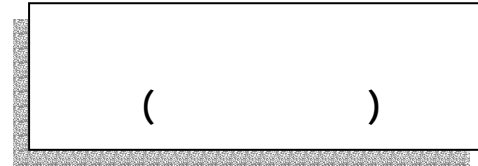


()

:

:

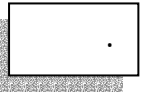


□ : □ :

- ۲ چکیده
۱. مقدمه ۳
۲. تعریف و ماهیت بودجه‌ریزی عملیاتی ۵
۳. مزایای بودجه‌ریزی عملیاتی ۷
۴. الزامات بودجه‌ریزی عملیاتی ۹
۵. نقش قوه مقننه ۱۴
۶. نتیجه‌گیری ۱۵
۷. ضمیمه (تجربه ایالات متحده آمریکا) ۱۶



یک بودجه عملیاتی عبارتست از یک برنامه سالانه به همراه یک بودجه سالانه که رابطه میان میزان وجوه تخصیص یافته به هر برنامه با نتایج به دست آمده از اجرای آن برنامه را نشان می‌دهد. بودجه‌ریزی عملیاتی با مسلح کردن تصمیم‌گیران به اطلاعات بهتر درباره نتایج هر برنامه و کل برنامه‌هایی که برای نیل به اهداف مشترکی بکار می‌روند، توانایی تصمیم‌گیران را در ارزیابی درخواست‌های بودجه‌ای دستگاه‌های اجرایی افزایش می‌دهد. البته این موضوع ابعاد فنی مسأله را تشکیل می‌دهد در حالی که تخصیص منابع نیازمند انتخاب‌های سیاسی نیز هست. یک بودجه عملیاتی، تمامی فعالیت‌های مستقیم و غیر مستقیم مورد نیاز در برنامه و نیز تخمین دقیقی از هزینه فعالیت‌ها را در بر می‌گیرد. بودجه‌ریزی عملیاتی به‌رغم مزایایی که دارد در مراحل مختلف مستلزم اقدامات پیچیده در ابعاد فنی و سیاسی نظام بودجه‌ریزی است. اجمالا علاوه بر اینکه سیستم حسابداری و نظام مدیریت باید هماهنگ با یک فرایند بودجه‌ریزی عملیاتی دچار تحول شوند، توافق و هماهنگی در سطوح مختلف قوه مجریه با قوه مقننه از الزامات اصلی موفقیت بودجه‌ریزی عملیاتی محسوب می‌شود. بودجه‌ریزی عملیاتی مستلزم تغییراتی بنیادی در سیستم‌های اطلاعات مدیریت، سیستم‌های حسابداری و به‌طور کلی در شیوه مدیریت دستگاه‌های دولتی است. یک بودجه عملیاتی ایده‌آل، باید فراتر از یک بودجه موضوعی ساده، اطلاعات مربوط به فصول، برنامه‌ها یا دستگاه‌های اجرایی همراه با نتایج پیش‌بینی شده را به تفکیک در برداشته باشد. این نگرش که بودجه‌ریزی عملیاتی شیوه‌ای مکانیکی (سطح مشخصی از عملکرد در مقابل سطح مشخصی از منابع مالی) یا فرایندی تنبیهی است (کاهش منابع مالی به دلیل دست نیافتن به نتایج مورد نظر) سودمند نیست. اطلاعات و شاخص‌های معتبر عملکرد برای حمایت از بودجه‌ریزی عملیاتی اهمیت بسزایی دارد. کیفیت و اعتبار اطلاعات عملیاتی و توانایی سازمان‌ها و دستگاه‌ها برای ارزیابی و نشان دادن کارایی برنامه‌ها در موفقیت بودجه‌ریزی عملیاتی نقش بسزایی ایفا می‌کند. موفقیت بودجه‌ریزی عملیاتی علاوه بر هم‌راستایی اهداف عملیاتی با فعالیت‌های مدیریتی نشان داده است که با توجه به میزان مشارکت قوه مقننه، در تعیین اولویت‌های ملی و تخصیص منابع برای دستیابی به این اولویت‌ها بستگی تام دارد.



بودجه‌ریزی عملیاتی به دنبال ایجاد پیوند میان شاخص‌های عملکرد و تخصیص منابع است. اگرچه چنین پیوندهایی اغلب ضعیف هستند، ولی می‌تواند سیاست‌گذاری بودجه‌ای را تسهیل و نظارت قانون‌گذاران بر نتایج و دستاوردهای مرتبط با مخارج عمومی را افزایش دهد.

بودجه‌ریزی عملیاتی از دیرباز در زمرهٔ پیشنهادات اصلاحی در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه بوده و در ایران نیز در قالب ماده ۱۴۱ قانون برنامه چهارم و بند ز تبصره یک قوانین بودجه ۱۳۸۱، ۱۳۸۲ و ۱۳۸۳ دولت ملزم به عملیاتی کردن بودجه شده است. با وجود این، تعریف و اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی همچنان با ابهامات فراوانی همراه بوده است.

(فیلدینگ اسمیت، ۱۹۹۹)^۱. اگرچه این تعریف، نویدبخش پیوندی خردمندانه و فنی میان شاخص‌های عملکرد و تخصیص منابع است و می‌تواند سطح نتایجی را که با بهره‌گیری از منابع اضافی قابل دستیابی است بیان کند، ولی همواره نمی‌توان نتایج را دقیقاً به صورت کمی اندازه‌گیری کرد. از طرف دیگر اگرچه اطلاعات عملکرد برای دولت‌ها سودمند است، ولی نمی‌تواند ماهیت سیاسی بودجه‌ریزی را حذف کند. با این حال می‌توان انتظار داشت که بودجه‌ریزی عملیاتی ماهیت بحث بر سر منابع را دگرگون سازد ولی درک محدودیت‌های آن نیز حائز اهمیت است.

