

حرکت به سمت اصلاح طبقه‌بندی بودجه و شناسه‌گذاری آن با رویکرد انطباق تکرار شونده

مسئله‌محور (PDIA)

جعبه نکات کلیدی

- مسئله اصلی عدم وجود توانایی کافی در رصد دقیق منابع و مصارف بودجه با توجه به طبقه‌بندی‌های مختلف است که عدم پاسخگویی مدیران و دستگاه‌ها و در نتیجه شکست در صرفه‌جویی و کاهش کسری بودجه را در پی دارد.

- در ابتدای سال ۱۳۹۷ یک گروه کوچک با هدف حمایت‌طلبی شکل گرفت و در طول زمان این گروه به هشت نفر به علاوه چندین مشاور گسترش یافت.

- برای ورود به مسئله نقشه استخوان ماهی ترسیم شد و چهار ریشه اصلی به علاوه مجموعه‌ای از دلایل آن ترسیم شد. در این میان، با توجه به فضای تغییر گروه بر دو علت نبود طبقه‌بندی دقیق و باثبات و نبود شناسه همسان در مورد عملکردهای مشابه متمرکز شد.

- گروه از ابتدا به دنبال تحقق خزانه واحد بود، اما در فرایند انطباق تکرار شونده، متوجه شد که برای رصدپذیری بودجه مهم‌تر از حساب واحد خزانه، طبقه‌بندی و شناسه‌گذاری صحیح بودجه ضروری است.

- گروه برای افزایش فضایی تغییر خود، در جهت افزایش اقتدار وارد تعامل با سازمان برنامه و بودجه و کمیسیون اقتصادی مجلس و سایر سازمان‌ها شد. همچنین برای افزایش توانایی، ترجمه منافع جدید، آسیب‌شناسی نظام بودجه و غیره در دستور کار قرار گرفت. در بعد پذیرش نیز مجموعه‌ای از نشست‌ها و انتشارات در برنامه قرار گرفت.

معرفی

الف - معرفی پروژه

اولین سندی که نحوه اداره یک کشور را به تصویر می‌کشد و اطلاعات تحلیلی تکمیلی را در اختیار سیاست‌گذار و سایر استفاده‌کنندگان می‌گذارد، اسناد قانون بودجه سالانه و داده‌های موجود در آن است. بی‌تردید کیفیت اطلاعات ارائه شده به نحوه این طبقه‌بندی وابستگی بالایی دارد. انواع مختلفی از طبقه‌بندی بودجه وجود دارد که تعدادی از کاربردی‌ترین آنها ذیل استاندارد نظام مالی دولت (GFS) جای می‌گیرد. طبقه‌بندی‌هایی که مشخص می‌کنند منابع دولت از چه راه‌ها و طرح‌هایی، توسط کدام سازمان‌ها و نهادها و از کدام خطه و منبع دریافت می‌شوند. یا طبقه‌بندی‌هایی که مشخص می‌کنند مصارف بابت کدام یک از وظایف و برنامه‌های دولت، در چه قالبی، توسط کدام نهاد و سازمان و در کدام خطه جغرافیایی هزینه می‌شود. به هر یک از

طبقه‌بندی‌ها شناسه‌ای تعلق می‌گیرد که با اتصال آنها به شناسه‌های واریز و پرداخت بانکی، نحوه حصول منابع و هزینه‌کرد مصارف مشخص می‌شود.

شناسه‌ها باید قابل تولید و ذخیره باشند. در این صورت می‌توان تا جایی پیش رفت که با جمع‌آوری، نگهداری و تحلیل داده‌های بیشتر مبلغ تعلق گرفته به ذینفع نهایی را نیز مشخص کرد. در این صورت مدیریت بودجه در جهت تخصیص بهینه منابع و کاهش کسری‌ها ممکن خواهد شد.

مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه در راستای رصدپذیرتر کردن بودجه به منظور تخصیص بهینه منابع و صرفه‌جویی و با توجه به محدود شدن منابع در اثر تحریم‌ها پروژه اصلاح طبقه‌بندی بودجه و شناسه‌گذاری آن را در سال ۱۳۹۷ آغاز کرد. این پروژه در راستای تکمیل پروژه ایجاد شناسه واریز و حساب واحد خزانه شکل گرفت. چرا که شناسه واریز سر و سامانی به منابع درآمدی دولت می‌داد؛ اما این پروژه بخش مصارف را هدف گرفته بود. پروژه‌ای که با رویکرد انطباق تکرارشونده مسئله‌محور (PDIA) انجام شد و در میانه راه متوقف شد.

در صورت تکمیل این پروژه و پیوند خوردن آن با خزانه واحد دولت ایران نیز مانند بسیاری از کشورها موفق به ایجاد نمودار حساب‌ها می‌شد که راه را برای داشتن ترازنامه دولت، حسابداری و حسابرسی دقیق‌تر، رصد بودجه، تحلیل آثار سیاست‌های اتخاذ شده و برنامه‌های اجرایی و داشتن یک نظام مالی مدرن و با مدیریت بهتر هدایت می‌کرد.

ب- معرفی مفاهیم مهم پروژه

در ادامه برای درک بهتر مخاطبان، مفاهیم مهم پروژه تعریف خواهد شد.

حساب واحد خزانه عبارت است از یک حساب بانکی یا مجموعه‌ای از حساب‌های بانکی متصل به یکدیگر که از طریق آن دولت تمامی دریافت‌ها و پرداخت‌های خود را انجام می‌دهد و دیدی همه‌جانبه از موقعیت نقدی خود در پایان هر روز به دست می‌آورد. فواید کلی آن را می‌توان استفاده و مدیریت بهینه از منابع و وجوه نقدی دانست.

این حساب به دولت‌ها این امکان را می‌دهد که با حداقل هزینه از طریق متمرکز کردن مانده وجوه دولتی دریافتی‌ها و پرداختی‌های خود را ثبت و مدیریت کنند. خزانه‌داری با استفاده از ابزار حساب واحد خزانه می‌تواند به صورت بر خط تراکنش‌های بانکی حساب‌های دولتی را رصد کند. لذا امکان پیش‌بینی دقیق مواعید مخارج، تعهدات و درآمدهای مختلف مالی دولت را دارد. و می‌تواند بدون نیاز به استقراض‌های پرهزینه آنها را پوشش دهد. همچنین این حساب از رسوب وجوه عظیم در حساب‌های بانکی دولتی جلوگیری می‌کند.

