

به نام خدا

بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه

فصل نهم - بودجه و نظارت:

بودجه ریزی عملیاتی

شماره (۱۸)

فهرست مطالب

| | |
|---------|--|
| ۱..... | پیشگفتار |
| ۳..... | چکیده |
| ۵..... | مقدمه |
| ۷..... | ۱. مفهوم بودجه ریزی عملیاتی |
| ۷..... | ۲. ویژگی های بودجه ریزی عملیاتی |
| ۸..... | ۳. الزامات بودجه ریزی عملیاتی |
| ۲۱..... | ۴. ارزیابی بودجه ریزی عملیاتی در ایران |
| ۳۳..... | ۵. بودجه ریزی عملیاتی در لایحه برنامه پنجم |
| ۳۴..... | ۶. تجربه سایر کشورها |
| ۴۲..... | جمع بندی و پیشنهاد |
| ۴۴..... | منابع و مآخذ |

شماره مسلسل: ۱۰۲۴۷

خردادماه ۱۳۸۹

دفتر: مطالعات برنامه و بودجه



بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه (۱۸)
فصل نهم - بودجه و نظارت:
بودجه‌ریزی عملیاتی

پیشگفتار

ضوابط ارزیابی لایحه برنامه پنجم در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

رویکرد مرکز پژوهش‌ها به موضوع برنامه‌ریزی و معیارهای ارزیابی لایحه برنامه پنجم توسعه در گزارش این مرکز به شماره مسلسل ۱۰۱۷۴ تبیین و در فروردین‌ماه ۱۳۸۹ منتشر شده است. امور اداری و اجرایی کشور توسط قوانین دائمی و موضوعه سروسامان داده می‌شود. براین اساس هدف از تدوین برنامه‌های میان‌مدت «اولویت‌بندی امور و اختصاص منابع انسانی و مالی محدود کشور به اولویت‌های مزبور» است. سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری اهداف و اولویت‌های کشور در پنج سال آتی را تعیین کرده‌اند. براساس این رویکرد ارزیابی احکام لایحه و پذیرش پیشنهادهای جدید بر مبنای معیارهای زیر صورت گرفته است:

۱. هر حکمی که برخلاف سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری در خصوص برنامه پنجم توسعه بوده است یا به نوعی در پی اصلاح این سیاست‌ها باشد حذف یا اصلاح کلی شده است.



۲. هر حکمی که اصل یا اصولی از قانون اساسی را نقض کرده باشد حذف یا اصلاح کلی شده است. در لایحه دولت در موارد متعددی اصل هشتادوپنجم قانون اساسی (که نمایندگی را قائم به شخص دانسته و براین اساس مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند)، اصل پنجاهویکم قانون اساسی (هیچ نوع مالیات وضع نمی‌شود مگر به موجب قانون و موارد معافیت و بخشودگی و تخفیف مالیاتی نیز به موجب قانون مشخص می‌شود) و اصل پنجاهوسوم قانون اساسی (کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد) نقض شده بود، که حذف یا اصلاح شده است.

۳. برطبق تفسیر شورای نگهبان از اصل هفتادوچهارم قانون اساسی ارائه لایحه توسط دولت باید انجام گیرد. براین اساس نمی‌توان دولت را ملزم به آوردن لایحه کرد مگر در مواردی که برای دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، اصلاح قانون یا رفع خلأ قانونی مورد نیاز باشد. در این‌گونه موارد پیشنهاد با عبارت «براساس بند ... سیاست‌های ابلاغی برنامه پنجم توسعه دولت موظف است برای ... اقدام قانونی لازم را انجام دهد» ارائه شده است.

۴. سند برنامه محل اصلاح قوانین دائمی نیست. هر حکمی که به‌طور صریح یا ضمنی قوانین جاری را نسخ کند (جز در موارد خاص که برای دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه نیازمند اصلاح قانون باشد) حذف یا اصلاح کلی شده است.



۵. در قوانین فعلی کشور، دولت اختیارات بسیاری برای اداره امور کشور دارد. بنابراین موادی که به این امور پرداخته‌اند یا اساساً انجام آن حکم نیازی به مجوز قانونگذار ندارد حذف یا اصلاح کلی شده است.

۶. احکام و پیشنهادهایی که فاقد ماهیت برنامه‌ای بوده‌اند و جزء اولویت‌های تعیین شده در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه نبوده و فاقد زمانبندی و متولی اجرایی مشخص بوده، حذف شده است.

با اتخاذ رویکرد و معیارهای فوق ۶۶ ماده از لایحه پیشنهادی دولت عیناً مورد پذیرش قرار گرفته یا اصلاح عبارتی (جزئی) شده است، ۵۶ ماده اصلاح کلی و ۷۷ ماده حذف شده است. همچنین به منظور پوشش دادن به برخی سیاست‌های کلی برنامه پنجم یا مسائل اساسی کشور (که در بررسی‌های انجام شده توسط دفاتر تخصصی مرکز استخراج شده است) ۵۶ ماده برای الحاق به لایحه پیشنهاد شده است.

چکیده

● بودجه‌ریزی عملیاتی یک بودجه همراه با برنامه سالیانه است که طی آن تخصیص اعتبارات براساس شاخص‌های عملکردی در چارچوب برنامه راهبردی صورت می‌گیرد.

● بودجه‌ریزی عملیاتی به‌عنوان یکی از شیوه‌های جایگزین بودجه‌ریزی سنتی همیشه مدنظر تصمیم‌گیران عرصه مالی کشورها بوده است و در ایران نیز تأکید بر این مورد از قانون بودجه ۱۳۸۲ شروع شد و در برنامه چهارم توسعه نیز الزاماتی درخصوص آن مدنظر قرار گرفت و در نهایت در بند «۳۲» سیاست‌های کلی برنامه



پنجم مورد تأکید مجدد قرار گرفته است. در لایحه برنامه پنجم در ماده (۱۹۵) به این موضوع پرداخته شده است.

● جهت استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی حداقل رعایت الزامات ذیل ضروری است:

- جلب موافقت نقش‌آفرینان فرآیند بودجه،

- تنظیم برنامه زمانی دقیق،

- بازبینی و تبیین برنامه‌های راهبردی دستگاه‌های ذیربط،

- تنظیم چارچوب قانونی،

- استقرار حسابداری قیمت تمام شده،

- تعریف شاخص‌های عملکردی،

- آموزش گسترده و فرهنگ‌سازی.

● به‌رغم تصویب «قانون مدیریت خدمات کشوری» و «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی» تلاش‌های دولت در طول برنامه چهارم توسعه و حتی سال‌های قبل از آن موفقیتی در این خصوص دربرنداشته است که برخی از دلایل آن عبارتند:

- خلاصه کردن بودجه‌ریزی عملیاتی به سیستم حسابداری قیمت تمام شده،

- فراهم نشدن زمینه‌های قانونی اعطای اختیارات مالی به مدیران،

- عدم تعریف شاخص‌های مشخص عملکردی،

- انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و عدم جایگزینی آن با سازمانی مقتدر،

- افزایش درآمدهای نفتی،

● شرط لازم برای اجرای سیستم بودجه‌ریزی عملیاتی در طول برنامه پنجم تشکیل



کمیته بودجه‌ریزی عملیاتی با وظایف ذیل است:

- بازبینی راهبردهای وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اصلی طبق الزامات «قانون مدیریت خدمات کشور» و «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی»،
- احصای تغییر قوانین مغایر با شیوه بودجه‌ریزی عملیاتی از طریق قوه مقننه،
- استخراج شاخص‌های عملکردی در سطوح مختلف و استقرار سیستم حسابداری قیمت تمام شده.

مقدمه

امروزه ناکارآمدی شیوه‌های سنتی بودجه‌ریزی تقریباً مشخص شده است و کشورهای مختلف درصدد جایگزینی شیوه‌های جدید با شیوه‌های سنتی هستند. حداقل سه شیوه جایگزین برای شیوه‌های سنتی بودجه‌ریزی وجود دارد. این شیوه‌ها عبارتند از: **بودجه‌ریزی برنامه‌ای، بودجه‌ریزی برمبنای صفر و بودجه‌ریزی عملیاتی.**

هر کدام از شیوه‌ها دارای ویژگی‌هایی هستند. به‌عنوان مثال جوهره اصلی بودجه‌های برنامه‌ای وجود یک برنامه میان‌مدت مدون است و لازمه بودجه‌ریزی برمبنای صفر یک نظام سازمانی سیال در مواجهه با تحولات جامعه، خواسته‌های شهروندان و یا مشتریان آن سازمان است. درعین حال هر کدام از شیوه‌ها دارای معایبی هستند. بودجه‌های برنامه‌ای در قبال تغییرات خواسته‌های شهروندان و تفویض اختیار به مدیران از انعطاف لازم برخوردار نیست که می‌تواند باعث انحراف



تخصیص منابع از مسیر بهینه آن شود. بودجه‌ریزی برمبنای صفر نیز به دلیل ایجاد تغییرات پی‌درپی در ساختار سازمانی، محصولات و خدمات قابل ارائه امکان ثبات مدیریتی را سلب و سازمان‌ها را با تعارضات مختلفی مواجه می‌کند. در مقایسه با این شیوه‌ها، بودجه‌ریزی عملیاتی به دلیل اینکه نه به اندازه بودجه‌ریزی برمبنای صفر پیچیده است و نه به اندازه بودجه‌ریزی برنامه‌ای غیرقابل انعطاف، از مقبولیت زیادی به‌عنوان جایگزین شیوه‌های بودجه‌ریزی سنتی برخوردار است. در ایران نیز اجرای این شیوه در چند سال اخیر مورد تأکید قرار گرفته است. به‌طوری که در بودجه سنواتی سال ۱۳۸۲ به بعد و قانون مدیریت خدمات کشوری مورد تأکید قرار گرفته است و به‌عنوان بند «۳۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم نیز ابلاغ شده است. ولی درخصوص نحوه شروع استقرار این شیوه، روش‌های اجرا و الزامات آن یک بسته اجرایی منسجم تاکنون ارائه نشده است. در لایحه برنامه پنجم طی ماده (۱۹۵) قید شده است. به‌منظور استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی، دولت تا پایان سال دوم برنامه به‌تدریج زمینه‌های لازم را برای تهیه بودجه به روش عملیاتی در کلیه دستگاه‌های اجرایی فراهم آورد به‌نحوی که لایحه بودجه سال سوم برنامه به روش مذکور تهیه، تدوین و تقدیم مجلس شورای اسلامی شود. دستورالعمل اجرایی توسط معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور تهیه و ابلاغ می‌شود.

در این گزارش تلاش می‌شود با ارائه چارچوب بودجه‌ریزی عملیاتی، الزامات آن بررسی شود و با تحلیل تجربه کشور در این خصوص و با بهره‌گیری از تجربه سایر کشورها پیشنهادهایی درخصوص برنامه پنجم ارائه شود.



