





نقش نظارت مالی در

مدیریت هزینه های بودجه عمومی کشور

تعاریف:

۱- نظارت:

نظارت و کنترل یکی از اجزای اصلی مدیریت محسوب می‌گردد به طوری که بدون توجه به این جز سایر اجزا مدیریت، از قبیل برنامه ریزی، 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 می‌باشد.

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

تفاوت بین نظارت و کنترل چیست؟

نظارت:

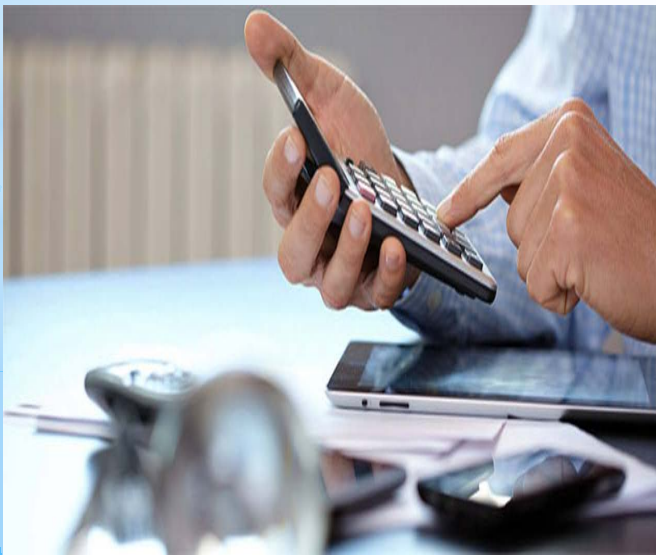
کسب اطلاعات از طریق مشاهده و بررسی وضع موجود و تعیین پیشرفت کارها در مقایسه با وضع مطلوب است.

نظارت از جمله ابزارهایی است که به تحقق و ایفای مسئولیت پاسخگویی کمک شایانی می نماید.

کنترل :

به منظور باز گردانیدن سیستم اجرایی به شکل درست و مطلوب آن از طریق انجام کارهای اصلاح کننده می باشد که يك فرایند اجرایی و عملیاتی باشد.

در واقع نظارت، مهم تر و مقدم بر کنترل می باشد زیرا نظارت يك امر مشاهده ای و تحقیقی می باشد و اگر در یافتن انحرافات جریان عملیاتی سازمان موردی دیده نشود نیازی به کنترل نخواهد بود.



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 می نمایند مطمئن گردد. این نظارت در دو حالت انجام می شود.

الف - نظارت مالی قبل از خرج: وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه داری کل کشور) از مصادیق آن انتصاب ذیحسابان می باشد.

ب - نظارت مالی بعد از خرج : دیوان محاسبات کشور

این نوع نظارت جهت حصول اطمینان از صحت و دقت و قانونی بودن فعالیتهای مالی مربوط به اجرای بودجه، انطباق هزینه ها و پرداختها، با قوانین و مقررات مالی و عدم تجاوز هزینه ها 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 وزارتخانه ها و موسسات دولتی و شرکت های دولتی از نظر انطباق پرداخت ها با مقررات این قانون سایر قوانین و مقررات راجع به هر نوع خرج، به عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی است.))

اهداف دیوان محاسبات

عبارت است از اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی به منظور پاسداری از بیت المال از طریق:

الف- کنترل عملیات و فعالیت های مالی کلیه وزارتخانه ها، موسسات، شرکت های دولتی.

ب- بررسی و حسابرسی وجوه مصرف شده و درآمدها و سایر منابع تامین اعتبار در ارتباط با سیاست های مالی تعیین شده در بودجه.

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

نظارت مالی به طور عمده مربوط به مشروعیت تحصیل و مصرف منابع بوده و در راستای ایفای مسئولیت پاسخگویی مالی انجام می شود تا شهروندان و نهادهای نظارتی مستقل متقاعد شوند که اعمال و فعالیت های دستگاه های اجرایی در دوره جاری (به عنوان مثال یک سال مالی یا بودجه ای) در خصوص تحصیل و مصرف منابع مالی عمومی، در چارچوب قوانین و مقررات و منطبق با تصمیماتی انجام گرفته است که نمایندگان مردم اتخاذ کرده اند.

نظارت مالی به طور عمده شامل ابعاد زیر می باشد:

- نظارت بودجه ای

- نظارت بر رعایت قوانین و مقررات

- نظارت بر نحوه ارائه صورت های مالی و قابلیت اتکای آن

نظارت بودجه ای

بودجه یکی از مهمترین اسنادی است که دولت تهیه می کند.