نمودار حساب‌ها جزئی حیاتی از چارچوب مدیریت مالی عمومی است که به روشی نظام‌مند و پایدار به طبقه‌بندی، ثبت و گزارش‌دهی اطلاعات مربوط به برنامه‌های مالی، تراکنش‌ها و رویدادهای مالی کمک می‌کند. نمودار حساب‌ها

یک فهرست سازمان یافته و کدگذاری شده از تمامی حساب‌های منفردی است که برای ثبت تراکنش‌ها استفاده شده و سیستم دفتر حساب را تشکیل می‌دهند.

نمودار حساب‌های بخش دولتی و عمومی بسیار شبیه به بخش خصوصی است. به بیان دیگر پیکربندی نمودار حساب‌ها نمایانگر ساختارهای سلسله‌مراتبی گروه‌های طبقه‌بندی مطابق با نیازهای اطلاعاتی است. هر گروه طبقه‌بندی یک بخش نامیده می‌شود و نیازهای اطلاعاتی جداگانه‌ای را در راستای اهداف مدیریتی، گزارش‌دهی و کنترلی شناسایی می‌کند. هر بخش می‌تواند به منظور تولید گزارش‌های مالی با سایر بخش‌ها ترکیب شود و اعمال کنترل‌ها با نظر به پاسخگویی به کاربران مختلف و مطابقت با قوانین در زمینه مدیریت مالی عمومی صورت بگیرد. از ترکیب این بخش‌ها و رشته‌ی عددی ساختار شناسه‌گذاری برای ثبت داده‌های مربوط به بودجه و سایر تراکنش‌های مالی و همین‌طور برای تولید گزارش‌های اجرای بودجه، صورت‌های مالی و اطلاعات گزارش‌دهی مدیریت داخلی استفاده می‌شود.

تفاوت در نوع و تعداد طبقه‌بندی‌ها است که نمودار حساب‌های دولت را از بخش خصوصی جامع‌تر و پیچیده‌تر می‌سازد. طبقه‌بندی‌هایی نظیر طبقه‌بندی سازمانی، طبقه‌بندی منابع مالی، طبقه‌بندی خروجی/برنامه، طبقه‌بندی وظیفه‌ای (عملکردی)، طبقه‌بندی اقتصادی و طبقه‌بندی جغرافیایی.

این نمودار حیطة و محتوای حساب‌ها جهت ثبت اطلاعات مالی مرتبط را تعریف می‌کند. در همین جهت جریانات و موجودی‌های مالی را متناسب با پاسخ به الزامات اجرایی و دفتر حساب مدیریت بودجه و گزارش‌دهی مالی و نیز مطابق استانداردهای خاص بین‌المللی در زمینه گزارش‌دهی مالی و آماری طبقه‌بندی و کدگذاری می‌کند.

PDIA نیز یک فرایند نوآوری با تاثیر بالا است که به سازمان‌ها در توانمندسازی خود جهت حل مشکلات پیچیده کمک می‌کند. PDIA چهارچوبی است که مسائل را به بخش‌های کوچکتر خرد می‌کند. در این صورت می‌تواند علل ریشه‌ای را به همراه نقاط ورود شناسایی کند و راه‌حل‌های ممکن را برای اقدام عملی بیابد. هر راه حل بر اساس میزان اختیارات، توانایی و پذیرش در وضعیت موجود ارزیابی می‌شود. در این صورت میزان فضای تغییر برآورد و اقدامات لازم برای اصلاحات در صورت امکان انجام خواهد شد. در نهایت از اقدامات عملی بازخورد گرفته می‌شود و راهکارها در بطن محیط محلی پیدا و به کار بسته می‌شوند و بهبود پیدا می‌کنند.

در ادامه و بر اساس مراحل رویکرد انطباق تکرارشونده مسئله‌محور (PDIA)، به بررسی پروژه یاد شده پرداخته خواهد شد.

تشخیص مسئله

الف- شناسه واریز و حساب واحد خزانه

خزانه و بانک مرکزی اطلاع و کنترل مناسبی روی بخشی از منابع بودجه که در حساب‌های رابط رسوب می‌کرد، نداشتند. در نتیجه عملاً خزانه به یکی از وظایف خود که مدیریت نقدینگی دولت بود نمی‌توانست عمل کند. خزانه در مواردی اصلاً از میزان دقیق ورودی‌های دولت اطلاع نداشت. یعنی بخشی از منابع درآمدی مهم مثل درآمد شرکت پخش و پالایش، شرکت گاز و ... معلوم نمی‌شد. چون برای دستگاه‌ها سودآور بود که منابع درآمدی خود را در یک حساب رابط تجمیع کنند. در این صورت اطلاعات آن روزانه ثبت نمی‌شد و در اواخر سال یا ماه منابع گردآوری شده به خزانه واریز می‌شد. در حالی که اگر این واریز روزانه بود منجر به ایجاد حجم بالایی از نقدینگی در انتهای سال که دیگر امکان تخصیص آن وجود نداشت، نمی‌شد. همچنین در نبود حساب واحد خزانه پرداخت‌های دولتی به ذینفعان نهایی نظیر پیمانکاران به دستگاه اجرایی انجام می‌شد ولی دیر به دست پیمانکاران می‌رسید.

ب- اصلاح طبقه‌بندی و شناسه‌گذاری بودجه

معاونت رفاه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی برای اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های رفاهی و فقرزدا همواره در پی یافتن و جذب منابع مناسب در بودجه بوده است. اما کسری بودجه از معضلات باسابقه و اصلی دولت‌ها در کشور بوده است. از سویی نهادهای حمایتی دولتی و غیردولتی متعددی در کشور وجود دارند و بودجه صرف شده دولت در این بخش طبق آمارها از همه بیشتر است، اما سطح فقر و آسیب‌های اجتماعی آنگونه که باید و شاید کاهش نداشته و در مواردی افزایش هم داشته است. همین مسائل باعث شد تا این وزارتخانه و معاونت مربوطه با رصد دقیق‌تر بودجه میزان تحقق اهداف و اصابت هزینه‌های حمایتی به جامعه هدف و تخصیص بودجه را بررسی کند. برای نمونه فعالیت تامین یک وعده غذای گرم کودکان مهد روستایی ذیل برنامه حمایت از کودکان و نوجوانان در بودجه ۱۳۹۸ بررسی شد. مشخص شد ۸۴۳ میلیارد ریال برای این فعالیت در نظر گرفته شده است. طبق پیوست چهارم بودجه همان سال ۱۷۰ هزار نفر این کمک را دریافت کردند و این یعنی بهای تمام شده آن ۴۹ میلیون و ۵۸۰ هزار ریال است. اما آیا برای تامین یک وعده غذای گرم هر کودک در مهد روستایی این مبلغ پرداخت شده است؟ باید گفت این مبلغ تمامی هزینه‌های مستقیم و غیر مستقیم را در بر می‌گیرد.

