

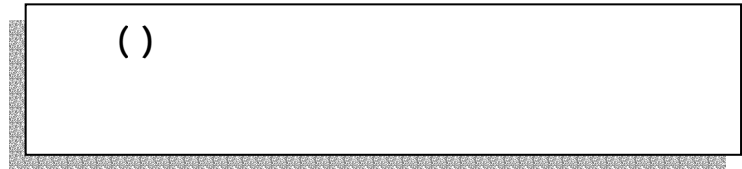
()

مقدمه.....	۱
بخش اول - بودجه‌ریزی عملیاتی.....	۳
۱. انواع شیوه‌های بودجه‌ریزی.....	۳
۲. تفاوت‌های شیوه‌های بودجه‌ریزی.....	۴
۳. تعریف بودجه‌ریزی عملیاتی.....	۵
۴. مزایای بودجه‌ریزی عملیاتی.....	۵
۵. الزامات بودجه‌ریزی عملیاتی.....	۶
۶. مراحل بودجه‌ریزی عملیاتی.....	۹
۷. دستاوردهای بودجه‌ریزی عملیاتی.....	۱۱
۸. انواع شاخص‌های عملکردی و نقش آن‌ها در عملیاتی کردن بودجه.....	۱۱
۹. سلسله مراتب شاخص‌ها.....	۱۴
۱۰. معیارهای انتخاب شاخص‌ها.....	۱۵
بخش دوم - بررسی لایحه بودجه از منظر بودجه‌ریزی عملیاتی.....	۱۶
بخش سوم - تجربه دیگر کشورها.....	۱۹
۱. کشورهای امریکای لاتین، OECD و بولیوی.....	۱۹
۲. اردن.....	۲۱
۳. امریکا.....	۲۳
بخش چهارم - نتیجه‌گیری و پیشنهاد.....	۲۶
۱. نتیجه‌گیری.....	۲۶
۲. پیشنهاد.....	۲۷

:

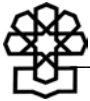
:

:



بودجه‌ریزی عملیاتی نوعی سیستم برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و ارزیابی است که بر رابطه بودجه هزینه شده و نتایج مورد انتظار تأکید می‌ورزد. در چارچوب بودجه‌ریزی عملیاتی، بخش‌های مختلف اداری براساس استانداردهای مشخصی تحت عنوان شاخص‌های عملکرد پاسخگو هستند و مدیران در تعیین بهترین شیوه نیل به نتایج، از اختیار عمل بیشتر برخوردارند. از طرف دیگر در چارچوب چنین شیوه‌ای مشارکت سیاستگذاران، مدیران و حتی شهروندان در قالب برنامه‌های راهبردی، اولویت‌های هزینه‌ای و ارزیابی عملکرد، صورت می‌گیرد. شناسایی ارتباط میان برنامه‌ریزی راهبردی و تخصیص منابع، با توجه به افق‌های بلندمدت، از اهداف دیگر بودجه‌ریزی عملیاتی تلقی می‌شود.

اندیشه‌ای که در ورای بودجه‌ریزی عملیاتی قرار دارد این است که اگر سیاستگذاران، تصمیمات مالی را به گونه‌ای عینی و بر مبنای کارایی و اثربخشی استوار سازند، آنگاه هم آن‌ها و هم مردم می‌توانند درباره عملکرد دولت قضاوت روشن‌تری داشته باشند. در واقع بودجه‌ریزی عملیاتی، با مرتبط ساختن تصمیمات بودجه‌ای و عملکرد دولت، پاسخگویی دولت در مقابل قانونگذاران و مردم را تقویت می‌کند. به طور کلی فرایند بودجه‌ریزی عملیاتی در پی پاسخگویی به این پرسش‌هاست: جایگاه کنونی ما کجاست؟ می‌خواهیم کجا باشیم؟ چگونه باید به این هدف برسیم؟



چگونه باید پیشرفت خود را بسنجیم؟

ایده عملیاتی کردن بودجه در ایران در سال‌های اخیر اولین بار در بند «ب» تبصره «۲۳» قانون بودجه ۱۳۸۱ کل کشور مطرح شد براساس این بند:

«سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور [موظف شده بود] 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 نموده و توزیع اعتبارات مربوط به هزینه‌ها را براساس نیاز دستگاه‌ها و فعالیت‌هایی که صورت می‌گیرد انجام دهد.» این موضوع عیناً در بند «ر» تبصره «۱» قانون بودجه ۱۳۸۲ و بند «ز» تبصره «۱» قانون بودجه ۱۳۸۳ تکرار شد.

به رغم این تأکیدات آنچه که در عمل اتفاق افتاد صرفاً به تغییر طبقه‌بندی ارقام درآمدی و هزینه‌ای خلاصه شد. با این حال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در ماده (۱۳۸) قانون برنامه چهارم موظف شد جهت استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی براساس قیمت تمام شده، فعالیت و خدمات ارائه شده توسط دستگاه‌ها را شناسایی، قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات متناسب با کیفیت و محل جغرافیایی مشخص و بالاخره اعتبارات را براساس عملکرد و نتایج در قالب لایحه بودجه تخصیص دهد (و در لایحه بودجه ۱۳۸۵ نیز بنا به گفته رئیس محترم سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی بودجه دستگاه‌ها بر مبنای عملیاتی برآورد شده است).

تصویب ماده (۱۳۸) قانون برنامه چهارم بعد از سه سال تأکید در قوانین بودجه سنواتی نشان از آن داشت که زمینه اجرایی بودجه‌ریزی عملیاتی آماده نشده است و لایحه بودجه ۱۳۸۵ در حالی تحت عنوان بودجه عملیاتی ارائه می‌شود که زمینه‌های اجرایی تغییر نکرده است.

در بخش اول این گزارش الزامات بودجه‌ریزی عملیاتی با تأکید بر شاخص‌های



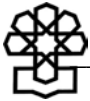
عملکرد مورد بررسی قرار می‌گیرد. در بخش دوم میزان تطابق لایحه بودجه ۱۳۸۵ با الزامات بودجه‌ریزی عملیاتی مورد بررسی قرار خواهد گرفت. در بخش سوم در مورد تجارب کشورهای دیگر بحث خواهد شد. در بخش چهارم نیز نتیجه‌گیری و پیشنهادهای مرکز برای تقویت فرایند عملیاتی کردن بودجه ارائه خواهد شد.



دولت‌ها تاکنون حداقل چهار نوع شیوه بودجه‌ریزی را تجربه کرده‌اند. انتخاب هر کدام از این شیوه‌ها متأثر از عواملی همچون الزامات دست‌اندرکاران سیاسی و مدیریتی، ظرفیت‌های سازمانی و اجرایی، میزان و گستردگی دولت، وجود و عمق شاخص‌های عملکردی و خواسته‌های شهروندان می‌باشد. در نتیجه انتخاب یک نوع خاص از شیوه بودجه‌ریزی اساساً یک گزینش سیاسی و مدیریتی است. بدین ترتیب هر کدام از شیوه‌ها هم به لحاظ نوع هدفگذاری و هم به لحاظ ماهیت اجرایی دارای تفاوت‌هایی هستند. این چهار نوع شیوه بودجه‌ریزی عبارتند از:

بودجه‌ریزی افزایشی یا تدریج‌گرایی (IB)^۱، بودجه‌ریزی برنامه‌ای (PPB)^۲، بودجه‌ریزی بر مبنای صفر (ZBB)^۳ و بودجه‌ریزی عملیاتی (PBB)^۴.