بودجه برنامه ای برای هماهنگ کردن درآمد و هزینه یا منافع قابل دسترس و ضروری برای تحقق اهداف مشخص است و دارای کاربردهای مالی مهمی به شرح زیر می باشد:

- بیان سیاست عمومی است؛ بودجه از فرایندهای قانونی حاصل می شود 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 می کنند 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 پیش بینی شده قابل استناد است.

- برنامه مالی و بیان مالی است. بودجه هزینه های سال مالی را پیش بینی و نحوه تأمین مالی آن را مشخص می کند.

- نوعی ابزار کنترلی با پشتوانه قانونی است. بودجه مصوب، هم مجوزی قانونی برای مصرف منابع مالی جهت تحقق بخشیدن به اهداف معین ارائه می دهد و هم در مصرف منابع مالی محدودیت ایجاد می کند. از آنجا که مجوزهای بودجه ای به منظور تخصیص منابع کمیاب صادر می شود و از محدودیت های بودجه ای نباید چشم پوشی شود، بنابراین مقامات اجرایی در قبال مجوزهای صادره و محدودیت های بودجه ای مسئولیت پاسخگویی دارند.

- به عنوان مبنایی برای ارزیابی عملکرد به کار می رود. مقایسه نتایج واقعی و اقلام بودجه ای می تواند 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 به ویژه 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 قابل اتکا صورت می‌گیرد. حسابرسان داخلی نقش بسزایی در این بخش از نظارت و برقراری ارتباط با حسابرسان مستقل برای پاسخگویی دارند.

تعریف بودجه:

سند مالی است مربوط به درآمدها و هزینه های یکسال سازمان، شرکت یا یک دولت. بودجه برنامه یک ساله دولت (شرکت یا سازمان) است و شامل پیش بینی و برآورد درآمدها و دیگر منابع اقتصادی، مجموعه ای از سیاست ها و هدف ها، پیش بینی و برآورد هزینه فعالیتها و سرمایه گذاری های لازم برای اجرای سیاست ها و رسیدن به هدف ها است که به تصویب دستگاه قانون گذاری رسیده باشد.

❖ نظارت بر اجرای بودجه

از نظر صحت عملیات اجرایی و انطباق آن با هدف ها و برنامه ها اهمیت بسیاری دارد. بودجه ماموریتی است که قوه مقننه به دولت محول می کند و باید به نحوی از درستی انجام این ماموریت آگاهی یابد.

❖ از طرف دیگر دولت به سبب وسعت فراوانی که دارد باید اطمینان یابد که آنچه در درون دستگاه های اجرایی انجام می شود در جهت هدف های برنامه است.

❖ هدایت بودجه ها 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 می تواند مشکلات مختلفی را به وجود آورد.

مطالعات مقایسه ای و تطبیقی صورت گرفته در معاونت نظارت مالی و خزانه داری کل کشور

نظام نظارت مالی ۸ کشور پیشرفته و در حال توسعه مورد بررسی قرار گرفت، نشان می دهد در کشورهای مورد مطالعه یکی از مهمترین مراحل و فرایندهای نظام بودجه ریزی 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 به طور مشخص توسط وزارت دارایی یا خزانه داری و در واحدی تخصصی تحت عنوان دفتر حسابرسی یا دفتر ملی حسابرسی یا دبیرخانه نظارت صورت می پذیرد.

به عبارت دیگر هر چند نظارت داخلی در دستگاه اجرایی توسط خود دستگاه اجرایی (هم به لحاظ سازمانی و ساختاری و هم به لحاظ مدیریتی) صورت می گیرد، اما نظارت خارجی (بیرونی) توسط مقامات و ساختارهای متعلق به یک دستگاه اصلی دولت و قوه مجریه یعنی وزارت دارایی و یا خزانه داری کشور اعمال می شود.

در واقع به نوعی می توان گفت اغلب کشورها دارای یک نظام حسابرسی داخلی در سطح قوه مجریه می باشند که عمدتاً در حوزه عملکرد وزارت امور اقتصادی و یا خزانه داری کل تعریف شده اند.