هزینه‌های مستقیم شامل دریافتی مصرف‌کننده نهایی، هزینه جبران خدمات کارکنان مشغول در بخش مورد نظر، خرید خدمات و کالا دفتر امور کودکان و نوجوانان حوزه معاونت اجتماعی بهزیستی کشور است. هزینه‌های غیر مستقیم نیز سهم این فعالیت از هزینه جبران خدمات کارکنان و خرید خدمات حوزه‌های پشتیبانی نظیر حوزه ریاست، معاونت توسعه مدیریت و منابع و امور مجلس، حوزه مرکز نوسازی و تحول اداری سازمان بهزیستی را

شامل می‌شود. بنابراین در عمل دقیقاً مشخص نیست چه مبلغی به ذینفع نهایی تعلق گرفته است یا در هر استان به این فعالیت چقدر اختصاص یافته است. حتی در اسناد منتشر نشده مرتبط با بودجه برای عموم مردم نظیر موافقتنامه‌ها چنین اطلاعاتی یافت نمی‌شود.

در فضایی که به علت محدودیت منابع بودجه تخصیص یافته از اعتبار ابلاغ شده کمتر است و هزینه‌های پشتیبانی نیز بالا است، سهم هزینه مستقیم و میزان اصابت هزینه‌ها به اقشار هدف کاهش می‌یابد. از طرفی برنامه‌های مشابهی توسط سایر دستگاه‌ها و نهادها اجرا می‌شود که قابل جمع با این برنامه‌ها نیستند و دقیقاً متوجه نمی‌شویم چقدر در زمینه کودکان و نوجوانان در بودجه‌های سنواتی هزینه می‌کنیم. البته وجود سازمان‌ها و دستگاه‌های متعدد با برنامه‌های مشابه از مشکل دیگری هم پرده بر می‌داشت. اینکه وزارتخانه‌ها و نهادهای زیرمجموعه آنها چقدر اقدامات اجرایی خود را متناسب با وظایف قانونی موجود در اساسنامه‌های خود و تکالیف قانونی مندرج در سایر قوانین شکل می‌دهند؟

در نتیجه مسئله اصلی ناتوانی و یا عدم وجود توانایی کافی در رصد دقیق منابع و مصارف بودجه با توجه به طبقه‌بندی‌های مختلف است که عدم پاسخگویی مدیران و دستگاه‌ها و در نتیجه شکست در صرفه‌جویی و کاهش کسری بودجه را در پی دارد و سیاست‌گذاری موثر را دشوار می‌کند. به طور طبیعی رصد دقیق منابع نیازمند ایجاد بستر قانونی، سازکارهای اجرایی و طبقه‌بندی با ریزدائگی کافی و شناسه‌گذاری آنهاست تا ما را به سمت نمودار حساب‌ها ببرد.

در این پروژه چهار محدودیت کلیدی شناسایی شده جهت بهبود این وضعیت به شکل زیر احصا شد:

- به علت عدم وجود طبقه‌بندی صحیح و با ثبات امکان اختصاص شناسه یکتا و مناسب به منظور تقاطع‌گیری بین انواع طبقه‌بندی‌ها در جهت انجام تحلیل‌ها در یک مقطع یا در طول مقاطع زمانی ممکن نیست.
- به علت نبود شناسه‌های یکتای طبقه‌بندی و عدم اتصال همین شناسه‌های ناقص موجود به شناسه‌های واریز، پرداخت و برداشت، رصد جریان وجوه بودجه تا ذینفع نهایی ممکن نیست.
- به علت نبود حساب واحد خزانه در گذشته امکان رصد وجوه به ویژه در بخش منابع، با مشکل روبرو شده بود.
- به علت نبود شناسه همسان در مورد عملکردهای مشابه، برنامه‌های اجرا شده با ماهیت مشابه توسط دستگاه‌ها و نهادهای مختلف با هم جمع نمی‌شوند. لذا مبلغ دقیق هزینه‌کرد هر عملکرد (وظیفه) بطور دقیق مشخص نمی‌شود.

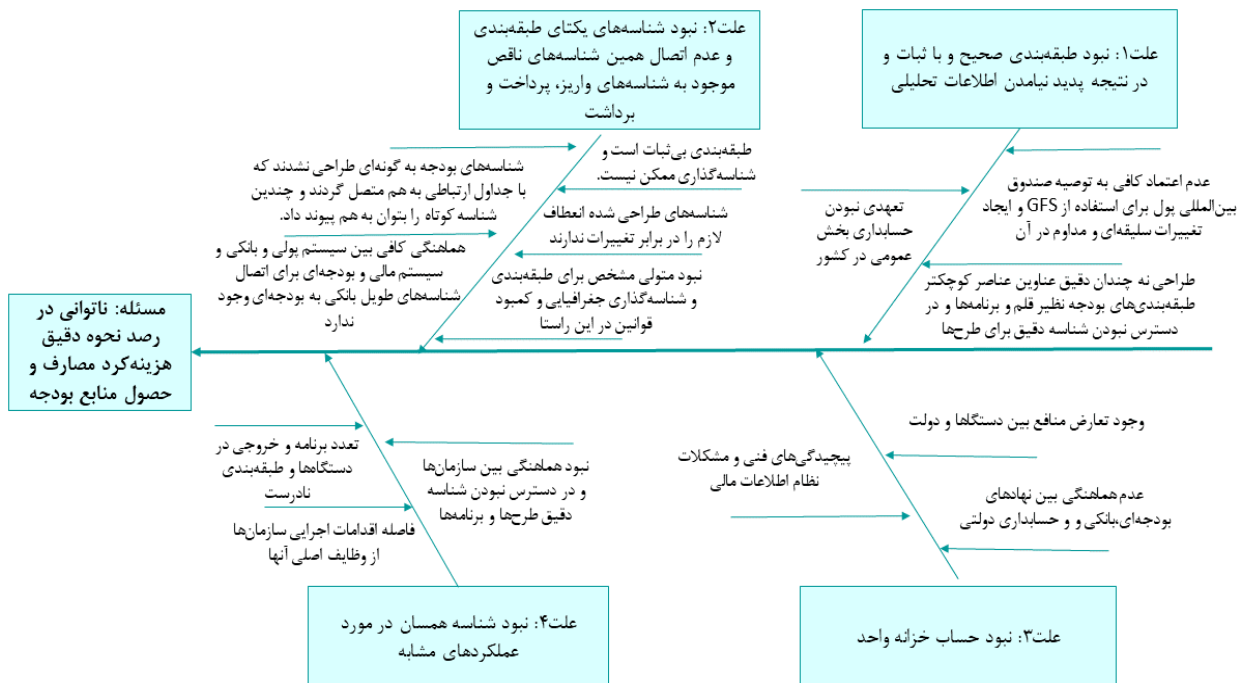
ساخت مسئله اولین مرحله از انجام PDIA است. این کار کمک می‌کند تا مسئله را چهارچوب‌بندی و از زوایای مختلف به آن بنگریم. اکنون وقت شکسته شدن مسائل به مجموعه‌های کوچک قابل مدیریت است تا دستیابی به راه حل تسهیل شود. در این راستا از نمودار استخوان ماهی استفاده خواهد شد.