1. Incremental Budgeting.
2. Planning and Programming Budgeting.
3. Zero – Based Budgeting.
4. Performance - Based Budgeting.



ویژگی اصلی این شیوه بودجه‌ریزی تأکید بر گذشته به عنوان پایه و استفاده از روش‌هایی چون «سهم عادلانه» در توزیع منابع است و موارد زیر را مطرح می‌کند:

هدف اصلی: افزایش پاسخگویی مالی.

سؤال اصلی: آیا پول همان طوری که قصد داریم هزینه می‌شود؟
مشکلی که باید حل شود: جلوگیری از استفاده نامناسب از منابع مالی.

ویژگی اصلی بودجه‌ریزی برنامه‌ای تأکید بر آرمان‌ها و اهداف برنامه‌هاست و اهداف، سؤال و مشکل اصلی را به صورت زیر مطرح می‌کند:

هدف اصلی: ارتقای پاسخگویی برنامه‌ای.
سؤال اصلی: آیا برنامه‌ها به اهداف و آرمان‌های مورد نظر نایل می‌شوند؟
مشکلی که باید حل شود: اثربخشی برنامه‌ها

ویژگی اصلی این شیوه بازنگری نظام‌مند برخی از فعالیت‌ها یا بخشی از هر فعالیت از ابتدا می‌باشد و موارد زیر را در برمی‌گیرد.

هدف اصلی: اولویت داشتن و مناسب بودن آنچه که اجرا می‌شود؟
سؤال اصلی: آیا برای برنامه‌ها و فعالیت‌های جاری جایگاه مناسبی قایل هستیم؟
مشکلی که باید حل شود: تصمیم‌گیری درباره ادامه آنچه که در گذشته انجام داده‌ایم.

برای هر فعالیتی، حجم کار، میزان اثربخشی، کارایی تخصیص منابع و شاخص عملکرد تعیین می‌کند و منابع را بر اساس نتایج تخصیص می‌دهد. هدف، سؤال و



مشکل اصلی این شیوه به صورت زیر قابل طرح است:

هدف اصلی: ارتقای کارایی برنامه‌ها

سؤال اصلی: آیا برنامه‌ها به لحاظ هزینه‌ها، اثربخش و کارآمد هستند؟

مشکلی که باید حل شود: تعیین شاخص برای اهدافی که تحقق می‌یابند.

تاکنون تعاریف زیادی از بودجه‌ریزی عملیاتی ارائه شده است ولی وجه مشترک آن‌ها حول دو نکته «ارتباط بودجه با نتیجه» و «ارتباط شاخص عملکرد و ارزیابی» می‌چرخد، بدین ترتیب می‌توان گفت:

۱-۳. بودجه‌ریزی عملیاتی عبارت است از برنامه سالانه به همراه بودجه سالانه که رابطه میان میزان وجوه تخصیص یافته به هر برنامه و نتایج به دست آمده از آن برنامه را نشان می‌دهد.

۲-۳. بودجه‌ریزی عملیاتی آن نوع بودجه‌ریزی است که به گونه‌ای نظام‌مند شاخص‌های عملکرد را در فرایند تخصیص منابع عمومی کمیاب مورد استفاده قرار می‌دهد.

- . تمرکز بر نتایج
- . افزایش پاسخگویی بر اساس نتایج
- . مدیریت راهبردی منابع
- . بهبود مدیریت عملکرد
- . بهبود نحوه تخصیص
- . ارائه چشم‌انداز میان‌مدت (با مرتبط ساختن برنامه‌های راهبردی با منابع)



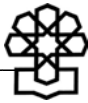
بودجه‌ریزی عملیاتی به رغم ویژگی‌های بارزی که دارد تنها می‌تواند در بستر مناسب به اجرا در آید. برای فراهم کردن چنین بستری حداقل باید موارد زیر مدنظر قرار گیرد.

ویژگی‌های برنامه‌ریزی راهبردی موفق عبارتند از:

- تعریف روشن مسئولیت‌ها و تعیین برنامه زمانی،
- تعریف نوع همکاری‌ها در چارچوب اهداف اصلی،
- توجه به ظرفیت و محیط سازمانی،
- تدارک منابع مالی و پرسنل کافی،
- پاسخگویی در برابر نتایج با تعیین اهداف عملکرد،
- کنترل فرایند پیشرفت،
- تدوین راهنمایی برای برنامه‌های عملیاتی، مالی و بودجه‌ای،
- تعیین شاخص‌های معنادار عملکرد به همراه راهبردهای کلی سازمان برای ایجاد تحولات مثبت.

یک چارچوب قانونی بسیط و جامع در عین حفظ کنترل‌های بودجه‌ای می‌تواند ریسک اعطای آزادی عمل و اختیارات گسترده‌تر به مدیران دولتی (که لازمه بودجه‌ریزی عملیاتی است) را کاهش دهد.

تحقق چنین اهدافی مستلزم ساده‌سازی هر چه بیشتر رویه‌های قانونی و حذف مقررات دست و پاگیر مالی است. در اغلب سیستم‌های سنتی کنترل بودجه، در طی سالیان متمادی لایه‌های کنترلی متعددی به وجود آمده که نیازی به تداوم آن‌ها نیست. در واقع اغلب این مقررات و رویه‌های دست و پاگیر، مجموعه‌ای از ابزارهای



کنترلی ساده‌ای بوده‌اند که بدواً برای جلوگیری از سوءاستفاده تعبیه شده‌اند، ولی پس از مدتی در سازمان رسوب کرده و لایه‌های کنترلی متعددی را به وجود می‌آورند. از طرف دیگر یک چارچوب قانونی جامع، دولت را به رعایت یک سلسله اصول در بودجه‌ریزی موظف می‌سازد و موجب می‌شود که حرکت اصلاحی دولت رسمیت پیدا کند. زیرا در موارد متعدد مشاهده شده که حرکت اصلاحی تنها به حوزه بودجه‌ریزی محدود شده است و جنبه‌های قانونی و نهادی را در بر نمی‌گیرد. در چنین شرایطی بخش دیوان‌سالاری، اصلاحات بودجه‌ای را تنها یک «پروژه» گذرا تلقی می‌کند بدون این‌که خود را برای یک تغییر اساسی آماده کند. بنابراین تغییر چارچوب‌های قانونی «جدی» بودن و استمرار اصلاحات را به همگان گوشزد می‌کند و هزینه تخطی از مسئولیت‌های بودجه‌ای، برای مدیران دولتی و دیوان‌سالاران را افزایش می‌دهد.