۱. مفهوم بودجه‌ریزی عملیاتی

بودجه‌ریزی عملیاتی را می‌توان بودجه همراه با برنامه یک‌ساله نامید که در آن تخصیص اعتبارات به نتایج و براساس شاخص‌های عملکرد در چارچوب برنامه راهبردی آن دستگاه صورت می‌گیرد. به عبارت دیگر فرآیند تخصیص اعتبار نتیجه‌محور است نه دستگاه‌محور. با توجه به اینکه بودجه‌ریزی عملیاتی براساس شاخص‌های عملکرد صورت می‌گیرد و مدیران بودجه از مجموعه اختیاراتی برای تخصیص اعتبارات برخوردارند در نتیجه در فرآیند بودجه‌ریزی عملیاتی ارزیابی عملکرد نیز براساس شاخص‌های عملکرد صورت می‌گیرد. به‌طور خلاصه می‌توان گفت که بودجه‌ریزی عملیاتی تخصیص اعتبار به خروجی‌ها و نتایج در سطوح مختلف تصمیم‌گیری براساس برنامه راهبردی یک سازمان است.

۲. ویژگی‌های بودجه‌ریزی عملیاتی

بودجه‌ریزی عملیاتی در مقایسه با سایر شیوه‌های بودجه‌ریزی دارای ویژگی‌های منحصر به فردی است که از جمله می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- در شیوه بودجه‌ریزی عملیاتی با توجه به ارتباطی که بین بودجه سالیانه و برنامه‌های راهبردی برقرار می‌شود سیاستگذاران، مدیران و در اکثر موارد شهروندان در قالب برنامه‌های راهبردی، شناسایی اولویت‌های هزینه‌ای و ارزیابی عملکرد در تصمیمات بودجه‌ای مشارکت می‌کنند.

- در این شیوه به روش‌های متعددی بین برنامه‌ریزی راهبردی و تخصیص



منابع ارتباط نظام‌مندی برقرار می‌شود.

- به دلیل تأکید بر خروجی و نتایج؛ بخش‌ها و واحدهای اجرایی در برابر استانداردهای مشخص عملکردی پاسخگو هستند.
- این شیوه بودجه‌ریزی انعطاف‌پذیر است، چرا که در این شیوه حجم اعتبار به‌گونه‌ای تخصیص می‌یابد که مدیران در تعیین بهترین شیوه نیل به نتایج، آزادی عمل بیشتری داشته باشند.
- در این شیوه تعیین سطوح مورد انتظار عملکرد برای هر سطح از مخارج براساس شاخص‌ها و تعیین اولویت‌های هزینه‌ای در بودجه امکانپذیر است.

۳. الزامات بودجه‌ریزی عملیاتی

بودجه‌ریزی عملیاتی به‌رغم ویژگی‌ها و فوایدی که دارد در مراحل اجرا همواره با پیچیدگی‌هایی مواجه است، بنابراین اجرای دقیق آن نیازمند طی مراحل است که به‌لحاظ تقدم و تأخر دارای اهمیت هستند. براین‌اساس الزامات بودجه‌ریزی عملیاتی را می‌توان به شرح ذیل فهرست کرد:

- جلب موافقت و تعهد نقش‌آفرینان اصلی و فرآیند بودجه‌ریزی (مانند قوای سه‌گانه)،
- تنظیم برنامه زمانی اجرایی،
- بازبینی و تبیین برنامه‌های راهبردی دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌ها در سایه اجماع فوق،
- تنظیم چارچوب قانونی جهت مهیا کردن بسترهای مدیریتی و تداوم



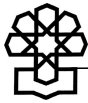
پایبندی مدیران به اجرا،

- استقرار نظام حسابداری قیمت تمام شده جهت استخراج هزینه‌ها و اولویت‌بندی هزینه‌ای،
- تعریف و استخراج دقیق شاخص‌های عملکرد جهت کنترل فرآیند تخصیص،
- آموزش راهبردها و کارکردهای سازمان به دست‌اندرکاران فرآیند تخصیص بودجه.

۳-۱. جلب موافقت و تعهد نقش‌آفرینان اصلی

در بخش عمومی بودجه‌ریزی عملیاتی را نمی‌توان بر نظام‌های موجود مالی تحمیل کرد. هدف شیوه بودجه‌ریزی عملیاتی، انتخاب کارآترین شیوه برای تولید خدمات و کالاهای عمومی است، لذا زمینه‌های مختلف مدیریتی و اداری، قانونی و فنی را تحت تأثیر قرار می‌دهد که احتمالاً در حوزه کلیه قوای حکومتی است. به‌عنوان مثال بازبینی راهبردهای یک وزارتخانه و اجرای آن بدون توافق با قوه مقننه امکانپذیر نیست. به همین ترتیب تعریف شاخص‌هایی برای نظارت دقیق‌تر بدون همکاری سیستم قضایی میسر نخواهد بود. از طرف دیگر در بُعد درون‌سازمانی نیز برای موفقیت بودجه‌ریزی عملیاتی برقراری رابطه میان همه دست‌اندرکاران بودجه‌دار اهمیت فراوانی است. فقدان اجماع در سطوح مختلف تصمیم‌گیری ممکن است به یکی از نتایج زیر منجر شود:

- مدیریت سنجش عملکرد به‌عنوان یک الزام اساسی بودجه‌ریزی عملیاتی تنها در سطح «کاغذبازی» باقی بماند و اطلاعات آن برای بهبود برنامه‌ها مورد



استفاده قرار نگیرد.^۱

- به‌دلیل تمایلات منطقه‌ای و احیاناً سیاسی شاخص‌های عملکرد در مصوبات نمایندگان نادیده انگاشته شود.
- عدم مشارکت بهنگام طرف‌های ذینفع در توسعه راهبردها (به‌عنوان یکی دیگر از الزامات بودجه‌ریزی عملیاتی) می‌تواند پایبندی به شاخص‌ها را از بین ببرد.
- تصمیم‌گیران و دست‌اندرکاران اجرایی معمولاً از شاخص‌های عملکردی پشتیبانی می‌کنند که خود در ایجاد آن نقش داشته‌اند، چرا که در این حالت نه تنها احتمال اینکه چنین شاخص‌هایی پاسخگوی نیازهای آنها باشد بیشتر خواهد بود، بلکه ذاتاً برای آنان چندان تهدیدکننده نیز محسوب نخواهد شد.
- بدین ترتیب می‌توان بودجه‌ریزی عملیاتی را به نوعی بازآفرینی نظام مالی یک کشور قلمداد کرد و این امکان فراهم نمی‌شود مگر با مشارکت و اجماع تمام طرفین ذینفع در فرآیند بودجه‌ریزی.

۳-۲. تنظیم برنامه زمانی اجرایی

تنظیم برنامه اجرایی می‌تواند با پرداختن به مشکلات بالقوه، تعیین سطح انتظارات و مسئولیت‌های روشن و تنظیم برنامه‌های زمانی مشخص برای کنترل زمانی عملیات به روان‌تر شدن گذار به بودجه‌ریزی عملیاتی کمک کند. در ایجاد چنین برنامه‌ای، باید با

۱. شبیه این کار در اضافه کردن ستون‌های کمی در قالب بودجه‌ریزی عملیاتی در سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ بود که تحت عنوان شاخص‌های کمی به قوانین بودجه اضافه شد بدون اینکه کارکرد مشخصی داشته باشد و در سال‌های بعد نیز از اسناد بودجه شد.



تهیه‌کنندگان و تصویب‌کنندگان به‌عنوان کاربران اطلاعات بودجه‌ای مشورت کرد.^۱

برنامه زمانی باید واقع‌بینانه تنظیم شود. درک این نکته که اجرای موفقیت‌آمیز سیستم بودجه‌ریزی عملیاتی زمان‌بر است اهمیت بسیاری دارد. اکثر دولت‌ها زمان قابل توجهی را به جلب حمایت طرفین و تدارک تخصص‌های مورد نیاز اختصاص می‌دهند.^۲ دست‌کم یک سال طول می‌کشد که هر سازمانی برنامه راهبردی جدید خود را تعریف و شاخص‌های عملکرد مناسب ایجاد نماید. اگر چه این مدت طولانی به‌نظر می‌رسد، ولی اکثر کشورهایی که این فرآیند را آغاز کرده‌اند دریافته‌اند که ایجاد شاخص‌های مناسب و گنجاندن آنها در مدیریت یک سازمان تغییری است که نیازمند زمان و توانایی قابل ملاحظه‌ای است. قاعدتاً حوزه‌های کوچک‌تر زمان کمتری نیاز دارند. به‌هیچ‌عنوان نمی‌توان انتظار داشت که تغییرات به یکباره رخ دهد.^۳

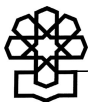
البته گستردگی حوزه فعالیت سازمان‌ها و پیچیدگی فرآیند بودجه‌ریزی بر زمان مورد نیاز برای اجرا تأثیر چشمگیری دارد، ولی همواره عوامل دیگری هم وجود دارند که طول دوره اجرای بودجه را می‌توانند تحت‌الشعاع قرار دهند که برخی از آنها عبارتند از:

- وضع قوانین مربوطه (نیاز یا عدم نیاز به وضع قوانین جدید)،

۱. برای مثال در آیووا آمریکا به هنگام تنظیم بودجه عملیاتی، اداره مدیریت با همه رؤسای ۲۶ سازمان موجود مصاحبه‌های مفصلی را برگزار کرد، از ۲۰۰ مقام ارشد نظرسنجی کرد و با رهبران مجلس و پرسنل بودجه، مشورت‌های گسترده‌ای را نیز اخذ کرد.

۲. برای مثال ایالت فلوریدای آمریکا برای جلب مشارکت سازمان‌ها در فرآیند بودجه‌ریزی عملیاتی، تقویمی هفت‌ساله را ارائه کرده بود.

۳. برای مثال در میلوآکی، برای ایجاد پیوند میان برنامه راهبردی و بودجه‌ریزی، نخست در سال ۱۹۹۱ برنامه راهبردی شهری تدوین شد. سپس سازمان‌ها در سال ۱۹۹۳ و قبل از تدوین بودجه سال ۱۹۹۴ به ایجاد برنامه‌های راهبردی تحت سیستم بودجه‌ریزی عملیاتی جدید پرداختند.



- وضعیت برنامه راهبردی (میزان شفافیت آن)،
- آشنایی و تجربه سازمان با سنجش عملکرد،
- پیچیدگی نظام‌های اطلاعاتی موجود سازمان‌ها.

