مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
دفتر مطالعات بخش عمومی
مسلسل: ۲۲۰۴۵ ■ آبان ۱۴۰۵

بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد: مبانی نظری، تجارب بین‌المللی و چارچوب استقرار در ایران



تاریـــخ انتشـــار: ۱۴۰۵/۸/۲۶
Publish Date : 2026/11/17

عنوان: بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد: مبانی نظری، تجارب بین‌المللی و چارچوب استقرار در ایران

تهیه و تدوین کنندگان (Authors) : حسین حاجی میرزا، فاطمه تیمورا

واژه‌های کلیدی: بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد ، کارایی مخارج دولت ، شفافیت بودجه ، اطلاعات عملکرد

ناشـر: مرکز پژوهش‌های مجلس شـورای اسلامی

DOI: https://doi.org/10.22034/mrc.report.22045

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_12074.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

شماره مسلسل: ۲۲۰۴۵
کـد موضـوعی: ۲۳۰

عنوان: بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد: مبانی نظری، تجارب بین‌المللی و چارچوب استقرار در ایران

نوع گـزارش: طرح/ لایحه☐، نظارتی☐، راهبردی■، پیش‌نویس قانونی☐
نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه اقتصاد امور عمومی)
مدیر مطالعه: فاطمه تیمورا
ناظران علمی : عباس پرهیزکاری، محمدحسین فاطمی
ناظر علمی خارج از مرکز: زهرا کلهر (دکترای مطالعات جهان، دانشکده مطالعات جهان دانشگاه تهران)، حسن چنارانی (عضو هیئت علمی دانشگاه خوارزمی)
اظهارنظرکننده : مرتضی کیانی (مدیر گروه بودجه، دفتر مطالعات بخش عمومی)
گرافیک و صفحه آرایی : سعید احمدعلیزاده
تاریخ شروع مطالعه : ۱۴۰۵/۰۲/۱۲

نمایه در پایگاه مرکز اطلاعاتی علمی جهاد دانشگاهی (SID) ، پایگاه مجلات تخصصی نور (NoorMags)

فهرست مطالب

چکیده ۷
خلاصه مدیریتی ۸
۱. مقدمه ۱۰
۲. پیشینه ۱۱
۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز ۱۱
۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب‌شناسی ۱۳
۳. ادبیات نظری ۱۵
۳-۱. مفهوم و کارکردهای بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد ۱۷
۳-۲. الگوهای بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد ۱۹
۳-۳. ارکان و الزامات استقرار مؤثر بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد ۲۲
۳-۴. راهبردها و ملاحظات گذار به بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد ۲۷
۴. ادبیات تجربی ۲۹
۴-۱. الگوها و رویه‌های به‌کارگیری بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی ۳۱
۴-۲. ارزیابی کشورهای مورد بررسی OECD از دستاوردها و چالش‌های اجرا ۳۴
۵. بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در ایران ۳۶
۵-۱. چارچوب استقرار ۳۹
۵-۲. مقایسه با تجارب کشورهای OECD ۴۳
۶. نتیجه‌گیری ۴۵
۷. پیوست‌ها ۴۹
منابع و مآخذ ۷۱

فهرست جداول

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی ۱۲
جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی ۱۳
جدول ۳. رویکردهای تقویت عملکرد نظام بودجه‌ریزی ۱۶
جدول ۴. اقدامات اجرایی متناظر با ارکان چارچوب بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد ۲۶
جدول ۵. خلاصه نتایج مطالعات تجربی در مورد سنجش آثار بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد ۳۰
جدول ۶. مشخصات کمی ساختار طبقه‌بندی برنامه‌ای در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۴ و ۱۴۰۵ ..... ۴۲
جدول ۷. مشخصات کمی ساختار طبقه‌بندی برنامه‌ای (بخش‌های سایر، سلامت و آموزش) ۴۲
جدول ۸. مقایسه تطبیقی ویژگی‌های چارچوب جاری ایران با طیف تجارب کشورهای OECD ۴۴
جدول ۹. چارچوب کلی اقدامات و پیشنهادهای سیاستی ۴۶
جدول ۱ پیوست. ویژگی‌ها و نکات کلیدی رویه‌های حاکم بر بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد برخی کشورهای OECD ۴۹
جدول ۲ پیوست. ارتباط برنامه‌های اجرایی با احکام برنامه هفتم ۶۸

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. ویژگی‌های اساسی الگوهای بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد ۲۱

شکل ۲. چارچوب بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد براساس چارچوب OECD ۲۲

شکل ۳. سطوح اطلاعات عملکردی متناسب با نیاز نهادهای ذی‌ربط ۲۶

شکل ۴. رویکردهای بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد (کشورهای OECD، ۲۰۲۳) ۳۲

شکل ۵. ویژگی‌ها و نکات کلیدی حاکم بر بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد کشورهای OECD ۳۳

شکل ۶. انگیزه‌های استقرار بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد و ارزیابی کشورهای OECD از میزان تحقق آن‌ها ۳۴

شکل ۷. مهم‌ترین چالش‌های اجرای بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد از دید کشورهای پاسخ‌دهنده ۳۵

شکل ۸. سیر تاریخی قوانین مرتبط با نظام بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در قوانین بودجه سالیانه و برنامه‌های توسعه پنج‌ساله ۳۷

شکل ۹. چارچوب استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در ایران ۴۰

شکل ۱۰. ساختار بودجه برنامه‌محور ۴۱

بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد:
مبانی نظری، تجارب بین‌المللی و چارچوب استقرار در ایران

چکیده

افزایش مخارج دولت‌ها از ناحیه فشارهای هزینه‌ای داخلی و خارجی، ضرورت ارتقای کارایی و اثربخشی مخارج و اصلاح شیوه تخصیص منابع را به مسئله‌ای اساسی در مدیریت مالی عمومی تبدیل کرده است. در این راستا، یکی از اقدامات مهم دولت‌ها، حرکت به سمت استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد بوده است. با توجه به این ضرورت و اهمیت، گزارش حاضر با مرور مبانی نظری و تجربی موضوع، به بررسی ابعاد مختلف استقرار بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد می‌پردازد. یافته‌ها نشان می‌دهد رویکرد مذکور صرفاً روشی برای تنظیم جداول یا محاسبه قیمت تمام‌شده نیست، بلکه چارچوبی برای پیوند اهداف دولت، برنامه‌های اجرایی، منابع، خروجی‌ها و نتایج عملکرد است. بااین‌حال، درج شاخص‌ها و اهداف کمی به‌تنهایی به افزایش کارایی مخارج منجر نمی‌شود و اثربخشی نظام بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد به کیفیت اطلاعات، پاسخ‌گویی، وجود محیط نهادی توانمندساز و استفاده از داده‌های عملکردی در تصمیمات بودجه‌ای وابسته است. ضمن اینکه آثار این رویکرد بر شفافیت و پاسخ‌گویی، آشکارتر از آثار آن بر اولویت‌بندی منابع و تغییر رفتار مدیریتی بوده است. در ایران نیز، پس از تحولات تقنینی سه دهه اخیر، ظرفیت بالقوه پیوند میان قانون برنامه هفتم پیشرفت، بودجه سالیانه و خروجی خدمات دستگاه‌های اجرایی در چارچوب رسمی بودجه فراهم شده است. بااین‌حال، تحقق عملی این پیوند همچنان با چالش‌هایی مواجه است. در این راستا اهم پیشنهادها عبارت‌اند از: استقرار تدریجی و مبتنی‌بر ظرفیت‌های اجرایی، بهبود شاخص‌ها، ارتقای کیفیت و یکپارچه‌سازی اطلاعات مالی و عملکردی، تبیین شفاف و تقویت تدریجی نقش نهاد بودجه‌ریزی، مجلس و نهادهای نظارتی در استفاده از اطلاعات عملکردی.

خلاصه مدیریتی

بیان / شرح مسئله

افزایش فشارهای هزینه‌ای ناشی از عوامل داخلی و خارجی، از همه‌گیری کووید-۱۹ و تنش‌های ژئوپلیتیکی و ژئواکونومیکی تا رشد نیازهای عمومی و محدودیت فضای مالی، مدیریت مخارج و اطمینان از تخصیص کارآمد منابع را به یکی از مسائل اصلی سیاستگذاری عمومی تبدیل کرده است.

طبیعتاً این مسئله برای ایران نیز دلالت‌های جدی دارد و ایجاد ارتباط روشن میان اهداف برنامه‌های توسعه، بودجه‌های سالیانه، برنامه‌های اجرایی دستگاه‌ها و نتایج مورد انتظار، ضرورتی اساسی در جهت ارتقای کارایی و اثربخشی نظام بودجه‌ریزی محسوب می‌شود. در چنین شرایطی، استمرار بودجه‌ریزی نهاده‌محور و تمرکز صرف بر میزان اعتبارات، بدون توجه نظام‌مند به خروجی‌ها و نتایج، امکان ارزیابی اثربخشی برنامه‌ها، مقایسه اولویت‌های هزینه‌ای و پاسخ‌گویی درباره نحوه مصرف منابع را محدود می‌کند. در این میان، حرکت به سمت استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد، با هدف ارتقای کیفیت مخارج عمومی، همسوسازی منابع با اولویت‌های سیاستی و تقویت شفافیت و پاسخ‌گویی، یکی از رویکردهای مطرح برای مواجهه با این محدودیت‌هاست.

براساس این ضرورت، گزارش حاضر با هدف تبیین چارچوب‌های نظری، بررسی شواهد تجربی و مرور سیر تحولات تقنینی و چارچوب استقرار بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در ایران تدوین شده است. ازاین‌رو انتظار می‌رود یافته‌های گزارش به درک دقیق‌تر این رویکرد و شناسایی چالش‌های اجرایی و الزامات استقرار مؤثر آن کمک کند.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

به‌طور کلی رویکرد بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد بر استفاده نظام‌مند از اطلاعات عملکردی برای آگاه‌سازی تصمیمات بودجه‌ای اشاره دارد. این اطلاعات ممکن است مستقیماً در تخصیص منابع یا به‌عنوان اطلاعات زمینه‌ای در برنامه‌ریزی، مدیریت و ارزیابی به کار رود.

بررسی‌ها حاکی از وجود چهار الگوی اصلی شامل الگوی نمایشی، بودجه‌ریزی آگاه از عملکرد، الگوی مدیریتی و الگوی مستقیم است که براساس شدت ارتباط میان اطلاعات عملکردی و بودجه از یکدیگر متمایز می‌شوند. تجربه کشورها در این زمینه نشان می‌دهد که الگوی واحد و قابل تعمیمی وجود ندارد و برقراری ارتباط مستقیم و مکانیکی میان شاخص‌های عملکردی و اعتبارات تخصیص‌یافته عمومیت ندارد. در کنار این الگوها، بررسی ادبیات و شواهد تجربی، چهار رکن اساسی برای اثربخشی اصلاحات مرتبط با بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد را نیز آشکار می‌سازد:

۱. برخورداری از ابزارها و روش‌های لازم برای تولید و توسعه اطلاعات عملکردی،
۲. طراحی سازوکارهای پاسخ‌گویی و شفافیت،
۳. فراهم‌سازی محیط نهادی و اجرایی توانمندساز،
۴. بهره‌گیری از اطلاعات عملکردی در فرایند اتخاذ تصمیمات بودجه‌ای.

بر این اساس، درج رسمی شاخص‌ها و اهداف کمی، بدون وجود / ارتقای این ارکان، ممکن است صرفاً به تولید گزارش‌های حجیم و کم‌اثر منجر شود.

از طرفی، شواهد تجربی اثر یکسان و قطعی نظام بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد بر کارایی مخارج عمومی را تأیید نمی‌کند. دستاوردهای گزارش‌شده در زمینه افزایش شفافیت، پاسخ‌گویی و تقویت کارکرد ارتباطی بودجه، آشکارتر از آثار آن بر اولویت‌بندی منابع و تغییر فرهنگ مدیریتی بوده است. در این میان، ضعف هماهنگی، داده‌های نامناسب، ضعف رهبری اصلاحات، کاستی‌های شاخص‌ها، کمبود ظرفیت و

آموزش و استفاده محدود از اطلاعات عملکردی در تصمیمات تخصیصی، از مهم‌ترین موانع اثربخشی این نظام به شمار می‌روند. همچنین، برقراری پیوند مستقیم و مکانیکی میان شاخص‌های عملکردی و اعتبارات، به‌ویژه در مورد نتایج چندبُعدی، بلندمدت یا بین‌دستگاهی، می‌تواند خطر دست‌کاری شاخص‌ها و تمرکز بر بهبود ظاهری عملکرد را افزایش دهد. ازاین‌رو، استفاده منظم، اما غیرمکانیکی از اطلاعات عملکردی، همراه با فراهم‌سازی بستر قضاوت و پاسخ‌گویی مدیریتی در ارزیابی برنامه‌ها، رویکرد مناسب‌تری به نظر می‌رسد.

بررسی سیر تحولات تقنینی مرتبط با بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در ایران نیز حاکی از آن است که جهت‌گیری تقنینی از «عملیاتی کردن بودجه»، تعیین حجم فعالیت و قیمت تمام‌شده، به سمت رویکرد برنامه‌محور و تعریف برنامه، زیربرنامه، خروجی، اهداف کمی و شاخص‌های عملکرد تحول یافته است. به‌طوری که چارچوب فعلی در قالب ساختار سه‌سطحی «برنامه اجرایی، زیربرنامه و خروجی» تعریف شده و ظرفیت ایجاد پیوند میان برنامه هفتم پیشرفت، بودجه سالیانه و خدمات دستگاه‌ها را در سطح نظری فراهم می‌کند. در مقایسه با تجارب بین‌المللی، می‌توان چارچوب جاری را از حیث طراحی، نزدیک به ترکیبی از الگوی نمایشی و بودجه‌ریزی آگاه از عملکرد دانست؛ بااین‌حال، محدودیت ظرفیت اجرایی /اداری، مسئله کیفیت اطلاعات، ضعف سازوکارهای پاسخ‌گویی و کاربرد محدود اطلاعات عملکردی در تخصیص منابع نشان می‌دهد که ایران همچنان در مرحله گذار در فرایند استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد قرار دارد.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی و سیاستی

در مجموع، براساس مبانی نظری و شواهد بررسی‌شده، به نظر می‌رسد راهبرد مناسب برای استقرار مؤثر بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد، نه گسترش شتاب‌زده و یک‌باره اصلاحات و نه محدودماندن به درج صوری اطلاعات عملکردی در اسناد بودجه، بلکه استقرار تدریجی، مرحله‌ای و ظرفیت‌محور این نظام، با حفظ دستاوردهای پیشین و اصلاح مستمر نارسایی‌هاست. در این مسیر، ابتدا باید کیفیت اطلاعات، ثبات طبقه‌بندی برنامه‌ای، مسئولیت‌پذیری دستگاه‌ها و ظرفیت نظارتی تقویت شود و سپس استفاده از اطلاعات عملکردی در تخصیص منابع، پرداخت‌ها و تصمیمات مدیریتی توسعه یابد. معیار پیشرفت در استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد نیز نباید با تعداد شاخص‌ها و خروجی‌های ثبت‌شده سنجیده شود، بلکه باید با میزان استفاده واقعی از اطلاعات معتبر در تخصیص منابع، مدیریت، نظارت، پاسخ‌گویی و بهبود کیفیت مخارج عمومی ارزیابی شود.

در این راستا، ارزیابی و ارتقای آمادگی دستگاه‌های مجری براساس چهار رکن یادشده می‌تواند روشنگر و راهگشا باشد؛ به‌گونه‌ای که در صورت محدودبودن آمادگی، اجرای اصلاحات در دستگاه‌ها و برنامه‌های منتخب آغاز یا ادامه یابد و پس از احراز ظرفیت لازم، به‌تدریج توسعه پیدا کند. در این فرایند، تعداد اهداف و شاخص‌ها نیز باید تا جای ممکن محدود، نتیجه‌محور، سنجش‌پذیر و قابل‌مقایسه باشد. دستگاه‌های اجرایی باید مسئولیت صحت داده‌های عملکردی را برعهده داشته باشند و سازمان برنامه‌وبودجه از طریق دستورالعمل‌های مشترک، سازوکارهای بررسی کیفی و الگوهای استاندارد، کیفیت و سازگاری اطلاعات را تضمین کند. همچنین، نتایج ارزیابی‌های پیشینی و پسینی، حسابرسی عملکرد و بازنگری مخارج باید در تصمیمات مربوط به تداوم، اصلاح، حذف یا توسعه برنامه‌ها مورداستفاده قرار گیرد.

مجلس شورای اسلامی و کمیسیون‌های تخصصی آن نیز باید اطلاعات مالی و عملکردی مرتبط و متناسب با نیازهای نظارتی خود را در فرایند بررسی بودجه و جلسات نظارتی دریافت و به کار گیرند. نهادهای نظارتی مرتبط نیز می‌توانند در مراحل اولیه بر صحت و انطباق گزارش‌ها تمرکز کنند و با بلوغ نظام بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد، دامنه بررسی‌های خود را به ارزیابی اثربخشی برنامه‌ها گسترش دهند. ضمن اینکه در سطح تقنینی، اصول، مسئولیت‌ها و الزامات پایدار نظام مورد بحث باید تثبیت شود، اما جزئیات اجرایی در قالب دستورالعمل‌های قابل اصلاح باقی بماند تا امکان یادگیری و اصلاح تدریجی، در کنار استمرار اصلاحات، فراهم شود.

۱. مقدمه

بحران‌های اقتصادی و محدودیت‌های متعاقب آن در بودجه عمومی، همراه با فشارهای فزاینده برای تثبیت مالی، توجه دولت‌ها را به روش‌ها و اقداماتی در جهت ارتقای اثربخشی و کارایی مخارج عمومی معطوف کرده است [۱]. در سال‌های اخیر، آثار ماندگار همه‌گیری کووید-۱۹، شوک‌های قیمت انرژی و بحران هزینه‌های زندگی،[1] هزینه دولت‌ها را به‌طور قابل توجهی افزایش داده است. این عوامل، در کنار رشد هزینه‌های ناشی از سالمندی جمعیت، پیامدهای تغییرات اقلیمی و سایر چالش‌های نوظهور، فضای مالی در دسترس برای تأمین مالی برنامه‌ها و طرح‌ها را محدود ساخته است و از این منظر، اهمیت مدیریت مخارج عمومی و اطمینان از تخصیص کارآمد منابع عمومی را دوچندان کرده است[2] [۲].

در چنین شرایطی، بسیاری از کشورها اصلاحات بودجه‌ای مرتبط با عملکرد، از جمله بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد[3] و رویه بازنگری در مخارج[4] را در دستور کار قرار داده‌اند. این رویکردها، با وجود تفاوت در کارکرد و دامنه اجرا، در مجموع با هدف ارتقای کیفیت مخارج عمومی، همسوسازی منابع با اولویت‌های سیاستی و تقویت شفافیت و پاسخ‌گویی در فرایند بودجه‌ریزی مورداستفاده قرار می‌گیرند [۲] و [۳].

بررسی تجربه کشورها نیز حاکی از آن است که اجرای نظام بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد عمدتاً با اهدافی چون بهبود پاسخ‌گویی در استفاده از منابع، افزایش شفافیت، بهبود تخصیص و اولویت‌بندی منابع، ارتقای توان پارلمان‌ها برای فهم و مشارکت در مباحث بودجه‌ای، تقویت فرهنگ توجه به عملکرد در بخش عمومی و بهبود عملکرد کلی سیاست‌های عمومی دنبال شده است[5] [۴].

بااین حال، تحقق این اهداف صرفاً از طریق تولید و انتشار اطلاعات عملکردی تضمین نمی‌شود و به کیفیت شاخص‌ها، ظرفیت نهادی، نحوه استفاده از اطلاعات و سازوکارهای پاسخ‌گویی وابسته است. همچنین، برقراری پیوند مستقیم و مکانیکی میان شاخص‌های عملکرد و تخصیص منابع می‌تواند زمینه بروز رفتارهای راهبردی، تمرکز بر بهبود ظاهری شاخص‌ها و کم‌توجهی به کیفیت خدمات را فراهم سازد [۵] و [۶].

اهمیت این موضوع در ایران، افزون بر فشارهای مالی و ضرورت ارتقای کیفیت مخارج عمومی، از نیاز به ایجاد ارتباط روشن‌تر میان اهداف برنامه‌های توسعه، اعتبارات بودجه سالیانه و نتایج مورد انتظار از فعالیت دستگاه‌های اجرایی ناشی می‌شود. در ایران نیز ضرورت حرکت به سوی نظام بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد، با سابقه بیش از دو دهه، به اوایل دهه ۱۳۸۰ و به‌طور مشخص به قانون بودجه سال ۱۳۸۱ و مواد (۱۳۸ و ۱۴۴) قانون برنامه چهارم توسعه بازمی‌گردد. تحولات و تلاش‌های اخیر در این زمینه نیز در «قانون برنامه هفتم پیشرفت و اسناد و قوانین بودجه

1. Cost-of-living Crisis

۲. منظور از محدودیت منابع مالی دولت در این گزارش، محدودیت دولت در افزایش یا بازتخصیص پایدار مخارج بدون تشدید فشارهای تورمی، اخلال در پایداری مالی یا فراتر رفتن از ظرفیت واقعی اقتصاد است. بنابراین، این مفهوم ناظر بر محدودیت مطلق و صرفاً اسمی در تأمین پول نیست، بلکه مجموعه‌ای از قیود مالی، تورمی، نهادی و واقعی را دربرمی‌گیرد. ازاین‌رو، حتی با پذیرش ظرفیت دولت در تجهیز منابع مالی، ضرورت اولویت‌بندی مخارج، توجه به ظرفیت‌های واقعی اقتصاد و ارتقای کارایی و اثربخشی هزینه‌های عمومی منتفی نمی‌شود.
برای بررسی دیدگاه‌های متفاوت درباره ماهیت محدودیت مالی دولت، ر.ک. به: [۳۷] و [۳۸].

3. Performance Budgeting

4. Spending Reviews

۵. منظور از محدودیت منابع مالی دولت در این گزارش، محدودیت دولت در افزایش یا بازتخصیص پایدار مخارج بدون تشدید فشارهای تورمی، اخلال در پایداری مالی یا فراتر رفتن از ظرفیت واقعی اقتصاد است. بنابراین، این مفهوم ناظر بر محدودیت مطلق و صرفاً اسمی در تأمین پول نیست، بلکه مجموعه‌ای از قیود مالی، تورمی، نهادی و واقعی را دربرمی‌گیرد. ازاین‌رو، حتی با پذیرش ظرفیت دولت در تجهیز منابع مالی، ضرورت اولویت‌بندی مخارج، توجه به ظرفیت‌های واقعی اقتصاد و ارتقای کارایی و اثربخشی هزینه‌های عمومی منتفی نمی‌شود.
برای بررسی دیدگاه‌های متفاوت درباره ماهیت محدودیت مالی دولت، ر.ک. به: [۳۷] و [۳۸].

سال‌های ۱۴۰۴ و ۱۴۰۵» بازتاب یافته است [۷] و [۸]. تأکید بر اصلاحات ساختاری، نظیر اصلاح ساختار بودجه به‌عنوان یکی از ویژگی‌های قانون برنامه هفتم پیشرفت برشمرد شده است. در همین راستا، در بند «پ» ماده (۱۳) قانون برنامه هفتم پیشرفت، اقدامات و تکالیف مرتبط با تنظیم لوایح بودجه سنواتی برای سازمان برنامه‌وبودجه مقرر شده است. در صدر این تکالیف، «تدوین لایحه بودجه سالیانه به‌صورت برنامه‌محور» قرار دارد. همچنین تصریح شده است که لایحه بودجه باید «حاوی برنامه‌های اجرایی و اهداف کمی» باشد. هدف از این تکلیف، تحقق اهداف قانون برنامه و اهداف قانونی دستگاه‌های اصلی عنوان شده است؛ رویکردی که می‌توان آن را در چارچوب حرکت اصلاحی نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور تحلیل کرد [۹].

با توجه به سابقه بیش از دو دهه تلاش برای استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در ایران و در عین حال، تحول تدریجی رویکردهای مورداستفاده در این زمینه، گزارش حاضر با هدف ارائه تصویری منسجم از مبانی، الگوها، الزامات و تجارب مرتبط با بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد و تبیین چارچوب جاری آن در ایران تهیه شده است. اهمیت پرداختن به این موضوع از آن جهت است که اصلاحات اخیر، به‌ویژه در برنامه هفتم پیشرفت و قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۴ و ۱۴۰۵، بیانگر ورود این فرایند به مرحله جدیدی است که در آن، برنامه‌محوری بودجه، تعریف اهداف کمی و شاخص‌های عملکرد و ایجاد ارتباط میان برنامه‌های اجرایی، خروجی‌ها و منابع مالی با تأکید بیشتری دنبال می‌شود.

بر این اساس، گزارش حاضر در ۶ بخش تنظیم شده است. پس از مقدمه، در بخش دوم پیشینه مطالعاتی و سیر تحولات تقنینی مرتبط با بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد بررسی می‌شود. بخش سوم به مبانی نظری، کارکردها، الگوها و الزامات این رویکرد اختصاص دارد. در بخش چهارم، شواهد تجربی و تجربه کشورهای مختلف، با تمرکز بر کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، مورد توجه قرار می‌گیرد. در بخش پنجم، روند تحولات قانونی و نهادی و چارچوب جاری بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در ایران، با تمرکز بر ساختار برنامه‌ای بودجه و سازوکار طراحی‌شده در قانون بودجه سال ۱۴۰۵، تبیین می‌شود. در نهایت، بخش ششم به جمع‌بندی مباحث و استخراج دلالت‌های حاصل از بررسی‌های انجام‌شده اختصاص دارد.

۲. پیشینه

در این بخش، سوابق مطالعاتی و تقنینی مرتبط با موضوع «بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد» مورد بررسی و تحلیل اجمالی قرار می‌گیرد.

۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

با توجه به نقش مجلس شورای اسلامی در فرایند بودجه‌ریزی و رسالت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در ارائه پشتیبانی و راهنمایی‌های نظری و فنی به مجلس، تاکنون گزارش‌های متعددی از سوی این مرکز در حوزه بودجه‌ریزی - مستقل از گزارش‌های سالیانه مرتبط با قانون بودجه- تهیه شده است.[۱] بااین‌حال، بخش محدودی از این مطالعات به‌طور مشخص و متمرکز به موضوع «بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد» و سایر رویکردهای مورداستفاده برای ارتقای عملکرد نظام بودجه‌ریزی و بهبود کیفیت مخارج عمومی پرداخته‌اند. از این منظر، گزارش حاضر می‌تواند با تمرکز بر این رویکرد بودجه‌ریزی و ابزارهای مرتبط با ارتقای عملکرد و کیفیت مخارج عمومی، واجد دلالت‌های پژوهشی و سیاستی برای فرایند تصمیم‌گیری و سیاستگذاری بودجه‌ای کشور باشد.

۱. علاوه‌بر گزارش‌های مرتبط، می‌توان به دو کتاب «بودجه‌ریزی در ایران» و «بودجه‌ریزی عملیاتی» اشاره داشت که توسط مرکز پژوهش‌های مجلس منتشر شده است.

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی [۳]، [۱۰]، [۱۱]، [۱۲] و [۱۳]

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر/سازمان/ نهاد	توضیحات
۱	مدیریت هزینه‌های دولت: معرفی فرایند «بازنگری در مخارج دولت»	۱۳۹۹	۱۷۴۱۶	مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت	این گزارش توضیح می‌دهد که «بازنگری مخارج»، ابزاری برای ارزیابی و اولویت‌بندی هزینه‌های عمومی است تا دولت بتواند منابع را به‌صورت کارآمدتر تخصیص دهد، هزینه‌های غیرضروری را کاهش دهد و بهره‌وری بودجه را بالا ببرد. در گزارش، تجربه کشورهایی مانند دانمارک، ایرلند، کانادا، فرانسه و چند کشور اروپایی دیگر مرور شده و نشان داده می‌شود که این فرایند می‌تواند به صرفه‌جویی‌های قابل توجه منجر شود. جمع‌بندی اصلی گزارش این است که با توجه به ناکارآمدی بخشی از مخارج دولت در ایران، اجرای نهادی و جدی فرایند بازنگری در مخارج می‌تواند به بهبود کارایی بودجه کمک کند، بدون آنکه لزوما به معنای کوچک‌سازی افراطی دولت یا کاهش خدمات عمومی باشد.
۲	آسیب‌شناسی نقش مجلس در بودجه‌ریزی با توجه به تجربه بین‌المللی و الزامات اصلاح	۱۴۰۰	۱۷۸۹۳	مطالعات بخش عمومی	در این گزارش، خلاصه‌ای از سازوکارهای طراحی‌شده در سه کشور ایالات متحده آمریکا، کره جنوبی و کانادا در فرایند بودجه‌ریزی ارائه و سپس، فرایند بررسی و تصویب بودجه در ایران، با تمرکز بر نقش و عملکرد مجلس شورای اسلامی، مورد بررسی قرار گرفته و آسیب‌ها و چالش‌های موجود در این فرایند تشریح می‌شود.
۳	بودجه‌ریزی فرانسه	۱۴۰۲	۱۹۲۷۴	مطالعات بخش عمومی	مطابق با مباحث گزارش، فرانسه طی دو دهه گذشته با هدف ارتقای کارایی مدیریت مالی عمومی، اصلاحات گسترده‌ای در نظام بودجه‌ریزی خود انجام داده است. این اصلاحات با بازنگری قانون ارگانیک مالی[1] آغاز شد که ضمن تقویت نقش و قدرت بودجه‌ای پارلمان، ساختار بودجه‌ریزی را از الگوی دستگاه‌محور و ردیف – هزینه‌ای به بودجه‌ریزی برنامه‌ای مبتنی‌بر مأموریت‌ها تغییر داد. همچنین، اصلاحات انجام‌شده استقلال مالی بالایی به مدیران اعطا کرد و امکان جابه‌جایی اعتبارات هزینه‌های جاری، به‌استثنای حقوق، را برای تحقق اهداف و شاخص‌های عملکردی برنامه‌ها فراهم ساخت. در مقابل، مدیران موظف به رعایت الزامات دقیق گزارشگری مالی و عملکردی شدند؛ به این ترتیب، افزایش اختیار مدیریتی با تقویت سازوکارهای پاسخ‌گویی همراه شده است.
۴	بودجه‌ریزی در تجارب بین‌المللی (۳): سیر تحولات، فرایند تهیه و تصویب بودجه در ترکیه	۱۴۰۳	۲۰۱۱۵	مطالعات بخش عمومی	مطابق با یافته‌ها و مباحث این گزارش، نظام بودجه‌ریزی ترکیه طی سال‌های گذشته در راستای ارتقای اثربخشی و کارایی منابع عمومی، از بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد به سمت بودجه‌ریزی برنامه‌ای حرکت کرده است. به‌نحوی‌که در مرحله نخست، دستگاه‌های اجرایی ملزم به تدوین برنامه‌های راهبردی و عملیاتی و تعیین شاخص‌های عملکرد برای ارزیابی نتایج و خروجی فعالیت‌های خود شدند. در ادامه، بودجه‌ریزی برنامه‌ای با تأکید بر تخصیص منابع به برنامه‌های اولویت‌دار و تحقق اهداف کلان بخش عمومی، به‌صورت آزمایشی در چهار وزارتخانه آموزش ملی، بهداشت، مالیه و کشاورزی به اجرا درآمد. در نهایت، ترکیبی از دو رویکرد بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد و برنامه‌ای در نظام بودجه‌ای ترکیه شکل گرفت. همچنین افزون بر بودجه سالیانه، اسناد برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت نیز در این نظام مورداستفاده قرار می‌گیرد.

1. Loi Organique relative aux Lois de Finances(LOLF)

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر/سازمان/ نهاد	توضیحات
۵	بودجه‌ریزی در تجارب بین‌المللی (۴)؛ بودجه‌ریزی در فرانسه	۱۴۰۵	۲۱۷۲۱	مطالعات بخش عمومی	گزارش حاضر نظام بودجه‌ریزی فرانسه براساس قانون تدوین و اجرای بودجه مصوب ۲۰۰۱ را بررسی می‌کند که از سال ۲۰۰۶ به اجرا درآمد و با گذار از بودجه‌ریزی دستگاه‌محور و هزینه‌محور به بودجه‌ریزی مأموریت‌محور و برنامه‌ای، ساختار بودجه را در سه سطح مأموریت، برنامه و اقدام تعریف کرد. در این چارچوب، هر برنامه دارای اهداف، شاخص‌های کمّی عملکرد و مسئول مشخص است که در قبال اعتبارات تخصیص‌یافته و تحقق شاخص‌ها پاسخ‌گوست. همچنین، نقش پارلمان با تمرکز بر نظارت بر اجرا، رأی‌گیری درباره مأموریت‌ها و اختیار جابه‌جایی اعتبارات میان‌برنامه‌های هر مأموریت تقویت شد. همچنین این گزارش، پیشنهادهایی برای بومی‌سازی این الگو در نظام بودجه‌ریزی ایران ارائه می‌کند.

۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب‌شناسی

سیر تقنینی بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در ایران از قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۳ و با طرح ضرورت «عملیاتی کردن بودجه» آغاز شد و در برنامه چهارم توسعه، با محوریت شناسایی فعالیت‌ها، محاسبه قیمت تمام‌شده خدمات و تخصیص اعتبار براساس حجم فعالیت و نتایج، به یک تکلیف ساختاری - ورای قوانین بودجه- تبدیل شد. برنامه پنجم نیز الزام عمومی دستگاه‌های اجرایی به تهیه بودجه عملیاتی را استمرار بخشید. در برنامه ششم، برای اجرای تدریجی این نظام، پوشش سالیانه ۲۰ درصد دستگاه‌ها تا دستیابی به پوشش کامل مقرر شد و قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰ نیز بر استقرار حسابداری قیمت تمام‌شده، هزینه‌یابی خروجی‌ها تأکید کردند. سرانجام، برنامه هفتم پیشرفت، دامنه اصلاحات را از صرف تنظیم بودجه و ارائه اطلاعات عملکردی فراتر برده و پیش‌بینی، تخصیص و پرداخت اعتبارات را به حجم فعالیت، قیمت تمام‌شده و عملکرد تحقق‌یافته پیوند داده‌اند. رویکردی که نمود آن در جهت‌گیری «برنامه محور» قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۴ و ۱۴۰۵ به شکل روشن‌تری نمایان شده است.

جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی

ردیف	نام سند (قانون.../ تصویب‌نامه.../...)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده / صفحه	شرح/نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
۱	قانون بودجه سال ۱۳۸۱	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۰/۱۲/۲۲	تبصره «۲۳»، بند «ب»	این قانون به‌عنوان نخستین حکم صریح و عمومی درباره «عملیاتی‌کردن بودجه» تلقی می‌شود. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی مکلف شد برای بودجه سال ۱۳۸۲، نظام برآورد درآمدها و هزینه‌ها را اصلاح و توزیع اعتبارات هزینه‌ای را بر مبنای نیاز دستگاه‌ها و فعالیت‌های آنها انجام دهد. این حکم بیشتر ناظر بر آماده‌سازی بودجه سال بعد بود، به‌طوری‌که: «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است در راستای اصلاح نظام بودجه‌نویسی نسبت به عملیاتی کردن بودجه اصلاح نظام برآورد درآمدها و هزینه‌ها برای سال ۱۳۸۲ برای تمام دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌ها و سازمان‌هایی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است عمل کرده و توزیع اعتبارات مربوط به هزینه‌ها را براساس نیاز دستگاه‌ها و فعالیت‌هایی که صورت می‌گیرد انجام دهد».
۲	قانون بودجه ۱۳۸۲	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۱/۱۲/۱۱	تبصره «۱»، بند «ر»	حکم سال قبل برای تهیه بودجه سال ۱۳۸۳ تکرار شد.

ردیف	نام سند (قانون.../ تصویب‌نامه.../...)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده / صفحه	شرح/نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
۳	قانون بودجه ۱۳۸۳	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۲/۱۲/۲۴	تبصره «۱»، بند «ز»	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی را مکلف کرد برای بودجه سال ۱۳۸۴، عملیاتی‌کردن بودجه و اصلاح نظام برآورد درآمدها و هزینه‌ها را دنبال کند.
۴	قانون برنامه چهارم توسعه	مجلس شورای اسلامی	۱۱/۰۶/۱۳۸۳	مواد ۱۳۸ و ۱۴۴	این قانون به‌عنوان یکی از نقاط عطف در فرایند تقنینی قابل شناسایی است. ماده (۱۳۸)، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی را مکلف کرد نظام بودجه‌ریزی را از روش موجود به روش «هدفمند و عملیاتی و به‌صورت قیمت تمام‌شده خدمات» تبدیل کند. مراحل آن شامل شناسایی فعالیت‌ها و خدمات، تعیین قیمت تمام‌شده، تنظیم بودجه براساس حجم فعالیت و قیمت تمام‌شده و تخصیص اعتبار براساس عملکرد و نتایج بود. ماده (۱۴۴) نیز دستگاه‌ها را ملزم به تعیین قیمت تمام‌شده خدمات قابل سنجش، واگذاری اختیار به مدیران واحدها و استفاده از صرفه‌جویی‌ها برای ارتقای کیفیت و پاداش کارکنان کرد.
۵	قانون برنامه پنجم توسعه	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۹/۱۰/۱۵	ماده (۲۱۹)	به‌منظور استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی، دولت موظف است تا پایان سال دوم برنامه، به‌تدریج زمینه‌های لازم را برای تهیه بودجه به روش عملیاتی در کلیه دستگاه‌های اجرایی فراهم آورد، به‌نحوی‌که لایحه بودجه سال سوم برنامه به روش مذکور تهیه، تدوین و تقدیم مجلس شورای اسلامی شود. دستورالعمل اجرایی توسط معاونت تهیه و ابلاغ می‌شود. همچنین در اجرای بند «۳۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم و استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی، اعتباراتی که براساس قیمت تمام‌شده موضوع ماده (۱۶) قانون مدیریت خدمات کشوری اختصاص می‌یابد پس از پرداخت به واحدهای مربوطه بدون الزام به رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی و فقط براساس آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی و اداری و استخدامی هزینه می‌گردد که متضمن پیش‌بینی نحوه نظارت بر هزینه‌ها و تحقق اهداف پیش‌بینی‌شده است و با پیشنهاد معاونت و وزارت اموراقتصادی و دارائی به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.
۶	قانون برنامه ششم توسعه	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۵/۱۲/۱۴	ماده (۷) بند «پ»	برای نخستین‌بار اهداف کمی زمان‌بندی‌شده تعیین شد: «دولت موظف است از سال اول اجرای قانون برنامه، سالیانه اعتبارات بیست درصد (۲۰ ٪) دستگاه‌های اجرایی مندرج در قوانین بودجه سنواتی را به‌صورت بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد تنظیم نماید، به‌نحوی‌که در سال پایانی اجرای قانون برنامه، صددرصد (۱۰۰ ٪) دستگاه‌ها، دارای بودجه مبتنی‌بر عملکرد باشند. مفاد این بند شامل مدارس دولتی نمی شود».
۸	قانون برنامه هفتم پیشرفت	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۳/۰۳/۰۱	ماده (۱۳) بند «پ»	دستگاه‌های اجرایی که از منابع بودجه کل کشور استفاده می‌کنند و تکالیف برنامه‌ای دارند، مکلفند برنامه عملیاتی خود را هرساله براساس تکالیف برنامه شامل اهداف سال مورد نظر، شاخص‌های عملکرد، مخاطرات رسیدن به اهداف، منابع لازم، نحوه تأمین مالی، طرح‌های توسعه‌ای مرتبط و گزارش عملکرد سال گذشته در چارچوبی که توسط سازمان اعلام می‌شود، حداکثر تا پایان مرداد هر سال برای استفاده در تهیه لایحه بودجه سال بعد به سازمان ارائه نمایند. همچنین سازمان مکلف است با رعایت بند «الف» ماده (۱۱۸) این قانون و با استفاده از کلیه ابزارها و ظرفیت‌های قانونی خود نسبت به راهبری، ارزیابی و هماهنگی اجرای برنامه و نظارت بر حُسن اجرای آن اقدام نماید. سازمان، مکلف است لایحه بودجه سالیانه را به‌صورت برنامه‌محور که حاوی برنامه‌های اجرایی و اهداف کمّی باشد به‌منظور تحقق اهداف این قانون و اهداف قانونی دستگاه‌های اصلی تهیه و توسط دولت به مجلس تقدیم کند. این برنامه‌ها، مبنای صدور تخصیص پرداخت و نظارت دیوان محاسبات کشور است.[1]

مأخذ: یافته‌های گزارش.

۱. بر این اساس وزارت اطلاعات، سازمان انرژی اتمی ایران، نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران، نهادهای نظامی و امنیتی، شورای نگهبان، مجلس و مؤسسات دولتی که زیرمجموعه قوه مجریه نیستند، از شمول حکم این بند، مستثنا شده‌اند.

۳. ادبیات نظری

بودجه‌ریزی و تخصیص منابع از طریق آن، به‌عنوان ابزاری راهبردی برای دولت‌ها به شمار می‌رود که از طریق آن، اهداف و اولویت‌های سیاسی خود را دنبال و انتظارات رأی‌دهندگان را پاسخ می‌دهند. از سوی دیگر، یک فرایند بودجه‌ریزی کارآمد می‌تواند نوعی «واقعیت‌سنجی»[1] در خصوص برنامه‌ها و اهداف سیاسی و اجتماعی دولت فراهم کند؛ زیرا بحث درباره منابع و مصارف، ضرورت توجه به سیاست مالی، انضباط مالی و بده‌بستان میان اولویت‌های هزینه‌ای رقیب را برجسته می‌سازد. بااین‌حال، همسوسازی مخارج عمومی با اولویت‌های سیاستی دولت با چالش‌های قابل‌توجهی مواجه است [۱۴]:

- مباحث مربوط به بودجه سال جدید عمدتاً بر هزینه‌های جدید متمرکز است و اغلب توجه بسیار کمتری به تعهدات جاری ناشی از تصمیمات هزینه‌ای گذشته می‌شود.
- تصمیمات مربوط به تخصیص منابع، اغلب بر مبنای اطلاعات ناکافی درباره نتایج مورد انتظار یا بدون ارزیابی نظام‌مند از اثربخشی هزینه‌های گذشته اتخاذ می‌شوند.
- ماهیت ذاتاً سیاسی فرایند بودجه‌ریزی موجب می‌شود تصمیمات مربوط به مخارج دولت در مواردی تحت‌تأثیر منافع محدود، بخشی یا کوتاه‌مدت قرار گیرند؛ منافعی که ممکن است با اهداف بلندمدت و توسعه‌ای دولت در تعارض باشند.

برای رفع و تعدیل این مشکلات، طی دهه‌های اخیر طیف گسترده‌ای از رویکردها و سازوکارها در جهت تقویت همسویی اهداف بودجه‌ریزی با سیاست‌ها و راهبردهای دولت در نقاط کلیدی چرخه بودجه[2] طراحی و به کار گرفته شده است. در کنار فرایندهای غیربودجه‌ای،[3] از جمله برنامه‌ریزی راهبردی[4] و مدیریت عملکرد بخش عمومی[5] که ارتباط نزدیکی با بودجه‌ریزی راهبردی[6] دارند،[7] ابزارها و رویه‌هایی همچون بازنگری مخارج، ارزیابی برنامه‌ها[8] و بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد[9] از مهم‌ترین سازوکارهای تقویت عملکرد نظام بودجه‌ریزی و متعاقباً ارتقای کیفیت تخصیص منابع و همسوسازی مخارج عمومی با اولویت‌های سیاستی به شمار می‌روند (جدول ۳) [۱۴].

1. Reality Check
2. Budget Cycle
3. Non-budgetary Processes
4. Strategic Planning
5. Public Sector Performance Management
6. Strategic Budgeting

۷. با توجه به تمرکز گزارش حاضر بر رویکردها و ابزارهای بودجه‌ای و مشخصاً رویکرد بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد، بررسی تفصیلی سایر ابزارها و فرایندهای مرتبط، از جمله برنامه‌ریزی راهبردی، مدیریت عملکرد بخش عمومی به سایر منابع موجود در این زمینه موکول می‌شود.

8. Program Evaluation
9. Performance-Based Budgeting

جدول ۳. رویکردهای تقویت عملکرد نظام بودجه‌ریزی [۲]، [۱۴]، [۱۵] و [۱۶]

رویکرد	شرح
بازنگری مخارج	بازنگری مخارج شامل فرایندی نظام‌مند برای تحلیل و ارزیابی مخارج دولت است. هدف اصلی این ابزار، ایجاد یا گسترش فضای مالی[1] دولت برای تأمین مالی اولویت‌های سیاستی است. دولت‌ها از بازنگری مخارج برای حفظ انضباط و توازن بودجه‌ای، کاهش هزینه‌های فاقد اثربخشی، صیانت از اولویت‌های کلیدی و بازتخصیص منابع به سمت اولویت‌های جدید استفاده می‌کنند. در این فرایند، برنامه‌ها و فعالیت‌های هزینه‌ای موجود مورد بررسی قرار می‌گیرند تا مشخص شود کدام مخارج باید تداوم یابند، کاهش یابند، حذف شوند یا از منابع بیشتری برخوردار شوند. به‌طورکلی سه کارکرد اساسی برای ابزار بازنگری مخارج قابل شناسایی است: ۱. امکان مدیریت و کنترل سطح کل مخارج دولت؛ ۲. شناسایی ظرفیت‌های صرفه‌جویی و / یا تخصیص مجدد منابع؛ ۳. بهبود اثربخشی برنامه‌ها و سیاست‌های عمومی. همچنین، کیفیت اطلاعات عملکردی نقش تعیین‌کننده‌ای در اثربخشی بازنگری مخارج دارد. یکی از چالش‌های اصلی در اجرای این ابزار، فقدان اطلاعات عملکردی کافی یا پایین‌بودن کیفیت و قابلیت اتکای این اطلاعات است؛ زیرا تحلیلگران بودجه برای ارزیابی دقیق اثربخشی و کارایی انواع مخارج و اتخاذ تصمیم درباره تداوم، کاهش یا بازتخصیص منابع، به داده‌های عملکردی معتبر، مرتبط و قابل‌اتکا نیاز دارند. بازنگری مخارج معمولا شامل بررسی‌های منابع‌بر[2] است و لزوماً به‌صورت سالیانه و برای تمامی مخارج دولت انجام نمی‌شود. برخی کشورها، ازجمله دانمارک، هلند و آلمان، هرساله بازنگری‌های محدود و موضوعی را درباره مخارج برنامه‌های منتخب انجام می‌دهند. هدف این بازنگری‌ها عمدتا ارتقای کارایی هزینه‌ها، بازتخصیص منابع در یک حوزه محدود و بهبود کارایی مدیریت است. در مقابل، کشورهایی مانند بریتانیا و ایرلند از بازنگری‌های جامع مخارج که معمولا هرچند سال یک‌بار انجام می‌شوند، برای شناسایی ظرفیت‌های صرفه‌جویی در سطح دولت و هدایت منابع به سمت برنامه‌ها و اهداف دارای اولویت استفاده می‌کنند.
ارزیابی برنامه	اثربخشی مخارج و هزینه‌های عمومی و میزان ارزشی که در قبال منابع مالی تأمین‌شده توسط مالیات‌دهندگان ایجاد می‌شود، از دغدغه‌های مستمر دولت‌ها و عموم مردم است. در راستای تحقق این هدف، ارزیابی برنامه‌های دولت، در حالت ایدئال، باید هم در مرحله طراحی سیاست یا برنامه[3] و هم در مراحل پیشرفته اجرا یا پس از تکمیل آن[4] انجام شود. نتایج ارزیابی‌های پیشینی و پسینی و همچنین یافته‌های حاصل از حسابرسی عملکرد، باید در فرایند تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای مورداستفاده قرار گیرد و هم‌زمان، زمینه ارتقای شفافیت و پاسخ‌گویی در مدیریت منابع عمومی را فراهم سازد. در این بین ارزیابی پسینی می‌تواند طیف گسترده‌ای از موضوعات، ازجمله طراحی سیاست، طراحی برنامه، انتخاب شاخص‌ها و اهداف، نحوه مدیریت برنامه، اثربخشی و کارایی برنامه‌ها و میزان پاسخ‌گویی برنامه‌ها و سیاست‌های دولت را دربرگیرد. بااین‌حال، در مقایسه با سایر مؤلفه‌های بودجه‌ریزی راهبردی، ارزیابی برنامه‌ها معمولا از درجه تمرکز و نهادینه‌شدن کمتری برخوردار است و در بسیاری از کشورها به‌صورت غیرسیستماتیک انجام می‌شود. در عمل، یکی از مهم‌ترین موانع اثربخشی ارزیابی برنامه‌ها، فقدان سازوکارهای رسمی –نهادی– برای انتقال یافته‌های ارزیابی به فرایند تصمیم‌گیری بودجه‌ای است. در نتیجه، یافته‌های حاصل از ارزیابی‌ها لزوما در تصمیمات مربوط به تداوم، اصلاح، کاهش یا افزایش اعتبارات برنامه‌ها انعکاس نمی‌یابد. این مسئله، در کنار محدودبودن انگیزه‌های بوروکراتیک و سیاسی برای استفاده از نتایج ارزیابی، می‌تواند موجب شود ارزیابی برنامه‌ها از فرایند اصلی تخصیص منابع منفک شده و نقش محدودی در ارتقای کیفیت مخارج عمومی ایفا کند.
بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد	بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد به استفاده نظام‌مند از اطلاعات عملکردی برای آگاه‌سازی تصمیمات بودجه‌ای اطلاق می‌شود. این اطلاعات می‌تواند به‌عنوان ورودی مستقیم در تصمیمات تخصیص منابع یا به‌عنوان اطلاعات زمینه‌ای برای هدایت فرایند برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری بودجه‌ای مورداستفاده قرار گیرد. هدف از این رویکرد، ارتقای شفافیت و پاسخ‌گویی در سراسر فرایند بودجه‌ریزی از طریق ارائه اطلاعات به مقامات دولتی، قانونگذاران و عموم مردم درباره اهداف هزینه‌کردها و نتایج حاصل از آن‌هاست. بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد بخشی از مجموعه گسترده‌تری از اصلاحات بودجه‌ای و مدیریتی است که با هدف تغییر رفتار بازیگران اصلی در فرایند بودجه‌ریزی طراحی شده‌اند؛ به‌گونه‌ای که تمرکز از نهاده‌ها و میزان منابع تخصیص‌یافته (چه میزان بودجه دریافت خواهم کرد؟) به سمت نتایج قابل‌اندازه‌گیری (با بودجه دریافتی چه چیزی می‌توان به دست آورد؟) تغییر کند. کشورها، مزایای متعددی را برای استفاده از بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد گزارش کرده‌اند؛ ازجمله تخصیص کارآمدتر منابع، درک بهتر اولویت‌های دولت و افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی در سراسر فرایند بودجه‌ریزی. البته در مقام عمل اثربخشی بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد به وجود داده‌های عملکردی باکیفیت، ظرفیت انسانی و تحلیلی مناسب و زیرساخت‌ها و ترتیبات نهادی لازم برای استفاده از این اطلاعات در تصمیم‌گیری وابسته است.

1. Fiscal Space
2. Resource-intensive
3. Ex Ante
4. Ex Post

این سه رویکرد، جایگزین یکدیگر نیستند، بلکه در چارچوب مدیریت مؤثر مخارج عمومی کارکردی مکمل دارند. ارزیابی برنامه‌ها، شواهد لازم درباره اثربخشی و کارایی مداخلات دولت را فراهم می‌کند؛ بازنگری مخارج با اتکا به این شواهد، زمینه شناسایی مخارج کم‌اثر و بازتخصیص منابع را به وجود می‌آورد و بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد، اطلاعات مالی و عملکردی را به‌صورت منظم وارد فرایند تهیه، تصویب، اجرا و نظارت بر بودجه می‌کند [۱۷].

با توجه به نقش محوری رویکرد بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در پیوند مستمر میان تخصیص منابع و نتایج مورد انتظار و نیز تأکید قوانین و اسناد بالادستی کشور بر استقرار آن، ادامه این گزارش بر بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد و الزامات نهادی و اجرایی آن متمرکز خواهد بود. از این منظر، تمرکز گزارش حاضر بر بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد صرفاً ناشی از انتخاب یک ابزار در میان مجموعه‌ای از ابزارهای بودجه‌ای نیست؛ بلکه این رویکرد از جهت شکل‌دهی به **ارتباط میان اطلاعات عملکردی و فرایند تصمیم‌گیری بودجه‌ای دارای اهمیت است.** در واقع بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد با استفاده نظام‌مند از اطلاعات عملکردی، این اطلاعات را در تصمیمات تخصیص منابع یا برنامه‌ریزی بودجه وارد می‌کند و از این طریق، بودجه را به نتایج مخارج و اهداف سیاستی دولت نزدیک‌تر می‌سازد. این در حالی است که ارزیابی برنامه و بازنگری مخارج عمدتاً شواهدی درباره اثربخشی، کارایی و ضرورت مخارج موجود فراهم می‌کنند [۱۷] و [۱۸].

بر این اساس، ادامه گزارش به بررسی تفصیلی مفهوم و تعریف بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد، مبانی و اهداف آن و رویکردهای مختلف مورداستفاده در کشورهای مختلف -کشورهای OECD و ایران- اختصاص می‌یابد و تلاش خواهد شد ضمن تبیین تفاوت میان الگوهای مختلف این نوع بودجه‌ریزی، سازوکارهای ارتباط اطلاعات عملکردی با تصمیمات بودجه‌ای نیز مورد بررسی قرار گیرد.

۱-۳. مفهوم و کارکردهای بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد

طبق تعریف سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)، رویکرد بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد مبین استفاده نظام‌مند از اطلاعات عملکرد[1] برای اطلاع‌رسانی در مورد تصمیمات بودجه‌ای در رابطه با تخصیص بودجه و استفاده از این اطلاعات برای برنامه‌ریزی در مورد بودجه است. ازاین‌رو رویکرد مذکور با ارائه اطلاعات به قانونگذاران و عموم مردم در مورد اهداف مخارج دولت و نتایج حاصل شده از آن، شرایط را برای ایجاد شفافیت و پاسخ‌گویی بیشتر فراهم می‌کند. به بیان ساده ذیل چارچوب بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد، سند بودجه حاوی اطلاعاتی در مورد اقدامات سازمان‌ها در ازای منابع تخصیصی به آن‌هاست [۲]، [۱۴] و [۱۷].

در منظومه گسترده اصلاحات عملکردمحور، ارزیابی برنامه به تولید شواهد درباره اثربخشی مداخلات کمک می‌کند، بازنگری مخارج از این شواهد برای بررسی تداوم یا بازتخصیص مخارج بهره می‌گیرد و بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد سازوکار ورود منظم اطلاعات عملکردی به چرخه بودجه را فراهم می‌سازد.

بااین‌حال «رویه‌های مطلوب» موردبحث در چارچوب بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد عمدتاً به فرایندهای اصلی تدوین بودجه، اجرای بودجه، نظارت و گزارش‌دهی مربوط می‌شود. ارزیابی پیشینی آثار سیاست‌ها[2] بازنگری مخارج و ارزیابی پسینی برنامه‌ها[3] نیز صرفاً از منظر ارتباط آن‌ها با بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد مورد بحث قرار می‌گیرند و این چارچوب، رویه‌های مستقلی برای بازنگری مخارج یا ارزیابی پیشینی و پسینی برنامه‌ها ارائه نمی‌کند. همچنین، تمرکز اصلی این چارچوب بر رویکردهای عملکردی در قوه مجریه است و این امر به هیچ‌وجه نقش نهادهای عالی حسابرسی در بررسی عملکرد پسینی را منتفی یا محدود نمی‌کند [۱۷].

بر این اساس، مفهوم بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد بر اصل متمرکز ساختن توجهات بر «ستانده‌های مستقیم»[4] و «پیامدهای»[5] مخارج

1. Performance Information (PI)
2. Ex Ante Policy Impact Assessment
3. Ex Post Programme Evaluation
4. Direct Output
5. Consequences

دولت دلالت دارد. در این چارچوب خروجی‌ها / ستانده‌ها[1] به کالاها و خدماتی اشاره دارند که به‌طور مستقیم و در نتیجه اجرای یک برنامه یا مصرف منابع عمومی تولید یا ارائه می‌شوند؛ برای مثال، تعداد افراد آموزش‌دیده یا طول جاده احداث‌شده. نتایج[2] به تغییراتی اشاره دارند که در وضعیت اقتصادی یا اجتماعی جامعه و در راستای اهداف سیاستی مورد نظر در نتیجه این خروجی‌ها ایجاد می‌شوند؛ برای مثال، افزایش اشتغال یا کاهش بیکاری در پی اجرای یک برنامه آموزشی، یا کاهش ازدحام و افزایش سرعت سفر در نتیجه احداث یک جاده جدید [۱].

همچنین در سطحی بالاتر، آثار بلندمدتی[3] متصور است که تغییرات گسترده‌تر و پایدار اجتماعی، اقتصادی یا رفاهی متعاقب یک سیاست یا برنامه را دربرمی‌گیرد. بااین‌حال، ازآنجاکه تحقق و مشاهده کامل این آثار معمولاً به گذشت زمان قابل‌توجهی پس از اجرای سیاست یا برنامه نیاز دارد و انتساب آن‌ها به یک مداخله مشخص می‌تواند دشوار باشد، این دسته از شاخص‌ها معمولاً مبنای اصلی تصمیم‌گیری در چارچوب بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد قرار نمی‌گیرند. ازاین‌رو، در مقام عمل، تمرکز رویکرد بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد عمدتاً بر ارتباط میان منابع، فعالیت‌ها، خروجی‌ها و نتایج قابل‌اندازه‌گیری قرار دارد [۱].

در واقع منطق بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد بر اطمینان از تخصیص و مصرف منابع عمومی در راستای اولویت‌های سیاستی دولت استوار است؛ به‌گونه‌ای که تخصیص منابع نه صرفاً بر مبنای نهاده‌ها و هزینه‌های گذشته، بلکه با توجه به اهداف، عملکرد و نتایج مورد انتظار از برنامه‌ها صورت گیرد. از این منظر، اطلاعات عملکردی می‌تواند به تصمیم‌گیران کمک کند تا میزان تحقق اهداف سیاستی و کارایی برنامه‌های مختلف را ارزیابی کرده و منابع را در جهت اولویت‌های تعیین‌شده هدایت کند. افزون بر این، بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد از طریق ایجاد بازخورد میان عملکرد برنامه‌ها و تصمیمات بودجه‌ای دوره‌های بعد، امکان یادگیری از سیاست‌ها و برنامه‌های پیشین و اصلاح طراحی یا نحوه اجرای آن‌ها را فراهم می‌سازد [۱].

مبانی نظری بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در ادبیات کلاسیک مدیریت و حسابداری قابل ردیابی و شناسایی است؛ ادبیاتی که بر اهمیت **کنترل، پاسخ‌گویی، برنامه‌ریزی و همسوسازی منابع با اهداف سازمانی** تأکید دارد. در این چارچوب، آنتونی[4] (۱۹۶۵) و هاپ‌وود[5] (۱۹۸۳) بر ضرورت استقرار نظام‌های مؤثر برنامه‌ریزی و کنترل در سازمان‌ها تأکید کردند. براساس این دیدگاه، ایجاد ارتباط میان تخصیص منابع، اهداف سازمانی و ارزیابی عملکرد می‌تواند به تقویت پاسخ‌گویی در قبال نتایج حاصل از منابع تخصیص‌یافته منجر شود [۱۹].

شیک[6] (۱۹۶۶) در رساله خود در مورد بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد، نظام‌های بودجه‌ای را براساس جهت‌گیری غالب آن‌ها نسبت به کنترل، مدیریت و برنامه‌ریزی طبقه‌بندی می‌کند. بر این اساس بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد، در شکل ایدئال خود یک نظام برنامه‌ریزی‌محور[7] است که ضمن متمرکز ساختن برنامه‌ریزی؛ مسئولیت‌های مدیریتی و کنترلی را به‌ترتیب به سطوح نظارتی و عملیاتی واگذار می‌کند [۲۰]. در امتداد این مبانی، مطالعاتی نظیر لی[8] (۱۹۹۹) و میکسل[9] (۲۰۰۹) نیز بودجه را فراتر از یک برنامه مالی و به‌عنوان ابزاری راهبردی برای ارتقای کارایی و شفافیت در ارائه خدمات عمومی مورد توجه و تأکید قرار دادند [۱۹].

به‌لحاظ سابقه تاریخی؛ مفهوم بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در پاسخ به محدودیت‌های بودجه‌ریزی سنتی مبنی‌بر ردیف‌های بودجه[10] شکل گرفت و توسعه یافت. در عین حال، این تغییر رویکرد به سمت بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد، منعکس‌کننده روندهای گسترده‌تر در مدیریت عمومی - به‌ویژه روندهای مرتبط با جنبش مدیریت عمومی نوین-[11] است که از نظمی بازارگونه در بخش عمومی حمایت می‌کنند. براساس فرض این چارچوب نظری، با پیوند دادن تخصیص بودجه به خروجی‌ها و نتایج قابل اندازه‌گیری، انگیزه ارتقای کیفیت خدمات و کارایی عملیاتی سازمان‌های دولتی افزایش می‌یابد [۱۹].

---

1. Outputs
2. Outcomes
3. Long-term Impacts
4. Anthony
5. Hopwood
6. Schick
7. Planning-oriented System
8. Lee
9. Mikesell
10. Traditional Line-Item Budgeting: در رویکرد سنتی به‌جای تمرکز بر نتایج و پیامدهای حاصل از هزینه‌کرد مخارج عمومی، عمدتاً به منابع تخصیص‌یافته (Inputs) توجه می‌شود.
11. New Public Management Movement

از بُعد تاریخچه اجرایی نیز استفاده از اطلاعات مربوط به عملکرد در تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای و تخصیص منابع، به آغاز قرن بیستم بازمی‌گردد. زمانی که اتحادیه ملی شهرداری،[1] اداره سرشماری و اداره تحقیقات شهری نیویورک در ایالات‌متحده از آمارهای مرتبط برای بهبود فرایند بودجه‌ریزی استفاده کردند. این تلاش‌ها در ادامه با تأکید بر نگاه اقتصادی و کارایی‌محور و لزوم اتخاذ یک رویکرد نظام‌مند بر اقدامات بودجه‌ای، اصلاحات بودجه فدرال ایالات‌متحده در دهه ۱۹۳۰ را متأثر ساخت. البته این اصلاحات اولیه، فاقد بیانی روشن از ارتباط بین برنامه‌ها و تحلیل عملکرد در فرایند تخصیص بودجه بودند. تا زمانی که براساس اعلام اولین کمیسیون هوور[2] دولت فدرال ایالات‌متحده (کمیسیون سازمان‌دهی قوه مجریه دولت فدرال آمریکا) در اواخر دهه ۱۹۴۰، مفهوم بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد به‌طور رسمی تعریف شد. از آن زمان، اقدامات اصلاحی متعددی توسط آژانس‌های فدرال، ایالتی و محلی در ایالات‌متحده اجرا شده‌اند [۲۰].

تلاش‌های مشابهی توسط دیگر اقتصادهای توسعه‌یافته در دهه‌های ۱۹۶۰ الی ۱۹۸۰ در بریتانیا، استرالیا و نیوزیلند در این زمینه انجام شد. در دو دهه گذشته نیز با وجود تفاوت ظرفیت‌های اجرایی و ساختار نهادی کشورهای درحال‌توسعه با اقتصادهای توسعه‌یافته غربی، بسیاری از سازمان‌های بین‌المللی از انجام اصلاحات بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در اقتصادهای درحال‌توسعه حمایت کرده‌اند. با این رویکرد از آغاز قرن بیست‌ویکم تاکنون، ایده بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد گسترش زیادی یافته و تلاش‌ها برای اجرای آن در عموم کشورها در دستور کار قرار گرفته است. اگرچه تلاش‌های اصلاحی با درجات مختلفی از موفقیت مواجه بوده است و چالش‌های متعددی در این مسیر وجود دارد [۱۷] و [۲۰].

۲-۳. الگوهای بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد

با توجه به زمینه سیاسی، نهادی و اهداف مدنظر اصلاحات بودجه‌ای، کشورها از رویکردهای متفاوتی برای استقرار بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد استفاده می‌کنند. این رویکردها از نظر میزان و نحوه ارتباط میان اطلاعات عملکردی و تصمیمات بودجه‌ای با یکدیگر تفاوت دارند. در عین حال، تجربه کشورها نشان می‌دهد که اتخاذ یک الگوی مشابه لزوماً به معنای اجرای یکسان آن نیست. کشورها متناسب با ظرفیت‌های نهادی، فرهنگ اداری، ساختار حکمرانی و اولویت‌های سیاستی خود، سازوکارهای متفاوتی برای تولید، استفاده و انتقال اطلاعات عملکردی به فرایند بودجه طراحی کرده‌اند. اما به هر ترتیب، با وجود آنکه در تجارب کشورها اجماع مشخصی درباره میزان مطلوب این ارتباط و نحوه طراحی و استقرار بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد وجود ندارد، می‌توان چهار الگوی اصلی را در این زمینه شناسایی کرد [۷]، [۱۴]، [۱۷] و [۵]:

۱ **بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد نمایشی:**[3] در این الگو خروجی‌ها، نتایج و شاخص‌های عملکرد به‌صورت جدا از سند بودجه اصلی نشان داده می‌شود. استفاده از این الگو، نسبتاً آسان بوده و برای مواردی مناسب است که هدف، محدود به نشان دادن تطابق تخصیص بودجه و هزینه‌ها با اهداف راهبردی و اولویت‌های سیاستی دولت باشد [۱۴]. در واقع تحت این نوع بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد، اطلاعات عملکرد مانند اهداف یا خروجی‌ها منتشر و ارائه می‌شود، اما در طول فرایند بودجه‌ریزی توسط سیاستگذاران و مدیران مورداستفاده قرار نمی‌گیرد [۲۰]. بنابراین الگوی مذکور تنها شامل افزودن سطوحی از اطلاعات مربوط به عملکرد شامل اهداف و نتایج به اسناد مالی جهت افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی است و اطلاعات عملکردی نقشی در تخصیص منابع ندارد [۷]. این الگو معمولاً به‌عنوان اولین قدم در استفاده و استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد برای گذار به بودجه‌ریزی نوین شناخته می‌شود [۲۱].

