

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بودجه ریزی عملیاتی (در نظریه و عمل)

تهیه و تدوین:

علی پناهی

دفتر مطالعات برنامه و بودجه

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

پناهی، علی

بودجه‌ریزی عملیاتی: در نظریه و عمل / تهیه و تدوین علی پناهی. ---
تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۶.
ی، ۲۳۳ ص: جدول.

ISBN: 978-964-8427-28-8: ۲۱۰۰۰ ریال

فهرست نویسی براساس اطلاعات فیپا.

کتابنامه: ص. [۲۲۹]-۲۳۳.

۱. بودجه برنامه‌ای. ۲. بودجه‌ریزی. الف. مجلس شورای اسلامی. مرکز
پژوهش‌ها. دفتر مطالعات برنامه و بودجه ب. عنوان.

HJ ۲۰۳۱ / پ۹ب۹

۱۳۸۶

عنوان: بودجه‌ریزی عملیاتی (در نظریه و عمل)

تهیه و تدوین: علی پناهی

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

طراح جلد: علیرضا عاشورزاده

نوبت چاپ: چاپ اول، تابستان ۸۶

تعداد: ۱۰۰۰ نسخه

لیتوگرافی، چاپ و صحافی: شهروند

قیمت: ۲۱۰۰۰ ریال

مسئولیت صحت مطالب کتاب با مؤلف است.

کلیه حقوق برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محفوظ است.

پیشگفتار

«بر چه مبنایی باید تصمیم گرفت که یک مبلغ معین از وجوه عمومی به فعالیت (الف) به جای فعالیت (ب) اختصاص یابد؟» به اعتقاد بسیاری از محققان این پرسش مسأله اساسی بودجه‌ریزی است. به همین جهت است که می‌توان بودجه‌ریزی را به معنای انتخاب‌هایی بین گزینه‌های ممکن تعریف کرد که طبق قواعد و اصول معینی صورت گرفته باشد. انتخاب مقوله‌ای سیاسی است و تبعیت از اصول و قواعد مقوله‌ای فنی. در مقوله سیاسی (چه کاری انجام شود)، زمینه‌های نظری انتخاب یا سیاستگذاری‌های بودجه‌ای تحت تأثیر ساختار قدرت و سازمان سیاسی، تعامل قوا با یکدیگر و با گروه‌های اجتماعی شکل می‌گیرد. اما در مقوله فنی (چگونه انجام شود) قواعد سخت افزاری و کارکردهای فرایند بودجه‌ریزی در مراحل تهیه و تصویب، اجرا و نظارت ظهور و بروز دارد. شیوه‌های بودجه‌ریزی از جمله مهمترین مباحث در مقوله فنی بودجه است و همانگونه که مؤلف کتاب ذکر می‌کند در آن در مورد ساختار اطلاعات بودجه‌ای، نوع اطلاعاتی که برای توجیه درخواست‌های بودجه ضروری است و انواع پرسش‌هایی که در طول فرایند بررسی بودجه مطرح است صحبت می‌شود. «بودجه‌ریزی عملیاتی» در این چارچوب به دنبال آن است که رابطه میان وجوه تخصیص داده شده به هر برنامه با نتایج به‌دست آمده از اجرای آن برنامه را نشان دهد.

از جنبه دیگری نیز می‌توان به مباحث مربوط به بودجه‌ریزی عملیاتی نگریست. معمولاً سه هدف عمده را برای مدیریت وجوه عمومی برمی‌شمرند: برقراری انضباط مالی، تخصیص منابع به اولویت‌های تعیین شده و مدیریت اجرایی خوب، مدیریت اجرایی خوب نیازمند کارایی (به حداقل رساندن هزینه در واحد تولید) و اثربخشی (دستیابی به نتیجه مورد نظر) است و این هر دو، هدف اصلی از بودجه‌ریزی عملیاتی است.

در چند سال گذشته در تبصره‌های بودجه و برخی احکام برنامه چهارم توسعه بر ضرورت بودجه‌ریزی عملیاتی تأکید شده است. در این ارتباط چند نکته قابل ذکر است:
۱. نگاهی به برخی مکتوبات منتشر شده در کشور نشان می‌دهد که برداشت یکسانی از

مفهوم بودجه‌ریزی عملیاتی بین دست‌اندرکاران وجود ندارد. «نظام کنترل نتیجه و محصول»، «روش هدفمند و عملیاتی و به صورت قیمت تمام شده خدمات» و ... از جمله اصطلاحاتی هستند که به صورت مترادف و معادل با بودجه‌ریزی عملیاتی به کار می‌روند در حالی که در ادبیات موضوع این اصطلاحات معنای دقیقی دارند (برخی از آن‌ها جزو مراحل بودجه‌ریزی عملیاتی و برخی جزو اهداف بودجه‌ریزی عملیاتی هستند). از این‌رو یکی از اهداف انتشار این کتاب فراهم آوردن امکان نگرش جامع به مباحث بودجه‌ریزی عملیاتی برای دست‌اندرکاران است.

۲. مجموعه مباحث مربوط به بودجه‌ریزی عملیاتی در کشور به‌گونه‌ای طرح شده است که بسیاری آن را راه حل مسائل و مشکلات بودجه‌ریزی در کشور می‌دانند. اولاً (مجموعه مطالعات انجام شده در ارتباط با مسائل و مشکلات بودجه‌ریزی در ایران نشان می‌دهد که ریشه بسیاری از مشکلات به زمینه‌های نظری انتخاب یا سیاست‌گذاری‌های بودجه‌ای باز می‌گردد که با تغییر شیوه بودجه‌ریزی ارتباط چندانی ندارد. ثانیاً) در کاربرد بودجه‌ریزی عملیاتی باید به این نکته توجه کرد که میان سه هدف عمده مدیریت و جوه عمومی (برقراری انضباط مالی، تخصیص منابع به اولویت‌ها و مدیریت اجرایی خوب)، کارکردهای متقابل آن‌ها و سطحی از دولت که به مرحله اجرا درمی‌آیند پیوندهای چندی وجود دارد. انضباط مالی مستلزم برقراری کنترل در سطح کلی است، تخصیص راهبردی مستلزم برنامه‌ریزی خوبی است که متضمن ترتیبات مناسب در سطح هیئت وزیران و در بین وزارتخانه‌ها باشد و مدیریت اجرایی عمدتاً موضوعی درون وزارتخانه‌ای است. در نظام‌های بودجه‌ای که انضباط مالی (پیش‌بینی دقیق درآمدها و هزینه‌ها) وجود ندارد، تخصیص منابع به اولویت‌ها امکان‌پذیر نیست و در فقدان چنین ویژگی‌هایی مدیریت اثربخشی نیز ناممکن می‌شود.^۱ با توجه به این نکات، به‌کاربردن عباراتی از قبیل «اصلاح نظام بودجه‌ریزی از طریق تهیه بودجه عملیاتی» فاقد مبانی علمی و کارشناسی است.

متأسفانه چنین برداشت‌هایی از موضوع کم‌فایده و پرهزینه بوده است. چند صباحی ذهن کارشناسان و مسئولان امر را مشغول می‌کند و امیدواری‌هایی را برای حل مشکلات به‌وجود می‌آورد اما استمرار مشکلات به ایجاد فضایی حاکی از ناامیدی مطلق برای انجام

۱. به قول متخصصان بودجه اگر نتوانید پولی را بشمارید، نمی‌توانید آن پول را به مصرف معینی تخصیص دهید و اگر نتوانید تخصیص دهید، نمی‌توانید آن را به صرفه هزینه کنید.

اصلاحات در بودجه‌ریزی در ایران و کاهش اعتماد به کارشناسان داخلی منتهی شده است. یکی از اهداف دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌ها از انتشار این کتاب تصحیح این نگرش و معرفی بودجه‌ریزی عملیاتی به عنوان «یک روش» و آشنا کردن دست‌اندرکاران با ظرفیت‌ها و محدودیت‌های آن است.

بهزاد پورسید
معاون پژوهشی مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

فهرست مطالب

مقدمه ۱

فصل اول: بودجه و بودجه‌ریزی عمومی

مقدمه	۱۹
۱. مفهوم و اهداف چندگانه بودجه‌ریزی عمومی	۲۰
۱-۱. اهداف سیاسی بودجه‌ریزی عمومی	۲۱
۱-۲. اهداف پاسخ‌گویی مالی بودجه‌ریزی عمومی	۲۴
۱-۳. اهداف مدیریتی بودجه‌ریزی عمومی	۲۴
۱-۴. اهداف اقتصادی بودجه‌ریزی عمومی	۲۴
۲. پیامدهای اهداف چندگانه بودجه‌ریزی عمومی	۲۶
۳. چرخه بودجه‌ریزی عمومی: ویژگی‌ها و پیامدها	۲۷
۴. دیدگاه‌های متعارض نقش‌آفرینان فرایند بودجه‌ریزی عمومی	۲۸
۴-۱. مسئولیت‌ها	۲۹
۴-۲. دیدگاه‌ها و جهت‌گیری‌های حرفه‌ای	۳۰
۴-۳. پیچیدگی، تردید، ابهام و تعارض‌های بالقوه سیاسی	۳۱
جمع‌بندی و نتیجه‌گیری	۳۳

فصل دوم: انواع شیوه‌های بودجه‌ریزی

مقدمه	۳۷
۱. بودجه‌ریزی افزایشی	۳۸
۱-۱. مفهوم و هدف	۳۸
۱-۲. مزیت‌ها و معایب بودجه‌ریزی افزایشی	۳۹
۲. بودجه‌ریزی برنامه‌ای	۴۱
۲-۱. مفهوم و هدف	۴۱
۲-۲. مزیت‌ها و معایب بودجه‌ریزی برنامه‌ای	۴۴
۳. بودجه‌ریزی بر مبنای صفر	۴۵

۴۵.....	۳-۱. مفهوم و هدف
۴۷.....	۳-۲. مزیت‌ها و معایب بودجه‌ریزی بر مبنای صفر
۴۷.....	۴. بودجه‌ریزی عملیاتی
۴۷.....	۴-۱. مفهوم و هدف
۴۹.....	۴-۲. مزیت‌ها و معایب بودجه‌ریزی عملیاتی
۵۵.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

فصل سوم: مبانی، مفاهیم و مراحل بودجه‌ریزی عملیاتی

۵۹.....	مقدمه
۵۹.....	۱. فرایند شکل‌گیری مبانی بودجه‌ریزی عملیاتی
۶۴.....	۲. مفاهیم، اهداف، ویژگی‌ها و مراحل و فواید بودجه‌ریزی عملیاتی
۶۴.....	۲-۱. مفاهیم و اهداف
۶۸.....	۲-۲. ویژگی‌های بودجه‌ریزی عملیاتی
۷۳.....	۲-۳. مراحل بودجه‌ریزی عملیاتی
۷۴.....	۲-۴. فواید بودجه‌ریزی عملیاتی
۷۴.....	۳. الزامات بودجه‌ریزی عملیاتی
۸۷.....	۴. مشکلات بودجه‌ریزی عملیاتی
۸۸.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

فصل چهارم: شاخص‌های عملکرد و نقش آن‌ها در بودجه عملیاتی

۹۳.....	مقدمه
۹۵.....	۱. دلایل سنجش عملکرد
۹۶.....	۲. برنامه‌ریزی راهبردی و شاخص‌های عملکرد
۹۷.....	۳. انواع شاخص‌های عملکرد
۹۸.....	۳-۱. شاخص‌های نتایج
۱۰۱.....	۳-۲. شاخص‌های ورودی
۱۰۱.....	۳-۳. شاخص‌های خروجی
۱۰۱.....	۳-۴. شاخص‌های اثربخشی
۱۰۲.....	۳-۵. شاخص‌های خدمات

۱۰۲.....	۳-۶. شاخص‌های اثربخشی هزینه‌ها
۱۰۳.....	۳-۷. شاخص‌های توضیحی
۱۰۳.....	۴. سلسله مراتب شاخص‌ها
۱۰۴.....	۵. توالی شاخص‌ها
۱۰۵.....	۶. معایب شاخص‌های عملکرد
۱۰۷.....	۷. ارتباط مدیریت نتایج و سنجش عملکرد
۱۰۸.....	۸. سیستم سنجش عملکرد و مراحل آن
۱۰۹.....	۸-۱. تقویت مشارکت و ارتباط درون سازمانی و برون سازمانی
۱۰۹.....	۸-۲. انتخاب شاخص‌های عملکرد و معیارهای آن
۱۱۱.....	۸-۳. تعریف شاخص‌ها
۱۱۱.....	۸-۴. ویژگی‌های شاخص‌های عملکرد
۱۱۳.....	۸-۵. گردآوری داده‌ها
۱۱۵.....	۸-۶. شناسایی فرصت‌های بهبود
۱۱۶.....	۸-۷. تعیین اهداف عملکرد
۱۱۶.....	۸-۸. تحلیل داده‌ها و ارزیابی عملکرد
۱۱۷.....	۸-۹. استفاده از شاخص عملکرد به‌عنوان ابزار مدیریتی
۱۱۷.....	۸-۱۰. گزارش عملکرد
۱۱۸.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

فصل پنجم: الگوی عملی بودجه‌ریزی عملیاتی

۱۲۱.....	مقدمه
۱۲۲.....	۱. ساختار بودجه‌ریزی سنتی
۱۲۴.....	۲. فرایند اجراء بودجه‌ریزی عملیاتی آبشاری
۱۲۴.....	۲-۱. تجدید ساختار بودجه
۱۳۹.....	۲-۲. مرتبط ساختن فعالیت‌های روزمره با بودجه‌های عملیاتی
۱۴۱.....	۲-۳. استخراج هزینه‌های کامل فعالیت‌ها

فصل ششم: استراتژی‌گذار به بودجه‌ریزی عملیاتی

مقدمه	۱۴۹
۱. عناصر تشکیل دهنده استراتژی استقرار بودجه عملیاتی	۱۵۲
۲. کارگزاران تغییر	۱۵۳
۳. روش‌ها و ابزارهای مدیریت فرایند	۱۵۷
۳-۱. تأکید بر اهداف و مقاصد	۱۵۸
۳-۲. حفظ تمرکز دست‌اندرکاران اصلاحات بر اهداف و مقاصد	۱۵۸
۳-۳. ارزیابی عملکرد به‌عنوان ابزاری برای بهبود عملکرد	۱۵۹
۳-۴. تشویق و پاداش در ازای عملکرد خوب و تنبیه در ازای عملکرد ضعیف	۱۵۹
۳-۵. ارتقاء و به‌روزرسانی سیستم حسابداری	۱۶۰
۴. کاربرد گسترده تکنولوژی اطلاعات	۱۶۱
۵. تضمین ثبات مالی دولت	۱۶۱
۶. تنظیم یک چارچوب قانونی	۱۶۳

فصل هفتم: تجارب برخی کشورها (امریکا، سوئد و اردن)

الف. تجربه کشور امریکا در عملیاتی کردن بودجه	۱۶۷
مقدمه	۱۶۷
۱. دلایل شکست بودجه‌ریزی عملیاتی در امریکا در دهه ۶۰	۱۶۸
۲. زمینه‌های بازگشت مجدد به بودجه‌ریزی عملیاتی	۱۷۱
۳. محورهای قانون عملکرد دولت و نتایج فعالیت‌های دولت	۱۷۱
۳-۱. اقدامات مربوط به بازبینی برنامه‌های راهبردی	۱۷۳
۳-۲. اقدامات قانونی در خصوص شاخص‌های عملکرد	۱۷۴
۳-۳. اقدامات لازم در خصوص تفویض اختیار به مدیران و ارتقاء پاسخ‌گویی آن‌ها	۱۷۷
۳-۴. انتخاب سازمان‌های آزمایشی	۱۷۸
۳-۵. آموزش	۱۸۰
۳-۶. نظارت و کنگره	۱۸۱
۴. اقدامات مدیریتی و اجرایی	۱۸۱
۴-۱. قراردادهای عملکردی	۱۸۱
۴-۲. انتخاب مدیر	۱۸۱
۴-۳. آزادی عمل مدیریتی	۱۸۲

- ۴-۴. حقوق و پاداش مدیران ۱۸۲
۵. نمود بودجه عملیاتی بودجه ۲۰۰۲ و ۲۰۰۳ و اقدامات مرتبط ۱۸۳
- ۵-۱. تلفیق نظام یافته عملکرد با تصمیمات بودجه‌ای ۱۸۳
- ۵-۲. فراهم کردن زمینه‌های لوایح قانونی به منظور پاسخ‌گو نمودن مدیران در قبال اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌ای ۱۸۴
۶. ملاک‌های دفتر مدیریت و بودجه برای ارزیابی عملکرد سازمان‌ها و نقش آن در عملیاتی کردن بودجه ۱۸۵
۷. بازبینی استانداردهای حسابداری ۱۸۷
۸. نقش کنگره در فرایند عملیاتی کردن ۱۸۸
۹. نتایج تجربه امریکا در اجراء بودجه عملیاتی ۱۸۹
- ب. تجربه کشور سوئد در عملیاتی کردن بودجه ۱۹۱
- مقدمه ۱۹۱
۱. پیش زمینه‌های اصلاحات بودجه‌ای ۱۹۱
- ۱-۱. مدیریت اهداف و مدیریت مالی ۱۹۱
- ۱-۲. حسابداری تعهدی ۱۹۲
- ۱-۳. تعیین محدودیت‌های بودجه‌ای از بالا به پایین ۱۹۳
۲. بروز برخی مشکلات ۱۹۴
۳. اصلاحات بودجه‌ای سرآغاز عملیاتی کردن بودجه ۱۹۴
- ۳-۱. مدیریت عملکرد ۱۹۵
- ۳-۲. جنبه‌های نهادی فعالیت‌ها ۱۹۹
۴. نحوه انعکاس بودجه‌ریزی عملیاتی در اسناد بودجه‌ای ۲۰۱
- ۴-۱. بودجه ۲۰۱
- ۴-۲. مبنای بودجه ۲۰۱
- ۴-۳. دایره شمول بودجه ۲۰۱
- ۴-۴. ابعاد مدیریت عملکرد در اسناد بودجه‌ای ۲۰۲
- ج. تجربه کشور اردن در عملیاتی کردن بودجه ۲۰۳
- مقدمه ۲۰۳
۱. فرایند بودجه‌ریزی در اردن (وظایف و مسئولیت‌ها) ۲۰۳

۲۰۳	۱-۱. مرحلهٔ تهیه و تدوین بودجه
۲۰۶	۱-۲. تصویب بودجه در مجلس
۲۰۶	۱-۳. اجراء بودجه
۲۰۷	۲. استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی: نویدها و انتظارات
۲۱۰	۳. برنامه اصلاحات
۲۱۰	۳-۱. عناصر برنامه اصلی
۲۱۶	۳-۲. ترتیب اصلاحات
۲۱۷	۴. مسئولیت در فرایند عملیاتی کردن بودجه
۲۱۸	۵. موانع بودجهٔ عملیاتی در اردن
۲۱۸	۵-۱. انضباط مالی
۲۲۱	۵-۲. اثربخشی تخصیصی
۲۲۳	۵-۳. کارایی فنی
۲۲۵	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۲۲۹	منابع و مأخذ

مقدمه

هدف بودجه‌ریزی عمومی در مفهوم جدید خود بهترین شیوه برای ایجاد تعادل میان مطالبات مشروع شهروندان از طریق تنظیم نحوه تخصیص منابع به این مطالبات و فرایندهای تصمیم‌گیری مرتبط است که در چارچوب آن مناسب‌ترین گزینه برای نیل به منافع عمومی نیز برگزیده می‌شود. برای نیل به این منظور امروزه تحولات بنیادینی در شیوه‌های بودجه‌ریزی عمومی در کشورهای مختلف بویژه کشورهای توسعه یافته بوجود آمده است.

بر این اساس، حداقل چهار شیوه بودجه‌ریزی تحت عناوین «بودجه‌ریزی افزایشی»^۱، «بودجه‌ریزی برنامه‌ای»^۲، «بودجه‌ریزی بر مبنای صفر»^۳ و «بودجه‌ریزی عملیاتی»^۴ شکل گرفته‌اند که به تناوب و به تناسب توسط دولت‌ها مورد استفاده قرار گرفته‌اند. این شیوه‌ها نه تنها قواعد تصمیمات بودجه‌ای را تعیین می‌کنند بلکه استانداردهای سنجش موفقیت یا همان قواعد ارزیابی تصمیمات را نیز مشخص می‌نمایند. تکامل این شیوه‌ها بنا به اعتقاد ویلداوسکی^۵ تلاش مشترک برای نظم بخشیدن به فشارهای گروه‌های هم‌سود و تحلیل نظام‌مند منافع آن‌هاست. دولت‌ها با توجه به ضرورت‌های نهادی، مالی، حقوقی و اقتصادی مشخص و همچنین مسائلی از قبیل جهت‌گیری‌های سیاست‌مداران و مدیران اجرایی، شرایط مالی و اقتصادی، خواست شهروندان و ظرفیت‌های اجرایی، بر یکی از آن‌ها تکیه می‌کند. به‌عنوان مثال، اگر در کشوری فساد گسترده‌ای در بخش عمومی وجود داشته باشد شهروندان به‌جای بودجه‌ریزی عملیاتی مایل به اتخاذ بودجه‌ریزی افزایشی هستند که در آن

-
1. Incremental Budgeting
 2. Program Budgeting
 3. Zero-based Budgeting
 4. Performance Budgeting
 5. Wildavsky, Aaron

امکان کنترل هزینه‌های عمومی بیشتر است، اگرچه این هزینه‌ها در قالب چنین شیوه‌ای به هیچ نوع نتیجه‌ای هم منجر نشوند. یا اگر اقتصادی از وضعیت رقابتی برخوردار است و تحولات تکنولوژیکی سریع و به تبع آن نیازهای شهروندان در حال تحول است شیوه‌های بودجه‌ریزی عملیاتی و بودجه‌ریزی بر مبنای صفر بیشتر اهداف سیاست‌گذاران را برآورده می‌سازند.

از بعد فنی نیز عواملی وجود دارند که می‌توانند در انتخاب، یا اتخاذ یک شیوه خاص بودجه‌ریزی موثر واقع شوند. از جمله این عوامل می‌توان به مواردی همچون اهداف مورد تأکید و شرایط لازم برای موفقیت اشاره کرد. به عنوان مثال، اگر هدف اصلی پاسخ‌گویی مالی یا اولویت‌دادن به فعالیت‌های متناسب با نیازهای روزمره جامعه باشد، بودجه‌ریزی عملیاتی و بودجه‌ریزی بر مبنای صفر به ترتیب انتخاب مناسب‌تری خواهند بود. به همین ترتیب، شرط لازم برای موفقیت بودجه‌ریزی افزایشی وجود گروهی کوچک از حسابداران و کمترین زمان ممکن، است. ولی استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در صورتی موفق خواهد بود که زمان و منابع کافی جهت تعریف و به‌کارگیری شاخص‌های عملکرد وجود داشته و اقتدار لازم سیاسی و اداری نیز جهت بسیج کلیه سطوح سازمانی به‌کار گرفته شوند.

از طرف دیگر، نظام‌های مالی همیشه رو به تکامل هستند. در خیلی از کشورها به دو دلیل تغییر شیوه‌های بودجه‌ریزی همیشه مدنظر تصمیم‌گیران قرار می‌گیرد. نخست اینکه، محدودیت‌ها و نواقص نظام‌های بودجه‌ای موجود کارایی عملیاتی را مخدوش می‌کنند. ثانیاً، در فرایند تکامل شیوه‌های بودجه‌ریزی این واقعیت نیز آشکار شده است که دو هدف تثبیت و کارایی، لزوماً در تعارض و رقابت با یکدیگر نبوده و می‌توانند مکمل یکدیگر باشند. در نتیجه، نظام‌های بودجه‌ای سنتی که دیدگاه کوتاه‌مدت داشته و مبتنی بر کنترل تفصیلی و جزء‌به‌جزء ورودی‌ها هستند، ابزاری مفید برای بهبود عملکرد بخش عمومی، که قاعده‌تاً می‌باید معطوف به خروجی یا نتیجه مصرف منابع بودجه‌ای باشند، قلمداد نمی‌شوند و دولت‌ها به دنبال شیوه‌های جایگزین هستند.

بودجه‌ریزی عملیاتی بیشتر از سایر شیوه‌ها مورد توجه مدیران اجرایی و دولتمردان قرار می‌گیرد، زیرا، نه به اندازه بودجه‌ریزی بر مبنای صفر پیچیده است، که اجراء آن در خیلی از نظام‌های مالی امکان‌پذیر نباشد، و نه به اندازه بودجه‌ریزی افزایشی بی‌هدف و ناسازگار است که اجراء آن هیچ‌کدام از اهداف یک نظام مالی را برآورده نکند.

