعمل آمده در زمینه نظام بودجه‌ریزی به جای اشکال‌های فنی، بیشتر اشاره به عوامل اداری- تشکیلاتی داشته‌اند. "کایدن و وایلدافسکی" در بررسی که در این زمینه کرده‌اند، کشورهای فقیر را کشورهایی با مشکلات بودجه‌ای خاص تلقی کرده‌اند. آنها کشورهای فقیر را کشورهای با درآمد سرانه کمتر از 900 دلار، سطح پایین تجهیز منابع، بدون حساب بودن هزینه‌ها و نظام اداری ضعیف دانسته‌اند. بررسی‌های تجربی که در این زمینه بعمل آمده است، نشان داده که تفکیک فوق در بسیاری موارد قابل تعمیم نیست و شمار زیادی از کشورها علیرغم داشتن درآمد سرانه کمتر از 900 دلار، از نظر بودجه‌ای ضعیف نیستند و حتی بعضی از آنها با مازاد بودجه مواجه هستند. از دیدگاه تجهیز منابع نیز در بعضی از کشورهای موسوم به فقیر، نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی بیشتر از 20 درصد می‌باشد. تجزیه شوک‌های اول و دوم نفتی نیز نشان داده است که تورم، وابستگی و افزایش مستمر کسری بودجه مشکلاتی است که در بین تمامی کشورها مشترک می‌باشد و اختصاص به گروه خاصی از کشورها ندارد. لذا، برای قایل شدن تفکیک بین کشورها باید به

دنبال ضوابط دیگری بود. یکی از ضوابطی که در این زمینه مورد توجه قرار گرفته است، نوع هزینه‌های بودجه و برخی از وجوه نهادی آنها است. بدین منظور هزینه‌ها به 4 گروه تقسیم شده است: (1) فعالیتهای عمومی سنتی و برخی امور حاکمیتی (دفاع، آموزش، بهداشت و...)، (2) فعالیتهای صنعتی و بازرگانی دولت، (3) پرداختهای انتفاعی به بخشهای تولیدی (صنایع و کشاورزی و...) و (4) پرداختهای انتقالی به خانوارها و افراد، نقش هر یک از اقلام فوق بستگی به بینش سیاسی دولت و جایگاه ساز و کار بازار در اقتصاد دارد. ویژگیهای خاص زیر را می‌توان برای کشورهای مختلف در ارتباط با معیارهای فوق بیان کرد:

به دلیل وجود نظام مستقر تأمین اجتماعی، در کشورهای صنعتی و بعضی از کشورهای در حال توسعه آمریکای لاتین، سهم هزینه‌های انتقالی به خانوارها و افراد بیشتر از سایر کشورها است.

نسبت مخارج مربوط به فعالیتهای بازرگانی و صنعتی به کل هزینه‌ها در کشورهای در حال توسعه بیشتر است، زیرا در این کشورها دولت نقش عمده را در توسعه اقتصادی دارد. به دلیل دخالت مستقیم دولت در ارائه خدمات اجتماعی، سهم هزینه‌های آموزشی و بهداشتی در کشورهای در حال توسعه بیشتر است.

در مورد هزینه‌های دفاعی، با توجه به ماهیت آن تفکیک خاصی را نمی‌توان بین کشورها قایل شد. تفاوت‌های نهادی بین کشورها عمدتاً در ارتباط با تدوین برنامه‌های توسعه است. بیشتر کشورهای در حال توسعه اقدام به تهیه برنامه‌های میان مدتی کرده‌اند که سیاستهای مالی آنها در چارچوب این برنامه تهیه می‌گردد. کشورهای صنعتی عموماً دارای برنامه‌های عمرانی نیستند، ولی هزینه‌های خود را از طریق روشهای پیشرفته بودجه‌بندی و استفاده از الگوهای خاص هزینه‌ای برآورد می‌کنند.

روند اصلاحات

اصلاحات بودجه‌بندی در اوایل قرون نوزدهم میلادی عمدتاً به منظور افزایش توان حسابدهی حکومت‌های پیرو دموکراسی اجتماعی و یا اعمال کنترل بیشتر در رژیم‌های شبه پادشاهی اعمال می‌شد. توجه قانونگذاران به تدریج از مالیات‌بندی به تخصیص هزینه‌های عمومی معطوف شد. کوشش‌های اولیه در کشور بریتانیای کبیر در راستای هدف تهیه چارچوبی برای افزایش توان پاسخگویی مالی دولت بود. انضباط مالی و صرفه‌جویی از طریق دستورالعمل‌هایی که توسط دستگاه مرکزی اعلام می‌شد، باید رعایت می‌گردید. دستگاه مرکزی فعالیت خاصی که نیاز به هزینه داشته باشد نداشت و فقط باید کنترل می‌کرد و جوه تعیین شده در محل اصلی خود به مصرف برسد. از سوی دیگر دستگاه‌های مصرف‌کننده، فعالیت‌های خاصی داشتند که آنها را می‌بایست در چارچوب ضوابط تعیین شده توسط دستگاه مرکزی انجام می‌دادند. چندی بعد وظایف حسابداری و حسابرسی ضروری تشخیص داده شد و دستگاه‌های خاصی بدین منظور مشغول به کار شدند.