بودجه‌ریزی عملیاتی نمی‌تواند جایگزین فرایند بودجه‌ریزی موجود شود، ولی با تغییر پرسش‌هایی که در این فرایند مطرح می‌شود می‌تواند به تغییر تأکید سیاست‌های

1. World Bank, public sector, 2003 "performance Budgeting: beyond rhetoric, page 1.



بودجه‌ای و اقدامات نظارتی کمک کند.

بودجه‌ریزی در اصل تخصیص منابع است و ذاتاً مستلزم انتخاب و تعیین اولویت می‌باشد. سیاست‌های بودجه‌ای در مفهوم گسترده محل نزاع مدعیان رقیب برای تصمیم‌گیری درباره این است که چه مقدار از منابع محدود دولت باید در میان تعداد زیادی از اهداف ملی ضروری تقسیم شوند. اطلاعات عملکرد که از قبیل بودجه‌ریزی عملیاتی منتج می‌شود، می‌تواند به این بحث کمک ارزشمندی بکند، ولی تنها یکی از عوامل است و نمی‌تواند جانشین انتخاب‌های سیاسی دشوار شود. بحث درباره نقش مناسب دولت و نیاز به برنامه‌ها و سیاست‌های مختلف دولت کماکان ادامه خواهد داشت و بودجه‌ریزی عملیاتی نمی‌تواند به این بحث‌ها پایان دهد، ولی اطلاعات ناشی از آن می‌تواند بحث را به سطحی آگاهانه‌تر ارتقا دهد که در آن بر ادعاها و اولویت‌های رقیب تأکید می‌شود. در واقع، این‌گونه اطلاعات با تغییر کانون توجه به مسائلی که واقعا اهمیت دارند (به عنوان مثال تعداد افرادی که با سواد شده‌اند، تعداد کودکانی که تغذیه آن بهبود یافته است و تعداد افرادی که از چنگال فقر رها شده‌اند) می‌تواند کیفیت سیاست‌گذاری‌ها را کاملاً تغییر دهد.

استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در واقع آزمون توانایی بالقوه آن برای شکل‌دهی مجدد به پرسش‌ها و پیامدهایی است که در سرتاسر فرایند بودجه‌ریزی مورد توجه قرار می‌گیرد. نتیجه این آزمون هر چه باشد، تقویت خود فرایند بودجه است. تأکید بر نتایج به‌طور بالقوه می‌تواند بحث را گسترده‌تر سازد و تأثیرات هر یک از برنامه‌ها بر این بحث را افزایش دهد که چگونه برنامه‌ها به همراه یکدیگر برای دستیابی به اهداف ملی کمک می‌کنند. درک این مسأله که برنامه‌ها چگونه در مجموعه گسترده‌تری از ابزارها و راهبردهایی جای می‌گیرند که هدف آن‌ها تحقق برنامه است اهمیت زیادی دارد. تغییر دیدگاه از بودجه‌ریزی تفاضلی^۱ به توجه به کلیه منابعی که برای اجرای

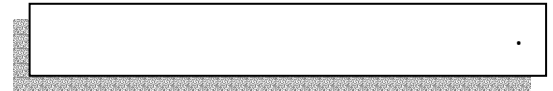
1. Incrementalism.

بودجه‌ریزی تفاضلی عبارت است از افزایش بودجه یک دستگاه نسبت به سال قبل با درصد خاص.



برنامه‌ها در دسترس هستند (منابع مالی اولیه و منابع مالی جدید)، به‌طور بالقوه می‌تواند به تجدید نظر در برنامه‌ها، سیاست‌ها و فعالیت‌های کنونی منجر شود. مدیریت مدبرانه منابع ملی، نه تنها برای تحقق اولویت‌های کنونی، بلکه برای اجرای تعهدات و برآورده ساختن نیازهای آینده نیز اهمیت دارد و بودجه‌ریزی عملیاتی کمک شایانی به این امر می‌کند. از طرف دیگر کاربرد آشکارتر اطلاعات عملیاتی در تصمیم‌گیری مزایای چشمگیری در بر دارد، ولی کار آسانی نیست، و در واقع با خطراتی همراه است. در این زمینه تصمیم‌گیران نیازمند نقشه راهی هستند که ویژگی‌های بودجه‌ریزی عملیاتی موفق و عناصر اصلی و خطراتی را که در مسیر حساس نیل به موفقیت قرار دارد شناسایی کند.

در این گزارش سعی بر این است تا با تعریف بودجه‌ریزی عملیاتی، مزایا و الزامات آن مورد بررسی قرار گیرد و با ارزیابی نقش قوه مقننه در مورد بودجه‌ریزی عملیاتی به تجربه کشور آمریکا نیز اشاره شود.



این بدان معنی است که با هر میزان مخارج انجام

شده در هر برنامه، می‌باید مجموعه معینی از اهداف تأمین شود.

تدوین یک بودجه عملیاتی، مرکب از دو فرایند است که یکی از بالا به پایین^۱ و دیگری از پایین به بالا^۲ به‌طور همزمان به اجرا در می‌آیند. وظیفه برنامه‌ریزان ارشد و

1 . Performance Budgeting.

2 . Top – down.

3 . Bottom – up.



سیاست‌گذاران (در سطوح بالا) تعیین اهداف و مقاصد برنامه‌هاست. آن‌ها باید به‌طور تقریبی میزان منابعی را که انتظار می‌رود برای پشتیبانی و کمک به تحقق این اهداف مورد نیاز است را نیز تعیین کنند. علاوه بر این همین مقامات هستند که باید شاخص‌های نتیجه^۱ را که مشخص‌کننده درجه تحقق اهداف با توجه به میزان منابع به مصرف رسیده است، تعریف کنند. البته اهداف، مقاصد، میزان منابع، و شاخص‌های سنجش نتایج باید توسط مدیران سطوح پایین‌تر تدوین شده باشد. این مدیران و سازمان‌های تحت امر آن‌ها در موقعیتی قرار دارند که می‌توانند برنامه سالانه ارائه شده از سوی برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران را تحقق ببخشند و به‌خوبی سازو کار اجرایی برنامه‌ها را می‌شناسند و می‌توانند فعالانه به سیاست‌گذاران در تعریف و بازنگری برنامه‌های سالانه سازمان‌های خودیاری برسانند. از دیگر سو، برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران تنها در همکاری نزدیک با سطوح اجرایی است که می‌توانند از پایبندی مدیران اجرایی به اهداف تعیین شده مطمئن شوند و دریابند که مدیران سطوح میانی رابطه میان برنامه سالانه و بودجه عملیاتی را درک می‌کنند.