بودجه‌ریزی عملیاتی عبارتست از برنامه عملکرد سالانه به همراه بودجه سالانه که

رابطه میان میزان وجوه تخصیص یافته به هر برنامه (منتج از اهداف راهبردی) با نتایج به دست آمده از اجراء آن برنامه را نشان می‌دهد (2002)^۱. این بدان معناست که با میزان مشخصی از مخارج انجام شده در چارچوب هر برنامه‌ای می‌بایست مجموعه معینی از اهداف تأمین شود. در این شیوه بودجه‌ریزی، بودجه هر برنامه یا دستگاه اجرایی همراه با نتایج پیش‌بینی شده ارائه می‌شود و در سطح کلان امکان برقراری ارتباط بین بودجه تخصیص یافته توسط دولت و نتایج حاصله برای مردم فراهم می‌شود. در تعریف دیگر «بودجه‌ریزی عملیاتی» به معنای شیوه تدوین و نهایی‌سازی درخواست یک سازمان برای تخصیص منابع است که از طرح راهبردی آن سازمان نشأت می‌گیرد و بر وظایف قانونی آن استوار است. در این تعریف نیز بودجه‌ریزی عملیاتی منابع را بر مبنای تحقق اهداف سنجش‌پذیر تخصیص می‌دهد که به نوبه خود با رسالت و آرمان‌های سازمان ارتباط دارند. مفهوم ضمنی این تعاریف این است که در بودجه عملیاتی هم باید تمامی فعالیت‌های مستقیم و غیرمستقیم موردنیاز برای رسیدن به اهداف یک برنامه و هم هزینه دقیق هر کدام از این فعالیت‌ها براساس شاخص‌های مختلف مدنظر قرار گیرد.

بودجه‌ریزی عملیاتی می‌تواند تصمیم‌گیران بودجه‌ای را به اطلاعات بهتری درباره نتایج هر برنامه و کل برنامه‌هایی که برای نیل به اهداف مشخص و مشترکی به کار می‌روند تجهیز نماید و با این کار امکان ارزیابی درخواست‌های مختلف بودجه‌ای را بهبود بخشد. اگرچه در این شیوه نیز، تخصیص منابع تابع انتخاب‌های سیاسی است و مبنای تصمیم‌گیری فقط شاخص‌های عملکرد نیست، با این حال، اطلاعات عملکرد می‌تواند به سیاست‌گذاران در اتخاذ تصمیم در خصوص مسائلی از قبیل؛ آیا برنامه‌ها به تحقق اهداف سازمان کمک می‌کنند؟ آیا تصمیمات به‌خوبی با هم هماهنگ هستند؟ و آیا کسانی را که بیش از همه به خدمات یا مزایای موردنظر نیاز دارند هدف قرار داده‌اند؟ کمک کند. این شیوه همچنین می‌تواند درباره دستاوردها و این مسئله که آیا منافع استفاده از منابع بیش از هزینه‌های آن است؟ و آیا مدیران برنامه از توانایی‌های موردنیاز برای دستیابی به نتایجی که وعده داده‌اند برخوردارند یا خیر؟ اطلاعاتی ارائه کند.

در بودجه‌ریزی عملیاتی این امکان این‌گونه فراهم می‌شود که از یک طرف می‌توان اطلاعاتی درباره میزان تقاضا یا نیاز برای کالاها و خدمات یک سازمان یا دستگاه اجرایی،

حجم کار یا فعالیت موردنیاز برای پاسخ‌گویی به تقاضای پیش‌بینی‌شده، میزان بهره‌وری و کارایی و اثربخشی فعالیت‌های یک سازمان را به‌دست آورد. از طرف دیگر، سیاست‌گذاران، مدیران و حتی شهروندان را از طریق برنامه‌های راهبردی و شناسایی اولویت‌های هزینه‌ای در تصمیمات بودجه مشارکت داده و با شناسایی ارتباط میان برنامه‌ریزی راهبردی و تخصیص منابع، چشم‌انداز بلندمدت را ترسیم کرد. همچنین با تأکید بر نتایج، سازمان‌ها و دستگاه‌ها را از طریق مشخص کردن شاخص‌های عملکرد پاسخ‌گو ساخت و هم‌آزادی عمل مدیران را بالا برد. افزون بر این، می‌توان سطوح مورد انتظار عملکرد برای هر سطح از مخارج و تعیین اولویت‌های هزینه در بودجه را نیز مشخص کرد.

البته این نگرش که بودجه‌ریزی عملیاتی شیوه‌ای مکانیکی (سطح مشخصی از عملکرد در مقابل سطح مشخصی از منابع مالی) یا فرایندی تنبیهی است (کاهش منابع مالی به دلیل دست نیافتن به نتایج موردنظر) سودمند نیست. این روابط مکانیکی را نمی‌توان ایجاد کرد، چون ممکن است به جای افزایش پاسخ‌گویی، با طرفداری از مدیرانی که اهداف دست‌پایینی را برآورده کرده‌اند، هدف نهایی این فرایند از بین برود. اساساً تعیین اولویت‌ها تابعی از ارزش‌ها و منافع رقیبی است که اطلاعات عملکرد می‌تواند آگاهی از آن‌ها را افزایش دهد ولی تابع عواملی همچون رعایت عدالت در خصوص نیازهای برآورد نشده و نقش مناسب دولت در پاسخ‌گویی به این نیازها نیز هست. پس نباید همواره انتظار داشت که نتایج خوب در فرایند بودجه با پاداش مواجه شوند و نتایج ضعیف، پیامدهای مالی منفی در بر داشته باشند.

در فرایند استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی که با آزادی عمل بیشتر مدیران بودجه همراه است، انعطاف‌پذیری بیشتر در مدیریت بودجه ابزاری برای بهبود عملکرد و نیز اهرمی برای دستیابی به اهداف بودجه‌ای تعیین شده دولت در چارچوب سیاست‌های کلان اقتصادی است. بر این اساس، با اعطاء آزادی عمل و اختیارات بیشتر به مدیران امکان انجام بهتر و آسان‌تر مسئولیت‌های محول شده به آن‌ها در چارچوب سقف‌های بودجه‌ای تعیین شده فراهم می‌شود و به این معنا که بهبود کارایی فنی و تخصیصی در قالب سیاست‌های کلان اقتصادی (که اهداف تثبیتی دولت یکی از آن‌هاست) نیز قابل دستیابی است.

در عمل بودجه‌ریزی عملیاتی به روش‌های متفاوت و در سطوح مختلف سازمان‌ها

به کار گرفته می‌شود که کامل‌ترین آن بودجه‌ریزی عملیاتی آبشاری^۱ است. بر اساس این شیوه می‌توان از بالاترین مقاطع بخش‌های اداری و پشتیبانی گرفته تا برنامه‌های سطح ادارات، بین هر واحد بودجه‌ای که هزینه می‌شود و هر ساعت کاری که صرف می‌شود با نتایج به دست آمده ارتباط برقرار کرد. ویژگی منحصر به فرد این شیوه این است که ارتباط هزینه و نتیجه را در تمام سطوح سازمان جاری می‌سازد. تجدید ساختار بودجه و سازماندهی آن بر اساس برنامه‌های راهبردی وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و ادارات، مرتبط ساختن فعالیت‌های روزمره به بودجه و استخراج هزینه‌های واحد و کامل این فعالیت‌ها و به تبع آن احتساب هزینه دستیابی به هر کدام از اهداف از مراحل سه‌گانه این شیوه محسوب می‌شود. در مرحله تجدید ساختار بودجه‌ای اهداف اصلی راهبردی دستگاه اجرایی، یا سازمان در چارچوب رسالت آن تعریف مجدد می‌شود، سپس برای هر کدام از اهداف اصلی اهداف عملیاتی با شاخص‌های مرتبط تعیین می‌شود.

برنامه راهبردی باید با دو نوع سند مرتبط شود. اولی بودجه عملیاتی خود وزارتخانه که شامل طرح عملیاتی سالیانه و توجیه بودجه است و دومی طرح‌های راهبردی در سطح ادارات است. این اسناد نیز به نوبه خود باید مستقیماً با بودجه‌های عملیاتی اداره مرتبط شوند. اداره نیز ممکن است واحدهای زیرمجموعه خود را که اغلب دفتر نامیده می‌شوند به تدوین طرح‌های راهبردی چندساله مخصوص خود که در جهت تحقق طرح اداره باشند ملزم می‌سازد.

بدین ترتیب، از یک طرف اهداف اصلی بر اساس شاخص‌های مشخص تعیین می‌شوند و از طرف دیگر وظایف هر کدام از ادارات زیرمجموعه سازمان، یا دستگاه اجرایی در خصوص هر کدام از اهداف فوق نیز معین می‌شود.

مرحله نهایی در این شیوه دستیابی به هزینه تمام شده هر کدام از اهداف است. این مهم نیز با تفکیک برنامه‌ها و فعالیت‌ها و تعیین شاخص هزینه‌ای برای هر کدام از فعالیت‌ها امکان‌پذیر می‌شود.

بودجه‌ریزی عملیاتی به ظاهر از سهولت برخوردار است ولی مرتبط ساختن نتایج و منابع در عمل کار ساده‌ای نیست. همان‌طوری که پولیتی (۱۹۹۹) می‌گوید سیستم‌های مدیریت مالی و مدیریت عملکردی معمولاً به صورت جداگانه و به‌عنوان سیستم‌های موازی

ایجاد می‌شوند که ممکن است با یکدیگر سازگار یا ناسازگار باشند یا از سطوح مختلفی از هماهنگی و سازگاری برخوردار بود یا اینکه بسیار دشوار، یا حتی غیرممکن باشند. بدین ترتیب، اگرچه می‌توان انتظار داشت که بودجه‌ریزی عملیاتی ماهیت بحث بر سر منابع را دگرگون سازد، ولی درک محدودیت‌های آن نیز اهمیت اساسی دارد. انتظارات غیر واقع‌بینانه و بیش از حد از بودجه‌ریزی عملیاتی می‌تواند این شیوه را به کلی با شکست مواجه کند.

در عمل و همچون سایر شیوه‌های بودجه‌ریزی، بودجه‌ریزی عملیاتی را هم نمی‌توان به‌طور کامل جایگزین فرایند بودجه‌ریزی موجود کرد، ولی این شیوه با تغییر پرسش‌هایی که در این فرایند مطرح می‌شود می‌تواند به تغییر حوزه‌های مورد تأکید بحث‌های بودجه‌ای و فعالیت‌های نظارتی کمک کند. بودجه‌ریزی در اصل تخصیص منابع است و ذاتاً مستلزم تعیین اولویت‌هاست. بنابراین، محل نزاع گزینه‌های رقیبی است که در چارچوب آن باید معین شود که چه مقدار از منابع محدود در میان تعداد زیادی از اهداف ملی ضروری تخصیص داده شوند. اطلاعات عملکرد می‌تواند برای حذف این چالش بسیار مفید باشد، ولی تنها یکی از عوامل است و نمی‌تواند جانشین انتخاب‌های سیاسی دشوار شود. بحث درباره نقش مناسب دولت و نیاز به برنامه‌ها و سیاست‌های مختلف بحث طولانی و مفصلی است که اطلاعات و شاخص‌های عملکرد نیز به تنهایی نمی‌توانند به این بحث پایان دهند. اگرچه این اطلاعات می‌توانند بحث را به سطحی آگاهانه‌تر ارتقاء دهند که در آن مبنای تصمیم‌گیری واقعیت‌ها باشند.

اجراء بودجه‌ریزی عملیاتی، به لحاظ فنی نیز با مشکلاتی همراه است که عمده آن‌ها را می‌توان در موارد ذیل خلاصه کرد:

- **سنجش عملکرد:** سنجش عملکرد، به‌ویژه در موارد فراسازمانی، یا خروجی‌های کیفی معمولاً با دشواری‌های بسیاری مواجه است.
- **پیچیدگی فرایند پاسخ‌گویی به دلیل تقسیم مسئولیت‌ها:** این مسئله اغلب به شکل وجود مسئولین متعدد، بویژه در ارتباط با نتایج سطوح مختلف و وجود سازمان‌های متعدد با مسئولیت‌های مشترکی نمود پیدا می‌کند که به مشکلات مدیریت عملکرد بین‌سازمانی منجر می‌شود.
- **ابهام در اهداف مورد انتظار:** تعارض اهداف گروه‌های هم‌سود در فرایند بودجه تعیین اهداف روشن و از پیش تعیین شده برای سازمان را تا حدودی غیرممکن می‌سازد و در

موقعی به راه‌حل‌های سیاسی برای حل این تعارضات منجر می‌شود. وجود چنین مشکلات ذاتی در بودجه‌ریزی عملیاتی مرحله اجرا را عموماً با موانع متعددی روبه‌رو می‌سازد. لذا برای اجراء دقیق وجود برخی الزامات ضروری است. اولین الزام جلب موافقت و تعهد نقش‌آفرینان اصلی است. از آنجا که این شیوه به دنبال انتخاب کارترین روش برای تولید خدمات و کالاهای عمومی است، خواسته یا ناخواسته زمینه‌های مختلف مدیریتی، اداری، قانونی و فنی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. بنابراین، جلب موافقت همه دست‌اندرکاران فرایند بودجه‌ریزی دارای اهمیت اساسی است و فقدان چنین اجماعی می‌تواند فرایند اصلاح را در سطح ابتدایی متوقف و شیوه‌های سنتی بودجه‌ریزی را مجدداً جایگزین سازد. از طرف دیگر در این فرایند باید منافع مشروع طرفین درگیر در فرایند بودجه مد نظر قرار گرفته و از حذف دستگاه‌های اصلی جداً اجتناب شود. چون بدون چنین رویکردی فرایند بودجه به محل منازعات و تعارضات سیاسی مبدل خواهد شد. همچنین، تنظیم برنامه زمانی دقیق اجرایی می‌تواند با تعیین سطح انتظارات و مشخص کردن مسئولیت‌های طرفین در روان‌تر شدن گذار به بودجه‌ریزی عملیاتی نقش اساسی ایفا کند. در این خصوص این نکته نباید فراموش شود که بخشی از زمان صرف جلب حمایت سیاست‌گذاران و متخصصان به شاخص‌های عملکرد می‌شود و عواملی همچون سرعت پذیرش تغییر توسط سازمان، سهولت سنجش فعالیت‌ها و حجم سازمان، یا دستگاه‌های مورد نظر از متغیرهای اصلی قلمداد می‌شوند.

با اجراء بودجه عملیاتی، سیستم موجود کاملاً متحول می‌شود، لذا برای ایجاد چنین تحولی به مهارت‌های فوق‌العاده‌ای در زمینه مدیریت تحول و استقرار شیوه بودجه‌ریزی عملیاتی، پی‌گیری و تداوم بخشیدن به روند اصلاحات و تطبیق‌دادن سیستم با شرایط محیط پیرامونی و رویدادهای غیرمنتظره نیاز اساسی وجود دارد. بنابراین، افزایش ظرفیت‌های لازم برای اجراء بودجه عملیاتی و پرورش قابلیت‌ها از طریق آموزش‌های لازم از الزامات اساسی است. چارچوب آموزشی باید شامل انتقال مفاهیم جدید، شناخت ویژگی‌های شیوه جدید بودجه‌ریزی، جنبه‌های فنی بودجه و بالاخره شیوه عمل به راهبردها باشد.

در چارچوب بودجه عملیاتی پیشنهاد بودجه هر سازمان در واقع هزینه اجراء برنامه راهبردی آن سازمان در سال آینده است. بنابراین، سازمان‌هایی که از قبل دارای برنامه‌ریزی راهبردی بوده و شاخص‌های عملکرد مرتبط ایجاد نموده‌اند در واقع زمینه را برای استقرار بودجه عملیاتی مهیا ساخته‌اند و برای سازمان‌هایی که هنوز برنامه‌ریزی را آغاز نکرده‌اند

انجام این کار از الزامات اساسی در فرایند بودجه‌ریزی عملیاتی تلقی می‌شود. یکی از اهداف اصلی بودجه‌ریزی عملیاتی تحویل کالا و خدمت به پایین‌ترین قیمت به مردم است. لذا وجود سیستم مناسب حسابداری که بتوان از طریق آن قیمت هر کدام از فعالیت‌ها، برنامه‌ها و راهبردها را بدست آورد ضروری است. اصولاً در چارچوب شیوه حسابداری نقدی دستیابی به چنین شاخصی امکان‌پذیر نیست. کامل‌ترین شیوه حسابداری که در عملیاتی کردن بودجه بر آن تأکید می‌شود شیوه حسابداری تعهدی است. ولی به دلیل پیچیدگی این شیوه معمولاً از حسابداری قیمت تمام‌شده استفاده می‌شود که تا حدودی پاسخ‌گوی نیازهای حسابداری بودجه‌ریزی عملیاتی است.

همان‌طوری که از تعریف بودجه‌ریزی عملیاتی برمی‌آید ارتباط نتایج با هزینه‌ها از طریق شاخص‌های عملکرد امکان‌پذیر است، لذا تعریف و تبیین شاخص‌های عملکرد در سطوح مختلف سیاست‌گذاری و اجرایی از اهم الزامات بودجه‌ریزی عملیاتی تلقی می‌شود. شاخص‌هایی که در بودجه‌ریزی عملیاتی در مورد نتایج، ورودی‌ها، خروجی‌ها، اثربخشی و اثربخشی هزینه‌ای تعریف می‌شوند باید به‌گونه‌ای باشند که تاثیرات واقعی سازمان را متبلور سازند و از گرایش به مدیریت خرد پرهیز کنند. همچنین، مقرون به صرفه و پاسخ‌گوی نیازهای اطلاعاتی قانون‌گذاران، مجریان و شهروندان باشند.

اگرچه بدون تعریف شاخص‌های معتبر و مورد اجماع، استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در عمل سالبه به انتفاع موضوع است، باین‌حال، نباید فراموش کرد که شاخص‌های عملکرد تنها یکی از جنبه‌های اطلاعاتی هستند که برای ارزیابی، تخصیص و به‌طور کلی تصمیم‌گیری بودجه‌ای مورد استفاده قرار می‌گیرند. لذا استفاده نامناسب از این شاخص‌ها می‌تواند به پیامدهای ناخواسته زیر منجر شود:

- توجه تصمیم‌گیران را صرفاً بر آنچه که قابل سنجش هستند متمرکز کند.
- صرفاً جنبه‌های عینی برنامه‌ها و عملکرد سازمان مورد توجه قرار بگیرد.
- منجر به دست‌کاری داده‌ها شوند.

و بالاخره اینکه اجراء بودجه‌ریزی عملیاتی مستلزم واگذاری برخی اختیارات مدیریتی است. لذا باید قبل از اقدام به واگذاری مسئولیت‌ها به مدیران و دستگاه‌های اجرایی در تخصیص منابع باید اطمینان حاصل کرد که دستگاه‌های اجرایی دارای یک چارچوب مؤثر و کارآمد مدیریت مالی هستند. البته واگذاری چنین اختیاراتی توسط دستگاه مرکزی بودجه‌ریزی همواره با یک تناقض همراه است، چرا که دستگاه‌ها (که در چارچوب

بودجه‌ریزی عملیاتی صاحب اختیار شده‌اند) هرچه در تخصیص بهینه منابع موفق‌تر عمل کنند به همان اندازه موجب تضعیف کنترل بودجه توسط دستگاه مرکزی بودجه‌ریزی خواهد شد.

نکته حائز اهمیت دیگر در خصوص زمینه‌های بودجه‌ریزی عملیاتی این است که هر کشوری پیش از هرگونه اقدامی در جهت حرکت به سوی یک بودجه عملیاتی به‌عنوان بودجه‌ای انعطاف‌پذیر و غیرمتمرکز، باید به سطح مشخصی از کنترل بودجه و ثبات اقتصاد کلان دست یافته باشد. همگان بر این نکته واقف‌اند که هر سه شرط یک نظام بودجه‌ای مطلوب (انعطاف‌پذیری، کنترل و تأکید بر عملکرد بهتر) به یک اندازه مهم هستند. در واقع، باید هر سه این اهداف را هم‌زمان دنبال کرد تا بودجه عملیاتی مستقر شود. به‌ویژه اینکه افزایش انعطاف‌پذیری و آزادی عمل مدیران بدون اعمال فشار و تأکید بر کارایی و بهبود عملکرد، نه تنها نتیجه دلخواه را به‌دست نمی‌دهد بلکه موجب استفاده نادرست از منابع بودجه‌ای و حیف و میل اموال عمومی نیز خواهد شد. بنابراین، نظام بودجه‌ای باید هر سه هدف کنترل، تثبیت و بهبود عملکرد را به‌طور هماهنگ دنبال کند.

بدین ترتیب، می‌توان گفت که بودجه‌ریزی عملیاتی یک بسته سیاستی هماهنگ و منسجمی است که پس از تشخیص ضرورت و اجماع کافی در مورد آن، باید به بخشی از استراتژی مالی دولت تبدیل گردد و یک عنصر محوری در سیاست‌های دولت باشد. همچنین، این اصلاحات باید مورد حمایت تمامی وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی و نظارتی (و نه فقط سازمان‌های بودجه‌ای) قرار گیرد و باید به جزئی از استراتژی مدیریتی کلیه نهادهای دست‌اندرکار بودجه مبدل شود.

استراتژی اجراء بودجه‌ریزی عملیاتی همانند سایر راهبردهای دوره اصلاح لاجرم باید شامل موارد ذیل باشد:

- تشخیص ضرورت و لزوم ایجاد تغییر و مشارکت کارکنان در فرایند تغییر.
- تشکیل یک ائتلاف نیرومند برای پشتیبانی از تغییرات.
- مدیریت معتقد به تغییر که بتواند چشم‌انداز و تصویر مطلوبی از سازمان پس از تغییر را ترسیم کرده و آن را به دیگران منتقل کند.
- توانمندسازی نیروها و اعطاء اختیارات، قدرت و منابع لازم برای تغییر به عوامل اجرایی.
- برنامه‌ریزی برای دستیابی به یک موفقیت زود هنگام در فرایند تغییر به منظور ایجاد انگیزه لازم نسبت به تغییر و پیش‌بینی سیستم مناسب پاداش و تنبیه.

• استفاده از فضای مثبت روانی ناشی از موفقیت‌های اولیه، برای پیگیری و تداوم حرکت اصلاحی.

• نهادینه کردن تغییرات، به طوری که وضعیت و شرایط جدید به جزئی از فرهنگ سازمان تبدیل شود.

البته اجراء این راهبرد مستلزم فراهم کردن نیروی انسانی لازم برای اجراء است که این خود مرحله دشواری است، زیرا هرگونه تحولی مبتنی بر عنصر انسانی است و معمولاً به این نکته توجه کافی نمی‌شود. این همان مشکلی است که در اغلب کشورهای در حال توسعه در شناسایی کارگزاران تغییر، ایجاد انگیزه در آن‌ها برای برعهده‌گرفتن مسئولیت و برداشتن موانع از سر راه آنان در فرایند تغییر، عینیت می‌یابد.

دلایل و فرایند شکل‌گیری بودجه‌ریزی عملیاتی در کشورهای مختلف، متفاوت بوده است. در برخی از این کشورها نارضایتی بیش از حد از کارایی پایین شیوه بودجه‌ریزی سنتی و گسترش دولت و در برخی دیگر، توجه بیش از حد به منابع و عدم وجود ارتباط بین منابع مصرف شده و نتایج به‌دست آمده و در برخی نیز گسترش بدهی‌های دولت و کاهش ثبات اقتصادی علت شکل‌گیری بودجه‌ریزی عملیاتی بوده است.

به‌عنوان مثال، بودجه‌ریزی عملیاتی در امریکا به دلیل کارایی پایین نظام مالی دولت از دهه ۱۹۴۰ میلادی آغاز شد و در خلال دهه ۱۹۵۰ سرلوحه تعدادی از دولت‌های ایالتی و محلی امریکا قرار گرفت. ولی پس از یک دهه بودجه‌ریزی عملیاتی بدون اثرگذاری خاص عملاً به فراموشی سپرده شد. دفتر حسابداری کل^۱ و دفتر بودجه کنگره^۲ برخی از دلایل این شکست را این‌گونه اعلام کرده‌اند که «مدیران دولتی در گنجاندن شاخص‌های عملکرد در فرایند تخصیص بودجه بی‌اعتنا بودند و بسیاری از رؤسای سازمان‌های دولتی نسبت به مفید بودن این شاخص‌ها تردید داشتند. همچنین مدیران اجرایی به استفاده از این شاخص‌ها هم به دلیل نظارت‌پذیر شدن نحوه عملکرد آن و هم به دلیل دشواری کمی کردن نتایج فعالیت‌ها علاقه‌مندی از خود نشان نمی‌دادند».