برای این‌که اطلاعات عملکردی به طور کامل در تخصیص منابع به کار گرفته شوند، تصمیم‌گیران باید احساس کنند که اطلاعات نتایج و شاخص‌هایی که ارائه شده‌اند از دقت مناسبی برخوردارند. این بدان معناست که چنین اطلاعات و شاخص‌هایی باید شاخص‌های جامع و معتبری از نتایج برنامه‌ها باشند. تصمیم‌گیران نمی‌توانند از اطلاعات عملکردی که به نظر آن‌ها معتبر، قابل اتکا و مبتنی بر توافق همگانی طرف‌های ذی‌ربط نباشد استفاده کنند. علاوه بر این، ممکن است تصمیم‌گیری بر مبنای اطلاعات نادرست و ناقص در نهایت به حذف استفاده از این اطلاعات در تصمیمات مربوط به تخصیص منابع منجر شود.

روش‌های حسابداری دولتی، که در چارچوب شیوه‌های سنتی بودجه‌ریزی مورد استفاده قرار می‌گیرند اغلب مبتنی بر عملیات نقدی هستند. در این‌گونه روش‌ها تأکید



عمده بر مطابقت اقلام مخارج با میزان وجوهی است که پرداخت شده یا می‌شوند (یعنی در آخرین مرحله خرج کرد بودجه). این روش برای ایفای نقش مدیریتی مدیران بودجه‌ای در دستگاه‌های اجرایی دولت کافی نیست. یک پیش‌شرط مهم برای اصلاح نظام بودجه‌ریزی، تبدیل سیستم حسابداری به گونه‌ای است که می‌تواند قیمت تمام شده را محاسبه کند. در روش نقدی می‌توان میزان دستمزد یا هزینه سفر یک ماه گذشته را به دست آورد ولی احتمال این‌که بتوان هزینه یک هدف یا راهبرد برنامه‌ریزی شده را استخراج کرد بسیار کم‌تر است.

با توجه به حجم گسترده عملیات مالی دولت، لازم است مدیران مالی به گزارش‌های مالی و حسابداری دقیق و قابل فهم در کوتاه‌ترین زمان ممکن دسترسی داشته باشند. بدین منظور باید از سیستم‌ها و روش‌های بهبود یافته طبقه‌بندی داده‌ها و اطلاعات مالی استفاده شود تا مدیران برنامه‌ها بتوانند هزینه هر فعالیت را تعیین کرده و با ستانده آن فعالیت مقایسه کنند. در واقع با گذار از نظام بودجه‌ریزی سنتی به نظام بودجه‌ریزی عملیاتی، مدیران نیازمند گزارش‌های مالی متفاوتی خواهند بود که تولید آن با توجه به حجم بسیار زیاد داده‌های مالی در بخش دولتی، فقط در قالب سیستم‌های اطلاعات مدیریتی میسر خواهد بود.

پرورش مدیران کارآمد و لایق برای سازمان‌های مصرف‌کننده بودجه نقش بسیار اساسی در فرایند بودجه‌ریزی عملیاتی ایفا می‌کند. در این شیوه افزایش اختیارات مدیران دستگاه‌های اجرایی و ایجاد بستر عملیاتی مطمئن و عاری از ریسک، و ظرفیت‌سازی مدیریتی متغیرهای کلیدی محسوب می‌شوند.

بهبود مدیریت در واقع پیش‌شرط اصلاحات بودجه‌ای است و باید دستگاه‌های



اجرایی قابلیت‌های لازم را در درون سازمان خود به منظور ارزیابی دقیق فرایندهای تخصیص منابع در درون دستگاه‌های اجرایی و ساختارهای مدیریتی به وجود آورند. هدف از این کار باید افزایش توانایی دستگاه‌های مصرف‌کننده بودجه در یافتن کم‌هزینه‌ترین و مقرون به صرفه‌ترین راه برای انجام وظایف محوله و تخصیص منابع صرفه‌جویی شده به فعالیت‌های مفید دیگر باشد.

آموزش در زمینه بودجه‌ریزی عملیاتی علاوه بر معرفی مفاهیم جدید به قانونگذاران شامل آموزش مدیران و کارکنان اداری جهت تنظیم قالب‌های اطلاعاتی جدید و رویه‌های جدید اجرایی است و گروه‌های زیر را در برمی‌گیرد:

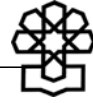
- دست‌اندرکاران بودجه در قوه مجریه برای اجرا،
 - دست‌اندرکاران قوه مقننه برای تصویب قوانین مربوطه،
 - دست‌اندرکاران دستگاه‌های نظارتی برای نظارت بر بودجه.
- به طور کلی محورهای این آموزش‌ها حداقل شامل موارد زیر است:
- مزیت‌های برنامه‌ریزی راهبردی و سنجش عملکرد،
 - فرایند برنامه‌ریزی راهبردی و شیوه ایجاد سنجه‌های عملکرد،
 - شیوه‌های استفاده از اطلاعات عملکرد از جمله تخصیص منابع، تدوین و توجیه بودجه، قراردادهای و مدیریت پرسنلی.

- تجدید ساختار بودجه و سازماندهی آن براساس برنامه‌های راهبردی دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌ها،
- تشریح و تصریح رابطه ساختار سازمان با بودجه‌های عملیاتی از بالا به پایین،
- مرتبط ساختن فعالیت‌های روزمره به بودجه براساس شاخص‌ها،



● استخراج هزینه کامل فعالیت جهت تسهیل دستیابی به اهداف.

مراحل بودجه‌ریزی عملیاتی و ارتباط بین بودجه با برنامه‌های راهبردی از یک طرف و بودجه با فعالیت‌های روزانه از طرف دیگر را می‌توان در قالب نمودار زیر ارائه کرد.



با استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی:

- پیوندی آشکار میان فعالیت‌های برنامه‌ای روزمره با اهداف بلندمدت سازمان برقرار می‌شود.
- هزینه کامل و هزینه واحد فعالیت‌ها استخراج می‌شود.
- بودجه و عملکرد یکپارچه می‌شوند.
- زمینه مدیریت عملکرد جامع در دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌ها فراهم می‌شود.
- فرایند بودجه شفاف، پاسخگویی مسئولین اجرایی تقویت و نظارت نمایندگان تسهیل می‌شود.

به طور کلی برای ارزیابی جنبه‌های مختلف عملکرد سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی از جنبه‌هایی نظیر میزان هزینه‌ها، وضعیت پرسنلی، نحوه آموزش، ارائه خدمات، میزان تولید و غیره نیاز به تعریف شاخص‌هاست. ولی اگر این شاخص دارای ویژگی‌های خاصی نباشد نمی‌تواند درباره نتایج یا کیفیت انجام کار اطلاعات چندانی ارائه دهد. شاخص‌ها را می‌توان به انواع زیر تقسیم کرد:

شاخص‌های نتایج میزان تحقق اهداف برنامه یا تأثیر اقدامات سازمان یا دستگاه اجرایی بر مشتریان یا شهروندان را نشان می‌دهند. به عبارت دیگر این شاخص نمایانگر ثمرات واقعی برنامه‌ها هستند. از جمله این شاخص‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- درصد افرادی که در هوای پاک تنفس می‌کنند؛ درصد کاهش تصادفات مرگبار در بزرگراه‌ها،



● درصد کارآموزانی که به کار گمارده شده‌اند،

● درصد کاهش دریافت‌کنندگان کمک هزینه‌های بیکاری به دلیل ایجاد اشتغال.

- .

