نظام بودجه‌ریزی طرح‌های آماری

سید سعید حسینی جبلی

مقدمه

از اصلاحات اخیر در نظام بودجه‌بندی کشورها، حرکت به سوی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد است که بر سنجش عملکرد سازمان‌ها تأکید می‌کند. با خصوصی‌شدن بسیاری از سازمان‌های دولتی و افزایش لزوم مدیریت و کنترل، تأکید این شرکت‌ها بیش‌تر بر اقتصادی‌بودن هزینه‌ها، کارایی و اثربخشی منابع است (محمودی، ۱۳۸۶،ص).

یکی از دغدغه‌های مهم در هر سازمان دولتی، تخصیص منابع مالی و غیر مالی به فعالیت‌ها و عملکردهای اجرایی است که در قالب بودجه‌ریزی معرفی شده است. بودجه‌بندی، فرآیند تخصیص منابع محدود به نیازهای نامحدود و حداکثر کردن میزان استفاده از منابعی است که معمولاً کمیاب هستند. در مواجهه با این منابع کمیاب، توجه مداوم به برنامه‌ریزی و تخصیص منابع و در ادامه‌ی آن، بودجه‌بندی، ضرورتی انکارناپذیر دارد (مشایخی و همکاران،۱۳۹۳، ص۱۴). بودجه به عنوان مهم‌ترین سند مالی عملیات دولت، نقش مهمی در دستیابی به اهداف برنامه‌های دراز مدت توسعه‌ی کشور دارد. از این رو، تلاش برای بهبود آن همواره مورد توجه بوده است (فروغی و همکاران،۱۳۹۱، ص۴۹). در سال‌های اخیر، با توجه به تحریم‌های صورت‌گرفته در حوزه‌های مختلف، منابع سازمان‌های دولتی با محدودیت‌های مختلفی روبه‌رو شده‌اند که لزوم به‌کارگیری روش‌های جدید بودجه‌بندی و یا اصلاح روش‌های موجود را ضروری کرده است. یکی از زمینه‌های چالشی برای مدیران، انتخاب روش صحیح بودجه‌ریزی برای فعالیت‌ها است، برای این منظور، لازم است ابتدا، نظام تعریف‌شده‌ای برای انجام یک فعالیت ایجاد و اجرا گردد و سپس بر اساس بازخوردهای ناشی از آن، اصلاحات مورد نیاز صورت پذیرد. اعتبارات مربوط به اجرای طرح‌های آماری در مرکز آمار ایران، به‌عنوان یکی از بخش‌های مهم و فعالیت‌های اصلی مرکز، از اهمیت به سزایی برخوردار است. در این مقاله سعی گردیده است تا نظام بودجه‌ریزی طرح‌های آماری از ابتدا تا انتها تشریح و تبیین گردد تا ضمن ایجاد آگاهی از این نظام، زمینه‌ی بررسی و نقد آن نیز فراهم گردد.

تعاریف و مفاهیم

طرح آمارگیری: به استناد ماده‌ی ۱ قانون برنامه‌ی ملی آمار مصوب ۱۳۹۰/۶/۲۱ آمارگیری به لحاظ فنی به سه دسته سرشماری، آمارگیری نمونه‌ای و گرداوری آمارهای ثبتی، تقسیم می‌گردد. از دیدگاه بودجه‌ای و محل تأمین اعتبارات، طرح‌های آماری به دو دسته‌ی ملی و ملی استانی‌شده تقسیم می‌گردند.

طرح‌های آماری ملی: طرح‌هایی هستند که اعتبارات آنها به صورت ملی و از طریق مرکز آمار ایران براورد، اعلام و برای اجرا به استان‌ها ابلاغ می‌گردد. نظارت بر اجرای این طرح‌ها، هم به صورت استانی (نظارت داخلی) و هم ملی (نظارت برون استانی) می‌باشد.

طرح‌های آماری ملی استانی‌شده: طرح‌هایی هستند که اعتبارات مورد نیاز آنها از محل اعتبارات استانی تأمین می‌گردد. براورد و اعلام اعتبارات مورد نیاز برای اجرای این‌گونه طرح‌ها از طریق مرکز آمار (ملی) صورت پذیرفته و شورای برنامه‌ریزی و توسعه‌ی استان نسبت به تأمین اعتبار مورد نیاز از محل سرجمع اعتبارات استانی اقدام می‌نماید.