۲ **بودجه‌ریزی آگاه از عملکرد:**[4] این الگو، حاوی معیارهای عملکرد در سند بودجه است و شامل ساختاربندی سند بودجه براساس برنامه‌ها می‌شود. در واقع در این الگو، از اطلاعات عملکرد برای اطلاع‌رسانی در باب تصمیمات بودجه‌ای استفاده می‌شود. دستیابی به این رویکرد نیازمند تلاش قابل‌توجهی است و برای دولت‌هایی که می‌خواهند به اهداف بلندپروازانه‌تری مانند اولویت‌بندی مجدد هزینه‌ها براساس

1. National Municipal League
2. Commission on Organization of the Executive Branch of the Government
3. Presentational Performance Budgeting
4. Performance-Informed Budgeting

عملکرد و افزایش واگذاری کنترل بودجه به مدیران برنامه دست یابند، مناسب است [۱۴] و [۲۱]. در این الگو، اطلاعات عملکرد به‌عنوان یکی از ورودی‌های اطلاعاتی فرایند تصمیم‌گیری بودجه‌ای مورداستفاده قرار می‌گیرد. بااین‌حال، تخصیص اعتبارات صرفاً براساس نتایج عملکرد تعیین نمی‌شود، بلکه عوامل دیگری نظیر اولویت‌های سیاستی، ملاحظات سیاسی و محدودیت‌های مالی نیز در آن نقش دارند. ازاین‌رو، برخلاف الگوی بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد مستقیم، رابطه میان عملکرد و تخصیص اعتبارات در این الگو ماهیتی غیرمکانیکی دارد و اطلاعات عملکرد در کنار سایر ملاحظات مرتبط، مبنای تصمیم‌گیری قرار می‌گیرد. این رویکرد با نظریه گفت‌وگومحور بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد[1] همخوانی دارد که براساس آن، تصمیم‌گیری بودجه‌ای فرایندی مبتنی‌بر تبادل و تفسیر اطلاعات میان بازیگران مختلف است. در این چارچوب، اطلاعات عملکرد به‌جای آنکه به‌صورت خودکار میزان تخصیص اعتبارات را تعیین کند، به آگاهی‌بخشی به تصمیم‌گیرندگان، ارزیابی گزینه‌های تخصیص منابع و شکل‌گیری گفت‌وگوهای بودجه‌ای کمک می‌کند [۲۰].

۳ بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد مدیریتی:[2] بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد مدیریتی به‌عنوان نوعی از بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد، بر تأثیرات مدیریتی و تغییرات در رفتار سازمانی متمرکز است که از طریق استفاده ترکیبی از بودجه و اطلاعات عملکردی مرتبط حاصل می‌شود. تحقق این امر به وجود فرهنگ توجه به عملکرد در بخش عمومی / دولت بستگی دارد، فرهنگی که اگر وجود نداشته باشد ایجاد آن زمان‌بر خواهد بود [۱۴]. این الگو نسبت به رویکردهای پیش گفته از پیچیدگی بیشتری برخوردار است و شامل ملاحظات مدیریتی، به ویژه نحوه سازگاری سازمان‌هاست. به اذعان دوبرو[3] (۲۰۲۰) رویکرد مدیریتی مبین پیشرفته‌ترین کاربرد بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد است [۱]. به یک معنا در الگوی بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد مدیریتی، پیوند عملکرد و منابع به‌گونه‌ای تقویت نمی‌شود که عملکرد به‌صورت مکانیکی یا مستقیم تعیین‌کننده سطح اعتبارات باشد؛ بلکه از اطلاعات عملکردی برای تقویت مدیریت، پاسخ‌گویی سازمانی، تشخیص علل انحراف عملکرد و تغییر رفتار سازمانی استفاده می‌کند. ازاین‌رو، در این رویکرد عملکرد می‌تواند در تصمیمات بودجه‌ای مورد توجه قرار گیرد، اما رابطه مستقیم و قاعده‌مند میان سطح عملکرد و میزان منابع، از ویژگی‌های آن محسوب نمی‌شود.[4]

۴ بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد مستقیم:[5] در الگوی بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد مستقیم، پیوند مستقیمی بین نتایج و منابع برقرار می‌شود. بر این اساس تفاوت اصلی رویکرد مذکور در مقایسه با نوع مدیریتی، استفاده از اطلاعات برای تخصیص اولیه، حفظ یا تخصیص مجدد بودجه در واکنش به معیارهای عملکرد است. به‌طور معمول استفاده از این رویکرد مستلزم وجود سازوکارهای قراردادی است که میزان تخصیص بودجه را مستقیماً به دستیابی به نتایج مرتبط می‌سازد. به عبارتی واکنش بودجه‌ای را به میزان دستیابی به اهداف عملکردی است [۱۴] و [۲۰]. در واقع یک ویژگی کلیدی، وجود این نوع قراردادها یا سازوکارها برای برقراری پیوند میان پرداخت‌ها و حصول اهداف براساس معیارهای عملکرد است [۵].

این چهار عنوان را نباید چهار مرحله کاملاً متوالی در نظر گرفت. الگوهای نمایشی، آگاه از عملکرد و مستقیم عمدتاً بر حسب میزان اثرگذاری اطلاعات عملکردی بر تصمیمات تخصیص منابع از یکدیگر متمایز می‌شوند. در مقابل، الگوی مدیریتی بر نحوه استفاده از اطلاعات مالی و عملکردی برای تغییر رفتار سازمانی، افزایش اختیار مدیران و تقویت پاسخ‌گویی تأکید دارد و می‌تواند گونه‌ای از بودجه‌ریزی آگاه از عملکرد تلقی شود. ازاین‌رو، کشورها ممکن است هم‌زمان واجد ویژگی‌های بیش از یک الگو باشند. این مفهوم در شکل ۱ ارائه شده است.

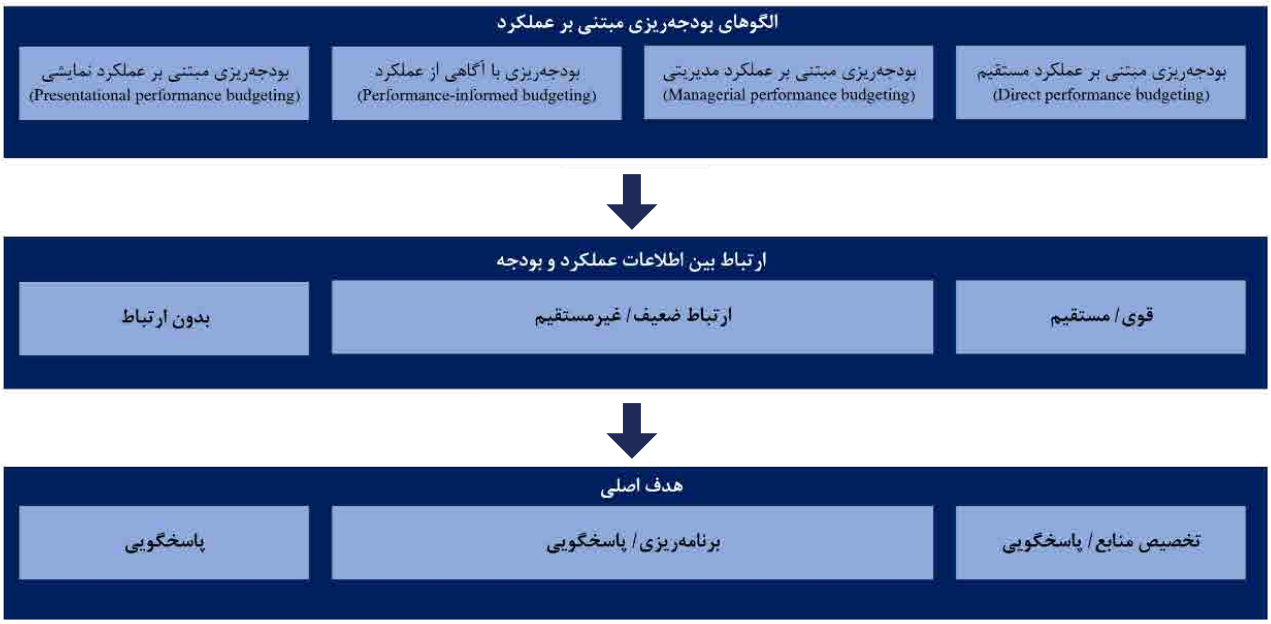
---

1. Dialogue Theory of Performance Budgeting
2. Managerial Performance Budgeting
3. Dubrow

۴. بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد مدیریتی، بر استفاده از اطلاعات عملکردی برای بهبود مدیریت، پاسخ‌گویی و تصمیم‌گیری در خصوص برنامه‌ها و منابع تمرکز دارد. در این رویکرد، عملکرد می‌تواند در تصمیمات بودجه‌ای درباره تداوم، اصلاح، کاهش یا افزایش منابع مؤثر باشد، اما این ارتباط به‌صورت مکانیکی، خودکار یا مبتنی‌بر یک قاعده کمی از پیش تعیین‌شده برقرار نمی‌شود. به بیان دیگر، اطلاعات عملکردی یکی از ورودی‌های تصمیم‌گیری بودجه‌ای است و میزان و جهت تأثیر آن بر تخصیص منابع به قضاوت مدیریتی و تحلیل عواملی همچون علل انحراف عملکرد، کیفیت طراحی برنامه، ظرفیت اجرایی و شرایط محیطی بستگی دارد. ازاین‌رو، وجه تمایز این رویکرد نه فقدان رابطه میان عملکرد و تخصیص منابع، بلکه ماهیت غیرمستقیم، تحلیلی و مدیریتی این رابطه است. این رویکرد در مقایسه با الگوهای صرفاً اطلاعاتی، پیوند قوی‌تری میان عملکرد و تصمیمات بودجه‌ای برقرار می‌کند، اما همچنان از تبدیل عملکرد به یک قاعده مستقیم و کمی برای تعیین میزان اعتبارات اجتناب می‌ورزد.

5. Direct Performance Budgeting

شکل ۱. ویژگی‌های اساسی الگوهای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد [۵]



در مجموع، چهار الگوی اصلی بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در طبقه‌بندی فوق را می‌توان براساس شدت و ماهیت ارتباط میان «اطلاعات عملکردی» و «تصمیمات بودجه‌ای» از یکدیگر متمایز کرد.

در الگوی **نمایشی**، اطلاعات عملکرد عمدتاً با هدف افزایش شفافیت و اطلاع‌رسانی درباره اهداف و نتایج هزینه‌ها ارائه می‌شود و عملاً نقشی در تخصیص منابع ندارد. مزیت اصلی آن سادگی و تقویت شفافیت است، اما ظرفیت محدودی برای تغییر رفتار تخصیصی دارد.

در الگوی **بودجه‌ریزی آگاه از عملکرد**، اطلاعات عملکرد به‌طور نظام‌مند در تصمیمات بودجه‌ای مورداستفاده قرار می‌گیرد، اما همچنان میان سطح عملکرد و میزان اعتبار رابطه مستقیمی وجود ندارد. ازاین‌رو، الگوی مذکور نسبت به الگوی نمایشی ظرفیت بیشتری برای بهبود تخصیص منابع دارد، هرچند میزان اثرگذاری آن به کیفیت اطلاعات، ظرفیت تحلیلی و میزان استفاده واقعی تصمیم‌گیرندگان از این اطلاعات وابسته است.

در الگوی **مدیریتی**، دامنه استفاده از اطلاعات عملکرد فراتر از تصمیم تخصیص بودجه و به مدیریت سازمانی، افزایش اختیار مدیران، پاسخ‌گویی نسبت به نتایج، شناسایی انحرافات و اصلاح رفتار سازمانی تسری می‌یابد. بنابراین، مزیت آن ایجاد پیوند گسترده‌تر میان بودجه، مدیریت و عملکرد است، اما اجرای آن به ظرفیت مدیریتی و وجود فرهنگ عملکرد در بخش عمومی نیاز دارد.

در نهایت، الگوی **مستقیم** قوی‌ترین پیوند میان عملکرد و تخصیص منابع را برقرار می‌کند، به‌گونه‌ای که عملکرد می‌تواند به‌صورت نسبتاً مستقیم در تعیین میزان منابع یا تغییرات آن مؤثر باشد. این ویژگی، امکان ایجاد انگیزه‌های قوی‌تر برای بهبود عملکرد و تخصیص منابع به فعالیت‌های اثربخش‌تر را فراهم می‌کند.

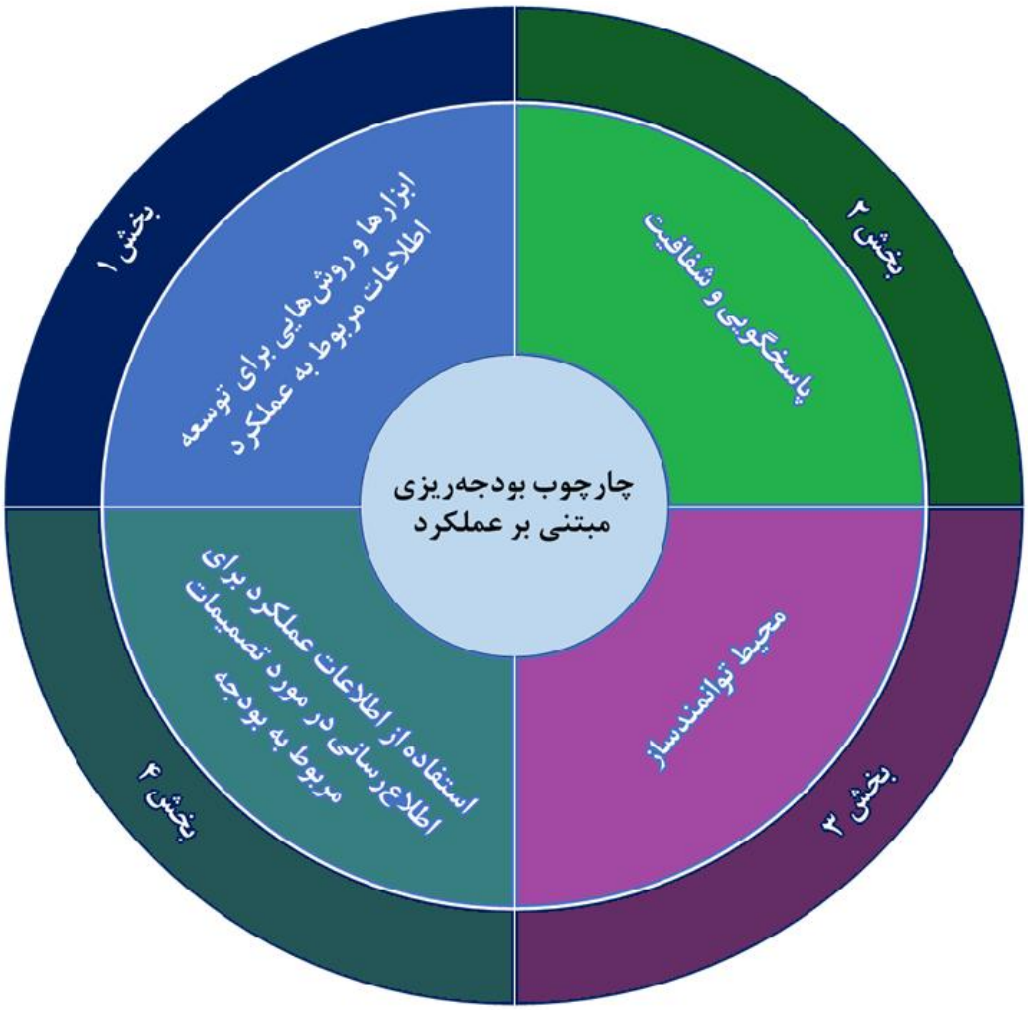
بنابراین، این چهار الگو را نباید به‌عنوان سلسله‌مراتبی از «خوب» به «بد» تلقی کرد؛ بلکه تفاوت اصلی آن‌ها در **شدت پیوند عملکرد با تصمیمات بودجه‌ای و مدیریتی** است و انتخاب میان آن‌ها باید متناسب با ظرفیت نهادی، کیفیت نظام اطلاعات عملکرد، فرهنگ اداری و اهداف اصلاحات بودجه‌ای هر کشور صورت گیرد.

۳-۳. ارکان و الزامات استقرار مؤثر بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد

استقرار مؤثر نظام بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد مستلزم فراهم‌بودن مجموعه‌ای از مؤلفه‌های اطلاعاتی، نهادی، مدیریتی و تصمیم‌گیری است. وجود اطلاعات عملکردی، به‌تنهایی، به استفاده مؤثر از آن در فرایند بودجه منتهی نمی‌شود؛ بلکه این اطلاعات باید از کیفیت و ساختار مناسبی برخوردار باشد، مسئولیت‌ها و سازوکارهای پاسخ‌گویی به‌روشنی تعیین شود، ظرفیت‌های انسانی و فنی لازم فراهم آید و اطلاعات تولیدشده در مراحل مختلف تصمیم‌گیری بودجه‌ای مورداستفاده قرار گیرد. بر این اساس، چارچوب لازم برای استقرار مؤثر نظام بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد را می‌توان در چهار بخش اصلی صورت‌بندی کرد (شکل ۲) [۲۱]:

۱. تولید و توسعه اطلاعات عملکردی معنادار؛
۲. استقرار سازوکارهای پاسخ‌گویی و شفافیت؛
۳. فراهم‌سازی محیط نهادی و اجرایی توانمندساز؛[1]
۴. بهره‌گیری از اطلاعات عملکردی در تصمیمات بودجه‌ای.

شکل ۲. چارچوب بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد براساس چارچوب OECD [۲۱]، [۱] و [۲۲]



1. Enabling Environment

۱-۳-۳. تولید و توسعه اطلاعات عملکردی معنادار

وجود اطلاعات باکیفیت درباره عملکرد و نتایج اقدامات، یکی از ارکان اساسی نظام بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد به شمار می‌رود. چگونگی تولید و توسعه اطلاعات عملکردی، تأثیر مستقیمی بر تناسب، اعتبار و کیفیت آن دارد. این اطلاعات باید بر پایه اولویت‌های دولت تولید و تدوین شود، از ساختاری منطقی[1] برخوردار باشد و در توسعه آن، معیارهای مشخص و منسجمی[2] مورداستفاده قرار گیرد [۲۱] و [۲۲].

بر این اساس، اطلاعات عملکردی، شامل اهداف، شاخص‌ها، مقاصد و معیارها، باید به شیوه‌ای روشن و منطقی ساختاربندی شود؛ به‌طوری‌که شاخص‌های عملکرد بتوانند میزان پیشرفت در مسیر دستیابی به اهداف را با وضوح و دقت کافی اندازه‌گیری کنند. افزون بر این، اطلاعات عملکردی باید در نسبت با اهداف کلان و سطح بالایی ارزیابی شود که بازتاب‌دهنده اولویت‌های دولت هستند [۲۱] و [۲۲].

همچنین محدود کردن تعداد اهداف و شاخص‌های عملکرد ضرورت دارد. زیرا تعدد بیش از اندازه آن‌ها به انباشت و حجیم شدن داده‌ها می‌انجامد و امکان بهره‌برداری مؤثر از اطلاعات در فرایند بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد را کاهش می‌دهد. در مقابل، اتکا به یک شاخص واحد نیز ممکن است برای ارزیابی جامع عملکرد یک برنامه کافی نباشد. ازاین‌رو، انتخاب آن دسته از اطلاعات عملکردی که مرتبط‌ترین و سودمندترین معیارها را برای تصمیم‌گیری فراهم می‌آورند، ضروری است و اتخاذ رویکردی گزینشی در قبال داده‌ها توصیه می‌شود. اطلاعات عملکردی باید به‌روشنی بیانگر خروجی‌ها و نتایجی باشد که هر برنامه در پی دستیابی به آن‌هاست. برای نمونه، در حوزه آموزش، تمرکز بر نتایج ملموس و آثار بلندمدت، مانند دستاوردهای آموزشی دانش‌آموزان، در مقایسه با تمرکز صرف بر داده‌هایی نظیر تعداد مدارس تحت اداره، از اهمیت بیشتری برخوردار است [۲۱] و [۲۲].

در این میان، استفاده از چارچوب‌هایی برای تدوین معیارهای استاندارد (نظیر معیارهای SMART)،[3] می‌تواند به تقویت جهت‌گیری نتیجه‌محور و تضمین سودمندی اطلاعات عملکردی کمک کند. هرچند بخش قابل‌توجهی از اهداف و شاخص‌ها در سال‌های نخست استقرار بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد مورد بازنگری قرار می‌گیرند، حفظ ثبات نسبی و قابلیت مقایسه اطلاعات عملکردی در طول زمان نیز اهمیت اساسی دارد [۲۱] و [۲۲].

در نهایت، تضمین کیفیت اطلاعات عملکردی نباید مورد غفلت قرار گیرد. زیرا کیفیت این اطلاعات، نقش تعیین‌کننده‌ای در انسجام و اعتبار چارچوب بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد دارد. به‌منظور تقویت استقلال و پاسخ‌گویی نهادهای هزینه‌کننده، ضروری است این نهادها، مسئولیت اطلاعاتی را که تولید و ارائه می‌کنند، برعهده داشته باشند. بااین‌حال، پیش‌بینی سازوکاری برای تضمین کیفیت داده‌های عملکردی تولیدشده ازسوی این نهادها نیز اجتناب‌ناپذیر است. در این فرایند، مرجع مرکزی بودجه یا وزارت دارایی، متناسب با ساختار نهادی هر کشور می‌تواند از طریق ارائه راهنماها و انجام بررسی‌های کیفی، از صحت، کیفیت و سازگاری اطلاعات مندرج در اسناد بودجه‌ای میان نهادهای مختلف اطمینان حاصل کند [۲۱] و [۲۲].

۲-۳-۳. پاسخ‌گویی و شفافیت

یکی از اهداف اساسی اصلاحات بودجه‌ای در مسیر استقرار بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد، ارتقای پاسخ‌گویی و شفافیت است. تحقق این هدف، مستلزم تعریف روشن نقش‌ها و مسئولیت‌ها، تقویت سازوکارهای نظارتی و فراهم‌سازی دسترسی عمومی به اطلاعات عملکردی است؛ اموری که استقرار مؤثر آن‌ها به صرف زمان و تلاش قابل‌توجهی نیاز دارد [۲۱].

در یک نظام کارآمد، نهادهای هزینه‌کننده اهداف عملکردی خود را تعیین می‌کنند و در صورت عدم دستیابی به آن‌ها، ملزم به ارائه توضیحاتی روشن و قانع‌کننده خواهند بود. چنین سازوکاری می‌تواند زمینه اعطای اختیار بیشتر به این نهادها را برای تخصیص منابع در

1. Logically
2. Specific Criteria
۳. SMART: در چارچوب بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد، معیارهای SMART مجموعه‌ای از ویژگی‌های مطلوب برای اهداف و اطلاعات عملکردی را بیان می‌کنند؛ به این معنا که اهداف باید مشخص (Specific)، قابل اندازه‌گیری (Measurable)، قابل دستیابی (Achievable)، مرتبط (Relevant) و زمان‌مند (Time-bound) باشند. به‌کارگیری چنین معیارهایی، در کنار تمرکز اطلاعات عملکردی بر خروجی‌ها و پیامدها، به تقویت نتیجه‌محوری و افزایش سودمندی استفاده از اطلاعات عملکردی در فرایند بودجه‌ریزی کمک می‌کند [۲۱].

محدوده سقف‌های هزینه‌ای مصوب فراهم سازد. بااین‌حال، دستیابی به ترتیبی متوازن میان انعطاف‌پذیری مدیریتی و اعمال کنترل‌های لازم، امری چالش‌برانگیز است و تحقق آن به‌تدریج و در گذر زمان امکان‌پذیر خواهد بود [۲۱] و [۲۲].

ایجاد سازوکارهای نظارتی منسجم نیز می‌تواند به تقویت پاسخ‌گویی در قبال نتایج و ارتقای شفافیت کمک کند. یکی از این سازوکارها، درج گزارش عملکرد در گزارش‌های سالیانه پایان سال و استفاده از اهداف و شاخص‌های یکسان در اسناد بودجه و گزارش‌های عملکرد است. برای آنکه بررسی عملکرد به‌صورت مؤثر انجام شود، ضروری است زمان‌بندی ارائه گزارش‌های عملکرد با تقویم چرخه بودجه هماهنگ باشد و این گزارش‌ها هم‌زمان با گزارش‌های اجرای بودجه در اختیار مراجع ذی‌ربط قرار گیرد [۲۱] و [۲۲].

از طرفی برای نهادینه‌سازی فرهنگ نتیجه‌گرایی در ارکان دولت، نقش‌ها و مسئولیت‌ها در فرایند بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد باید به‌روشنی تعریف شوند در این چارچوب، وزارت دارایی / نهاد متولی بودجه‌ریزی، افزون بر ایفای نقش محوری در هماهنگی فرایند، مسئول تدوین چارچوب‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی، ارائه الگوهای استاندارد برای گردآوری و گزارش اطلاعات عملکردی، کنترل کیفیت داده‌های ارائه‌شده ازسوی نهادهای هزینه‌کننده و اطمینان از سازگاری و انسجام آن‌هاست. این نهاد همچنین با توسعه ظرفیت‌های تخصصی و فراهم‌کردن زیرساخت‌های اطلاعاتی موردنیاز از اجرای مؤثر بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد پشتیبانی می‌کند. در مقابل، نهادهای هزینه‌کننده نیز مسئول تدوین، پایش و گزارش اطلاعات عملکردی و پاسخ‌گویی درباره آن‌ها هستند و در تعیین اهداف، شاخص‌ها و مقادیر هدف با نهاد متولی بودجه‌ریزی همکاری می‌کنند. همچنین برای اطمینان از پیوند اهداف عملکردی با اولویت‌های سیاستی و جلوگیری از تقلیل این فرایند به اقدامی تشریفاتی، اطلاعات عملکردی باید به تأیید رسمی وزیر یا بالاترین مقام اداری دستگاه مربوط برسد. اثربخشی این تقسیم کار نهادی نیز مستلزم شکل‌گیری رابطه‌ای مبتنی‌بر اعتماد متقابل میان نهاد متولی بودجه‌ریزی و نهادهای هزینه‌کننده است [۲۱] و [۲۲].

در نهایت، انتشار اطلاعات عملکردی به‌صورتی قابل‌دسترس، روشن و قابل‌فهم برای عموم مردم، امکان درک بهتر دستاوردهای دولت را فراهم می‌کند. این امر ضمن ارتقای شفافیت، می‌تواند به تقویت اعتماد عمومی به دولت نیز یاری رساند. فناوری‌های نوین اطلاعاتی ظرفیت قابل‌توجهی برای پشتیبانی از این فرایند دارند؛ ازجمله از طریق ایجاد داشبوردهای برخط که امکان مقایسه عملکرد و نتایج نهادها و حوزه‌های مختلف سیاستگذاری و نیز پایش تحولات آن‌ها را در طول زمان فراهم می‌کند [۲۱] و [۲۲].

۳-۳-۳. محیط نهادی و اجرایی توانمندساز

اثربخشی بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد، مستلزم شکل‌گیری محیطی نهادی و اجرایی است که بتواند از استقرار و تداوم این نظام پشتیبانی کند. مهم‌ترین عناصر چنین محیطی عبارت‌اند از: استقرار بودجه‌ریزی برنامه‌ای، توسعه ظرفیت‌های انسانی و سازمانی، برخورداری از سامانه‌های مناسب فناوری اطلاعات، طراحی سازوکارهای انگیزشی و بهره‌گیری از دستورالعمل‌ها و الگوهای واحدی که ازسوی مرجع مرکزی تدوین و ابلاغ می‌شود [۲۱] و [۲۲].

ضمن اینکه بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد، مسئولیت‌های جدیدی را برای تمامی ذی‌نفعان درگیر در فرایند بودجه‌ریزی ایجاد می‌کند و ازاین‌رو، به مهارت‌ها و شایستگی‌های متفاوتی نیاز دارد. برنامه‌های ظرفیت‌سازی، ازجمله برگزاری دوره‌های آموزشی، کارگاه‌های تخصصی و نشست‌های مرتبط با بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد، می‌تواند به تقویت توان تحلیلی و اجرایی دستگاه‌ها کمک کند. این اقدامات نباید به‌صورت مقطعی و یک‌باره انجام شوند، بلکه لازم است به‌طور مستمر و منظم تداوم یابند؛ زیرا شکل‌گیری نگرش جدید و استقرار فرهنگ عملکردگرایی در مدیریت عمومی، مستلزم تلاش‌های پیوسته و بلندمدت است [۲۱] و [۲۲].

در طراحی سازوکارهای انگیزشی نیز باید توجه داشت که برقراری پیوند مستقیم و مکانیکی میان اطلاعات عملکردی و پیامدهای مالی می‌تواند اهداف بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد را مخدوش کند. بااین‌حال، پیش‌بینی مشوق‌های مناسب برای ترغیب وزارتخانه‌ها و نهادهای هزینه‌کننده به پذیرش اصلاحات، تعیین اهداف مرتبط و بلندپروازانه و پاسخ‌گویی در قبال نتایج حاصل‌شده، از عناصر کلیدی موفقیت این نظام به شمار می‌رود. اهمیت این مشوق‌ها به‌ویژه در سال‌های نخست اجرای اصلاحات بیشتر است؛ دوره‌ای که دستگاه‌های اجرایی هنوز در

حال شناخت الزامات نظام جدید هستند و ممکن است در برابر کنار گذاشتن رویه‌های سنتی بودجه‌ریزی مقاومت نشان دهند. یکی از راه‌های ایجاد انگیزه، شناسایی دستگاه‌ها و مدیران پیشگام در درون دولت و معرفی آن‌ها به‌عنوان الگو برای سایر وزارتخانه‌ها و نهادهای اجرایی است. می‌توان در قبال عملکرد مناسب، انعطاف‌پذیری بیشتر و اختیار گسترده‌تری در مدیریت برنامه‌ها به این دستگاه‌ها اعطا کرد. چنین رویکردی، ضمن تقویت انگیزه پیشگامان، می‌تواند سایر دستگاه‌ها را نیز به همراهی بیشتر با اصلاحات و پایبندی به الزامات بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد ترغیب کند [۲۱] و [۲۲].

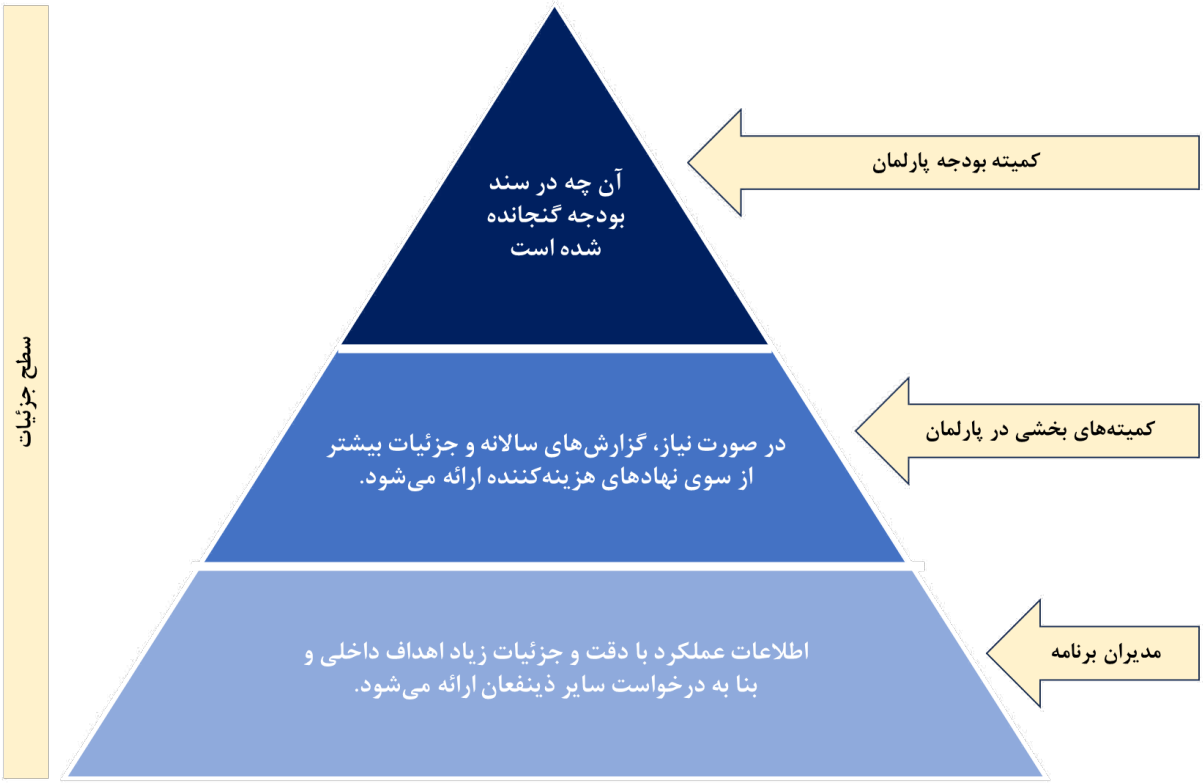
همچنین در کنار ظرفیت‌های انسانی برخورداری از یک سامانه فناوری اطلاعات با طراحی مناسب می‌تواند به‌عنوان ابزار پشتیبان اصلی اصلاحات مدیریت مالی عمومی عمل کند. سامانه‌هایی که اطلاعات مالی و عملکردی را با یکدیگر تلفیق می‌کنند، امکان ثبت، ردیابی و تحلیل یکپارچه اطلاعات را در طول زمان فراهم می‌سازند و زمینه تهیه گزارش‌های مرتبط و قابل اتکا را مهیا می‌کنند. این گزارش‌ها نیز می‌توانند حسب نیاز، به‌صورت منظم و سازمان‌یافته در اختیار دولت، نمایندگان مجلس و سایر ذی‌نفعان اصلی قرار گیرند. در نهایت، ضروری است مرجع مرکزی بودجه، راهنمایی‌های لازم را در اختیار دستگاه‌های هزینه‌کننده قرار دهد. این راهنمایی‌ها می‌تواند در قالب بخشنامه‌های بودجه‌ای، دستورالعمل‌های اجرایی و الگوهای استاندارد ارائه شود. استفاده از چارچوب‌ها و الگوهای یکسان، موجب می‌شود همه وزارتخانه‌ها و دستگاه‌ها در تدوین و ارائه اطلاعات عملکردی از اصول مشترکی پیروی کنند و در نتیجه، انسجام، ثبات، قابلیت مقایسه و خوانایی اسناد بودجه‌ای افزایش یابد [۲۱] و [۲۲].