شاخص‌های ورودی میزان منابعی را نشان می‌دهند که برای برنامه مورد نظر، خروجی‌ها یا نتایج را ایجاد می‌کند. به عنوان مثال شاخص‌های ورودی را می‌توان برای نشان دادن هزینه‌های کل، ترکیب منابع، یا میزان منابعی که در مقایسه با سایر اقدامات به یک عمل اختصاص یافته است به کار برد. برخی از شاخص‌های ورودی عبارتند از:

● تعداد کارمندان تمام‌وقت،

● تعداد ساعات کار انجام شده،

● کل هزینه‌های عملیاتی،

● هزینه تجهیزات مورد استفاده.

- .

شاخص‌های خروجی نمایانگر تعداد محصولات، خدمات تأمین شده یا مقدار کار انجام شده هستند. به زبان ساده، این شاخص‌ها تشریح می‌کنند که خروجی یک فرایند چیست و تا چه حد انجام شده است. شاخص‌های خروجی محدود هستند، چون درباره اهداف کسب شده، کیفیت خدمات یا محصول، یا اثربخشی ارائه خدمات یا محصولات هیچ اطلاعاتی ارائه نمی‌کنند. مقایسه خروجی کنونی با خروجی دوره‌های قبل تنها تغییر یا ثبات در فعالیت‌های کاری را نشان می‌دهد. برخی از شاخص‌های خروجی عبارتند از:

● تعداد مجوزهای صادر شده،

● کیلومتر پیاده‌روهای ترمیم شده،



● تعداد افرادی که آموزش دیده‌اند،

● تعداد دانش‌آموزانی که تحصیل کرده‌اند،

● تعداد پرونده‌هایی که بررسی شده‌اند،

● تعداد مجرمانی که توسط پلیس دستگیر شده‌اند.

- .

شاخص‌های اثربخشی میزان کاری را نشان می‌دهد که با استفاده از میزان منابع به کار رفته انجام شده است. این شاخص‌ها اغلب به صورت درصد اطلاعات ارائه شده درباره هزینه واحد بیان می‌شوند. این شاخص‌ها به صورت «هزینه هر بار استفاده»، «هزینه هر کیلومتر آسفالت خیابان»، یا «هزینه آموزش هر دانش‌آموز» یا «تعداد واحدهای محصول به ازای هر یک میلیون ریال» بیان می‌شود.

شاخص‌های اثربخشی که بهره‌وری را اندازه‌گیری می‌کنند ممکن است به صورت «تعداد واحدهای تولید شده به ازای هر ساعت کار»، یا «تعداد مشتریانی که هر کارمند به آن‌ها خدمات ارائه می‌دهد» نشان داده شوند.

در این راستا می‌توان از شاخص‌های اثربخشی فرایند نیز نام برد که به اثربخشی فرایندهای سازمان از قبیل «میانگین تعداد روزهای بررسی یک تقاضانامه»، «میانگین زمان انتظار مشتریان»، یا «تعداد زنگ‌های تلفن تا دریافت پاسخ» توجه می‌کنند.

- .

شاخص‌های اثربخشی هزینه‌ها عناصر اثربخشی و نتیجه را با یک شاخص واحد می‌سنجد. در بسیاری از موارد، تدوین چنین شاخص‌هایی دشوار است، ولی در مواردی که این کار به درستی امکان‌پذیر باشد اطلاعات ارزشمندی در اختیار مدیران برنامه و تصمیم‌گیران قرار می‌دهد. نمونه‌هایی از شاخص‌های اثربخشی هزینه‌ها عبارتند از:



● هزینه هر دانش‌آموزی که فارغ‌التحصیل می‌شود،

● هزینه هر درصد کاهش در تصادفات مرگبار در بزرگراه‌ها،

● هزینه آزادی هر زندانی که به تکرار جرم نمی‌پردازد.

-

شاخص‌های توضیحی برای تأمین اطلاعات مختلفی به کار می‌روند که برای درک عملکرد سازمان به کاربران کمک می‌کنند. این شاخص‌ها معمولاً شامل عناصری هستند که خارج از کنترل سازمان یا دستگاه اجرایی می‌باشند، نمونه‌هایی از شاخص‌های توضیحی عبارتند از:

● تعداد مشتریانی که تحت پوشش یک برنامه قرار می‌گیرند،

● تعداد درخواست‌های دریافت شده توسط یک سازمان،

● تراکم جمعیت مناطقی که در آن‌ها حمل و نقل عمومی فراهم شده باشد.

شاخص‌های توضیحی برای تأمین اطلاعات تصمیم‌گیران برای بررسی

شاخص‌های دیگر به کار گرفته می‌شود.

نکته‌ای که در انتخاب شاخص‌های عملکرد بسیار اساسی است، توانایی انتخاب

آن نوع شاخصی است که بتواند عملکرد یک برنامه را به وضوح نمایان سازد.

.

به طور کلی شاخص‌ها دارای دو سطح هستند؛ شاخص‌هایی که جهت سیاستگذاری به کار گرفته می‌شوند و شاخص‌هایی که در عرصه اجرای برنامه‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرند. درک تفاوت‌های این دو سطح بسیار اساسی است. در اکثر موارد، شاخص‌های «نتایج» بهترین شاخص‌ها برای بحث درباره تصمیم‌گیری‌های سیاستی هستند. به عنوان مثال هدف برنامه چیست و آیا به این هدف می‌توان دست یافت؟ ولی شاخص‌های خروجی و اثربخشی برای تصمیم‌گیری‌های مدیریتی و عملیاتی



سودمندند (آیا برنامه درست پیش می‌رود؟). از طرف دیگر شاخص‌های مرتبط با سیاست‌ها اغلب نتیجه‌نگر هستند و مواردی همچون برنامه راهبردی، چشم‌انداز بلندمدت، میزان تحقق آرمان‌ها و اهداف را در برمی‌گیرند. شاخص‌های مرتبط با برنامه‌ها، اغلب خروجی‌نگر هستند و در موارد عملیاتی، کوتاه مدت و ارزیابی نحوه ارائه خدمات و کالاها به کار می‌روند.

تعداد دوره‌هایی که در مورد الزامات شکار برگزار شده است	تعداد شکارچپانی که مجوز شکار گرفته‌اند	تعداد موارد نقض قوانین مرتبط با محیط‌زیست (شکار)	تعداد موارد شکار یا گزارش شکار

- شاخص‌ها باید بین اهداف عملیاتی و آرمان‌ها ارتباط برقرار کنند،
- شاخص‌ها باید جامعیت داشته باشند،
- شاخص‌ها باید گروه‌های عمده هزینه‌ای یک سازمان را دربرگیرند،
- شاخص‌ها باید دستاوردهای اصلی را نمایان کنند،
- شاخص‌ها باید برای تصمیم‌گیران و مدیران معتبر، برای قانونگذاران قابل پیگیری و برای شهروندان روشن و قابل درک باشد.