طرح‌های آماری مستمر و غیر مستمر: طرح‌های آماری به لحاظ دوره‌ی اجرا به دو گروه طرح‌های آماری مستمر (طرح‌هایی که به صورت سالیانه طراحی و اجرا می‌گردند) و طرح‌های آماری غیر مستمر (سرشماری‌ها، آزمایش سرشماری و موردی) تقسیم می‌گردند. طرح‌های آماری غیر مستمر طرح‌هایی هستند که فاصله‌ی اجرای بین دو دوره‌ی آنها بیش از یک‌سال است یا برای موارد خاص و به صورت یک دوره‌ای

سید سعید حسینی جبلی، کارشناسی ارشد علوم اقتصادی، رئیس گروه بودجه و امور استان‌ها مرکز آمار ایران است.

طراحی و اجرا می‌گردند.

براورد اعتبارات مورد نیاز طرح‌های آماری ملی: هر ساله، پس از ابلاغ قانون بودجه و توزیع اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی، هزینه‌های مورد نیاز هر دستگاه اجرایی در طول سال مالی بررسی و براورد می‌گردد. بر اساس ضریب اهمیت و اولویت‌بندی هریک از اقلام هزینه، سقف اعتبارات مربوط به طرح‌های آماری (ملی) در مرکز آمار ایران تعیین می‌گردد.

هریک از معاونت‌های اقتصادی و محاسبات ملی و معاونت طرح‌های آماری و آمارهای ثبتی، عهده‌دار اجرای بخشی از طرح‌های آماری می‌باشند. لذا، توزیع اعتبارات طرح‌های آماری بین این دو معاونت، بر اساس طرح‌های آماری اجرایی در هر سال، سوابق گذشته و براورد اولیه‌ی اعتبارات مربوط به طرح‌های آماری مربوطه، در هیئت رئیسه‌ی مرکز آمار ایران، صورت پذیرفته و تصویب می‌گردد.

تمام هزینه‌های مربوط به طرح‌های آماری، بر اساس «آیین‌نامه‌ی نحوه‌ی پرداخت حق‌الزحمه در طرح‌های آمارگیری» موضوع ماده‌ی ۴۳ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، صورت می‌پذیرد. با توجه به تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۳ این آیین‌نامه، ردیف‌های ۲۶ تا ۲۸ جدول عناوین و حق‌الزحمه‌ی رده‌های اجرایی و ستادی سرشماری‌ها و طرح‌های آمارگیری سالانه حداکثر برابر با نرخ تورم رسمی کشور و سایر ردیف‌ها برابر نرخ افزایش ضریب حقوق کارکنان دولت، توسط مرکز آمار ایران تعدیل و پس از تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور) ملاک عمل خواهد بود (بر اساس نامه‌ی شماره‌ی ۱۲۱۴۵۴ مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۱۰ رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اختیار تأیید جدول تعدیل‌شده‌ی عناوین حق‌الزحمه‌ی رده‌های اجرایی و ستادی سرشماری‌ها و طرح‌های آمارگیری به رئیس مرکز آمار ایران تفویض گردیده است). لذا، جدول حق‌الزحمه‌ی رده‌های اجرایی و ستادی سرشماری‌ها و طرح‌های آمارگیری برای براورد و تعیین اعتبارات طرح‌های آمارگیری در ابتدای هر سال، توسط معاون توسعه‌ی منابع، پشتیبانی و امور استان‌ها پس از تعدیل و تأیید توسط ریاست محترم مرکز آمار ایران به هریک از معاونت‌های اجرایی مرکز آمار ابلاغ می‌گردد.

معاونت‌های اجرایی با توجه به سقف اعتبارات مصوب طرح‌های آماری مربوط به خود و جدول تعدیل‌یافته‌ی حق‌الزحمه‌ها، سهم دفاتر موضوعی زیرمجموعه‌ی خود را از اعتبار مصوب مربوطه تعیین و جهت براورد اعتبار مورد نیاز طرح‌های آماری به آنها اعلام می‌نمایند.

دفاتر موضوعی، بر اساس اعتبار مصوب در اختیار، جدول عناوین حق‌الزحمه و حجم کار مورد نیاز در هر یک از طرح‌های آماری، نسبت به بررسی، تعدیل و براورد اعتبار مورد نیاز هر یک از طرح‌های آماری خود اقدام می‌نمایند.