البته در دهه ۹۰ میلادی مجدداً در امریکا تلاش جدیدی برای استقرار بودجه‌ریزی

1. GAO
2. CBO

عملیاتی آغاز شد. شکل جدید بودجه‌ریزی عملیاتی که توسط میکسل^۱ و کاتران (۱۹۹۳)^۲ و لینچ (۱۹۹۶)^۳ مورد تأکید قرار گرفت بودجه‌ریزی کارآفرین نام نهاده شد و با تصویب قانون عملکرد دولت و نتایج^۴ در قالب تلاش نظام‌مند شکل تازه‌ای به خود گرفت. در مقدمه قانون مزبور دلیل ارائه آن به این شرح آمده است که:

۱. وجود ائتلاف منابع و عدم کارایی در برنامه‌های فدرال، اطمینان مردم امریکا به دولت را زایل ساخته و توانایی دولت فدرال را در تأمین نیازهای اساسی مردم کاهش می‌دهد؛
 ۲. مدیران فدرال در تلاش برای بهبود کارایی و اثربخشی برنامه‌ها شدیداً ناتوان هستند، زیرا اهداف برنامه‌ها به قدر کافی تبیین و تشریح نشده و اطلاعات موجود دربارهٔ عملکرد برنامه‌ها ناکافی است؛
 ۳. عدم توجه کافی به عملکرد برنامه‌ها و نتایج حاصله موجب ضعف و عدم تکامل فرایندهای سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری دربارهٔ مخارج و نظارت بر برنامه‌ها توسط کنگره شده؛

همچنین هدف این قانون این‌گونه بیان شده است:

۱. بهبود و افزایش اطمینان مردم امریکا به قابلیت‌ها و ظرفیت‌های دولت فدرال، از طریق پاسخ‌گو نمودن سازمان‌های فدرال در قبال تحقق اهداف برنامه.
 ۲. آغاز اصلاحات در عملکرد برنامه‌ها با اجراء چند پروژه آزمایشی در مورد اصلاح نحوه هدف‌گذاری برنامه‌ها، سنجش عملکرد برنامه در مقایسه با اهداف تعیین شده، و ارائه گزارش پیشرفت برنامه‌ها به مردم.
 ۳. افزایش اثربخشی برنامه‌ها و پاسخ‌گویی در برابر مردم از طریق ترویج و اشاعهٔ تمرکز دوباره بر نتایج، کیفیت خدمات، و رضایت مشتری؛
 ۴. کمک به مدیران فدرال در بهبود ارائه خدمات، از طریق ملزم ساختن آن‌ها به برنامه‌ریزی برای دستیابی به اهداف برنامه و در اختیار گذاردن اطلاعات کافی در مورد نتایج مورد انتظار برنامه و کیفیت [مورد انتظار] خدمات، برای این مدیران.
 ۵. بهبود فرایند تصمیم‌گیری در کنگره از طریق ارائه اطلاعات عینی‌تر در مورد

1. Mikesell
 2. Cothran
 3. Lynch
 4. (GPRA)

دستیابی به اهداف قانونی، اثر بخشی و کارایی نسبی برنامه‌ها و مخارج دولت فدرال؛ و ۶. بهبود مدیریت داخلی دولت فدرال.

این قانون همچنین چارچوب مشخصی را در خصوص بازبینی برنامه‌های راهبردی، تعیین و تعریف شاخص‌های عملکرد، نحوه گزارش عملکرد دولت، تفویض اختیارات کافی به مدیران و ارتقاء پاسخ‌گویی آن‌ها، نحوه انتخاب سازمان‌های آزمایشی، آموزش و بالاخره نحوه نظارت کنگره مشخص کرده‌است. بدین ترتیب، جهت استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در امریکا زمینه‌های قانونی، مدیریتی و فنی به‌طور هم‌زمان مدنظر قرار گرفت.

در سوئد شروع بودجه‌ریزی عملیاتی بر اساس مجموعه‌ی سیاستی تحت عنوان کتاب سفید^۱ بود. این کتاب ابتدا در اختیار کلیه سازمان‌های اجرایی قرار گرفت تا پیشنهادات و نظرات خود را در مورد مجموعه‌ی سیاستی پیشنهادی اعلام کنند. به دلیل اینکه بیشتر زمینه‌های مدیریتی و سیاسی برای اجراء بودجه عملیاتی در این کشور مهیا بود، تمرکز اصلی بر روی ابعاد فنی بودجه‌ریزی عملیاتی قرار گرفت. در این حوزه نیز تعیین ساختار فعالیت‌ها در سه سطح حوزه‌های سیاست‌گذاری، برنامه و حوزه فعالیت‌ها، تبیین اهداف بر اساس پنج معیار دقیق بودن، سنجش‌پذیری، قابل قبول بودن، مرتبط بودن و قابلیت زمان‌بندی از جمله سیاست‌های به کار گرفته شده بود. همچنین گسترش شاخص‌های عملکرد جهت شناسایی دقیق ارتباط نتایج و هزینه‌ها از جمله الزامات مورد تأکید در این زمینه بود.

کشور اردن نیز با توجه به گسترش بدهی‌های دولت، بیکاری، کیفیت پایین خدمات عمومی از اواخر دهه ۸۰ میلادی شفافیت نظام اداری را سرلوحه کار خود قرار داد. مقامات بلندپایه مالی در اردن بودجه‌ریزی عملیاتی را محور اصلی این شفافیت اداری قلمداد می‌کردند، چرا که معتقد بودند این شیوه بودجه‌ریزی اثربخشی، کارایی و ارتقاء کیفیت فعالیت‌ها و خدمات عمومی را فراهم خواهد کرد. بر این اساس، در ۱۹۹۹ برای استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی از سازمان کمک‌های فنی آلمان^۲ درخواست کمک کرد.

مقامات مالی اردن و گروه کارشناسان، امیدوار بودند بودجه‌ریزی عملیاتی بتواند در چارچوب گسترده تر برای ایجاد عقلانیت در سازمان‌های دولتی، بهبود نظام اداری، و

1. White book
2. GTZ

دگرگونی تدریجی فرهنگ سازمان‌ها و مدیریت دولتی موثر واقع شود. البته این امر نیازمند تغییراتی دقیق در ورودی‌های متعدد نظام‌های مالی و برنامه اصلاحات روشنی بود که چنین فعالیت‌هایی را هماهنگ کند و در عین حال، برای تعدیل و تغییرات پیش و پس از بودجه از انعطاف‌پذیری کافی هم برخوردار باشد. ولی با وجود دقت نظر و اصلاحات بسیار دقیق، اصلاحات دولت تا حد زیادی حالت آزمایشی داشت. یکی از چالش‌های اصلی در این زمینه، درک و مدیریت ارتباطات مختلف میان مدیریت مالی و سایر جنبه‌های مدیریت، به‌ویژه جنبه‌هایی از خدمات کشوری بود. به همین دلیل بود که حرفه‌ای‌سازی خدمات کشوری یکی از اولویت‌های برنامه گسترده‌تر اصلاحات قرار گرفت. برای موفقیت برنامه پیشنهادی جهت اصلاحات بودجه‌ای، بخش خدمات کشوری باید نظام شایسته‌سالاری را در مشاغل دولتی احیاء می‌کرد، به بهبود مهارت‌ها و دانش فنی همت می‌گماشت، و در سازمان‌های دولتی استانداردهای اخلاقی متعالی‌تری را ایجاد و تقویت می‌نمود. همچنین، از همان ابتدا، گروه متخصصین بر ارتباط میان سطوح سیاسی و اداری اصرار می‌ورزیدند، چرا که معتقد بودند، رهبران سیاسی اغلب بدون درک ضرورت تغییر رفتار خویش و ادامه بازی بر اساس قواعد جدید، به اصلاحات عجولانه دست می‌یازند. بنابراین، در چنین فضایی، ممکن بود مدیران گرفتار دیدگاه مکانیکی فرایند اصلاحات شوند و مواردی از قبیل برنامه‌ریزی راهبردی، ایجاد شاخص‌ها، سنجش خروجی‌ها، و گزارش الزامات به‌راحتی خود به هدف تبدیل شوند. در صورتی که هدف اصلی این فرایند، ایجاد شاخص‌ها و یا تنظیم فرایندها نیست بلکه بهبود نتایج است.

در ایران نیز به دلیل وجود مشکلات گسترده در نظام بودجه‌ریزی، استقرار بودجه‌ریزی از سال‌ها پیش مورد توجه دست‌اندرکاران بوده است، به طوری که صرف‌نظر از تلاش‌هایی که در درون قوه مجریه برای تدوین چنین بودجه‌ای شکل می‌گرفت، با تصویب بند «ر» تبصره ۱ قانون بودجه ۱۳۸۲ توسط مجلس پیگیری آن شکل جدی‌تر به خود گرفت. در این بند آمده 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، شرکت‌ها و سازمان‌هایی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است اقدام کرده و توزیع اعتبارات مربوط به هزینه‌ها را بر اساس نیاز دستگاه‌ها و فعالیت‌هایی که صورت می‌گیرد انجام دهد. بدون ارائه هیچ نوع گزارشی این بند عیناً در قانون بودجه ۱۳۸۴ نیز تکرار شد. به‌دنبال این تلاش‌ها در

مواد ۱۳۸، ۱۴۱ و ۱۴۴ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی احصاء فعالیت‌ها و خدمات دستگاه‌های اجرایی، تعیین قیمت تمام‌شده، اصلاح ساختار مدیریت نیروی انسانی و تهیه لوایح لازم جهت اصلاح قوانین و مقررات مالی و اداری و استخدامی و بودجه‌ریزی از جمله موارد پیش‌بینی شده در راستای عملیاتی‌کردن بودجه بودند. پس از آن در بخشنامه‌های بودجه ۱۳۸۵، ۱۳۸۶ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با طراحی فرم‌هایی که حاوی برخی شاخص‌ها و هزینه هر واحد بود درصدد اجرایی کردن سیاست‌های برنامه چهارم توسعه درخصوص عملیاتی‌کردن بودجه‌های سنواتی شد.

در یک ارزیابی کلی، می‌توان گفت، به‌رغم تلاش‌های فوق، عملیاتی‌کردن بودجه در نظام مالی کشور نمود عینی پیدا نکرده است، برخی از دلایل آن به شرح ذیل قابل بحث است:

- از مفاد مندرج در قانون برنامه چهارم توسعه چنین برمی‌آید که تصمیم‌گیران بودجه‌ریزی عملیاتی را بیشتر مترادف با قیمت تمام‌شده تلقی می‌کنند، لذا عمده تلاش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و دستگاه‌های اجرایی معطوف استقرار چنین سیستمی است.

- ارتباط بین برنامه‌های راهبردی دستگاه‌ها و سازمان‌ها با بودجه‌ریزی عملیاتی نادیده انگاشته می‌شود، لذا هیچ‌گونه دستور کاری برای بازبینی برنامه‌های راهبردی، تطبیق آن با شرایط روز و نیاز شهروندان مدنظر قرار نمی‌گیرد.

- مفهوم ارائه کالا و خدمات به پایین‌ترین قیمت با کیفیت متناسب در ذات بودجه‌ریزی عملیاتی نهفته است. از طرف دیگر، دولت در مفهوم کلی خود ذاتاً ناکارآمد است. لذا بهترین راه برای تولید کالا و خدمات مطلوب پالایش ذات دولت از کل آن نوع کالاها و خدماتی است که بخش خصوصی مایل و قادر به تولید آن‌ها هست. لذا استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در نظام مالی ایران (که درصد بالای آن سهم بخش عمومی است) در فرایند اجرا می‌تواند اساساً با تناقض ذاتی روبه‌رو شود.

- تجربه دیگر کشورها نشان می‌دهد که استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی از بعد هماهنگی بین سازمانی در خصوص فراهم کردن زمینه‌های قانونی و مدیریتی و اداری و فنی مستلزم وجود یک متولی قدرتمند در مرحله اجراست. در ایران بنا به ملاحظاتی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به‌عنوان متولی شناخته شده فاقد این اقتدار است.

- به لحاظ فنی بودجه‌ریزی عملیاتی اساساً یک شیوه نوین و پیشرفته در فرایند نظام مالی تلقی می‌شود و پیش‌بینی پذیری منابع بودجه‌ای و قابل برنامه‌ریزی شدن مصارف

بودجه از گام‌های اولیه فنی آن تلقی می‌شود. در کشور ما که بسته به میزان افزایش یا کاهش درآمدهای نفتی سقف بودجه چندین بار در سال تغییر پیدا می‌کند این نوع پیش‌بینی‌ها امکان‌پذیر نیست، ضمن اینکه مبنای این پیش‌بینی‌ها نیز پیشاپیش مورد تردید جدی است.

این کتاب به دنبال ارائه چارچوب مشخص برای عملیاتی کردن بودجه است و مطالب آن در ۷ فصل گردآوری شده است. در فصل اول بودجه و بودجه‌ریزی در بخش عمومی، اهداف چندگانه بودجه، تعارض‌های موجود بین اهداف بودجه و مسئولیت‌ها در فرایند بودجه و بودجه‌ریزی به بحث گذاشته شده است. محور فصل دوم انواع شیوه‌های بودجه‌ریزی، اهداف، مزیت‌ها و معایب این شیوه‌ها در مقایسه با همدیگر است. فصل سوم به مبانی، مفاهیم و مراحل بودجه‌ریزی عملیاتی می‌پردازد و با ترسیم الزامات بودجه‌ریزی، مشکلات این شیوه را به بحث می‌گذارد. تعریف و تبیین شاخص‌های عملکرد به‌عنوان یکی از الزامات انواع شاخص‌های عملکرد، سلسله مراتب شاخص‌ها، نحوه ایجاد سیستم اطلاعات شاخص‌های عملکرد و بالاخره معایب اتکاء به شاخص‌های عملکرد محور اصلی مباحث فصل چهارم است. فصل پنجم یک الگو از الگوهای رایج بودجه‌ریزی عملیاتی را در سازمان به بحث می‌گذارد تا بین مفاهیم ارائه شده در بخش‌های اول و کاربردهای آن در سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی در عالم واقع ارتباط نظام‌مند برقرار کند. گذار به بودجه‌ریزی عملیاتی با توجه به گستردگی آن نیازمند وجود یک استراتژی است که فصل ششم با ارائه این استراتژی چارچوب آن را در سه محور عناصر تشکیل‌دهنده استراتژی، استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی، کارگزاران تغییر و روش‌ها و ابزارهای مدیریت فرایند استقرار را به بحث می‌گذارد. بالاخره در فصل هفتم، به‌عنوان فصل پایانی تجربه برخی کشورها از جمله امریکا، سوئد و اردن هر کدام از زاویه‌ای خاص مورد توجه قرار می‌گیرد.

در تدوین این کتاب حداقل دو مشکل عمده وجود داشت: اول اینکه در این خصوص هیچ‌گونه منابع قابل استناد داخلی وجود ندارد، در نتیجه، امکان استفاده از اصطلاحات و مفاهیم آشنا به راحتی امکان‌پذیر نبود.

دوم اینکه، حتی در ادبیات خارجی (قابل دسترس) نیز کتاب یا مقاله منسجمی که همه فرایندها، ویژگی‌ها و الزامات بودجه‌ریزی عملیاتی را مشخص کرده باشد به چشم نمی‌خورد. بر این اساس، می‌توان این اثر را تلاشی در جهت تعدیل مشکل مزبور و گامی به قصد پرکردن خلاء منابع فارسی در حوزه بودجه‌ریزی عملیاتی، به‌ویژه برای محققان و

علاقمندان به این حوزه، تلقی کرد. بدون شک، امروزه که ضرورت اصلاح نظام بودجه‌ریزی و به‌ویژه گذار به بودجه‌ریزی عملیاتی مورد تأکید و اجماع کلیه تصمیم‌سازان و سیاست‌گذاران کشور است، انتشار کتابی در این زمینه بسیار مفید خواهد بود. طرح کلی کتاب با تکیه بر تجارب سایر کشورها (با نظام‌های متفاوت مالی) و صندوق بین‌المللی پول صورت گرفته است. مباحث آن نیز در مسیر مطالعه در دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس و تدریس آن در برخی سازمان‌های دولتی از جمله سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و نیز برخی شرکت‌های دولتی بسط یافته است. لذا بر خود لازم می‌دانم از جناب آقای دکتر بهروز هادی زنوز و جناب آقای دکتر علی‌اکبر شبیری‌نژاد که در تنظیم چارچوب این کتاب راهنمایی‌های مفید و دقیقی ارائه کردند کمال قدردانی و سپاسگذاری را داشته باشم.

از آقایان دکتر محمد خضری و محمد زنگنه که در مراحل تنظیم کتاب تمامی فصول کتاب را به‌دقت مورد مطالعه قرار داده و با ارائه پیشنهادهای مفید موجب پربار شدن مباحث کتاب شده‌اند نیز سپاسگذاری می‌کنم. همچنین از آقای بیژن رحیمی دانش و سرکار خانم ناهید حکیم شوشتری که داوری علمی این کتاب را برعهده داشته‌اند کمال تشکر را دارم. از همکاری صمیمانه آقایان افشین خاکباز و یوسف جمسی و سرکار خانم لیلا بندری که در ترجمه مطالب مرتبط با این کتاب ما را یاری کردند نیز سپاسگذارم. همچنین از جناب آقای مسعود صوفی مدیر محترم نشریه مجلس و پژوهش و خانم نسیم ثانوی به خاطر زحماتی که برای صفحه‌آرایی این کتاب متحمل شدند کمال قدردانی را دارم. تردیدی نیست که بدون حمایت مسئولین محترم مرکز به‌ویژه آقای دکتر لطف‌الله فروزنده، قائم مقام محترم مرکز، آقای دکتر بهزاد پورسید؛ معاون محترم پژوهشی و آقای دکتر محمد قاسمی، مدیر محترم دفتر مطالعات برنامه و بودجه امکان تکمیل این کتاب فراهم نمی‌شد.

در پایان از سرکار خانم هنگامه کمالی که زحمات زیادی در خصوص تایپ و اصلاح مکرر این کتاب متحمل شده‌اند قدردانی می‌نمایم.

به‌رغم تلاش صورت گرفته مطالب این کتاب از منظرهای مختلف قابل نقد و بررسی است و امید است که خوانندگان محترم و به‌ویژه نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی و همکاران مرکز پژوهش‌ها با ارائه نقدهای خود ما را در ارتقاء محتوای این کتاب در چاپ‌های آتی یاری کنند.

فصل اول

بودجه و بودجه ریزی عمومی

مقدمه

بودجه‌ریزی^۱ عمومی در مفهوم کلی و ابتدایی آن عبارت است از تعیین منابع و مصارف یک کشور در یک دوره مالی معین (به‌عنوان مثال، یک ساله). ولی بودجه چارچوبی فراتر از گردآوری اطلاعات در خصوص منابع و مصارف است. در واقع، بودجه‌ریزی «انتخاب‌هایی بین گزینه‌های ممکن سیاستی است که با استفاده از اصول و قواعد معین به‌عمل می‌آید» (شبییری‌نژاد، ۱۳۸۲). بودجه، طی مراحل تکامل خود به محل نزاع بین قانون‌گذاران به‌عنوان تصویب‌کنندگان منابع براساس قواعد خاص، و مجریان به‌عنوان هزینه‌کنندگان آن در قالب مقررات حاکم بدل شده است. در چنین چارچوبی بودجه به‌عنوان یکی از مؤثرترین و کارآمدترین ابزارهای دولت‌ها برای ایفای وظایف و اجراء سیاست‌های موردنظرشان قلمداد می‌شود. تعریف متأخر از بودجه به معنی آن است که اگرچه بودجه در واقع تصویر مالی سیاست‌های یک دولت نیز تلقی می‌شود، ولی آنچه ماهیت بودجه و بودجه‌ریزی عمومی را تشکیل می‌دهد آمار و ارقام مالی صرف نیست، بلکه ابزار حکمرانی^۲ حکومت‌ها است. در اهمیت بودجه همین بس که بحث و مجادلاتی که در طول تاریخ صورت گرفته و به خلق نظام‌های پیچیده تفکیک، کنترل و موازنه قوا انجامیده، خارج از سیستم کسب درآمد و هزینه کردن آن در قالب یک بودجه جامع نبوده است. در چارچوب چنین تفکیکی قوانین اساسی اکثر کشورها اختیار پیشنهاد اجراء بودجه را به قوه مجریه سپرده، ولی اختیار تصویب و تخصیص منابع به مطالبات مشروع شهروندان را به قوه مقننه محول کرده است. تصویب بودجه در واقع به مثابه تصویب قانونی است که به دولت اجازه می‌دهد منابع مالی عمومی قابل کسب را (تا سقف معینی که قوه مقننه تعیین می‌کند) برای مجموعه مشخصی از فعالیت‌ها تخصیص دهد. از سوی دیگر، تخصیص این منابع در قالب دستورالعمل‌های

1. Budgeting
2. Governance

خاصی است که بیشتر در چارچوب نظام اداری شکل گرفته است و اجازه هر تخصیصی بدون توجه به این نظام معنای چندانی نخواهد داشت. بدین ترتیب، بودجه‌ریزی عمومی یک فرایند مکانیکی صرف نیست که تنها در حوزه تخصص تکنیسین‌ها بگنجد، بلکه بخش تفکیک‌ناپذیری از فعالیت‌های حاکمیتی است که سیاست‌مداران در آن نقش اساسی ایفا می‌کنند. اگر بودجه‌ریزی عمومی را بخشی از فرایند مدیریت جامعه قلمداد کنیم، وظیفهٔ تدوین بودجه به اولویت کاری هر نظام اداری تبدیل می‌شود و فرایند بودجه‌ریزی به کانون مطالبات رقیب دربارهٔ موضوعاتی همچون، عدالت چگونه باید برقرار شود؟ چه کسی باید حکومت کند؟ نقش متخصصین و شهروندان کدام است؟ و به‌طور کلی، آیندهٔ یک نظام حکومتی چگونه باید باشد؟ بدل می‌شود. در اینجا فرض ضمنی این است که دست‌اندرکاران بودجه در شکل دهی به مطالبات عمومی مشارکت فعالانه‌ای دارند و خواه ناخواه، کسانی که مسئولیت‌های مالی و بودجه‌ای را برعهده دارند تنها به اجراء وظایف اداری خود نمی‌پردازند، بلکه منافع عمومی را نیز شکل خواهند داد.

در این معنا بودجه‌ریزی عمومی به معنای فنون، دانش و محاسبات پیچیده و محرمانه نیست، بلکه بهترین شیوه برای ایجاد تعادل میان مطالبات مشروع شهروندان و تنظیم نحوه تخصیص منابع به این مطالبات و فرایندهای تصمیم‌گیری‌های مرتبط است که در چارچوب آن مناسب‌ترین گزینه برای نیل به منافع عمومی انتخاب می‌شود. بررسی حداقل سه عنصر بنیادین برای درک کارایی این تخصیص‌ها و فرایند تصمیم‌گیری‌ها ضروری است. این سه عنصر عبارتند از:

- اهداف مختلف و رقیبی که بودجه در صدد تحقق آن‌هاست؛
- پیامدهای چرخهٔ بودجه برای طرف‌های درگیر در فرایند بودجه؛
- دیدگاه‌های متعارض نقش‌آفرینان بودجه.

بدین ترتیب، پرسش اصلی که در اینجا مطرح می‌شود این است که بهترین راه برای مدیریت تخصیص منابع کمیاب، با توجه به گزینه‌های مختلفی که باید در مدتی کوتاه درباره آن‌ها تصمیم‌گیری شود کدام است. فرایند بودجه‌ریزی عمومی اساساً به دنبال ارائه پاسخی درخور به این پرسش است.

۱. مفهوم و اهداف چندگانهٔ بودجه‌ریزی عمومی

در هر کشوری تهیه و تدوین، تصویب و اجراء بودجه عمومی بیانگر چالشی در اولویت، یا

ترکیب مناسب میان چهار هدف اصلی زیر است (Schick, 1980):

- اهداف سیاسی،
- اهداف پاسخ‌گویی مالی،
- اهداف مدیریتی،
- اهداف اقتصادی.

این اهداف بیانگر اختلاف نظر درباره استفاده از بودجه برای تحقق اهداف کوتاه مدت در برابر اهداف بلند مدت است. سیاست‌مداران بیش از متخصصین و مدیران به پیامدهای کوتاه مدت بودجه عمومی توجه دارند، و در مقابل، متخصصین و مدیران در اکثر موارد بودجه را از دیدگاهی بلند مدت می‌نگرند.

ظهور سیستم یکپارچه بودجه‌ریزی، در شکل کنونی آن، نمایانگر پیچیدگی روز افزون حکومت‌ها و خدماتی است که این حکومت‌ها ارائه می‌دهند. از بعد تاریخی برای برخی تصمیم‌گیران بودجه‌ای، بودجه‌ریزی عمومی ابزاری برای کاهش حجم و کنترل دولت بود (Morgan, 2002). که درعین حال، می‌توانست به افشاء فساد اداری و ریخت‌وپاش‌ها و اسراف‌های بی‌مورد دولت، کمک کند. ولی برخی دیگر تجمیع نهادها و سازمان‌های از هم گسسته حکومت‌ها در چارچوب بودجه و قوه مقننه قدرتمند را هدف اصلی افزایش کارایی حکومت می‌دانستند.

به هر حال، در جریان تکامل نظام‌های بودجه‌ای، فرایند بودجه‌ریزی به‌عنوان ابزاری برای جلوگیری از فساد و افزایش کارایی حکومت‌ها تبدیل شده است. امروزه بودجه‌ریزی عمومی به‌عنوان ابزار اصلی برای افزایش کارایی، و درعین حال مهار حکومت‌ها قلمداد می‌شود.