۴-۳-۳. استفاده از اطلاعات عملکردی در تصمیمات بودجه‌ای

یکی از مهم‌ترین چالش‌ها در اجرای بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد، ناظر بر مسئله استفاده واقعی و مؤثر از اطلاعات عملکردی در فرایند اتخاذ تصمیمات بودجه‌ای است. ازآنجاکه استقرار این نظام، مستلزم به‌کارگیری روش‌ها و رویه‌های جدید در فرایند بودجه‌ریزی است، تعامل مؤثر با نهادهای ذی‌ربط ازجمله نمایندگان مجلس و بهبود نحوه ارائه اطلاعات عملکردی، برای تقویت پیوند میان عملکرد و تصمیم‌گیری بودجه‌ای اهمیتی اساسی دارد. با توجه به جایگاه محوری پارلمان در تصویب بودجه و نظارت بر نحوه اجرای آن، توانایی نمایندگان در فهم، تحلیل و استفاده از اطلاعات عملکردی در تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. برقراری ارتباط مؤثر با پارلمان، دفاتر بودجه‌ای آن و کمیسیون‌های تخصصی می‌تواند دامنه اثرگذاری بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد را افزایش دهد. در این میان، کمیسیون‌های تخصصی نقشی مهم در بررسی و ارزیابی اطلاعات عملکردی دستگاه‌های هزینه‌کننده برعهده دارند و می‌توانند برای بررسی دقیق‌تر اطلاعات مندرج در اسناد بودجه‌ای، به‌طور مستقیم با دستگاه‌های مربوط تعامل کنند [۲۱] و [۲۲].

اطلاعات عملکردی مندرج در بودجه باید به صورتی روشن، منسجم و قابل‌فهم، در کنار اطلاعات مالی ارائه شود. پیوند میان اطلاعات مالی و عملکردی، امکان ارزیابی دقیق‌تر عملکرد برنامه‌ها را برای تصمیم‌گیرندگان فراهم می‌سازد. بااین‌حال، ضروری است در انتخاب نوع و میزان اطلاعات عملکردی مندرج در اسناد بودجه‌ای رویکردی گزینشی اتخاذ شود؛ زیرا انباشت حجم گسترده‌ای از اطلاعات جزئی، یکی از مسائل رایج در بسیاری از نظام‌های ملی بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد است و می‌تواند فرایند ارزیابی و تصمیم‌گیری را با دشواری مواجه سازد. در این صورت برای استفاده مؤثر از اطلاعات عملکرد، باید سطوح متفاوتی از جزئیات متناسب با نیاز هریک از نهادهای ذی‌ربط ارائه شود. صورت‌بندی کلی این سطوح مختلف اطلاعات عملکردی در شکل ۳ قابل رؤیت است. بر این اساس، مدیران برنامه برای اتخاذ تصمیمات عملیاتی به اطلاعات تفصیلی و دقیق نیاز دارند، درحالی‌که نمایندگان مجلس باید به اطلاعاتی دسترسی داشته باشند که ارتباط مستقیم‌تری با تصمیمات کلان بودجه‌ای دارد. دستیابی به تعادل مناسب میان این سطوح مختلف اطلاعات ممکن است زمان‌بر باشد و مستلزم گفت‌وگو و تعامل مستمر با ذی‌نفعان مختلف است [۲۱].

شکل ۳. سطوح اطلاعات عملکردی متناسب با نیاز نهادهای ذی‌ربط [۲۱]



در جمع‌بندی مباحث این بخش، اقدامات اجرایی متناظر با هریک از ارکان چهارگانه چارچوب بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در جدول ۴ ارائه شده است.

جدول ۴. اقدامات اجرایی متناظر با ارکان چارچوب بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد [۱] و [۲۱]

ارکان چارچوب	اقدامات اجرایی
تولید و توسعه اطلاعات عملکردی معنادار	ساختاردهی منطقی اهداف، شاخص‌ها و اهداف کمی عملکرد؛ محدودکردن تعداد شاخص‌ها و جلوگیری از اضافه‌بار اطلاعاتی؛ تعیین معیارهای مشخص برای تدوین و انتخاب شاخص‌های عملکردی؛ استقرار سازوکار کنترل و تضمین کیفیت اطلاعات عملکردی.
پاسخ‌گویی و شفافیت	تعیین روشن نقش‌ها و مسئولیت‌های نهادهای درگیر؛ الزام دستگاه‌ها به توضیح دلایل تحقق یا عدم تحقق اهداف؛ هماهنگ‌سازی زمان ارائه گزارش‌های عملکرد با چرخه بودجه؛ انتشار عمومی و دسترس‌پذیر اطلاعات و گزارش‌های عملکردی.
محیط نهادی و اجرایی توانمندساز	تنظیم بودجه حول برنامه‌ها در کنار طبقه‌بندی‌های اداری و اقتصادی؛ تدوین متمرکز دستورالعمل‌ها و الگوهای اجرایی؛ تقویت ظرفیت‌های انسانی و تحلیلی؛ توسعه و بهره‌گیری از زیرساخت‌های فناوری اطلاعات؛ طراحی سازوکارهای انگیزشی متناسب با اهداف عملکردی.
استفاده از اطلاعات عملکردی در تصمیمات بودجه‌ای	ورود منظم اطلاعات عملکردی به مراحل تهیه، بررسی، اجرا و نظارت بر بودجه؛ ارائه اطلاعات مرتبط و متناسب با نیاز تصمیم‌گیرندگان در اسناد بودجه؛ تعامل با قوه مقننه برای تعیین نیازهای اطلاعاتی و تقویت استفاده از اطلاعات عملکردی در بررسی و نظارت بر بودجه.

۴-۳. راهبردها و ملاحظات گذار به بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد

پس از تبیین مؤلفه‌ها و الزامات استقرار مؤثر بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، مسئله بعدی به چگونگی سازمان‌دهی فرایند گذار مربوط می‌شود. پیچیدگی این اصلاح، تفاوت ظرفیت‌های نهادی و اداری و تنوع گزینه‌های پیش‌رو ایجاب می‌کند که دامنه، سرعت و شیوه هدایت اصلاحات متناسب با شرایط هر کشور تعیین شود. در ادبیات ارائه‌شده از سوی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، گزینه‌های اصلی گذار را می‌توان در سه بُعد شامل شیوه هدایت اصلاحات، دامنه اجرای اصلاحات و سرعت و توالی اصلاحات طبقه‌بندی کرد [۵]:

۱ شیوه هدایت اصلاحات

در راهبرد از بالابه‌پایین،[1] طراحی و هدایت اصلاحات عمدتاً در اختیار نهادهای مرکزی دولت، مانند مرجع مرکزی بودجه، وزارت دارایی یا دفتر ریاست‌جمهوری، قرار دارد. این نهادها، چارچوب عمومی اصلاحات، الزامات مشترک، زمان‌بندی اجرا و سازوکارهای نظارت را تعیین می‌کنند و وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند اقدامات خود را در چارچوب تعیین‌شده پیش ببرند. مزیت اصلی این راهبرد، ایجاد انسجام، هماهنگی و قابلیت مقایسه میان دستگاه‌ها و جلوگیری از شکل‌گیری ترتیبات پراکنده و ناسازگار است. بااین‌حال، تمرکز بیش از اندازه و بی‌توجهی به تفاوت مأموریت‌ها و ظرفیت‌های دستگاه‌ها ممکن است اصلاحات را به مجموعه‌ای از تکالیف شکلی و الزامات گزارش‌دهی تبدیل کند. در مقابل، در راهبرد پایین‌به‌بالا،[2] وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی بازیگران اصلی اصلاحات محسوب می‌شوند و آزادی عمل بیشتری برای طراحی الگوی اجرایی، تعیین اهداف و شاخص‌های عملکرد و تنظیم ترتیبات متناسب با مأموریت‌های خود دارند. این رویکرد می‌تواند مالکیت سازمانی و انعطاف‌پذیری بیشتری ایجاد کند؛ اما در صورت فقدان چارچوب‌ها و حداقل استانداردهای مشترک، ممکن است به پراکندگی روش‌ها و کاهش قابلیت مقایسه اطلاعات عملکردی میان دستگاه‌ها بینجامد. ازاین‌رو، مسئله اصلی در انتخاب این دو راهبرد، تعیین تعادل مناسب میان هدایت و هماهنگی مرکزی از یک‌سو و انعطاف‌پذیری دستگاه‌های اجرایی از سوی دیگر است

۲ دامنه اجرای اصلاحات

در راهبرد جامع،[3] بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد تمامی وزارتخانه‌ها و بخش‌های دولت را دربرمی‌گیرد و الزامات مربوط به برنامه‌های عملکردی و اطلاعات عملکرد در سراسر نظام بودجه‌ریزی اعمال می‌شود. این راهبرد در کشورهایی که شیوه هدایت از بالابه‌پایین را برگزیده‌اند رواج بیشتری دارد؛ زیرا اجرای فراگیر اصلاحات معمولاً مستلزم وجود چارچوب مشترک و هماهنگی متمرکز است. مزیت این رویکرد، ایجاد نظامی یکپارچه و جلوگیری از دوگانگی میان دستگاه‌های مشمول و غیرمشمول اصلاحات است؛ بااین‌حال، اجرای آن به آمادگی نهادی، ظرفیت اداری و تحلیلی و زیرساخت‌های نسبتاً گسترده نیاز دارد. جامع‌بودن در اینجا به معنای شمول همه وزارتخانه‌ها و بخش‌هاست و لزوماً به معنای اجرای هم‌زمان و دفعی اصلاحات نیست. در مقابل، در راهبرد بخشی یا محدود،[4] برنامه‌های عملکردی و الزامات تولید و ارائه اطلاعات عملکرد تنها در تعدادی از وزارتخانه‌ها، برنامه‌ها یا حوزه‌های منتخب اجرا می‌شود. براساس تجربه کشورهای مورد بررسی، محیط زیست، امور اجتماعی، سلامت و آموزش از متداول‌ترین حوزه‌های اجرای این راهبرد بوده‌اند. این شیوه به‌ویژه در شرایط محدودیت ظرفیت می‌تواند امکان آزمون ترتیبات اجرایی، شناسایی مشکلات و یادگیری از تجربه را پیش از گسترش اصلاحات فراهم کند. بااین‌حال، اجرای بخشی باید در چارچوب مسیری مشخص برای ارزیابی، اصلاح و گسترش تدریجی نظام قرار گیرد تا به تثبیت دائمی ترتیبات پراکنده و موازی منجر نشود.

۳ سرعت و توالی اصلاحات

در راهبرد تدریجی،[5] تغییرات به‌صورت مرحله‌به‌مرحله، در چارچوب برنامه‌ای میان‌مدت یا بلندمدت و با فراهم‌کردن امکان یادگیری از تجربه اجرا می‌شوند. در این شیوه، اجزای اصلاحات به‌ترتیب اولویت و متناسب با ظرفیت‌های موجود استقرار می‌یابند و نتایج هر مرحله می‌تواند

1. Top-down
2. Bottom-up
3. Comprehensive
4. Partial
5. Incremental

مبنای اصلاح طراحی و نحوه اجرای مراحل بعدی قرار گیرد. این راهبرد همچنین امکان می‌دهد مشکلات اجرایی بدون کنارگذاشتن کل فرایند اصلاح برطرف شوند و تغییرات مدیریتی، رفتاری و فرهنگی لازم به‌تدریج شکل گیرند. در حقیقت، اهداف واقع‌بینانه، ترتیبات اجرایی ساده‌تر و تغییرات تدریجی در افقی میان‌مدت یا بلندمدت، عموماً از تغییرات انقلابی و شتاب‌زده اثربخش‌ترند. در مقابل، در راهبرد یک‌باره یا دفعی،[1] مجموعه‌ای از اصلاحات گسترده به‌صورت هم‌زمان در بخش بزرگی از نظام بودجه‌ریزی اجرا می‌شود. این رویکرد می‌تواند دوره گذار و همزیستی میان ترتیبات قدیم و جدید را کوتاه کند؛ اما به هماهنگی قوی، آمادگی قبلی دستگاه‌ها، ظرفیت اجرایی کافی و پشتیبانی سیاسی و مدیریتی پایدار نیاز دارد. در صورت فراهم‌نبودن این پیش‌شرط‌ها، اجرای هم‌زمان اصلاحات ممکن است موجب افزایش پیچیدگی، فشار اداری، اجرای صوری الزامات و سرخوردگی از نتایج شود. بنابراین، انتخاب میان این دو راهبرد باید با توجه به میزان آمادگی نظام بودجه‌ریزی و توان آن برای یادگیری و مدیریت تغییر صورت گیرد.

انتخاب‌های یادشده نافی یکدیگر نیستند؛ زیرا هر کدام به بُعد متفاوتی از فرایند گذار مربوط می‌شوند. برای مثال، ممکن است اصلاحات با هدایت متمرکز مرجع مرکزی بودجه، در تعدادی از دستگاه‌های منتخب و به‌صورت تدریجی آغاز شود؛ بنابراین، راهبرد عملی گذار معمولاً از ترکیب یک گزینه در هریک از سه بُعد فوق شکل می‌گیرد. انتخاب ترکیب مناسب نیز باید با توجه به ساختار حکمرانی، فرهنگ اداری، ظرفیت دستگاه‌های اجرایی، اهداف مورد انتظار از اصلاحات و میزان آمادگی نظام بودجه‌ریزی صورت گیرد [۵].

مدیریت فرایند گذار باید با تعیین اهدافی روشن، محدود و واقع‌بینانه آغاز شود. پیچیده‌سازی زودهنگام نظام، گسترش بیش از اندازه دامنه اصلاحات و تعیین انتظارات نامتناسب می‌تواند ارزیابی پیشرفت را دشوار کرده و به سرخوردگی از نتایج بینجامد. افزون بر این، استقرار بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد باید به‌عنوان فرایندی میان‌مدت یا بلندمدت در نظر گرفته شود؛ زیرا دوره بودجه سالیانه برای ایجاد ظرفیت‌های نهادی، تغییر رویه‌های مدیریتی و ارزیابی آثار اصلاحات کافی نیست [۵].

دامنه و سرعت اصلاحات باید متناسب با وضعیت موجود در ارکان چهارگانه تشریح شده در بخش پیشین تعیین شود. در شرایطی که کیفیت اطلاعات عملکردی، سازوکارهای پاسخ‌گویی، محیط نهادی و اجرایی یا ظرفیت استفاده از اطلاعات در تصمیمات بودجه‌ای هنوز به سطح کافی نرسیده است، آغاز اصلاحات در تعدادی از دستگاه‌ها یا برنامه‌های منتخب و گسترش تدریجی آن می‌تواند امکان یادگیری، اصلاح رویه‌ها و تقویت ظرفیت‌های لازم را فراهم سازد. به‌این‌ترتیب، ظرفیت‌های موردنیاز که در بخش ۳-۳ توضیح داده شد، در این بخش به‌عنوان مبنای تعیین دامنه و سرعت گذار مورد توجه قرار می‌گیرند [۵].

بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد نباید اصلاحی منفرد و مستقل از سایر اجزای نظام مدیریت عمومی تلقی شود. راهبرد گذار باید با اصلاحات مرتبط در حوزه مدیریت مالی عمومی، مدیریت منابع انسانی، ارزیابی، نظارت و حسابرسی هماهنگ باشد تا میان اختیارات مدیریتی، مسئولیت‌پذیری و الزامات عملکردی تعارض ایجاد نشود. همچنین، اصلاحات جدید باید بر حفظ دستاوردهای قبلی، انباشت تجربه و رفع تدریجی نارسایی‌ها استوار باشد و از آغاز مکرر فرایند اصلاح از نقطه نخست پرهیز شود [۵].

پیشرفت فرایند گذار باید به‌طور منظم ارزیابی و بازبینی شود و مشکلات شناسایی‌شده از طریق تعدیلات سنجیده و متناسب برطرف شود. بروز دشواری‌های اجرایی نباید به توقف کل اصلاحات یا کنارگذاشتن دستاوردهای پیشین منجر شود؛ بلکه یادگیری از تجربه، اصلاح عناصر ناکارآمد و گسترش مرحله‌ای رویه‌های موفق می‌تواند زمینه پایداری اصلاحات و تغییر تدریجی فرهنگ سازمانی را فراهم سازد [۵].

تداوم اصلاحات بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد، علاوه‌بر ظرفیت‌های اداری و اجرایی، به پشتیبانی سیاسی و تثبیت نهادی آن نیز وابسته است. در این میان، نقش قوه مقننه تا حد زیادی به نوع نظام سیاسی و حدود صلاحیت‌های آن در قانونگذاری، تصمیم‌گیری بودجه‌ای و نظارت بر اجرای بودجه بستگی دارد. قوه مقننه‌ای که نسبت به اصلاحات بدبین یا با آن‌ها همراه نباشد، می‌تواند فرایند گذار را کُند یا با مانع مواجه سازد؛ در مقابل، همراهی پارلمان، به‌ویژه از طریق کمیسیون‌های تخصصی، می‌تواند زمینه گفت‌وگو، یادگیری و بررسی اطلاعات عملکردی را

1. Big Bang

فراهم کرده و به استمرار اصلاحات کمک کند. بااین‌حال، شواهد موجود از نقشی دوگانه و گاه متناقض برای پارلمان‌ها حکایت دارد. از یک‌سو، پارلمان‌ها معمولاً در زمره حامیان بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد و افزایش شفافیت بودجه قرار می‌گیرند؛ اما از سوی دیگر، شواهد محدودی از استفاده منظم و مستمر نمایندگان از اطلاعات عملکردی در تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای و اعمال نظارت وجود دارد. این دوگانگی، به‌ویژه هنگامی آشکار می‌شود که نتایج حاصل از اطلاعات عملکردی با منافع حوزه‌های انتخابیه یا ملاحظات سیاسی نمایندگان تعارض پیدا کند [۵].

ازاین‌رو، اتکای صرف به حمایت سیاسی مقطعی برای تداوم اصلاحات کافی نیست و اصول و رویه‌های بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد باید به‌تدریج در ترتیبات اداری، نهادی و حقوقی تثبیت شوند. این تثبیت، متناسب با ساختار حقوقی و اداری کشور، می‌تواند از طریق قوانین و مقررات الزام‌آور یا در قالب دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها و رویه‌های اجرایی صورت گیرد. تجربه کشورهایی مانند فرانسه، ایالات متحده و هلند نشان می‌دهد که رسمی‌سازی چارچوب عملکرد می‌تواند در دوره‌هایی که حمایت سیاسی از اصلاحات کاهش می‌یابد، از توقف یا کنارگذاشتن آن جلوگیری کرده و استمرار رویکرد بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد را تا حدی تضمین کند [۵].

در مجموع، راهبرد گذار، جایگزین مؤلفه‌ها و الزامات استقرار بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد نیست، بلکه نحوه و توالی ایجاد و تقویت آن‌ها را تعیین می‌کند. ازاین‌رو، ارزیابی وضعیت موجود در هریک از ارکان چهارگانه باید مبنای تعیین نقطه آغاز، دامنه اولیه، سرعت گسترش و شیوه هدایت اصلاحات قرار گیرد. در نتیجه، گذار به بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد نه براساس الگویی واحد، بلکه از طریق ترکیبی متناسب از شیوه هدایت، دامنه اجرا و سرعت اصلاحات دنبال می‌شود [۵].

۴. ادبیات تجربی

استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد معمولاً با انتظار بهبود انضباط مالی، کارایی مخارج، کیفیت تخصیص منابع، شفافیت و پاسخ‌گویی همراه است؛ بااین‌حال، پیش‌بینی این اهداف در قوانین و ترتیبات بودجه‌ای به‌تنهایی نشان نمی‌دهد که اصلاحات انجام‌شده در عمل نیز به تحقق آن‌ها منجر شده است. ممکن است اطلاعات عملکردی تولید و در اسناد بودجه درج شود، اما در تصمیمات مربوط به تداوم، اصلاح، کاهش یا افزایش اعتبارات برنامه‌ها نقش مؤثری پیدا نکند. ازاین‌رو، ارزیابی بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد صرفاً براساس میزان گسترش رسمی آن کافی نیست و بررسی شواهد تجربی درباره آثار واقعی این رویکرد ضرورت دارد.

مطالعات دانشگاهی نیز تصویر یکسانی از آثار بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد ارائه نمی‌کنند. برخی مطالعات، میان به‌کارگیری این رویکرد و بهبود سلامت مالی دولت‌های محلی، کنترل مخارج، کاهش بدهی عمومی، افزایش کارایی هزینه‌ها یا ارتقای عملکرد دستگاه‌های عمومی ارتباط مثبتی شناسایی کرده‌اند [۲۳]، [۲۴]، [۲۵]، [۲۶]، [۲۷] و [۲۸]. در مقابل، مطالعات دیگری نشان داده‌اند که آثار مشاهده‌شده ممکن است محدود، موقتی یا مشروط به ویژگی‌های نهادی و نحوه طراحی و اجرای اصلاحات باشد. برای نمونه، شواهد مربوط به برخی کشورهای آسیایی از آن حکایت دارد که تغییرات کوتاه‌مدت در مخارج لزوماً به اصلاح پایدار ساختار پایه بودجه منجر نشده است؛ همچنین، تجربه‌هایی مانند «ابزار رتبه‌بندی و ارزیابی برنامه‌ها» در ایالات متحده[۱] نشان می‌دهد که اثر اطلاعات عملکردی بر تصمیمات بودجه‌ای می‌تواند تحت‌تأثیر اندازه برنامه، کیفیت سنجه‌ها و ملاحظات سیاسی قرار گیرد [۲۹]، [۳۰] و [۳۱].

بنابراین، وجود اطلاعات عملکردی یا استقرار رسمی بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد را نمی‌توان به‌خودی‌خود معادل بهبود عملکرد مالی و مدیریتی دانست. جهت و دامنه یافته‌های مطالعات منتخب درباره پیامدهای این رویکرد در جدول ۵ جمع‌بندی شده است [۱۹].

۱. ارزیابی برنامه (Program Assessment Rating Tool: PART) چارچوبی بود که دفتر مدیریت و بودجه ایالات متحده برای ارزیابی عملکرد و اثربخشی برنامه‌های فدرال به کار می‌گرفت. در این چارچوب برنامه‌ها براساس مجموعه‌ای از معیارها، ازجمله وضوح و هدفمندی مأموریت، کیفیت طراحی برنامه، نظام سنجش عملکرد و میزان دستیابی به نتایج ارزیابی می‌شدند. امتیازهای حاصل از این ارزیابی‌ها قرار بود با فراهم کردن اطلاعات نظام‌مند درباره عملکرد برنامه‌ها، به تصمیم‌گیری درباره اولویت‌های بودجه‌ای، تخصیص منابع و ارتقای کارایی مخارج عمومی کمک کند. با وجود این، تجربه PART نشان داد که تولید اطلاعات عملکردی لزوماً به معنای استفاده مؤثر از آن در تصمیمات تخصیصی نیست و میزان اثرگذاری این اطلاعات به نحوه ادغام آن‌ها در فرایند تصمیم‌گیری بودجه‌ای و نیز به ملاحظات نهادی و سیاسی وابسته است. ابتکار PART در سال ۲۰۱۱ کنار گذاشته شد، اما تجربه آن در تحول رویکردهای دولت فدرال آمریکا به مدیریت عملکرد و استفاده از اطلاعات عملکردی در سیاستگذاری و بودجه‌ریزی نقش داشت.

جدول ۵. خلاصه نتایج مطالعات تجربی در مورد سنجش آثار بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد

نتیجه کلی	شرح یافته‌ها
نتایج پشتیبانی‌کننده	بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در برخی مطالعات تجربی با بهبود شاخص‌های مختلف عملکرد مالی و اقتصادی دولت همراه بوده است. برای نمونه، شواهد مربوط به ۱۲۵ شهر بزرگ ایالات متحده نشان می‌دهد که استقرار این رویکرد با بهبود سلامت مالی[1] شهرداری‌ها ارتباط داشته است. در سطح ملی نیز، در کشورهایی که تعداد بیشتری از وزارتخانه‌ها اهداف عملکردی را به کار گرفته‌اند، کاهش بدهی عمومی و افزایش رشد تولید ناخالص داخلی مشاهده شده است. در ایالت‌های آمریکا نیز شواهد حاکی از آن است که به‌کارگیری بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد با کاهش مخارج دولت به‌ازای هر نفر همراه بوده و پس از تصویب قوانین مرتبط با این نظام، کاهش انحراف عمدی در تنظیم بودجه[2] نیز مشاهده شده است. افزون بر این، مطالعات انجام‌شده در کشورهای اندونزی و چین از بهبود عملکرد و کیفیت دانشگاه‌ها پس از استقرار این رویکرد حکایت دارند؛ درحالی‌که در دولت‌های محلی چین، اجرای تدریجی اصلاحات بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد با کاهش فساد و افزایش کارایی مخارج عمومی همراه بوده است [۲۳]، [۲۴]، [۲۵]، [۲۶]، [۲۷] و [۲۸].
نتایج ناهمگون	مرور نظام‌مند مطالعات نشان می‌دهد که بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد می‌تواند بر رفتار هزینه‌کرد و سازوکارهای پاسخ‌گویی در بخش عمومی اثرگذار باشد؛ بااین‌حال، میزان پیشرفت در استقرار این نظام در کشورها یکسان نیست و شواهد تجربی موجود نیز از الگوی یکنواخت و همگونی برخوردار نیست، بلکه مجموعه‌ای از یافته‌های پراکنده و تا حدی متفاوت را نشان می‌دهد. برای مثال شواهد مربوط به کشور کامرون حاکی از آن است که آثار بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد به نحوه طراحی و اجرای اجزای آن وابسته است؛ به‌گونه‌ای که برخی ویژگی‌های ساختار بودجه می‌توانند به ارتقای کارایی کمک کنند، درحالی‌که تخصیص‌های مبتنی‌بر نتایج و برخی سازوکارهای کنترلی ممکن است اثر معکوس بر کارایی داشته باشند [۳۲] و [۳۳].
نتایج متناقض/ ضعیف	برخی شواهد تجربی حاکی از آن است که توان بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد برای ایجاد تغییرات پایدار در تخصیص منابع، دست‌کم در برخی زمینه‌ها، محدود است. برای نمونه، بررسی تجربه ۱۱ کشور آسیایی طی دوره ۱۹۹۳ تا ۲۰۱۰ نشان می‌دهد که اجرای اصلاحات بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد، اگرچه در کوتاه‌مدت بر سطح مخارج برخی برنامه‌ها اثر گذاشته است، به تغییر پایدار در ساختار پایه بودجه منجر نشده است. به بیان دیگر، تغییرات مشاهده‌شده در مخارج عمدتا ماهیتی موقتی داشته و پس از مدتی به سطوح پیشین بازگشته‌اند. شواهد مربوط به ایالات متحده نیز تصویری پیچیده‌تر ارائه می‌کند. ارزیابی‌های انجام‌شده درباره برنامه ارزیابی عملکرد (PART) نشان می‌دهد که امتیازات عملکردی در برخی موارد با تصمیمات بودجه‌ای ارتباط داشته‌اند، اما شدت و پایداری این رابطه به اندازه برنامه و ملاحظات سیاسی وابسته بوده است. به‌ویژه، سهم مؤلفه «نتایج» در تصمیمات بودجه‌ای کمتر از مؤلفه‌هایی مانند هدف و طراحی برنامه بوده است؛ مسئله‌ای که تا حدی به دشواری تولید سنجه‌های معتبر برای پیامدهای نهایی برنامه‌های عمومی بازمی‌گردد. ازاین‌رو، وجود اطلاعات عملکردی به‌تنهایی تضمین نمی‌کند که این اطلاعات به تغییر معنادار در اولویت‌های تخصیص منابع منجر شود. این محدودیت‌ها با یکی از مسائل بنیادی بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد، یعنی کیفیت و قابلیت اتکای سنجه‌های عملکرد، ارتباط دارد. هنگامی که شاخص‌ها نتوانند به‌درستی پیامدهای واقعی برنامه‌ها را اندازه‌گیری کنند، سازمان‌ها ممکن است به‌جای بهبود عملکرد واقعی، منابع و تلاش خود را به سمت بهبود ظاهری شاخص‌ها و نحوه ارائه نتایج هدایت کنند. در چنین شرایطی، «ویترین‌سازی»[3] می‌تواند جایگزین بخشی از تلاش برای ارتقای واقعی عملکرد شود و در نتیجه، هزینه‌های نظارت، گزارش‌دهی و رفتارهای راهبردی را افزایش دهد، بدون آنکه بهبود متناظری در کارایی یا اثربخشی مخارج عمومی ایجاد شود (احتمالا این زیان‌های اجتماعی ناشی از چنین رفتارهایی می‌تواند بخشی از شواهد تجربی ناهمگون درباره تأثیر بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد را بر عملکرد بخش دولتی توضیح دهد). بنابراین، مسئله صرفا ایجاد نظام اندازه‌گیری عملکرد نیست؛ بلکه کیفیت سنجه‌ها، ظرفیت نهادی برای تفسیر اطلاعات و میزان اثرگذاری واقعی آن‌ها بر تصمیمات تخصیصی، تعیین می‌کند که بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد تا چه اندازه بتواند به اصلاح پایدار الگوی مخارج دولت منجر شود [۲۹]، [۳۰] و [۳۱].

مأخذ: همان.

1. Fiscal Health
2. Budgetary Slack
3. Window Dressing

تفسیر این یافته‌ها، مستلزم توجه به محدودیت‌های روش‌شناختی مطالعات موجود است. در برخی کشورها و سازمان‌ها، از استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد زمان زیادی نگذشته و داده‌های کافی برای سنجش آثار بلندمدت آن وجود ندارد. افزون بر این، اصلاحات بودجه‌ای غالباً هم‌زمان با تغییرات سیاسی، مدیریتی و نهادی دیگری اجرا می‌شوند و تفکیک اثر مستقل بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد از آثار این تحولات دشوار است. تفاوت کشورها از نظر سطح حکمرانی، کیفیت داده‌ها، شاخص‌های مورداستفاده و نحوه اجرای اصلاحات نیز امکان تعمیم مستقیم نتایج را محدود می‌کند. ازاین‌رو، بخش عمده یافته‌های موجود باید به‌عنوان رابطه یا همراهی میان متغیرها تفسیر شود و نه الزاماً اثبات رابطه علّی [۶] و [۱].

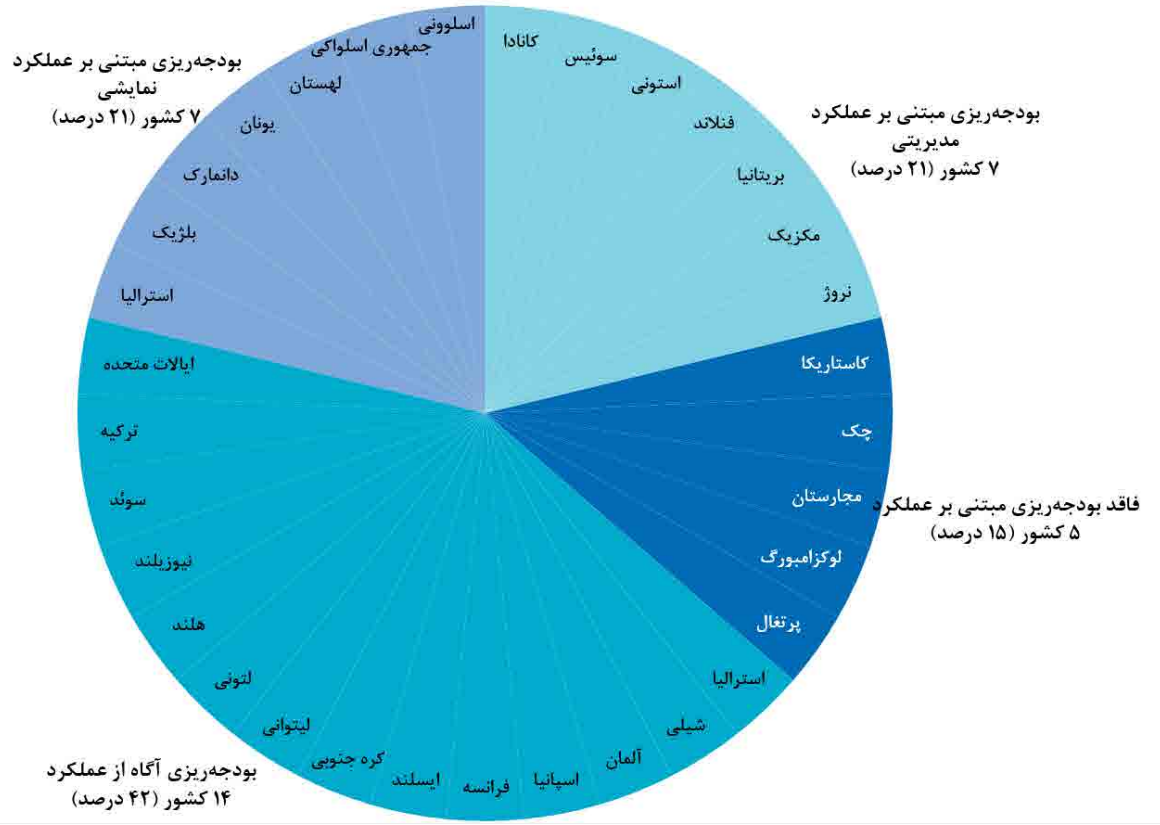
در مجموع، شواهد دانشگاهی نه از اثرگذاری یکسان و قطعی بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد پشتیبانی می‌کند و نه بی‌اثر بودن آن را نشان می‌دهد. نتایج حاصل به نحوه پیوند اطلاعات عملکردی با تصمیمات بودجه‌ای، کیفیت و قابلیت اتکای سنجه‌ها، شرایط نهادی و میزان اختیار و پاسخ‌گویی مدیران وابسته است. در نبود این پیوندها، اصلاحات ممکن است به تولید شاخص‌ها و گزارش‌های عملکردی محدود بماند، بدون آنکه تغییر پایداری در اولویت‌های تخصیصی یا کیفیت مخارج عمومی ایجاد کند [۲۴]، [۲۸]، [۳۱]، [۳۴] و [۳۵].

۱-۴. الگوها و رویه‌های به‌کارگیری بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی

داده‌های تطبیقی OECD (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی) نشان می‌دهد که کشورهای مختلف، متناسب با ساختار نهادی و نظام بودجه‌ای خود، از الگوهای متفاوت تشریح شده در بخش ۳-۲ برای واردکردن اطلاعات عملکردی به فرایند بودجه‌ریزی استفاده می‌کنند.