جدول خلاصه مطالعات تطبیقی صورت گرفته در معاونت نظارت مالی و خزانه داری کل کشور

وضعیت کلی نظارت مالی	نام کشور	ردیف
در این کشور حسابرسی داخلی توسط دایره ی جداگانه دیگری از وزارت دارایی انجام می شود. سیستم خزانه داری این کشور متکی به سیستم اطلاعات مدیریت پیشرفته می باشد. در نظام نظارت مالی آن، تاکید بر اعمال کنترل های سختگیرانه است.	برزیل	۱
سیستم خزانه داری بسیار گسترده ای، با دفاتر در تمام مناطق و شهرداری ها دارد. کنترل تفصیلی پرداخت و تعهد را از طریق ناظران مالی مستقر در وزارتخانه ها و سازمانها انجام می دهند. در ارتباط با نظارت مالی بر شرکت های دولتی واحد ویژه ای در وزارت اقتصاد، دارایی و صنعت به دقت این شرکت ها را کنترل می کند.	فرانسه	۲
واحد بودجه کنترل پرداخت یا تعهد را بر عهده ندارد. وزارتخانه ها و سازمان ها برای حفظ کنترل داخلی پاسخگو هستند.	نروژ	۳
حسابرسی داخلی توسط وزارتخانه های مربوطه انجام می شود و خزانه داری این کشور کنترل ها در سطح کلان را به شکل نسبتا قوی کنترل و نظارت می کند.	آفریقای جنوبی	۴
خزانه داری فدرال تمام پرداخت های دولت مرکزی را پوشش می دهد و سیستم کنترل ها در سطح کلان به شکل نسبتا قوی وجود دارد.	آمریکا	۵
دفاتر خزانه داری مرکزی تمام درخواست های پرداخت با محدودیت های خاص هر دو دفاتر خزانه داری مرکزی و وزارتخانه ها را کنترل می کنند و هر دوی این دفاتر حسابداری را انجام می دهند.	روسیه	۶
خزانه داری حساب های مختلف را تلفیق و گزارش های مالی را منتشر می کند و کنترل ها در سطح کلان به شکل نسبتا قوی وجود دارد،	بلغارستان	۷
حسابرسی داخلی توسط وزارتخانه های مربوطه انجام می شود و خزانه داری این کشور کنترل ها در سطح کلان را به شکل نسبتا قوی کنترل و نظارت می کند.	استرالیا	۸

مدیریت هزینه،

مدیریت هزینه، نوعی حسابداری مدیریتی است که از طریق کاهش دادن احتمال اضافه شدن بودجه، هزینه‌ها را پیش بینی کند.

مدیریت هزینه، به شناسایی، جمع آوری، طبقه بندی و اختصاص اطلاعاتی کمک می کند که در برنامه ریزی، کنترل و تصمیم گیری برای حفظ محدوده مطلوب هزینه ها استفاده می شوند.

:*9 7u1¥k1 *9 81 *5¥\$3 0# ۲"827 ¥} 6# 86€9 ' 7771 ' 7€1 478201

.' ε} ۲"827 x }¥@} ۲9 f\$ *9 86€9 ۲2t ۲\$7f} 1 80/2\$4&f f ۲9 ¥}' 85*21
.0# 00}2\$ ' 7771 1 5¥8t ۲9\$ 8\$€870N5 ۲6\$N8kx *9 86€9 186€9 ' 7771 ¥} 7\$68 } \$

عوامل موثر بر مدیریت هزینه شامل:

رشد تکنولوژی اطلاعات
رقابت های داخلی کلی و جهانی
رشد بخش های تولیدی و خدماتی

مزایای مدیریت هزینه قبل از اجرای بودجه:

852v ¥9 ¥} x ¥8/28@лц"827 *7т1¥к¥9 51¥# ¥} 6 86€9 ' 771 цε f¥\$6 7 \$¥} цm7
' ε *9 86€9 ц68N83\$¥т G *71 *9 86€9 N9*т л° ¥} N986€9 1 80\$2\$# *2 &}

x }¥\$}f т1¥к1 7\$т s 2т *9 86€9 ' 771 68¥" 8\$л#*\$0 \$N4 6 1*т 8т x }т1¥к5 2281
.06 ц1 f1}\$2ε 3*6E

.' \$)¥к€87481 ¥8 x *9 86€9 цε f¥\$8\$3}2" ц1 л86€9 ' 771 8 79 ¥} л7¥\$71 6 7

ц8 5ц1 *7# \$ x *9 т¥9 1 *9 т1¥кx }¥\$86€9 ' 771 x *9 81*5\$¥} *9 3*¥*ε ¥} ц\$¥\$
‡ ¥т x *906]¥5 1 \$2ε x \$77 с * 052" ц1 86€9 ' 771 3}05 }¥7 06 ц1 7\$68 }f* 1 ‡ ¥т
.09\$f}¥9¥8@' α" }f f* 1

مهندسی ارزش در مدیریت هزینه ها:

هدف مهندسی ارزش از میان برداشتن یا اصلاح هر عاملی است که موجب تحمیل هزینه های غیرضروری می شود، بی آنکه آسیبی به کارکردهای اصلی و اساسی سیستم وارد آید. دستور کار مهندسی ارزش، بهبود مداوم طراحی و اجرا است و صرفاً برنامه ای برای کاهش هزینه ها نیست، بلکه روشی برای حداکثر نمودن ارزش طرح ها می باشد، زیرا در بعضی موارد، کارفرما خواستار سهولت بهره برداری و کاهش هزینه ها به قیمت افزایش هزینه های مطالعاتی، طراحی و ساخت است.