با این حال بودجه عملیاتی

می‌تواند به سیاست‌گذاران در پاسخگویی به برخی پرسش‌ها نظیر اینکه آیا برنامه‌ها، آن‌ها در دستیابی به اهداف خود کمک می‌کنند؟ و آیا با اقدامات مرتبطی که در سطح دولت یا سایر زمینه‌ها به عمل آمده به خوبی هماهنگ هستند و کسانی را هدف قرار داده‌اند که بیش از همه به خدمات یا مزایای مورد نظر نیاز دارند، کمک نماید. بودجه

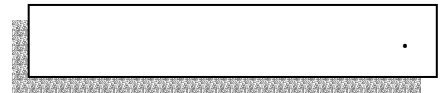


عملیاتی همچنین می‌تواند درباره دستاوردها و این مسأله که آیا منافع استفاده از منابع بیش از هزینه‌های آن است، و آیا مدیران از توانایی‌های مورد نیاز برای دستیابی به نتایجی که وعده داده‌اند برخوردارند یا خیر نیز اطلاعاتی ارائه کند.

. به‌عنوان مثال اگر

شاخص فعالیت « تحقیقات جنایی» در یک ارگان دولتی، تعداد پرونده‌های تحقیق به نتیجه رسیده باشد، مراحل انجام کار و فعالیت‌های تشکیل دهنده آن، حلقهٔ رابطی هستند که منابع را به نتایج مرتبط می‌سازند. با ثبت و اندازه‌گیری منابع به مصرف رسیده در هر فعالیت و هر مرحله، هزینهٔ کل و هزینه سرانهٔ هر واحد از اطلاعات حاصله را می‌توان محاسبه کرد و آن را به نتایج نهایی مرتبط ساخت.

در واقع بودجه‌ریزی عملیاتی به دنبال افزایش درک تصمیم‌گیران از پیوندهای میان منابع درخواستی و نتایج عملیاتی مورد نظر است. این مسأله برای حفظ و هدایت کردن اصلاح مدیریت عملیاتی اهمیتی حیاتی دارد. اگر نتیجه این عمل، اطلاعات عملکرد بهتر و قابل اتکاتر باشد، می‌تواند فرایند بودجه‌ریزی (به‌عنوان یکی از فرایندهای عمده سالیانه در دولت) که به بررسی و بازبینی منظم برنامه‌ها و فعالیت‌ها می‌پردازد را بهبود بخشد.



تجربه کشورها نشان می‌دهد تحمیل بودجه‌ریزی عملیاتی به عنوان اقدامی اصلاحی که پیوند فنی میان بودجه و عملکرد را ایجاد کند اشتباه است. با این حال بودجه‌ریزی عملیاتی (با علم به این که پیوندهای موجود میان شاخص‌های عملکرد و تخصیص منابع خودکار نیستند و از گزینه‌های سیاسی تاثیر می‌پذیرند) دارای مزیت‌هایی نیز هست. مثلاً شاخص‌های عملکرد می‌توانند سیاست‌گذاری بودجه را تسهیل و نظارت



قانون‌گذاران بر نتایج و دستاوردهای مرتبط با مخارج عمومی را افزایش دهند. از جمله مزایای بودجه‌ریزی عملیاتی را می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- اگرچه بسیاری از دولت‌ها دسترسی به اطلاعات عملکرد خود را امکان پذیر می‌سازند، برخی دولت‌ها برای درک‌پذیر نمودن و قابل دسترسی کردن آن تلاش بیش‌تری می‌کنند. در ورای بحث‌های سیاسی، اطلاعات عملکرد منتج از بودجه‌ریزی عملیاتی می‌تواند به شیوه‌های مختلف، نظیر اسناد بودجه‌ای، برنامه‌های راهبردی و گزارش‌های عملکرد به اطلاع عموم برسد.

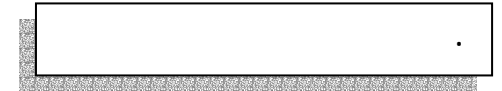
- اطلاعات عملکرد بیش‌تر مورد استفاده مدیرانی است که می‌خواهند کارایی عملیاتی برنامه‌ها و فرایندهای کاری خود را افزایش دهند. تشویق مدیران به استفاده از بودجه‌ریزی عملیاتی، ایجاد مستقیم‌ترین پیوند میان اطلاعات عملکرد و افزایش کارایی و کیفیت خدمات است. این رویکرد با استفاده‌های منفی از اطلاعات عملکرد، از جمله استفاده برای تنبیه و مجازات یا پاداش فردی (که خطر تشویق قانون‌گریزی یا سوء استفاده از سیستم به جای بهبود عملکرد را در پی دارد) تفاوت دارد.

شاخص‌های کارایی، حجم کار، کیفیت خدمات، و رضایت مشتری، شاخص‌هایی هستند که برای بهبود عملکرد برای مدیران ارزش بسزایی دارند. این شاخص‌ها را می‌توان برای تعیین اهداف عملکرد و طراحی راهبردهایی برای نیل به این اهداف، ردگیری عملکرد در طول زمان، مقایسه عملکرد با عملکرد سازمان‌های دیگر، و انعقاد قراردادهای مبتنی بر عملکرد بین کارکنان دولت و بخش خصوصی بکار برد.