حرکت از پژوهش به سوی عمل و ایجاد گروه پژوهشی

در نمودار (۱) استخوان ماهی زیر مسئله و علل اصلی آن در قالب چهار دلیل تبیین شد. علل فرعی هر مشکل نیز مشخص شد تا نقاط ورود احتمالی با توجه به اقتدار، پذیرش و توانایی مشخص شود.

در ابتدا و در اواخر سال ۱۳۹۷ یک تیم با مشارکت یک کارشناس ارشد اقتصادی خبره در حوزه بودجه به همراه یک کارشناس ارشد علوم اجتماعی تشکیل شد. این گروه در ابتدا برای حمایت‌طلبی شکل گرفت. چرا که بستر قانونی خزانه واحد شکل گرفته بود و سازوکار اجرایی در حال تکمیل بود ولی بدون حمایت‌طلبی صحیح روند اجرای آن به کندی پیش می‌رفت. پس از توفیق و به نتیجه رسیدن این حمایت‌طلبی، هسته اصلی مرکز به این نتیجه رسید که سمت پرداخت‌ها نیز باید سامان پذیرد.

نمودار (۱) - شکافتن مسئله به روش PDIA



برای تکمیل گروه از متخصصان بانگیزه که علاقه‌مند به یافتن راه‌حل‌های مسئله یاد شده بودند دعوت به همکاری شد. در سال ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ دو کارشناس اقتصادی و یک کارشناس صنایع که یکی دارای دکتری و بقیه دارای مدرک کارشناسی ارشد بودند، اضافه شدند. آنها به عنوان بازوهای برای مطالعه وضعیت بودجه دیگر کشورها، مطالعه ساختار طبقه‌بندی بودجه و نظام آمارهای مالی دولت و ساختار شناسه‌گذاری و نمودار حساب‌ها به گروه اضافه شدند.

در ادامه گروه نیاز به مشاوره با متخصصان در زمینه GFS و زمینه حسابداری عمومی و بودجه‌ریزی داشت به همین علت سه نفر دیگر در این زمینه اضافه شدند. تا اصلاح طبقه‌بندی به بهترین شکل و با هماهنگی کافی با سایر طبقه‌بندی‌ها انجام شود.

گروهی هم در زمینه طبقه‌بندی‌های جغرافیایی و سازمانی و انجام شناسه‌گذاری آنها مشاوره‌هایی ارائه کردند. این گروه جمعی از مهندسان صنایع کشور بودند که معماری مفهومی خزانه الکترونیک را با خزانه‌داری کل کشور پیش برده بودند و می‌توانستند در مبحث شناسه‌گذاری که جزء جدانشدنی اصلاح مالیه عمومی دولت بود مفید باشند. اما چون متولی دقیق برای شناسه‌گذاری وجود نداشت و باید با اصلاحات طبقه‌بندی هماهنگ می‌شد و سازمان برنامه همکاری مناسبی نداشت، جز برگزاری جلسات و افزایش اطلاعات شرکت‌کنندگان ثمر دیگری نداشت.

مجموعه جلسات نیز برای اطلاع از وضعیت سازمان‌های حمایتی در زمینه تدوین بودجه و آگاه‌سازی و همراه کردن آنها با این پروژه تشکیل شد. با این کار از نظرات دیگر خبرگان و نیروهای اثرگذار نیز مطلع شدیم و تغییرات لازم انجام شد. در این جلسه نمایندگانی از بهزیستی، تامین اجتماعی، سازمان برنامه و بودجه و ... حضور داشتند. این سازمان‌های حمایتی در کنار سازمان‌های مرتبط به امور مالی و بودجه‌ای کشور به این علت انتخاب شدند که با احتمال بالاتری از طرح پشتیبانی می‌کردند و اقتدار وزارت تعاون و کار و رفاه اجتماعی را بیشتر می‌پذیرفتند.

شناسایی نقاط ورود برای مداخله

در اولین پروژه مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه وارد عمل شد تا اهمیت حساب واحد خزانه را آشکار کند. چون وقتی خزانه واحد و شناسه واریز با موفقیت روبرو می‌شد که با مقاومت کمتر سازمان‌ها و مطالبه عمومی مردم همراه شود. بنابراین آشکار کردن اهمیت و لزوم حساب خزانه واحد در مدیریت نقدینگی دولت و بودجه، کنترل فساد و تورم و جذب حمایت گروه‌های اثرگذار همچون نمایندگان مجلس شورای اسلامی، گروه نخبگان و عموم مردم ضروری می‌نمود.

با توجه به اینکه پروژه خزانه واحد بسیار جلو رفته بود و از بستر قانونی تا اجرا و پذیرش آن به خوبی در حال پیشرفت بود؛ توجه گروه تحقیقاتی بر بخش مصارف متمرکز شد. البته طبقه‌بندی‌های درآمدی نیز باید اصلاح می‌شد و طبقاتی به آن اضافه می‌شد؛ ولی این تغییرات به اندازه سمت مصارف زیاد نبود. لذا به آینده موکول شد. در نهایت هدف آن شد که اصلاح طبقه‌بندی و شناسه‌گذاری بخش هزینه‌های جاری دولت صورت پذیرد. در همین راستا و از آنجا که بدون وجود طبقه‌بندی صحیح شناسه‌گذاری مناسب نیز ممکن نخواهد بود (شناسه‌های طبقه‌بندی بودجه معنادار هستند)؛ ابتدا روی علت اول و سپس علت چهارم تمرکز شد.

ابتدا با یک عدم توجه و اعتماد کافی به نظام آمارهای مالی دولت روبرو شدیم. مسئولان مربوطه و کارکنان آنها تصور می‌کردند که آمارهای مالی دولت نیاز به منطبق شدن با نیازهای کشور دارد. این در حالی است که طبقه‌بندی وظایف یا عملکردهای دولت (COFOG) به طور کلی تمامی عملکردها و وظایف دولت‌ها را در بر می‌گیرد و ناقص نیست. همچنین این طبقه‌بندی اساسا برای مقایسه در طول زمان و مقایسه بین کشورها طراحی شده است. چون بنا به نیازهای جوامع مختلف در زمان‌های مختلف ساختار سازمانی مدام تغییر می‌کند. ساختارهای حسابداری هم ممکن است تغییر کنند ولی زمان بسیار زیادی باید سپری شود تا وظایف دولت تغییر کنند.