بررسی لایحه بودجه ۱۳۸۵ از منظر بودجه‌ریزی عملیاتی نشان می‌دهد که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تلاش کرده است تا اعتبار دستگاه‌ها را براساس شاخص‌هایی نظیر «واحد»، «مقدار» یا «هزینه واحد» در لایحه بودجه ارائه کند. این تلاش در جای خود قدم مثبتی تلقی می‌شود ولی همان طور که در بخش‌های قبلی نیز اشاره شد عملیاتی کردن بودجه مستلزم فراهم کردن برنامه زمانی مشخص، تنظیم چارچوب قانونی، استفاده از اطلاعات و شاخص‌های معتبر، ایجاد سیستم حسابداری قیمت تمام شده، ایجاد سیستم اطلاعات مدیریتی، پیش‌بینی انعطاف‌پذیری ساختار سازمانی و آموزش‌های فنی می‌باشد. بخش اعظم این الزامات در چارچوب اطلاعات لایحه بودجه ۱۳۸۵ قابل نقد و بررسی نیست. تنها معیاری که بتوان نمودی از عملیاتی کردن بودجه در لایحه بودجه ۱۳۸۵ قلمداد کرد، گنجانیدن شاخص‌های «واحد»، «مقدار» و «هزینه واحد» است که در این راستا می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. در لایحه بودجه شاخص‌های مختلفی برای نشان دادن حجم فعالیت دستگاه‌ها تحت عنوان برنامه ارائه شده که بسیار متنوع است. در این رابطه می‌توان به نفر (شامل هزار نفر، نفر ماه، صد نفر، نفر سال، نفر متقاضی، نفر شغل، نفر زندانی) پروژه، مورد، تشکل، مرکز مشاوره، محقق، پرونده، دانشجو، فقره، هزار ثبت، نسبت هزینه به وصول، رده، نقطه، کاوش، اثر، ورق، مراسم، مسابقه، خدمات ملی همسنگ و ... اشاره کرد.

۲. کدام یک از شاخص‌های فوق «شاخص خروجی»، کدام یک «شاخص ورودی»، «اثربخشی» یا «نتایج» هستند. اگر گفته شود که همه شاخص‌ها «خروجی» هستند این امر با مأموریت بودجه‌ریزی عملیاتی متفاوت است، زیرا یکی از تفاوت‌های اساسی بودجه‌ریزی عملیاتی با بودجه‌ریزی برنامه‌ای، تأکید بودجه‌ریزی عملیاتی بر



شاخص‌های «نتایج» و ارتباط آن با اعتبارات تخصیص داده شده است.

۳. شاخص‌ها باید دارای سلسله مراتب سیاستی و برنامه‌ای باشند. معلوم نیست که اولاً چه طیفی از شاخص‌های مندرج در لایحه «سیاستی» و چه طیفی «برنامه‌ای» هستند و از کجا می‌توان به چنین اطلاعاتی دست یافت. ثانیاً قوه مقننه در مقام سیاست‌گذاری است و بهترین شاخص در بودجه‌ریزی عملیاتی برای سیاست‌گذاری شاخص «نتیجه» است. در وضعیت فعلی قوه مقننه باید براساس شاخص‌های خروجی، سیاست‌گذاری کند، درحالی‌که شاخص‌های خروجی شاخص‌های عرصه اجرا هستند. البته این ادعا که همه این شاخص‌ها، شاخص‌های خروجی هستند نیز نمی‌تواند چندان معتبر باشد. به عنوان مثال واحد «برنامه حفظ نظم و امنیت» وزارت کشور «نفر ماه» و مقدار آن ۴۵۷۲ اعلام شده است. آیا این بدین معنی است که تا پایان سال فقط امنیت ۴۵۷۲ نفر در کشور تأمین خواهد شد یا ۴۵۷۲ نفر تأمین امنیت را بر عهده خواهند داشت. اگر برداشت دوم درست باشد این شاخص، شاخص ورودی است نه خروجی.

۴. شاخص مطلوب باید جامع بوده و گروه‌های عمده هزینه‌ای یک سازمان را در بر گرفته و در عین حال بتواند دستاوردهای اصلی آن سازمان را قابل ردیابی کند. آیا می‌توان براساس شاخص «نفر ماه» هم میزان نظارت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی بر بودجه کل کشور در برنامه «نظارت و ارزیابی» را سنجید و هم «برنامه خدمات قضایی» وزارت دادگستری را. این در حالی است که شاخص «برنامه نظارت» شورای نگهبان «شعبه» است و شاخص «نظارت بر امور مالی دولت» دیوان محاسبات کشور «نسبت اعتبارات نظارتی» اعلام شده است.

۵. شاخص‌ها باید بین اهداف عملیاتی و وظایف سازمانی ارتباط برقرار کنند. شاخص «نفر ماه» برای «برنامه تنظیم سیاست‌های کلان اقتصادی و مالی» وزارت امور اقتصادی و دارایی تا چه اندازه می‌تواند این اهداف را نمایان کند. به همین ترتیب



واحد «نفر ماه» در مورد «برنامه امنیت ملی» شورای عالی امنیت ملی کشور تا چه اندازه معتبر است.

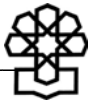
۶. یکی از اهداف اصلی عملیاتی کردن بودجه و اعلام شاخص‌های عملکرد، نظارت‌پذیری بودجه است. از طرف دیگر هر آنچه در قوانین بودجه به عنوان سند قانونی درج می‌شود، مرجع رسیدگی دیوان محاسبات و سازمان‌های نظارتی است. در این صورت وقتی برای «برنامه تنظیم سیاست‌های کلان اقتصادی و مالی» در وزارت امور اقتصادی و دارایی شاخص «نفر ماه» به تصویب می‌رسد اولاً دیوان محاسبات هنگام تنظیم گزارش تفریح بودجه، تحقق چنین هدفی را چگونه محک خواهد زد. ثانیاً آیا نمایندگان به هنگام بررسی لایحه بودجه امکان کاهش این برنامه را براساس نفر ماه خواهند داشت. اگر چنین امکانی فراهم نیست هدف شفاف‌سازی و پاسخگویی بودجه‌ریزی عملیاتی چگونه قابل دستیابی است.

۷. مبنای «هزینه واحد» فعالیت‌ها کدام سیستم حسابداری بوده است و این قیمت واحد در سطح کشور براساس کدام سیستم اطلاعات مدیریتی استخراج شده است و اساساً تفاوت قیمت‌های منطقه‌ای چگونه مدنظر قرار گرفته است؟

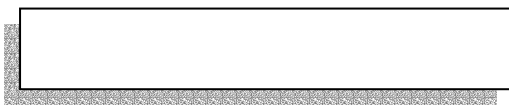
۸. در نهایت این‌که مرجع تعریف این شاخص‌ها مشخص نیست. براساس کدام معیار برای «برنامه اطلاع‌رسانی آماری» نفر - ماه ولی برای «برنامه بیمه اجتماعی» نفر تعریف شده است. در ضمن چه تضمینی وجود دارد که این شاخص‌ها در طول سال توسط دستگاه اجرایی تغییر نکند و اگر تغییر کرد امکان نظارت آن چگونه خواهد بود.

۹. به رغم این‌که تعداد برنامه‌ها از ۱۸۸ مورد در سال ۱۳۸۴ به ۵۴۸ مورد در سال ۱۳۸۵ افزایش یافته است، اعتبارات ردیف‌های متفرقه از ۹۰۹۷۸ میلیارد ریال^۱

۱. رقم مربوط به ردیف‌های متفرقه با توجه به ارقام متمم‌های بودجه ۱۳۸۴ به دست آمده است.