۱-۱. اهداف سیاسی بودجه‌ریزی عمومی

بودجه، طی فرایندی، امکان مقایسه ادواری هم‌خوانی هزینه‌ها با ترجیحات جامعه را فراهم می‌آورد. این فرایند با تهیه درخواست‌های بودجه‌ای در سطح برنامه، سازمان یا اداره، (قوه مجریه) برای سال مالی آینده آغاز می‌شود. سپس قوه مقننه پیشنهادات مقام ارشد

اجرائی را بررسی و تصویب می‌کند^۱، و بدین ترتیب، مجوزهای تخصیص یک‌ساله منابع برای هر سازمان، یا برنامه را اعطا می‌نماید. آنگاه مدیران به تدوین برنامه‌های اجرایی بودجه می‌پردازند. ارائه گزارش‌های مرحله‌ای عملکرد بودجه، توسط قوه مجریه در خصوص هماهنگی هزینه‌ها با درآمدها در راستای اهداف ملی بودجه، از وظایف قوه مجریه است. چنین فرایندی بر این فرض استوار است که گزینه‌هایی که در گذشته از حمایت جامعه برخوردار بوده‌اند احتمالاً در آینده نیز کم و بیش از چنین حمایتی برخوردار خواهند بود و این فرض مرکز ثقل انواع شیوه‌های بودجه‌ریزی است.

ولی فرایند بودجه‌ریزی، سکوی سیاسی مهمی برای تغییر گزینه‌ها و تخصیص منابع برای حمایت از این گزینه‌ها نیز هست (Willoughby, 2005). بودجه پیشنهادی مقامات اجرایی ارشد فرصتی برای منظم ساختن و اولویت‌بندی کارکردها و نیازهای حوزه‌های مورد نظرشان است، و بودجه در شکل نهایی خود نشان‌دهنده سیاست‌های یکپارچه برای ارائه خدمات حکومتی محسوب می‌شود.

فرصت استفاده از بودجه برای ایجاد دگرگونی‌های بنیادین و مهم، برای مقامات سیاسی و گروه‌های هم‌سودی که به دنبال کسب منابع مالی ضروری برای حمایت از برنامه‌های مطلوب خود هستند، اهمیت ویژه‌ای دارد. دیدگاه‌ها و نیازهای مقامات سیاسی و گروه‌های هم‌سود ممکن است در بسیاری از موارد با ارزش‌ها و خواست‌های نظام اداری تعارض داشته باشد. این تعارض‌ها باید از سوی تصمیم‌گیران تجزیه و تحلیل و تصمیمات لازم اتخاذ شود. در واقع، درک این نیازهای متعارض، به‌عنوان کلید درک فرایند بودجه قلمداد می‌شود.

در یک نظام مردم‌سالار، مقامات سیاسی در مقایسه با مقامات اجرایی، با مجموعه متفاوتی از ارزیابی‌های عملکرد روبه‌رو هستند. مقامات سیاسی و منتخب باید به نیازهای موکلان خود پاسخ گویند و توانایی رهبری، یا توانایی کنترل و استفاده از منابع عمومی برای حل مشکلات حوزه انتخابی خود را نشان دهند؛ چرا که مشروعیت و تداوم حضورشان در قدرت به این نوع توانایی‌ها بستگی دارد. در مقابل، مدیران نظام اداری اغلب به ارزش‌های

۱. تصویب بودجه در کشورهای مختلف کم و بیش متنوع است. در برخی کشورها بودجه به‌صورت یک‌ساله و در برخی دیگر به‌صورت دو ساله تصویب می‌شود، و به‌طور کلی، رابطه دولت و پارلمان در فرایند بودجه از شیوه‌های گوناگون تبعیت می‌کند.

سازمانی و حرفه‌ای تکیه می‌کند. مثلاً مدیران (به‌عنوان تأمین‌کنندگان مستقیم خدمات موردنیاز جامعه) و کارشناسان بودجه سازمان‌ها، پیش از هر چیز به کسب منابع ضروری برای استمرار ارائه خدمات به مشتریان خود پایبند هستند نه تحقق وعده‌هایی که مقامات سیاسی به رای‌دهندگان داده‌اند. اگرچه، تلفیق چنین اهدافی تا حدودی دشوار می‌نماید، فرایند بودجه‌ریزی به‌نسبت فرصت‌هایی را برای ایجاد پل ارتباطی میان این دو دیدگاه رقیب و سازگار نمودن آن‌ها فراهم می‌کند.

مقام اجرایی ارشد در هر حکومتی با چالش‌های ویژه‌ای روبه‌روست، خواه این مقام مستقیماً توسط مردم برگزیده شود و خواه توسط قوه مقننه انتخاب شده باشد. وعده‌های انتخاباتی باید به‌سرعت به سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی بدل شوند، و آرمان‌ها و تبلیغات انتخاباتی باید به قوانین و دستورالعمل‌هایی تبدیل شوند که نظام اداری را به‌سوی آرمان‌های مقامات منتخب جدید هدایت کنند. بودجه عمومی یکی از سهل‌الوصول‌ترین ابزارهای اجراء این کار است. با وجود این، مقام اجرایی ارشد به دو دلیل باید در تغییر سیاست‌ها با احتیاط عمل کند. یکی از این دلایل اقتصادی و دیگری ساختاری است.

اجراء گزینه‌های بودجه، در چارچوب شرایط اقتصادی موجود، در ابتدا تنها با تدوین بودجه یکپارچه آشکار می‌شود. شکوفایی اقتصادی به افزایش درآمد و تقویت سلامت مالی بودجه می‌انجامد. ولی وقتی شرایط رکودی حاکم باشد، مقام اجرایی باید برای ایجاد تعادل میان هزینه‌ها و درآمدها به محدود کردن هزینه‌ها بپردازد. با وجود همه امیدها و نویدهای دوره تبلیغات، ممکن است وضعیت اقتصادی به کاهش، یا حذف برخی هزینه‌ها و فراموشی آرمان‌های دوره تبلیغات منجر شود.

علاوه بر ملاحظات اقتصادی، ملاحظات ساختاری نیز مقام اجرایی را در زمینه استفاده از بودجه برای تغییرات سیاسی بنیادین با یک سری محدودیت‌ها مواجه می‌کند. چرا که در برخی موارد نهادهای وابسته به قوه مقننه، بودجه را به‌گونه‌ای بازنگری و اصلاح می‌کنند که نیازهای قانون‌گذاران، یا رهبران پرنفوذ در قوه مقننه را برآورده سازد که الزاماً با خواست‌های مقام ارشد اجرایی سازگار نیست.

در نهایت، بودجه هر حوزه حکومتی، ابزاری را برای بحث و بررسی مسائل توسط گروه‌های هم‌سود ایجاد می‌کند. بنابراین، پیشنهادها و آراء مجلس درباره سقف منابع پیشنهادی و جهت‌گیری هزینه‌ها، در واقع، نمایانگر اولویت‌ها و اهداف حکومت‌هاست. از این منظر، فرایند بودجه فرصت مهمی را برای شرکت شهروندان در حکومت فراهم می‌سازد، و

درعین حال، از مشارکت شهروندان و گروه‌های ذی‌نفع نیز حمایت می‌کند.

۱-۲. اهداف پاسخ‌گویی مالی بودجه‌ریزی عمومی

یکی از اهداف اصلی فرایند بودجه‌ریزی تضمین پاسخ‌گویی مالی است. این پاسخ‌گویی به شیوه‌های مختلف، از جمله شیوه‌های زیر قابل دستیابی است:

- محدود نمودن هزینه از طریق حسابرسی منظم مخارج در حین خرج.
 - نظارت مستمر قوه مقننه از طریق دریافت گزارش‌های عملکرد مرحله‌ای.
 - حسابرسی‌های پس از هزینه در انتهای چرخه بودجه.
 - ایجاد تعادل میان بودجه پیشنهادی دولت و بودجه مصوب مجلس.
- هماهنگی بین الزامات فوق به توازن بین منابع و مصارف منجر می‌شود.

۱-۳. اهداف مدیریتی بودجه‌ریزی عمومی

بودجه نیازهای مدیریتی متعددی را برآورده می‌سازد. مدیران می‌توانند از این فرایند برای نمایش آنچه که می‌توانند در سطوح مالی مختلف ارائه کنند، استفاده نمایند. با استفاده از اطلاعات هزینه‌ها که در چرخه بودجه فراهم می‌شود، مدیران می‌توانند به هزینه واحد و شاخص‌های کمی دست پیدا کنند. این شاخص‌ها نیز به نوبه خود به عنوان مکمل شاخص‌های بهره‌وری که از سیستم حسابداری سازمان به دست می‌آید، عمل می‌کنند. همچنین، این شاخص که به همراه راهبردهای کلی سازمان یا دستگاه اجرایی برای ایجاد تحولات مثبت مدیریتی است، امکان بهبود عملکرد و در نتیجه بهبود خدمات رسانی به مشتریان را فراهم نموده، پاسخ‌گویی دولت را نیز در برابر نحوه هزینه کردن درآمدهای مالیاتی تقویت می‌کند و با تبیین نقش کارشناسان در نیل به آرمان‌ها و اهداف، قدرت پاسخ‌گویی آن‌ها را افزایش می‌دهد (Lewis, 2002). به عبارت دیگر، تدوین بودجه متمرکز، اطلاعاتی را فراهم می‌آورد که برای هماهنگ نمودن پاسخ‌گویی در زمینه ارائه خدمات حکومتی به شهروندان، در فراسوی مرزهای سازمانی سودمند است.

۱-۴. اهداف اقتصادی بودجه‌ریزی عمومی

از دیدگاه اقتصادی، بودجه اهداف زیر را دنبال می‌کند (Schiavo.S, 1999):

۱. تأمین منابع مالی برنامه‌های اجتماعی و تحریک تقاضا برای کالاها و خدمات بخش

خصوصی و دولتی،

۲. جهت‌دهی به سیاست‌های مالیاتی به‌منظور اثرگذاری بر محیط کسب و کار،
۳. تأثیر بر محیط تجاری از طریق تأمین مالی اجراء مقررات در بخش‌های مختلف تجاری، حمل‌ونقل، آمایش سرزمین، محیط زیست و ... ،
۴. تأمین مالی برنامه‌های آموزشی که منابع انسانی حوزه حاکمیتی را متأثر می‌سازد،
۵. تأمین مالی خریدهای روزمره و پروژه‌های سرمایه‌ای که به افزایش فعالیت اقتصادی می‌انجامد،
۶. کمک به بازتوزیع ثروت در میان شهروندان،
۷. تأمین فرصت‌های لازم برای اشتغال‌زایی شهروندان.

در این راستا، یکی از عوامل مهمی که بر سلامت اقتصادی جامعه تأثیر می‌گذارد، توان کارشناسی کسانی است که فرایندهای بودجه‌ای و پیش‌بینی مالی را مدیریت می‌کنند. اگر برآوردهای درآمدی و هزینه‌ای همواره با وضعیت واقعی تطابق نداشته باشند، محیط اداری از سلامت کافی برخوردار نخواهد بود.

توانایی و ظرفیت دولت در پی‌گیری اولویت‌های سیاست‌گذاری اقتصادی در بودجه و حصول اطمینان از مطابقت مخارج با بودجه مصوب، تا حدود زیادی به صحت و دقت پیش‌بینی‌های کلان اقتصادی و پیش‌بینی دقیق درآمدها بستگی دارد. برآورد غیرواقعی درآمدها (برآورد خوش‌بینانه و بیش از واقع درآمدها) منجر به تدوین بودجه‌ای ضعیف و غیرواقعی خواهد شد.

بنابراین، ترسیم یک چارچوب کلان اقتصادی بخش مهمی از فرایند تهیه و تدوین بودجه تلقی می‌شود. برآوردهای کلان اقتصادی را نباید با پیش‌بینی‌های آماری ساده که مبتنی بر تداوم روندهای جاری هستند، اشتباه گرفت. برآوردهای کلان عموماً بر تعریفی از اهداف و ابزارهای سیاست‌گذاری در حوزه‌هایی نظیر سیاست پولی، سیاست مالی، نرخ ارز، سیاست بازرگانی خارجی، بدهی‌های خارجی، توسعه و تشویق فعالیت‌های بخش خصوصی و قاعده‌مند کردن آن و همچنین، اصلاح ساختار و عملکرد شرکت‌های دولتی، مبتنی هستند. از طرف دیگر، پیش‌بینی‌های بودجه‌ای باید دربرگیرنده عملیات مالی دولت و عملیات شبه مالی نظام بانکی باشد. همچنین باید مخارج آتی بدهی‌های احتمالی دولت را که ناشی از تعهدات مختلف دولت است مد نظر قرار دهد.

ترسیم و تدوین یک چارچوب اقتصاد کلان برای تحقق اهداف بودجه، به‌عنوان یکی از

فعالیت‌های دائمی در فرایند تدوین بودجه تلقی می‌شود. این چارچوب باید هر بار در ابتداء چرخه بودجه ترسیم شود تا خطوط کلی حرکت در تدوین بودجه را برای دستگاه‌های اجرایی مشخص کند. به مرور که بودجه مراحل تدوین را پشت سر می‌گذارد، این چارچوب کلان نیز مورد بازنگری قرار می‌گیرد تا تغییرات و تحولات کلان اقتصادی که بر بودجه تأثیر می‌گذارند، در تهیه بودجه مدنظر قرار گیرند. در خلال اجراء بودجه نیز لازم است پیش‌بینی‌های کلان اقتصادی مورد بازنگری و تجدیدنظر قرار گرفته و به‌روز شوند تا بتوان با استفاده از این پیش‌بینی‌ها آثار تغییرات برون‌زا یا خطاهای احتمالی در اجراء بودجه را ارزیابی کرد.

بنابراین، هنگام تدوین یک چارچوب بودجه مبتنی بر چارچوب کلان اقتصادی، برای ارزیابی واقع‌بینانه و تداوم‌پذیر بودن اهداف بودجه‌ای دولت و تعیین شرایط لازم برای رسیدن به این اهداف، لازم است برآوردهای مفصلی از تأثیر مفروضات و اهداف عمده بودجه بر ترکیب مخارج به تفکیک بخش یا سرفصل‌های اقتصادی در دسترس باشد.

۲. پیامدهای اهداف چندگانه بودجه‌ریزی عمومی

اهداف چندگانه فرایند بودجه‌ریزی عمومی، در واقع، عرصه مطالبات سیاسی، اقتصادی، مالی، اداری و مدیریتی است که تقریباً همواره با یکدیگر در تعارض هستند (Morgan, 2002). برخی از این مطالبات عبارتند از: تقاضاهای متنوع، دل مشغولی‌های اداری برای کارایی عملیاتی، رهبری مقامات سیاسی، نارضایتی مالیات دهندگان از اسراف در هزینه‌ها، نگرانی شهروندان درباره پاسخ‌گویی مالی و توجه روزافزون به دیدگاه‌های مختلف درباره حجم مناسب دخالت دولت در زندگی شهروندان. چنین تعارضاتی به طرح پرسش‌های زیر منجر می‌شود.

بودجه باید در خدمت کدام یک از اهداف زیر باشد؟

- اثربخشی و کارآمدی حکومت،
- حمایت از رفاه محرومان و گروه‌های فاقد نماینده،
- ارتقاء سلامت اقتصادی،
- حمایت از حقوق مالکیت خصوصی.

چه کسانی باید تصمیم‌گیری کنند؟

- متخصصین و کارشناسان،
- مقامات سیاسی و منتخب،
- شهروندان،
- مشتریان.

بدین ترتیب، فرایند بودجه‌ریزی عمومی، با مجموعه‌های کاملاً متفاوتی از اطلاعات و تخصص‌هایی که شاخص‌های استاندارد اهداف فوق هستند، با ایجاد سازگاری میان این طیف بسیار پیچیده اهداف، بار رقیب را به دوش می‌کشد، زیرا در بسیاری از موارد، درباره میزان موفقیت نظام حکومتی براساس میزان موفقیت آن‌ها در ایجاد بودجه‌ای متوازن قضاوت می‌شود. بنابراین، نقش بودجه‌ریزی عمومی در ایجاد سازگاری موفقیت‌آمیز اهداف متعارض فوق فراتر از مدیریت اعداد و تخصص‌های فنی است.

۳. چرخه بودجه‌ریزی عمومی: ویژگی‌ها و پیامدها

چرخه بودجه‌ریزی عمومی در شکل بخشیدن به انتظارات و نتایج بودجه‌ای نقشی اساسی ایفا می‌کند. این چرخه را می‌توان به‌طور کلی به‌صورت زیرعنوان کرد:

- گردآوری درخواست‌های وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها تحت عنوان بودجه پیشنهادی دولت،
- بررسی درخواست‌های وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها توسط سازمان مسئول تهیه و تنظیم بودجه،

• بررسی و تصویب بودجه به‌وسیله پارلمان،

• اجرا توسط وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها،

• نظارت و حسابرسی بودجه توسط مراجع ذی‌ربط.

همان‌طور که فرایند فوق نشان می‌دهد، تدوین بودجه یکی از فعالیت‌های بسیار پیچیده حاکمیتی در حوزه حکومتی است. با توجه به اینکه این فرایند باید در دوره‌ای نسبتاً کوتاه به سرانجام برسد، لذا فعالیت‌های بسیاری باید به‌طور هم‌زمان توسط دست‌اندرکاران متعدد صورت بگیرد. در چنین شرایط دشواری مدت زمانی که به تکمیل فعالیت‌های مرتبط با بودجه اختصاص می‌یابد همواره کوتاه است و برای اجراء به‌موقع همه این فعالیت‌ها در هیچ حکومتی زمان کافی وجود ندارد. البته دلیل این مسئله تنها کمبود زمان نیست، بلکه یکی از دلایل اصلی این است که دست‌اندرکاران فرایند بودجه وظایف متعدد دیگری را نیز بر عهده دارند که مستقیماً با فعالیت‌های بودجه‌ای آن‌ها ارتباطی ندارد. نکته دیگر اینکه در

برخی موارد، اطلاعات موجود بسیار ناچیز است یا گاهی اوقات با اطلاعات بیش از حد مواجه هستیم. در چنین مواردی، تردید، ابهام، و زمینه‌های تعارض وجود دارد. این ویژگی‌های متمایز دوره بودجه‌ریزی، پیامدهای رفتاری بسیار مهمی برای دست‌اندرکاران دارد. چرخه بودجه‌ریزی، نوعی نظم، پیش‌بینی‌پذیری و یقین را بر فرایند تهیه بودجه تحمیل می‌کند که درغیاب آن، نتایج کاملاً غیر قطعی خواهد بود. البته این فرایند، علی‌رغم تلاش‌های گسترده، همچنان سرشار از تعارض‌های غیر قابل کنترل در میان منافع متضادی است که در زمینه هزینه‌کردن منابع عمومی کمیاب، برای اولویت‌های کاملاً متفاوت وجود دارد.^۱

۴. دیدگاه‌های متعارض نقش‌آفرینان فرایند بودجه‌ریزی عمومی

فرایند تهیه و تدوین بودجه، وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها را برای کسب منابع کمیاب به رقابت با یکدیگر وامی‌دارد. فرایند بودجه‌ریزی، ابزاری برای مدیریت و هدایت این رفتار رقابتی است. قوانین رسمی (و غیررسمی)، رفتار هر یک از نقش‌آفرینان فرایند بودجه را تحت تأثیر قرار می‌دهند. علاوه بر این، فرهنگ نانوشته حوزه‌های حکومتی و دستگاه‌های اجرایی و فرهنگ فرایند قانونگذاری نیز ممکن است به اندازه هر قانون، یا رویه‌ای رسمی برای تصویب بودجه اهمیت داشته باشند. ولی مهم‌ترین نکته این است که مشتریان هر حوزه حکومتی انتظار دارند که نقش‌آفرینان بودجه برای تدوین و تصویب سریع و موفقیت‌آمیز بودجه اختلاف نظرهای خود را حل و فصل کنند.

عوامل اصلی که تعامل میان نقش‌آفرینان اصلی فرایند بودجه را شکل می‌دهند عبارتند از: مسئولیت‌ها، دیدگاه‌ها و جهت‌گیری‌های حرفه‌ای و میزان تردید، پیچیدگی و تعارض‌های بالقوه سیاسی (Morgan, 2002).

هر یک از نقش‌آفرینان، در مراحل مختلف فرایند بودجه‌ریزی، با سه عامل فوق روبه‌رو می‌شوند. از آنجا که این عوامل وجه اشتراک بسیاری از فرایندهای بودجه‌ریزی عمومی هستند، لذا دیدگاه‌های نقش‌آفرینان اصلی در حوزه‌های حکومتی مختلف و ساختارهای مختلف حکومتی به میزان زیادی قابل پیش‌بینی است. در فصل بعد درباره این وجوه مشترک بیشتر سخن خواهیم گفت.

۱. شیوه‌های بودجه‌ریزی اساساً برای نظم بخشیدن به این اولویت‌بندی‌ها طراحی شده است که در فصل بعدی به تفصیل بررسی خواهد شد.

۱-۴. مسئولیت‌ها

از آنجایی که در فرایند بودجه تصمیمات بودجه‌ای از یک طیف از نقش‌آفرینان به طیف بعدی منتقل می‌شوند، برای انتقال مطلوب در این فرایند باید توافقاتی صورت گیرد. در این فرایند، هر یک از نقش‌آفرینان از قدرتی که نقش و مسئولیت‌هایش به او بخشیده است برای تعقیب اهداف خود استفاده می‌کند. برای اکثر بخش‌ها و برنامه‌های سازمان‌ها، وزارتخانه‌ها، سند بودجه ابزاری برای کسب منابع حیاتی به‌منظور ارائه خدمات به مشتریان است. برای مقامات سیاسی و مدیران ارشد بودجه، اولویت‌های سیاسی و سلامت مالی بودجه در مرحله نخست قرار دارند. ولی برای قانون‌گذاران، برآورده ساختن نیازهای موکلین بیشترین اولویت را دارد.

مسئله دیگری که بر این پیچیدگی می‌افزاید این است که بسیاری از نقش‌آفرینان هم‌زمان چندین نقش را بر عهده دارند. به‌عنوان مثال، سازمان مسئول تهیه و تنظیم بودجه درخواست‌های بودجه‌ای بخش‌ها، وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها را با ملاحظه دو پرسش مختلف بررسی می‌کند. نخست، آیا درخواست بودجه هماهنگ با سیاست‌های مالی است؟ نگرانی از سلامت مالی، تحلیل‌گران بودجه را ملزم می‌سازد که بودجه‌های سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها را از نظر انسجام درونی و تغییراتی که با گذشت زمان ایجاد شده‌اند بررسی کنند. ولی مسئله دیگری که به همین اندازه اهمیت دارد هم‌خوانی درخواست‌های بودجه‌ای با اولویت‌های سیاسی سیاست‌مداران است. مقامات سیاسی با توسل به این مسئله می‌توانند بیشترین نفوذ را بر رؤسای سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی اعمال کنند. چارچوب اولویت‌های بعدی در فرایند بودجه توسط مقام اجرایی ارشد تعیین می‌شود.

پس از اعمال نظرات بالاترین مقام اجرایی سازمان، و یا دستگاه، کارشناس بودجه خود را برای دفاع از بودجه درخواستی سازمان، یا دستگاه اجرایی که در بودجه پیشنهادی به قانون‌گذار گنجانده می‌شود آماده می‌کند. کارشناس ابتدا نقش منتقد (در مقابل مقام اجرایی ارشد) و سپس نقش مدافع (در مقابل قانونگذار) را بر عهده دارد. اعضای کمیسیون‌های تخصصی مجلس نیز در موقعیت مشابهی قرار دارند. آن‌ها ابتدا درخواست مقامات اجرایی را نقد و بررسی می‌کنند، ولی هنگامی که بودجه مراحل تصویب در قوه مقننه را می‌گذراند، نقش مدیر و حامی بودجه پیشنهادی را ایفا می‌کنند.

ساختار فرایند بودجه به‌گونه‌ای است که رقابت سیاسی برای کسب منابع را به سمت مجموعه‌ای از تخصیص‌های بودجه نهایی، هدایت می‌کند. اگر نیروهای سیاسی قدرتمندی

رهبری فرایند بودجه را در دست داشته باشند، رقابت، تنش، و اختلاف نظرها حل و فصل می‌شود. مثلاً، وقتی رئیس‌جمهور درباره درخواست‌های بودجه‌ای تصمیم‌گیری می‌کند، از دستگاه‌های اجرایی انتظار می‌رود، به‌طور یکپارچه به دفاع از آن بپردازند. همچنین در کمیسیون‌های مجلس نیز علی‌رغم نقطه نظرات متفاوت میان نمایندگان موضع یکپارچه اعلام می‌شود. جان کلام اینکه، نقش‌هایی که سیستم تفکیک و تعادل قوا ایجاد می‌کنند، وحدتی را مهیا می‌کند که برخی از رقابت‌ها و اختلاف نظرهایی را که در ذات فرایند بودجه قرار دارد تعدیل می‌شود. در موارد استثنایی که چنین وحدتی به چشم نمی‌خورد، معمولاً نمایانگر فشارهای سیاسی فوق‌العاده و عدم انسجام درون حاکمیت است.

۲-۴. دیدگاه‌ها و جهت‌گیری‌های حرفه‌ای

دیدگاه‌های متعارض نقش‌آفرینان بودجه، متأثر از نگاه‌های مختلف حرفه‌ای آن‌ها درباره آنچه موفقیت محسوب می‌شود، می‌باشد. مثلاً تحلیل‌گران بودجه و مدیران اجرایی میانی سنت‌ها و معیارهای حرفه‌ای خود را منعکس می‌کنند. در مقابل، مقامات سیاسی باید نیازهای رأی‌دهندگان و موکلان را در نظر بگیرند و موفقیت قانون‌گذاری را به نمایش بگذارند. مقامات سیاسی باید از بین نیازهای رقیب موکلان خود، اولویت‌ها را برگزینند و به درک یکسانی از مصالح و منافع عمومی نائل شوند.