- در بودجه‌ریزی عملیاتی، تخصیص منابع با شاخص‌های عملکرد مرتبط می‌شود. مرتبط ساختن برنامه‌ریزی راهبردی به تخصیص منابع یکی از الزامات اصلی تخصیص منابع هدف‌نگر است. سازمان‌ها شاخص‌های عملکرد و اهداف راهبردی را در بودجه‌های پیشنهادی خود ارائه می‌دهند. این شیوه به تصمیم‌گیران در زمینه تخصیص منابع در میان سازمان‌ها کمک



می‌کند و مستلزم آن است که تحلیل گران بودجه، ضرورت بودجه درخواستی هر سازمان، رابطه آن با اولویت‌های برنامه راهبردی سازمان، اهمیت آن برای اهداف سیاست‌های دولت، و خطرات یا میزان عدم قطعیت برآورد هزینه‌ها را بررسی کنند. این رویکرد تضمین می‌کند که همه پیشنهادهای بودجه‌ای با استفاده از معیارهای یکسان تحلیل شوند و اهمیت نسبی آن‌ها در نظر گرفته شود.



در این

راستا باید به موارد زیر توجه کرد:

• اگر قرار باشد که بودجه‌ریزی عملیاتی در عمل به موفقیت دست یابد نباید آنرا صرفاً به صورت یک ضمیمه به بودجه «اقلام مخارج» اضافه نمود.

. چنانکه « جویس» در این

باره در کتاب خود گفته است^۱:

«تا زمانی که تصمیم‌گیرندگان در دستگاه‌های دولتی و قوه مقننه به هنگام اتخاذ تصمیم درباره تخصیص منابع و بودجه، از اطلاعات مربوط به عملکرد استفاده

1. Mercer J, 2002, "Performance Budgeting for Federal Agencies: A Framework" U.S.A.



مؤثری بعمل نیاورند، نمی‌توان انتظار تغییری اساسی در فرایند بودجه را داشت. در اختیار داشتن این اطلاعات چنانچه بتوان معیارها و شاخص‌های سنجش مناسبی برای اندازه‌گیری نتیجه کار سازمان‌ها طراحی کرد، برای تغییر در سیاست‌ها و فرایند بودجه لازم است اما کافی نیست. در واقع این تحول فقط در صورتی بوقوع خواهد پیوست که «فرهنگ» سنجش عملکرد بر فرایند سیاست‌گذاری حاکم گردد. بنابراین در کوتاه مدت باید تلاش‌ها را بر تدوین و طراحی شاخص‌های سنجش عملکرد مناسب برای سازمان‌های دولتی متمرکز کرد و بی‌جهت بر کاربرد آن‌ها به عنوان ابزار تخصیص منابع اصرار نورزید.»

. چنین بودجه‌ای باید به روشنی ارتباط بین پول خرج

شده توسط دولت و نتایج حاصله برای مردم را نشان داده و شرح دهد که این ارتباط چگونه بوجود آمده است.

تشریح دقیق این رابطه، کلید مدیریت صحیح برنامه‌هاست. با بروز مغایرت بین برنامه و آنچه در عمل تحقق می‌یابد، مدیران باید به بررسی منابع بکار گرفته شده در برنامه و نحوه ارتباط آن‌ها با نتایج حاصله بپردازند تا میزان اثر بخشی و کارایی برنامه مشخص گردد.

• در بودجه‌ریزی عملیاتی، نباید همواره انتظار داشت که نتایج خوب فرایند بودجه‌ریزی با پاداش مواجه شوند و نتایج ضعیف، پیامدهای مالی منفی در بر داشته باشند.

()
این روابط

مکانیکی را نمی‌توان ایجاد کرد، چون ممکن است به جای افزایش پاسخگویی، با طرفداری از مدیرانی که توانسته‌اند انتظارات را برآورده سازند، به دلیل آن که اهداف



پایینی را در نظر گرفته‌اند ارزش این فرایند از میان برود. تعیین اولویت تابعی از ارزش‌ها و منافع جایگزینی است که بودجه عملیاتی می‌تواند آگاهی نسبت به آن‌ها را افزایش دهد، ولی تابع عواملی همچون برابری، نیازهای برآورده نشده، و نقش مناسب دولت در پاسخگویی به این نیازها نیز هست.

- بودجه‌ریزی عملیاتی در تحقق نتایج برنامه و تضمین پاسخگویی اهمیت بسزایی دارد، ولی خالی از خطر نیز نیست.

. استفاده آشکارتر از اطلاعات عملیاتی در تصمیم‌گیری نکات مثبت بسیاری را به همراه دارد، ولی کار آسانی نیست. تصمیم‌گیران نیازمند دستورالعملی هستند که بودجه‌ریزی عملیاتی موفقیت آمیز را تعریف کند، و عناصر اصلی و خطرات بالقوه را شناسایی نماید.

- . برای اینکه داده‌های عملیاتی در تصمیم‌گیری درباره تخصیص منابع بهتر مورد استفاده قرار گیرند، تصمیم‌گیران باید به مناسب بودن و دقت اطلاعات مرتبط با نتایج و شاخص‌هایی که ارائه شده‌اند اطمینان داشته باشند. بدین معنی که این اطلاعات باید شاخص‌های معتبر و جامع نتایج یک برنامه باشند. احتمالاً تصمیم‌گیران از اطلاعات عملیاتی که به نظر آنان معتبر، قابل اعتماد و نمایانگر توافق همگانی عناصر ذی‌ربط درباره اهداف عملیاتی نیست استفاده نمی‌کنند.

- . هر چه پیوند میان اهداف عملیاتی سازمان، بودجه و



هزینه‌های اعلام شده بیش‌تر باشد مدیریت عملیات در سرتاسر سازمان دستگاہ اجرایی تقویت می‌شود. اعتبار داده‌های بودجه‌ای و مالی مرتبط با طرح‌های عملیاتی افزایش می‌یابد. ارتباط روشن‌تر و نزدیکتر خواسته‌های عملیاتی و بودجه‌ای مورد انتظار، بهتر می‌تواند بر بحث‌های بودجه تأثیر بگذارد و توجه را از منابع به نتایج معطوف کند.