در سال ۱۳۸۴ با رشد ۳۶/۲ درصدی به ۱۹۰۴۶۰ میلیارد ریال رسیده است.^۱ این بدین معنی است که اگر بودجه به معنای واقعی عملیاتی شده بود با افزایش تعداد برنامه باید از حجم اعتبارات ردیف‌های متفرقه به شدت کاسته می‌شد.



بررسی تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که هر کدام از این کشورها برای استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی روش‌های مختلفی را در پیش گرفته‌اند ولی موفقیت از آن کشورهایی بوده است که بر اساس یک چارچوب مدون و زمانبندی شده با مهیا کردن زمینه‌های اجرایی در این راه قدم برداشته‌اند. در این بخش با مرور تجربه برخی کشورها مشخصاً بر تجربه دو کشور «اردن» و «امریکا» تأکید می‌شود.

OECD

- در کشورهای امریکای لاتین و حوزه کارائیب موافقتنامه‌هایی بین مقامات مسئول بودجه و دستگاه‌های اجرایی مبادله شده است که بر اساس این موافقتنامه‌ها سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی در ازای عملیاتی کردن بودجه خود می‌توانند از مزایای زیر برخوردار باشند:

- سهولت و آزادی عمل بیشتر در به کارگیری نیروی انسانی برای پست‌های کلیدی،
- آزادی عمل و اختیارات بیش‌تر برای مدیران ارشد،
- دسترسی آسان به منابع بودجه‌ای،

۱. این رشد بدون احتساب ردیف یارانه حامل‌های انرژی (۵۰۳۶۹۰) در سال ۱۳۸۴ است چرا که این رقم به کلی از لایحه بودجه ۱۳۸۵ خارج شده است.

۲. برای مطالعه تجربه ایران در بودجه‌ریزی عملیاتی به گزارش شماره ب-پ-۳۶۱ مرکز پژوهش‌ها تحت عنوان بودجه‌ریزی عملیاتی در آموزش و پرورش مراجعه شود.



● برخورداری از پاداش در ازای عملکرد خوب.

- در کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD) برای اجرا ابتدا یک طرح اصلاحی تدوین شد، سپس بر سر یک استراتژی اجرایی توافق شد و فرایند اجرا نیز از نزدیک مدیریت گردید تا اهداف حاصل شده و اصلاحات تداوم پیدا کند. افزون بر این طرح اصلاحات بودجه‌ای باید مورد پذیرش ذی‌نفعان اصلی نظام بودجه قرار می‌گرفت و از آن مهم‌تر این‌که برای اجرای اصلاحات باید یک تیم اصلاحات تشکیل شده و از اختیارات لازم برای پیشبرد برنامه اصلاحی برخوردار می‌شد.

- کشور بولیوی در سال ۱۹۸۸ برنامه‌ای را تدوین کرد که به موجب آن تعداد معدودی از مدیران سطوح میانی را با این باور که چند «پست کلیدی» در هر سازمان دولتی می‌تواند موجب بهبود قابل ملاحظه عملکرد شود انتخاب کرده و پس از آموزش‌های لازم آن‌ها را در پست‌های کلیدی بخش دولتی منصوب کردند. این برنامه ابتدا قصد داشت ۶۵۳ نفر را بدین طریق به بدنه دستگاه اجرایی دولت تزریق کند ولی تا ژوئن ۱۹۹۳ فقط ۶۹ نفر در پست‌های کلیدی مورد نظر منصوب شدند. معلوم شد که استراتژی استقرار تعداد اندکی از مدیران نخبه در تعداد کثیر سازمان‌های دولتی نمی‌تواند دستاورد محسوسی داشته باشد و لذا استراتژی دیگری اتخاذ شد. از سال ۱۹۹۲، دولت یک برنامه اصلاحی گسترده در دستگاه‌های دولتی را هدف قرار داد. استراتژی جدید دستیابی به یک هسته مدیریتی در تعدادی از سازمان‌های بزرگ اداری و سپس گسترش تدریجی دامنه شمول برنامه به دیگر سازمان‌ها بود.

- برای استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در کشور زلاندنو «قانون مسئولیت بودجه‌ای» در سال ۱۹۹۴ به تصویب رسید. «منشور صداقت بودجه» در کشور استرالیا و «قانون ثبات مالی» در انگلستان نیز با همین رویکرد به تصویب مجالس قانونگذاری رسید. کشور



برزیل هم اخیراً «قانون مسئولیت مالی و بودجه‌ای» را به تصویب رسانده است.

کشور اردن برای عملیاتی کردن بودجه مراحل زیر را طی کرد:

- دعوت از سازمان کمک‌های فنی آلمان (GIZ) با حضور متخصصین بین‌المللی در ۱۹۹۹ برای ارائه برنامه عملی در مورد استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی،

- ارائه پیشنهاد توسط گروه مزبور پس از بررسی چارچوب نظام بودجه‌ریزی اردن برای ایجاد یک برنامه جامع (Master Plan) که نمایانگر چارچوبی منسجم برای بودجه‌ریزی عملیاتی در اردن باشد و ابعاد مختلف مراحل اجرایی آن را شناسایی کند.

- گروه مورد نظر گام‌های اصلی اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی را به صورت زیر تعیین کرد:

● جهت‌گیری سیاسی راهبردی متمرکز،

● تعیین اهداف عملیاتی،

● توسعه شاخص‌های عملکرد،

● ایجاد سیستم‌های مدیریت اطلاعات،

● گزارش‌دهی کارآمد،

● تفویض مسئولیت‌ها،

● اصلاح و بازنگری در سیستم‌های کنترل مالی،

● ایجاد الزامات قانونی،

● توسعه توانایی‌های سازمانی و مدیریتی از طریق آموزش‌های فنی.

- گروه متخصصین، پیش‌نیازهای هرکدام از گام‌های فوق را تعیین و مدت زمانی



۴ الی ۵ سال را برای عملیاتی کردن بودجه تعیین کرد.

- تعیین مسئولیت نهادها در فرایند اصلاح که بر اساس آن کمیته هماهنگی از عالی‌ترین مقامات سازمانهای بودجه عمومی، سازمان حسابرسی، وزارت دارایی و شورای خدمات کشوری تشکیل می‌شد. این کمیته وظایف زیر را بر عهده داشت:

• اطمینان از همکاری و حل سریع مشکلات،

• هماهنگی فعالیت‌های مرتبط با مسئولیت‌های مالی سازمان‌های مرکزی،

• ترویج سیستم مالی اثربخش و کارآمد و ادامه بهبود مدیریت مالی در زمینه‌های برنامه‌ریزی، اجرا، کنترل و تهیه گزارشات مربوط.

- به رغم فعالیت‌های مزبور، عملیاتی کردن بودجه در اردن به دلایل زیر با شکست روبه‌رو شد:

- - عدم وجود انضباط مالی به دلیل:

• تضعیف جامعیت بودجه،

• تکیه بر کمک‌های خارجی،

• عدم تأثیرگذاری قوه مقننه،

• تمرکزگرایی،

• کسری بودجه شدید.

- - عدم اثربخشی تخصیص به دلیل:

• تأکید بر راهبرد نادرست و توجه به بحران‌های زودگذر،

• حجم بالای اعتبارات هزینه‌ای.