نکته قابل توجه اینجاست که مقامات سیاسی و متخصصین امور بودجه‌ای، با وجود اختلافاتی که دارند، اغلب هدف مشترکی را دنبال می‌کنند. هر دو گروه وظیفه نظارت بر نظام اداری و کنترل آن را بر عهده دارند. اعتمادی که نظارت بر دستگاه اجرایی ایجاد می‌کند، به‌طور بالقوه می‌تواند یکپارچگی نظام اداری و حکومت را افزایش دهد.

توانمندی‌های تحلیلی و نیازهای اطلاعاتی نقش‌آفرینان مختلف بودجه دارای تفاوت‌های بسیاری است. مثلاً کسانی که درخواست‌های بودجه را در سطح برنامه‌ها تهیه می‌کنند در اصل دارای دیدگاه برنامه‌ای هستند، و روی برآورده ساختن نیازهای مشتریان تأکید دارند. ولی ایجاد این مبنا، نیازمند تحلیلی قدرتمند و سازماندهی مقادیر عظیمی از اطلاعات تفصیلی است. این اطلاعات اگر به‌شکل متفاوتی ارائه شوند، ممکن است برای مدیران، تحلیل‌گران بودجه‌ای و حساب‌برسان بسیار سودمند باشند.

در مقابل، مقامات سیاسی و قانون‌گذاران در فرایند بودجه به کلیات و تصویر کلی توجه دارند. مقامات سیاسی به سطحی از اطلاعات نیازمندند که نسبتاً کلی است و جزئیات

محدودی را در برمی‌گیرد. برای قانون‌گذاران، شرایط و پیامدهای سیاسی پیشنهادات بودجه‌ای در ارزش‌های واقعی اعداد اهمیت می‌یابد. لذا تحلیل‌گران بودجه‌ای برای اینکه ارزشمندترین اطلاعات را در اختیار مقامات سیاسی و منتخب قرار دهند باید بتوانند یافته‌های خود را با زبان و مفاهیمی ساده و مفید ارائه دهند. وقتی مقامات منتخب بودجه پیشنهادی را بررسی می‌کنند، نگرانی‌های مالی و نگرانی‌ها دربارهٔ حجم و نقش دولت ظاهر می‌شود. در بسیاری از موارد، این دو با هم تعارض دارند. مثلاً ممکن است یک مقام منتخب خواستار رقابت آزاد در بازار خصوصی باشد، ولی در پی حمایت از صنعت خصوصی که برای موکلان او مهم است نیز باشد.

۳-۴. پیچیدگی، تردید، ابهام و تعارض‌های بالقوه سیاسی

اگرچه فرایند بودجه جریان نسبتاً پیش‌بینی‌پذیر رویدادهای بودجه‌ای را فراهم می‌کند، ولی اکثر مراحل این فرایند درهاله‌ای از تردید است. این عدم قطعیت اغلب خودش را در پیش‌بینی ناپذیری یا غیر قابل توضیح بودن رفتار نقش‌آفرینان فرایند بودجه‌ریزی نشان می‌دهد. سطح تردید فرایند بودجه‌ریزی نیز متفاوت است. در سطح فنی، شرایط اقتصادی و تحقق منابع بالقوه و درآمدهایی که هزینه‌های بودجه را تأمین می‌کنند با ابهام روبه‌روست. نیازهای واقعی شهروندان و اقشار مختلف جامعه نیز در عمل چندان قطعی نیستند. فشار سیاسی نمایندگان پرنفوذ مجلس، شهروندان و گروه‌های هم‌سود نیز بر رفتار قانون‌گذاران تأثیر می‌گذارد. نوع ارتباط رئیس‌جمهور با قوهٔ مقننه نیز ممکن است عنصر دیگری از عدم قطعیت و تردید را در تدوین و تصویب بودجه وارد کند.

یکی از نتایج این تعارض‌ها، تردیدها و ابهامات بر کل فرایند بودجه‌ریزی این است که دست‌اندرکاران این فرایند بر تغییرات جزئی در بودجه‌های سالیانه تمرکز می‌کنند و به جای تأکید بر نتایج برنامه‌ها یا عملکرد، به اعداد توجه می‌کنند. هر چه در فرایند بودجه پیشتر می‌رویم و به منافع حوزه‌های انتخابی مقامات منتخب سیاسی نزدیک‌تر می‌شویم این انگیزه‌ها افزایش می‌یابد. مثلاً از آنجا که مقامات منتخب و سیاسی فشارهای چندگانه و متضادی را تجربه می‌کنند، بیشتر خواستار انعطاف و احتیاط در تخصیص بودجه می‌شوند. این با نگرش مدیران اجرایی و مشتریان آن‌ها که بیشتر به نتایج و عملکرد برنامه‌ها توجه دارند تفاوت دارد. سازمان مسئول بودجه نیز در این میان گرفتار است و معمولاً باید برای ارائه بودجه‌ای متوازن بین قوهٔ مجریه و مقننه راهی برای کاهش بودجه‌های درخواستی

وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها بیابد. خلاصه اینکه شرایط تردید، تعارض و ابهام، انگیزه مشترکی برای حفظ حداکثر اختیار در هر سطحی از فرایند بودجه برای نقش‌آفرینان را فراهم می‌سازد. با چنین آمیزه‌ای از زمینه‌های حرفه‌ای و سیاسی در فرایند بودجه، بروز تنش‌ها و تعارض‌ها بین نقش‌آفرینان مختلف این فرایند دور از انتظار نیست. ولی چون این تعارض در چارچوب سیستم تفکیک قوا قرار دارد، در عمل تا حدودی تعدیل می‌شود.

در پایان این فصل، در جدول ۱ خلاصه‌ای از اهداف چندگانه و نقش‌آفرینان فرایند بودجه‌ریزی عمومی ارائه می‌شود. از مقایسه نوع اطلاعات مورد نیاز برای نیل به این اهداف و با تخصص مورد نیاز، می‌توان به درک بهتری از منابع چندگانه پیچیدگی و تعارضی که در بودجه‌ریزی عمومی وجود دارد نائل شد. با وجود این، میزان موفقیت و عدم موفقیت فرایند بودجه با قدرت آن در مدیریت این پیچیدگی‌ها و تعارض‌ها سنجیده می‌شود و از این منظر به‌عنوان مهم‌ترین وظیفه و نماد یک حکومت قلمداد می‌شود. در واقع، در اکثر موارد میزان موفقیت حکومت‌ها براساس میزان تسلط آن‌ها در وظیفه دشوار تدوین بودجه متعادل ارزیابی می‌شود. در فصل بعد خواهیم دید که چگونه فعالیت‌های نقش‌آفرینان مختلف در فرایند بودجه‌ریزی، در کمک به اجراء شیوه‌های مختلف بودجه‌ریزی برای نیل به اهداف طراحی شده خود مؤثر است.

جدول ۱. اهداف بودجه‌ریزی عمومی و نقش‌آفرینان فرایند بودجه‌ریزی عمومی

هدف	انواع اطلاعات مورد نیاز	دست‌اندرکاران اصلی و انواع تخصص‌های موردنیاز
۱. اجراء برنامه‌های مطلوب	- اطلاعات مربوط به رسالت‌ها، آرمان‌ها و اهداف سازمان‌ها	- رؤسای ادارات؛ - برنامه‌ریزانی که از دانش عملیاتی و اطلاعات مربوط با خواست‌های مشتریان برخوردارند.
۲. تخصیص منابع کمیاب	- اطلاعات شاخص‌های عملکردی درباره کارایی و اثربخشی	- نمایندگان مجلس - شهروندان

جدول ۱. اهداف بودجه‌ریزی عمومی و نقش آفرینان فرایند بودجه‌ریزی عمومی

- حسابداران / حسابرسان - مدیران سطوح مختلف سازمان - اقتصاددانان و مدیران - مقامات منتخب و سیاسی - شهروندان و تحلیل‌گران اقتصادی	- سیستم پی‌گیری و کنترل دقیق - اطلاعات شاخص‌های عملکرد - درباره دستیابی به اهداف - اطلاعات مربوط به هزینه - فایده تصمیمات بودجه‌ای - اطلاعات مربوط به گروه‌های سیاسی که در پی تأثیرگذاری بر اقدامات مدیران اجرایی هستند - اطلاعات مربوط به پیامدهای دخالت دولت	۳. دستیابی به: الف. پاسخ‌گویی مالی ب. اثربخشی ج. کارایی ه. پاسخ‌گویی سیاسی و. وضعیت مطلوب
- شهروندان و گروه‌های ذی‌نفع	- تفاوت‌های ارزشی نقش آفرینان فرایند بودجه	۴. ایجاد ارزش‌های سازمانی / اجتماعی مشترک
- اقتصاددانان	- ساختارهایی که از الزامات اقتصاد سالم هستند	۵. کمک به تنظیم اقتصاد سالم
- شهروندان؛ مقامات منتخب و اقتصاددانان	- میزان درک شهروندان از نیازها و اطلاعات اقتصادی درباره اثرات سیاست‌ها	۶. باز توزیع ثروت

Source: Douglas F. morgan, (2005)

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

امروزه بودجه به‌عنوان یکی از مؤثرترین و کاراترین ابزار دولت‌ها برای ایفاء وظایف و اجراء سیاست‌های موردنظرشان قلمداد می‌شود، و در واقع، ابزار حکمرانی است. اگرچه همان اندازه که بودجه مباحث مرتبط با منابع و مصارف تصمیمات دولت را بیان می‌کند، به همان میزان در ایجاد تعادل بین مطالبات مشروع شهروندان و تنظیم نحوه تخصیص منابع به این مطالبات و فرایندهای تصمیم‌گیری مرتبط نقش ایفا می‌کند. بخش تفکیک‌ناپذیری از فعالیت‌های حاکمیتی عرصه تعاملات سیاسی نیز هست.

بدین ترتیب، بودجه علاوه بر اینکه زمینه‌ای برای ایفاء نقش‌های کارشناسی است، هر ویژگی که داشته باشد، حداقل چهارهدف سیاسی، پاسخ‌گویی مالی، مدیریتی و کارایی و

هدف اقتصادی یدک می‌کشد و در رسیدن به اهداف مزبور هم از بابت دیدگاه‌های نقش‌آفرینانی که در فرایند آن صاحب صلاحیت و مسئولیت هستند و هم از بابت صلاحیت‌های فنی تصمیم‌گیران که دارای اولویت‌های متفاوتی در فرایند تخصیص‌ها می‌باشند، دارای تناقض‌ها و تعارض‌هایی است. علاوه بر آن، تردیدپذیری شاخص‌های مؤثر در فرایند بودجه همچون میزان تحقق‌پذیری درآمدها، تشخیص درست اولویت‌های شهروندان و فشارهای سیاسی رهبران پرنفوذ سیاسی قابل چشم‌پوشی نیست. در نتیجه، بودجه و فرایند بودجه آمیزه‌ای از صلاحیت‌ها و تصمیمات فنی و سیاسی است و بزرگ‌نمایی جنبه‌های فنی آن در مواقعی خاص خود تصمیم سیاسی تلقی می‌شود.

برای کاهش این تعارض‌ها و تناقض‌ها در جهان شیوه‌های مختلفی در طول تکامل فرایند بودجه ابداع شده است که از جمله آن‌ها عبارتند از: بودجه‌ریزی افزایشی، بودجه‌ریزی برنامه‌ای، بودجه‌ریزی بر مبنای صفر و بودجه‌ریزی عملیاتی که به تفصیل در فصل دوم به آن‌ها پرداخته خواهد شد. این شیوه‌ها به تناسب زمان و مکان وزن‌های متفاوتی را برای جنبه‌های فنی و سیاسی قائل شده‌اند، به طوری که بودجه‌ریزی افزایشی، سیاسی‌ترین، و بودجه‌ریزی بر مبنای صفر و بودجه‌ریزی عملیاتی فنی‌ترین آن‌ها قلمداد می‌شود.

فصل دوم

انواع شیوه‌های بودجه‌ریزی

مقدمه

تجربه نظام اداری و مالی در جهان بیانگر شیوه‌های متفاوت بودجه‌ریزی است که هر کدام از آن‌ها با توجه به زمینه‌های اداری، قانونی و مدیریتی دارای اهداف و فرایندهای مختلفی هستند. در عین حال، اجراء هر کدام از شیوه‌های بودجه‌ریزی، به مراتب از نوع شکل آن‌ها اهمیت بیشتری دارد. این شیوه‌ها نه تنها قواعد تصمیمات بودجه‌ای را تعیین می‌کنند، بلکه استانداردهای سنجش موفقیت، یا قواعد ارزیابی همان تصمیمات را نیز مشخص می‌نمایند.

وقتی از شیوه‌های بودجه‌ریزی سخن می‌گوییم، درباره ساختار اطلاعات بودجه‌ای، نوع اطلاعاتی که برای توجیه درخواست‌های بودجه ضروری است، و انواع پرسش‌هایی که در طول فرایند بررسی بودجه مطرح می‌شود صحبت می‌کنیم. در فصل حاضر برای تشریح بیشتر شیوه‌های بودجه‌ریزی در مورد بودجه‌ریزی افزایشی^۱، بودجه‌ریزی برنامه‌ای^۲، و بودجه‌ریزی بر مبنای صفر^۳ به عنوان شیوه‌های کاملاً متفاوت بودجه‌ریزی بحث خواهیم کرد و برای فراهم نمودن زمینه ورود به مبحث اصلی نگاهی گذرا به بودجه‌ریزی عملیاتی^۴ خواهیم داشت و آن‌را با سایر شیوه‌های بودجه‌ریزی مقایسه خواهیم کرد. البته، ذکر این نکته ضروری است که در عمل منحصر ساختن نظام بودجه‌ریزی یک کشور به یکی از این شیوه‌ها امکان‌پذیر نیست و اکثر کشورها از چندین شیوه به طور هم‌زمان به عنوان بخشی از فرایند بودجه‌ریزی خود استفاده می‌کنند.

به لحاظ تاریخی، تکامل شیوه‌های بودجه‌ریزی، داستان «تلاش برای آشتی دادن حقیقت با قدرت» است^۵ که هنوز هم ادامه دارد. در قالب این عبارت آرون ویلدافسکی، یکی

-
1. Incremental Budgetting
 2. Program Budgetting
 3. Zere- Based Budgetting
 4. Performance Budgetting
 5. Wildavsky Aaron, The Politics of the Budgetary Process, fourth edition Boston, Mai Little Brown, Prologue, chapter 1, 1984.

از صاحب‌نظران مالیه عمومی می‌کوشد تا تلاش مشترک و مستمر برای نظم بخشیدن به فشارهای گروه‌های هم‌سود و تحلیل نظام‌مند منافع آن‌ها را به نمایش بگذارد. هدف این تحلیل، طرح پرسش‌هایی است که، معمولاً وقتی گروه‌های هم‌سود برای تخصیص منابع به‌منظور حمایت از فعالیت‌های مطلوب خود رایزنی می‌کنند، نادیده گرفته می‌شود. به‌عنوان مثال، آیا منابع مالیاتی به‌درستی هزینه می‌شود؟ در ازاء منابعی که هزینه می‌شود چه نتایجی حاصل می‌شود؟ اینها اصلی‌ترین پرسش‌هایی هستند که انواع شیوه‌های بودجه‌ریزی در پی طرح و پاسخ‌گویی به آن‌ها هستند.

تاریخ بودجه‌ریزی عمومی عرصه جدال میان دو رویکرد فلسفی متفاوت است: رویکردی سیاسی که بر اهمیت انعکاس نظرات گروه‌های هم‌سود تأکید می‌کند، و رویکرد برنامه‌ای (به مفهوم عام) و اطلاعات محور که بر اهمیت اطمینان از اینکه آیا بودجه‌های تخصیصی، مواردی چون اثربخشی و کارایی برنامه‌ریزی عقلانی را در نظر می‌گیرند تأکید می‌ورزد. در ادامه این بخش خواهیم دید که این دو رویکرد فلسفی متفاوت چرا و چگونه در هر یک از شیوه‌های بودجه‌ریزی منعکس می‌شوند.

۱. بودجه‌ریزی افزایشی

۱-۱. مفهوم و هدف

بودجه‌ریزی افزایشی که به بودجه‌ریزی خطی، یا بودجه‌ریزی کد موضوعی^۱ نیز معروف است، این امکان را فراهم می‌کند تا بتوان تنها با افزایش ناچیز نسبت به آنچه در سال گذشته وجود داشته است بودجه سال آینده خود را آماده کرد، و نیازی به اهداف برنامه‌ای روشن یا تعیین شاخصی برای سنجش اثربخشی و کارایی به‌منظور اجراء موفقیت‌آمیز بودجه‌ریزی نیست. تنها از «بودجه پایه»^۲ موجود آغاز می‌کنیم و هر سال بر مبنای «سهام عادلانه»^۳ به کاهش یا افزایش ناچیزی می‌پردازیم. نیازی به آگاهی از ارتباط برنامه‌ای هر ردیف بودجه‌ای و نقش هر یک از این اقلام در نیل به اهداف کلی برنامه و رسالت سازمان نیست.

در این روش، برای هر یک از گروه‌های اصلی هزینه‌ها از قبیل هزینه‌های پرسنلی، مواد

1. Code Budgetting
2. Base Budget
3. Fair Share

و هزینه‌های سرمایه‌ای ردیفی در نظر گرفته می‌شود و هر یک از این گروه‌ها به ردیف‌های فرعی دیگری تقسیم می‌شوند. سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی می‌توانند تصمیم بگیرند که هر کسی و در هر سطحی از سازمان از چه اختیاراتی برای انتقال اعتبار از یک ردیف فرعی به ردیف فرعی دیگر برخوردار است. این کنترل را می‌توان به‌گونه‌ای گسترش یا کاهش داد که پاسخ‌گویی کلان مالی که سازمان در پی آن است نیز تحقق یابد.

بودجه‌ریزی افزایشی، یا خطی، نخستین بار در اوایل سده بیستم به‌عنوان بخشی از اصلاحات بودجه‌ای برای کاهش فساد سیاسی معرفی گردید. در این روش با ایجاد ردیف‌های بودجه‌ای تفصیلی برای گروه‌های ویژه، یا حتی اقلام سرانۀ هزینه‌ها، راحت‌تر می‌توان منابع مالی را از زمان تخصیص توسط مجلس تا هزینه‌کرد آن توسط سازمان یا دستگاه اجرایی پی‌گیری کرد.

بودجه‌ریزی افزایشی به‌دلیل اهمیتی که در افزایش پاسخ‌گویی مالی دارد، به ماندگارترین و رایج‌ترین شیوه بودجه‌ریزی در بخش عمومی تبدیل شده است.^۱ در واقع، به‌سختی می‌توان بودجه‌ریزی عمومی را بدون بودجه‌ریزی افزایشی تصور کرد. این شیوه تقریباً یا بر سایر شیوه‌های بودجه‌ریزی تحمیل می‌شود یا به همراه آن‌ها به‌کار می‌رود. این کار در بسیاری از موارد تنش‌های آشکاری را ایجاد می‌کند، چون هدف، اطلاعات و تخصصی که برای اجراء بودجه‌ریزی افزایشی ضروری است با آنچه برای بودجه‌ریزی برنامه‌ای، عملیاتی، یا صفر لازم است تفاوت دارد.

۱-۲. مزیت‌ها و معایب بودجه‌ریزی افزایشی

برای اجراء موفقیت‌آمیز بودجه‌ریزی افزایشی مهارت‌های برنامه‌ای یا مدیریتی چندانی برای یک اداره لازم نیست. در واقع، مزیت اصلی این شیوه نیز همین است. به‌عنوان مثال، برای اینکه بودجه خرید خودکار برای یک اداره را تنظیم کنید نیازی ندارد بدانید که از خودکار چه استفاده‌ای می‌شود. اگر در سال گذشته از ۱۰۰ خودکار استفاده کرده‌اید و حجم کاری شما تغییر چندانی نکرده است، می‌توانید فرض کنید که در بودجه سال آینده، با احتساب تورم، به چه میزان پول برای خرید ۱۰۰ خودکار نیاز دارید. این مثال نقاط قوت و ضعف بودجه‌ریزی افزایشی را نشان می‌دهد. از یک سو، می‌توانید فرض کنید که آنچه انجام

1. Douglas F, Morgan, Foundations of Public service: continuities in conflict, 2002, P. 36.

می‌داده‌اید احتمالاً در سال آینده نیز با تغییراتی جزئی تکرار می‌شود. آنگاه می‌توانید وقت و انرژی محدود خود را بر تحلیل و برنامه‌ریزی این تغییرات جزئی متمرکز کنید. این کار پیچیدگی را کاهش و اجازه می‌دهد که بدون صرف ساعت‌ها وقت برای تحلیل و بررسی صدها برگ اطلاعات، برنامه‌ریزی، و صرف ساعت‌ها جلسه با کارشناسان برای بازنگری در هر چیزی که انجام می‌شود، بتوان بودجه را تدوین کرد.

علاوه بر کارایی در زمینه تدوین بودجه، بودجه‌ریزی افزایشی تعارض را نیز کاهش می‌دهد. البته در مواقعی این شیوه باعث جلوگیری از ظهور تعارضات خفته می‌شود. هر گاه از مدیران و کارمندان بخواهند که آنچه را هم اکنون اجرا می‌شود بازنگری کنند، معمولاً موضع تدافعی اتخاذ می‌کنند. هنگامی که این بازنگری، مبنای اولویت‌بندی برای تأمین منابع مالی نیز باشد، تعارضات درون سازمانی و برون سازمانی افزایش می‌یابند. در بودجه‌ریزی افزایشی، یا خطی، وقتی درخواست‌ها از منابع موجود بیشتر باشد، با کاهش بودجه بخش‌های مختلف که با فرمول‌هایی همچون «سهم عادلانه» انجام می‌شود می‌توان بودجه متوازن را تنظیم کرد. با تغییر مسیر از بررسی برنامه‌ها به سوی منبع‌یابی و فاصله گرفتن از برنامه‌ها و فعالیت‌ها، تعادل نسبی در بودجه برقرار می‌شود و این تعادل نسبی تأثیر کاهش بودجه بر خدمات را در پرده ابهام باقی می‌گذارد، و بدین ترتیب، تعارض در فرایند بودجه‌ریزی نیز کاهش می‌یابد. در این شیوه، در مقایسه با شیوه بودجه‌ریزی برنامه‌ای، برای تقسیم و کاهش منابع راه‌های متعددی وجود دارد. می‌توان براساس فرمول‌هایی همچون «بودجه پایه» و «سهم عادلانه»، تعارض و پیچیدگی فرایند بودجه‌ریزی را در محدوده‌ای قابل کنترل نگه داشت.

مزیت‌های فوق در بودجه‌ریزی افزایشی، آن روی سکه نقاط ضعف اصلی آن هستند. چون بودجه‌ریزی خطی می‌تواند بدون ارتباط با اهداف یا نتایج هزینه‌ها، انجام شود، مسائلی همچون اثربخشی، کارایی و اولویت‌های آینده به فراموشی سپرده می‌شود. اگرچه بودجه‌ریزی افزایشی مانعی برای بررسی این مسائل ایجاد نمی‌کند، ولی به خودی خود آن را الزامی نیز نمی‌سازد. در واقع، برای توجیه درخواست‌های افزایش هزینه‌ها، در بودجه‌ریزی افزایشی معمول از طیف گسترده‌ای از اطلاعات از قبیل حجم کاری، شاخص‌های فعالیت، و غیره استفاده می‌شود. ولی گنجاندن چنین اطلاعاتی در بودجه‌ریزی افزایشی الزاماً نظام‌مند نیست و معمولاً با اهداف بالاتر این شاخص‌ها نیز ارتباطی برقرار نمی‌شود. به‌طور کلی، از زمان پیدایش بودجه‌ریزی افزایشی در اوایل سده بیستم، تلاش‌های

مکرری برای تکمیل شیوه‌های بودجه‌ریزی به کار رفت. چرا که بودجه‌ریزی افزایشی اطلاعات چندانی برای پاسخ‌گویی به پرسش‌های زیر ارائه نمی‌داد:

۱. به ازاء خرج هر واحد درآمد چه چیزی را به دست می‌آوریم (بودجه‌ریزی برنامه‌ای)؟
 ۲. در زمینه هزینه کردن منابع تا چه حد کارآمد هستیم، و این هزینه‌ها تا چه حد اثربخش هستند (بودجه‌ریزی عملیاتی)؟
 ۳. آیا اصلاً باید این فعالیت‌ها را انجام دهیم یا اینکه باید منابع درآمدی را به فعالیت‌های دیگری اختصاص دهیم (بودجه‌ریزی بر مبنای صفر)؟
- بدین ترتیب، هر کدام از شیوه‌های بودجه‌ریزی برای پاسخ به یکی از پرسش‌های فوق در طول تاریخ بودجه‌ریزی با تجدید ساختار قواعد تصمیم‌گیری و مستندات در فرایند تخصیص بودجه شکل گرفته‌اند.