۳-۳. بازبینی و توسعه برنامه‌های راهبردی دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌ها

برنامه‌ریزی راهبردی ابزاری قدرتمند برای تعیین اولویت‌ها و اتخاذ تصمیمات آگاهانه درباره آینده هر سازمان است. بنابراین، برنامه‌ریزی راهبردی می‌تواند چارچوب بلندمدتی برای تصمیمات بودجه سالیانه ایجاد کند. اگرچه برنامه‌ریزی راهبردی در سال‌های اخیر در میان تصمیم‌گیران و مجریان طرفداران زیادی یافته است، ولی به‌سختی می‌توان ارتباط میان آنچه برنامه راهبردی مشخص می‌کند و آنچه در بودجه‌های سالیانه درخواست می‌شود پیدا کرد. برنامه‌ریزی راهبردی در واقع مبنا قرار دادن درخواست‌های جدید شهروندان (به‌دلیل تحولات به‌وجود آمده) در فرآیند تخصیص‌هاست. در این رهگذر حتی شیوه مدیریتی پاسخگویی نیازهای شهروندان و نوع تکنولوژی‌های منتخب برای تولید کالا و خدمات عمومی نیز باید تعیین تکلیف شوند.

براین اساس در بودجه‌ریزی عملیاتی پیشنهاد بودجه هر سازمان نمایانگر هزینه اجرای برنامه راهبردی (بازبینی شده) آن در سال آینده خواهد بود و سازمان‌ها هزینه‌های اجرای راهبردهای به‌خصوصی را که در نیل به اهداف آنها کمک می‌کند شناسایی و آنگاه گزینه‌های راهبردی را به‌ترتیب اولویت فهرست می‌کنند. در فرآیند تصویب نیز تخصیص منابع به یک سازمان، اعتبار اجرای یک راهبرد مشخص در نظر گرفته می‌شود و به همراه آن، مجموعه‌ای از انتظارات عملکرد



براساس شاخص‌های کمی تعیین می‌شود.

معمولاً سازمان‌هایی که از قبل دارای برنامه‌ریزی راهبردی بوده و شاخص‌های عملکرد مرتبط ایجاد کرده‌اند درواقع زمینه را برای استقرار بودجه عملیاتی مهیا ساخته‌اند. برای سازمان‌هایی که هنوز برنامه‌ریزی راهبردی را آغاز نکرده‌اند، انجام این کار قبل از آغاز بودجه‌ریزی عملیاتی بسیار ضروری است.

۳-۴. تنظیم چارچوب قانونی جهت مهیا کردن بستری مدیریتی و تداوم پایبندی مدیران به اجرا

در فرآیند بودجه‌ریزی عملیاتی باید یک چارچوب قانونی بسیط و جامع وجود داشته باشد که در عین حفظ کنترل‌های بودجه‌ای، ریسک اعطای آزادی عمل و اختیارات گسترده‌تر به مدیران دولتی را کاهش دهد. به‌موازات این آزادی عمل بیشتر، مدیریت دستگاه‌ها و سازمان‌ها نیز باید متناسب با آن، پاسخگوتر و شفاف‌تر باشند. تحقق این اهداف مستلزم ساده‌سازی هرچه بیشتر رویه‌های بودجه و حذف مقررات دست‌وپاگیر مالی است. در اغلب نظام‌های سنتی کنترل بودجه، لایه‌های کنترلی متعددی در طی سالیان متمادی به‌وجود آمده و روی هم انباشته شده‌اند که نیازی به تداوم آنها نیست.^۱ درواقع، اغلب این مقررات و رویه‌های دست‌وپاگیر، مجموعه‌ای از ابزارهای کنترلی ساده بوده‌اند که بدواً برای جلوگیری از سوءاستفاده تنظیم شده بودند، ولی پس از مدتی در سازمان رسوب کرده و

۱. الزامات قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ درخصوص نحوه خرج کرد اعتبارات مصداق چنین رویه‌هایی است.



لایه‌های کنترلی متعددی را به‌وجود می‌آورند. همین لایه‌های کنترلی اغلب بهانه‌ای در دست مدیران است که ضعف عملکرد خود را توجیه کنند. لذا، پیش از هر اقدامی باید نظام مالی را از شر این کنترل‌های مضاعف بی‌خاصیت رها ساخت.

همچنین، لازم است یک چارچوب قانونی جامع تدوین شود که دولت را به رعایت یک سلسله اصول در بودجه‌ریزی موظف سازد. درواقع، این کار موجب می‌شود که حرکت اصلاحی دولت جنبه رسمی و قانونی پیدا کند. زیرا در موارد متعدد مشاهده شده که حرکت اصلاحی تنها به حوزه بودجه‌ریزی محدود شده و جنبه قانونی و نهادی پیدا نکرده است. ازاین‌رو، دیوان‌سالاران، اصلاحات را تنها یک «پروژه» گذرا (مثل پروژه‌های قبلی که شاهدش بوده‌اند) تلقی می‌کنند بدون اینکه خود را برای یک تغییر اساسی آماده کنند. بنابراین، تغییر چارچوب‌های قانونی واجد این مزیت نیز هست که «جدی» بودن و استمرار اصلاحات را به همگان گوشزد می‌کند. در این موارد عموماً هدف این است که قواعد و رویه‌هایی به نظام بودجه‌ریزی اضافه شود تا هزینه تخطی از مسئولیت‌های بودجه‌ای، برای مدیران دولتی و دیوان‌سالاران افزایش یابد.^۱

۱. کشور زلاندنو در این زمینه با تصویب قانون «مسئولیت بودجه‌ای» در ۱۹۹۴، پیشتاز بوده است. در این قانون، اصول «مدیریت مسئولانه امور مالی» در بخش دولتی تبیین شده که چارچوب تعیین‌کننده رویه‌ها، اهداف مالی و الزامات گزارش‌دهی است. افزایش شفافیت در مدیریت مالیه دولت، یکی از اهداف اساسی این چارچوب قانونی بود. در این راستا نه‌تنها از دولت خواسته می‌شود اهداف مالی و بودجه‌ای خود را که بر سر آن توافق شده است دنبال کند، بلکه دولت ملزم است شرح دهد که از طریق اتخاذ چه سیاست‌هایی به تحقق این اهداف نایل خواهد شد و در صورت انحراف از اهداف، چه مسیری را برای جبران انحراف خود و اصلاح مسیر دنبال خواهد کرد.



۳-۵. استقرار نظام حسابداری قیمت تمام شده

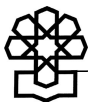
بودجه‌ریزی عملیاتی نیازمند حسابداری مدیریتی مناسبی است که بتواند علاوه بر هزینه‌های مستقیم، هزینه‌های غیرمستقیم (به‌ویژه هزینه‌های خدمات پشتیبانی داخل هر سازمان) را نیز به برنامه سازمان مرتبط کند. این امر باید از دقت معقولی برخوردار باشد. چون هزینه‌ها به گروه‌های خروجی گسترده‌ای مربوط هستند، لذا کار انتساب به اندازه تعیین هزینه‌های تک تک محصولات یا خروجی‌ها دشوار نیست. با وجود این نیاز به ایجاد سیستم‌های حسابداری مدیریت مناسب وجود دارد.^۱

این همان مشکلی است که در بسیاری از موارد، دولت‌ها یا سازمان‌ها در آغاز عملیاتی کردن بودجه با آن مواجه می‌شوند زیرا بین بودجه‌ریزی عملیاتی و حسابداری رایج که معمولاً نقدی است همخوانی وجود ندارد. در سیستم حسابداری نقدی دستیابی به اطلاعاتی مانند «در ماه گذشته چه مقدار هزینه دستمزد یا ایاب و ذهاب بوده است» آسان‌تر است، ولی دستیابی به هزینه یک هدف یا راهبرد مشخص به آسانی مقدور نیست.

بدین ترتیب انتخاب شیوه حسابداری‌ای که همزمان دو سؤال متداول را پاسخ

همچنین «منشور صداقت بودجه» در کشور استرالیا و «آیین‌نامه ثبات مالی» انگلستان نیز همین رویکرد را با اندکی تفاوت اتخاذ کرده‌اند. گفتنی است، کشور برزیل هم در این رابطه «قانون مسئولیت مالی و بودجه‌ای» خود را تحت عنوان «قانون مسئولیت مالی» به تصویب رسانده است.

۱. این مسئله ما را به این اصل رهنمون می‌سازد که برنامه‌ها باید کاملاً بر مبنای خروجی‌ها و نه بر مبنای خدمات پشتیبانی یا هزینه‌های غیرمستقیم تنظیم شوند. انتساب هزینه‌های واقعاً مشترک سازمانی به برنامه‌های مبتنی بر خروجی‌ها گمراه‌کننده است، چون از گزینه‌های انتسابی برداشت گمراه‌کننده‌ای ارائه می‌دهد (روبینسون، ۱۹۹۶). نامناسب بودن انتساب هزینه‌های مشترک به یک محصول به‌خصوص توسط نظریه‌پردازان حسابداری مبتنی بر فعالیت مردود شمرده می‌شود. بنابراین اینکه هر سازمان باید دارای برنامه‌هایی با هزینه‌های مشترک باشد که از برنامه‌های مبتنی بر خروجی آن جدا باشد استدلال درستی نیست.



دهد به راحتی ممکن نیست، اینکه سازمان‌ها برای تعیین اینکه برحسب هر برنامه چه میزان بودجه باید درخواست کنند و یا چه میزان به یک برنامه باید تخصیص یابد؟ دلایل این‌گونه مطرح می‌شود: نخست اینکه اکثر سازمان‌ها قادر به تعیین هزینه‌های پشتیبانی و اداری کلیه اهداف خود نیستند و دوم، یک هزینه مفروض ممکن است به بیش از یک راهبرد یا هدف تخصیص یابد. سوم اینکه برخی هزینه‌ها ممکن است در راستای تحقق اهداف کوچکی باشند که ارزش تعریف و سنجش عملکرد را نداشته باشند.

مسلماً می‌توان هزینه‌ها را به طریق دیگری نیز ردیابی کرد، برای مثال به صورت کدگذاری هر هزینه به‌گونه‌ای که به یک سرفصل و یک برنامه جداگانه یا گروه بودجه منتسب شود. ولی نگهداری سیستم‌های حسابداری دوگانه (از نظر زمان و هزینه) بسیار پرهزینه است و رایج‌ترین شیوه در این خصوص ایجاد سیستم حسابداری قیمت تمام شده است^۱ و این تنها در صورتی توجیه‌پذیر است که زمان لازم برای مطالعه، درک و ایجاد پیوندها میان هزینه‌ها، فعالیت‌ها و نتایج صرف شود.

نکته دیگری که در خصوص نوع حسابداری بودجه‌ریزی عملیاتی وجود دارد این است که این نوع حسابداری در ساختاری که بر تخصیص پرنوسان هزینه‌ها استوار است چندان سودمند نیست. این نکته در کشورهای در حال توسعه از جمله ایران که عمدتاً بر درآمدهای حاصل از منابع طبیعی به‌ویژه متکی هستند از اهمیت زیادی برخوردار است.

۱. البته برخی صاحب‌نظران ایجاد حسابداری تعهدی را به‌عنوان پیش‌نیاز بودجه‌ریزی عملیاتی مطرح می‌کنند، ولی از آنجایی که ایجاد چنین سیستمی به‌دلیل پیچیدگی‌های آن در خیلی از کشورها امکان‌پذیر نیست از حسابداری قیمت تمام شده بهره می‌برند.