همچنین در مورد طبقه‌بندی اقتصادی به مرور به علت مسائل قانونی در نحوه هزینه‌کرد، اقدامات سلیقه‌ای و آسان بودن افزودن قلم به مجموعه قلم‌های هزینه‌ای در سرفصل سایر هزینه‌ها شاهد رعایت نشدن طبقه‌بندی اقتصادی بودیم. همچنین در ادامه مشخص شد که یکی از دلایل عدم رعایت این راهنما در طبقه‌بندی اقتصادی استفاده از شیوه نقدی و نیمه نقدی به جای تعهدی در حسابداری بخش عمومی کشور است. حال آنکه دولت‌ها در کشورهای مختلف به سمت استفاده همزمان از حسابداری نقدی و تعهدی و یا استفاده از حسابداری تعهدی حرکت کرده‌اند. انجام این اقدام برای کشور هزینه دارد ولی به طور طبیعی فواید آن در کنترل هزینه‌ها و درآمدهای دولت بیشتر از هزینه‌های آن است.

یکی دیگر از مشکلاتی که وجود داشت نبود یک شناسنامه مناسب صحیح برای معرفی خروجی‌ها و برنامه‌های هر سازمان دولتی بود. به گونه‌ای که از عناوین فعالیت‌های ذیل هر برنامه یا نام برنامه‌ها و حتی اطلاعات مرتبط با بودجه‌ریزی عملیاتی نمی‌شد به ماهیت طرح پی برد. لذا تشخیص وظیفه دولت در آن برنامه دشوار بود. به خصوص که سازمان‌های موازی زیادی در کشور عهده‌دار انجام مسئولیت‌ها یا اقدامات مشابه هستند که معلوم نیست تا چه اندازه با تکالیف و وظایف اصلی آنها سازگار است.

همچنین با توجه به وجود سازمان‌های موازی متعدد برای هر وظیفه در کشور، عدم هماهنگی‌هایی در خدمت‌رسانی و اجرای طرح‌ها وجود داشت و اقدامات مجزای هر یک از نهادها که دارای یک هدف واحد و ذیل یک عملکرد قابل دسته‌بندی بود، مشخص نمی‌شد. همچنین تعدد این برنامه‌ها و خروجی‌ها یا فعالیت‌های ذیل آنها از بودجه‌های

دیگر کشورها بیشتر بود و در سال‌های متمادی مدام تکرار می‌شد. همین مسئله طبقه‌بندی و اختصاص شناسه مناسب را دچار مشکل می‌کرد.

با توجه به اینکه به دلیل کسری منابع بودجه‌های تخصیص یافته از بودجه‌های ابلاغی کمتر بود و سازمان‌ها برای کسب بودجه بیشتر با هم رقابت داشتند هماهنگ کردن آنها با یکدیگر حتی با تلاش سازمان برنامه و بودجه دشوار بود. در اثر این عدم هماهنگی و تعدد برنامه‌ها و خروجی‌های دستگاه‌ها طبیعی است که مبالغ عملکرد بودجه در وظایف همسان به راحتی قابل تجمیع نیست. به خصوص که ریزدانگی طبقه‌بندی بودجه کشور کمتر از راهنمای GFS است. برای نمونه، در طبقه‌بندی بر حسب امور و فصول بودجه کشور، لایه کلاس وجود ندارد.

در جدول (۱) تحلیل ما از فضای تغییر طبقه‌بندی و شناسه‌گذاری بودجه برای علل اول و چهارم نمودار استخوان ماهی مشاهده می‌شود.

جدول (۱) - تحلیلی از فضای تغییر طبقه‌بندی و شناسه‌گذاری بودجه

پرسش‌ها برای بازتاب	تخمین: اختیار، پذیرش و توانایی (کم، متوسط، زیاد)	فروض
به طور کلی، فکر می‌کنید چه ميزانی از اختیار را جهت اصلاحات دارا هستید؟	متوسط	با توجه به پذیرش مشکلات و معضلات طبقه‌بندی بودجه در سازمان برنامه و بودجه و تکالیف قانونی موجود در لوایح و قوانین بودجه مانند بند (ه) تبصره ۱۹ لایحه بودجه ۱۴۰۱ و موارد مشابه در بند (ز) تبصره ۱۹ قانون بودجه ۱۴۰۰ و نیز تکالیفی که اکنون در برنامه هفتم موجود است، توسعه انتظار همکاری وجود دارد.
به طور کلی، فکر می‌کنید چه ميزانی از پذیرش را جهت اصلاحات دارا هستید؟	زیاد	بسیاری از متخصصان بودجه فعلی و طبقه‌بندی‌های آن را ناشفاف می‌دانند و آن را عاملی برای تقویت کسری بودجه می‌پندارند.
به طور کلی، فکر می‌کنید چه ميزانی از توانایی را جهت اصلاحات دارا هستید؟	زیاد	توانایی زیادی در بین متخصصان وجود دارد.
فضای تغییر	متوسط	

یادگیری از فاز تکرارپذیر برنامه

ابتدا گروه در فاز اولیه مطالعات خود بر داشتن یک حساب واحد خزانه تاکید داشت اما در عمل متوجه شد برای رصد بودجه خزانه واحد لازم است، اما کافی نیست. برای آنکه متوجه شویم برای هر بخش از برنامه چه میزان هزینه شده است و واقعا چه سهمی از مخارج به ذینفع نهایی اصابت می کند و یا برای داشتن تحلیل های شفاف و دقیق به منظور سیاست گذاری بهتر نیازمند داشتن طبقه بندی و شناسه گذاری صحیح و مناسب در بودجه هستیم.

همچنین با برگزاری جلسات با نهادهای حمایتی و نمایندگان سازمان برنامه و بودجه مشخص شد اختیارات وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی برای تغییرات وسیع این چینی محدود است. لذا سازمان برنامه از وزارتخانه یاد شده درخواست کرد تا بر اصلاح طبقه بندی امور رفاهی تمرکز کند. اما لازم است این موارد با شناسه گذاری و طبقه بندی دیگر دستگاهها و حتی سازمان های فرابودجه ای مانند صندوق های بازنشستگی که برای دولت تعهد آفرین هستند، هماهنگ شود. در شرایط فعلی زبان مشترک در زمینه ثبت و طبقه بندی های حساب های دولت و نهادهای فرابودجه ای در مورد طبقه بندی اقتصادی وجود ندارد.