نظام بودجه‌ریزی فرانسوی با درجه تمرکز بیشتری توسعه یافت. واحد خزانه‌داری دارای مسئولیت تمامی امور مربوط به نظارت، ممیزی، بازرسی، راهنمایی‌های مستقیم و غیرمستقیم و تهیه ضوابط و مقررات بود. در این نظام، ذیحسابانی در هر یک از دستگاه‌های اجرایی و گروهی از حسابداران مسئول رسیدگی به عملکرد درآمدها و انجام هزینه‌ها و بازرسانی برای رسیدگی به اجرای تمامی فعالیتها، پیش‌بینی شده بود.

توسعه نظام‌های فوق دو نتیجه مهم و ماندگار داشت. اول، ایجاد یک دستگاه مالی مرکزی در داخل دولت و دوم رشد خدمات مالی دولتی. البته تمرکز امور در یک دستگاه مرکزی منجر به مشکلاتی می‌شد که مهم‌ترین آن ممانعت از رشد و توسعه مدیریت مالی در دستگاه‌های اجرایی بود. وجود یک دستگاه مرکزی مالی پرقدرت در جریان جنگ اول جهانی بطور جدی

مورد سوال قرار گرفت. این مشکل به خصوص در کشورهایی که نقش برابری برای قوای مجریه و قانونگذاری قایل بودند قابل مشاهده بود. تلاشهایی که برای حل این مشکل به عمل آمد منجر به ایجاد دفاتر بودجه اجرایی و تفویض اختیارات بیشتر به دستگاه‌های مصرف کننده در اوایل دهه 1920 در کشور آمریکا شد. مقارن این تحولات در کشور انگلیس نیز در جهت تمرکز مالی بیشتر، اختیارات بیشتری به دستگاه‌های مصرف کننده تفویض شد.

الف) جنبه‌های سیاسی و ایده نئولوژیک بودجه بندی

اهداف اصلی بودجه‌بندی، حداکثر کردن منابع، اولویت‌گذاری نیازهای مختلف و تعیین سطح مناسب هزینه‌ها است. تحقق این اهداف به سادگی میسر نیست، زیرا بودجه‌بندی با ارزش‌ها، قدرت‌های سیاسی و رجحان تصمیم‌گیران روبرو است. به بیان دیگر ملاحظات سیاسی در بودجه‌بندی ممکن است سایر عوامل را تحت تاثیر خود قرار دهد. در رویکرد سیاسی بودجه‌بندی، معاملات و مبادلات تصمیم‌گیران سیاسی در قانون توجه قرار دارد. اجزای اصلی این رویکرد عبارتند از: انتخابات، رفتار قانونگذاری، گرایش‌های بوروکراتیک، ایده نئولوژی سیاسی، سلیقه‌های شخصی و تبانی. در رویکرد سیاسی، محصول نهایی تابع میزان موفقیت جناح‌های سیاسی در دستیابی به هدفهای خاص خود از طریق شکل‌دهی رویدادهای آینده است.

طرفداران رویکرد سیاسی بودجه‌بندی، مهمترین دلیل عدم موفقیت اصلاحات بودجه‌بندی را در وجود عوامل سیاسی می‌دانند. به نظر آنها، در یک جامعه دمکراتیک مسائل مربوط به کارایی باید بعد از مسائل سیاسی مطرح گردد. به بیان دیگر رجحان‌های جامعه و رجحان‌های گروه‌های صاحب قدرت در واقع عوامل اساسی تعیین اولویت در نظام بودجه‌بندی شناخته می‌شود. آنها معتقدند که در نبود راه‌حلهای منطقی اقتصادی، برای توجیه تخصیص منابع بخش دولتی باید ملاحظات سیاسی مورد نظر قرار گیرد.

"آرون ویلدافسکی" معتقد است که دلیل اصلی قابل ارائه نبودن بسیاری از برنامه‌ها، ارزش‌ها و ویژگی‌های خاص درونی آنها است، زیرا در این زمینه تفاهم مورد نیاز برقرار نشده است. [1] به نظر وی به دلیل وجود همین عدم تفاهم، عوامل سیاسی حاکم بر تخصیص منابع بودجه‌ای می‌شوند و به دلیل وجود اختلاف عقیده و از رشدآوریه‌ها، فرضیه‌های دستوری [2] بودجه‌بندی در یک نظام دموکراتیک کارآیی لازم را ندارد.

به نظر طرفداران رویکرد سیاسی بودجه‌بندی، مجوزهای خشک و غیرقابل انعطاف بودجه‌ای، بیشتر مناسب رژیم‌های توتالیتر است که اختلاف عقیده را قابل قبول نمی‌داند. اختلاف نظر و بیان عقاید در جوامع دموکراتیک پذیرفته شده است و به همین ترتیب تخصیص منابع نیز نتیجه کشمکش‌های سیاسی است [3].

رقابت بین گروه‌های سیاسی در تمامی جوامع قابل مشاهده است. تصویب سیاستها و برنامه‌ها زمانی امکان‌پذیر است که مورد حمایت یکی از ائتلاف‌های سیاسی عمده قرار گیرد.