مهندسی ارزش مجموعه تکنیک های نظام مند و کاربردی است که برای تشخیص کارکرد یک (محصول / خدمت و تولید) انجام آن کارکردها با حداقل هزینه می باشد.

اهم نقش نظارت مالی در مدیریت هزینه های 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 هزینه های بودجه عمومی کشور می تواند نقش آفرین بوده و آثار بسیاری در ارتقاء عملکرد و پاسخگویی، شفافیت، بهره وری دستگاه های اجرایی و تحقق اهداف برنامه ریزی شده داشته باشد. اهم محورهای آن عبارتند از:

- ایجاد ساختار و نظام شفاف برای تولید اطلاعات مالی در حوزه مدیریت هزینه های 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 هزینه های بودجه عمومی دولت.
- ارتقاء و بهبود تصمیم گیری ها و خط مشی گذاری در حوزه مدیریت هزینه های بودجه عمومی.
- تنظیم بودجه سنواتی کل کشور مبتنی بر داده و اطلاعات مالی به روز، قابل اتکاء و واقعی.
- رصد و ارائه گزارش از روند تحقق اهداف و اجرای برنامه های پیش بینی شده در قالب بودجه های مصوب.
- تحقق مسئولیت پاسخگویی در تمام سطوح سازمانی و ذینفعان.
- سیستم نظارت مالی هوشمند منجر به ارتقاء عملکرد مدیریت هزینه های بودجه عمومی در قالب زنجیره ارزش.
- نظارت مالی زمینه ساز ایجاد قابلیت کنترل، ارزیابی (داخلی) و مدیریت هزینه های بودجه عمومی در چارچوب قوانین و مقررات و در راستای تحقق اهداف کوتاه مدت، میان مدت، بلند مدت دولت و سازمان ها را فراهم می کند.

اهم نقش نظارت مالی در مدیریت هزینه های بودجه عمومی کشور: (ادامه)

- نظارت مالی امکان استقرار یک نظام یک پارچه در حوزه مدیریت هزینه های بودجه عمومی کشور را فراهم کرده و به ارتقاء و بهبود مستمر آن کمک می کند.
- نظارت مالی آینده نگر با نگاه فرابخشی به راهبری مدیریت هزینه بودجه عمومی کشور در راستای اهداف پیش بینی شده، کمک می کند.
- نظارت مالی به مدیریت هزینه ها در قالب برنامه ها و اهداف اولویت دار کمک می کند و در بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد با رویکرد حداقل هزینه.
- نظارت مالی با مدیریت هزینه های بودجه عمومی کشور تلاش به تحقق اهداف پیش بینی شده در بودجه سنواتی با برنامه های پنج ساله، اسناد بالادستی، سیاستهای توسعه ای و راهبردی دارد.



نتیجه گیری:

طراحی و استقرار یک نظام هوشمند و تحول گرا در حوزه نظارت مالی برای مدیریت هزینه های بودجه عمومی کشور می تواند تضمین کننده و ابزاری برای تحقق اهداف و اسناد بالادستی در کشور بوده و محوری برای پیشبرد برنامه های استراتژیک و نگاه به آینده مطلوب باشد. برخی از آثار نظارت مالی در مدیریت هزینه های بودجه عمومی کشور عبارتند از:

- رعایت صرفه و صلاح اقتصادی در انجام معاملات و هزینه کردهای دولت
- افزایش کیفیت و قابلیت اتکاء اطلاعات مالی.
- نظارت بر رعایت قوانین و مقررات مالی و محاسباتی
- نظارت مالی بودجه ای
- نظارت بر حسن اجرای سیستم های کنترل داخلی در دستگاه اجرایی
- کنترل مخارج دولت و افزایش کیفیت خدمات
- بهبود در سیستم های برنامه ریزی، کنترل و مدیریت اثر بخش منابع و تخصیص اعتبارات دولت
- محاسبه بهای تمام شده فعالیت ها و خدمات و کمک به استقرار بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد.

باتشکر و سپاس از توجه شما