براساس نتایج پیمایش OECD (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی) در سال ۲۰۲۳، از میان ۳۳ کشور مورد بررسی، ۲۸ کشور از یکی از الگوهای بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد استفاده می‌کنند. الگوی «بودجه‌ریزی آگاه از عملکرد» با ۱۴ کشور، معادل ۴۲ درصد پاسخ‌دهندگان، رایج‌ترین الگوست. همچنین، هفت کشور، معادل ۲۱ درصد از الگوی ارائه‌ای و هفت کشور دیگر، معادل ۲۱ درصد از الگوی مدیریتی استفاده می‌کنند. پنج کشور، معادل ۱۵ درصد نیز فاقد چارچوب مشخص بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد بوده‌اند. هیچ‌یک از کشورهای مورد بررسی، بودجه‌ریزی مستقیم را به‌عنوان الگوی عمومی کل نظام بودجه‌ای به کار نگرفته‌اند؛ هرچند نمونه‌هایی از پیوند مستقیم منابع با عملکرد در برخی خدمات یا برنامه‌های مشخص مشاهده می‌شود (شکل ۴) [۱۴]، [۱۷] و [۱۸].

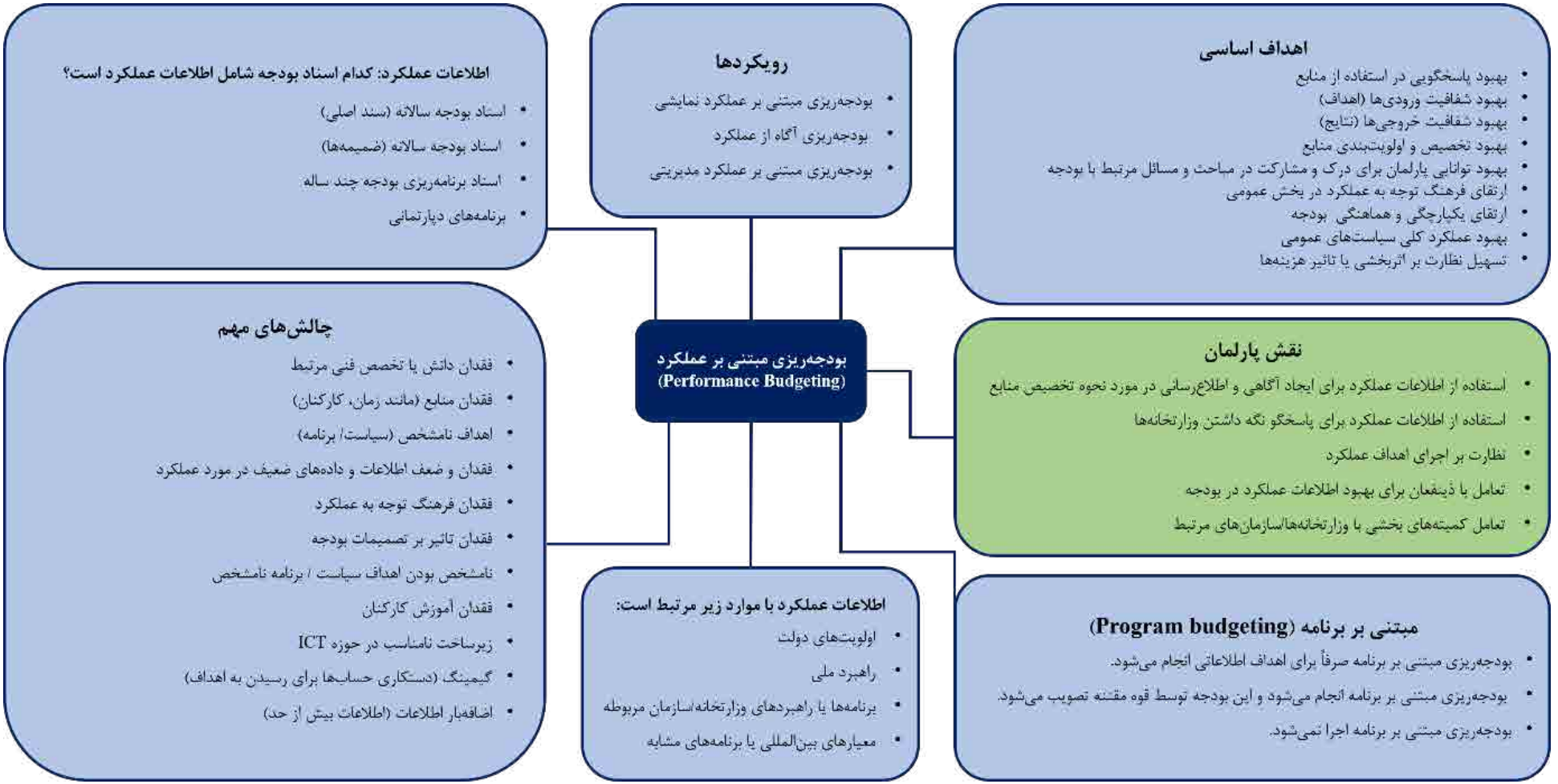
شکل ۴. رویکردهای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد (کشورهای OECD، ۲۰۲۳) [۱۸] و [۴]



توزیع فوق نشان می‌دهد که الگوی «بودجه‌ریزی آگاه از عملکرد»، که در آن اطلاعات عملکردی در کنار سایر ملاحظات وارد تصمیم‌گیری می‌شود، بیش از سایر الگوها رواج دارد؛ در مقابل، پیوند مستقیم و مکانیکی عملکرد با تخصیص منابع، صرفاً در برخی برنامه‌ها و خدمات خاص مشاهده می‌شود. بااین‌حال، قرارگرفتن یک کشور در هریک از این طبقات، به‌تنهایی نحوه استفاده عملی از اطلاعات عملکردی را نشان نمی‌دهد؛ زیرا ممکن است این اطلاعات صرفاً در اسناد بودجه ارائه شود یا در تصمیمات تخصیصی، مدیریتی و نظارتی نیز مورداستفاده قرار گیرد.

طبقه‌بندی کشورها براساس الگوی غالب بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد، تنها یکی از ابعاد تفاوت میان تجارب موجود را نشان می‌دهد. نحوه عمل این الگوها به اهداف مورد انتظار، جایگاه برنامه‌ها در ساختار بودجه، نقش پارلمان، شیوه ارائه و استفاده از اطلاعات عملکردی و چالش‌های نهادی و اجرایی هر کشور نیز وابسته است. شکل ۵ ارتباط میان این ابعاد را در تجربه کشورهای مورد بررسی OECD (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی) نشان می‌دهد.

شکل ۵. ویژگی‌ها و نکات کلیدی حاکم بر بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد کشورهای OECD [۴]



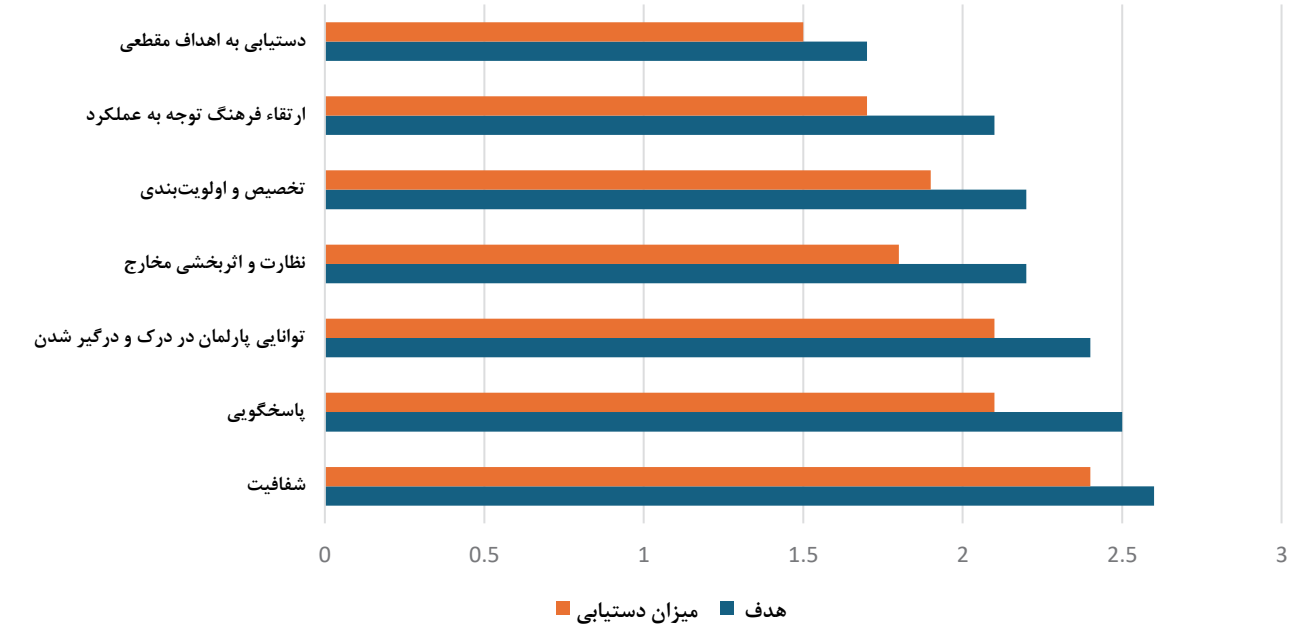
بر این اساس اهدافی نظیر ارتقای پاسخ‌گویی، افزایش شفافیت در ورودی‌ها و خروجی‌ها، بهبود تخصیص و اولویت‌بندی منابع و تقویت فرهنگ توجه به عملکرد، از مهم‌ترین انگیزه‌های استقرار این نظام محسوب می‌شوند. نقش پارلمان نیز غالباً در قالب استفاده از اطلاعات عملکردی برای نظارت و برگزاری جلسات استماع تعریف می‌شود، هرچند تعامل نظام‌مند برای ارتقای کیفیت این اطلاعات در همه کشورها مشاهده نمی‌شود. در حوزه بودجه‌ریزی برنامه‌ای نیز، اگرچه در برخی کشورها بودجه بر مبنای برنامه به تصویب می‌رسد، در بسیاری موارد برنامه‌ها صرفاً کارکرد اطلاع‌رسانی دارند. افزون بر این، چالش‌هایی نظیر ضعف داده‌های عملکرد، کمبود تخصص و منابع، نبود فرهنگ توجه به عملکرد، ضعف زیرساخت‌های فناوری اطلاعات و تأثیر محدود اطلاعات عملکردی بر تصمیمات بودجه‌ای، از موانع مشترک میان کشورها به شمار می‌روند. در مجموع، این چارچوب تصویری منطبق با الگوی غالب در کشورهای OECD (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی) ارائه می‌دهد که در آن بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد بیش از آنکه چارچوبی متقن برای تخصیص منابع باشد، سازوکاری برای ارتقای شفافیت، پاسخ‌گویی و بهبود مدیریت عمومی تلقی می‌شود[1] [۴].

بنابراین، برای ارزیابی تجربه کشورها، علاوه‌بر شناسایی الگوی رسمی بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد، باید میزان تحقق اهداف مورد انتظار و موانع استفاده مؤثر از اطلاعات عملکردی نیز بررسی شود.

۲-۴. ارزیابی کشورهای مورد بررسی OECD (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی) از دستاوردها و چالش‌های اجرا

تفاوت در الگوها و رویه‌های اجرایی، لزوماً نشان نمی‌دهد که بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد تا چه اندازه به اهداف مورد انتظار خود دست یافته است. پیمایش OECD، (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی) علاوه‌بر انگیزه‌های کشورها برای استقرار این نظام، ارزیابی پاسخ‌دهندگان از میزان تحقق این اهداف در عمل را نیز بررسی کرده است. مقایسه این دو مؤلفه، امکان می‌دهد فاصله میان اهمیت مورد انتظار هر هدف و میزان تحقق ارزیابی‌شده آن مشخص شود. نتایج این مقایسه در شکل ۶ ارائه شده است [۱۴].

شکل ۶. انگیزه‌های استقرار بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد و ارزیابی کشورهای OECD از میزان تحقق آن‌ها [۱۴]



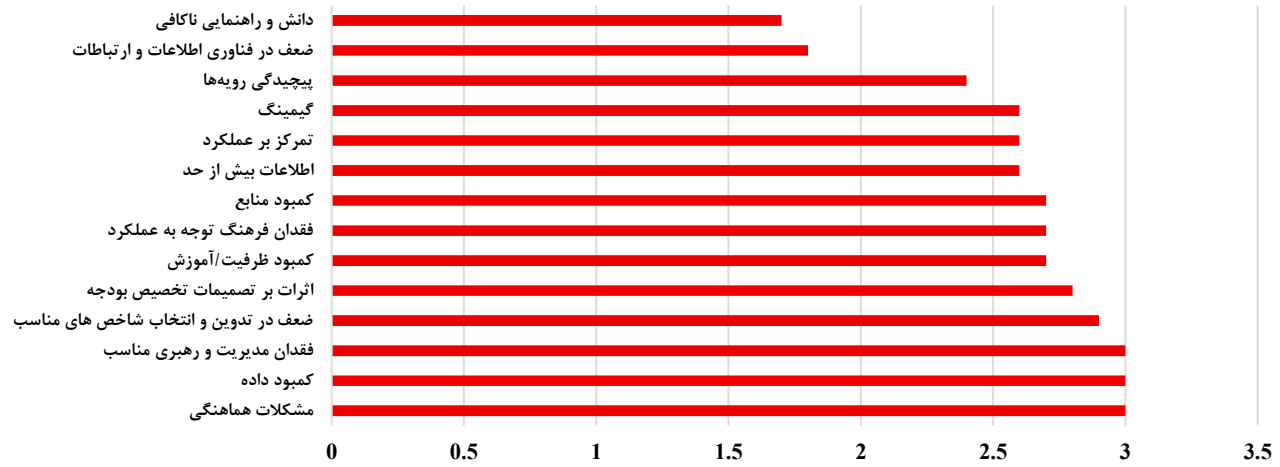
۱. شرح جزئیات تفاوت‌های میان کشورهای OECD در جدول ۱ پیوست ارائه شده است.

نتایج شکل ۶ نشان می‌دهد که در تمام ابعاد مورد بررسی، ارزیابی کشورها از میزان تحقق اهداف، پایین‌تر از اهمیتی است که هنگام استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد برای آن اهداف قائل بوده‌اند. بیشترین امتیاز به افزایش شفافیت اختصاص دارد؛ به‌طوری‌که امتیاز اهمیت این هدف ۲/۶ و میزان تحقق ارزیابی‌شده آن ۲/۴ بوده است. پس از آن، تقویت پاسخ‌گویی با امتیازهای ۲/۵ و ۲/۱ و ارتقای توان پارلمان در بررسی و نظارت بر بودجه با امتیازهای ۲/۴ و ۲/۱ قرار دارند. در مقابل، میزان تحقق اهدافی مانند بهبود تخصیص و اولویت‌بندی منابع، تقویت فرهنگ عملکرد در دستگاه‌های اجرایی و کمک به تحقق اهداف فرابخشی، پایین‌تر ارزیابی شده است. بنابراین، دستاوردهای گزارش‌شده بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در حوزه شفافیت و پاسخ‌گویی آشکارتر از آثار آن بر تغییر رفتار تخصیصی و مدیریتی بوده است. ارزیابی ضعیف‌تر کشورها از نقش بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در تحقق اهداف فرابخشی، تا حدی به دشواری تعیین مسئولیت و انتساب نتایج در مسائل پیچیده یا بدخیم[1] بازمی‌گردد. تحقق اهدافی مانند کاهش مرگ‌ومیر ناشی از تصادفات جاده‌ای به اقدامات هماهنگ چندین دستگاه در حوزه‌هایی مانند ایمنی راه، استاندارد خودرو، اجرای مقررات و آموزش عمومی وابسته است. در چنین مواردی، سنجش سهم هر دستگاه در ایجاد پیامد نهایی و برقراری ارتباط میان عملکرد آن دستگاه و اعتبارات دریافتی دشوار است. ازاین‌رو، استفاده از اطلاعات عملکردی برای اهداف مشترک، به سازوکارهای مشخص هماهنگی، تقسیم مسئولیت و پاسخ‌گویی بین‌سازمانی نیاز دارد [۱۴].

میانگین امتیازها تفاوت قابل‌توجه میان تجارب کشورها را پنهان می‌کند. ایسلند، اتریش، لتونی، نیوزیلند و کره جنوبی ارزیابی مثبت‌تری از میزان تحقق اهداف بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد گزارش کرده‌اند؛ درحالی‌که ارزیابی جمهوری چک، ایتالیا و لهستان از دستاوردهای این نظام ضعیف‌تر بوده است. این تفاوت‌ها را نمی‌توان صرفاً با نوع الگوی رسمی بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد توضیح داد و باید شرایط نهادی، اجرایی و اطلاعاتی کشورها را نیز در نظر گرفت [۱۴].

فاصله میان اهداف مورد انتظار و دستاوردهای گزارش‌شده، با مجموعه‌ای از موانع نهادی و اجرایی ارتباط دارد. کشورهای پاسخ‌دهنده در پیمایش OECD (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی)، میزان اهمیت چالش‌های مختلف اجرای بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد را نیز ارزیابی کرده‌اند. رتبه‌بندی این چالش‌ها در شکل ۷ ارائه شده است [۱۴].

شکل ۷. مهم‌ترین چالش‌های اجرای بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد از دید کشورهای پاسخ‌دهنده [۱۴]



براساس شکل ۷، مشکلات هماهنگی، فقدان داده‌های مناسب و ضعف مدیریت و رهبری، هریک با امتیاز ۳، مهم‌ترین چالش‌های گزارش‌شده‌اند. پس از آن، ضعف در تدوین شاخص‌ها و اهداف با امتیاز ۲/۹ و دشواری اثرگذاری اطلاعات عملکردی بر تصمیمات تخصیص

1. Wicked Problems

بودجه با امتیاز ۲/۸ قرار دارند. کمبود ظرفیت و آموزش، ضعف فرهنگ عملکرد و محدودیت منابع نیز هریک امتیاز ۲/۷ را به خود اختصاص داده‌اند. اضافه‌بار اطلاعاتی، فقدان تمرکز کافی بر عملکرد و رفتارهای فرصت‌طلبانه یا دست‌کاری شاخص‌ها ۳۳ با امتیاز ۲/۶ و پیچیدگی رویه‌های بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد با امتیاز ۲/۴ در مراتب بعدی قرار دارند. محدودیت زیرساخت فناوری اطلاعات و ارتباطات با امتیاز ۱/۸ و کمبود راهنمایی و پشتیبانی اجرایی با امتیاز ۱/۷، در مقایسه با سایر موارد، اهمیت کمتری داشته‌اند [۱۴].

این رتبه‌بندی نشان می‌دهد که موانع اصلی اجرای مؤثر بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد، بیش از آنکه صرفاً فنی باشند، به هماهنگی نهادی، کیفیت داده‌ها، رهبری اصلاحات، ظرفیت سازمانی و نحوه ارتباط اطلاعات عملکردی با تصمیمات بودجه‌ای مربوط‌اند. در نتیجه، تولید شاخص‌ها و توسعه سامانه‌های اطلاعاتی، بدون ایجاد سازوکارهای لازم برای استفاده از اطلاعات در مدیریت و تخصیص منابع، برای تحقق اهداف این نظام کافی نخواهد بود.

اهمیت بالای فقدان داده و ضعف در تدوین شاخص‌ها نشان می‌دهد که مسئله فقط تولید اطلاعات بیشتر نیست، بلکه کیفیت، ارتباط و قابلیت استفاده از اطلاعات اهمیت دارد. نتایج بسیاری از فعالیت‌های عمومی چندبُعدی، بلندمدت و متأثر از عملکرد چند دستگاه‌اند و ازاین‌رو، اندازه‌گیری و انتساب آن‌ها به یک برنامه یا دستگاه همواره امکان‌پذیر نیست. اتکای بیش از حد به شاخص‌های نهاده و خروجی نیز ممکن است میان آنچه اندازه‌گیری می‌شود و پیامد سیاستی مورد انتظار فاصله ایجاد کند. این مشکل زمانی تشدید می‌شود که میان شاخص‌ها و تخصیص منابع رابطه‌ای مستقیم و مکانیکی برقرار شود؛ زیرا دستگاه‌ها ممکن است به‌جای بهبود نتایج واقعی، فعالیت خود را به سمت بهبود ظاهری شاخص‌های مورداستفاده در ارزیابی هدایت کنند. بنابراین، کارکرد مؤثر این نظام به ایجاد پیوندی منظم، اما غیرمکانیکی میان اطلاعات عملکردی و تصمیمات بودجه‌ای وابسته است [۱].

در مجموع، ارزیابی کشورهای مورد بررسی نشان می‌دهد که بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد بیش از همه به تقویت شفافیت، پاسخ‌گویی و کارکرد ارتباطی بودجه کمک کرده است، اما اثرگذاری آن بر اولویت‌بندی منابع، فرهنگ مدیریتی و تحقق اهداف فرابخشی محدودتر ارزیابی می‌شود. تداوم شکاف میان اهداف و دستاوردها نیز عمدتاً با موانع نهادی، اطلاعاتی و مدیریتی ارتباط دارد. ازاین‌رو، در ارزیابی تجربه ایران نیز باید میان استقرار رسمی اجزای این نظام، استفاده واقعی از اطلاعات عملکردی و نتایج حاصل از آن تمایز قائل شد.

۵. بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در ایران

ریشه‌های شکل‌گیری ایده اصلاح نظام بودجه‌ریزی و استقرار بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در ایران به سال‌های ابتدایی دهه ۱۳۸۰ بازمی‌گردد (شکل ۸). این رویکرد نخستین‌بار در سال ۱۳۸۱ در قانون بودجه سالیانه کل کشور (بند «ب» تبصره «۲۳») مورد توجه قرار گرفت و از آن زمان، به‌تدریج به یکی از محورهای اصلاح نظام بودجه‌ریزی کشور تبدیل شد.[۱]

۱. در قوانین اولیه، چارچوب بودجه‌ریزی عملکردمحور عمدتاً با عناوینی همچون «عملیاتی کردن بودجه» و «بودجه‌ریزی عملیاتی» مطرح می‌شـد. ازجمله، بند «ب» تبصره «۲۳» قانون بودجه سال ۱۳۸۱ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور را موظف کرد در راستای اصلاح نظام بودجه‌نویسی، نسبت به عملیاتی کردن بودجه، اصلاح نظام برآورد درآمدها و هزینه‌ها و توزیع اعتبارات هزینه‌ای براساس نیاز دستگاه‌ها و فعالیت‌های انجام‌شده اقدام کند. این رویکرد در ماده (۱۳۸) قانون برنامه چهارم توسعه با تأکید بر بودجه‌ریزی هدفمند و عملیاتی، محاسبه قیمت تمام‌شده خدمات، تنظیم بودجه براساس حجم فعالیت‌ها و خدمات و تخصیص اعتبارات بر مبنای عملکرد و نتایج فعالیت‌ها توسعه یافت. در ادامه، اصطلاح «بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد» نیز در قوانین دهه ۱۳۹۰، به‌صراحت وارد ادبیات قانونی شد و در قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵، به‌عنوان یک تکلیف کمی و مرحله‌بندی‌شده مورد تصریح قرار گرفت.

شکل ۸. سیر تاریخی قوانین مرتبط با نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در قوانین بودجه سالیانه و برنامه‌های توسعه پنج‌ساله



مأخذ: یافته‌های گزارش.

این رویکرد در قوانین بودجه سال‌های بعد نیز تداوم یافت و احکام مرتبط با اصلاح نظام بودجه‌ریزی در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۲ و ۱۳۸۳ مورد تأکید قرار گرفت (برای مثال بند «ر» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۲ و بند «ز» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۳). این جهت‌گیری در سطح سیاست‌های کلان - برنامه‌های توسعه - نیز گسترش یافت. به‌طوری‌که در برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه، احکامی برای تقویت رویکرد عملکردمحور و اصلاح سازوکارهای بودجه‌ریزی پیش‌بینی شد (مواد (۱۳۸ و ۱۴۴) برنامه چهارم توسعه و ماده (۲۱۹) برنامه پنجم).

در سال‌های ابتدایی دهه ۱۳۹۰، پیگیری این اصلاحات، وارد مرحله اجرایی‌تری شد و از طریق تدوین دستورالعمل‌های بودجه‌ریزی عملیاتی و هزینه‌یابی در پیوست قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۵ دنبال شد. در ادامه مسئله استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد از برنامه ششم توسعه (بند «پ» ماده (۷) برنامه ششم توسعه[1] مصوب ۱۳۹۵) و قانون بودجه سال ۱۳۹۸ (تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۸)،[2] مورد توجه قرار گرفت.

حرکت به سمت استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد و «برنامه‌محوری» در برنامه هفتم پیشرفت و قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۴ و ۱۴۰۵ نیز با تأکید و دقت بیشتری بر جزئیات سازوکار اجرایی بیشتری دنبال و تقنین شده است.[3] به‌طوری‌که از منظر طراحی نظام بودجه‌ریزی، گامی در جهت پیوند دادن برنامه‌ریزی عملیاتی دستگاه‌ها با فرایند تهیه بودجه سالیانه محسوب می‌شود؛ زیرا اطلاعات مربوط به اهداف و عملکرد دستگاه‌ها باید پیش از تدوین لایحه بودجه در اختیار نهاد مرکزی بودجه‌ریزی قرار گیرد. هم‌زمان، سازمان برنامه‌وبودجه مکلف شده است لایحه بودجه سالیانه را به‌صورت «برنامه‌محور» و متضمن برنامه‌های اجرایی و اهداف کمی تدوین کند. اهمیت این رویکرد در آن است که برنامه‌ها دیگر صرفاً نقش اطلاعات پشتیبان بودجه را ندارند، بلکه باید در تخصیص و پرداخت اعتبارات و نیز در فرایند نظارت دیوان محاسبات کشور مورداستفاده قرار گیرند. در صورت تحقق عملی این سازوکار، پیوند میان برنامه‌ریزی، تخصیص منابع و نظارت مالی تقویت می‌شود و اطلاعات عملکردی می‌تواند جایگاهی فراتر از گزارش‌دهی پیدا کرده و در چرخه تصمیم‌گیری مالی دولت به کار گرفته شود. بااین‌حال، کارآمدی این پیوند به کیفیت اهداف و شاخص‌های کمی، قابلیت اندازه‌گیری نتایج و ظرفیت دستگاه‌های اجرایی برای تولید و ارائه اطلاعات معتبر عملکردی وابسته است.[4]

---

۱. در بند «پ» ماده (۷) برنامه ششم توسعه، ارتقا و انطباق نظام نظارت مالی با نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد از طریق طراحی نظام نظارت مالی متناسب با شرایط کشور و نظارت مالی بر بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد و استقرار نظام نظارت مالی بازطراحی شده بر مبنای بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد پیش‌بینی شده است.

۲. الف) در اجرای بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد، تمامی دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری از جمله بانک‌ها و شرکت‌های دولتی، مکلفند در سال ۱۳۹۸ نسبت به تکمیل و استقرار کامل سامانه (سیستم) حسابداری قیمت تمام شده اقدام کنند.

ب) در اجرای بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد موضوع بند «پ» ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه:

۱) دستگاه اجرایی مکلف است بر مبنای تفاهم‌نامه منعقده با واحد مجری که شامل حجم فعالیت‌ها، خدمات و قیمت تمام شده آن‌ها و تعیین تعهدات طرفین است، اعتبارات واحد مجری را در سامانه (سیستم) حسابداری خود به‌صورت جداگانه به‌گونه‌ای نگهداری کند که امکان گزارش‌گیری رویدادهای مالی واحد مجری به‌صورت مجزا وجود داشته باشد. تشخیص انجام خرج در چارچوب تفاهم‌نامه منعقده با مدیر واحد مجری خواهد بود.

۲) به دستگاه‌های اجرایی که در هزینه‌کرد اعتبارات هزینه‌ای خود براساس تفاهم‌نامه منعقده با واحد مجری اقدام می‌کنند، اجازه داده می‌شود با موافقت سازمان برنامه‌وبودجه کشور، نسبت به جابه‌جایی اعتبارات فصول هزینه و در سقف اعتبارات ابلاغی همان دستگاه بدون رعایت الزامات ماده (۷۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت اقدام کنند.

۳) دستگاه‌های اجرایی مکلفند تمام اطلاعات مربوط به حقوق، فوق‌العاده‌های مستمر و غیرمستمر کارکنان رسمی، پیمانی و قراردادی خود را در اختیار سازمان برنامه‌وبودجه کشور، سازمان اداری و استخدامی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار دهند. واحدهای مجری موظفند حقوق و مزایای کارکنان رسمی، پیمانی و قراردادی مندرج در حکم کارگزینی و قراردادهای منعقده را برابر قوانین و مقررات مربوط و سایر پرداخت‌های غیرمستمر مربوط به کارکنان را معطوف به عملکرد و کارایی آن‌ها محاسبه و پرداخت کنند.

۴) دستگاه اجرایی مجاز است از صرفه‌جویی‌های حاصل از تفاضل بین قیمت تمام شده مورد توافق در تفاهم‌نامه‌های منعقده و هزینه‌های قطعی فعالیت یا محصول در همان دوره تفاهم‌نامه، مشروط به تأیید عملکرد مطلوب توسط سازمان برنامه‌وبودجه کشور و در سقف تخصیص اعتبار، پنجاه درصد (۵۰ درصد) را به‌منظور ایجاد انگیزه در کارکنان واحد مجری در قالب پرداخت‌های غیرمستمر و ارتقای کیفی خدمات و محصولات براساس دستورالعمل ابلاغی سازمان‌های برنامه‌وبودجه کشور و اداری و استخدامی کشور و پنجاه درصد (۵۰ درصد) دیگر را برای افزایش اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های ذی‌ربط و مازاد بر سقف تخصیص اعتبارات مصوب کمیته تخصیص اعتبارات موضوع ماده (۳۰) قانون برنامه‌وبودجه کشور، هزینه کند.

۵) در اجرای بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد و به‌منظور تحقق وظایف و اهداف دستگاه‌های اجرایی، دستگاه اجرایی مجاز است، عنوان، سنجه عملکرد، مقدار و قیمت تمام شده فعالیت‌های ذیل برنامه‌های مصوب مندرج در پیوست شماره (۴) این قانون را مشروط به آنکه در جمع اعتبارات هزینه‌ای آن برنامه تغییری ایجاد نشود، حداکثر تا سی درصد (۳۰ درصد)، با پیشنهاد بالاترین مقام دستگاه اجرایی و تأیید سازمان برنامه‌وبودجه کشور، در سقف اعتبار مصوب همان برنامه، اصلاح کند.

۳. براساس بند «پ» ماده (۱۳) برنامه هفتم، دستگاه‌های اجرایی دارای تکالیف برنامه‌ای که از منابع بودجه کل کشور استفاده می‌کنند، موظف‌اند برنامه عملیاتی سالیانه خود را بر مبنای تکالیف برنامه‌ای و با تعیین اهداف سالیانه، شاخص‌های عملکرد، مخاطرات تحقق اهداف، منابع موردنیاز، نحوه تأمین مالی، طرح‌های توسعه‌ای مرتبط و گزارش عملکرد سال گذشته تدوین و در مهلت مقرر به سازمان برنامه‌وبودجه ارائه کنند. علاوه‌بر این، سازوکارهای هماهنگی و نظارت بر اجرای برنامه نیز تقویت شده است. براساس بند «الف» ماده (۱۱۸)، «شورای‌عالی راهبری برنامه» با مسئولیت معاون اول رئیس‌جمهور و با مشارکت سازمان برنامه‌وبودجه، وزارت امور اقتصادی و دارایی و سایر نهادهای ذی‌ربط تشکیل می‌شود. این شورا علاوه‌بر بررسی مستمر عملکرد دستگاه‌ها در اجرای تکالیف برنامه‌ای، موظف است برای دستگاه‌های اصلی و سیاستگذار دارای تکلیف برنامه‌ای، ناظر مالی و ناظر اجرایی تعیین کند. ارائه گزارش‌های شش‌ماهه درباره میزان تحقق تکالیف برنامه و موانع پیش‌روی دستگاه‌ها نیز بخشی از این سازوکار است. بدین ترتیب، در طراحی نهادی برنامه هفتم تلاش شده است نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها از سطح کنترل صرفِ مصرف منابع فراتر رفته و به ارزیابی میزان تحقق تعهدات برنامه‌ای نیز تسری یابد

۴. در کنار این تحولات، اصلاحات صورت‌گرفته در فرایند بررسی بودجه در مجلس را نیز می‌توان در راستای افزایش اهمیت اطلاعات عملکردی در فرایند بودجه‌ریزی تحلیل کرد. مطابق قانون اصلاح مواد (۱۸۰ و ۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، دولت مکلف است ماده‌واحده لایحه بودجه سالیانه کل کشور را به‌صورت برنامه‌محور، حاوی سقف منابع عمومی دولت به تفکیک درآمدها و مصارف بودجه و برنامه‌های اجرایی و اهداف کمّی از جمله ترازهای عملیاتی، سرمایه‌ای و مالی صرفاً در قالب جداول کلان و تفصیلی به تفکیک جداول الزامات منابع و ارقام آن و جداول الزامات مصارف و ارقام آن، به

در این سیر تاریخی، رویکرد قانونگذار از اصلاح بودجه‌نویسی سنتی به سمت بودجه‌ریزی عملیاتی مبتنی‌بر قیمت تمام‌شده، پیوند دادن تخصیص اعتبارات با عملکرد و نتایج و در ادامه، الزام دولت به حرکت تدریجی به سمت استقرار بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد، همراه با تعیین اهداف کمی برای تحقق آن، تحول یافته است. در مراحل بعدی نیز، مفهوم عملکرد در چارچوبی گسترده‌تر با برنامه‌های توسعه، اهداف کمی، شاخص‌های عملکرد، منابع و گزارش عملکرد پیوند خورد و قانون بودجه ملهم از آن از منطق صرفاً اعتبارمحور به سمت بودجه‌ریزی برنامه‌محور سوق یافت. در نتیجه، این مسیر تحول را می‌توان گذار تدریجی از تمرکز صرف بر «اعتبار و هزینه» به «فعالیت و قیمت تمام‌شده»، سپس «عملکرد و نتیجه» و در نهایت «برنامه، هدف کمی و پاسخ‌گویی» دانست؛ گذاری که نشان‌دهنده تلاش برای تبدیل بودجه از ابزاری برای تخصیص منابع به ابزاری برای هدایت، ارزیابی و پاسخ‌گویی نسبت به عملکرد دولت است.