اعتبارات مربوط به طرح‌های آماری، پس از جرح و تعدیل در معاونت مربوطه جمع‌بندی و به منظور بررسی و تأیید مستندات به دفتر برنامه‌ریزی، پایش عملکرد و دبیرخانه‌ی شورای عالی آمار ارسال می‌شود.

دفتر برنامه‌ریزی با همکاری دفاتر موضوعی، به منظور یکسان‌سازی هزینه‌های اجرایی طرح‌های مختلف آماری، به بررسی حجم کار مورد نیاز هر یک از رده‌های اجرایی در هر یک از طرح‌های آماری و اعتبار مورد نیاز آنها پرداخته، پس از تعدیل و تأیید و جمع‌بندی اعتبارات مورد نیاز کلیه‌ی طرح‌های آمارگیری به تفکیک طرح، اقلام هزینه و استان به معاونت توسعه منابع، پشتیبانی و امور استان‌ها ارسال می‌نماید.

معاونت توسعه‌ی منابع پس از بررسی موارد قانونی و اعتبارات مصوب طرح‌های آماری، اعتبارات مذکور را جمع‌بندی کرده و به تفکیک استان، طرح و اقلام هزینه به هریک از استان‌های کشور اعلام می‌نماید.

◉ براورد اعتبارات مورد نیاز طرح‌های آماری ملی استانی‌شده

روند بررسی و تصویب و تأیید اعتبارات مربوط به طرح‌های آماری ملی استانی‌شده، همانند طرح‌های ملی است، با این تفاوت که در خصوص این‌گونه طرح‌ها، محدودیت مربوط به سقف اعتبارات مصوب کل طرح‌های آماری در شورای برنامه‌ریزی و توسعه‌ی استان تعیین می‌گردد. دفاتر آمار و اطلاعات استان‌ها با توجه به اعتبار اعلامی مرکز آمار ایران برای طرح‌های ملی استانی‌شده و سقف اعتبارات مصوب شورای برنامه‌ریزی و توسعه‌ی استان، نسبت به اتخاذ استراتژی مناسب اجرای عملیات طرح‌های آمارگیری اقدام می‌نمایند.

لازم به ذکراست با توجه به سیاست انقباض مالی دولت، کاهش اعتبارات مصوب و عدم تخصیص به موقع اعتبارات (بر اساس گزارش‌های دریافتی میانگین عملکرد اعتبارات ملی استانی‌شده به مصوب کم‌تر از ۵۰ درصد بوده است) مشکلات زیادی در اجرای طرح‌های آماری ملی و ملی استانی‌شده، در سال‌های اخیر ایجاد گردیده است. عدم پرداخت و یا عدم پرداخت به موقع حق‌الزحمه‌ی رده‌های اجرایی طرح‌های آماری، ضمن ایجاد مشکلات اجرایی، تأثیر بسیار نامطلوبی بر کیفیت آمار و اطلاعات جمع‌آوری شده به جای خواهد گذاشت.

◉ ابلاغ اعتبارات طرح‌های ملی

پس از اعلام اعتبارات طرح‌های آماری به هریک از استان‌ها (با توجه به

تعداد نمونه‌های مربوطه)، میزان ابلاغ اعتبار بر اساس حجم کار انجام‌شده، کیفیت و میزان پیشرفت کار به هریک از استان‌ها ابلاغ می‌شود.

◉ ابلاغ اعتبارات طرح‌های ملی استانی‌شده

روند پرداخت هزینه‌های طرح‌های آماری ملی استانی‌شده، شبیه به طرح‌های آماری ملی است و با توجه به تخصیص دریافتی، میزان پیشرفت طرح و کیفیت اجرا، حق‌الزحمه‌ی رده‌های اجرایی پرداخت می‌گردد.

بنا بر دلایل ذیل پرداخت هزینه‌های طرح‌های آماری در استان‌ها وضعیت به مراتب بدتری نسبت به طرح‌های آماری ملی دارند:

- پایین‌بودن میزان تخصیص اعتبارات در سال‌های اخیر در کل کشور
- اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی شامل اعتبارات بند «و» (شامل حقوق و مزایا و حق بیمه‌ی پرسنل رسمی و پیمانی) و سایر می‌باشد. اولویت اول در تخصیص و پرداخت هزینه‌ها، با اعتبارات بند «و» است و از آنجا که هزینه‌ی طرح‌های آماری به‌عنوان بخشی از اعتبارات سایر در نظر گرفته می‌شود. بنا بر این، در زمان کمبود تخصیص از اولویت پرداخت برخوردار نمی‌باشند.