لذا شاید باید کل طبقه بندی را اصلاح کرد اما باید در مرحله اجرا از امور رفاهی شروع کرد. آنگاه با ایجاد همکاری و هماهنگی با سایر دستگاهها کار را پیش برد. لذا ضوابطی برای اصلاح طبقه بندی های صندوق های فرابودجه ای و نحوه ثبت آنها به منظور هماهنگی با آمار و اطلاعات دولت، به آنها ابلاغ شد، که با مقاومت و کارشکنی هایی روبرو شد. لذا ایجاد همکاری بین نهادهای مختلف در مدت زمان کوتاه ممکن نیست.

پس از دریافتن این مهم، گروه پس از انجام فاز مطالعاتی و بررسی موافقتنامه ها متوجه شد که مانع بزرگی بر سر راه است. آن هم تعهدی نبودن حسابداری بخش عمومی در ایران بود. طبقه بندی جدید بر مبنای تعهدی بودن حسابها انجام شده بود و ما مجبور شدیم حساب هایی که ناشی از نقدی و نیمه نقدی بودن روش حسابداری بود را در طبقه بندی اقتصادی هزینه جایگذاری کنیم. البته در گزارشات تهیه شده به ضرورت حرکت به سمت حسابداری تعهدی تاکید شد.

البته این طور نیست که هیچ کاری در زمینه به کارگیری حسابداری تعهدی انجام نشده باشد. خزانه داری اقداماتی انجام داده است؛ اما باید تکمیل شود و ذیحسابان و کارکنان دولت آموزش های لازم را دریافت کنند. به طور طبیعی چنین اقدامی زمان خواهد برد. همچنین در بررسی های این طبقه بندی مشخص شد برای تنظیم گری مطالبات دولت یک بخش مشخص از یک سازمان واحد مثلا سازمان برنامه وجود ندارد تا تعهدات آتی دولت را پیش بینی کند، یا اجازه هزینه تراشی های آتی توسط دستگاه های دولتی را ندهد. پیگیری چنین موضوعی به بعد و به زمانی که در طبقه بندی های مالی باید اصلاحاتی صورت گیرد، موکول شد.

در زمینه طبقه‌بندی و شناسه‌گذاری سازمانی و جغرافیایی در گام اول متوجه شدیم که شناسه‌گذاری متولی خاص و ثابتی ندارد. اصلی‌ترین مرجع تقسیمات سیاسی کشور، وزارت کشور است؛ اما هر دستگاهی از طبقه‌بندی مختص به خود استفاده می‌کند. چنین معضلی باید در یک بستر قانونی و همراه با تعیین وظیفه برای یک متولی خاص حل شود تا امکان استفاده از طبقه‌بندی و شناسه جغرافیایی در نمودار حساب‌ها ممکن شود.

در گام دوم مشخص شد هر دستگاه ذیل قوه مجریه دارای یک شناسه در سازمان اداری و استخدامی است و هر موجودیت نهادی شناسه‌ای در سازمان اسناد و املاک کشور دارد. برخی سازمان‌ها چندین شناسه داشتند و استفاده از شناسه معنادار با توجه به تحولات زیاد در تاسیس و ادغام سازمان‌ها غیرمنطقی به نظر می‌رسید. بنابراین استفاده از شناسه یکتای موجود در سازمان اسناد و املاک کشور برای شناسه‌گذاری سازمان‌ها پیشنهاد شد. اما اختصاص شناسه به همه دستگاه‌ها در شهرستان‌ها در این سازمان تا آن زمان هنوز تکمیل نشده بود. به همین علت این بخش پروژه متوقف شد. چون هزینه کردن برای ساختار مجزای شناسه‌گذاری در این زمینه غیراقتصادی بود و با شکیبایی بیشتر این موضوع حل می‌شد.

در زمینه طبقه‌بندی وظایف دولت و برنامه‌های آن با مشکل مبهم بودن تعدادی از برنامه‌ها و یا فعالیت‌ها و نیز ناهمگن بودن فعالیت‌هایی که ذیل برنامه‌ها وجود داشت روبرو شدیم. این مسئله در کنار تعدد برنامه‌ها و دردسترس نبودن شناسنامه دقیق از برنامه‌ها باعث شد فرایند بازطبقه‌بندی را یکبار دیگر انجام دهیم. اما در نهایت همچنان با سوالات و ابهاماتی در اهداف و عملکرد برخی برنامه‌ها مواجه شدیم. بنابراین مجموعه ابهامات موجود استخراج شد. همچنین پیشنهاد شد با این تعدد برنامه‌ها لاقفل آنها به گونه‌ای تعریف شوند که فعالیت‌های همگن‌تری را شامل شوند. در این صورت نظارت بر برنامه‌ها، سنجش میزان توفیق آنها، شناسه‌گذاری و طبقه‌بندی سهل‌تر خواهد شد.

اما در همین حوزه مشکل مهم‌تر موازی‌کاری بیش از اندازه نهادها و دستگاه‌ها بود. از میان بردن این معضل جز با اصلاح دقیق قوانین و تعیین حدود و ثغور هر دستگاه که فوری هم به نظر می‌رسد، ممکن نیست. چنین اصلاحی دشوار است، و با مقاومت برخی سازمان‌ها همراه خواهد بود. چون به هر حال برای برنامه‌های نامرتبط‌تر به وظایف خود بودجه دریافت می‌کنند. با زمان و هزینه زیادی که این کار دارد همراهی سازمان برنامه و تصمیم‌گیران بسیار حائز اهمیت است.

ایجاد اختیار

در ابتدا باید اختیار را در PDIA معرفی کرد. به پشتیبانی‌های سیاسی، حقوقی، سازمانی یا شخصی لازم برای اجرای اصلاحات یا تغییر سیاست یا به قابلیت‌سازی و توانمندسازی حکومت اشاره دارد. بنابراین مجموعه کوشش‌هایی را که برای کاهش شکاف اختیارات اجرایی موجود تا میزان اختیارات موردنیاز برای تغییرات را شامل می‌شود.

پیش‌تر عنوان شد که وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی قصد داشت برای رصد و تحلیل بهتر بودجه طبقه بندی و شناسه‌گذاری های آن را اصلاح کند ولی این پروژه بزرگتر از حیطه اختیارات این وزارتخانه، به تنهایی، بود. در همین جهت جلساتی با نمایندگان سازمان برنامه و بودجه کشور در وزارتخانه و آن سازمان تشکیل شد که با استقبال آنان روبرو شد. آنها خود چنین دغدغه‌ای داشتند و برای هموارسازی مسیر تکالیفی را در قوانین بودجه سنواتی در نظر گرفتند. همچنین آنها از معاونت رفاه و مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه برای فراهم کردن این قوانین دعوت به همکاری کردند.