- باید از بودجه‌ریزی عملیاتی و دستاوردهای احتمالی آن تعریف روشنی ارائه کرد تا از پذیرش همگانی برخوردار باشد. اگرچه شاخص‌های عملکرد تنها یکی از عوامل متعددی هستند که قانون‌گذاران در هنگام تدوین بودجه به آن توجه می‌کنند. اما باید به گونه‌ای نظام‌مند به کار گرفته شوند. علاوه بر این، نمایندگان مجلس به احتمال زیاد تنها هنگامی به ذکر شاخص‌های عملکرد می‌پردازند که با علایق رای موکلانشان همخوانی داشته باشد.

- برخی مواقع در بودجه‌ریزی عملیاتی، تخصیص منابع به عملکرد سال قبل بستگی دارد. بنابراین از لحاظ نظری، سازمان‌هایی که به بخش بزرگی از اهداف عملکردی خود دست می‌یابند باید بودجه بیش‌تری دریافت کنند و بودجه سازمان‌هایی که عملکرد ضعیفی دارند کاهش یابد. ولی این مسأله معمولاً در خیلی از کشورها رخ نمی‌دهد. شاید یکی از دلایل این امر، دشواری ایجاد نظامی عادلانه است که در برابر " دست کاری " در شاخص‌های عملکرد به دلیل عدم تقارن اطلاعاتی آسیب‌پذیر نباشد.

» . حتی اگر برنامه‌ای "عملکرد خوبی داشته باشد، در صورتی

که به یکی از کارکردهای فرعی دولت مربوط باشد ممکن است منابع مالی مناسب به آن تخصیص نیابد. برعکس، ممکن است تامین مالی برنامه‌هایی که از لحاظ هزینه‌ها مقرون به صرفه نیستند یا عملکرد نامطلوبی دارند (همچون آموزش) ولی به



کارکردهای اصلی دولت، ارتباط دارند ادامه یابد».

به طور خلاصه می‌توان گفت:

- در یک مفهوم، تصمیم‌گیران نیازمند برنامه‌ای راهبردی برای بودجه‌ریزی عملیاتی هستند (نقشه‌ی راهی که شکل کلی بودجه‌ریزی عملیاتی را نشان دهد).
- وجود اطلاعات و شاخص‌های معتبر درباره عملکرد یکی از عواملی است که برای حمایت از بودجه‌ریزی عملیاتی اهمیت بسزایی دارد.
- بودجه‌ریزی عملیاتی موفق، بر هم‌راستایی اهداف عملیاتی با فعالیت‌های مدیریتی استوار است.

با توجه به محدودیت‌های بودجه‌ریزی عملیاتی، برای بهبود عملکرد گام‌های دیگری نیز باید برداشته شود. برخی از دولت‌ها به دیدگاه گسترده تری تکیه می‌کنند و رویکرد "مدیریت نتایج" را برمی‌گزینند. بر اساس این رویکرد اطلاعات عملکرد (یعنی اهداف راهبردی و شاخص‌های عملکرد) باید به شیوه‌های مختلف، از جمله هدایت تخصیص منابع بکار روند. مدیریت نتایج، شبیه رویکردهای دیگری که عملکرد دولت را بر اساس مدیریت نتیجه‌گرا و ارزیابی مبتنی بر نتایج مد نظر قرار می‌دهد عمل می‌کند و همه این رویکردها، بر محوریت ایجاد مسئولیت به همراه پاسخگویی درباره نتایج، مبتنی هستند. یکی از عناصر اصلی مدیریت نتایج، برنامه‌ریزی راهبردی (شناسایی رسالت‌های اصلی و اهداف دولت) است.

برنامه‌ریزی راهبردی باید نخستین بخش مدیریت نتایج باشد و ضمن شناسایی نکاتی که سنجش آن‌ها اهمیت دارد، به شاخص‌های انتخاب شده مشروعیت ببخشد. دولت‌هایی که بدون برنامه‌ریزی راهبردی به دنبال شاخص عملکرد هستند، خطر استفاده نابجا از این شاخص‌ها را افزایش می‌دهند. می‌توان گفت که با شناسایی و اولویت بندی نتایج مطلوب، برنامه‌ریزی راهبردی برای مخارج میان مدت دولت

1. پاسخ فرماندار ایالت هاوایی به نظر سنجی دولت امریکا در مورد قانون «برنامه عملکرد دولت»
World Bank, public sector, 2003 "performance Budgeting: beyond rhetoric, page 2.



چارچوب مناسبی ایجاد می‌کند.

دولت‌ها برای برنامه‌ریزی راهبردی از سه رویکرد اصلی استفاده می‌کنند: برنامه راهبردی دولتی، برنامه راهبردی سازمانی و ارائه اهداف راهبردی در قالب بودجه. این سه رویکرد در کنار هم بکار گرفته می‌شوند، ولی گاهی بین اهدافی که از سه رویکرد فوق نشات می‌گیرند پیوندهای گسترده‌ای برقرار نمی‌شود.



آخرین نکته‌ای که اهمیت بسیاری دارد این است که قوه مقننه باید در مباحث مربوط به بودجه‌ریزی عملیاتی و تصمیمات ناشی از آن‌ها و فعالیت‌های نظارتی پس از آن مشارکت داشته باشد. مشارکت قوه مقننه برای استمرار هرگونه اصلاح در فرایند بودجه اهمیت بسیاری دارد.

. در واقع دولت باید بپذیرد که عملکرد و

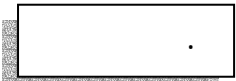
پاسخگویی مسئولیت‌های مشترکی است که مشارکت قوه مقننه را نیز طلب می‌کند. تنها با نظارت مستمر قوه مقننه، دولت و سازمان‌های ذیربط است که می‌توان به پیشرفت در این باره استمرار بخشید و آن را تسریع کرد. در واقع، قوه مقننه با تأکید مستمر بر نظارت و تقویت سیاست‌های مهم در بسیاری از لوایح مرتبط با اصلاحات بودجه‌ای می‌تواند نقش اصلی را بر عهده داشته است.