- - عدم کارایی فنی به دلیل:

• چسبندگی شیوه بودجه‌ریزی افزایشی،

• عدم وجود سیستم پاسخگویی،



• مشارکت محدود نهادهای ذی‌ربط،

• عدم وجود نگاه بیطرف در مورد کارکردهای بودجه‌ای.

.

برای عملیاتی کردن بودجه در امریکا مراحل زیر طی شد:

- تصویب «قانون نتایج عملکرد دولت»^۱ در سال ۱۹۹۳ در جهت الزامی ساختن تهیه برنامه‌های راهبردی وزارتخانه‌های دولت فدرال و ارائه گزارش تطبیق عملکرد و برنامه‌های سالانه از سال ۲۰۰۰ به رئیس جمهور و کنگره.

- ارائه ابتکار «بررسی عملکرد ملی»^۲ توسط ال گور جهت حرکت به سوی بودجه‌ریزی بر مبنای نتایج در سطح ملی که هم توسط دفتر حسابداری کل (GAO)^۳ و هم دفتر بودجه کنگره (CBO)^۴ حمایت می‌شد.

- اعلام انجام بودجه‌ریزی عملیاتی تحت عنوان «سازمان‌های مبتنی بر عملکرد» توسط ال گور که چارچوب اجرایی این برنامه عبارت بود از:

• تصویب قراردادهای عملکرد سازمان‌ها توسط سازمان مدیریت و بودجه (OMB)^۵، که این قراردادها در واقع تعهدنامه‌ای مبنی بر دستیابی به سطح عملکرد از پیش تعیین شده سال آتی بود،

• انتخاب مدیران در چارچوب یک فرایند رقابتی براساس عملکرد،

• اعطای آزادی عمل به مدیران در جهت انتخاب پرسنل، تأمین و تدارک نیازهای سازمان و تصمیمات بودجه‌ای،

1. Government Performance Results Act.
2. National Performance Review.
3. General Accounting office.
4. Congressional Budget Office.
5. Office of Management and Budget.



• پرداخت حقوق و پاداش مدیران براساس عملکرد.

- اقدامات دولت بوش در پیش‌نویس بودجه ۲۰۰۲ در جهت تلفیق عملکرد برنامه‌ها و اطلاعات بودجه‌ای که براساس آن اقدامات زیر مدنظر قرار گرفت:

• تلفیق نظام یافته عملکرد با تصمیمات بودجه‌ای از طریق تعیین اهداف عملکرد معین برای سازمان‌های دولتی،

• تهیه لوایح قانونی به منظور افزایش پاسخگویی مدیران در قبال هزینه‌های خدمات پشتیبانی، دارایی‌های سرمایه‌ای و حقوق و مزایای کارکنان.

- انتشار دستور کار مدیریتی رئیس جمهور توسط سازمان مدیریت و بودجه (OMB) برای سال مالی ۲۰۰۲ برای کسب امتیاز لازم موفقیت توسط وزارتخانه‌ها براساس اسناد زیر:

• تلفیق فعالیت‌های پرسنل برنامه‌ریزی و ارزیابی برنامه‌ها با فعالیت‌های مدیران برنامه‌ها به منظور ایجاد یک برنامه (بودجه یکپارچه) و اعمال نظارت توأم بر روند اجرای برنامه.

• تهیه بودجه و برنامه یکپارچه و شفاف برای هر سازمان، تا اهداف عملکردی مورد نظر را در قالب مقادیر هدف، خروجی مورد نظر و نیز منابع مورد نیاز برای تحقق آن، بر مبنای نتایج اخذ شده در گذشته، تعیین کند.

• سوق دادن پرسنل بودجه‌ای و به‌ویژه فعالیت‌ها جهت تحقق اهداف برنامه.

• احتساب کل هزینه بودجه در حساب فعالیت‌ها و مأموریت سازمان و اعلام هزینه نتایج اخذ شده و هزینه برنامه‌ها همراه با نتایج عملکرد در بودجه پیشنهادی.

• اثربخشی فعالیت‌های سازمان، ارائه مستندات برای اثبات اثربخشی کل برنامه و سیاست‌های اتخاذ شده بر نتایج مطلوب براساس تحلیل‌های انجام شده.

- تهیه استانداردهای حسابداری قیمت تمام شده توسط هیأت مشورتی



استانداردهای حسابداری فدرال (FASA)^۱

- تصویب «قانون ارتقای مدیریت مالی فدرال» (FFMIA)^۲

یکی از ارکان اصلی FFMIA وجود اطلاعات معتبر هزینه‌ای در خصوص برنامه‌هاست که مدیران بتوانند از آن در مدیریت امور روزانه برنامه‌ها استفاده کنند.

- پیشنهاد GAO^۳ برای استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی:

• کار را از مقیاس کوچک آغاز کنید: یکی از مشکلات مشترک همه اصلاحات ناموفق بودجه‌ای این بود که از همان ابتدا و توأم با شتابزدگی، سعی می‌شد تا اصلاحات همه جانبه و فراگیر به اجرا درآید، بدون این‌که فرصت کافی برای جا افتادن موضوع در سازمان و آشنا شدن افراد با آن وجود داشته باشد.

• مدیریت سازمان را در اصلاحات مشارکت دهید: از آن‌جا که هدف عمده اصلاحات بودجه‌ای کمک به مدیران در بهبود کارایی و اثربخشی فعالیت‌هایشان است، باید مدیران را در طراحی و اجرای اصلاحات سهیم ساخت. اصلاحات هر سازمانی باید متناسب با نیازها و اهداف آن باشد، نه این‌که یک ساختار ثابت و یکسان به صورت یکنواخت به تمام سازمان‌ها تحمیل گردد.

• واکنش‌ها را پیش‌بینی کنید: در اجرای اصلاحات باید واکنش‌های تمامی دست‌اندرکاران فرایند بودجه در قبال اصلاحات را پیش‌بینی کنید و بتوانید تشخیص دهید که کدام دسته از افراد انگیزه همراهی با اصلاحات را دارند (اصلاحات منافع آنان را تأمین می‌کند). چنان‌که تجربه اصلاحات بودجه‌ای نشان می‌دهد، اغلب افراد ذی‌نفعی در سازمان‌ها هستند که اصلاحات را در تضاد با منافع خود می‌بینند و به هیچ‌وجه حامی اصلاحات نخواهند بود. به عبارت دقیق‌تر اصلاحات باید به گونه‌ای

1. Federal Accounting Standards Advisory Board.
2. Federal financial management Improvement Act
3. General Accounting Office.



طراحی و معرفی شود که با سازمان موجود و روابط سیاسی در درون آن مطابقت هرچه بیشتری داشته باشد.