لذا به‌طور کلی مرور تحولات نظام بودجه‌ریزی در ایران نشان می‌دهد که مفاهیم و ابزارهای مورداستفاده در این زمینه طی دو دهه گذشته به‌تدریج تحول یافته‌اند. در مراحل اولیه، تأکید اصلی بر عملیاتی کردن بودجه، تعیین حجم فعالیت‌ها و محاسبه قیمت تمام‌شده خدمات قرار داشت؛ درحالی‌که در اصلاحات اخیر، برنامه‌محوری بودجه، تعریف خروجی‌ها، تدوین اهداف کمی و شاخص‌های عملکرد و استفاده از اطلاعات عملکردی در فرایند تخصیص، نظارت و پاسخ‌گویی برجستگی بیشتری یافته است. این مفاهیم، اگرچه با یکدیگر مرتبط و مکمل‌اند، مترادف نیستند. بودجه‌ریزی برنامه‌ای ساختار ارتباط منابع با مأموریت‌ها و برنامه‌ها را فراهم می‌کند؛ بودجه‌ریزی عملیاتی بر فعالیت‌ها، حجم عملیات و هزینه تولید خدمات تمرکز دارد؛ و بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد ناظر بر استفاده نظام‌مند از اطلاعات عملکردی در تصمیمات بودجه‌ای و مدیریتی است. ازاین‌رو، چارچوبی که در ادامه تشریح می‌شود، مجموعه‌ای از اجزای مرتبط این فرایند اصلاحی را دربرمی‌گیرد و ناظر بر ساختار رسمی و سازوکار پیش‌بینی‌شده برای استقرار تدریجی آن در نظام بودجه‌ریزی ایران است.

۱-۵. چارچوب استقرار

مطابق با اسناد پشتیبان منتشر شده توسط سازمان برنامه‌وبودجه [۹] و [۳۶]؛ چارچوب استقرار بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در ایران نیز همانند چارچوب نظری مورد بحث در بخش‌های پیشین، بر تغییر منطق تصمیم‌گیری مالی دولت از هزینه‌محوری به نتیجه‌محوری و ایجاد پیوند میان برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالیانه استوار است (شکل ۹). در این چارچوب، بودجه سالیانه به‌عنوان برنامه یک‌ساله دولت در مسیر تحقق اهداف راهبردی و در چارچوب برنامه پنج‌ساله طراحی می‌شود؛ به‌نحوی‌که برنامه هفتم پیشرفت اهداف و جهت‌گیری‌های میان‌مدت را تعیین می‌کند و بودجه سالیانه، نقش ابزار اجرایی تحقق آن‌ها را برعهده می‌گیرد. بر همین اساس، دستگاه‌های اجرایی باید برنامه‌های عملیاتی سالیانه خود را با اهداف کمی، شاخص‌های عملکرد، منابع مالی، نحوه تأمین مالی و گزارش عملکرد مرتبط سازند. از این منظر، بودجه‌ریزی برنامه‌محور صرفاً یک روش جدید برای تنظیم جداول بودجه نیست، بلکه چارچوبی برای پیوند دادن اهداف دولت، برنامه‌های اجرایی و منابع مالی در یک نظام یکپارچه تصمیم‌گیری و هم‌راستا با اهداف و اسناد بالادستی است.

همراه نسخه الکترونیکی با قابلیت خوانش و ویرایش رایانه‌ای حداکثر تا اول دی‌ماه هر سال به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید. ارائه جدول فروض برآورد منابع و مصارف به همراه لایحه بودجه الزام‌آور است. در جداول فقط عناوینی قابل طرح است که در قوانین مصوب از جمله قانون برنامه پنج‌ساله‌ای که در حال اجراست و به بودجه‌های سنواتی احاله شده یا برش یک‌ساله از آن برنامه باشد. جداول لایحه و مصوبه مجلس باید حاوی استناد قانونی، موضوع، ردیف، رقم و سایر اطلاعات مرتبط با بودجه باشد و در صدر، ذیل یا حاشـــیه جداول هیچ حکم یا توضیحی درج نمی‌شود، به‌جز در مواردی که تبیین سیاست‌های اجرایی بودجه، در حدود قانون برنامه پنج‌ساله و سایر قوانین مصوب باشد. دولت مکلف است احکام قوانینی که طی پنج‌سال منتهی به ارائه لایحه بودجه، به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و برای آن اعتباری پیش‌بینی نکرده است را به همراه لایحه به مجلس منعکس نماید. شاخص‌های عملکرد و اهداف کمّی مرتبط با بودجه برنامه‌های قوه مقننه، قوه قضائیه، وزارتخانه‌ها، سازمان‌های مستقلی که عالی‌ترین مقام آن را رئیس‌جمهور منصوب می‌کند، نیروهای مسلح، نهادهای زیر نظر مقام معظم رهبری و نهادهای مصرّح در قانون اساسی، ضمن انطباق با قوانین بالادستی باید به لایحه بودجه ضمیمه شود.

شکل ۹. چارچوب استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ایران [۹] و [۳۶]



در سطح نظری، منطق عملیاتی نظام مبتنی‌بر عملکرد از تعریف هدف و برنامه آغاز شده، از طریق فعالیت‌ها و تأمین منابع به تولید خروجی می‌رسد و سپس کمیت و کیفیت خروجی در ارتباط با تخصیص منابع قرار می‌گیرد. به این ترتیب، کانون تصمیم‌گیری مالی از صرفِ تأمین نهاده‌ها و هزینه‌ها به سمت سنجش آنچه با منابع عمومی تولید و ارائه می‌شود، منتقل می‌شود.

در سطح عملیاتی، ساختار این نظام بودجه‌ریزی به شکل سه‌سطحی شامل «برنامه اجرایی، زیربرنامه و خروجی» صورت‌بندی و طراحی می‌شود. به‌طوری که برنامه‌های اجرایی در سطح کلان با هدف ایجاد ارتباط میان اهداف میان‌مدت و بودجه سالیانه تعریف می‌شوند و شاخص‌های ارزیابی آن‌ها، به‌عنوان مبنایی برای سنجش عملکرد در سطح برنامه قرار می‌گیرد. در سطح بعد، برنامه‌های اجرایی به زیربرنامه‌ها تفکیک می‌شوند تا مأموریت‌های مشخص دستگاه‌های اجرایی تعیین شود؛ به‌گونه‌ای که زیربرنامه‌ها در هر دستگاه دارای مأموریت مشخص و متمایز باشند. در نهایت، فعالیت‌های دولت - خروجی‌هایی که برای ذی‌نفعان خارج از دولت ارائه می‌شود- در شکل «خدمت» یا «طرح» شناسایی و طبقه‌بندی می‌شوند. این ساختار سه‌سطحی امکان ردیابی هزینه‌های مستقیم برنامه تا سطح خروجی و همچنین تعریف شاخص‌های عملکرد و اهداف کمی برای سطوح مختلف برنامه‌ای را فراهم می‌کند (شکل ۱۰) [۹] و [۳۶].

شکل ۱۰. ساختار بودجه برنامه‌محور [۹] و [۳۶]



براساس ساختار تصریح‌شده در شکل ۱۰، ساختار برنامه‌ای بودجه از پیوند میان اهداف کلان و راهبردی دولت، احکام برنامه هفتم پیشرفت و بودجه‌های سالیانه شکل می‌گیرد. در این چارچوب، بودجه سالیانه به‌عنوان برنامه یک‌ساله دولت و یکی از ابزارهای تحقق اهداف برنامه‌های پنج‌ساله تنظیم می‌شود و پیش‌بینی اعتبارات دستگاه‌های اجرایی نیز با توجه به میزان پیشرفت عملیات مرتبط با احکام برنامه توسعه صورت می‌گیرد. در اینجا برنامه‌های اجرایی در سطح کلان، نقش واسط میان اهداف میان‌مدت و بودجه سالیانه را ایفا می‌کنند و شاخص‌های ارزیابی آن‌ها می‌تواند مبنایی برای ارزیابی عملکرد مسئولان ذی‌ربط، از جمله وزرا، قرار گیرد. در سطح بعد، هر برنامه اجرایی به زیربرنامه‌هایی تفکیک

می‌شود که مأموریت‌های مشخص دستگاه‌های اجرایی را پوشش می‌دهند. در پایین‌ترین سطح نیز خروجی اقدامات دولت برای ذی‌نفعان بیرونی در قالب «خدمت» یا «طرح» شناسایی و طبقه‌بندی می‌شوند. بدین ترتیب، ساختار برنامه‌ای از اهداف و جهت‌گیری‌های کلان آغاز شده و در نهایت به خروجی‌های مشخص قابل ارائه توسط دستگاه‌های اجرایی می‌رسد [۹] و [۳۶].

بر این اساس، در طبقه‌بندی برنامه‌ای بودجه سال ۱۴۰۴، ۴۸ برنامه اجرایی، ۵۱۹ زیر برنامه، ۱۷۰۰ خدمت و ۲۴۰۰ طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تعریف شده بود. (جدول ۶) [۹].[۱]

جدول ۶. مشخصات کمی ساختار طبقه‌بندی برنامه‌ای در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۴ و ۱۴۰۵ [۹]

سال	تعداد برنامه اجرایی	تعداد زیر برنامه	تعداد خروجی با ماهیت هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی	تعداد خروجی با ماهیت هزینه‌ای با لحاظ خروجی‌های تکراری بین دستگاه‌های اجرایی	تعداد خروجی با ماهیت سرمایه‌ای دستگاه‌های اجرایی در پیوست قانون بودجه
۱۴۰۴	۴۸	۵۱۹	بالغ بر ۱۷۰۰	بالغ بر ۷۰۰۰	بالغ بر ۲۴۰۰

ساختار طبقه‌بندی برنامه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ با تغییر الگو به سه بخش سلامت، آموزش و سایر نیز به قرار جدول ۷ است.

جدول ۷. مشخصات کمی ساختار طبقه‌بندی برنامه‌ای (بخش‌های سایر، سلامت و آموزش) [۹]

شاخص / بخش	آموزش	سلامت	سایر دستگاه‌ها
تعداد برنامه‌های یکتا	۱	۴	۳۸
تعداد زیر برنامه‌های یکتا	۵	۹	–
تعداد دستگاه‌ها/ واحدهای گزارش‌دهی	۳۳	۶۵	۶۰
تعداد کل برنامه‌ها	۳۳	۲۶۰	۱۶۰
تعداد کل زیر برنامه‌ها	۱۳۳	۵۸۵	–
تعداد کل نماگرها و هدف‌های کمی	۷۳۸	۳۹۶۵	۳۱۸

مطابق جدول ۷ در حوزه آموزش و پرورش، اطلاعات عملکردی ذیل یک برنامه اجرایی با عنوان «آموزش و پرورش عمومی» و پنج زیر برنامه تنظیم شده است. این اطلاعات در ۳۳ واحد گزارش‌دهی شامل وزارت آموزش و پرورش در سطح ملی و ۳۲ واحد منطقه‌ای ارائه شده‌اند. از مجموع پنج زیربرنامه، چهار زیربرنامه مرتبط با آموزش ابتدایی، متوسطه اول، متوسطه دوم نظری و متوسطه دوم فنی‌وحرفه‌ای و کاردانش در تمامی واحدها تکرار شده‌اند؛ اما زیربرنامه «فعالیت‌های پرورشی دانش‌آموزی» صرفاً در سطح ملی گزارش شده است. ازاین‌رو، مجموع برنامه‌های گزارش‌شده به ۳۳ مورد و مجموع زیربرنامه‌ها به ۱۳۳ مورد می‌رسد. در این بخش، ۷۳۸ ردیف نماگر و شاخص عملکردی شامل سنجه‌هایی نظیر تعداد دانش‌آموزان، نرخ بازماندگی و ترک تحصیل، نرخ گذر به مقطع بعد و نتایج تحصیلی درج شده است.

همچنین در حوزه بهداشت و درمان، ساختار طبقه‌بندی شامل چهار برنامه اجرایی و ۹ زیربرنامه در زمینه خدمات درمانی، خدمات بهداشتی، فوریت‌های پیش‌بیمارستانی و تربیت نیروی انسانی متخصص است. اطلاعات این بخش برای ۶۵ واحد گزارش‌دهی، شامل وزارت بهداشت در سطح ملی و ۶۴ دانشگاه و دانشکده علوم پزشکی، ارائه شده است. با توجه به تکرار چهار برنامه و ۹ زیربرنامه در تمامی واحدهای گزارش‌دهی، مجموع برنامه‌های گزارش‌شده به ۲۶۰ مورد و مجموع زیربرنامه‌ها به ۵۸۵ مورد می‌رسد. همچنین، این بخش با ۳۹۶۵ ردیف

۱. ارتباط میان برنامه‌های اجرایی و احکام برنامه هفتم پیشرفت در جدول ۲ پیوست ارائه شده است.

نماگر و شاخص عملکردی، اطلاعاتی درباره حجم خدمات ارائه‌شده، کیفیت خدمات درمانی، شاخص‌های سلامت و نتایج فعالیت‌های بهداشتی و درمانی را در بر می‌گیرد.

در نهایت، در بخش سایر دستگاه‌ها، اهداف کمی برنامه‌های اجرایی ۶۰ دستگاه اصلی ارائه شده است. در مجموع، ۳۸ برنامه اجرایی منحصربه‌فرد در این بخش شناسایی می‌شود که به‌دلیل حضور برخی برنامه‌ها در بیش از یک دستگاه، تعداد کل ترکیب‌های دستگاه و برنامه به ۱۶۰ مورد می‌رسد. برای این برنامه‌ها، ۳۱۸ ردیف هدف کمی در قالب سنجه‌های متناسب با مأموریت هر دستگاه درج شده است. برخلاف دو حوزه آموزش و سلامت، اطلاعات این بخش، فاقد تفکیک مستقل زیربرنامه بوده و اهداف کمی عمدتاً در سطح برنامه اجرایی گزارش شده‌اند. همچنین، چارچوب این بخش مبتنی‌بر الگوی تدوین بودجه سال گذشته است و از ساختار جدید نماگرهای عملکردی که در حوزه‌های آموزش و سلامت به کار گرفته شده، تبعیت نمی‌کند.

استقرار این نظام به چرخه‌ای از برنامه‌ریزی، تخصیص منابع، اجرا، پایش، ارزیابی و گزارش‌دهی عملکرد متکی است. براساس این چارچوب، بودجه باید متناسب با برنامه‌ها و خروجی‌های مورد انتظار تنظیم شود، دستگاه اجرایی منابع را در مسیر تحقق اهداف و تولید خروجی‌های تعیین‌شده به کار گیرد و عملکرد آن از طریق شاخص‌های کمی و کیفی مورد ارزیابی قرار گیرد. نتایج این ارزیابی نیز باید در نظارت، پاسخ‌گویی و تصمیم‌گیری‌های بعدی درباره تخصیص منابع مورداستفاده قرار گیرد. بااین‌حال، اسناد مورد بررسی تصریح می‌کنند که استقرار این سازوکار، فرایندی تدریجی است و تحقق کامل آن به همکاری دستگاه‌های اجرایی، ایجاد زیرساخت‌های اطلاعاتی و فرایندی و یادگیری جمعی در دولت نیاز دارد. ازاین‌رو، چارچوب موجود را می‌توان به‌عنوان چارچوبی تلقی کرد که در آن **اهداف و احکام برنامه هفتم، جهت‌گیری راهبردی را تعیین می‌کنند؛ برنامه‌های اجرایی و زیربرنامه‌ها، این جهت‌گیری را به مأموریت‌های مشخص دستگاه‌ها تبدیل می‌کنند؛ خروجی‌ها، پیوند میان برنامه و عملکرد را برقرار می‌سازند؛ شاخص‌ها و اهداف کمی، عملکرد را قابل سنجش می‌کنند و تخصیص، اجرا، ارزیابی و گزارش عملکرد چرخه عملیاتی نظام را تکمیل می‌کنند.**

۲-۵. مقایسه با تجارب کشورهای OECD (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی)

در مقام مقایسه با چارچوب بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در کشورهای OECD (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی) (جدول ۶)، شواهد حاکی از آن است که الگوی ایران از نظر مبانی مفهومی و طراحی رسمی، همسویی قابل‌توجهی با رویکردهای مورداستفاده در این کشورها دارد؛ بااین‌حال، این هم‌گرایی در سطح طراحی هنوز به‌طور کامل به ظرفیت‌های اجرایی، سازوکارهای نهادی و کارکرد واقعی نظام بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در فرایند بودجه‌ریزی ایران تسری نیافته است. در واقع وضعیت ایران را می‌توان با عبارت «یک اصلاح ساختاری در حال گذار» توصیف کرد؛ اصلاحی که از نظر طراحی به چارچوب‌های بین‌المللی نزدیک شده، اما برای رسیدن به نهادمندی و اثربخشی بیشتر، همچنان با محدودیت‌های ظرفیت اداری، کیفیت اطلاعات، سازوکارهای پاسخ‌گویی و پیوند میان عملکرد و تخصیص منابع مواجه است.

البته باید توجه داشت که مقایسه چارچوب بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در ایران با تجارب کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، نباید به معنای مقایسه ایران با الگویی واحد، کامل و تثبیت‌شده تلقی شود. همان‌گونه که در بخش‌های پیشین نشان داده شد، کشورهای عضو این سازمان از رویکردهای متفاوتی برای تولید و استفاده از اطلاعات عملکردی بهره می‌گیرند و از نظر نحوه تنظیم بودجه، جایگاه برنامه‌ها در اسناد بودجه‌ای، میزان ارتباط عملکرد با تخصیص منابع، اختیارات مدیران و سازوکارهای پاسخ‌گویی، الگوی یکسانی ندارند. در برخی کشورها، اطلاعات عملکردی عمدتاً با هدف افزایش شفافیت و اطلاع‌رسانی ارائه می‌شود؛ در برخی دیگر، این اطلاعات به‌عنوان یکی از ورودی‌های تصمیم‌گیری بودجه‌ای و مدیریتی مورداستفاده قرار می‌گیرد و تنها در حوزه‌ها و خدمات محدودی، میان نتایج عملکرد و منابع مالی رابطه‌ای مستقیم برقرار شده است. از این منظر، تجربه کشورهای مختلف بیش از آنکه بیانگر حرکت به سمت یک الگوی نهایی و از پیش تعیین‌شده باشد، نشان‌دهنده فرایندی تدریجی و متناسب با ظرفیت‌های نهادی، اطلاعاتی و مدیریتی هر کشور است. در بسیاری از کشورها نیز ارائه اطلاعات عملکردی در کنار اسناد بودجه و ایجاد ساختار برنامه‌ای، نخستین گام در جهت ارتقای شفافیت، پاسخ‌گویی و

استفاده نظام‌مندتر از اطلاعات عملکردی بوده است. در مراحل بعد و هم‌زمان با بهبود کیفیت داده‌ها، توسعه ظرفیت‌های تحلیلی، افزایش اختیارات مدیریتی و تقویت سازوکارهای نظارتی، امکان استفاده مؤثرتر از این اطلاعات در تصمیمات بودجه‌ای و مدیریتی فراهم شده است.

با این ملاحظات، چارچوب بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در ایران نیز از حیث طراحی رسمی، واجد ترکیبی از ویژگی‌های الگوی نمایشی و بودجه‌ریزی آگاه از عملکرد است. از یک‌سو، درج برنامه‌های اجرایی، زیربرنامه‌ها، خروجی‌ها، اهداف کمی و شاخص‌های عملکرد در اسناد بودجه‌ای، کارکردی اطلاعاتی و شفافیت‌بخش دارد. ازسوی‌دیگر، پیش‌بینی استفاده از این اطلاعات در فرایند تخصیص و پرداخت اعتبارات، نظارت بر اجرای برنامه‌ها و پاسخ‌گویی مدیران، بیانگر جهت‌گیری چارچوب مذکور به سمت استفاده از اطلاعات عملکردی در تصمیمات بودجه‌ای و مدیریتی است.

بر این اساس، چارچوب ایران را نمی‌توان صرفاً در یکی از الگوهای چهارگانه قرار داد؛ بلکه می‌توان آن را چارچوبی در حال تکامل دانست که با ایجاد ساختار برنامه‌ای و اطلاعات عملکردی، زیرساخت لازم برای حرکت تدریجی از کارکردهای عمدتاً اطلاعاتی به سمت استفاده مؤثرتر از اطلاعات عملکردی در فرایند بودجه‌ریزی را فراهم می‌سازد.

جدول ۸. مقایسه تطبیقی ویژگی‌های چارچوب جاری ایران با طیف تجارب کشورهای OECD (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی)

معیار مقایسه	طیف تجارب کشورهای OECD	جهت‌گیری چارچوب جاری ایران	برداشت تطبیقی
رویکرد غالب	طیفی از بودجه‌ریزی نمایشی تا بودجه‌ریزی آگاه از عملکرد و الگوی مدیریتی؛ استفاده مستقیم عمدتا محدود به برخی خدمات خاص.	ترکیبی از کارکردهای نمایشی و عناصر بودجه‌ریزی آگاه از عملکرد.	چارچوب ایران از نظر طراحی در مرحله ایجاد و تقویت ارتباط میان اطلاعات عملکردی و فرایند بودجه قرار دارد.
ساختار برنامه‌ای بودجه	در بسیاری از کشورها بودجه براساس برنامه تنظیم می‌شود؛ بااین‌حال، برنامه‌ها در همه کشورها مبنای رسمی تصویب یا تخصیص اعتبار نیستند.	تعریف ساختار سه سطحی شامل برنامه اجرایی، زیربرنامه و خروجی.	ساختار برنامه‌ای ایران بستر لازم برای ارتباط اهداف، منابع و خروجی‌ها را فراهم می‌کند.
جایگاه اطلاعات عملکردی	اطلاعات عملکردی حسب الگوی کشور، به‌صورت جدا از سند اصلی یا در کنار اطلاعات مالی و برنامه‌ای ارائه می‌شود.	درج اهداف کمی، شاخص‌های عملکرد و خروجی‌های مورد انتظار در اسناد و پیوست‌های بودجه.	چارچوب ایران از ارائه صرف اطلاعات به سمت ادغام بیشتر اطلاعات مالی و عملکردی حرکت کرده است.
ارتباط عملکرد با تخصیص منابع	در اغلب کشورها، ارتباطی غیرمکانیکی و مبتنی‌بر قضاوت مدیریتی و بودجه‌ای برقرار است؛ پیوند مستقیم و فرمولی عمومیت ندارد.	استفاده از اطلاعات عملکردی در تخصیص، پرداخت، نظارت و ارزیابی در طراحی رسمی پیش‌بینی شده است.	جهت‌گیری چارچوب ایران با رویکرد غالب بین‌المللی در زمینه ایجاد پیوند تدریجی و غیرمکانیکی سازگار است.
پاسخ‌گویی مدیریتی	در الگوهای پیشرفته‌تر، افزایش اختیار مدیران با پاسخ‌گویی نسبت به اهداف و نتایج همراه می‌شود.	تعیین مدیر برنامه، اهداف کمی و سازوکارهای نظارت مالی و اجرایی پیش‌بینی شده است.	چارچوب رسمی زمینه تعیین مسئولیت را ایجاد کرده و توسعه تدریجی سازوکارهای مدیریتی را امکان‌پذیر می‌سازد.
راهبرد استقرار	رویکردهای تدریجی، مرحله‌ای و متناسب با ظرفیت دستگاه‌ها رواج بیشتری دارد.	استقرار ساختار برنامه‌ای در سطح بودجه و تمرکز اولیه بر هدف‌گذاری عملکرد در برخی حوزه‌ها، ازجمله سلامت و آموزش.	مسیر طراحی‌شده در ایران را می‌توان با راهبرد استقرار تدریجی و یادگیری در جریان اجرا همسو دانست.

مأخذ: همان.

در مجموع، مقایسه چارچوب جاری ایران باتجربه کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نشان می‌دهد که حرکت به سمت برنامه‌محوری بودجه و درج اهداف، شاخص‌ها و خروجی‌های مورد انتظار، گامی مثبت و ضروری در مسیر توسعه بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد به شمار می‌رود. اهمیت این مرحله را نباید صرفاً براساس میزان اثرگذاری فوری اطلاعات عملکردی بر تخصیص منابع سنجید؛ زیرا تجربه کشورها نشان می‌دهد که شکل‌گیری زبان مشترک برنامه‌ای، تولید منظم اطلاعات عملکردی و ادغام تدریجی آن با اسناد بودجه، خود بخشی از فرایند استقرار این نظام است.

همچنین چارچوب طراحی و استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در ایران را نمی‌توان نسخه‌ای ناقص از یک الگوی یکپارچه بین‌المللی تلقی کرد؛ بلکه باید آن را در امتداد مسیری تدریجی ارزیابی کرد که کشورهای مختلف، متناسب با ظرفیت‌ها و ویژگی‌های نهادی خود، صورت‌های متفاوتی از آن را تجربه کرده‌اند. تداوم این مسیر نیز بیش از آنکه مستلزم ایجاد ارتباطی مستقیم و مکانیکی میان عملکرد و اعتبارات باشد، به ثبات ساختار برنامه‌ای، ارتقای کیفیت اطلاعات، تقویت ظرفیت دستگاه‌ها و فراهم‌شدن زمینه استفاده تدریجی از اطلاعات عملکردی در تصمیمات بودجه‌ای و مدیریتی وابسته است.

۶. نتیجه‌گیری

فشارهای هزینه‌ای ناشی از عوامل داخلی و خارجی در سال‌های اخیر، هزینه‌های دولت‌ها را به‌طور قابل‌توجهی افزایش داده است. در چنین شرایطی، اهمیت مدیریت مخارج عمومی و اطمینان از تخصیص کارآمد منابع عمومی دوچندان شده و توجه دولت‌ها به روش‌ها و اقداماتی در جهت ارتقای اثربخشی و کارایی مخارج عمومی بیش‌ازپیش معطوف شده است. بر این اساس، بسیاری از کشورها اصلاحات بودجه‌ای مرتبط با عملکرد را در دستور کار قرار داده‌اند. این رویکردها، با وجود تفاوت در کارکرد و دامنه اجرا، در مجموع با هدف ارتقای کیفیت مخارج عمومی، همسوسازی منابع با اولویت‌های سیاستی و تقویت شفافیت و پاسخ‌گویی در فرایند بودجه‌ریزی مورداستفاده قرار می‌گیرد.

دراین‌بین، یکی از اقدامات متداول در جهت افزایش کارایی و اثربخشی مخارج عمومی، حرکت در جهت استقرار نظام بودجه ریزی مبتنی‌بر عملکرد بوده است. به‌طور کلی این رویکرد ناظر بر استفاده نظام‌مند از اطلاعات عملکردی برای آگاه‌سازی تصمیمات بودجه‌ای است. به‌طوری که فارغ از ابعاد و رویکردهای گوناگون نسبت به اجرایی‌سازی نظام بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد، اطلاعات عملکردی به‌عنوان ورودی مستقیم در تصمیمات تخصیص منابع یا به‌عنوان اطلاعات زمینه‌ای برای هدایت فرایند برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری بودجه‌ای مورداستفاده قرار می‌گیرد.

در این راستا، بررسی‌های انجام‌شده در گزارش حاضر نشان می‌دهد که بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد را نباید صرفاً شیوه‌ای جدید برای تنظیم جداول بودجه یا محاسبه قیمت تمام‌شده خدمات تلقی کرد. این رویکرد، چارچوبی برای پیوند دادن اهداف و اولویت‌های دولت، برنامه‌های اجرایی، منابع مالی، خروجی‌ها و نتایج عملکرد است تا اطلاعات حاصل از این پیوند در تخصیص منابع، مدیریت برنامه‌ها، ارزیابی عملکرد و پاسخ‌گویی مورداستفاده قرار گیرد.

همچنین یافته‌های نظری و تجربی گزارش نشان می‌دهد که استقرار رسمی اجزای بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد یا درج شاخص‌ها و اهداف کمی در اسناد بودجه، به‌تنهایی به ارتقای کارایی مخارج و بهبود تخصیص منابع منجر نمی‌شود. زیرا اثربخشی این نظام به چهار رکن تولید اطلاعات عملکردی معنادار و قابل اتکا؛ استقرار سازوکارهای شفافیت و پاسخ‌گویی؛ فراهم‌سازی محیط نهادی، مدیریتی و اطلاعاتی توانمندساز و استفاده واقعی از اطلاعات عملکردی در تصمیمات بودجه‌ای وابسته است. ضعف هریک از این ارکان می‌تواند اصلاحات را به فرایندی صوری و گزارش‌محور تقلیل دهد که در آن اطلاعات فراوانی تولید می‌شود، اما این اطلاعات تأثیر محدودی بر تصمیم‌های مربوط به تداوم، اصلاح، کاهش یا افزایش اعتبارات برنامه‌ها دارد.

شواهد کشورهای مورد بررسی نیز بیانگر آن است که دستاوردهای بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در زمینه افزایش شفافیت، تقویت

پاسخ‌گویی و بهبود کارکرد ارتباطی بودجه، آشکارتر از آثار آن بر اولویت‌بندی منابع، تغییر فرهنگ مدیریتی و تحقق اهداف فرابخشی است. در این رابطه مهم‌ترین موانع شناسایی‌شده شامل ضعف هماهنگی نهادی، فقدان داده‌های مناسب، ضعف مدیریت و رهبری اصلاحات، کاستی در تدوین اهداف و شاخص‌ها، کمبود ظرفیت و آموزش و اثرگذاری محدود اطلاعات عملکردی بر تصمیمات بودجه‌ای است. این یافته‌ها نشان می‌دهد که مسئله اصلی، صرفاً تولید اطلاعات بیشتر یا توسعه سامانه‌های اطلاعاتی نیست؛ بلکه کیفیت، ارتباط، قابلیت مقایسه و امکان استفاده از اطلاعات در چرخه تصمیم‌گیری ها حول بودجه اهمیت دارد. بر این اساس، برقراری رابطه مستقیم و مکانیکی میان تحقق شاخص‌ها و میزان اعتبار، به‌ویژه در برنامه‌هایی که نتایج آنها چندبُعدی، بلندمدت یا حاصل همکاری چند دستگاه است، می‌تواند به رفتارهای فرصت‌طلبانه، دست‌کاری شاخص‌ها یا تمرکز بر بهبود ظاهری عملکرد منجر شود. رویکرد مناسب‌تر، استفاده منظم، اما غیرمکانیکی از اطلاعات عملکردی، در کنار قضاوت مدیریتی، ارزیابی برنامه و ملاحظات سیاستی است.

مرور سیر تقنینی ایران نشان می‌دهد که جهت‌گیری قانونگذار طی بیش از دو دهه، از عملیاتی کردن بودجه، تعیین حجم فعالیت و محاسبه قیمت تمام‌شده، به‌تدریج به سمت تعریف برنامه‌ها و خروجی‌ها، تعیین اهداف کمی و شاخص‌های عملکرد و استفاده از نتایج عملکرد در تخصیص، پرداخت و نظارت حرکت کرده است. به‌نحوی که بند «پ» ماده (۱۳) برنامه هفتم پیشرفت و احکام بودجه‌ای سال‌های ۱۴۰۴ و ۱۴۰۵، مرحله جدیدی از این تحول را نمایندگی می‌کنند؛ زیرا به‌صورت بالقوه برنامه‌های اجرایی و اهداف کمی را از سطح اطلاعات پشتیبان فراتر برده و به مبنایی برای برنامه‌محوری و تخصیص و پرداخت اعتبارات و نظارت نهادهای نظارتی تبدیل کرده‌اند.

مقایسه چارچوب جاری نظام بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در ایران با تجارب کشورهای OECD (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی) نشان می‌دهد که این چارچوب، از حیث طراحی رسمی، ترکیبی از رویکرد **بودجه‌ریزی نمایشی و بودجه‌ریزی آگاه از عملکرد** است. همچنین، مشابه برخی تجارب بین‌المللی، ساختار سه‌سطحی «برنامه اجرایی، زیربرنامه و خروجی» ظرفیت لازم برای ردیابی هزینه‌ها، تعریف شاخص‌های عملکرد و برقراری ارتباط میان احکام برنامه هفتم، بودجه سالیانه و خدمات دستگاه‌های اجرایی را فراهم می‌کند. بااین‌حال، نزدیکی مفهومی این طراحی به مبانی نظری و تجارب بین‌المللی لزوماً به معنای استقرار کامل و اثربخش آن نیست. محدودیت ظرفیت اداری و تحلیلی، کیفیت اطلاعات عملکردی، ضعف سازوکارهای پاسخ‌گویی و استفاده محدود از اطلاعات عملکردی در تصمیمات تخصیصی نشان می‌دهد که نظام بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در ایران همچنان در مرحله گذار قرار دارد. بنابراین، موفقیت اصلاحات بودجه‌ای از این مسیر، به تثبیت ساختار برنامه‌ای، ارتقای تدریجی کیفیت اطلاعات، توسعه ظرفیت دستگاه‌ها و وارد کردن واقعی اطلاعات عملکردی به چرخه تخصیص، اجرا، ارزیابی و نظارت وابسته است.