۲. بودجه‌ریزی برنامه‌ای

۲-۱. مفهوم و هدف

بودجه برنامه‌ای، گروه‌های سنتی هزینه‌ها را که در بودجه‌ریزی افزایشی به کار می‌رفتند در واحدهای بزرگ‌تر فعالیت‌های سازمان یا برنامه سازماندهی می‌کند. هدف بودجه‌ریزی برنامه‌ای، همان‌طور که از نام این روش پیداست، تأکید بر واحدهای فعالیت‌ی است که هر یک از ردیف‌های بودجه به آن اختصاص یافته است. اگرچه بودجه‌ریزی برنامه‌ای بیش از ۵۰ سال قدمت دارد، ولی تنها در دهه ۱۹۶۰ بود که به‌عنوان یک روش بودجه‌ای متمایز با عنوان «نظام برنامه‌ریزی طراحی و بودجه‌ریزی»^۱ محبوبیت یافت. روبرت مک نامارا^۲ در وزارت دفاع امریکا، به‌همراه گروهی از کارمندان شرکت فورد این شیوه را در وزارت دفاع اجرا کرد. هدف از این رویکرد ایجاد پیوندی نظام‌مند میان برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در خدمت اهداف مشخص بود. مک نامارا با استفاده از این روش می‌کوشید تا رقابت میان شاخه‌های مختلف نیروهای مسلح برای تولید کشتی‌های جنگی بزرگ‌تر، زیردریایی‌های هسته‌ای بهتر، بمب‌افکن‌های ب-۱ سریع‌تر، و توپخانه‌های زمینی قدرتمندتر را حل کند. چگونه یک وزیر دفاع می‌توانست این خواسته‌های روزافزون برای تسلیحات نظامی بیشتر را

1. Programming , Planning and Budgetting System.
2. Robert Mc Namara

مهار کند؟ مسلماً بدون تعریف آرمان‌های راهبردی سیستم دفاعی امریکا این کار میسر نبود. بدین ترتیب، مک نامارا نیازمند یک برنامه بود.

برنامه و برنامه‌ریزی، جوهر بودجه‌ریزی برنامه‌ای تلقی می‌شوند. بعضی مواقع ممکن است بودجه فقط دارای برچسب بودجه برنامه‌ای باشد، ولی بودجه‌ریزی برنامه‌ای واقعی تنها در صورتی وجود دارد که برنامه ملموسی وجود داشته باشد که هزینه برنامه را به مجموعه‌ای از اهداف که به نوبه خود با آرمان‌های سازمان، یا دستگاه اجرایی ارتباط دارند مرتبط کند. بسیاری از سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی، بودجه خود را در چارچوب مجموعه‌هایی از فعالیت‌ها، سامان می‌دهند. ولی بدون اطلاع از برنامه‌ای که در ورای این فعالیت‌ها قرار دارد، به‌سختی می‌توان دریافت که این فعالیت‌ها در خدمت چه اهدافی هستند. این مشکلی بود که سیستم بودجه‌ریزی برنامه‌ای مک نامارا در پی حل آن بود.

تعریف آرمان‌ها و اهداف برای یک واحد سازمانی، دستگاه اجرایی و برنامه‌ها در مدیریت امور نقشی بنیادین دارد. آرمان‌ها و اهداف، وقتی مستقیماً با منابع بودجه‌ای مرتبط شوند، نمایانگر برنامه کلی سازمان‌های عمل‌کننده هستند. وقتی مجموعه‌ای از آرمان‌های بلندمدت یا جهت‌گیری‌های کلی تعیین شود، می‌توان مجموعه‌ای از اهداف کوتاه‌مدت سنجش‌پذیر را طراحی کرد که مستقیماً با یکدیگر ارتباط دارند. این اهداف کوتاه‌مدت به دستاوردهای مورد انتظار یا برنامه‌ریزی شده یک سازمان، دستگاه اجرایی و برنامه در طول دوره زمانی خاصی تبدیل می‌شوند. مقدار منابعی که تأمین گردیده و توانایی مدیریت برای تحقق اهداف، می‌تواند سطح دستاوردهای واقعی را تعیین کند.

به‌طور کلی، اهداف به‌عنوان ابزارهای برنامه‌ریزی، چارچوب‌هایی را برای خدماتی که سازمان یا دستگاه اجرایی ارائه می‌دهد تعیین می‌کنند. در این صورت می‌توان دریافت که:

- آیا درباره هدف خاصی بلندپروازی شده است؟ در این صورت آیا باید منابع مورد نیاز برای تحقق هدف مورد نظر را افزایش داد یا به‌دنبال افزایش بهره‌وری بود؟
- آیا هدف کمتر از حد واقعی در نظر گرفته شده است؟ در این صورت آیا باید هدف را به‌گونه‌ای تغییر داد که به افزایش بهره‌وری و بهبود استفاده از منابع، کمک کند؟
- آیا برای نیل به اهداف بلندپروازانه یا کم‌توجهی به هدفی که کمتر از حد واقعی در نظر گرفته شده باید منابع را بین برنامه‌ها یا فعالیت‌ها جابه‌جا کرد؟
- در صورت بازنگری‌های ادواری، میزان افزایش یا کاهش در اهداف سالیانه چقدر باید باشد؟

• آیا اهداف سال قبل تحقق یافته است؟

آرمان‌ها و اهداف باید به صورت ادواری ارزیابی شوند تا مطمئن شویم که به خوبی نمایانگر اقدامات برنامه‌ریزی شده سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی و شرایط متغیر عملکرد آن‌ها هستند. بدون آرمان‌ها و اهداف واقع بینانه، یک سازمان، یا دستگاه اجرایی به سختی می‌تواند بفهمد یا به دیگران نشان دهد که آیا به خوبی عمل می‌کند و اینکه خواسته‌های هیئت مدیره، یا وزیر و مجلس را برآورده می‌سازد، یا خیر. آرمان‌ها و اهداف نیز ملاک‌هایی را برای تصویب بودجه فراهم می‌کنند که در صورت انتخاب آن‌ها پاسخ‌گویی و اثربخشی را تسهیل می‌کنند. خلاصه اینکه برخورداری از آرمان‌ها و اهداف روشنی که با فرایند بودجه ارتباط داشته باشد، مزیت‌های بیرونی و درونی زیادی به همراه دارد.

مزیت بیرونی، بودجه برنامه‌ای این است که اطلاعات مدیریتی مهمی در اختیار وزیر، سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران قرار می‌دهد. اطلاعات راجع به اهداف دستگاه‌های اجرایی، سازمان‌ها و ادارات و میزان تحقق اهداف، می‌تواند تبعات منفی تصمیمات مدیران اجرایی، یا هر مسئولی را کاهش دهد که این امر در سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در مورد منابع اهمیت بسزایی دارد. پس از چند سال بودجه‌ریزی بر مبنای اهداف، مقام تصمیم‌گیر در مورد مجموعه هزینه‌هایی که یک سازمان، یا واحد اداری ارائه می‌دهد اطلاعات تاریخی به دست می‌آورد، و این اطلاعات می‌تواند با نشان دادن جهت حرکت آن سازمان، یا واحد کمک شایانی بکند.

بودجه برنامه‌ای، علاوه بر کمک به مدیران برای تصمیم‌گیری، وقتی با داده‌های عملکرد همراه می‌شود، می‌تواند اطلاعاتی درباره سطوح خدمات سازمان‌ها، یا دستگاه‌های اجرایی ارائه دهد و پس از تصویب بودجه توسط مجلس، شهروندان را از هزینه‌های این خدمات آگاه سازد. شهروندان می‌توانند به نحو روزافزونی خدمات ناشی از درآمدهای مالیاتی را ارزیابی و از میزان شاخص‌هایی همچون بهره‌وری و اثربخشی آگاهی پیدا کنند. در واقع، یکی از اهداف بودجه‌ریزی برنامه‌ای، ایجاد امکان دسترسی آسان‌تر شهروندان به اطلاعات سودمند است.

علاوه بر تأمین اطلاعات مدیریتی برای شهروندان و تصمیم‌گیران، بودجه برنامه‌ای از لحاظ درون سازمانی نیز اهمیت دارد. این بودجه ساختار هزینه‌ها و اهمیت نسبی فعالیت‌های کارمندان در سازمان را مشخص می‌کند. رابطه میان سلسله مراتب آرمان‌ها و اهداف دستگاه‌های اجرایی و وجوه بودجه‌ای که برای تحقق آن‌ها صرف می‌شود نشان می‌دهد که چه چیزی و به چه دلیل اهمیت دارد. ولی تکیه بر اطلاعات بودجه‌ریزی

برنامه‌ای دارای معایب آشکاری نیز هست. فقدان اطلاعات تاریخی تفصیلی دربارهٔ ارقام بودجه می‌تواند تغییرات مکرر برنامه‌های فرعی و اطلاعات موجود در زمینهٔ عملکرد برنامه را با ابهام روبه‌رو سازد. بعضی مواقع تعریف «برنامه» ممکن است چنان گسترده باشد که بیشتر فعالیت‌های یک واحد را پوشش دهد. تغییراتی که در درون این واحدها رخ می‌دهد ممکن است با گذشت زمان چشمگیر باشد، ولی هرگز در فرایند بودجه برای بررسی متمرکز چندان جلب توجه نکنند، چون نام برنامه و کل منابعی که هر سال هزینه می‌شود تغییر چندانی نمی‌کند.

۲-۲. مزیت‌ها و معایب بودجه‌ریزی برنامه‌ای

بودجه‌ریزی برنامه‌ای دارای مزیت‌های متعددی است. این شیوهٔ بودجه‌ریزی به سازمان، یا دستگاه اجرایی امکان می‌دهد منابع خود را به‌گونه‌ای هدفمند تخصیص دهد. همچنین، به مدیران امکان می‌دهد تا دریابند که چگونه عملکرد واحد آن‌ها به عملکرد کل سازمان کمک می‌کند. بودجه‌ریزی برنامه‌ای بیان عینی و ملموس نحوهٔ استفاده از منابع بودجه‌ای است.

یکی از معایب جدی بودجه‌ریزی برنامه‌ای برای مدیران این است که انعطاف‌پذیری آنان برای انتقال اعتبار از یک برنامه به برنامه دیگر (در صورت لزوم) را محدود می‌کند. با گذشت زمان، هرگونه کاهش در منابع مالی برنامه‌هایی که حمایت رأی‌دهندگان را جلب می‌کرد، ممکن است مخالفت‌های برون سازمانی شدید را ایجاد کند. بودجه‌ریزی برنامه‌ای را به خرید لباس‌هایی که کاملاً اندازهٔ فرد مورد نظر است تشبیه کرده‌اند. از طرف دیگر، علاوه‌بر کاهش انعطاف‌پذیری و افزایش بالقوهٔ تعارضات، بودجه‌ریزی برنامه‌ای بسیار زمان‌بر است.

در بودجه‌ریزی برنامه‌ای، تأکید اصلی بر تزریق اطلاعات عملکرد در فرایند تعیین اولویت‌های هزینه‌ها (به‌منظور بهینه‌سازی تخصیص بودجه) است. این امر مستلزم گردآوری و استفاده از اطلاعات اصلی عملکرد (نه تنها شاخص‌های عملکرد، بلکه تحلیل‌های مفصل با استفاده از تکنیک‌هایی همچون ارزیابی برنامه، تحلیل هزینه‌ها و فواید و غیره) در فرایند بودجه است.

تجربهٔ بودجه‌ریزی برنامه‌ای چندان با موفقیت همراه نیست. یکی از دلایل این مسئله، هدف بلند پروازانهٔ بهینه‌سازی تخصیص بودجه است که هدف اصلی بودجه‌ریزی برنامه‌ای می‌باشد. در این شیوهٔ بودجه‌ریزی، اهداف دولت‌ها در زیر کوهی از اسناد تحلیلی دفن می‌شود که هیچ دستاورد، و شباهتی هم با بهینه‌سازی انواع تخصیص‌ها ندارد. امروزه در

مقایسه با سال‌های قبل، نکته اصلی که از وضوح بیشتری نیز برخوردار است، درک مشکلات درونی برنامه‌ریزی مرکزی به دنبال شکست اقتصادهای برنامه‌ای متمرکز است. از طرف دیگر، این شیوه برنامه به لحاظ سیاسی خام بود. تخصیص بهینه که بودجه‌ریزی برنامه‌ای در پی آن بود باید منحصراً بر ارزیابی‌های عقلانی نتایج آن‌ها برای جامعه استوار باشد. بدین ترتیب، بودجه‌ریزی برنامه‌ای با تلاش برای تبدیل اثربخشی به تنها معیار اولویت‌بندی مخارج، این نکته را به فراموشی سپرد که نمی‌توان ماهیت سیاسی بودجه‌ریزی را تا این اندازه تقلیل داد.

۳. بودجه‌ریزی بر مبنای صفر

۳-۱. مفهوم و هدف

بودجه‌ریزی بر مبنای صفر اولین بار توسط پیتر فیر^۱ در شرکت تگزاس اینسترومنتز^۲ آمریکا در اواخر دهه ۱۹۶۰ ابداع شد و کتاب وی هنوز هم جامع‌ترین مطالعه در زمینه این رویکرد به بودجه‌ریزی محسوب می‌شود.^۳ هدف فیر، ایجاد یک راهکار تصمیم‌گیری بود که شرکت تگزاس اینسترومنتز را وادار می‌ساخت تا در چارچوب شرایط بازار که به سرعت در حال تغییر بود، توان رقابتی خود را حفظ کند. وی بر این باور بود که بهترین راه برای این کار، قراردادن مدیران در جایگاهی است که همواره این پرسش را مطرح کنند که دلیل کاری که انجام می‌دهیم چیست؟ آیا نباید از منابع موجود برای انجام کاری دیگر استفاده کنیم؟ یکی از بهترین راه‌های قرار دادن این پرسش در مرکز توجه این است که هر سال بودجه را بدون فرض بر خورداری از آنچه سال گذشته انجام داده‌ایم آغاز کنیم. وی می‌پرسد که اگر مجبور باشیم هر سال از صفر آغاز کنیم و هرچه را انجام داده‌ایم از ابتدا دوباره توجیه کنیم چه خواهد شد؟ به عبارت دیگر، چرا نباید زمینه را طوری فراهم کرد که فرض کنیم می‌توانیم آنچه را انجام می‌داده‌ایم متوقف کرده و به جای آن چیز دیگری را انجام دهیم؟ آیا این شیوه به بروز خلاقیت‌ها و خدمات جدید منجر نمی‌شود و بدین ترتیب جایگاه برجسته شرکت در بازار را تضمین نمی‌کند؟ پیتر فیر بر این باور بود و رویکرد بودجه‌ریزی بر مبنای صفر را نیز

1. Peter Phyrre
2. Texas Instrument
3. Morgan, 2002

برای نیل به این هدف ایجاد کرد. فلسفه طرح همیشگی این پرسش که دلیل تداوم فعالیت‌های گذشته چیست جوهر اصلی بودجه‌ریزی بر مبنای صفر است.

بودجه‌ریزی بر مبنای صفر بر این فرض استوار است که بودجه‌ریزی را می‌توان به‌عنوان ابزاری برای شکل‌دادن به سیاست‌های عمومی و ایجاد برنامه‌ریزی نظام‌مند به‌کار برد. در سال ۱۹۷۱ جیمی کارتر^۱ که در آن زمان فرماندار جورجیا بود، فلسفه و سیستمی را که فیر برای شرکت تگزاس اینسترومنتز ایجاد کرد برای نظام بودجه‌ریزی ایالت خود برگزید.

البته در عمل، بودجه‌ریزی بر مبنای صفر در بخش عمومی تنها به‌صورت تعدیل یافته وجود دارد و معمولاً به‌صورت «بسته‌های تصمیم» است که مدیران را ملزم می‌سازد فعالیت‌ها یا برنامه‌های بودجه‌ای مجزا (در سطح تعدیل یافته نسبت به سال قبل) ارائه دهند که در بودجه ابتدای سال ذکر شده است. به‌طور کلی، بودجه‌ریزی بر مبنای صفر از مدیران می‌خواهد تا بودجه خود را مثلاً به ۷۰ تا ۸۵٪ بودجه سال قبل کاهش دهند و آنگاه درخواست‌های موردنظر خود را به آن بیافزایند. این رویکرد معمولاً «بودجه‌ریزی صفر تعدیل یافته»^۲ نامیده می‌شود. اگرچه این رویکرد مدیران را تشویق می‌کند تا برخی برنامه‌های موجود را در رقابت با برنامه‌های جدید قرار دهند، ولی آن‌ها را از تنش شدید ناشی از توجیه همه برنامه‌ها از نقطه صفر رها می‌کند.

عناصر اصلی شیوه بودجه‌ریزی بر مبنای صفر شامل «بودجه پایه»^۳، «واحد‌های تصمیم‌گیری»^۴، «بودجه کاهش یافته»^۵، و «بسته‌های تصمیمات»^۶ هستند که براساس اولویت رتبه‌بندی شده‌اند. بودجه پایه در واقع سطح هزینه‌های لازم برای حفظ سطح خدمات فعلی با قیمت‌های سال آینده. و افزایش آن معادل افزایش نرخ تورم است. سطح بودجه کاهش یافته درصدی است که براساس دستورالعمل‌ها باید به زیر سطح بودجه پایه کاهش یابد. سطح بودجه کاهش یافته شامل خدمات حیاتی یا ضروری می‌باشد و ممکن است شامل برنامه‌های جدید یا موجود هم باشد. بسته‌های تصمیمات، افزایش‌های جداگانه سطح بودجه کاهش یافته هستند که براساس اولویت برای حفظ برنامه‌های موجود، افزایش

-
1. Jimmy carter
 2. Modified ZBB
 3. Base Budget
 4. Decision Units
 5. Reduced Level Budget
 6. Decision Packages

بار کاری یا افزودن برنامه‌های جدید رتبه‌بندی شده‌اند.

۲-۳. مزیت‌ها و معایب بودجه‌ریزی بر مبنای صفر

بودجه‌ریزی بر مبنای صفر تعدیل شده، در بسیاری از کشورها از جمله ایالات متحده آمریکا به شیوه رایج تبدیل شده است. این روش دراصل به شکل بسته‌های «افزایش» و «کاهش» در مرحله تدوین بودجه است که مدیران بودجه‌ای مجبورند درخواست‌های بودجه خود را نسبت به بودجه پایه بین ۱۰ تا ۲۰٪ کاهش دهند. آنگاه به مدیران فرصت داده می‌شود تا فعالیت‌های جاری خود را در بسته‌های تصمیم‌گیری جدیدی سازماندهی کنند که ممکن است کل درخواست بودجه آنان را به ۱۱۰ تا ۱۱۵٪ بودجه سال قبل نیز برساند.

این فرایند اصلاح، فرصتی را برای مدیران فراهم می‌آورد تا تصمیمات جدیدی را تجربه کنند. این شیوه همچنین سازمان را متوجه این نکته می‌کند که نمی‌تواند بر مبنای تداوم وضع موجود به کار خود ادامه دهد. از طرف دیگر، شیوه بودجه‌ریزی بر مبنای صفر، مدیران و کارمندانی را که ممکن است برنامه‌های خود را بخشی از یک بسته «کاهش» ببینند نگران می‌کند. حتی اگر بودجه فعالیت آن‌ها هرگز کاهش نیابد، کارمندان همواره احساس می‌کنند که کسی ارزش کار آن‌ها را نمی‌داند. وقتی این تضعیف روحیه با توجه به زمان زیادی که باید صرف آماده‌سازی دقیق بسته‌های تصمیمات شود تداوم یابد مشکل را تشدید می‌کند. بسیاری از صاحب‌نظران، بودجه‌ریزی بر مبنای صفر را در بخش عمومی، به‌ویژه در مواردی که فعالیت‌های بسیاری به‌لحاظ قانونی الزامی هستند، دارای کاربردی محدود می‌دانند.

۴. بودجه‌ریزی عملیاتی^۱

۱-۴. مفهوم و هدف

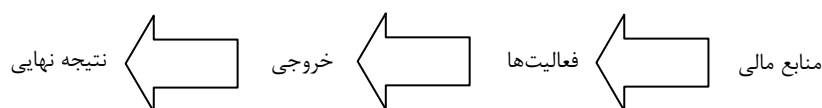
بودجه‌ریزی عملیاتی، عبارت است از: برنامه عملکرد سالانه به همراه بودجه سالانه که رابطه میان میزان وجوه تخصص یافته به هر برنامه با نتایج به‌دست آمده از اجراء آن برنامه را نشان می‌دهد (Mercer, 2002). این بدان معنا است که با هر میزان اعتبار تخصیص یافته

به هر برنامه، می‌بایست مجموعه‌ی معینی از اهداف تأمین شود. یک بودجه‌ی عملیاتی مطلوب، باید به تفکیک برنامه‌ها یا دستگاه‌های اجرایی همراه با نتایج پیش‌بینی شده باشد. چنین بودجه‌ای باید به‌روشنی ارتباط بین اعتبارات هزینه‌شده توسط دولت و نتایج حاصله برای مردم را نشان داده و شرح دهد که این ارتباط چگونه به‌وجود آمده است.

در واقع، در بودجه‌ی عملیاتی تشریح دقیق این رابطه، کلید مدیریت صحیح برنامه‌هاست. با بروز مغایرت بین برنامه و آنچه در عمل تحقق می‌یابد، مدیران باید به بررسی منابع به‌کار گرفته شده در برنامه و نحوه‌ی ارتباط آن‌ها با نتایج حاصله بپردازند تا میزان اثربخشی و کارایی برنامه مشخص گردد.

یک بودجه‌ی عملیاتی، تمامی فعالیت‌های مستقیم و غیر مستقیم مورد نیاز در برنامه و نیز تخمین دقیقی از هزینه‌ی فعالیت‌ها را در برمی‌گیرد.

برای مثال، اگر شاخص فعالیت تحقیقات جنایی در یک ارگان دولتی، تعداد پرونده‌های به سرانجام یافته باشد، مراحل انجام کار و فعالیت‌های تشکیل دهنده آن، حلقه‌ی رابطی هستند که منابع را به نتایج مرتبط می‌سازند. با ثبت و اندازه‌گیری منابع به مصرف رسیده در هر فعالیت و هر مرحله، هزینه‌ی کل و هزینه‌ی سرانه هر واحد از اطلاعات حاصله را می‌توان محاسبه کرد و آن را به نتایج نهایی مرتبط ساخت.



در چارچوب چنین بودجه‌ای هر مدیر دولتی، در هر سطحی، باید اطلاعات دقیق و به هنگامی در خصوص هزینه و عملکردهای سازمان ذیربط خود داشته باشد تا بتواند منابع تحت کنترل خود را به کارآمدترین شیوه اداره کند. این امر، به یک میزان شامل پشتیبان‌های اداری برنامه‌ها نیز می‌شود. در موارد معینی مدیران به این اطلاعات نیاز دارند تا بتوانند هزینه‌ی هر واحد «خروجی^۱» یا «نتایج^۲» را محاسبه کنند.

بودجه‌ی عملیاتی، فرایندی از بالا به پایین و از پایین به بالا به‌طور هم‌زمان است. مدیران برنامه‌ها و سیاست‌گذاران، اهداف و مقاصد و میزان منابع تخصیص یافته به برنامه‌ها و نیز

1. out put
2. out come

شاخص‌های سنجش نتیجه را مشخص می‌کنند و در قالب یک برنامه عملکرد سالانه قرار می‌دهند. فعالیت‌های برنامه در سطوح پایین‌تر می‌بایست به برنامه عملکرد کلی سازمان مرتبط شود، و از این‌رو، سازمان‌ها باید اهداف، مقاصد، و معیارهای سنجش عملکرد را با همکاری سازمان‌های تابعه خود تدوین کنند.

باید گفت، بودجه عملیاتی، به شکل کلی در پی این است که روشن کند بودجه و منابع مالی به مصرف رسیده چگونه نتایج مطلوب را به بار خواهد آورد، و از این طریق می‌تواند با نشان دادن اثرات بالقوه افزایش یا کاهش بودجه به تصمیم‌گیری درباره تخصیص منابع کمک مؤثری کند. البته تهیه یک بودجه عملیاتی لزوماً نیازمند نشان دادن یک رابطه علت و معلول مستقیم و دقیق نیست، و همواره نیز با استفاده از ابزارهای علمی دقیق نمی‌توان وجود چنین رابطه‌ای را اثبات کرد تا نتایج را دقیقاً پیش‌بینی نمود.

۲-۴. مزیت‌ها و معایب بودجه‌ریزی عملیاتی

بودجه‌ریزی عملیاتی یک فرایند مستمر است که تمامی مدیران در همه سطوح در آن دست‌اندرکارند. این نوع مشارکت مستلزم وجود حلقه‌های بازخورد در درون سازمان‌هاست تا مدیران ارشد همواره از اطلاعات بیشتر و بهتری برای اتخاذ تصمیمات صحیح‌تر و اداره بهتر سازمان متبوع خود برخوردار باشند. بودجه‌نویسی یا بودجه‌ریزی عملیاتی نهایتاً به تخصیص مؤثرتر منابع در درون سازمان‌ها منجر می‌شود و مدیران را قادر می‌سازد به نحو مؤثرتری از منابع تخصیص یافته به سازمان متبوع خود برای رسیدن به اهداف و نتایجی که برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران مدنظر داشته‌اند، بهره‌برداری کنند.