عدم استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی به رغم تأکیدات چهار سال گذشته نشان از آن دارد که بسترهای قانونی، مدیریتی، فنی و اجرایی مورد نیاز به درستی تعریف نشده است. باید در نظر داشت که استقرار موفقیت‌آمیز بودجه‌ریزی عملیاتی قبل از هر چیز مستلزم وجود مهارت‌ها و ظرفیت مدیریتی و سازمانی و داشتن یک متولی قدرتمند است. در طراحی فرایند اصلاحات باید از «رویکرد انفجاری» که دارای پیامدهای غیرقابل پیش‌بینی مالی است پرهیز کرد و در اجرا نیز به جای تلاش برای اجرای سراسری، روش مرحله‌ای و سلسله‌وار اتخاذ کرد. اصلاحات بودجه‌ای تحت هر عنوانی مستلزم اختیار عمل مدیران است و اعطای آزادی اختیار به مدیران بدون زمینه‌سازی قانونی و مدیریتی فسادآور خواهد بود.

به‌طور کلی باید گفت که گذار از یک نظام بودجه‌ای به نظام بودجه‌ای عملیاتی یک تحول زیربنایی و نهادی خطیر است که موفقیت در آن مستلزم ارائه پاسخ‌های مطمئن به پرسش‌های ذیل است:

۱. آیا کارگزاران به خوبی شناسایی شده‌اند:

- «نیاز به تغییر» و ضرورت آن تا چه اندازه در بدنه دولت احساس می‌شود؟

- آیا «ضرورت تغییر» در سطح کل دولت درک شده یا فقط سازمان مسئول بودجه آن را عمیقاً درک می‌کند؟

- تیم اصلاح‌گران به چه میزان اقتدار و ثبات دارد؟



۲. آیا زمینه و نقطه شروع مناسب برای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزارت دارایی برای تغییر نظام بودجه‌ریزی وجود دارد؟

- آیا وضعیت مالی دولت به آن حد از ثبات رسیده است که استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی به جای ائتلاف انرژی منجر به موفقیت شود؟

- آیا سیستم اصلاح به لحاظ موقعیت شغلی و جایگاه سیاسی از ثبات برخوردارند؟

- آیا دولت در کوتاه‌مدت قادر به تحمل هزینه‌های اولیه استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی خواهد بود؟

- آیا سیستم فعلی واجد حداقل قابلیت‌های کنترل و مدیریت مالی برای پشتیبانی از اصلاحات است؟

۳. آیا محیط (اجتماعی - اقتصادی و سیاسی) انگیزه‌های لازم را برای ادامه اصلاحات به وجود می‌آورد؟

- سطح قابلیت‌های مدیریتی بخش دولتی برای اجرای اصلاحات به چه میزان است؟

- آیا چارچوب قانونی کنونی برای پیشبرد اصلاحات مناسب است یا آن هم باید دستخوش تغییر شود؟

- مصرف‌کنندگان (خدمات دولتی) به چه میزان قدرت و امکان درخواست عملکرد بهتر از دستگاه‌های دولتی را دارا هستند؟ (مثلاً از طریق انجمن‌های محلی، منطقه‌ای و ملی).

تجربه کشورهای دیگر در عملیاتی کردن بودجه از یک طرف و فراهم نشدن زمینه اجرایی عملیاتی کردن بودجه در ایران، به رغم تأکیدات قوانین بودجه سنواتی در طی



سال‌های گذشته، بیانگر این است که بدون داشتن یک برنامه راهبردی مدون و منسجم و متولی با ثبات و قدرتمند عملیاتی کردن بودجه در ایران امکان‌پذیر نخواهد بود. براین اساس پیشنهاد می‌شود بند زیر به بند «ه» تبصره «۱۹» الحاق شود:

در راستای اجرای ماده (۱۲۸) قانون برنامه چهارم کمیته‌ای تحت عنوان «کمیته راهبردی بودجه‌ریزی عملیاتی» به منظور بررسی و طراحی الگوی مناسب برای اصلاح ساختار بودجه، تعیین مشخصات و نحوه اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی، ارائه رهنمودهای لازم به دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌ها، ارائه گزارش‌های ادواری به مجلس شورای اسلامی تشکیل شود.

• اعضای کمیته عبارتند از:

الف) رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به عنوان رئیس کمیته و دو نفر از اعضای کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات به انتخاب کمیسیون

ب) وزیر امور اقتصاد و دارایی یا معاون کل

ج) رئیس دیوان محاسبات.

• وظایف کمیته عبارتند از:

الف) تهیه فهرستی از شرکت‌های دولتی برای اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی

ب) تهیه فهرست دستگاه‌های منتخب بودجه‌ریزی عملیاتی با توجه به نوع وظایف آن‌ها از بعد حاکمیتی و تصدیگری.

ج) احصاء و تطبیق فعالیت‌های دستگاه‌های منتخب با وظایف قانونی.

د) بررسی شاخص‌های عملکردی دستگاه‌های منتخب و ارائه پیشنهادها لازم به شورای عالی اداری جهت اصلاح آن‌ها.

ه) فراهم نمودن زمینه‌های استقرار سیستم جامع قیمت تمام شده فعالیت‌ها در دستگاه‌های منتخب.

و) بررسی الزامات مدیریتی بودجه‌ریزی عملیاتی و ارائه پیشنهاد تغییرات احتمالی در قوانین و مقررات استخدامی، مالی و محاسباتی دستگاه‌ها حسب مورد در راستای اعطای اختیارات



لازم اداری، مالی، پرسنلی و مدیریتی به مدیران.

ز) فراهم کردن زمینه‌های ایجاد سیستم جامع اطلاعات شاخص‌های عملکردی در دستگاه‌ها.

ح) تشکیل کمیته اجرایی مشتمل بر کارشناسان از دستگاه‌های اجرایی مرتبط، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، وزارت امور اقتصادی و دارایی و دیوان محاسبات، صاحب‌نظران مستقل و انتشار نتایج بررسی‌های این کمیته از طریق نشریه هفته‌نامه «برنامه».

ط) ارائه گزارش عملکرد کمیته تا قبل از تدوین بخشنامه بودجه ۱۳۸۶ به ریاست محترم جمهوری به منظور درج نتایج حاصله جهت تحقق اهداف بودجه‌ریزی عملیاتی و تعیین تکالیف دستگاه‌ها در بخشنامه بودجه.

• آیین‌نامه اجرایی تشکیل کمیته‌های راهبردی و اجرایی با پیشنهاد سازمان مدیریت به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

• سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی موظف است ضمن ارائه گزارش عملکرد این تبصره هر ۳ ماه یک‌بار به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات، بودجه دستگاه‌های منتخب را در لایحه بودجه ۱۳۸۶ براساس پیشنهادها کمیته راهبردی تقدیم مجلس کند.



:

درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور (۵): بررسی لایحه از منظر

بودجه‌ریزی عملیاتی

Report Title: Performance Budgeting in Budget Bill 2006-7

: مطالعات برنامه و بودجه

: علی پناهی

: محمد قاسمی

: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

:

۱. لایحه بودجه ۱۳۸۵ (Budget Bill 2006-7)

۱. بودجه‌ریزی عملیاتی (Performance Budgeting)

:

۱. لایحه بودجه ۱۳۸۵.

۲. قانون بودجه ۱۳۸۴.

۳. پناهی، علی، «بودجه‌ریزی عملیاتی (مفاهیم و الزامات)»، مجلس و پژوهش، شماره ۴۷.

4. Diamond. J. "Performance Budgeting Managing: the Reform Process". IMF 2003.

5. Jreisat. J, "Transfer of Performance Budgeting: The Case of Jordan, Washington. 2005