◉ هزینه‌کرد طرح‌های آماری

بخش عمده‌ی هزینه‌های طرح‌های آماری ملی و ملی استانی‌شده در استان‌ها پرداخت می‌گردد. این هزینه‌ها با توجه به احکام صادره یا قراردادهای منعقده، میزان پیشرفت کار و میزان تخصیص دریافتی انجام می‌گردد.

از آنجا که بخش عمده‌ی نیروهای اجرایی طرح‌های آماری، نیروهای آزاد می‌باشند، پرداخت حق‌الزحمه‌های آنان به دلیل طولانی‌بودن تنظیم اسناد مالی بسیار زمان‌بر است و تأخیر مضاعفی را در پرداخت هزینه‌های طرح‌های آماری به وجود می‌آورد.

◉ تغییرات اعتبارات طرح‌های آماری

معمولاً به دلایل مختلف فنی، در طی سال حجم عملیات طرح‌های آماری تغییر می‌یابد (افزایش/کاهش تعداد نمونه‌های آمارگیری)، که منجر به تغییر در حجم اعتبارات طرح در یک استان یا در بین استان‌های مختلف می‌گردد. به منظور تعدیل، لازم است کلیه‌ی اعتبارات طرح اصلاح و مجدداً اعلام گردد. از آنجا که ابلاغ یا تخصیص بخش عمده‌ی اعتبارات در سه ماهه‌ی چهارم صورت می‌پذیرد. لذا، با کاهش افزایش تخصیص نهایی اعتبارات می‌توان این تغییرات را اعمال نمود.

◉ نتیجه‌گیری

- از دیدگاه برنامه‌ریزی استراتژیک، حرکت نظام آماری کشور بایستی به سمت استقرار نظام آمارهای ثبتی و شبکه‌ی ملی آمار بر اساس فناوری اطلاعات باشد. این نظام با کاهش بسیار زیاد هزینه‌های جمع‌آوری اطلاعات، کیفیت داده‌های آماری را نیز در سطح بالا و مطلوبی فراهم می‌نماید.
- در وضعیت کنونی و با توجه به عدم استقرار کامل نظام آمارهای ثبتی، از آنجا که آمار صحیح و به هنگام، پایه و اساس یک برنامه‌ریزی مطلوب می‌باشد، توجه ویژه به اجرای طرح‌های آماری و افزایش کیفیت داده‌های جمع‌آوری‌شده می‌تواند زمینه‌ی مناسبی برای تهیه‌ی برنامه‌های توسعه‌ی کشور فراهم آورد.
- به منظور جلوگیری از کاهش کیفیت داده‌های جمع‌آوری‌شده، توزیع و تخصیص اعتبارات طرح‌های آماری (چه در سطح ملی و چه در سطح استانی) بایستی به نحوی صورت پذیرد که بتوان در زمان مناسب نسبت به پرداخت هزینه‌های طرح خصوصاً حق‌الزحمه‌ی رده‌های اجرایی اقدام نمود.
- تمرکز اعتبارات طرح‌های آماری در سطح ملی می‌تواند موجبات برنامه‌ریزی همگن و متعادل با نظارت ملی را فراهم آورد (در حال حاضر هریک از استان‌ها بنا بر میزان توانایی و اولویت کاری خود نسبت به تخصیص اعتبارات طرح‌های آماری ملی استانی‌شده اقدام می‌نمایند).

منابع

محمودی، فاطمه(۱۳۸٦)، بررسی مشکلات پیاده‌سازی بودجه‌بندی عملیاتی در سازمان‌های دولتی و ارائه‌ی راه‌کارهای لازم جهت کاهش منابع، اولین کنفرانس بودجه‌ریزی عملیاتی.

مشایخی، بیتا. عبدزاده کنفی، محمد. فرجی، امید (۱۳۹۳)، بررسی امکان‌سنجی‌طراحی و استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در دانشگاه‌های دولتی ایران، فصلنامه علمی پژوهشی دانش حسابداری و مدیریت، صص:۱۳-۳۲.

فروغی، داریوش، حقیقی پراپر، محمود، رسائیان، امید(۱۳۹۱)، امکان‌هزینه‌سنجی اجرای روش بودجه‌یابی بر مبنای فعالیت در دستگاه‌های دولتی، فصلنامه حسابداری سلامت، دوره‌ی اول، شماره‌ی اول، صص:۴۷-۶۳.