۳-۶. تعریف و استخراج دقیق شاخص‌های عملکرد

با توجه به تعریف بودجه‌ریزی عملیاتی هر نوع تخصیص به نتایج و خروجی‌ها براساس شاخص‌های عملکرد صورت می‌گیرد این شاخص‌ها چند دسته‌اند:

- ورودی‌ها: منابع برنامه سازمان کدامند؟

- خروجی‌ها: سطح فعالیت سازمان چیست؟

- نتایج: چه چیزی برای مشتریان یا شهروندان تغییر کرده است؟

- کارآیی: منابع سازمان چگونه مورد استفاده قرار می‌گیرند؟

- اثربخشی: در ازای هر واحد اعتباری که هزینه می‌شود چه نتیجه‌ای به دست آید؟

شاخص‌های مناسب عملکردی که در نظام بودجه‌ریزی عملیاتی تعریف می‌شوند

باید دارای ویژگی‌های زیر باشند:

• شاخص‌ها باید معتبر و برای تصمیم‌گیران و مدیران برنامه سودمند باشند

برای شهروندان روشن و قابل درک باشند و با هدف عمومی برنامه مربوطه همخوانی

داشته باشند.

به‌عنوان مثال شاخص معتبر شاخصی است که هم مقام تقنینی، هم مقام اجرایی

و هم مقام نظارتی از آن تعریف واحد داشته باشند و همخوانی شاخص با اهداف به

این معناست که شاخص بیانگر کارکرد واقعی یک سازمان باشد. به‌عنوان مثال برای

وزارت دفاع نمی‌توان شاخص اشتغال‌زایی را به‌کار برد.

• شاخص‌ها در دو سطح اجرایی و سیاستگذاری تعریف می‌شوند و معمولاً

شاخص‌های «نتیجه» برای سیاستگذاری و شاخص‌های «خروجی» برای اجرا به‌کار

گرفته می‌شود.



در انتخاب شاخص‌های عملکرد باید به معیارهای ذیل توجه کرد:

۱. شاخص باید تأثیرات سازمان را آشکار کند. به‌عبارت دیگر بین اهداف و

آرمان‌های سازمان ارتباط مستقیمی برقرار سازد.

۲. در انتخاب شاخص باید از گرایش به مدیریت خرد پرهیز شود یعنی

شاخص‌ها برای دربر گرفتن فعالیت‌های چندگانه از گستردگی کافی برخوردار باشند.

۳. شاخص‌های سازمان باید مواردی که اعتبارات عمده دریافت می‌کنند هدف

قرار دهد یعنی شاخص‌ها باید با گروه‌های هزینه‌ای عمده برنامه ارتباط داشته باشند.

۴. شاخص‌ها باید موفقیت سازمان را به نمایش بگذارند یعنی شاخص‌ها نمایانگر

دستاوردهای اصلی باشند و بتوانند سازمان و کارکنان را بر آنچه باید بهبود یابد

متمرکز کنند.

۵. شاخص‌ها باید قادر به پاسخ به پرسش‌های قانونگذاران باشند زیرا برای

قانونگذاران و سایر تصمیم‌گیران به‌عنوان «ملاک تصمیم‌گیری» اهمیت دارند.

۶. هزینه گردآوری اطلاعات مورد نیاز برای تهیه شاخص‌ها باید توجیه‌پذیر باشد.

۳-۷. آموزش راهبردها و کارکردهای سازمان

یکی دیگر از الزامات اساسی استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی آموزش گسترده و مؤثر

دست‌اندرکاران استقرار این شیوه است و این آموزش باید ابتدا از سازمان متولی

بودجه شروع شود. چرا که افزایش ظرفیت‌های انسانی لازم برای اجرای بودجه

عملیاتی و پرورش قابلیت‌ها یک اولویت است. سازمان متولی بودجه، به‌عنوان

نهادی که مسئول مدیریت بودجه است باید نقش اصلی را در ظرفیت‌سازی مدیریتی

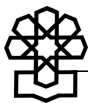


ایفا کند. یکی از این نقش‌ها، پرورش مدیران کارآمد برای سازمان‌های خرج‌کننده بودجه است. به‌طور کلی برای اصلاح نظام بودجه‌ریزی در راستای افزایش اختیارات بودجه‌ای مدیران دستگاه‌های اجرایی و ایجاد بستر عملیاتی مطمئن و عاری از ریسک، ظرفیت‌سازی مدیریتی یک متغیر کلیدی محسوب می‌شود. وقتی سازمان مسئول بودجه این مسئولیت را به‌عهده می‌گیرد، تا حدودی از کارکرد سنتی خود که محدود به کنترل جزئیات مخارج است، فاصله خواهد گرفت و رویکرد مدیریتی جدیدی را جایگزین خواهد ساخت. برخی از مؤلفه‌های اصلی این رویکرد عبارتند از:

- سازمان متولی بودجه باید بر بهبود مدیریت تأکید ویژه‌ای داشته باشد و آن را پیش‌شرط اصلاحات بودجه‌ای قرار دهد.

- سازمان مزبور باید قابلیت‌های لازم را در درون سازمان خود به‌وجود آورد تا بتواند فرآیندهای تخصیص منابع در درون دستگاه‌های اجرایی و ساختارهای مدیریتی آنها را به‌طور دقیق ارزیابی کند. هدف از این کار باید افزایش توانایی دستگاه‌های هزینه‌کننده بودجه در یافتن کم‌هزینه‌ترین و مقرون‌به‌صرفه‌ترین راه برای انجام وظایف محوله و تخصیص منابع صرفه‌جویی شده به فعالیت‌های مفید دیگر باشد. بدین منظور باید فهرست کاملی از ویژگی‌های لازم برای نظامات مدیریتی سازمان‌های هزینه‌کننده بودجه که متناسب با انعطاف‌پذیری در تخصیص منابع باشد، توسط دستگاه متولی بودجه تدوین شود.

- سازمان مزبور باید با سازمان‌های هزینه‌کننده بودجه در جهت ایجاد قابلیت‌های لازم و به‌کارگیری آنها در فعالیت‌های روزانه این سازمان‌ها همکاری کند تا سازمان‌های مزبور بتوانند خود تخصیص مجدد منابع را به شیوه مؤثر انجام



داده و فرصت‌های صرفه‌جویی در مخارج را شناسایی و الزامات مورد نظر دستگاه مرکزی بودجه را تأمین کنند.

- چارچوب آموزش‌های مرتبط با بودجه‌ریزی عملیاتی باید شامل معرفی مفاهیم جدید به قانونگذاران، مدیران و کارشناسان بودجه‌ای و کارکنان در مورد فرم‌های بودجه جدید پیشنهادی باشد. همچنین آموزش‌های لازم باید در سطوح مختلف تنظیم شوند. این آموزش‌ها باید شامل موارد ذیل باشد:

- جلسات توجیهی یا کارگاه‌هایی برای معرفی مفاهیم سنجش عملکرد و برنامه‌ریزی راهبردی، برای دست‌کم مدیران و سیاستگذاران بودجه‌ای در زمینه‌های زیر:

- مزیت‌های برنامه‌ریزی راهبردی و سنجش عملکرد،

- فرآیند برنامه‌ریزی راهبردی و نحوه ایجاد شاخص‌های عملکرد،

- اطلاعات لازم درخصوص شیوه‌های استفاده از اطلاعات عملکرد، در تخصیص منابع، تدوین و توجیه و مدیریت پرسنلی. در این جلسات، رفع نگرانی از تبعات فرآیند جدید اجرایی اهمیت بسیاری دارد.

— تدوین دستورالعمل‌ها و رهنمودهای بودجه‌ای؛ درحالی که استفاده از بودجه‌ریزی عملیاتی معمولاً به کاهش تعداد فرم‌های بودجه‌ای که سازمان‌ها باید تنظیم کنند منجر می‌شود، ولی برای نشان دادن ارتباط بودجه با نتایج عملکرد مورد انتظار تعدادی فرم جدید نیز باید تکمیل شوند.^۱ مدیران و کارکنان سازمان‌ها در زمینه

۱. به‌عنوان مثال در ایالت تگزاس آمریکا، دستورالعمل‌های بودجه پس از عملیاتی کردن از ۱۲۵ صفحه به ۲۵ صفحه کاهش یافته است. علاوه بر این، اکنون سازمان‌ها به‌جای ۲۲ فرم بودجه باید تنها ۵ فرم را تکمیل کنند. شهر میلوکی نیز فرم‌های بسیاری را حذف کرده است، ولی دو فرم جدید تعریف شده‌اند که ارتباط میان تأمین منابع بودجه اهداف و فعالیت‌ها را نشان می‌دهند.



نحوه تکمیل و فرم‌های جدید نیازمند دستورالعمل‌های ویژه هستند و باید به طریق مختلف به مطالب آموزشی دسترسی داشته باشند.

- آموزش مستمر؛ بودجه‌ریزی عملیاتی در اکثر سازمان‌ها تغییرات زیادی ایجاد می‌کند (و ممکن است در این مسیر مقاومت‌هایی ایجاد شود). این وظیفه در اکثر موارد به دفتر بودجه سازمان‌ها محول می‌شود. تحلیلگران بودجه سازمان باید مسئولیت اصلی پیگیری و کمک مستمر را برعهده بگیرند.

نباید فراموش کرد که تأمین آموزش برای همه رؤسای سازمان و کارکنان داوطلب در هر سازمان دارای اهمیت بسزایی است. این کارکنان می‌توانند در سازمان‌های خود به‌عنوان مربی و آموزش‌دهنده سایرین نیز عمل می‌کنند.

۴. ارزیابی بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران

«بودجه‌ریزی عملیاتی» در ایران از اوایل دهه ۱۳۸۰ وارد ادبیات بودجه‌ای شد و در عمل نیز ابتدا در بودجه‌های سنواتی مدنظر قرار گرفت و در سال‌های بعد به قوانین فرادستی راه یافت!

۴-۱. قوانین بودجه سنواتی

• قانون بودجه ۱۳۸۲

در بند «ر» تبصره «۱» بودجه سال ۱۳۸۲ مقرر شده بود که:

«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 ۱۳۸۳ برای تمام دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌ها و سازمان‌هایی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر نام است اقدام نموده و توزیع اعتبارات مربوط به هزینه‌ها را براساس نیاز دستگاه‌ها و فعالیت‌هایی که صورت می‌گیرد انجام دهد».

تعیین تکلیف سنگین فوق برای کلیه دستگاه‌های بدون توجه به ماهیت و الزامات بودجه‌ریزی عملیاتی باعث شد که در عمل تقریباً هیچ کدام از مراحل بودجه‌ریزی عملیاتی مدنظر قرار نگیرد. لذا در گزارش تفریح بودجه همان سال عملکرد بند «ر» توسط دیوان محاسبات کشور به شرح ذیل اعلام شد:

«سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، اقدام عملی در راستای اصلاح نظام بودجه‌نویسی به روش بودجه عملیاتی انجام نداده است. دستگاه در پاسخ به مکاتبات انجام شده زمان‌بر بودن فرآیند عملیاتی کردن بودجه را دلیل این امر ذکر نموده است...».