در این راستا، چارچوب کلی اقدامات و پیشنهادهای سیاستی به شرح جدول ذیل قابل توصیه است:

جدول ۹. چارچوب کلی اقدامات و پیشنهادهای سیاستی

محور اقدام	اقدام پیشنهادی	مجری/نهاد مسئول	راهبرد/سناریوی اجرا
تعیین مسیر گذار	وضعیت موجود دستگاه‌ها بر اساس چهار رکن اطلاعات عملکردی، پاسخ‌گویی، محیط توانمندساز و استفاده از اطلاعات ارزیابی و دامنه و سرعت اصلاحات متناسب با نتایج تعیین شود.	سازمان برنامه‌وبودجه با همکاری دستگاه‌های اجرایی مرتبط به هر بخش.	در صورت آمادگی محدود، اجرا در دستگاه‌ها و برنامه‌های منتخب ادامه یابد؛ در صورت احراز ظرفیت کافی، دامنه اصلاحات به‌تدریج گسترش پیدا کند.
تثبیت چارچوب برنامه‌محور	ساختار سه سطحی برنامه اجرایی، زیربرنامه و خروجی حفظ و ارتباط آن با احکام برنامه هفتم، طبقه‌بندی وظیفه‌ای، طبقه‌بندی اقتصادی و واحدهای مجری تکمیل شود.	سازمان برنامه‌وبودجه و دستگاه‌های اجرایی	اگر تغییرات طبقه‌بندی موجب بی‌ثباتی و کاهش قابلیت مقایسه شود، ابتدا ساختار موجود تثبیت و نارسایی‌ها به‌صورت مرحله‌ای اصلاح شود.

محوراقدام	اقدام پیشنهادی	مجری/نهاد مسئول	راهبرد/سناریوی اجرا
اصلاح اهداف و شاخص‌ها	اهداف و شاخص‌های عملکرد به تعدادی محدود، معنادار، نتیجه‌محور، قابل‌اندازه‌گیری و قابل‌مقایسه در طول زمان تقلیل یابد و از ایجاد اضافه‌بار اطلاعاتی جلوگیری شود.	سازمان برنامه‌وبودجه و دستگاه‌های اجرایی	در حوزه‌های دارای سنجه‌های معتبر، اهداف کمی دقیق‌تر تعیین شود؛ در حوزه‌های پیچیده و فرابخشی، از ترکیب سنجه‌ها و ارزیابی کیفی استفاده شود.
تضمین کیفیت داده‌ها	دستگاه‌ها، مسئول صحت اطلاعات تولیدی باشند و مرجع مرکزی تنظیم بودجه، از طریق دستورالعمل‌های مشترک، بررسی‌های کیفی و الگوهای استاندارد، قابلیت اتکا و سازگاری داده‌ها را کنترل کند.	سازمان برنامه‌وبودجه و دستگاه‌های اجرایی	در صورت پایین‌بودن کیفیت داده‌ها، اطلاعات صرفا برای یادگیری، شفافیت و اصلاح شاخص‌ها استفاده شود و پیوند تخصیصی آن تا احراز کیفیت به تعویق افتد.
یکپارچه‌سازی اطلاعات	اطلاعات مالی و عملکردی در سامانه‌ای یکپارچه ثبت، ردیابی و تحلیل و گزارش‌های متناسب با نیاز مدیران دست‌اندرکار، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، نهادهای نظارتی و عموم منتشر شود.	سازمان برنامه‌وبودجه و دستگاه‌های اجرایی	در صورت محدودیت زیرساخت، یکپارچه‌سازی از حوزه‌های سلامت و آموزش و برنامه‌های منتخب آغاز و پس از ارزیابی توسعه یابد.
استفاده در تخصیص و پرداخت	اطلاعات عملکردی به‌عنوان یکی از ورودی‌های تصمیم‌گیری درباره تخصیص و پرداخت اعتبارات به کار رود، اما از برقراری رابطه عمومی، مستقیم و خودکار میان یک شاخص و اعتبار اجتناب شود.	سازمان برنامه‌وبودجه و دستگاه‌های اجرایی	پیوند مستقیم فقط در خدمات محدود و دارای خروجی استاندارد، قابل‌اندازه‌گیری و قابل‌انتساب بررسی شود؛ در سایر برنامه‌ها، رابطه غیرمکانیکی و مبتنی‌بر ارزیابی برقرار باشد.
ارزیابی برنامه و بازنگری مخارج	نتایج ارزیابی‌های پیشینی و پسینی، حسابرسی عملکرد و بازنگری مخارج در تصمیمات مربوط به تداوم، اصلاح، حذف یا توسعه برنامه‌ها وارد شود.	سازمان برنامه‌وبودجه، دستگاه‌های اجرایی و دیوان محاسبات	در صورت محدودیت منابع تحلیلی، بازنگری‌های موضوعی و برنامه‌های منتخب در اولویت قرار گیرد؛ در صورت توسعه ظرفیت، بازنگری‌های جامع‌تر انجام شود.
تقویت پاسخ‌گویی	گزارش عملکرد با همان اهداف و شاخص‌های مندرج در بودجه تهیه و زمان ارائه آن با تقویم تهیه و بررسی بودجه هماهنگ شود.	دستگاه‌های اجرایی و سازمان برنامه‌وبودجه	در صورت عدم تحقق اهداف، دستگاه مسئول باید علل انحراف، مخاطرات و اقدامات اصلاحی را به‌صورت روشن گزارش کند.
نظارت پارلمانی	کمیسیون‌های تخصصی مجلس، اطلاعات عملکردی مرتبط با حوزه خود را همراه با اطلاعات مالی بررسی و از آن در جلسات نظارتی و بررسی بودجه استفاده کنند.	مجلس شورای اسلامی و کمیسیون‌های تخصصی	در صورت زیاد بودن حجم اطلاعات، سطوح گزارش‌دهی بنا بر سطح نیاز و تخصص تفکیک و اطلاعات محدود و مرتبط با تصمیمات کلان در اختیار ارکان مجلس شورای اسلامی قرار گیرد.
نظارت بر اجرای برنامه‌ها	نظارت از کنترل صرف هزینه و رعایت احکام مالی به بررسی تحقق برنامه‌ها، اهداف کمی و خروجی‌ها گسترش یابد.	دیوان محاسبات کشور	در مراحل ابتدایی، نظارت بر صحت گزارش‌ها و انطباق اطلاعات متمرکز باشد؛ با بلوغ نظام، ارزیابی اثربخشی و نتایج نیز تقویت شود.
ظرفیت‌سازی و اختیارات مدیریتی	آموزش مستمر، توسعه مهارت‌های تحلیلی و شناسایی دستگاه‌های پیشگام دنبال و افزایش اختیار مدیریتی با مسئولیت‌پذیری در قبال نتایج همراه شود.	سازمان برنامه‌وبودجه و دستگاه‌های اجرایی	به دستگاه‌های دارای داده معتبر و عملکرد مناسب، انعطاف مدیریتی بیشتری اعطا شود؛ دستگاه‌های کم‌ظرفیت ابتدا مشمول حمایت آموزشی و فنی قرار گیرند.
تثبیت حقوقی و نهادی	اصول، مسئولیت‌ها و الزامات پایدار نظام بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در ترتیبات حقوقی و نهادی تثبیت و جزئیات اجرایی از طریق دستورالعمل‌ها و الگوهای قابل اصلاح تنظیم شود	مجلس شورای اسلامی، دولت و سازمان برنامه‌وبودجه	در صورت تغییر حمایت سیاسی یا مدیریتی، چارچوب حقوقی مانع توقف اصلاحات شود؛ درعین‌حال، ترتیبات اجرایی امکان یادگیری و اصلاح تدریجی را حفظ کند.

مأخذ: همان.

در مجموع، به نظر می‌رسد راهبرد مناسب، نه گسترش شتاب‌زده و یک‌باره اصلاحات و نه محدود ماندن به درج صوری اطلاعات عملکردی در اسناد بودجه، بلکه استقرار تدریجی، مرحله‌ای و ظرفیت‌محور، با حفظ دستاوردهای پیشین و اصلاح مستمر نارسایی‌هاست. در این مسیر، ابتدا باید کیفیت اطلاعات، ثبات طبقه‌بندی برنامه‌ای، مسئولیت‌پذیری دستگاه‌ها و ظرفیت نظارتی تقویت شود و سپس استفاده از اطلاعات عملکردی در تخصیص منابع، پرداخت‌ها و تصمیمات مدیریتی توسعه یابد. معیار ارزیابی پیشرفت نیز نباید صرفاً تعداد برنامه‌ها، شاخص‌ها یا خروجی‌های ثبت‌شده باشد، بلکه باید میزان استفاده واقعی از اطلاعات معتبر در تصمیم‌گیری، نظارت، پاسخ‌گویی و بهبود کیفیت مخارج عمومی مورد توجه قرار گیرد.

۷. پیوست‌ها

جدول ۱ پیوست. ویژگی‌ها و نکات کلیدی رویه‌های حاکم بر بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد برخی کشورهای OECD [۴]

کشور	شرح نکات کلیدی	
استرالیا	رویکرد	بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد نمایشی: اطلاعات عملکردی به‌عنوان اطلاعات پیش‌زمینه برای اهداف پاسخ‌گویی و گفت‌وگو با قانونگذاران و شهروندان در مورد مسائل مرتبط با سیاست‌های عمومی و جهت‌گیری‌های دولت در نظر گرفته شده است. در این شرایط، اطلاعات عملکردی نقش مهمی در تصمیم‌گیری‌ها در مورد تخصیص اعتبارات ایفا نمی‌کند و اصولا برای چنین هدفی استفاده نمی‌شود.
	اهداف اصلی	▪ بهبود پاسخ‌گویی در استفاده از منابع، ▪ بهبود شفافیت ورودی‌ها (اهداف)، ▪ بهبود شفافیت خروجی‌ها (نتایج)، ▪ بهبود توانایی پارلمان برای درک و مشارکت در مباحث و مسائل بودجه، ▪ ارتقای فرهنگ توجه به عملکرد در بخش عمومی.
	ارتباط با برنامه (بودجه‌ریزی مبتنی‌بر برنامه)[1]	▪ بودجه‌ریزی مرتبط با برنامه انجام می‌شود، اما فقط برای اهداف اطلاعاتی.[2] بنابراین به بودجه براساس یک برنامه رأی داده نمی‌شود.
	نقش پارلمان	▪ استفاده از اطلاعات عملکردی برای ایجاد مسئولیت‌پذیری وزارتخانه‌ها (مانند برگزاری جلسات مشترک)، ▪ همکاری کمیته‌های بخشی با وزارتخانه‌ها و آژانس‌های مربوطه.
	اسناد بودجه	▪ اسناد بودجه سالیانه (سند اصلی)
	ارتباط اطلاعات عملکردی با سایر برنامه‌ها	▪ برنامه‌ها یا راهبردهای اداره یا وزارتخانه
	نحوه استفاده از اطلاعات عملکردی	▪ از اطلاعات عملکردی برای تصمیمات مدیریتی استفاده می‌شود.
	چالش‌ها	▪ فقدان دانش یا تخصص فنی مرتبط

1. Programme Budgeting
2. Information Purposes

کشور		شرح نکات کلیدی
اتریش	رویکرد	▪ بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد نمایشی: اطلاعات عملکردی به‌عنوان اطلاعات پیش‌زمینه برای اهداف پاسخ‌گویی و گفت‌وگو با قانونگذاران و شهروندان در مورد مسائل مرتبط با سیاست‌های عمومی و جهت‌گیری‌های دولت در نظر گرفته شده است. در این شرایط، اطلاعات عملکردی نقش مهمی در تصمیم‌گیری‌ها در مورد تخصیص اعتبارات ایفا نمی‌کند و اصولا برای چنین هدفی استفاده نمی‌شود.
	اهداف اصلی	▪ بهبود شفافیت ورودی‌ها (اهداف)، ▪ بهبود شفافیت خروجی‌ها (نتایج)، ▪ بهبود توانایی پارلمان برای درک و مشارکت در مباحث و مسائل بودجه، ▪ ارتقای فرهنگ توجه به عملکرد در بخش عمومی، ▪ ارتقای یکپارچگی و هماهنگی[1] بودجه.
	ارتباط با برنامه (بودجه‌ریزی مبتنی‌بر برنامه)	–
	نقش پارلمان	▪ استفاده از اطلاعات عملکردی برای افزایش آگاهی در مورد تخصیص منابع، ▪ استفاده از اطلاعات عملکردی برای ایجاد مسئولیت‌پذیری وزارتخانه‌ها (مانند برگزاری جلسات مشترک)، ▪ نظارت بر اجرا و دستیابی به اهداف، ▪ ایجاد ارتباط با ذی‌نفعان برای بهبود اطلاعات مرتبط با عملکرد در بودجه.
	اسناد بودجه	▪ اسناد بودجه سالیانه (سند اصلی)، ▪ اسناد برنامه‌ریزی بودجه چند سالیانه.
	ارتباط اطلاعات عملکردی با سایر برنامه‌ها	▪ اولویت‌های دولت، ▪ راهبرد ملی، ▪ برنامه‌ها یا راهبردهای وزارتخانه‌ها، ▪ معیارهای بین‌المللی یا برنامه‌های مشابه.
	نحوه استفاده از اطلاعات عملکردی	▪ از اطلاعات عملکردی برای ایجاد آگاهی در مورد نحوه تخصیص منابع سالیانه و برنامه‌ریزی برای بودجه چندساله استفاده می‌شود.
	چالش‌ها	▪ اولویت بالایی برای دولت و / یا پارلمان ندارد، ▪ فقدان منابع (مانند زمان و کارکنان)، ▪ اهداف نامشخص (سیاست/ برنامه)، ▪ ضعف اطلاعات و داده‌های ضعیف در مورد عملکرد، ▪ فقدان فرهنگ توجه به عملکرد.

1. Integration and Coordination

کشور		شرح نکات کلیدی
بلژیک	رویکرد	▪ بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد نمایشی: اطلاعات عملکردی به‌عنوان اطلاعات پیش‌زمینه برای اهداف پاسخ‌گویی و گفت‌وگو با قانونگذاران و شهروندان در مورد مسائل مرتبط با سیاست‌های عمومی و جهت‌گیری‌های دولت در نظر گرفته شده است. در این شرایط اطلاعات عملکردی، نقش مهمی در تصمیم‌گیری‌ها در مورد تخصیص اعتبارات ایفا نمی‌کند و اصولا برای چنین هدفی استفاده نمی‌شود.
	اهداف اصلی	▪ بهبود شفافیت ورودی‌ها (اهداف)
	ارتباط با برنامه (بودجه‌ریزی مبتنی‌بر برنامه)	▪ بودجه‌ریزی مبتنی‌بر برنامه انجام می‌شود و بودجه براساس یک برنامه توسط قوه مقننه تصویب می‌شود.
	نقش پارلمان	▪ استفاده از اطلاعات عملکردی برای کسب آگاهی در مورد نحوه تخصیص منابع
	اسناد بودجه	▪ اسناد بودجه سالیانه (پیوست‌ها)
	ارتباط اطلاعات عملکردی با سایر برنامه‌ها	▪ برنامه‌ها یا راهبردهای وزارتخانه‌ها
	نحوه استفاده از اطلاعات عملکردی	▪ اطلاعات عملکردی برای تصمیمات استفاده نمی‌شود.
	چالش‌ها	▪ اولویت بالایی برای دولت و / یا پارلمان ندارد، ▪ فقدان تأثیر بر تصمیمات بودجه، ▪ نامشخص بودن اهداف سیاست / برنامه نامشخص، ▪ فقدان اطلاعات یا داده‌های عملکرد، ▪ فقدان فرهنگ توجه به عملکرد.
کانادا	رویکرد	▪ بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد مدیریتی: استفاده نظام‌مند از اطلاعات عملکردی در فرایند بودجه به‌عنوان ابزاری برای مدیریت عملکرد و پاسخ‌گویی در سطح سازمانی و مدیریتی، به‌جای ابزار تخصیص منابع.
	اهداف اصلی	▪ بهبود پاسخ‌گویی در استفاده از منابع، ▪ بهبود شفافیت ورودی‌ها (اهداف)، ▪ بهبود شفافیت خروجی‌ها (نتایج)، ▪ بهبود عملکرد کلی سیاست‌های عمومی، ▪ ارتقای فرهنگ توجه به عملکرد در بخش عمومی.
	ارتباط با برنامه (بودجه‌ریزی مبتنی‌بر برنامه)	▪ بودجه‌ریزی مبتنی‌بر برنامه انجام می‌شود، اما فقط برای اهداف اطلاعاتی. ▪ رأی به بودجه براساس یک برنامه انجام نمی‌شود.

کشور		شرح نکات کلیدی
	نقش پارلمان	▪ استفاده از اطلاعات عملکردی برای ایجاد آگاهی در مورد تخصیص منابع، ▪ استفاده از اطلاعات عملکردی برای ایجاد مسئولیت‌پذیری در وزارتخانه‌ها (مانند برگزاری جلسات مشترک)، ▪ نظارت بر اجرای اهداف عملکرد، ▪ ایجاد زمینه ورود ذی‌نفعان برای بهبود اطلاعات عملکردی در بودجه، ▪ ایجاد ارتباط کمیته‌های بخشی با وزارتخانه‌ها و آژانس‌های مربوطه.
	اسناد بودجه	▪ اسناد بودجه سالیانه (سند اصلی)، ▪ اسناد بودجه سالیانه (پیوست‌ها)، ▪ اسناد برنامه‌ریزی بودجه چند سالانه، ▪ برنامه‌های اداری.
	ارتباط اطلاعات عملکردی با سایر برنامه‌ها	▪ اولویت‌های دولت، ▪ راهبرد ملی، ▪ برنامه‌ها یا راهبردهای وزارتخانه‌ها، ▪ معیارهای بین‌المللی یا برنامه‌های مشابه.
	نحوه استفاده از اطلاعات عملکردی	▪ اطلاعات عملکردی برای اطلاع‌رسانی در مورد تخصیص منابع سالیانه، برنامه‌ریزی بودجه چندساله و تصمیمات مدیریتی استفاده می‌شود.
	چالش‌ها	▪ فقدان دانش یا تخصص فنی مرتبط، ▪ فقدان آموزش کارکنان، ▪ اطلاعات یا داده‌های ضعیف عملکرد کیفی، ▪ فقدان فرهنگ توجه به عملکرد، ▪ سیستم‌های نامناسب ICT.
شیلی	رویکرد	▪ بودجه‌ریزی آگاه از عملکرد: اطلاعات عملکردی نقش مهمی در تصمیمات مرتبط با مخارج ایفا می‌کند. بااین‌حال، منابع یا به عملکرد آتی پیشنهادی یا به‌صورت غیرمستقیم به عملکرد مرتبط است. در این شرایط، ارتباط خودکاری بین سطوح عملکرد و بودجه وجود ندارد. وزن‌دهی به اطلاعات عملکردی به شرایط خاصی بستگی دارد.
	اهداف اصلی	▪ بهبود پاسخ‌گویی در استفاده از منابع، ▪ بهبود شفافیت ورودی‌ها (اهداف)، ▪ بهبود تخصیص منابع، ▪ بهبود عملکرد کلی سیاست‌های عمومی، ▪ ارتقای فرهنگ توجه به عملکرد در بخش عمومی.
	ارتباط با برنامه (بودجه‌ریزی مبتنی‌بر برنامه)	▪ بودجه‌ریزی مبتنی‌بر برنامه انجام می‌شود، اما فقط برای اهداف اطلاعاتی. ▪ رأی به بودجه براساس یک برنامه انجام نمی‌شود.

کشور		شرح نکات کلیدی
	نقش پارلمان	▪استفاده از اطلاعات عملکردی برای ایجاد مسئولیت‌پذیری وزارتخانه‌ها (مانند برگزاری جلسات مشترک)، ▪نظارت بر اجرای اهداف عملکرد.
	اسناد بودجه	▪اسناد بودجه سالیانه (سند اصلی) ▪اسناد بودجه سالیانه (پیوست‌ها).
	ارتباط اطلاعات عملکردی با سایر برنامه‌ها	▪برنامه‌ها یا راهبردهای وزارتخانه‌ها
	نحوه استفاده از اطلاعات عملکردی	▪اطلاعات عملکردی برای ایجاد آگاهی در مورد نحوه تخصیص منابع سالیانه و تصمیمات مدیریتی استفاده می‌شود.
	چالش‌ها	▪فقدان منابع (مانند زمان و کارکنان)، ▪فقدان آموزش کارکنان، ▪فقدان بودجه‌بندی برنامه، ▪اطلاعات یا داده‌های عملکرد ضعیف، ▪گیمینگ.
دانمارک	رویکرد	▪ بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد نمایشی: اطلاعات عملکردی به‌عنوان اطلاعات پیش‌زمینه برای اهداف پاسخ‌گویی و گفت‌وگو با قانونگذاران و شهروندان در مورد مسائل مرتبط با سیاست‌های عمومی و جهت‌گیری‌های دولت در نظر گرفته شده است. در این شرایط اطلاعات عملکردی، نقش مهمی در تصمیم‌گیری‌ها در مورد تخصیص اعتبارات ایفا نمی‌کند و اصولا برای چنین هدفی استفاده نمی‌شود.
	اهداف اصلی	▪ بهبود شفافیت ورودی‌ها (اهداف)، ▪ بهبود شفافیت خروجی‌ها (نتایج)، ▪ بهبود تخصیص منابع، ▪ بهبود عملکرد کلی سیاست‌های عمومی، ▪ تسهیل نظارت بر اثربخشی یا تأثیر هزینه‌ها.
	ارتباط با برنامه (بودجه‌ریزی مبتنی‌بر برنامه)	▪ بودجه‌ریزی مبتنی‌بر برنامه اجرا نمی‌شود.
	نقش پارلمان	–
	اسناد بودجه	–
	ارتباط اطلاعات عملکردی با سایر برنامه‌ها	▪ برنامه‌ها یا راهبردهای وزارتخانه‌ها
	نحوه استفاده از اطلاعات عملکردی	▪ اطلاعات عملکردی برای تصمیم‌گیری استفاده نمی‌شود.
	چالش‌ها	▪ فقدان اطلاعات یا داده‌های عملکرد، ▪ گیمینگ.

کشور	شرح نکات کلیدی	
استونی	رویکرد	▪ بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد مدیریتی: استفاده نظام‌مند از اطلاعات عملکردی در فرایند بودجه به‌عنوان ابزاری برای مدیریت عملکرد و پاسخ‌گویی در سطح سازمانی و مدیریتی، به‌جای ابزار تخصیص منابع.
	اهداف اصلی	▪ بهبود شفافیت ورودی‌ها (اهداف)، ▪ بهبود شفافیت خروجی‌ها (نتایج)، ▪ بهبود تخصیص منابع، ▪ بهبود توانایی پارلمان برای درک و مشارکت در مباحث و مسائل بودجه، ▪ ارتقای فرهنگ توجه به عملکرد در بخش عمومی.
	ارتباط با برنامه (بودجه‌ریزی مبتنی‌بر برنامه)	▪ بودجه‌بندی برنامه‌ای انجام می‌شود و بودجه براساس برنامه توسط قوه مقننه تصویب می‌شود.
	نقش پارلمان	▪ نظارت بر اجرای اهداف عملکرد
	اسناد بودجه	▪ اسناد بودجه سالیانه (سند اصلی)، ▪ اسناد بودجه سالیانه (پیوست‌ها)، ▪ اسناد برنامه‌ریزی بودجه چند سالانه.
	ارتباط اطلاعات عملکردی با سایر برنامه‌ها	▪ اولویت‌های دولت، ▪ راهبرد ملی، ▪ برنامه‌ها یا راهبردهای وزارتخانه‌ها، ▪ معیارهای بین‌المللی یا برنامه‌های مشابه.
	نحوه استفاده از اطلاعات عملکردی	▪ اطلاعات عملکردی برای اطلاع‌رسانی در مورد تخصیص منابع سالیانه و برنامه‌ریزی بودجه چندساله استفاده می‌شود.
	چالش‌ها	▪ اولویت بالایی برای دولت و / یا پارلمان ندارد، ▪ فقدان آموزش کارکنان، ▪ اطلاعات یا داده‌های ضعیف عملکرد کیفی، ▪ اضافه‌بار اطلاعات، ▪ فقدان فرهنگ توجه به عملکرد.

کشور	شرح نکات کلیدی	
فنلاند	رویکرد	▪ بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد مدیریتی: استفاده نظام‌مند از اطلاعات عملکردی در فرایند بودجه به‌عنوان ابزاری برای مدیریت عملکرد و پاسخ‌گویی در سطح سازمانی و مدیریتی، به‌جای ابزار تخصیص منابع.
	اهداف اصلی	▪ بهبود پاسخ‌گویی در استفاده از منابع، ▪ بهبود شفافیت ورودی‌ها (اهداف)، ▪ بهبود شفافیت خروجی‌ها (نتایج)، ▪ بهبود تخصیص منابع، ▪ بهبود توانایی پارلمان برای درک و مشارکت در مباحث و مسائل مرتبط با بودجه.
	ارتباط با برنامه (بودجه‌ریزی مبتنی‌بر برنامه)	▪ بودجه‌ریزی مبتنی‌بر برنامه اجرا نمی‌شود.
	نقش پارلمان	▪ استفاده از اطلاعات عملکردی برای ایجاد آگاهی و اطلاع‌رسانی نحوه تخصیص منابع، ▪ نظارت بر اجرای اهداف عملکرد.
	اسناد بودجه	▪ اسناد بودجه سالیانه (سند اصلی)
	ارتباط اطلاعات عملکردی با سایر برنامه‌ها	▪ اولویت‌های دولت، ▪ برنامه‌ها یا راهبردهای وزارتخانه‌ها.
	نحوه استفاده از اطلاعات عملکردی	▪ اطلاعات عملکردی برای اطلاع‌رسانی در مورد تخصیص منابع سالیانه و برنامه‌ریزی بودجه چندساله استفاده می‌شود.
	چالش‌ها	▪ اولویت بالایی برای دولت و / یا پارلمان ندارد، ▪ فقدان منابع (مانند زمان، کارکنان)، ▪ فقدان تأثیر بر تصمیمات بودجه‌ای، ▪ سیستم‌های نامناسب ICT.

کشور	شرح نکات کلیدی	
فرانسه	رویکرد	▪ بودجه‌ریزی آگاه از عملکرد: اطلاعات عملکردی نقش مهمی در تصمیمات مرتبط با مخارج ایفا می‌کند. بااین‌حال، منابع یا به عملکرد آتی پیشنهادی یا به‌صورت غیرمستقیم به عملکرد مرتبط است. در این شرایط، ارتباط خودکاری بین سطوح عملکرد و بودجه وجود ندارد. وزن‌دهی به اطلاعات عملکردی به شرایط خاصی بستگی دارد.
	اهداف اصلی	▪ بهبود پاسخ‌گویی در استفاده از منابع، ▪ بهبود شفافیت ورودی‌ها (اهداف)، ▪ بهبود شفافیت خروجی‌ها (نتایج)، ▪ بهبود تخصیص منابع، ▪ بهبود توانایی پارلمان برای درک و مشارکت در مباحث و مسائل بودجه.
	ارتباط با برنامه (بودجه‌ریزی مبتنی‌بر برنامه)	▪ بودجه‌ریزی مبتنی‌بر برنامه انجام می‌شود و بودجه براساس یک برنامه توسط قوه مقننه به تصویب می‌رسد.
	نقش پارلمان	▪ استفاده از اطلاعات عملکردی برای اطلاع‌رسانی نسبت به نحوه تخصیص منابع، ▪ استفاده از اطلاعات عملکردی برای ایجاد مسئولیت‌پذیری وزارتخانه‌ها (مانند برگزاری جلسات مشترک)، ▪ نظارت بر اجرای اهداف عملکرد، ▪ همراه شدن با ذی‌نفعان برای بهبود اطلاعات عملکردی در بودجه.
	اسناد بودجه	▪ اسناد بودجه سالیانه (پیوست‌ها)
	ارتباط اطلاعات عملکردی با سایر برنامه‌ها	▪ اولویت‌های دولت، ▪ راهبرد ملی، ▪ برنامه‌ها یا راهبردهای وزارتخانه‌ها، ▪ معیارهای بین‌المللی یا برنامه‌های مشابه.
	نحوه استفاده از اطلاعات عملکردی	▪ اطلاعات عملکردی برای ایجاد آگاهی درباره نحوه تخصیص منابع سالیانه استفاده می‌شود.
	چالش‌ها	▪ عدم تأثیر بر تصمیمات بودجه، ▪ اضافه‌بار اطلاعات.

کشور		شرح نکات کلیدی
آلمان	رویکرد	▪ بودجه‌ریزی آگاه از عملکرد: اطلاعات عملکردی در تصمیمات مربوط به هزینه‌ها نقش دارند. بااین‌حال، منابع یا به عملکرد پیشنهادی آینده یا به نتایج عملکرد به‌صورت غیرمستقیم مرتبط هستند. هیچ ارتباط خودکاری بین عملکرد و سطوح بودجه وجود ندارد. وزنی که به اطلاعات عملکردی داده می‌شود به شرایط خاص بستگی دارد.
	اهداف اصلی	▪ بهبود تخصیص و اولویت‌بندی منابع، ▪ بهبود عملکرد کلی سیاست‌های عمومی.
	ارتباط با برنامه (بودجه‌ریزی مبتنی‌بر برنامه)	▪ بودجه‌ریزی مبتنی‌بر برنامه اجرا نمی‌شود.
	نقش پارلمان	▪ از اطلاعات عملکردی برای اطلاع‌رسانی در مورد تخصیص منابع استفاده می‌کند، ▪ از اطلاعات عملکردی برای پاسخ‌گو نگه داشتن وزارتخانه‌ها استفاده می‌کند (برای مثال از طریق برگزاری جلسات مشترک).
	اسناد بودجه	–
	ارتباط اطلاعات عملکردی با سایر برنامه‌ها	▪ اولویت‌های دولت، ▪ راهبرد ملی، ▪ برنامه‌ها یا راهبردهای وزارتخانه/سازمان مربوطه.
	نحوه استفاده از اطلاعات عملکردی	▪ اطلاعات عملکردی در تصمیمات مدیریتی استفاده می‌شود.
	چالش‌ها	▪ فقدان آموزش برای کارکنان، ▪ فقدان همکاری در سراسر دولت، ▪ فقدان اطلاعات/داده‌های عملکرد، ▪ فقدان فرهنگ توجه به عملکرد در بخش دولتی، ▪ سیستم‌های نامناسب فناوری اطلاعات و ارتباطات.

کشور	شرح نکات کلیدی	
یونان	رویکرد	▪ بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد نمایشی: اطلاعات عملکردی به‌عنوان اطلاعات زمینه‌ای برای اهداف پاسخ‌گویی و گفت‌وگو با قانونگذاران و شهروندان در مورد مسائل مربوط به سیاست‌های عمومی و جهت‌گیری دولت گنجانده شده است. اطلاعات عملکردی نقش مهمی در تصمیم‌گیری در مورد تخصیص‌ها ایفا نمی‌کند و قرار هم نیست که چنین نقشی داشته باشد.
	اهداف اصلی	▪ بهبود پاسخ‌گویی در استفاده از منابع، ▪ بهبود شفافیت ورودی‌ها (اهداف)، ▪ بهبود شفافیت خروجی‌ها (نتایج) ، ▪ بهبود تخصیص و اولویت‌بندی منابع.
	ارتباط با برنامه (بودجه‌ریزی مبتنی‌بر برنامه)	▪ بودجه‌ریزی مبتنی‌بر برنامه انجام می‌شود، اما فقط برای اهداف اطلاعاتی. رای به بودجه براساس برنامه انجام نمی‌شود.
	نقش پارلمان	–
	اسناد بودجه	▪ اسناد بودجه سالیانه (ضمیمه‌ها)
	ارتباط اطلاعات عملکردی با سایر برنامه‌ها	▪ اولویت‌های دولت، ▪ برنامه‌ها یا راهبردهای وزارتخانه/سازمان مربوطه.
	نحوه استفاده از اطلاعات عملکردی	▪ درحال‌حاضر از اطلاعات عملکردی برای تصمیم‌گیری استفاده نمی‌شود.
	چالش‌ها	▪ کمبود منابع (مثلا زمان و کارکنان)، ▪ سیستم‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات نامناسب.

کشور		شرح نکات کلیدی
ایسلند	رویکرد	▪ بودجه‌ریزی آگاه از عملکرد: اطلاعات عملکردی در تصمیمات مربوط به هزینه‌ها نقش دارند. بااین‌حال، منابع یا به عملکرد پیشنهادی آینده یا به نتایج عملکرد به‌صورت غیرمستقیم مرتبط هستند. هیچ ارتباط خودکاری بین عملکرد و سطوح بودجه وجود ندارد. وزنی که به اطلاعات عملکردی داده می‌شود به شرایط خاص بستگی دارد.
	اهداف اصلی	▪ بهبود شفافیت ورودی‌ها (اهداف)، ▪ بهبود تخصیص و اولویت‌بندی منابع، ▪ بهبود توانایی پارلمان در درک و مشارکت در مباحث و مسائل بودجه، ▪ بهبود عملکرد کلی سیاست‌های عمومی، ▪ تسهیل نظارت بر اثربخشی/تأثیر هزینه‌ها.
	ارتباط با برنامه (بودجه‌ریزی مبتنی‌بر برنامه)	▪ بودجه‌ریزی مبتنی‌بر برنامه انجام می‌شود و بودجه براساس برنامه توسط قوه مقننه تصویب می‌شود.
	نقش پارلمان	▪ استفاده از اطلاعات عملکردی برای اطلاع‌رسانی در مورد نحوه تخصیص منابع، ▪ نظارت بر اجرای اهداف عملکرد.
	اسناد بودجه	▪ اسناد بودجه سالیانه (سند اصلی) ، ▪ اسناد برنامه‌ریزی بودجه چندساله.
	ارتباط اطلاعات عملکردی با سایر برنامه‌ها	▪ اولویت‌های دولت، ▪ برنامه‌ها یا راهبردهای وزارتخانه/سازمان مربوطه.
	نحوه استفاده از اطلاعات عملکردی	▪ اطلاعات عملکردی برای اطلاع‌رسانی در مورد تخصیص منابع سالیانه و برنامه‌ریزی بودجه چندساله استفاده می‌شود.
	چالش‌ها	▪ کمبود منابع (مثلا زمان و کارکنان)، ▪ کمبود دانش یا تخصص فنی مرتبط، ▪ عدم تأثیر بر تصمیمات بودجه‌ای، ▪ کمبود اطلاعات/داده‌های عملکرد، ▪ کمبود فرهنگ توجه به عملکرد در بخش دولتی.