به همان میزان بودجه‌ریزی عملیاتی یک ابزار تشخیص ارزشمند برای دستیابی به درکی عمیق و زیربنایی از رابطه میان منابع به کار گرفته شده و عملکردهاست. با استفاده از این ابزار مدیران برنامه‌ها فرصت پیدا می‌کنند تا رابطه بغرنج و پیچیده میان منابع و نتایج مطلوب را مورد بررسی قرار دهند که قطعاً می‌تواند کیفیت مدیریت برنامه‌ها را به طرز چشمگیری بهبود ببخشد.

بودجه عملیاتی چنانچه به خوبی تهیه شده باشد با شفافیت بیشتری عملکرد اجرایی برنامه‌ها را نشان می‌دهد و نسبت به بودجه‌های سنتی از این حیث گویاتر است. بودجه عملیاتی با استفاده از شاخص‌های فعالیت (که بخوبی تعریف شده و هزینه‌یابی آن‌ها با دقت انجام شده است) مبنای ستانده‌های مورد انتظار و اهداف عملیاتی برنامه‌ها را مشخص کرده

و بدین ترتیب ابزار بسیار مؤثری است که نشان می‌دهد میزان مخارج در هر زمینه‌ای چه تأثیری بر کیفیت و کمیت نتایج حاصله دارد.

در عین حال، بودجه عملیاتی مبنای مناسبی برای یک سیستم جامع سنجش و ارزیابی عملکرد در چارچوب برنامه استراتژیک سازمان نیز هست و می‌تواند نشان دهد که اعتبارات هزینه‌شده چه تأثیری بر عملکرد برنامه داشته‌اند و این عملکرد چه تأثیری بر نتایج مطلوب نهایی خواهد داشت. یک بودجه عملکردی که با مهارت تهیه شده باشد، برای مدیران ارشد سازمان در حکم نقطه شروع مطمئنی برای نظارت بر عملکرد سازمان تحت امرشان است. بودجه عملیاتی امکان ایجاد اهداف دو بخشی را به دست می‌دهد که با استفاده از آن می‌توان ابعاد هزینه‌ای و نتایج برنامه‌ها را اندازه‌گیری کرد. یک قسمت از هدف می‌تواند مرتبط با یک نتیجه مطلوب (مثلاً ۸۰ درصد موفقیت در یافتن شغل برای افرادی که دوره‌های آموزش فنی و حرفه‌ای را طی می‌کنند) باشد. قسمت دوم هدف می‌تواند اجراء برنامه با یک نرخ هزینه واحد معین باشد (حداکثر هزینه به ازاء هر فردی که آموزش‌ها را طی می‌کند بیش از ۳۰۰۰ دلار نباشد). سپس این دو قسمت با یکدیگر ترکیب می‌شوند تا هدف و میزان تحقق آن مشخص شود. همچنین، گاه افزایش ضریب موفقیت یک برنامه ممکن است مستلزم سرمایه‌گذاری نسبتاً زیادی باشد که مقرون به صرفه و اقتصادی نیست. این امر بدان معنا خواهد بود که فعلاً روش مقرون به صرفه و قابل حصولی برای بهبود شرایط وجود ندارد.

از طرف دیگر، با استفاده از اطلاعات مربوط به هزینه واحد^۱ که در بودجه عملیاتی محاسبه می‌شود، می‌توان بهبود عملیاتی را بر حسب کاهش هزینه واحد ارائه خدمات نیز بیان کرد. تجربه نشان می‌دهد، این نحوه استفاده از بودجه عملیاتی در دستگاه‌های اجرایی، می‌تواند انگیزه مدیران برنامه‌ها را برای یافتن روش‌های مبتکرانه به منظور تحقق اهداف با هزینه کمتر، تقویت کند. این امر، به‌ویژه در مواردی که پاداش مدیران بر مبنای عملکرد آنان تعیین می‌شود، بسیار مؤثر است.

یک بودجه عملیاتی، همچنین اطلاعات مقایسه‌ای مفیدی را تولید می‌کند که با استفاده از آن می‌توان عملکرد واحدهای دستگاه‌های مختلف یا مناطق گوناگون را با یکدیگر مقایسه کرد و با شناسایی واحدهایی که هزینه واحد فعالیت‌های آن‌ها پایین‌تر است تجارب

موفق آن‌ها را در اختیار سایر واحدها قرار داد، و بدین‌وسیله کارایی کل سیستم دولتی را افزایش داد. مدیران برنامه‌ها نیز می‌توانند از این اطلاعات برای درک بهتر عملکرد و عملیات برنامه‌ها استفاده کنند.

از طرف دیگر، بودجه‌ریزی عملیاتی تصمیم‌گیری درباره‌ی تأمین خدمات از طریق پیمانکاران بخش خصوصی را تسهیل نموده و به مدیران امکان می‌دهد تا در این زمینه با آگاهی و اطلاع بیشتری تصمیم بگیرند. مدیران سازمان‌های دولتی باید از هزینه‌ی کل یک فعالیت (شامل تمام هزینه‌های مستقیم و سربار) و نیز میزان نتایج حاصله در وضعیت موجود، آگاهی داشته باشند تا بتوانند در مورد قیمت خرید خدمات با پیمانکاران به توافق رسیده و تصمیم صحیحی در مورد تأمین برخی از خدمات بیرون از سازمان خود بگیرند. بدین ترتیب، می‌توانند درباره‌ی تأمین برخی از خدمات از پیمانکاران، که موجب کاهش هزینه‌ی کل ارائه خدمات به شهروندان می‌شود تصمیم بگیرند، و از این طریق عملکرد برنامه را بهبود ببخشند.

استقرار یک سیستم بودجه‌ریزی عملیاتی مؤثر که ارتباط میان بودجه و عملکرد را برقرار نموده و راهنمای مفیدی برای عملیات روزمره‌ی سازمان‌ها در جهت رسیدن به اهدافشان باشد، نیازمند صرف زمان و برخورداری از بینش و قدرت رهبری است و چالش‌های متعددی در این مسیر وجود ندارد.

تعریف فعالیت‌های تشکیل دهنده برنامه، یکی از نخستین چالش‌های مهم برای هر سازمانی است. برای تعریف فعالیت‌ها باید تصمیماتی اتخاذ شود (مثلاً، اینکه فعالیت‌ها در سطوح کلی تعریف شوند یا جزء به جزء). این امر بدان بستگی دارد که برای مدیریت یا پاسخ‌گویی در قبال نتایج، چه سطحی از جزئیات مورد نیاز باشد. اگر سیستمی وجود ندارد که برای هر فعالیت، میزان ساعات کار آن را محاسبه نماید، باید چنین سیستمی به وجود آید. زیرا با استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی که فعالیت‌ها را به اهداف مرتبط می‌سازد، مدیران ممکن است نیاز به ترکیب، تقسیم یا تعریف دوباره فعالیت‌ها پیدا کنند.

شناسایی هزینه فعالیت‌ها نیز فرایندی پیچیده و مستلزم صرف زمان و انرژی قابل ملاحظه‌ای است. دستگاه‌های اجرایی باید قبلاً مقدمات این کار را با ایجاد سیستم حسابداری مناسب به وجود آورده باشند.

یک چالش عمده دیگر در این مسیر تعریف شاخص‌های عملکردی است که از طریق ارتقاء سیستم‌های اطلاعاتی مالی و مدیریتی، ممکن است. تعیین اهداف برای خروجی‌های برنامه، هزینه واحد و نتایج به دست آمده از برنامه در بودجه عملیاتی فقط بخشی از راه حل است؛ مهم‌تر از آن، فراهم کردن اطلاعات معتبر و به موقع در خصوص عملکرد برنامه در طول سال است.

جدول ۱ ویژگی‌های شیوه‌های رایج بودجه‌ریزی را به اختصار با یکدیگر مقایسه می‌کند. در پایان می‌توان گفت یکی از مهم‌ترین وجه افتراق این شیوه‌ها نوع اهداف آن‌هاست به گونه‌ای که پاسخ‌گویی مالی برای شیوه بودجه‌ریزی افزایشی اولین هدف تلقی می‌شود، و در صورتی که هدف اصلی بودجه‌ریزی برنامه‌ای، پاسخ‌گویی برنامه‌ای است بودجه‌ریزی‌های عملیاتی و بر مبنای صفر هرکدام به ترتیب کارایی و پی‌گیری برنامه‌های اولویت‌دار را مبنای عمل خود قرار می‌دهند. همین‌طور نقش‌آفرینان اصلی هر کدام از شیوه‌های بودجه‌ریزی نسبت به دیگری متفاوت است و اجراء دقیق هرکدام از این شیوه رابطه تنگاتنگی با شناسایی دقیق نقش‌آفرینان اصلی دارد.

جدول ۱. مقایسه شیوه‌های بودجه‌ریزی

عنوان	هدف، پرسش اصلی، مشکلی که باید حل شود	ویژگی‌های اصلی	نقش اوزرینان اصلی	شرایط لازم برای موفقیت	نقاط قوت	نقاط ضعف
بودجه‌ریزی افزایشی	<ul style="list-style-type: none"> - پاسخ‌گویی مالی - آیا اعتبار همان‌طور که قصد داریم خرج می‌شود؟ - جلوگیری از استفاده نامناسب از منابع مالی 	<ul style="list-style-type: none"> - تأکید بر گذشته، با سال گذشته به‌عنوان پایه - استفاده از فرمول‌هایی همچون «سهم عادلانه» برای ایجاد توازن بودجه‌ای 	<ul style="list-style-type: none"> - حسابداران و مدیران بودجه - علاقه‌مند به ایجاد توازن بودجه‌ای 	<ul style="list-style-type: none"> - حداقل زمان مورد نیاز و حداقل متخصصین مورد نیاز برای تعیین‌گیری بودجه 	<ul style="list-style-type: none"> - در مواردی که کمبود زمان وجود دارد خوب عمل می‌کند. 	<ul style="list-style-type: none"> - گزاین، ارزیابی و ملاحظات آتی، نادیده انگاشته می‌شود.
بودجه‌ریزی برنامه‌ای	<ul style="list-style-type: none"> - پاسخ‌گویی برنامه‌ای - آیا برنامه به اهداف و آرمان‌هایش نائل می‌شود؟ - ارزیابی برنامه 	<ul style="list-style-type: none"> - تأکید بر طرح‌ها، آرمان‌ها و اهداف برنامه. - نیازمند بودجه‌ریزی بر اساس برنامه 	<ul style="list-style-type: none"> - مدیران برنامه و تحلیل‌گران برنامه 	<ul style="list-style-type: none"> - نیازمند منابع لازم برای ایجاد طرح‌ها، آرمان‌ها و اهداف برنامه 	<ul style="list-style-type: none"> - پیوند آشکار میان فعالیت‌های برنامه و تخصیص بودجه ایجاد می‌کند. - بخشی‌ها را به کل و حال را به آینده پیوند می‌دهد. 	<ul style="list-style-type: none"> - نیازمند سرمایه‌گذاری چشمگیر در زمینه منابع است. احتمال ایجاد تعارض در آن بالاست.

عنوان	هدف، برپش اصلی مشکلی که باید حل شود	ویژگی‌های اصلی	نقش آفرینان اصلی	شرایط لازم برای موفقیت	نقاط قوت	نقاط ضعف
بودجه‌ریزی عملیاتی بودجه‌ریزی صفر بر مبنای صفر	<ul style="list-style-type: none"> - کارایی، اوریجینی، برنامه - آیا برنامه از لحاظ هزینه‌ها اوریجینی است؟ آیا برنامه کارآمد است؟ - شاخص‌های اهدافی که باید تحقق یابد 	<ul style="list-style-type: none"> - برای اوریجینی و کارایی تخصیص منابع شاخص‌هایی ایجاد می‌شود 	<ul style="list-style-type: none"> - مسئولین ارشد دستگاهها - کارشناسان دارای عادی 	<ul style="list-style-type: none"> - نیازمند منابع قابل توجهی برای ایجاد شاخص‌های معتبر - نیازمند زمان برای جلب اعتماد تصمیم‌گیران برای ایجاد شاخص‌های عملگردی. 	<ul style="list-style-type: none"> - فرصت بازنگری در فرضیات و فعالیت‌های کنونی را فراهم می‌آورد. - فرصت تجدیدنظر در تخصیص منابع را فراهم می‌کند. 	<ul style="list-style-type: none"> - زمان‌بر و پرهزینه است. - به دلیل ترس از استفاده از شاخص‌ها برای مجازات و تنبیه پتانسیل زیادی برای ایجاد مقاومت دارد.
بودجه‌ریزی صفر بر مبنای صفر	<ul style="list-style-type: none"> - اولویت‌دار و مناسب بودن آنچه انجام می‌شود و باید انجام شود. - چه باید کرد؟ آیا برای برنامه‌ها و اولویت‌های جاری جایگاه مناسبی قابل هستیم؟ - تصمیم‌گیری درباره ادامه آنچه در گذشته انجام می‌دادیم. 	<ul style="list-style-type: none"> - بازنگری بنظر بلند برخی از بخش‌های فعالیت‌های برنامه‌های کنونی از ابتدا 	<ul style="list-style-type: none"> - بسته به جایگاه اصلی قدرت، بودجه‌ریزی صفر را می‌توان در هر یک از سطوح سازمان اجرا کرد 	<ul style="list-style-type: none"> - نیازمند زمان و منابع چشمگیر برای بازنگری فعالیت‌ها از صفر - نیازمند پرسنل و مدیرانی است که از اعتماد به نفس برخوردار باشند. 	<ul style="list-style-type: none"> - فشار زیادی به منابع سازمان وارد می‌کند. - تهدید کننده است و معمولاً به ایجاد مقاومت می‌انجامد. مقایسه میان واحدهای سازوکار دشوار است. 	

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در دنیای تجربی تاکنون شیوه‌های مختلفی در راستای تحقق خواسته‌های سیاست‌گذاران در قالب محدودیت‌های منابع مالی تحت عنوان شیوه‌های بودجه‌ریزی بروز و ظهور پیدا کرده‌اند که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از: بودجه‌ریزی افزایشی، بودجه‌ریزی برنامه‌ای، بودجه‌ریزی بر مبنای صفر و بودجه‌ریزی عملیاتی. این شیوه‌ها علاوه بر اینکه قواعد تصمیمات بودجه‌ای را تعیین می‌کنند امکان ارزیابی نتایج حاصل از اجراء تصمیمات مزبور را نیز فراهم می‌سازند. محور مشترک این شیوه‌ها تلاش برای نظم‌بخشیدن به تصمیمات گروه‌های هم‌سود در چارچوب محدودیت‌های بودجه‌ای است. صرف‌نظر از محورهای مشترک، هر کدام از این شیوه‌ها دارای ریشه‌ها و اهداف متمایز هستند. بودجه‌ریزی افزایشی در واقع با نظارت‌پذیر کردن فرایند تخصیص از زمان تصویب بودجه در مجلس تا زمان هزینه در دستگاه‌های اجرایی پاسخ‌گویی مالی را به‌عنوان اصلی‌ترین هدف خود قرار داده است. از طرف دیگر بودجه‌ریزی افزایشی به‌دنبال پاسخ به این پرسش است که «اعتبارات بودجه براساس خواست مقام قانون‌گذار هزینه می‌شود یا خیر؟».

طبیعی است پاسخ به چنین پرسشی الزاماً بیانگر کارآمدی بودجه نیست و این موضوع خود به خود به یک نقص در این شیوه تبدیل می‌شود. بودجه‌ریزی برنامه‌ای نیز که در واقع جهت پاسخ به مشکل مطرح شده در شیوه بودجه‌ریزی سنتی طرح شده است، جهت نیل به اهداف اصلی بودجه، پاسخ‌گویی برنامه‌ای را به‌عنوان هدف اصلی برمی‌گزیند. جوهر اصلی چنین شیوه بودجه‌ریزی، اصل برنامه و برنامه‌ریزی است که هزینه هر برنامه بودجه‌ای را به مجموعه‌ای از اهداف که این اهداف خود با آرمان‌های سازمان، یا دستگاه‌های اجرایی مرتبط هستند ارتباط می‌دهد.

بودجه‌ریزی عملیاتی نیز در پی برقراری ارتباط بین وجوه تخصیص یافته به هر برنامه با نتایج حاصل از آن برنامه است. در این شیوه باید علاوه بر تعیین دقیق فعالیت‌های هر برنامه، هزینه‌های هر کدام از برنامه‌ها نیز به‌دقت برآورد شود. در چنین چارچوبی کارایی به‌عنوان هدف اصلی بودجه‌ریزی عملیاتی مطرح می‌شود ولی برای دستیابی به چنین هدفی علاوه بر الزامات متعددی که وجود دارد، تعریف شاخص‌های عملکرد اولین قدم محسوب می‌شود، که خود چالش اساسی نیز قلمداد می‌شود.

بودجه‌ریزی بر مبنای صفر که در واقع جهت پاسخ به نیازهای ناشی از تحولات روز مطرح شده است همواره این سؤال را مطرح می‌کند که «چرا تصور می‌کنیم حتماً باید

مقید به همان برنامه‌ای باشیم که در قبل هدف قرار دادیم» آیا فکر نمی‌کنید که احتمالاً به دلیل تحولات تکنولوژیکی شرایط مالی و اقتصاد جامعه تغییر کرده است و باید مجدداً هدف‌گذاری کرد؟ بدین ترتیب، در این شیوه پاسخ به این پرسش برای اتخاذ تصمیم بودجه‌ای مشروط بر بررسی میزان توجیه‌پذیری کلیه تصمیمات در دست اجراست.

صرف‌نظر از اهداف و چالش اصلی موجود در هر کدام از شیوه‌های بودجه‌ریزی، نقش‌آفرینان اصلی این فرایندها و شرایط لازم برای موفقیت آن‌ها نیز متفاوت است، به‌عنوان مثال، در بودجه‌ریزی افزایشی با صرف وجود زمان اندک و متخصص حسابداری می‌توان موفقیت آن‌را تضمین کرد. در صورتی که اجراء موفقیت‌آمیز بودجه‌ریزی عملیاتی منوط به ایفاء نقش کلیه سطوح سازمانی در تخصص‌های مختلف است. به هر حال، اهمیت هر کدام از شیوه‌های بودجه‌ریزی نه به شکل و حتی هدف‌گذاری‌ها، بلکه در اجراء دقیق آن‌ها و میزان انطباق‌شان با بسترهای قانونی، مالی و مدیریتی هر سازمان، دستگاه، یا کشوری است که آن شیوه قرار است در آن اجرایی شود.

فصل سوم

مبانی، مفاهیم و مراحل بودجه‌ریزی
عملیاتی

مقدمه

بودجه‌ریزی عملیاتی که امروزه به‌طور گسترده در سطوح مختلف به‌کار می‌رود، به‌عنوان مبنایی برای بهبود کارایی و بهره‌وری دولت‌ها قلمداد می‌شود و فرض بر این است که می‌تواند پاسخ‌گویی دولت را افزایش دهد. صاحب‌نظران معتقدند پذیرش این فرض (که دارای منطق نتیجه‌گراست) می‌تواند زمان، منابع و تلاش مورد نیاز برای انتخاب و اجراء چنین رویکردی (بودجه‌ریزی عملیاتی) را توجیه‌پذیرتر سازد.

۱. فرایند شکل‌گیری مبانی بودجه‌ریزی عملیاتی

در سال‌های اخیر پژوهش‌های مختلفی برای بررسی نحوه اجراء بودجه‌ریزی عملیاتی و آثار آن بر مبنای نظرسنجی از مقامات بودجه‌ای در ایالت‌های مختلف آمریکا صورت گرفته‌است. محور اصلی این پژوهش‌ها حول این پرسش سامان گرفته‌اند که آیا امکان اجراء بودجه‌ریزی عملیاتی وجود دارد، و مهم‌تر اینکه آیا به‌نظر مقامات بودجه‌ای، این شیوه در فرایند تخصیص منابع و نتایج حاصل از آن‌ها تأثیرگذار بوده است؟

ملکرز و ویلافبی^۱ (۱۹۹۸) برای پاسخ به این سؤال نظرسنجی‌های مختلفی را در ایالت‌های آمریکا انجام دادند و دریافتند که به‌جز سه ایالت، همه ایالت‌ها دارای الزامات بودجه‌ریزی عملیاتی بوده‌اند، و اکثر آن‌ها زمینه‌های قانونی را در دهه ۹۰ میلادی ایجاد کرده‌اند. به‌طوری‌که، ۳۱ ایالت دارای قوانینی هستند که بودجه‌ریزی عملیاتی را الزامی می‌سازد، ولی ۱۶ ایالت برای الزامات اجرایی دارای بودجه‌ریزی عملیاتی از قبیل دستورالعمل‌ها یا رهنمودهای بودجه‌ای هستند. به‌نظر آن‌ها، ایالت‌هایی که در زمینه بودجه‌ریزی عملیاتی دارای الزامات اجرایی بودجه‌ریزی عملیاتی می‌باشند، از نظر جهت‌گیری‌های خود تفاوت چندانی با ایالت‌هایی که دارای الزامات قانونی هستند ندارند،

1. Melkers and Willoughby

ولی ایالاتی که دارای الزامات قانونی هستند دیرتر به این فرایند پیوسته‌اند. البته ماهیت این الزامات در ایالت‌های مختلف متفاوت است. یکی دیگر از یافته‌های این پژوهش این است که با وجود گستردگی الزامات بودجه‌ریزی عملیاتی در ایالت‌ها، تنها تعداد معدودی از ایالت‌ها سنجش میزان موفقیت‌ها را الزامی می‌ساختند و برای نیل به اهداف و آرمان‌ها رهنمودهایی را ارائه می‌دادند یا برای عدم رعایت این مقررات مجازات‌هایی در نظر می‌گرفتند.

جوردن و هکبارت^۱ (۱۹۹۹) نتایج نظرسنجی از مقامات اجرایی بودجه‌ای ایالتی را به‌منظور تعیین آثار عملیاتی کردن بودجه بر تصمیمات بودجه‌ای را، ارائه نمودند. آن‌ها تأیید کردند که بودجه‌ریزی عملیاتی به‌نحو گسترده‌ای در امریکا به‌کار می‌رود، ولی این تنها شیوه ارزیابی عملکرد است که بر تخصیص منابع تأثیر می‌گذارد. براین اساس، بیش از نیمی از مقامات بودجه‌ای که در نظرسنجی شرکت کرده بودند، گفته‌اند که شاخص‌های عملکرد، برای تصمیم‌گیری در زمینه تخصیص منابع یا تدوین بودجه، ابزار اساسی هستند. علاوه بر این، در حدود ۲۵٪ مقامات بودجه‌ای ایالتی بر این باور بودند که تخصیص بودجه براساس عملکرد در ایالت‌های آن‌ها بسیار موفقیت‌آمیز بوده است. ویلافبی و ملکرز (۲۰۰۱) با استفاده از پاسخ‌های نظرسنجی مقامات اجرایی و قانون‌گذاران در خصوص بودجه پژوهش خود را به‌گونه‌ای گسترش دادند که ارزیابی وضعیت اجرا و اثربخشی بودجه‌ریزی عملیاتی در ایالت‌ها را نیز در بر بگیرد. آن‌ها دریافتند که مقامات بودجه‌ای در قوای مجریه و مقننه در زمینه سطح اجراء بودجه‌ریزی عملیاتی و موفقیت آن نظرات متفاوتی دارند. آن‌ها همچنین مشاهده کردند که الزامات بودجه‌ریزی عملیاتی ممکن است به‌صورت دستورالعمل‌های اجرایی یا قوانین باشد، ولی در عمل توسط ایالت‌های مختلف به‌گونه‌های مختلفی اجرا می‌شود. براساس نتایج این پژوهش‌ها ایالت‌های معدودی به‌پیوند میان اطلاعات عملکرد و عملکرد واقعی اشاره کرده‌اند. بروم^۲ (۱۹۹۵) نیز معتقدند که اطلاعات مبتنی بر عملکرد، بیش از سایر مسائل بودجه‌ای برای بهبود مدیریت سودمندند. ملکرز و ویلافبی بر این مبنا نتیجه گرفتند که اطلاعات عملکردی بیشترین تأثیر را در سطح سازمان دارد، اگرچه در سازمان مرکزی بودجه^۳ تأثیر کمتری دارد. ویلافبی و ملکرز (۲۰۰۱) بر مبنای نظرات مقامات بودجه‌ای، درباره میزان اثربخشی بودجه‌ریزی عملیاتی، چنین نتیجه‌گیری کردند که

1. Jordan and Hackbart

2. Broom

3. Central Budget Office.

بودجه‌ریزی عملیاتی بیشتر از آنکه سطوح تخصیص را تحت تأثیر قرار دهد، بهبود مدیریت در سازمان‌های ایالتی را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

جدیدترین پژوهش ویلافی (۲۰۰۴) نیز با این یافته‌ها هم‌خوانی دارد. براساس نتایج یک نظرسنجی، کارشناسان بودجه‌ای سازمان بودجه در آمریکا معتقد بودند که بودجه‌ریزی عملیاتی بر تخصیص‌ها تأثیر محدودی دارد. تقریباً نیمی از کارشناسان بودجه که در این نظرسنجی شرکت کرده‌اند معتقد بودند که این شیوه، در نیل به اهداف تخصیص منابع چندان تأثیری ندارد و بیش از یک پنجم کارمندان سازمان نیز تقریباً نظر مشابهی داشتند. برخی دیگر این تفاوت در میزان موفقیت را به ویژگی‌های سازمان‌ها نسبت می‌دادند. آندروز^۱ (۲۰۰۴) این عوامل را بخشی از مدل اجرایی می‌داند و فرض می‌کند که امکان اجراء بودجه‌ریزی عملیاتی در ایالت‌هایی وجود دارد که در آن‌ها توانایی حرفه‌ای و کارشناسی برای چنین تغییراتی بیشتر وجود دارد و مقامات برای اعمال چنین تغییراتی اختیارات بیشتری دارند، و میزان پذیرش تغییر نیز بیشتر است. در این مقطع، اکثر ایالت‌ها به دلیل الزامات اجرایی یا قانونی از نوعی بودجه‌ریزی عملیاتی استفاده می‌کنند یا استفاده کرده‌اند (ملکرز و ویلافی، ۱۹۹۸؛ ویلافی ۲۰۰۴). باوجود این، درباره تأثیر نهادی بودجه‌ریزی عملیاتی بر هزینه‌های دولت، همچنان تردیدهایی وجود دارد. وایت^۲ (۱۹۹۴) به این نکته اشاره می‌کند دلیل ناکامی اصلاحات بودجه‌ریزی، گستردگی محدوده اطلاعات (و هزینه‌هایی) است که برای اتخاذ این‌گونه تصمیمات ضروری است. در نتیجه، بودجه‌ریزی افزایشی، رویکرد بهتری است. لو^۳ (۱۹۹۸) تا جایی پیش می‌رود که سودمندی برخی شاخص‌های عملکرد در فرایند بودجه‌ریزی عملیاتی را به دلیل اتکاء به داده‌های کوتاه‌مدت مورد تردید قرار می‌دهد. حتی طرفداران استفاده از بودجه‌ریزی عملیاتی نیز به برخی از نقایص بالقوه آن اشاره می‌کنند. اسمیت^۴ (۱۹۹۹) این نکته را یادآوری می‌کند که بودجه‌ریزی عملیاتی در مقایسه با سایر شیوه‌ها بیشتر در معرض تخلف و سوء استفاده قرار دارد، ولی به دلیل قدرت ذاتی چنین سیستم‌هایی، و برای جبران این نقاط ضعف، راه‌هایی را نیز پیشنهاد می‌کند. برنز و لی^۵ و همکاران (۲۰۰۴) دریافته‌اند که استفاده از شاخص‌های اثربخشی عملکرد

1. Andrews
2. White
3. Lu
4. Smith
5. Brones and lie

نرخ‌های بهره‌وری در بودجه‌های ایالتی، از ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۰ کمی کاهش یافته است. آن‌ها همچنین دریافتند، در دوره‌های زمانی که سطوح منابع مالی تغییر کرده، این شاخص‌ها نیز به‌میزان زیادی بهبود یافته‌اند.