نکته‌ای که در پاسخ دستگاه زیربط وجود داشت این بود که فرآیند بودجه‌ریزی عملیاتی «زمان‌بر» است؛ لذا می‌توان گفت از عهده بودجه‌های سنواتی خارج است.

• قانون بودجه ۱۳۸۳

به‌رغم پاسخ فوق بند مربوطه در بند «ز» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۳ نیز متن فوق عیناً تکرار شد:



«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 ۱۳۸۴ برای تمام دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌ها و سازمان‌هایی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است اقدام نموده و توزیع اعتبارات مربوط به هزینه‌ها را براساس نیاز دستگاه‌ها و فعالیت‌هایی که صورت می‌گیرد، انجام دهد».

نتیجه این بند در گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۸۳ نیز مشابه بند «ز» مشابه اقدامات سال قبل بوده اعلام شد.

«سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در سال ۱۳۸۳ در راستای اصلاح نظام بودجه‌نویسی به روش بودجه عملیاتی و اصلاح نظام برآورد درآمدها و هزینه‌ها برای سال ۱۳۸۴ اقدام مؤثری انجام نداده و به روش معمول سنواتی اقدام کرده و بالتبع توزیع اعتبارات مربوط به هزینه‌ها براساس نیاز و فعالیت‌های دستگاه‌ها انجام نگرفته است». در ادامه همین گزارش تأکید شده است که:

«نظر به ضرورت اقدام به‌موقع درخصوص بخش ششم قانون برنامه چهارم توسعه با عنوان نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت و عدم انجام وظیفه دولت در تدوین و ارائه لایحه مربوط به قلمرو و ضوابط حوزه‌های حاکمیتی و امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی و امور زیربنایی و امور تصدی‌های اقتصادی تا پایان سال ۱۳۸۳ و بالاخص اصلاح نظام بودجه‌ریزی از روش موجود به روش هدفمند و عملیاتی و به‌صورت هزینه تمام شده خدمات تا پایان برنامه چهارم به رئیس‌جمهور و کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی یادآوری می‌شود».



۲-۴. برنامه چهارم توسعه و قوانین بودجه سنواتی در طول برنامه چهارم مواد (۱۳۷)، (۱۳۸) و (۱۴۴)^۱، در فصل «نوسازی دولت و ارتقای اثربخش حاکمیت قانون» قانون برنامه چهارم توسعه دولت درخصوص احصای امور حاکمیتی، افزایش بهره‌وری و بودجه‌ریزی عملیاتی بود.

۱. به‌منظور افزایش بهره‌وری و استقرار نظام کنترل نتیجه و محصول (ستانده) و کنترل مراحل انجام کار و یا هر دو، جلوگیری از تمرکز تصمیم‌گیری و اعطای اختیارات لازم به مدیران برای اداره واحدهای تحت سرپرستی خود براساس آیین‌نامه‌ای که توسط سازمان تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد دستگاه‌های اجرایی موظفند اقدامات ذیل را به‌عمل آورند:

الف) تعیین قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات و محصولات واحدهای مجری از قبیل واحدهای آموزشی، پژوهشی، بهداشتی، درمانی، خدماتی، تولیدی و اداری، متناسب با کیفیت و محل جغرافیایی ارائه فعالیت‌ها و خدمات، متوسط قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات مذکور در بودجه مصوب سالیانه ملی و استانی با تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا استان.

ب) تعیین شاخص‌های هدفمند و نتیجه‌گرا و استانداردهای کیفی خدمات و پیش‌بینی سازوکارهای نظارتی برای کنترل کمیت و کیفیت خدمات ارائه شده.

ج) انعقاد تفاهم‌نامه با مدیران واحدهای مجری براساس حجم فعالیت‌ها و خدمات و قیمت تمام شده آن و تعیین تعهدات طرفین.

د) اعطای اختیارات لازم برای پیشنهاد جابجایی فصول و برنامه‌های اعتبارات مذکور به شورای برنامه‌ریزی استان در چارچوب احکام قانون بودجه سالیانه جابجایی اعتبارات ملی براساس احکام قانون بودجه سالیانه خواهد بود.

ه) برای اجرای نظام قیمت تمام شده، اختیارات لازم اداری و مالی به مدیران، به‌موجب آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد تعیین می‌گردد.

و) اعتباراتی که براساس قیمت تمام شده در اختیار واحدها قرار می‌گیرد، به‌عنوان کمک تلقی شده و پس از پرداخت به حساب بانکی واحدهای ذیربط به هزینه قطعی منظور می‌گردد. مدیران دستگاه‌های اجرایی نسبت به تحقق اهداف و نتایج پیش‌بینی شده در تفاهم‌نامه در مدت مدیریت خود مسئول و به نهادهای نظارتی پاسخگو خواهند بود و موظفند گزارش اقدامات مربوطه را هر شش ماه یک‌بار به سازمان ارائه نمایند و سازمان نیز مکلف است گزارش عملکرد این ماده را یک ماه قبل از ارسال لوائح بودجه سالیانه به مجلس تقدیم نماید.

تبصره «۱»- دستگاه‌هایی که با پیشنهاد سازمان و تصویب هیئت وزیران امکان محاسبه قیمت تمام شده محصولات و خدمات خود را نداشته باشند از طریق محاسبه هزینه تمام شده اقدام خواهند نمود.



موضوع ماده (۱۳۷) طراحی تشکیلات کلان دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها به منظور برطرف کردن اثربخشی ناقص، تعارض‌های دستگاهی، غیرکارآمدی و عدم جامعیت با هدف نوسازی، متناسب‌سازی، ادغام و تجدید ساختار به صورت یک منظومه منسجم و کارآمد، واگذاری تصدی‌های قابل واگذاری به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها بود. بررسی عملکرد این ماده طبق گزارش‌های نظارتی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی نشان می‌دهد که الزامات این ماده در حد تهیه پیش‌نویس لایحه و گزارش توجیهی مربوط (شامل سیر تطور تشکیلات کلان دولت، مبانی نظری و مطالعات تطبیقی تهیه طرح در جلسات شورای عالی اداری) باقی مانده است.

موضوع ماده (۱۳۸) مشخصاً اصلاح نظام بودجه‌ریزی از روش موجود به روش هدفمند و عملیاتی و به صورت قیمت تمام شده بود که نتایج این اقدامات نیز در بودجه‌های سنواتی نمودی پیدا نکرد.

موضوع ماده (۱۳۹) افزایش بهره‌وری و کارآیی دستگاه‌های اجرایی است که اقداماتی نظیر تصویب برخی بخشنامه‌هاست که آنها هم عمدتاً مربوط به سال‌های قبل از برنامه است مانند مصوبه شماره ۱/۲۲۸۵۶۲ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۵ و نیز مصوبه ۱۹۰۱/۱۱۸۲۲ مورخ ۱۳۸۳/۱/۲۹ در شورای عالی اداری درخصوص اصلاح ساختار تشکیلاتی دستگاه‌های اجرایی و تعیین جایگاه مؤسسات آموزش عالی وابسته به دستگاه‌های اجرایی است که این ضوابط نیز با ابلاغ قانون مدیریت خدمات کشوری از دستور کار خارج شده است و درخصوص واحدهای سازمانی چند وزارتخانه در

تبصره «۲»- احکام این ماده می‌باید ظرف یک سال توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اجرا شده و از سال ۱۳۸۷ بودجه دستگاه‌های موضوع این قانون فقط با رعایت مفاد این ماده قابل تنظیم و ارائه می‌باشد.



سطح استانی نیز فقط واحدهای شهرستانی وزارت آموزش و پرورش ادغام شده است. بنابراین زمینه‌ای برای شروع بودجه‌ریزی عملیاتی فراهم نشده است.

موضوع ماده (۱۴۱) در استقرار نظام شایسته‌سالاری و ایجاد ثبات در خدمات مدیران دولت طی تصویب قوانین مشخص بوده است که شامل موارد ذیل بوده است:

الف) تعریف و طبقه‌بندی مشاغل مدیریتی در دو بخش سیاسی و حرفه‌ای،
ب) تعیین شرایط لازم برای انتخاب و انتصاب افراد،
ج) اعطای اختیارات لازم به مقامات درخصوص عزل و نصب پست‌های مدیریت سیاسی.

این موارد در مواد (۵۴) تا (۵۷) قانون مدیریت خدمات کشوری، درخصوص انتخاب و انتصاب مدیران و استقرار نظام شایسته‌سالاری پیش‌بینی شده است، ولی اجرای آنها نیز نیازمند تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی است و پس از گذشت دو سال از تاریخ تصویب قانون هنوز تهیه نشده‌اند.

موضوع ماده (۱۴۴) افزایش کارآیی و بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی و تعیین قیمت تمام شده آن دسته از فعالیت‌ها که قابلیت تعیین قیمت تمام شده را دارند، است. اگرچه در بخش حمل‌ونقل در این زمینه اقداماتی درخصوص اعطای اختیارات لازم به مدیران ذیربط برای محاسبه قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات داده شده است ولی نتیجه خاصی تاکنون دربرنداشته است.

عدم توجه به این موضوع در برنامه چهارم توسعه در بودجه‌های سنواتی نیز مشهود بود.



● قانون بودجه سال ۱۳۸۴

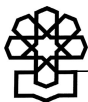
در تبصره‌های قانون بودجه ۱۳۸۴ موضوع بودجه‌ریزی عملیاتی به‌طور کامل مسکوت گذاشته شد و هیچ الزامی برای هیچ دستگاهی تعیین نشد.

● قانون بودجه سال ۱۳۸۵

در قانون بودجه سال ۱۳۸۵ نیز در هیچ تبصره‌ای درخصوص بودجه‌ریزی عملیاتی بحث نشده ولی تلاش شده تا اعتبار دستگاه‌ها در جدول اعتبارات دستگاه‌های اجرایی (جدول ۱) براساس شاخص‌هایی نظیر «واحد»، «مقدار» یا «هزینه واحد» (به‌عنوان تنها نمودی از عملیاتی کردن بودجه) ارائه شود که برخی از این شاخص‌ها عبارت بودند از: 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 ... اعتبارات دستگاه‌های اجرایی در قالبی شبیه جدول ۱ تنظیم شده بود. آنچه در این نوع جداول بیشتر جلب توجه می‌کرد این است برنامه مربوط به ساختمان‌ها و تجهیزات به‌عنوان کمیت‌پذیرترین فعالیت دولت فاقد شاخص کمی بود.