به طور کلی، نظارت موثر قوه مقننه می‌تواند به بهبود عملکرد دولت کمک نماید. این کار با بررسی ساختار برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌ها، برای تولید محصولات و ارائه خدمات با هدف تضمین استفاده از بهترین و مقرون به صرفه‌ترین راهبردها برای تحقق اهداف سازمانی و ملی انجام می‌شود. قوه مقننه به عنوان بخشی



از این نظارت باید مدیریت و نتایج برنامه‌هایی را که با یکدیگر فصل مشترک دارند در نظر بگیرد. با توجه به این شرایط، قوه مقننه باید نیاز به فرایندهایی را در نظر بگیرد که به آن اجازه می‌دهد نظارت خود را بر برنامه‌هایی متمرکز کند که دارای جدی‌ترین ضعف‌ها هستند.

در حال حاضر در خیلی از کشورهای دنیا (از جمله ایران) قوه مقننه برای نظارت بر عملکرد کلی دولت ابزار مستقیمی در اختیار ندارد و برای بیان اهداف عملیاتی برای وظایف گسترده دولت ارزیابی راهبردهای متفاوتی که برای نیل به این اهداف مناسب هستند، یا تعریف دستور کار نظارتی که مهمترین مسایل عملکرد و مدیریت را هدف قرار می‌دهد راهکار مشخصی وجود ندارد. قوه مقننه باید این مسأله را در نظر بگیرد که برای نظارت هماهنگ بر عملکرد کلی دولت رویکرد نظارتی سازمان یافته تری ضروری است. چنین فرایندی می‌تواند مشارکت قوه مقننه را نیز تسهیل کند. مثلاً با وجود اینکه تصمیم نهایی در زمینه انتخاب برنامه‌ها و زمینه‌هایی که نیازمند بررسی هستند بر عهده قوه مجریه است، چنین انتخاب‌هایی باید با توجه به دیدگاه‌های قوه مقننه در زمینه مسایل مربوط به عملکرد انجام شود.

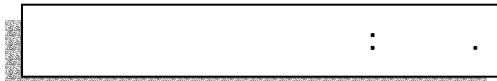


بودجه‌ریزی عملیاتی می‌تواند با مسلح کردن تصمیم‌گیران به اطلاعات بهتر درباره نتایج هر برنامه و کل برنامه‌های دولت که برای نیل به اهداف مشخصی به کار می‌روند، توانایی آن‌ها را در ارزیابی درخواست‌های مختلف بودجه‌ای دستگاه‌های اجرایی، افزایش دهد و به افزایش پاسخگویی عمومی، مدیریت برای عملکرد بهتر و بهبود نحوه تخصیص منابع منجر شود. با این حال توفیق برقراری بودجه‌ریزی عملیاتی در مرحله اول به ارتباط میان شاخص‌های عملکرد و تخصیص منابع بر می‌گردد در حالی که این ارتباط عموماً از پیوندی سست برخوردار است.



یکی از دلایل اصلی این پیوند سست را می‌توان اینگونه توضیح داد که تدوین بودجه ذاتاً دارای ماهیت سیاسی است و قانون‌گذاران یا مدیران نمی‌خواهند و یا نمی‌توانند قدرت تصمیم‌گیری سلیقه‌ای خود درباره تدوین بودجه را با استفاده از نظام‌های تدوین بودجه‌ریزی موشکافانه از دست بدهند.

از طرف دیگر بی‌اعتمادی به اطلاعاتی که قوه مجریه بدون مشارکت قوه مقننه تدوین می‌کند روز به روز بیشتر می‌شود. الزامات ایجاد پیوند میان اطلاعات عملکرد و بودجه را، باید در گستره‌ای فراتر از بودجه‌ریزی عملیاتی جستجو کرد. چرا که اطلاعات عملکرد تنها یکی از ملاحظات است که در فرایند سیاسی تدوین بودجه در نظر گرفته می‌شود. بنابراین برای برقراری بودجه‌ریزی عملیاتی علاوه بر این که رعایت کلیه اصول فنی به عنوان شرط لازم مورد ملاحظه قرار گیرد، نباید از توافق در سطوح مختلف قوه مجریه با مقننه به عنوان شرط کافی چشم‌پوشی کرد.



فقدان اطلاعات مدیریتی در بودجه‌های سنتی، منجر به شکل‌گیری نخستین اقدامات برای اصلاح فرایند بودجه در دهه‌های ۱۹۴۰ و ۱۹۵۰ در کشور آمریکا شد. با رشد سریع ابعاد دولت فدرال در خلال دهه ۱۹۳۰ مشخص گردید که تأکید صرف بر «کنترل» در بودجه کافی نیست. مدیران ارشد دولت فدرال به تدریج در می‌یافتند که علاوه بر کنترل بودجه‌ای به ابزاری برای ارزیابی و سنجش عملکرد سازمان‌های تابعه نیز نیاز دارند. چنانکه «آلن‌شیک» عنوان نمود:

«... در این دوره تعریف جدید از بودجه‌ریزی ارائه شد که شامل نظم بخشیدن به فعالیت‌ها و هدایت مؤثر منابع سازمانی به سوی تحقق اهداف و حصول منافع در نظر



بود. این موضع‌گیری جدید موجب توجه بیشتر به جنبه‌های مدیریت در سازمان‌های دولتی در پروژه‌های بزرگ‌شد. . . .»