بنا شد که به عنوان یک طرح آزمایشی اما با نگاهی جامع فقط تغییر طبقه‌بندی بخش امور رفاهی پیگیری شود. بنابراین جلساتی با نمایندگان اکثر نهادهای حمایتی تشکیل شد. اما تغییرات در سطح تهیه گزارشات اولیه و تدوین همین قوانین در بودجه باقی ماند و به مرحله اجرا نرسید. چون بستر کافی برای اجرای کامل آنها وجود نداشت. در واقع در همین زمان بود که سازمان برنامه انتظار بیشترین تغییر با کمترین هزینه در کوتاه‌مدت را داشت. حال آنکه هماهنگی بین سازمان‌ها در کشور ما یکی از زمان‌برترین اقدامات است. شناسه‌گذاری‌های سازمان اسناد و املاک کشور نیز تا آن تاریخ در حال تکمیل بود و بخش شناسه‌گذاری را هم نمی‌شد بی‌شتر پیش برد.

از سوی دیگر در اواسط پروژه بود که دولت تغییر کرد و همین اتفاق سبب شد فرآیندهای قبلی برای اثبات اهمیت موضوع و لزوم پیش‌برد آن طی شود و همین مسئله کار را طولانی و فرسایشی می‌کرد. در طی جلسات با گروه جدید و تغییراتی که به طور مداوم در سازمان برنامه و دفتر مدیریت اقتصاد کلان رخ داد، اغنای مسئولان به طور کامل صورت نگرفت. لذا اختیارات در میانه پروژه کم شد.

این در حالی بود که سنگ بنای پروژه حساب خزانه واحد و شناسه واریز از قانون برنامه پنجم توسعه گذاشته شده بود. مرکز پژوهش‌های مجلس و کارشناسان آن نیز نیاز بانک مرکزی و خزانه را درک می‌کردند و در توجیه نمایندگان همراهی کردند. توجیه نمایندگان مجلس دهم سبب فشار به دستگاه‌های اجرایی جهت همکاری شد.

از سوی دیگر تلاش بیشتری برای ایجاد و تکمیل زیرساخت‌ها شکل گرفت و جلساتی پیرامون این موضوع با حضور بانک مرکزی، سازمان امور مالیاتی، خزانه‌داری کل کشور، کمیسیون اقتصادی مجلس و دستگاه‌های اجرایی برگزار شد. در این زمینه گزارشی از دستگاه‌های اجرایی که در این مورد تعلل داشتند تهیه شد که در زمان پایان مجلس دهم تهیه شد ولی به صحن علنی نرسید. همچنین مفاد پیوستن به خزانه واحد در بودجه‌های سنواتی گنجانده شد. دیوان محاسبات هم به عنوان بازوی نظارتی مجلس شورای اسلامی با اختیارات شبه قضایی خود به جلو بردن خزانه واحد کمک کرد.

همه این‌ها سبب شد تا خزانه واحد تا حدود خوبی اجرایی شود. به مرور حساب‌های رابط درآمدی بسته شدند و دستگاه‌های بیشتری شناسه‌های واریز دریافت کردند و به خزانه واحد متصل شدند. کار به جایی رسید که

شرکت‌های دولتی که حجم زیادی از منابع را در حساب‌های بانکی خود داشتند و نیز دانشگاه‌ها که ذیل محاسبات عمومی قرار نگرفتند به حساب خزانه واحد متصل شدند.

ایجاد پذیرش بیشتر و استفاده از نظرات سایرین

پذیرش در PDIA مفهومی است که مشخص می‌کند افراد و گروه‌های متأثر از تغییر یا اصلاح سیاست تا چه حد ضرورت‌های تغییر و دلالت‌های آن را مقبول می‌دانند. بنابراین برای توفیق در اصلاحات باید به اغنای هر چه بیشتر ذینفعان پرداخت. در راستای کسب حمایت و پذیرش هر چه بیشتر ذینفعان به صورت زیر احصا شدند.

- گروه وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی با تمرکز ویژه بر بخش خزانه‌داری وزارت اقتصاد و دارایی، مجلس شورای اسلامی و بانک مرکزی، معاونت امور اقتصاد کلان سازمان برنامه و بودجه
- اندیشمندان و پژوهشکده‌های حوزه شفافیت اقتصادی و مالی مانند مرکز پژوهش‌های مجلس، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه و موسسه دیده بان شفافیت و عدالت و ...
- آحاد جامعه به خصوص کنشگران و تحلیل‌گران اقتصادی، کارمندان دولت

در این راستا گزارشات متعددی با عناوین «مدیریت مالی دولت چیست؟»، «طبقه‌بندی بودجه - راهنمای صندوق بین‌المللی پول»، «ارائه چهارچوب‌های پیشنهادی برای کدگذاری و قابل رصد کردن مخارج دولتی»، «جعبه ابزار سریع حساب واحد خزانه» ترجمه و منتشر شد. گزارشاتی با عنوان‌های «کشور با استانداردهای آمارهای مالی دولت (GFS۲۰۱۴) چقدر فاصله دارد؟»، «معرفی آمارهای مالی دولت (GFS) و کاربردهای آن»، «در بودجه رفاهی ایران چه می‌گذرد؟»، «استاندارد GLEIF و اهمیت شناسه‌گذاری سازمانی در بودجه» و «شناسه‌گذاری؛ ملاحظات و راهبردها» در سایت بارگذاری شد. لذا تلاش شد تا آحاد جامعه در این زمینه اقناع شوند.

همچنین سلسله نشست‌هایی با عناوین «شفاف‌سازی بودجه به عنوان یک راه‌حل» و «شفافیت بودجه» برگزار شد. در این جلسات ضمن آگاهی از نظرات دیگر اندیشمندان و متخصصان حوزه از حمایت و پذیرش آن‌ها نیز اطمینان حاصل شد.

لذا مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه با روشن کردن جایگاه حساب خزانه واحد و اصلاحات طبقه‌بندی و شناسه‌گذاری بودجه برای دستیابی به نمودار حساب‌ها توانست به تنویر افکار عمومی و ایجاد مشروعیت به آنها بپردازد. به طوری که بر افراد و گروه‌هایی در برخی سازمان‌ها و پژوهشکده‌ها چنین دغدغه‌ای دارند، افزوده شده است.