جدول ۱. برآورد اعتبارات دستگاه‌های اجرایی برحسب برنامه اهداف کمی در سال ۱۳۸۵ (ارقام به میلیون ریال)

| شماره طبقه‌بندی | شرح دستگاه و برنامه | هدف کلی | | | جمع هزینه | | | جمع تملک دارایی‌های سرمایه‌ای | جمع کل |
|-----------------|-------------------------------|---------|-------|------------|--------------------|----------------------|--------|-------------------------------|--------|
| | | واحد | مقدار | هزینه واحد | از محل منابع عمومی | از محل منابع اختصاصی | جمع کل | | |
| ۱۱۴۰۳۰ | مؤسسه نشر آثار حضرت امام (ره) | | ۰ | ۰ | ۷۳,۵۶۸ | ۰ | ۷۳,۵۶۸ | ۵۹۰ | ۷۴,۱۵۸ |
| ۳۰۲۲۴ | برنامه و برنامه‌ریزی مراسم | ۴ | ۳,۲۶۲ | ۱۳,۰۴۸ | ۱۳,۰۴۸ | ۰ | ۱۳,۰۴۸ | ۰ | ۱۳,۰۴۸ |



| شماره طبقه‌بندی | شرح دستگاه و برنامه | هدف کلی | | | جمع هزینه | | | جمع تملک دارایی‌های سرمایه‌ای | جمع کل |
|-----------------|---|------------|-------|------------|--------------------|----------------------|--------|-------------------------------|--------|
| | | واحد | مقدار | هزینه واحد | از محل منابع عمومی | از محل منابع اختصاصی | جمع کل | | |
| | و سازماندهی اجرای مراسم ملی و مذهبی در کشور | | | | | | | | |
| ۳۰۲۳۹ | برنامه توسعه و نشر و ترویج کتابخوانی | میلیون جلد | ۲ | ۵,۸۰۰ | ۱۱,۶۰۰ | ۰ | ۱۱,۶۰۰ | ۰ | ۱۱,۶۰۰ |
| ۳۰۲۶۰ | برنامه حمایت و هدایت فعالیت‌های فرهنگی - دینی | تشکل | ۱۸۷ | ۲۶۰ | ۴۸,۶۲۰ | ۰ | ۴۸,۶۲۰ | ۰ | ۴۸,۶۲۰ |
| ۳۰۲۷۴ | برنامه ساختمان‌ها و تجهیزات | | | ۰ | ۰ | ۰ | ۰ | ۵۹۰ | ۵۹۰ |
| ۳۰,۴۷۹ | برنامه هزینه‌های مربوط به بازنشستگان دولت | | | ۰ | ۳۰۰ | ۰ | ۳۰۰ | ۰ | ۳۰۰ |
| ... | ... | | | | | | | | |

مأخذ: قانون بودجه سال ۱۳۸۵.

اگر فرض بر این بود که کلیه الزامات بودجه‌ریزی عملیاتی در نظام مالی کشور برقرار شده است و تنها شاخص‌های عملکردی در قانون بودجه نمود پیدا کرده بود باز هم این شاخص‌ها دارای اشکالات عدیده‌ای بودند. به‌عنوان مثال اینکه این شاخص‌ها «ورودی»، «خروجی» و یا «نتیجه» هستند مشخص نبود. بدین ترتیب بودجه سال ۱۳۸۵ نیز در راستای بودجه‌ریزی عملیاتی تنظیم نشده بود.



• قانون بودجه سال ۱۳۸۶

قانون بودجه ۱۳۸۶ نیز همانند بودجه سال ۱۳۸۵ اقدامات محسوسی درخصوص بودجه‌ریزی عملیاتی دربرداشت و دقیقاً به شکل بودجه سال ۱۳۸۵ تنظیم شد که همان ایرادهای بودجه سال ۱۳۸۵ بر آن نیز وارد بود.

• قانون بودجه سال ۱۳۸۷

قانون بودجه ۱۳۸۷ (با توجه به لایحه تقدیمی دولت) نسبت به قوانین بودجه سنواتی دارای تغییرات گسترده‌ای بود اگرچه صحبت خاصی از عملیاتی کردن بودجه به میان نیامده بود. ولی با تجمیع ردیف‌ها اختیارات گسترده به مدیران در سطوح مختلف به‌ویژه دستگاه‌های اصلی اعطا کرده بود. اگرچه این نوع اختیار جزو الزامات بودجه‌ریزی عملیاتی به‌شمار می‌رود ولی این ویژگی (اعطای اختیار) با تعریف و تعیین شاخص‌های دقیق عملکردی همراه نبود و حتی قید مندرج در سطر آخر بند «الف» ماده واحده مبنی بر اینکه «جداول تفصیلی منابع و مصارف ... و اهداف کمی پیوست تا پایان اردیبهشت‌ماه ۱۳۸۷ به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید» نیز در فرآیند تصویب حذف شد. بدین ترتیب در بودجه ۱۳۸۷ حتی امکان نظارت سنتی نیز مخدوش شد.

• قانون بودجه سال ۱۳۸۸ و الزامات قانون مدیریت خدمات کشوری

قانون بودجه ۱۳۸۸ زمانی تنظیم شد که قانون مدیریت خدمات کشوری به تصویب رسیده بود. براساس ماده (۱۶)^۱ قانون مذکور، دستگاه‌های اجرایی موظفند به‌منظور

۱. به‌منظور افزایش بهره‌وری و استقرار نظام کنترل نتیجه و محصول (ستانده) و کنترل مراحل انجام کار و یا هر دو، جلوگیری از تمرکز تصمیم‌گیری و اعطای اختیارات لازم به مدیران برای اداره واحدهای تحت سرپرستی خود



افزایش بهره‌وری و استقرار نظام کنترل نتیجه و محصول (ستانده) و کنترل مراحل انجام کار و اعطای اختیارات لازم به مدیران، اقداماتی را از جمله تعیین قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات، تعیین شاخص‌های هدفمند و نتیجه‌گرا و استانداردهای کیفی خدمات و نظارت بر کنترل کمیت و کیفیت خدمات، انعقاد تفاهم‌نامه با مدیران واحدهای مجری و اعطای

براساس آیین‌نامه‌ای که توسط سازمان تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد دستگاه‌های اجرایی موظفند اقدامات ذیل را به‌عمل آورند:

الف) تعیین قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات واحدهای مجری از قبیل واحدهای آموزشی، پژوهشی، بهداشتی، درمانی، خدماتی، تولیدی و اداری، متناسب با کیفیت و محل جغرافیایی ارائه فعالیت‌ها و خدمات، در چارچوب متوسط قیمت تمام شده فعالیت‌ها و خدمات مذکور در بودجه مصوب سالیانه ملی و استانی با تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا استان.

ب) تعیین شاخص‌های هدفمند و نتیجه‌گرا و استانداردهای کیفی خدمات و پیش‌بینی سازوکارهای نظارتی برای کنترل کمیت و کیفیت خدمات ارائه شده.

ج) انعقاد تفاهم‌نامه با مدیران واحدهای مجری براساس حجم فعالیت‌ها و خدمات و قیمت تمام شده آن و تعیین تعهدات طرفین.

د) اعطای اختیارات لازم برای پیشنهاد جابجایی فصول و برنامه‌های اعتبارات مذکور به شورای برنامه‌ریزی استان در چارچوب احکام قانون بودجه سالیانه جابجایی اعتبارات ملی براساس احکام قانون بودجه سالیانه خواهد بود.

هـ) برای اجرای نظام قیمت تمام شده، اختیارات لازم اداری و مالی به مدیران، به‌موجب آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد تعیین می‌شود.

و) اعتباراتی که براساس قیمت تمام شده در اختیار واحدها قرار می‌گیرد، به‌عنوان کمک تلقی شده و پس از پرداخت به حساب بانکی واحدهای ذیربط به هزینه قطعی منظور می‌شود. مدیران دستگاه‌های اجرایی نسبت به تحقق اهداف و نتایج پیش‌بینی شده در تفاهم‌نامه در مدت مدیریت خود مسئول و به‌نهادهای نظارتی پاسخگو خواهند بود و موظفند گزارش اقدامات مربوطه با هر شش ماه یکبار به سازمان ارائه کنند و سازمان نیز مکلف است گزارش عملکرد این ماده را یک ماه قبل از ارسال لوائح بودجه سالیانه به مجلس تقدیم کند.

تبصره «۱» - دستگاه‌هایی که با پیشنهاد سازمان و تصویب هیئت وزیران امکان محاسبه قیمت تمام شده محصولات و خدمات خود را نداشته باشند از طریق محاسبه هزینه تمام شده اقدام خواهند نمود.

تبصره «۲» - احکام این ماده می‌باید ظرف یک سال توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اجرا شده و از سال ۱۳۸۷ بودجه دستگاه‌های موضوع این قانون فقط با رعایت مفاد این ماده قابل تنظیم و ارائه می‌باشد.



اختیارات لازم برای پیشنهاد جابجایی فصول و برنامه‌هایی اعتبارات را به عمل آورند. بودجه سال ۱۳۸۸ بدون توجه به این الزامات مشابه بودجه ۱۳۸۷ تهیه شد^۱ چرا که استقرار الزامات این ماده مستلزم بسترسازی لازم در تشکیلات اداری و مالی دستگاه‌های اجرایی و تجویز حسابداری قیمت تمام شده، ایجاد مراکز هزینه و حسابداری داخلی در دستگاه‌های اجرایی، بسترسازی لازم جهت اجرای نظام مذکور از جمله ارائه آموزش‌های لازم و اصلاح پاره‌ای از احکام در قانون محاسبات عمومی بود که در عمل اقدام مؤثری در این موارد انجام نشده بود.

در یک ارزیابی کلی، می‌توان گفت به‌رغم برخی تلاش‌ها، عملیاتی کردن بودجه در نظام مالی کشور تاکنون نمود عینی پیدا نکرده است و برخی از دلایل آن به شرح ذیل است:

• دست‌اندرکاران قوه مجریه بودجه‌ریزی عملیاتی را بیشتر مترادف با قیمت تمام شده تلقی می‌کردند، لذا عمده تلاش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و دستگاه‌های اجرایی معطوف به استقرار چنین سیستمی بود (این موضوع در مفاد قانون برنامه چهارم توسعه نهفته است). به این دلیل در طول سال‌های برنامه چهارم توسعه درک درستی از حلقه‌های پیشین و پسین بودجه‌ریزی عملیاتی ایجاد نشد.

• ارتباط بین برنامه‌های راهبردی دستگاه‌ها و سازمان‌ها با بودجه‌ریزی عملیاتی نادیده انگاشته شد، لذا هیچ‌گونه دستور کاری برای بازبینی برنامه‌های راهبردی و تطبیق آن با تحولات به‌وجود آمده در وظایف دولت‌ها و نیاز

۱. البته براساس تبصره «۲» ماده مذکور، دستگاه‌های اجرایی موظف به تنظیم و ارائه بودجه سال ۱۳۸۷ براساس نظام قیمت تمام شده بوده‌اند که اقدامی خاصی را انجام نداده بودند.