در خلال دهه ۱۹۵۰ تعدادی از دولت‌های ایالتی و محلی آمریکا، بودجه‌ریزی عملیاتی را تجربه کردند. ولی در اغلب موارد این تجربه ناموفق بود و در نتیجه این روش بودجه‌ریزی در دهه ۱۹۶۰ عملاً کنار گذاشته شد. اما کاربرد شاخص‌های سنجش عملکرد در بودجه همچنان در بسیاری از ایالت‌ها و دولت‌های محلی ادامه یافت. برخی از دلایل ذکر شده در مورد عدم توفیق بودجه‌ریزی عملیاتی در آمریکا، که از سوی^۱ CBO و^۲ GAO ارایه شده است به شرح ذیل است:

الف) این اصلاحات در بیشتر موارد بدواً برای کمک به مدیران اجرایی در بخش دولتی طراحی شده بود نه مدیران ارشد دولتی یا قوه مقننه. این بدان معنی است که مدیران ارشد دولتی در بهترین حالت نسبت به گنجاندن شاخص‌های عملکردی در بودجه بی‌تفاوت بودند. نه کنگره و نه دفتر بودجه به‌طور معمول این شاخص‌ها را در ممیزی عملکرد دستگاه‌های دولتی بکار نرفتند، حال آنکه این کار می‌توانست توان آن‌ها را در نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها افزایش دهد. به علاوه کنگره در آن زمان از بودجه‌ریزی عملیاتی پشتیبانی نمی‌کرد. چنانکه در گزارشی که از سوی GAO عنوان شده است: «... مقامات دولتی، نمایندگان کنگره و سنا و کارکنان دستگاه‌های دولتی عموماً با کاربرد شاخص‌های عملکرد کنونی موافق نیستند و این شاخص‌ها را دارای اعتبار ندانسته و فاقد تأثیر مثبت بر نحوه تخصیص منابع می‌دانند. . . .»

ب) بسیاری از رؤسای سازمان‌های دولتی نسبت به مفید بودن شاخص‌های عملکرد تردید داشتند، بویژه در مواردی که به کمیت درآوردن نتیجه کار سازمان و میزان اثر بخشی آن دشوار بود. به‌علاوه این روش بودجه‌ریزی، سازمان‌های تحت امر آن‌ها را در معرض نظارت و بازرسی‌های دقیق کنگره آمریکا قرار می‌داد و به

1. Congressional Budget Office.
2. General Accounting Office.



تحلیل‌گران بودجه اطلاعات بیشتری برای نقد عملکرد این سازمان‌ها و تلاش برای کاهش بودجه آن‌ها می‌داد. بر طبق یکی از گزارش‌های GAO رؤسای دستگاه‌های دولتی بیشتر مدافع شاخص‌های بخش عملکردی بودند که در داخل سازمان‌هایشان طراحی شده و مورد استفاده قرار می‌گرفت و اعتقاد داشتند که این شاخص‌ها بیشتر برای بهبود فرایندهای مدیریت درون سازمانی مفید هستند تا برای اصلاح فرایند بودجه.

ج) بی‌علاقگی عمومی نسبت به بودجه‌ریزی عملیاتی و دشواری‌های اندازه‌گیری و کمی‌کردن ستانده، موجب شده بود که در اغلب موارد شاخص‌های ضعیفی برای سنجش کیفیت خدمات ارایه شده از سوی سازمان‌های دولتی طراحی شود. پرسنل دفتر مرکزی بودجه نسبت به دقت و صحت بسیاری از شاخص‌های سنجش عملکرد تردید داشتند و بر این باور بودند که این شاخص‌ها در بهترین حالت تخمین‌های غیر موثقی از هزینه‌های برنامه‌ها و برآوردهایی تقریبی از منافع و نتایج این برنامه‌ها هستند.

هرچند بسیاری از ایالت‌ها در آمریکا چندین دهه تجربه بکارگیری شاخص‌های عملکرد را دارا هستند ولی این شاخص‌ها هنوز نتوانسته‌اند، بر فرایند بودجه اثراتی بر جای بگذارند و دولت‌های ایالتی و نیز کنگره همچنان توجه خود را محدود به بودجه «اقلام مخارج» می‌نمایند. البته GAO گزارش‌هایی را درباره ایالت‌هایی که شاخص‌های عملکرد را در برنامه‌ریزی‌های بلند مدت بکار برده (لوئیزیانا) یا پروژه‌های آزمایشی را برای مشارکت دادن مدیران سازمان‌های دولتی در طراحی اصلاحات بودجه به اجرا گذاشته‌اند، ارائه کرده است.

در دهه گذشته، دولت‌های آمریکا در زمینه بودجه‌ریزی عملیاتی تجربیات گسترده‌ای کسب کرده‌اند. با وجود این، در حالی که از ۵۰ ایالت ۴۷ ایالت ادعا می‌کنند به دلیل الزامات اداری یا قانونی به نوعی از این نوع بودجه‌ریزی استفاده می‌کنند و آن را بکار بسته‌اند، هیچ مدرکی وجود ندارد که نشان دهد این ایالت‌ها از نظام



بودجه‌ریزی کامل عملیاتی پیروی کرده اند. به رغم اینکه دولت‌های ایالات متحده آمریکا در زمینه منابع انسانی و مالی از توانایی‌های نسبتاً بالایی برخوردارند، ولی در اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی با محدودیت‌هایی روبرو بوده‌اند که درباره مزیت‌های بالقوه این رویکرد تردیدهایی را برانگیخته است.

در این میان ایالت ویرجینیا حالتی استثنایی دارد و برنامه‌ریزی راهبردی با سایر تلاش‌هایی که برای بهبود عملکرد صورت می‌پذیرد مرتبط است. ویرجینیا دارای سیستم کلی مدیریت عملکرد است که از چهار فرایند مرتبط تشکیل شده است: برنامه‌ریزی راهبردی، سنجش عملکرد، ارزیابی برنامه، و بودجه‌ریزی عملیاتی. همه سازمان‌های دولت ایالتی ویرجینیا در تدوین برنامه راهبردی ایالتی که هر چهار سال یک بار تدوین می‌شود شرکت دارند. اهدافی که در این برنامه ذکر می‌شود مبنای شاخص‌های عملکرد و درخواست‌های بودجه است.