کشور		شرح نکات کلیدی
کره جنوبی	رویکرد	▪ بودجه‌ریزی آگاه از عملکرد: اطلاعات عملکردی در تصمیمات مربوط به هزینه‌ها نقش دارند. بااین‌حال، منابع یا به عملکرد پیشنهادی آینده یا به نتایج عملکرد به‌صورت غیرمستقیم مرتبط هستند. هیچ ارتباط خودکاری بین عملکرد و سطوح بودجه وجود ندارد. وزنی که به اطلاعات عملکردی داده می‌شود به شرایط خاص بستگی دارد.
	اهداف اصلی	▪ بهبود پاسخ‌گویی در استفاده از منابع، ▪ بهبود شفافیت ورودی‌ها (اهداف)، ▪ بهبود شفافیت خروجی‌ها (نتایج)، ▪ بهبود تخصیص و اولویت‌بندی منابع، ▪ ترویج فرهنگ توجه به عملکرد در بخش دولتی.
	ارتباط با برنامه (بودجه‌ریزی مبتنی‌بر برنامه)	▪ بودجه‌زیری مبتنی‌بر برنامه انجام می‌شود، اما فقط برای اهداف اطلاعاتی، ▪ رأی‌گیری در مورد بودجه براساس برنامه انجام نمی‌شود.
	نقش پارلمان	▪ استفاده از اطلاعات عملکردی برای اطلاع‌رسانی در مورد تخصیص منابع، ▪ استفاده از اطلاعات عملکردی برای پاسخ‌گو نگه داشتن وزارتخانه‌ها (برای مثال برگزاری جلسات مشترک)، ▪ تعامل با ذی‌نفعان برای بهبود اطلاعات عملکردی در بودجه، ▪ تعامل کمیته‌های بخشی با وزارتخانه‌ها/سازمان‌های مرتبط.
	اسناد بودجه	▪ طرح‌های اداری
	ارتباط اطلاعات عملکردی با سایر برنامه‌ها	▪ اولویت‌های دولت، ▪ راهبرد ملی، ▪ برنامه‌ها یا راهبردهای وزارتخانه/سازمان مربوطه، ▪ معیارهای بین‌المللی یا برنامه‌های مشابه.
	نحوه استفاده از اطلاعات عملکردی	▪ اطلاعات عملکردی برای اطلاع‌رسانی در مورد تخصیص منابع سالیانه و تصمیمات مدیریتی استفاده می‌شود.
	چالش‌ها	▪ عدم همکاری در کل مجموعه دولت، ▪ اطلاعات عملکردی ارائه شده مرتبط با تصمیم‌گیری نیست، ▪ اطلاعات بیش از حد، ▪ گیمینگ.

کشور	شرح نکات کلیدی	
لتونی	رویکرد	▪ بودجه‌ریزی آگاه از عملکرد: اطلاعات عملکردی در تصمیمات مربوط به هزینه‌ها نقش دارند. بااین‌حال، منابع یا به عملکرد پیشنهادی آینده یا به نتایج عملکرد به‌صورت غیرمستقیم مرتبط هستند. هیچ ارتباط خودکاری بین عملکرد و سطوح بودجه وجود ندارد. وزنی که به اطلاعات عملکردی داده می‌شود به شرایط خاص بستگی دارد.
	اهداف اصلی	▪ بهبود پاسخ‌گویی در استفاده از منابع، ▪ بهبود شفافیت ورودی‌ها (اهداف)، ▪ بهبود شفافیت خروجی‌ها (نتایج)، ▪ بهبود عملکرد کلی سیاست‌های عمومی، ▪ تسهیل نظارت بر اثربخشی/تأثیر هزینه‌ها.
	ارتباط با برنامه (بودجه‌ریزی مبتنی‌بر برنامه)	▪ بودجه‌ریزی مبتنی‌بر برنامه انجام می‌شود و بودجه بر اساس برنامه توسط قوه مقننه تصویب می‌شود.
	نقش پارلمان	–
	اسناد بودجه	▪ اسناد بودجه سالیانه (ضمیمه‌ها)
	ارتباط اطلاعات عملکردی با سایر برنامه‌ها	▪ اولویت‌های دولت، ▪ راهبرد ملی، ▪ برنامه‌ها یا راهبردهای وزارتخانه/سازمان مربوطه، ▪ معیارهای بین‌المللی یا برنامه‌های مشابه.
	نحوه استفاده از اطلاعات عملکردی	▪ اطلاعات عملکردی برای اطلاع‌رسانی در مورد تخصیص منابع سالیانه، برنامه‌ریزی بودجه چندساله و تصمیمات مدیریتی استفاده می‌شود.
	چالش‌ها	▪ برای دولت و/یا مجلس اولویت بالایی ندارد، ▪ کمبود منابع (مثلا زمان و کارکنان)، ▪ عدم تأثیر بر تصمیمات بودجه، ▪ اطلاعات/داده‌های عملکرد باکیفیت پایین.

کشور		شرح نکات کلیدی
مکزیک	رویکرد	▪ بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد مدیریتی: استفاده نظام‌مند از اطلاعات عملکردی در فرایند بودجه به‌عنوان ابزاری برای مدیریت عملکرد و پاسخ‌گویی در سطح سازمانی و مدیریتی، به‌جای ابزار تخصیص منابع.
	اهداف اصلی	▪ بهبود پاسخ‌گویی در استفاده از منابع، ▪ بهبود شفافیت خروجی‌ها (نتایج)، ▪ بهبود تخصیص و اولویت‌بندی منابع، ▪ بهبود عملکرد کلی سیاست‌های عمومی، ▪ تسهیل نظارت بر اثربخشی/تأثیر هزینه‌ها.
	ارتباط با برنامه (بودجه‌ریزی مبتنی‌بر برنامه)	▪ بودجه‌ریزی مبتنی‌بر برنامه انجام می‌شود و بودجه براساس برنامه توسط قوه مقننه تصویب می‌شود.
	نقش پارلمان	▪ از اطلاعات عملکردی برای اطلاع‌رسانی در مورد تخصیص منابع استفاده می‌شود. ▪ از اطلاعات عملکردی برای پاسخ‌گو نگه داشتن وزارتخانه‌ها استفاده می‌شود (برای مثال برگزاری جلسات مشترک).
	اسناد بودجه	▪ اسناد بودجه سالیانه (ضمیمه‌ها)، ▪ اسناد برنامه‌ریزی بودجه چندساله.
	ارتباط اطلاعات عملکردی با سایر برنامه‌ها	▪ اولویت‌های دولت، ▪ راهبرد ملی، ▪ برنامه‌ها یا راهبردهای وزارتخانه/سازمان مربوطه، ▪ معیارهای بین‌المللی یا برنامه‌های مشابه.
	نحوه استفاده از اطلاعات عملکردی	▪ اطلاعات عملکردی برای اطلاع‌رسانی در مورد تخصیص منابع سالیانه و تصمیمات مدیریتی استفاده می‌شود.
	چالش‌ها	▪ عدم تأثیر بر تصمیمات بودجه‌ای، ▪ اضافه‌بار اطلاعاتی، ▪ سیستم نامناسب فناوری اطلاعات و ارتباطات.

کشور		شرح نکات کلیدی
نیوزیلند	رویکرد	▪ بودجه‌ریزی آگاه از عملکرد: اطلاعات عملکردی در تصمیمات مربوط به هزینه‌ها نقش دارند. بااین‌حال، منابع یا به عملکرد پیشنهادی آینده یا به نتایج عملکرد به‌صورت غیرمستقیم مرتبط هستند. هیچ ارتباط خودکاری بین عملکرد و سطوح بودجه وجود ندارد. وزنی که به اطلاعات عملکردی داده می‌شود به شرایط خاص بستگی دارد.
	اهداف اصلی	▪ بهبود پاسخ‌گویی در استفاده از منابع، ▪ بهبود شفافیت ورودی‌ها (اهداف)، ▪ بهبود شفافیت خروجی‌ها (نتایج)، ▪ بهبود تخصیص و اولویت‌بندی منابع، ▪ بهبود توانایی پارلمان در درک و مشارکت در مباحث و مسائل بودجه.
	ارتباط با برنامه (بودجه‌ریزی مبتنی‌بر برنامه)	▪ بودجه‌بریزی مبتنی‌بر برنامه انجام می‌شود و بودجه براساس برنامه توسط قوه مقننه تصویب می‌شود.
	نقش پارلمان	▪ از اطلاعات عملکردی برای پاسخ‌گو نگه داشتن وزارتخانه‌ها استفاده می‌کند (برای مثال با برگزاری جلسات مشترک)، ▪ کمیته‌های بخشی با وزارتخانه‌ها/سازمان‌های مربوطه تعامل دارند.
	اسناد بودجه	▪ اسناد بودجه سالیانه (سند اصلی)، ▪ اسناد بودجه سالیانه (ضمیمه‌ها).
	ارتباط اطلاعات عملکردی با سایر برنامه‌ها	▪ اولویت‌های دولت، ▪ برنامه‌ها یا استراتژی‌های وزارتخانه/سازمان مربوطه.
	نحوه استفاده از اطلاعات عملکردی	▪ اطلاعات عملکردی برای اطلاع‌رسانی در مورد تخصیص منابع سالیانه و تصمیمات مدیریتی استفاده می‌شود.
	چالش‌ها	▪ کمبود منابع (مثلا زمان و کارکنان)، ▪ کمبود دانش یا تخصص فنی مرتبط، ▪ اطلاعات/داده‌های عملکرد بی‌کیفیت، ▪ کمبود اطلاعات/داده‌های عملکرد.

کشور	شرح نکات کلیدی	
نروژ	رویکرد	▪ بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد مدیریتی: استفاده نظام‌مند از اطلاعات عملکردی در فرایند بودجه به‌عنوان ابزاری برای مدیریت عملکرد و پاسخ‌گویی در سطح سازمانی و مدیریتی، به‌جای ابزار تخصیص منابع.
	اهداف اصلی	▪ بهبود پاسخ‌گویی در استفاده از منابع، ▪ بهبود شفافیت ورودی‌ها (اهداف)، ▪ بهبود شفافیت خروجی‌ها (نتایج)، ▪ بهبود توانایی پارلمان در درک و مشارکت در مباحث و مسائل بودجه، ▪ بهبود عملکرد کلی سیاست‌های عمومی.
	ارتباط با برنامه (بودجه‌ریزی مبتنی‌بر برنامه)	▪ بودجه‌ریزی مبتنی‌بر برنامه انجام می‌شود، اما فقط برای اهداف اطلاعاتی، ▪ بودجه براساس برنامه رأی‌گیری نمی‌شود.
	نقش پارلمان	▪ بر اجرای اهداف عملکردی نظارت می‌کند، ▪ تعامل کمیته‌های بخشی با وزارتخانه‌ها/سازمان‌های مربوطه.
	اسناد بودجه	▪ اسناد بودجه سالیانه (بدنه اصلی)
	ارتباط اطلاعات عملکردی با سایر برنامه‌ها	▪ برنامه‌ها یا راهبردهای وزارتخانه/سازمان مربوطه
	نحوه استفاده از اطلاعات عملکردی	▪ اطلاعات عملکردی در تصمیمات مدیریتی استفاده می‌شود.
	چالش‌ها	▪ فقدان دانش یا تخصص فنی مرتبط، ▪ اهداف نامشخص سیاست‌ها/برنامه‌ها، ▪ فقدان فرهنگ توجه به عملکرد در بخش دولتی.

کشور		شرح نکات کلیدی
سوئد	رویکرد	▪ بودجه‌ریزی آگاه از عملکرد: اطلاعات عملکردی در تصمیمات مربوط به هزینه‌ها نقش دارند. بااین‌حال، منابع یا به عملکرد پیشنهادی آینده یا به نتایج عملکرد به‌صورت غیرمستقیم مرتبط هستند. هیچ ارتباط خودکاری بین عملکرد و سطوح بودجه وجود ندارد. وزنی که به اطلاعات عملکردی داده می‌شود به شرایط خاص بستگی دارد.
	اهداف اصلی	▪ بهبود پاسخ‌گویی در استفاده از منابع، ▪ بهبود شفافیت ورودی‌ها (اهداف)، ▪ بهبود شفافیت خروجی‌ها (نتایج) ، ▪ بهبود تخصیص و اولویت‌بندی منابع. ▪ ترویج فرهنگ توجه به عملکرد در بخش دولتی
	ارتباط با برنامه (بودجه‌ریزی مبتنی‌بر برنامه)	▪ بودجه‌ریزی مبتنی‌بر برنامه اجرا نمی‌شود.
	نقش پارلمان	▪ بر اجرای اهداف عملکردی نظارت می‌کند، ▪ تعامل کمیته‌های بخشی با وزارتخانه‌ها/سازمان‌های مربوطه.
	اسناد بودجه	▪ اسناد بودجه سالیانه (سند اصلی)، ▪ اسناد بودجه سالیانه (ضمیمه‌ها) ، ▪ اسناد برنامه‌ریزی بودجه چندساله.
	ارتباط اطلاعات عملکردی با سایر برنامه‌ها	▪ اولویت‌های دولت
	نحوه استفاده از اطلاعات عملکردی	▪ اطلاعات عملکردی برای اطلاع‌رسانی در مورد تخصیص منابع سالیانه و تصمیمات مدیریتی استفاده می‌شود.
	چالش‌ها	▪ تصمیم‌گیری بودجه‌ای بدون توجه به اطلاعات عملکردی، ▪ اضافه‌بار اطلاعاتی.

کشور		شرح نکات کلیدی
ترکیه	رویکرد	▪ بودجه‌ریزی آگاه از عملکرد: اطلاعات عملکردی در تصمیمات مربوط به هزینه‌ها نقش دارند. بااین‌حال، منابع یا به عملکرد پیشنهادی آینده یا به نتایج عملکرد به‌صورت غیرمستقیم مرتبط هستند. هیچ ارتباط خودکاری بین عملکرد و سطوح بودجه وجود ندارد. وزنی که به اطلاعات عملکردی داده می‌شود به شرایط خاص بستگی دارد.
	اهداف اصلی	▪ بهبود پاسخ‌گویی در استفاده از منابع، ▪ بهبود شفافیت ورودی‌ها (اهداف)، ▪ بهبود شفافیت خروجی‌ها (نتایج) ، ▪ بهبود تخصیص و اولویت‌بندی منابع، ▪ بهبود توانایی پارلمان در درک و مشارکت در مباحث و مسائل بودجه.
	ارتباط با برنامه (بودجه‌ریزی مبتنی‌بر برنامه)	▪ بودجه‌ریزی مبتنی‌بر برنامه انجام می‌شود و بودجه براساس برنامه توسط قوه مقننه تصویب می‌شود.
	نقش پارلمان	▪ استفاده از اطلاعات عملکردی برای اطلاع‌رسانی در مورد تخصیص منابع، ▪ نظارت بر اجرای اهداف عملکرد.
	اسناد بودجه	▪ اسناد بودجه سالیانه (سند اصلی)، ▪ اسناد بودجه سالیانه (ضمیمه‌ها)، ▪ اسناد برنامه‌ریزی بودجه چندساله، ▪ برنامه‌های دپارتمان‌ها.
	ارتباط اطلاعات عملکردی با سایر برنامه‌ها	▪ اولویت‌های دولت، ▪ یک راهبرد ملی، ▪ برنامه‌ها یا راهبردهای وزارتخانه/سازمان مربوطه.
	نحوه استفاده از اطلاعات عملکردی	▪ اطلاعات عملکردی برای اطلاع‌رسانی در مورد نحوه تخصیص منابع سالیانه و تصمیمات مدیریتی استفاده می‌شود.
	چالش‌ها	▪ کمبود منابع (مثلا زمان و کارکنان)، ▪ عدم تأثیر بر تصمیمات بودجه، ▪ فقدان چارچوبی برای سنجش تأثیر بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد.

کشور		شرح نکات کلیدی
ایالات متحده آمریکا	رویکرد	▪ بودجه‌ریزی آگاه از عملکرد: اطلاعات عملکردی در تصمیمات مربوط به هزینه‌ها نقش دارند. بااین‌حال، منابع یا به عملکرد پیشنهادی آینده یا به نتایج عملکرد به‌صورت غیرمستقیم مرتبط هستند. هیچ ارتباط خودکاری بین عملکرد و سطوح بودجه وجود ندارد. وزنی که به اطلاعات عملکردی داده می‌شود به شرایط خاص بستگی دارد.
	اهداف اصلی	▪ بهبود پاسخ‌گویی در استفاده از منابع، ▪ بهبود شفافیت ورودی‌ها (اهداف)، ▪ بهبود شفافیت خروجی‌ها (نتایج)، ▪ بهبود تخصیص و اولویت‌بندی منابع، ▪ بهبود عملکرد کلی سیاست‌های عمومی.
	ارتباط با برنامه (بودجه‌ریزی مبتنی‌بر برنامه)	▪ بودجه‌زیری مبتنی‌بر برنامه انجام می‌شود، اما فقط برای اهداف اطلاعاتی. بودجه براساس برنامه رأی‌گیری نمی‌شود.
	نقش پارلمان	▪ استفاده از اطلاعات عملکردی برای اطلاع‌رسانی در مورد تخصیص منابع، ▪ استفاده از اطلاعات عملکردی برای پاسخ‌گو نگه داشتن وزارتخانه‌ها (برای مثال برگزاری جلسات مشترک)، ▪ نظارت بر اجرای اهداف عملکردی، ▪ تعامل با ذی‌نفعان برای بهبود اطلاعات عملکرد در بودجه، ▪ تعامل کمیته‌های بخشی با وزارتخانه‌ها/سازمان‌های مرتبط.
	اسناد بودجه	▪ طرح‌های دپارتمان‌ها
	ارتباط اطلاعات عملکردی با سایر برنامه‌ها	▪ اولویت‌های دولت، ▪ راهبرد ملی، ▪ برنامه‌ها یا راهبردهای وزارتخانه/سازمان مربوطه، ▪ معیارهای بین‌المللی یا برنامه‌های مشابه.
	نحوه استفاده از اطلاعات عملکردی	▪ اطلاعات عملکردی برای اطلاع‌رسانی در مورد تخصیص منابع سالیانه و تصمیمات مدیریتی استفاده می‌شود.
	چالش‌ها	▪ فقدان دانش یا تخصص فنی مرتبط، ▪ فقدان آموزش کارکنان، ▪ عدم تأثیر بر تصمیمات بودجه‌ای، ▪ نامرتبط بودن اطلاعات عملکردی و تصمیم‌گیری‌ها، ▪ اضافه‌بار اطلاعات.

جدول ۲ پیوست. ارتباط برنامه‌های اجرایی با احکام برنامه هفتم

ردیف	عناوین برنامه	احکام برنامه هفتم	ردیف	عناوین برنامه	احکام برنامه هفتم
۱	خدمات درمانی	بند «ب» ماده (۶۹)، بند «چ» ماده (۶۹)، بند «پ» ماده (۸۱)	۲۵	ثبت‌اسناد رسمی و حدنگاری املاک و اراضی	ماده (۱۱۲)
۲	خدمات بهداشتی	ماده (۶۹)	۲۶	تأمین منابع پایدار مالیاتی و ساماندهی معافیت‌ها	ماده (۲۶)
۳	خدمات پزشک خانواده	ماده (۶۸)	۲۷	تحکیم نهاد خانواده، جوانی جمعیت، توانمندسازی بانوان و امور جوانان	فصل ۱۶ – زن، خانواده و جمعیت– مواد (۷۹ و ۸۰)
۴	خدمات فوریت‌های پیش بیمارستانی	ماده (۶۹)	۲۸	صیانت از میراث‌فرهنگی و توسعه صنعت گردشگری و صنایع‌دستی	فصل ۱۷ ماده (۸۲)، بند «۱» جدول: تعداد گردشگر ورودی به ۱۵ میلیون نفر در پایان برنامه. بند «۲» جدول: افزایش تعداد هتل‌ها به ۱۹۰۰ هتل در پایان برنامه. بند «۶» جدول: افزایش ارزش صادرات صنایع‌دستی.
۵	خدمات تأمین دارو، ملزومات مصرفی و تجهیزات پزشکی	بندهای «ث و چ» ماده (۷۱)	۲۹	توسعه ورزش همگانی و قهرمانی	ماده (۷۸)
۶	خدمات حمایتی	بندهای «الف، ب، پ، ث و ج» ماده (۳۱). جدول ماده (۳۰) و جزء «۲» بند «ت» ماده (۳۱)	۳۰	ارائه خدمات و تولیدات رسانه‌ای	بندهای «الف و ب» ماده (۷۶). ماده (۷۷) قانون برنامه هفتم پیشرفت.
۷	خدمات امداد و نجات	سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه و قانون مدیریت جامع بحران	۳۱	اعتلای سبک زندگی ایرانی– اسلامی و ارتقای فرهنگ و هنر	جدول شماره ۱۶ ماده (۷۴). بندهای «ج، ح، د» ماده (۷۵). بند «ب» ماده (۷۶). بند «الف» ماده (۱۱۶). جدول ۱۶ ماده (۷۴). جزء «۲» بند «پ» ماده (۸۳) (میراث). بند «ج» ماده (۸۹) (آموزش‌وپرورش).

ردیف	عناوین برنامه	احکام برنامه هفتم	ردیف	عناوین برنامه	احکام برنامه هفتم
۸	خدمات حمایت بیمه‌ای	جدول ماده (۳۰). بندهای «ج، چ، خ و د» ماده (۲۸). بندهای «الف، ب و پ» ماده (۷۳).	۳۲	گفتمان‌سازی، تبیین و تبلیغ معارف دینی	مواد (۷۴ و ۷۵). بند «ب» ماده (۸۸).
۹	تعادل منابع و مصارف صندوق‌های بازنشستگی	ماده (۲۸)	۳۳	راهبری و ارتقای دیپلماسی فرهنگی	فصل ۱۶ – زن، خانواده و جمعیت – مواد (۷۹ و ۸۰). بندهای «الف و ب» ماده (۷۶). ماده (۷۷) قانون برنامه هفتم پیشرفت.
۱۰	توانمندسازی مددجویان، معلولان و ایثارگران	و بند «ج» ماده (۳۱). جزء «۲» بند «ت» ماده (۳۱). (جزء «۱» بند «ث» ماده (۸۸). بند «ب» ماده (۹۰) برنامه ششم)	۳۴	توسعه تجارت بین‌الملل و تنظیم بازار	ماده (۲)– جدول ۱ – اهداف کمی کلان بند «ث» ماده (۴۸).
۱۱	مددکاری و پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی	بند «ت» ماده (۸۵)	۳۵	ارتقای تولیدات صنعتی و معدنی	ماده (۲)– جدول ۱ – اهداف کمی کلان برنامه. جزء «۶» بند «الف» ماده (۴۸). و جزء «۲» بند «ح» ماده (۴۸). ماده (۴۷) – جدول ۱۱ – اهداف کمی بخش صنعت و معدن.
۱۲	آموزش و پرورش عمومی	مواد (۸۷ تا ۹۹)	۳۶	توسعه دولت هوشمند	ماده (۱۰۷)
۱۳	آموزش مهارتی	ماده (۸۷)	۳۷	توسعه شبکه ملی اطلاعات	ماده (۶۵)
۱۴	تربیت نیروی انسانی متخصص	بند «پ» ماده (۶۹). ماده (۹۵). بند «الف» ماده (۹۷). بند «ب» ماده (۹۶).	۳۸	توسعه صنعت فضایی کشور	ماده (۶۷)
۱۵	پژوهش‌های علمی و تقاضامحور	مواد (۹۷، ۹۸). بند «الف» ماده (۹۴).	۳۹	مدیریت به‌هم‌پیوسته منابع آب، خاک و پوشش گیاهی	در اجرای سیاست‌های کلی– ماده (۳۲) اقتصاد مقاومتی و بندهای «۶ و ۱۱»
۱۶	حمایت از توسعه فناوری و فن‌آفرینی	ماده (۹۹)	۴۰	ارتقای امنیت غذایی	مواد (۳۳ تا ۳۶)

ردیف	عناوین برنامه	احکام برنامه هفتم	ردیف	عناوین برنامه	احکام برنامه هفتم
۱۷	راهبری، سیاستگذاری و نظارت بر خدمات عمومی دولت	به‌صورت متفرقه فاقد فصل و بخش در برنامه هفتم توسعه	۴۱	حفاظت، بهسازی و پایش محیط‌زیست	فاقد فصل و بخش در برنامه هفتم توسعه و به‌صورت متفرقه در فصل‌های مختلفی نظیر اصلاح ساختار بودجه، امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی، نظام مدیریت یکپارچه منابع آب، رفع ناترازی انرژی، ترانزیت و اقتصاد دریامحور و سیاست خارجی به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم به موضوع محیط‌زیست پرداخته شده است.
۱۸	خدمات بانک و بیمه	ماده ۳	۴۲	توسعه حمل‌ونقل	ماده (۱۱۹)
۱۹	قانونگذاری و تنقیح قوانین	به‌صورت متفرقه فاقد فصل و بخش در برنامه هفتم توسعه	۴۳	تولید و عرضه مسکن	ماده (۴۹)
۲۰	توسعه خدمات قضایی	مواد (۲۴، ۱۱۲ و ۱۱۳)	۴۴	عمران و خدمات شهری و روستایی	مواد (۱۱۱ تا ۱۱۶ و ۱۲۰ و ۱۳۸) قانون برنامه هفتم توسعه
۲۱	ارتقای نظم و امنیت عمومی	بند «پ» ماده (۱۰۳)	۴۵	تأمین پایدار انرژی	ماده (۴۲)
۲۲	تقویت بنیه دفاعی	بند «الف» ماده (۱۰۲)	۴۶	ارتقای بهره‌وری انرژی	ماده (۴۲)
۲۳	توسعه همکاری‌های بین‌الملل و پیشبرد دیپلماسی اقتصادی	ماده (۳). بند «ب» ماده (۱۰۱).	۴۷	توسعه زنجیره ارزش نفت و گاز	ماده (۴۲)
۲۴	توسعه خدمات هویتی بر پایه اطلاعات پایگاه هویت اشخاص حقیقی	تبصره بند «ج» ماده (۱۰۷)	۴۸	سیاستگذاری و راهبری	مواد (۹۳ تا ۹۹). بند «الف» ماده (۳۱). جزءهای «۱ و ۴» بند «الف» ماده (۶۹). بند «خ» ماده (۱۰۷). ماده (۱۱۸).

منابع و مآخذ

[1] Iain BEGG, Francesco CORTI, Alessandro LISCAI, Stefan KAH, "Performance Framework for the EU Budget: Concepts and practices," European Union, 2024.

[2] OECD, "Performance-Informed Budgeting in Flanders, Belgium," OECD Publishing, Paris, 2024.

[۳] مندنی‌فرد، رضا؛ معماریان، محمدحسین. مدیریت هزینه‌های دولت: معرفی فرایند «بازنگری در مخارج دولت»؛ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ شماره مسلسل ۱۷۴۱۶؛ تهران، ۱۳۹۹.

[4] OECD, "OECD Survey on Performance Budgeting, results for 33 countries.," 2023.

[5] European Union, "Performance budgeting: A means to improve EU spending," European Union, Brussels, 2018.

[6] Marc Robinson and Jim Brumby, "Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature," International Monetary Fund, 2005.

[۷] احمدی، غلامرضا. تحولات بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در ایران و آمریکا؛ حسابداری و بودجه‌ریزی بخش عمومی، جلد ۶، ش ۲؛-۴۹؛ ۱۴۰۴.

[۸] دستورالعمل بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد و برنامه عملیاتی سالانه؛ سازمان برنامه‌وبودجه؛ ۱۴۰۵.

[۹] سازمان برنامه‌وبودجه؛ تطبیق لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ با قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران؛ تهران: انتشارات سازمان برنامه‌وبودجه کشور، ۱۴۰۳.

[۱۰] جعفری، محمدمهدی؛ صدیقی، علیرضا؛ احسانیان مفرد، احمدرضا. آسیب‌شناسی نقش مجلس در بودجه‌ریزی با توجه به تجربه بین‌المللی و الزامات اصلاح؛ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل، ۱۷۸۹۳؛ تهران؛ ۱۴۰۰.

[۱۱] جعفری، محمدمهدی؛ سروش بیگدلی، محدثه؛ معماریان، محمدحسین. بودجه‌ریزی فرانسه؛ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل، ۱۹۲۷۴؛ تهران، ۱۴۰۲.

[۱۲] تقی‌زاده، رحیم؛ معماریان، محمد حسین. بودجه‌ریزی در تجارب بین‌المللی (۳): سیر تحولات، فرایند تهیه و تصویب بودجه در ترکیه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۴۰۳.

[۱۳] تقی‌زاده، رحیم؛ محمدحسین، معماریان. بودجه‌ریزی در تجارب بین‌المللی (۴)؛ بودجه‌ریزی در فرانسه؛ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۲۰۱۱۵، تهران؛ ۱۴۰۵.

[14] OECD, "Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries," OECD Publishing, Paris, 2019.

[15] OECD, 2026. [Online]. Available: https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/spending-reviews.html.

[16] OECD, "Quality Budget Institutions: Developments in OECD Countries," OECD Publishing, Paris, 2025.

[17] OECD, "OECD Good Practices for Performance Budgeting," OECD Publishing, Paris, 2019.

[18] OECD, "Government at a Glance 2025," OECD Publishing, Paris, 2025.

[19] R. Abbasov, "The Effectiveness of Performance-Based Budgeting in the Public Sector: An Empirical Analysis and Policy Implications.," iBusiness, vol. 17, pp. 56-76, 2025.

[20] A. T.-K. Ho, "From Performance Budgeting to Performance Budget Management: Theory and Practice," Public Administration Review, 2018.

[21] OECD, "OECD Journal on Budgeting (Volume 2023 Issue 3)," OECD Publishing, Paris, 2023.

[22] Tryggvadottir, Á. and Bambalaite, I. , "OECD Performance Budgeting Framework," OECD Journal on Budgeting, 2024.

[23] Economics Letters, vol. 25, no. 6, pp. 388-392, 2018.

[24] Pasha, O., & Guzman, T., "Social waste or outcomes achievement? Exploring the impact of performance budgeting on municipal fiscal health.," Public Performance & Management Review, vol. 46, no. 4, pp. 871-889, 2023.
[25] Crain, W. M., & O'Roark, J. B., " The impact of performance-based budgeting on state fiscal performance," Economics of governance, vol. 5, no. 2, pp. 167-186, 2004.
[26] Pratolo, S., Sofyani, H., & Anwar, M., " Performance-based budgeting implementation in higher education institutions: Determinants and impact on quality," Cogent Business & Management, vol. 7, no. 1, p. 1786315, 2020.
[27] Liying, H., & Mengying, Z., "How political influence and financial pressure contribute to performance-based budgeting and university performance: evidence fromSEM and NCA," Sage Open, vol. 14, no. 2, 2024.
[28] Zhuge, A., Chen, C., Wang, W., & Zhang, P. , "Do Performance Budgeting Reforms Reduce Corruption? Evidence From a Quasi-Experimental Study," Public Administration Review, 2026.
[29] A. Srithongrung, "An evaluation of performance-based budget reform in Asian countries," International Journal of Public Administration, vol. 41, no. 4, pp. 257-267, 2018.
[30] S. Biedermann, "PART: An attempt in federal performance-based budgeting," The Innovation Journal, vol. 17, no. 2, 2012.
[31] Bischoff, I., & Blaeschke, F. , "Performance budgeting: Incentives and social waste from window dressing," Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 26, no. 2, pp. 344-358, 2016.
[32] S. P. Onana, "Do programme budget mechanisms improve the efficiency of public spending? Elements of theory and empirical data from Cameroon," International Review of Administrative Science, vol. 90, no. 1, pp. 185-202, 2024.
[33] Carrillo, V., Jimenez, A., Medina, V., & Gonzalez, M. J., "The performance-based budgeting implementation: a systematic review of the empirical literature," Revista Del Clad Reforma Y Democracia, vol. 79, pp. 77-116, 2021.
[34] C. Martí, "Performance budgeting and medium-term expenditure frameworks: A comparison in OECD central governments," Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, vol. 21, no. 4, pp. 313-331, 2019.
[35] A. T. K. Ho, "From performance budgeting to performance budget management: theory and practice," Public Administration Review, vol. 78, no. 5, pp. 748-758, 2018.
[۳۶] اسناد پشتیبان لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ (جلد دوم)؛ سازمان برنامه‌وبودجه، تهران؛ ۱۴۰۴.
[37] S. Hail, "Paying for a green new deal: An introduction to modern monetary theory.," in In Sustainability and the new economics: Synthesising ecological economics and modern monetary theory, Cham: Springer International Publishing, 2022, pp. 279-302.
[38] Y. &. W. L. R. Nersisyan, "Is it time for rate hikes? The Fed cannot engineer a soft landing but risks stagflation by trying," Public Policy Brief, 2022.

عنوان: بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد: مبانی نظری، تجارب بین‌المللی و چارچوب استقرار در ایران

DOI: https://doi.org/10.22034/mrc.report.22045
Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_12074.html
Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran



گزیده سیاستی

بودجه‌ریزی مبتنی‌بر عملکرد در چهار رویکرد نمایشی، آگاه از عملکرد، مدیریتی و مستقیم مطرح است و منابع را به اهداف و نتایج پیوند می‌دهد. ایران در مرحله گذار از رویکرد نمایشی به آگاه از عملکرد ارزیابی می‌شود؛ از این‌رو، استقرار مؤثر این نظام باید تدریجی و متناسب با ظرفیت‌های اجرایی باشد.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وب‌سایت: rc.majles.ir