شهروندان مدنظر قرار نگرفت.

• قبل از اجرای عملی، مطالعات دقیق و کاربردی در دستگاه‌های نمونه انجام نگرفت و تجربیات جهانی در سطح سیاستگذاری و اجرایی نادیده انگاشته شد.

• بودجه‌ریزی عملیاتی در ذات خود مستلزم اعطای اختیار وسیع به مدیران و وجود قوانین شفاف است در حالی که در این مدت تلاش بر این بود که این شیوه بودجه‌ریزی بر بسترهای برآمده از قانون محاسبات عمومی و قانون دیوان محاسبات که نظارت سنتی حداکثری بدون نتیجه را دنبال می‌کنند تحمیل شود.

• مفهوم ارائه کالا و خدمات به پایین‌ترین قیمت با کیفیت متناسب در ذات بودجه‌ریزی عملیاتی نهفته است. بهترین راه برای تولید کالا و خدمات مطلوب پالایش مجموعه وظایف دولت از کل آن نوع کالاها و خدماتی است که بخش خصوصی مایل و قادر به تولید آنهاست. لذا استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در نظام مالی ایران بدون این پیش‌درآمد امکان‌پذیر نیست و حتی اجرای قانون «اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم» به شکل فعلی نیز قادر به محدود کردن حضور دولت نیست. این مهم در فرآیند اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی اساساً توسط دست‌اندرکاران نادیده گرفته شد.

• استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی از بُعد هماهنگی بین سازمانی درخصوص فراهم کردن زمینه‌های قانونی و مدیریتی و اداری و فنی مستلزم وجود یک متولی قدرتمند در مرحله اجراست. در ایران بنا به ملاحظات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور که به‌عنوان متولی شناخته شده بود فاقد این اقتدار بود ضمن اینکه همین سازمان نیز بدون جایگزین مقتدری در نیمه راه منحل شد.

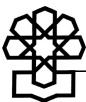


• به‌لحاظ فنی بودجه‌ریزی عملیاتی اساساً یک شیوه نوین و پیشرفته در فرآیند نظام مالی تلقی می‌شود و پیش‌بینی‌پذیری منابع بودجه‌ای و قابل برنامه‌ریزی شدن مصارف بودجه از الزامات اولیه فنی آن تلقی می‌شود. در کشور بسته به میزان افزایش یا کاهش درآمدهای نفتی سقف بودجه‌های سنواتی چندین بار طی اصلاحیه و متمم‌ها در سال تغییر پیدا می‌کند این نوع پیش‌بینی‌ها امکان‌پذیر نیست، ضمن اینکه مبنای این پیش‌بینی‌ها نیز پیشاپیش مورد تردید جدی است.

• عمده تلاش‌های معطوف به بودجه‌ریزی، مقطعی و بدون توجه به الزامات آن بود اگرچه زمینه‌های قانونی آن تا حدودی با تصویب قانون «اصلاح موادی از قانون چهارم و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم» درخصوص پالایش وظایف دولت و «قانون مدیریت خدمات کشوری» درخصوص اصلاح ساختار اداری فراهم شد، ولی این اقدامات نیز با افزایش درآمدهای نفتی و انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی همزمان شد و راه به جایی نبرد.

۵. بودجه‌ریزی عملیاتی در لایحه برنامه پنجم

در لایحه برنامه پنجم بودجه‌ریزی عملیاتی تنها در ماده (۱۹۵) به‌شرح ذیل مطرح شده است: «به‌منظور استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی، دولت تا پایان سال دوم برنامه به‌تدریج زمینه‌های لازم را برای تهیه بودجه به روش عملیاتی در کلیه دستگاه‌های اجرایی فراهم آورد به‌نحوی که لایحه بودجه سال سوم برنامه به روش مذکور تهیه، تدوین و تقدیم مجلس شورای اسلامی شود. دستورالعمل اجرایی توسط معاون



برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور تهیه و ابلاغ می‌شود.

البته در بند «الف» ماده (۲۴) نیز قید شده است که:

«هزینه سرانه تربیت نیروی انسانی متخصص مورد تقاضای دولت و هزینه‌های خدمات پژوهشی، تحقیقاتی، فناوری مورد حمایت در چارچوب بودجه‌ریزی عملیاتی برای هر دانشگاه و مؤسسه آموزشی، تحقیقاتی و فناوری محاسبه و به‌طور سالیانه تأمین می‌گردد».

همان‌طوری که مشخص است در این مواد علاوه‌بر اینکه دوره زمانی مورد نیاز برای استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی واقع‌بینانه مدنظر قرار نگرفته است فرآیند فراهم کردن زمینه لازم از طریق پیش‌بینی اقدامات مترتب و متوالی برای دولت نیز پیش‌بینی نشده است؛ لذا نمی‌توان انتظار داشت که بودجه‌ریزی عملیاتی به مفهوم خاص خود در موعد مقرر در لایحه در دستگاه‌ها مستقر شود.

۶. تجربه سایر کشورها

بررسی تجربه برخی از کشورها حاوی نکات آموزنده‌ای است. در این بخش تجربه دو کشور آمریکا و اردن (یکی موفق و دیگری ناموفق) به‌طور خلاصه مورد بررسی قرار گرفته است.

۱-۶. آمریکا

بودجه‌ریزی عملیاتی در آمریکا در مرحله اول از اواخر دهه پنجاه میلادی شروع شد



ولی این شیوه در دهه هفتاد کنار گذاشته شد.

نتایج بررسی دفتر بودجه کنگره CBO^۱ و سازمان حسابرسی کل (GAO)^۲ در خصوص عدم توفیق بودجه‌ریزی عملیاتی در این مرحله را در موارد ذیل خلاصه کرد:

- مدیران ارشد در بهترین حالت نسبت به گنجانیدن شاخص‌های عملکرد در بودجه بی‌تفاوت بودند. بنابراین نه قوه مقننه و نه دفتر بودجه کنگره از این شاخص‌ها در ارزیابی عملکرد استفاده نکردند.

- قوه مقننه از این شیوه بودجه‌ریزی پشتیبانی نمی‌کرد.

- مقامات دولتی نمایندگان کنگره و سنا و کارکنان دستگاه‌های دولتی عموماً با کاربرد شاخص‌های عملکرد موافق نبودند و این شاخص‌ها را فاقد اعتبار و تأثیر مثبت بر نحوه تخصیص منابع می‌دانستند. به‌ویژه در مواردی که کمی‌کردن نتیجه کار سازمان و میزان اثربخشی آن دشوار بود. به‌علاوه این روش بودجه‌ریزی سازمان‌های تحت امر آنها را در معرض نظارت و بازرسی‌های دقیق دفتر بودجه کنگره قرار می‌داد و به تحلیلگران بودجه اطلاعات بیشتری برای نقد عملکرد این سازمان‌ها و احتمالاً کاهش بودجه آنها می‌داد.

- رؤسای دستگاه‌های دولتی بیشتر مدافع شاخص‌های عملکردی بودند که در داخل سازمان‌هایشان طراحی شده و مورد استفاده قرار می‌گرفت و اعتقاد داشتند که این شاخص‌ها بیشتر برای بهبود فرآیندهای مدیریت درون‌سازمانی مفید هستند تا برای اصلاح فرآیند بودجه.

1. Congressional Budget Office
2. General Audite Organization



- بی‌علاقگی عمومی نسبت به بودجه عملیاتی و دشواری‌های اندازه‌گیری و کمی‌کردن خروجی‌ها موجب شده بود که در اغلب موارد، برای سنجش کیفیت خدمات ارائه شده از سوی سازمان‌های دولتی، شاخص‌های ضعیفی تعریف شود. کارکنان 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 غیردقیقی از هزینه‌های برنامه و برآوردهای تقریبی از منافع و نتایج این برنامه‌ها هستند.

سازمان حسابرسی کل (GAO) تحلیل خود را در این زمینه با نکته زیر به پایان برده است:

«تا زمانی‌که تصمیم‌گیرندگان در دستگاه‌های دولتی و قوه مقننه به هنگام اتخاذ تصمیم درباره تخصیص منابع و بودجه از اطلاعات مربوط به عملکرد استفاده مؤثری به‌عمل نیاورند، نمی‌توان در فرآیند بودجه انتظار تغییری اساسی را داشت. با این حال در اختیار داشتن این اطلاعات (چنانچه بتوان معیارها و شاخص‌های سنجش مناسبی برای اندازه‌گیری عملکرد سازمان‌ها طراحی کرد) برای تغییر در سیاست‌ها و فرآیند بودجه لازم است؛ اما کافی نیست. در واقع این تحول فقط در صورتی به‌وقوع خواهد پیوست که «فرهنگ» سنجش عملکرد بر فرآیند سیاستگذاری حاکم گردد. بنابراین در کوتاه‌مدت باید تلاش‌ها را بر تدوین و طراحی شاخص‌های سنجش عملکرد مناسب برای سازمان‌های دولتی متمرکز کرد و بی‌جهت بر کاربرد آنها به‌عنوان ابزار تخصیص منابع اصرار نورزید».

در دور جدید بودجه‌ریزی عملیاتی که از اوایل دهه ۹۰ میلادی آغاز شد ابتدا چارچوب قانونی این فرآیند تحت عنوان «قانون عملکرد دولت و نتایج فعالیت‌های آن»



(GPRA)^۱ فراهم شد. سپس سازمان‌های مبتنی بر عملکرد بنیان گذاشته شد که دارای ویژگی‌های ذیل بودند.

● **قراردادهای عملکردی:** مدیران سازمان‌های مبتنی بر عملکرد قراردادی را درخصوص عملکرد با دپارتمان‌های مافوق خود منعقد می‌سازند که می‌باید به نتیجه برسد. این قرارداد در واقع تعهدنامه‌ای مبتنی بر دستیابی به سطح عملکرد از پیش تعیین شده‌ای در طی سال آینده است. این اهداف عملکردی عموماً شامل فعالیت‌ها (حجم کاربرد)، بهره‌وری و اثربخشی خدمات است.

● **انتخاب مدیر در شرایط رقابتی:** در این سیستم انتخاب مدیران دولتی در یک فرآیند رقابتی صورت می‌گیرد که حفاظت شغلی مدیران بخش دولتی را از میان برمی‌دارد. بدین ترتیب امنیت شغلی یک مدیر بیش از آنکه متکی به سابقه و ارشدیت وی باشد در گروه توانایی او در دستیابی به اهداف عملکردی خواهد بود. در نتیجه مدیری که بتواند اهداف عملکردی را محقق سازد، غیرقابل عزل خواهد بود.

● **آزادی عمل مدیریتی:** در این سیستم به مدیران آزادی عمل بیشتری در انتخاب پرسنل، تأمین و تدارک نیازهای سازمان و تصمیمات بودجه‌ای اعطا می‌شود. در واقع هدف این است که کنترل‌های بی‌مورد نظام سنتی بودجه حذف شده و به مدیران اجازه داده شود که طبق صلاحدید خود «مدیریت» کنند، مادام که مدیران قادر به تأمین اهداف باشند در امور مدیریتی آزادی عمل خواهند داشت.