اورگون نیز یکی دیگر از ایالت‌های پیش‌تاز در زمینه برنامه‌ریزی راهبردی ایالتی است. در سال ۱۹۸۹، دولت این ایالت برنامه راهبردی اورگون شاینز را تدوین کرد که شامل اهداف کوتاه مدت و بلند مدت برای مسایل مرتبط با کیفیت زندگی و خدمات دولتی بود. اهدافی که در این برنامه ذکر شده‌اند معمولاً به صورت شاخص‌های نتیجه‌گرا بوده، و آشکارا با برنامه‌های دولت مرتبط هستند. شهروندان نیز در ایجاد این برنامه مشارکت گسترده‌ای داشته‌اند و حتی امروز نیز این برنامه به عنوان بیان بسیار آشکار سیاست‌های دولت محسوب می‌شود.

دلایل متعددی از جمله دلایل ذیل را می‌توان برای رویکرد مجدد به بودجه‌ریزی عملیاتی برشمرد:

- ماده قانونی «مدیران ارشد مالی مصوب ۱۹۹۰»، این قانون مدیران ارشد مالی سازمان‌های دولتی ملزم به تدوین معیارهای سنجش عملکرد می‌کرد که باید در صورت‌های مالی منعکس می‌شد؛

- لایحه «S. 20»، ارایه شده که از سوی سنای آمریکا در اوت ۱۹۹۳ به تصویب کنگره



رسید و رئیس جمهور نیز آنرا امضاء نمود. طبق این قانون:

- سازمان‌های دولتی می‌باید برنامه‌های راهبردی پنج‌ساله خود را تا سال ۱۹۹۷ به OMB ارایه می‌دادند؛

- سازمان‌های دولتی می‌باید برنامه‌های ارزیابی عملکرد خود را تا سال ۱۹۹۷ به کنگره ارایه می‌دادند؛

- پروژه آزمایشی در زمینه استفاده از بودجه عملکردی اجرا می‌گردید؛

از طرف دیگر «برنامه ابداع و بازآفرینی دولت» کلینتون (NPR) شامل توصیه‌هایی در زمینه برنامه‌های استراتژیک و استفاده از معیارهای سنجش عملکرد بود و اجرای برنامه «سازمان مبتنی بر عملکرد»^۱ «آل‌گور» معاون رئیس جمهور، به عنوان گام‌های تکمیلی پس از تصویب قوانین فوق‌الذکر می‌شود، پس از تصویب قانون عملکرد و دستاوردهای دولت (GPRA) در سال ۱۹۹۳، به نحو روزافزونی از سازمان‌های فدرال انتظار می‌رود که بر دستیابی به نتایج تأکید کنند و در قالب برنامه‌ها و گزارشات عملیاتی، نشان دهند که چگونه فعالیت‌های آن‌ها به نیل به اهداف سازمان کمک می‌کند. دولت کنونی برای تقویت و افزایش پیوندهای میان عملکرد و منابع که قانون فوق‌الذکر زمینه آن را مهیا ساخته، گام‌هایی دیگری نیز برداشته است. مثلاً ابزار رتبه بندی برنامه (PART) اداره مدیریت و بودجه به گونه‌ای طراحی شده است که با خلاصه کردن اطلاعات عملکرد و ارزیابی، از اطلاعات عملیات در فرایند تدوین بودجه فدرال به گونه‌ای آشکارتر استفاده کند. دولت این ابزار جدید را در ۲۰٪ برنامه‌های درخواست بودجه سال ۲۰۰۴ مالی رییس جمهور بکار برده است. اخیراً سازمان مدیریت و بودجه از سازمان‌ها درخواست کرد تا برای سال مالی ۲۰۰۵ و سال‌های بعد، بودجه عملیاتی ارائه دهند.

در ده سال نخست قانون عملکرد و دستاوردهای دولت آمریکا، دولت فدرال



توانسته است برای نخستین بار تلاشی نظام‌مند و سرتاسری را برای تدوین برنامه‌های راهبردی و عملیاتی که کارکردهای اصلی دولت را پوشش می‌دهد سازمان دهد. اگرچه این کار هنوز به پایان نرسیده است، تدوین اهداف و شاخص‌های عملکرد بنیانی را برای دگرگونی اساسی‌تر در نحوه فعالیت دولت فراهم کرده است.

با توجه به تلاشی که برای تغییر ارائه بودجه درخواستی رئیس‌جمهور به منظور ایجاد ارتباط آشکار میان بودجه سازمان‌ها و ساختارهای برنامه‌ریزی به عمل آمده، درک توانایی‌ها و محدودیت‌های بودجه‌ریزی عملیاتی و فرصت‌ها و چالش‌هایی که فراروی آن قرار دارد اهمیت بسیاری دارد و GAO نیز گزارش‌های متعددی را در این راستا ارائه کرده است.



:	:
: بودجه‌ریزی عملیاتی (مفاهیم و الزامات)	
: دفتر مطالعات برنامه و بودجه	: علی پناهی
: دکتر محمد قاسمی	: یوسف جمسی _ افشین خاکباز
:	
۱. بودجه‌ریزی عملیاتی (Performance Budgeting)	
۲. شاخص‌های عملیاتی (Performance Measures)	
:	
<ol style="list-style-type: none">1. Diamond J, (2002a). "Budget System Reform in Transitional Economies: The Experience of Russia". IMF working Paper Washington (International Monetary Fund).2. Diamond J, (2003). "Performance Budgeting: Managing the Reform Process". IMF working Paper Washington (International Monetary Fund).3. Gustafsson, A (2000). "Performance budgeting in Sweden" Swedish Government offices ministry of Finance.4. GAO, (2003) "Performance Budgeting current Development and Future prospects".5. Mercer, J (2002) "Performance Budgeting for federal Agencies" U.S.A.	