تقویت توانایی‌های موجود

منظور از توانایی نیازهای عملی اصلاح یا تغییر سیاست مانند دانش و مهارت، پول، زمان و نظایر آن است که هر نوع مداخله را تسهیل می‌کند. به طور طبیعی ممکن است توانایی‌های موجود کافی نباشد و افزایش آن مستلزم تلاش مضاعف است.

در این راستا نسبت به مطالعه نظام آمارهای مالی دولت (GFS) و ارتباطی که با حسابداری ملی و بخش عمومی داشت اقدام شد. طبقه‌بندی‌های وظایف دولت COFOG و طبقه‌بندی‌های اقتصادی به ویژه در زمینه هزینه‌های جاری که بیشتر مورد تاکید سازمان برنامه بود بررسی شد. لذا راهنمای نظام مالی دولت در زمینه این طبقه‌بندی‌ها ترجمه شد. پیش از این تنها بانک مرکزی برای تهیه ترازنامه دولت در دهه ۸۰ کمی بر راهنمای آمارهای مالی دولت مطالعه انجام داده بود که برای اهداف این پروژه ناکافی بود.

همچنین بودجه ۱۳۹۹ و پیوست‌های آن به ویژه پیوست چهارم و موافقتنامه سازمان‌ها و دستگاه‌ها به دقت بررسی شد. اسناد آسیب‌شناسی طبقه‌بندی و شناسه‌گذاری بودجه تهیه شد. یک نمونه بازطبقه‌بندی اولیه نیز در ارتباط با طبقه‌بندی‌های سازمانی، وظایف دولت و برنامه‌ها صورت گرفت. همچنین نسخه بازطبقه‌بندی اولیه طبقه‌بندی اقتصادی هزینه‌های دولت استخراج شد. آنگاه اسناد ابهامات و سوالات تهیه شد. بخشی از این سوالات در رابطه با راهنمای طبقه‌بندی بود که با توجه به ماهیت برنامه‌های بودجه کشور ایجاد شده بود که از مشاوران صندوق بین‌المللی پول طی نامه‌نگاری‌هایی پرسش شد و پاسخ‌های مقتضی دریافت شد.

فعالیت بازطبقه‌بندی بر مبنای مفاد کلی برنامه‌ها، اسناد پشتیبان طبقه‌بندی‌های فعلی بودجه در زمینه ارقام و با مشورت یک حسابدار بخش عمومی و بر اساس راهنمای انواع GFS انجام شد.

در زمینه نمودار حساب‌ها و شناسه‌های سازمانی نیز بررسی‌هایی صورت گرفت و حدود و استانداردهای کلی انواع شناسه‌گذاری و نحوه ارتباط آنها با هم بررسی شد. در این زمینه نمودار حساب‌های سودان جنوبی و شناسه‌گذاری بودجه اکراین به صورت خلاصه بررسی شد.

ترجمه‌هایی هم در زمینه معرفی حساب خزانه واحد، اهمیت آن، فواید و الزامات مورد نیاز آن و نیز جایگاهی که در مدیریت نظام مالیه عمومی دولت دارد، تهیه و منتشر شد.

نتیجه‌گیری

جهان امروز جهان داده‌ها و اطلاعات است. تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری صحیح در کشور نیازمند اطلاعات مدون، جامع و دقیق است. اگر حوزه سیاست‌گذاری پیرامون مالیه دولت و مسائل اقتصادی مرتبط همچون سیاست‌های پولی و تورم باشد یکی از منابع اطلاعاتی بودجه و در نتیجه نمودار حساب‌های مرتبط با آن است.

به علت وجود مشکلات زیر قادر به استخراج داده‌ها و اطلاعات لازم برای به دست آوردن تحلیل‌های مبتنی بر رصد بودجه نبوده‌ایم:

- تعدد نهادهای موازی و مشخص نبودن دقیق وظایف آنها،
- تعدد برنامه‌ها و عدم دسترسی به شناسنامه‌ای مشخص برای تعریف ماهیت دقیق برنامه‌ها،
- عدم تبعیت صحیح و مناسب از طبقه‌بندی‌های مطرح و کاربردی بین‌المللی،
- تغییرات مداوم و ناگهانی در طبقه‌بندی‌ها و جداول منتشر شده بودجه،
- شناسه‌گذاری نامناسب و غیرمرتبط و عدم اتصال آنها به شناسه‌های واریز و پرداخت،
- کمبود هماهنگی بین دستگاه‌ها،
- عدم استفاده از حسابداری تعهدی در بخش عمومی و نبود زبان مشترک بین نهادهای بودجه‌ای و فرابودجه‌ای،
- نبود متولی مشخص برای شناسه‌گذاری طبقه‌بندی‌های گوناگون بودجه و برای پیش‌بینی تعهدات آتی دولت
- نبود متولی مشخص برای طبقه‌بندی جغرافیایی،
- و در گذشته نبود حساب خزانه واحد و شناسه واریز.

با توجه به آنکه پروژه اصلاح طبقه‌بندی بودجه و شناسه‌گذاری زمان‌برتر و پرهزینه‌تر از آن چیزی بود که در ابتدا به نظر می‌رسید، پروژه ناتمام باقی ماند. زمانی که با رویکرد انطباق تکرارشونده مسئله‌محور آن را بررسی کردیم متوجه شدیم توانایی و پذیرش در سطح بالایی وجود داشته و دارد ولی میزان اختیارات با توجه به آنکه سیاستگذار و مسئولان خواهان نتایج سریع هستند، کمتر از میزان برآورد شده بود. به خصوص که دولت تغییر کرد و همراه کردن مسئولان جدید هم کار آسانی نبود و زمان بیشتری می‌گرفت. بنابراین فضای تغییر کم شد.

به منظور ادامه این پروژه در صورت افزایش اختیارات و پشتیبانی صبورانه سازمان برنامه و بودجه و دیگر مسئولان، باید به دو نکته توجه کرد. اول، از فعالیتهای جزیره‌ای پرهیز کرد و افراد و گروه‌هایی که قصد رصدپذیر کردن بودجه را دارند باید با گروه‌های صاحب تجربه در این حوزه و نهادهای ذی‌ربط تعامل داشته باشند تا این پروژه عظیم به ثمر بنشیند.

دوم، امکانات جدیدی به مدد رشد علم و فناوری در کشور ایجاد شده و یا خواهد شد که می‌تواند امکان توفیق را بیشتر کند. برای نمونه؛ می‌توان به ریال دیجیتال اشاره کرد. بر این اساس به نظر می‌رسد این امکان وجود دارد که به هر ریال یکسری اطلاعات از جمله اطلاعات بودجه‌ای را ضمیمه کنیم. در این صورت احتمال رصد تراکنش‌های بودجه‌ای به صورت بر خط تسهیل خواهد شد.