● **پرداخت حقوق و پاداش مدیران بر مبنای عملکرد:** حقوق و پاداش مدیران نیز باید مرتبط با عملکرد آنان باشد. دفتر ثبت اختراعات و علائم تجاری آمریکا از دولت اجازه خواست تا ۱۰۰ درصد پاداش سالیانه مدیران خود را بر مبنای عملکرد ایشان تعیین کند.



سازمان حسابداری کل آمریکا (GAO) با توجه به تجربه تلخ و شیرین این فرآیند چند توصیه ارائه کرد.

۱. 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 همه‌جانبه و فراگیر به اجرا درآید، بدون اینکه فرصت کافی برای جا افتادن موضوع در سازمان و آشنا شدن افراد با آن وجود داشته باشد.

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

۳. **واکنش‌ها را پیش‌بینی کنید.** در اجرای اصلاحات باید واکنش‌های تمامی دست‌اندرکاران به فرآیند بودجه‌ریزی 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 دینفوذ در سازمان‌ها هستند که اصلاحات را در تضاد با منافع خود می‌بینند و به هیچ‌وجه حامی اصلاحات نخواهند بود. به عبارت دقیق‌تر شما باید اصلاحات را به‌گونه‌ای طراحی و معرفی نمایید که با سازمان موجود و روابط سیاسی حاکم بر درون آن بیشترین مطابقت را داشته باشد.



کشور اردن به دلیل وجود مشکلات عدیده در نظام مالی خود در سال ۱۹۹۹ از سازمان کمک‌های فنی آلمان (GIZ) به همراه گروهی از متخصصین بین‌المللی برای استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی کمک خواست، پیشنهاد گروه به شرح ذیل است:

• **بازبینی فعالیت‌های اداری در قالبها / برنامه‌های خدماتی و خروجی‌هایی که به خوبی تعریف شده‌اند:** البته این امر مستلزم بررسی کارکردی خدمات بخش‌های دولتی مختلف و در برخی موارد، بازنگری در ساختار سازمانی آنهاست.

• **بیان رسالت‌ها، اهداف و شاخص‌ها:** این موارد خدمات و برنامه‌هایی را تعیین می‌کند که واحدهای اداری ملزم به اجرای آن هستند.

• **حسابداری قیمت تمام شده:** در نهایت، باید سیستم بودجه‌ریزی و حسابداری را ایجاد کرد که هزینه‌های دقیقی را (از جمله سهمی از هزینه‌های سربار) برای هر یک از برنامه‌های خروجی واحدهای اداری نسبت دهد.

• **حسابرسی:** در بودجه‌ریزی عملیاتی، حسابرسی باید از وظایف کنونی‌اش فراتر رود و حسابرسی نتایج (حسابرسی عملکرد) را نیز شامل شود.

• **تغییرات ساختار انگیزشی:** سیستم انگیزشی مناسب به بهبود بهره‌وری و اثربخشی خدمات دولتی کمک می‌کند.

بالاخره گروه مزبور هدف خود را این‌گونه بیان کرد که: «ایجاد برنامه راهبردی که هم نمایانگر چارچوبی منسجم برای بودجه‌ریزی عملیاتی در اردن باشد و هم ابعاد مختلف اصلاحات بودجه و مراحل مختلف فرآیند اجرای آن را شناسایی کند، ضروری است».



گروه مزبور همچنین عناصر اصلی برنامه مدیریت فرآیند بودجه‌ریزی عملیاتی را به شرح ذیل اعلام کرد:

- جهت‌گیری‌های سیاسی راهبردی متمرکز،
- رهنمودهای بودجه‌ریزی توسط سازمان بودجه عمومی،
- تعیین اهداف عملیاتی،
- توسعه شاخص‌های عملکرد،
- ایجاد سیستم‌های مدیریت اطلاعات،
- گزارش‌دهی کارآمد،
- تفویض مسئولیت‌ها،
- اصلاح و بازنگری در سیستم‌های کنترل مالی،
- الزامات قانونی،
- توسعه توانایی‌های سازمانی و مدیریتی.

گروه مزبور نقش سازمان‌های اصلی دخیل در فرآیند بودجه را به شرح ذیل اعلام کرد:

نخست اینکه سازمان بودجه عمومی باید به دلیل پیوند با مراحل مختلف بودجه‌ریزی و تعاملاتی که با سازمان‌های صف دارد و ارتباط نزدیک با وزیر دارایی که بخش عمده‌ای از مسئولیت‌های خود در زمینه تصمیمات خرد بودجه‌ریزی را به این سازمان محول ساخته است نقش مهمی را ایفا کند.

دوم اینکه وزیر دارایی، به دلیل روابطی که با نخست‌وزیر و هیئت دولت دارد محور اصلی در احیای اصلاحات باشد. وزیر دارایی همچنین مسئولیت کلی ایجاد



توازن بین درآمدها و هزینه‌ها را نیز برعهده دارد که باتوجه به شرایط مالی ویژه اردن وظیفه بسیار دشواری است.

سوم اینکه سازمان حسابداری و حسابرسی یکی از نقش‌آفرینان اصلی در اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی در اردن است که مسئولیت استانداردسازی و اجرای رویه‌های حسابرسی پذیرفته شده در دولت را برعهده دارد.

چهارم اینکه مقدمات کار باید در سازمان‌های صف فراهم شود.

به‌رغم برنامه‌ریزی دقیق استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در اردن با شکست روبرو شده که دلایل آن به‌شرح ذیل است:

۱. مدیریت فرآیند بودجه به میزان زیادی به مشارکت رهبران سیاسی (نخست‌وزیر و سایر وزرا) و مدیریت ارشد (دبیران کل و رؤسای سازمان‌ها) و پشتیبانی آنها که باید فراتر از پشتیبانی لفظی باشد وابسته بود. درحالی‌که رهبری سیاسی همواره از کاهش کنترل خود بر فرآیند تصمیم‌گیری، به‌ویژه تصمیم‌گیری‌هایی که با اعتبارات مرتبط بود، واهمه داشت.

۲. اصلاحات بودجه پیشنهادی بر فرض تغییر بسیاری از قوانین و رویه‌های مدیریت عمومی استوار بود. تغییر در قوانین موجود برای جهت‌یابی مجدد سیستم اداری و تغییر کانون توجه به نتایج سیاست‌ها و خروجی‌های واحدهای اداری ضروری بود. نخست‌وزیر و هیئت دولت آشکارا برای این تغییر مسئولیت و پاسخگویی آمادگی نداشتند.

۳. بازبینی فعالیت‌ها در چارچوب برنامه‌های خدمات و نتایج مشخص که پس از بررسی مالی خدمات مختلف، ازجمله بازنگری در ساختار سازمانی ادارات



دولتی انجام می‌گیرد، چالشی بزرگ بود.

۴. شیوه قدیمی انتصاب مدیران ارشد یکی از مسائل بنیادینی بود که تغییر سریع آن در فرهنگ مدیریت اردن امکانپذیر نبود.

۵. سازمان بودجه عمومی هنوز به اندازه کافی رهبری فرآیند بودجه را در دست نگرفته بود یا برای راهنمایی فرآیند اصلاحات در همه زمینه‌های مسئولیت خویش از منابع کافی برخوردار نبود.

۶. سیستم سنتی حسابرسی موجود نامناسب بود.

جمع‌بندی و پیشنهاد

بررسی روند حرکت نظام مالی کشور به سوی تغییر نظام بودجه‌ریزی به بودجه‌ریزی عملیاتی طی سال‌های برنامه چهارم توسعه نشان می‌دهد که تقریباً قدم مؤثری در این راه، برداشته نشده است و حداقل سه دلیل عمده بر آن مترتب است:

۱. عدم درک درست از الزامات بودجه‌ریزی عملیاتی،

۲. انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در سال‌های شروع این شیوه بودجه‌ریزی،

۳. افزایش بی‌رویه درآمدهای نفتی.

لذا برای پیگیری استقرار این شیوه در طول سال‌های برنامه پنجم برحسب الزامات بند «۳۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توجه به چند نکته ضروری است:

- استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی منوط به توافق قوای مقننه و مجریه در



رابطه با تغییر شیوه تخصیص منابع عمومی است.

- در صورت عدم وجود یک نهاد و یا سازمان قدرتمند متولی، اجرای این سیستم تقریباً غیرممکن است.

- اجرای دقیق قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و الزامات فصل دوم قانون مدیریت خدمات کشور درخصوص بازبینی مجدد وظایف دولت و بازسازی نظام اداری یکی از الزامات استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی است.

بدین ترتیب درخصوص ماده (۱۹۵) پیشنهاد می‌شود این ماده به شرح زیر اصلاح شود:

ماده (۱۹۵)

در راستای بند «۳۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم و به‌منظور استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی، دولت مکلف است اقدام قانونی لازم را در چارچوب موارد زیر ظرف سال اول برنامه انجام دهد:

الف) تعیین مرجع مشخص برای استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی با محوریت معاون اول رئیس‌جمهور و عضویت وزرای مربوطه،

ب) پیش‌بینی فرآیند بازبینی وظایف و راهبردهای وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های تابعه براساس الزامات قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و «قانون مدیریت خدمات کشوری» و تنظیم اصلاحیه قانون تشکیل یا اساسنامه آنها جهت تصویب در مراجع قانونی ذیربط در طی سال‌های اول و دوم برنامه،



ج) اقدام قانونی لازم برای اصلاح قوانین و مقررات مغایر با الزامات بودجه‌ریزی عملیاتی در حوزه‌های مالی، مدیریتی و حسابرسی،

د) تعیین معیارها و شاخص‌های عملکردی لازم برای ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها و تصویب آن در هیئت وزیران،

ه) تعیین استانداردهای سیستم حسابداری قیمت تمام شده و حسابداری تعهدی،

و) پیش‌بینی نظام آموزشی جهت آموزش کارگزاران دخیل در فرآیند بودجه‌ریزی عملیاتی.

منابع و مأخذ

۱. قوانین بودجه‌ریزی سنواتی ۱۳۸۲-۱۳۸۸.
۲. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۳. بودجه‌ریزی عملیاتی در نظریه و عمل، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۶.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۲۴۷

عنوان گزارش: بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه (۱۸): فصل نهم - بودجه و نظارت: بودجه ریزی عملیاتی

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: علی پناهی

اظهار نظر کنندگان: عادل آذر، حسن سبحانی، بیژن رحیمی دانش، محسن میرزایی،

حسن ورمزیار

ناظر علمی: محمد قاسمی

مقتضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: ———

ویراستار ادبی: ———

واژه‌های کلیدی:

۱. بودجه ریزی عملیاتی

۲. برنامه پنجم

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۳/۱۱