البته عمده پژوهش‌ها که در مورد موفقیت بودجه‌ریزی عملیاتی است روی نظرسنجی از مقامات بودجه ایالتی و استنباط آن‌ها از اجراء بودجه‌ریزی عملیاتی استوار است، ولی بررسی‌های تجربی بیانگر دیدگاه‌های مختلف درباره موفقیت بودجه‌ریزی عملیاتی و به‌ویژه تأثیر آن بر تخصیص بهینه منابع است. به‌طور کلی، پژوهش‌های قبلی به بررسی ارتباط بین اطلاعات عملکرد و تخصیص واقعی منابع نپرداخته‌اند، و مقامات بودجه‌ای در زمینه تأثیر بودجه‌ریزی عملیاتی نظرات مختلفی دارند. این پژوهش‌ها نتوانسته است تأثیر بودجه‌ریزی عملیاتی روی هزینه‌های واقعی را نشان دهد. در عوض، برای تعیین اثرات بودجه‌ریزی عملیاتی روی هزینه‌های ایالتی بر استنباط مقامات بودجه‌ای و کارشناسان سازمان‌ها تأکید شده است. بنابراین، پژوهش‌های موجود بیانگر نیاز به بررسی دقیق‌تر این مسئله است که آیا موفقیت ایالت‌ها در تخصیص بهینه منابع به علت استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی بوده است یا خیر.

در یکی از معدود مطالعات تجربی که در مورد تأثیر بودجه‌ریزی عملیاتی توسط کلاس و دافرتی^۱ (۲۰۰۴) انجام گرفته، به‌جای اطلاعات استنباطی، از داده‌های تجربی استفاده است. این پژوهش، با استفاده از سری زمانی هزینه‌های ثابت سرانه ایالت‌ها، وضعیت قبل و بعد از اجراء بودجه‌ریزی عملیاتی را تحلیل کرده، و چنین نتیجه‌گیری می‌کند که اجراء بودجه‌ریزی عملیاتی، چه براساس الزام قانونی و چه براساس الزامات اجرایی، به‌طور آشکاری با مخارج سرانه ثابت ارتباط مثبت دارد.

این مطالعه، میزان تأثیر اجراء بودجه‌ریزی عملیاتی در ایالت‌ها بر نحوه تخصیص منابع را در بخش‌های آموزش، رفاه، بزرگراه‌ها، و بهداشت مورد ارزیابی قرار داده است. فرضیه پژوهش این بود که تأثیر بودجه‌ریزی عملیاتی بر میزان هزینه‌ها با توجه به نوع هزینه‌های مورد نظر، متفاوت است.

نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که اجراء بودجه‌ریزی عملیاتی بر هزینه‌های سرانه ثابت حوزه‌های آموزش، رفاه، بزرگراه‌ها، و بهداشت تأثیر دارد. شواهد تجربی نشان می‌دهد که این تأثیر برای همه موارد به‌جز بزرگراه‌ها مثبت است. ولی در بخش‌های آموزش، رفاه و

بهداشت، این رویکرد به افزایش هزینه‌ها می‌انجامد، فرض شده بود که بودجه‌ریزی عملیاتی ممکن است بسته به تفاوت‌های موجود در سطح و محدودهٔ اجراء بودجه‌ریزی عملیاتی، بر سطح هزینه‌ها تأثیرات متفاوتی داشته باشد، و نتایج پژوهش حاضر نشان می‌دهد که چنین تفاوت‌هایی واقعاً وجود دارند.

نکته‌ای که در خصوص پژوهش‌های مرتبط با بودجه‌ریزی عملیاتی وجود دارد این است که بیشتر آن‌ها بر نظرسنجی مبتنی هستند. در واقع، نتایج آن‌ها به درک و استنباط مقامات سازمان‌ها، دستگاه‌های اجرایی و مقامات بودجه‌ای بستگی دارد که لزوماً بازتاب تأثیرات واقعی نیست. بدین ترتیب، در بررسی تأثیرات بودجه‌ریزی عملیاتی همواره این سئوالات مطرح می‌شوند که:

- چگونه باید نتایج اجراء بودجه‌ریزی عملیاتی را به‌گونه‌ای تجربی سنجید؟ (این مسئله با تعریف متغیر وابسته مورد مطالعه ارتباط دارد).

- برای سنجش تجربی تأثیر بودجه‌ریزی عملیاتی چه منابع اطلاعاتی ضروری هستند و در دسترس قرار دارند؟

- برای استفاده از اطلاعات عملکردی در اتخاذ تصمیمات بودجه‌ای باید از چه روشی استفاده کرد؟ مثلاً آیا می‌توان از تحلیل سری زمانی، تحلیل محتوای گفت‌وگوها، تحلیل مصاحبه‌ها، بحث‌های گروهی و مورد پژوهی استفاده کرد؟

- موانع رویکردهای تجربی یا اطلاعات - محور کدامند؟

- نظرسنجی تا چه حد در گسترش دانش و درک ما از آثار بودجه‌ریزی عملیاتی سودمند است؟

- از کدام روش‌های پژوهشی دیگر باید بهره جست؟

بنابراین، مشخص می‌شود که در کشورهای پیشرفته از جمله امریکا نیز تعداد مطالعات تجربی در این زمینه انگشت شمارند. بنابراین، صرف‌زمان، تلاش و منابع زیاد برای شیوه‌ای که واقعاً مورد ارزیابی دقیق و کامل قرار نگرفته است باید با احتیاط صورت بگیرد.

۲. مفاهیم، اهداف، ویژگی‌ها و مراحل بودجه‌ریزی عملیاتی

۲-۱. مفاهیم و اهداف

«بودجه عملیاتی، در واقع عبارت است از: برنامه عملکرد سالانه به همراه بودجه سالانه که رابطه میان میزان وجوه تخصیص یافته به هر برنامه با نتایج به دست آمده از اجرای آن برنامه را نشان می‌دهد»^۱. این بدان معناست که با هر میزان مخارج انجام شده در چارچوب هر برنامه‌ای می‌بایست مجموعه معینی از اهداف تأمین شود. در این شیوه بودجه‌ریزی، بودجه هر برنامه یا دستگاه اجرایی همراه با نتایج پیش‌بینی شده ارائه می‌شود و به روشنی ارتباط بین بودجه هزینه شده توسط دولت و نتایج حاصله برای مردم مشخص می‌گردد و تشریح دقیق این رابطه، کلید مدیریت صحیح برنامه‌هاست. در صورت بروز مغایرت بین برنامه و آنچه در عمل تحقق می‌یابد، مدیران باید به بررسی منابع به کار گرفته شده در برنامه و نحوه ارتباط آن‌ها با نتایج حاصله بپردازند تا میزان اثربخشی و کارایی برنامه‌ها مشخص گردد. در تعریف دیگر، «بودجه‌ریزی عملیاتی» به معنای شیوه تدوین و نهایی‌سازی درخواست یک سازمان برای تخصیص منابع است که از طرح راهبردی آن سازمان نشأت می‌گیرد و بر وظایف قانونی آن استوار است. بودجه‌ریزی عملیاتی منابع را بر مبنای تحقق اهداف سنجش‌پذیر تخصیص می‌دهد که به نوبه خود با رسالت و آرمان‌های سازمان ارتباط دارد. در بودجه عملیاتی، تمامی فعالیت‌های مستقیم و غیرمستقیم مورد نیاز برای رسیدن به اهداف یک برنامه و هزینه دقیق هر کدام از فعالیت‌ها مدنظر قرار می‌گیرد. به عنوان مثال، اگر شاخص فعالیت یک دادگاه جنایی، تعداد پرونده‌های مختومه باشد، مراحل انجام کار و فعالیت‌های تشکیل دهنده آن، حلقه رابطی هستند که منابع را به نتایج مرتبط می‌سازند. با ثبت و اندازه‌گیری منابع هزینه شده در هر فعالیت و هر مرحله، هزینه کل و هزینه سرانه هر واحد از اطلاعات حاصله را می‌توان محاسبه کرد و آن را با نتایج نهایی مرتبط ساخت.

بدین ترتیب، در چارچوب بودجه عملیاتی هر مدیر دولتی، در هر سطحی، باید اطلاعات دقیق و به‌هنگامی در خصوص هزینه و عملکردهای سازمان تحت امر خود داشته باشد تا بتواند منابع تحت کنترل خود را به کارآمدترین شیوه اداره کند.

البته بودجه‌ریزی عملیاتی، نظام پاداش و تنبیه مبتنی بر سطح عملکرد محسوب نمی‌شود، بلکه رویکردی به تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد است. مزیت اصلی مورد نظر، تغییر کانون توجه و بحث از سطح ورودی‌های برنامه به سمت نتایج است. اگر سطح کنونی

1. Mercer John, 'performance Budgeting for Feral Agencies: A Frame word 'www.john.mercercontl', 2002, p. 2.

نتایج قابل قبول نباشد، دلایل ضعف عملکرد باید بررسی شوند و اگر راهبردهای کنونی اثربخش نباشند، ممکن است تغییر برنامه ضروری باشد.^۱

از طرف دیگر بودجه‌ریزی عملیاتی استفاده‌نظام‌مند از اطلاعات عملکردی است که از طریق سیستم‌های اطلاعات عملکرد^۲ تولید می‌شود و در این سیستم‌ها تلاش می‌شود نتایج به یکی از عوامل تعیین‌کننده اصلی تصمیمات بودجه‌ای مرتبط شود. بدین ترتیب، بودجه‌ریزی به ابزاری قدرتمند برای پیشینه‌سازی اثربخشی و کارایی حکومت تبدیل می‌گردد.

مدل‌های بودجه‌ریزی عملیاتی به دنبال نیل به دو هدف هستند. نخست، تدوین بودجه‌ای اثربخش و دوم، بهبود عملکرد سازمان. هدف نخست به بهبود کارایی تخصیصی از طریق اولویت‌بندی مخارج اشاره دارد که در خود بودجه نهفته است و هدف دوم به استفاده اثربخش‌تر هر سازمان از منابع مالی تخصیص یافته اشاره دارد.

در بسیاری از مدل‌های بودجه‌ریزی عملیاتی، بهبود عملکرد سازمان به‌عنوان محور اصلی مورد تأکید قرار می‌گیرد و ایده بنیادی این است که تأمین مالی سازمان باید با نتایج آشکاری همراه باشد. این اندیشه در سیستم‌های مختلف بودجه‌ریزی عملیاتی به شیوه‌های متفاوتی ظاهر می‌شود. البته برخلاف بودجه‌ریزی برنامه‌ای که تنها هدف تدوین و تأمین بودجه، تحقق اهداف یا آرمان‌های بودجه است، بودجه‌ریزی عملیاتی به‌گونه‌ای نظام‌مند سنجش را در فرایند بودجه‌ریزی می‌گنجاند و از نتایج این سنجش برای تخصیص منابع عمومی کمیاب استفاده می‌کند.

یکی دیگر از اهداف اصلی بودجه‌ریزی عملیاتی (همچون سایر شیوه‌های بودجه‌ریزی)، کاهش فشار اعمال نفوذهای سیاسی بر فرایند تخصیص منابع با بهره‌گیری از ارزیابی عقلانی اقلامی است که با منابع عمومی خریداری می‌شوند. بارها نمایندگان و موکلان آن‌ها خواستار تصویب قوانینی می‌شوند که الزاماً به کارایی هزینه‌ها یا اثربخشی منابع عمومی منجر نمی‌شوند. این نوع نارضایتی در خیلی از کشورها، علاقه به سنجش عملکرد را به‌عنوان راهی برای اینکه به شهروندان اثبات شود که وجوه مالیاتی از نظر حاصل کار و اثربخشی صرف چه

1. Bureau of Budget and state planning office, "Maine's Guide to performance measurement", 2002.

۲. سیستم‌های اطلاعات عملکرد، سیستمی توسعه یافته از شاخص‌های کمی عملکرد است و معمولاً عناصر دیگری همچون سیستم‌های ارزیابی برنامه، فرایندهای تخصیص منابع، مدل‌های تعیین هزینه خروجی‌ها و فعالیت‌ها، و رتبه‌بندی‌های کلی عملکرد سازمان را نیز شامل می‌شود.

مواردی می‌شود، افزایش داده است.

اندیشه‌ای که در وراء بودجه‌ریزی عملیاتی قرار دارد این است که اگر سیاست‌گذاران تصمیمات بودجه‌ای را به‌گونه‌ای عینی و بر مبنای کارایی و اثربخشی استوار سازند، آنگاه هم آن‌ها و هم مردم می‌توانند دربارهٔ عملکرد دولت قضاوت روشن‌تری داشته باشند. بودجه‌ریزی عملیاتی، با مرتب ساختن تصمیمات بودجه و عملکرد دولت، راهی برای تقویت پاسخ‌گویی دولت ارائه می‌دهد.^۱

بودجه‌ریزی عملیاتی می‌تواند افرادی را که دربارهٔ بودجه تصمیم‌گیری می‌کنند به اطلاعات بهتری دربارهٔ نتایج هر برنامه و کل ابزارها و برنامه‌هایی که برای نیل به اهداف عملکردی مشترکی به‌کار می‌روند تجهیز نماید، و با این کار ارزیابی درخواست‌های مختلف بودجه‌ای را بهبود بخشد. اگرچه در این شیوه هم، تخصیص منابع تابع انتخاب‌های سیسی است، ولی اطلاعات عملکرد می‌تواند به سیاست‌گذاران در پاسخ‌گویی به برخی پرسش‌ها از قبیل اینکه آیا برنامه‌ها به تحقق اهداف سازمان کمک می‌کنند؟ و آیا تصمیمات به‌خوبی با هم هماهنگ هستند؟ و آیا کسانی را که بیش از همه به خدمات یا مزایای مورد نظر نیاز دارند هدف قرار داده‌اند؟ کمک کند. این شیوه همچنین می‌تواند دربارهٔ دستاوردها و این مسئله که آیا منافع استفاده از منابع بیش از هزینه‌های آن است، و آیا مدیران برنامه از توانایی‌های مورد نیاز برای دستیابی به نتایجی که وعده داده‌اند برخوردارند یا خیر، اطلاعاتی ارائه کند.

اگرچه می‌توان انتظار داشت که بودجه‌ریزی عملیاتی ماهیت بحث بر سر منابع را دگرگون سازد، ولی درک محدودیت‌های آن نیز اهمیت اساسی دارد. انتظارات غیرواقع‌بینانه و بیش از حد از بودجه‌ریزی عملیاتی می‌تواند این شیوه را به‌کلی با شکست مواجه کند.

در عمل نه بودجه‌ریزی عملیاتی و نه سایر شیوه‌های بودجه‌ریزی را نمی‌توان به‌طور کامل جایگزین فرایند بودجه‌ریزی موجود کرد، ولی این شیوه با تغییر پرسش‌هایی که در این فرایند مطرح می‌شود می‌تواند به تغییر حوزه‌های مورد تأکید بحث‌های بودجه‌ای و فعالیت‌های نظارتی کمک کند. بودجه‌ریزی در اصل تخصیص منابع است و ذاتاً مستلزم تعیین اولویت‌هاست. در مفهومی گسترده‌تر، بودجه‌ریزی محل نزاع گزینه‌های رقیبی است که در چارچوب آن باید معین شود که چه مقدار از منابع محدود در میان تعداد زیادی از

1. Miller, Gerald. J. "Incentives, certification and targets in performance Budgeting", Rutgers University, 2006.

اهداف ملی ضروری تقسیم شوند. اطلاعات عملکرد می‌تواند برای حذف این چالش، بسیار مفید باشد، ولی این تنها یکی از عوامل است و نمی‌تواند جانشین انتخاب‌های سیاسی دشوار بشود. بحث درباره نقش مناسب دولت و نیاز به برنامه‌ها و سیاست‌های مختلف، بحث طولانی و مفصلی است که اطلاعات و شاخص‌های عملکرد نیز به تنهایی نمی‌توانند به این بحث پایان دهند. ولی این اطلاعات می‌توانند بحث را به سطحی آگاهانه‌تر ارتقاء دهند که در آن بر واقعیت‌ها تأکید می‌شود. در واقع، اطلاعات عملکرد با تغییر کانون توجه به مسأله‌ی که واقعاً اهمیت دارند، همچون تعداد کودکانی که از مرگ حتمی نجات پیدا کرده‌اند و تعداد افرادی که از چنگال فقر رها شده‌اند می‌تواند نتایج بحث‌ها را به کلی عوض کند.

در بودجه‌ریزی عملیاتی، نباید همواره انتظار داشت که نتایج خوب در فرایند بودجه با پاداش مواجه شوند و نتایج ضعیف، پیامدهای مالی منفی در برداشته باشند. این نگرش که بودجه‌ریزی عملیاتی شیوه‌ای مکانیکی (سطح مشخصی از عملکرد در مقابل سطح مشخصی از منابع مالی) یا فرایندی تنبیهی است (کاهش منابع مالی به دلیل دست نیافتن به نتایج مورد نظر) سودمند نیست. این روابط مکانیکی را نمی‌توان ایجاد کرد، چون ممکن است به جای افزایش پاسخ‌گویی، با طرفداری از مدیرانی که اهداف دست‌پایینی را برآورده کرده‌اند، ارزش این فرایند را از میان ببرند. تعیین اولویت‌ها تابعی از ارزش‌ها و منافع رقیبی است که اطلاعات عملکرد می‌تواند آگاهی از آن‌ها را افزایش دهد، ولی تابع عواملی همچون برابری، نیازهای برآورده نشده، و نقش مناسب دولت در پاسخ‌گویی به این نیازها نیز هست. در نهایت، باید گفت بودجه‌ریزی عملیاتی، به دنبال افزایش درک تصمیم‌گیران از پیوندهای موجود میان منابع درخواستی و نتایج عملیات مورد نظر است. این مسئله برای حفظ و نهادینه کردن اصلاح مدیریت عملیات اهمیتی حیاتی دارد. اگر نتیجه این یکپارچه‌سازی، اطلاعات عملکرد بهتر و قابل اتکاتر باشد می‌تواند بر فرایند بودجه‌ریزی به‌عنوان یکی از وظایف اصلی دولت که به بررسی و بازبینی منظم برنامه‌ها و فعالیت‌ها می‌پردازد نیز تأثیر مثبت بگذارد. بودجه‌ریزی عملیاتی در طی فرایند خود بر دو محور اصلی زیرمتکی است:

- بهبود کارایی^۱ فنی از طریق تعیین میزان کارایی و بهره‌وری سازمان‌ها برای مدیران آن‌ها
- بهبود اثربخشی^۲ از طریق مطلع ساختن مدیران از میزان تحقق اهداف و مقاصد

1. Effective
2. Efficiency

موردنظر سازمان‌های متبوع ایشان.

تأکید بر این محورها حداقل به پنج دسته اطلاعات زیر نیازمند است:

- **اطلاعاتی دربارهٔ میزان تقاضا، یا نیاز برای کالا یا خدمات یک سازمان؛** به‌عنوان مثال، در مورد تقاضا برای گشت‌های پلیس، اطلاعاتی همچون میزان جرایم، میزان مراجعات به پلیس، جمعیت منطقه و جمعیت نوجوان نیازمند حمایت پلیس لازم است.
- **اطلاعاتی دربارهٔ میزان کار و فعالیت مورد نیاز برای پاسخ‌گویی به تقاضای پیش‌بینی شدهٔ خدمت یا کالا؛** به‌عنوان مثال، چند مورد مراجعه به پلیس در هر روز باید پاسخ داده شود، یا در چند کیلومتر جاده و خیابان، باید پلیس گشت مستقر شود.
- **اطلاعاتی دربارهٔ بهره‌وری یا کارایی عملیاتی در ارائه خدمات عمومی؛** شاخص بهره‌وری بیانگر رابطه‌ای میان ستانده (خدمات ارائه شده) و نهاده یا ورودی‌های به مصرف رسیده است. از جمله معیارهای رایج بهره‌وری می‌توان به میزان ستانده به ازاء هر نفر نیروی کار اشاره کرد که، به‌طور مثال، خدمات پلیس می‌تواند شامل تعداد مراجعات به ازاء هر یک از کادر پلیس، یا هزینه سرانه گشت پلیس باشد.
- **اطلاعاتی دربارهٔ اثربخشی فعالیت‌های سازمان‌ها؛** همچون زمان پاسخ‌گویی به مراجعات یا تماس‌های تلفنی مردم با پلیس به‌عنوان شاخص پایه اثربخشی.

۲-۲. 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:

- سیاست‌گذاران، مدیران، و در اکثر موارد شهروندان را از طریق توسعه برنامه‌های راهبردی، شناسایی اولویت‌های هزینه‌ای، و ارزیابی عملکرد در تصمیمات بودجه‌ای مشارکت می‌دهد.
- دارای چشم‌اندازی بلند مدت است و با شناسایی ارتباط میان برنامه‌ریزی راهبردی و تخصیص منابع، بیشتر به افق‌های بلند مدت می‌نگرد.
- بر نتایج تأکید می‌کند. بخش‌ها در برابر استانداردهای مشخص عملکردی پاسخ‌گو هستند. در چارچوب این شیوه آگاهی از خدماتی که مالیات دهندگان در مقابل پرداخت مالیات دریافت می‌کنند بیشتر است.
- انعطاف‌پذیر است. در این شیوه، اعتبار به‌صورت یکجا تخصیص می‌یابد و در تعیین

بهترین شیوه نیل به نتایج، به مدیران آزادی عمل بیشتری می‌دهد.

- بر برنامه‌ریزی از طریق برنامه‌ریزی راهبردی و استفاده از ساختار برنامه تأکید دارد
- سطوح مورد انتظار عملکرد برای هر سطح از مخارج و تعیین اولویت‌های هزینه‌ها در بودجه را تعیین می‌کند.

بودجه‌ریزی عملیاتی در ظاهر از سهولت کافی برخوردار است، ولی مرتبط ساختن نتایج و منابع در عمل کار ساده‌ای نیست. همان‌طور که پولیتی (۱۹۹۹) می‌گوید، سیستم‌های مدیریت مالی و مدیریت عملکردی معمولاً به صورت جداگانه و به‌عنوان سیستم‌هایی موازی ایجاد می‌شوند که ممکن است با یکدیگر سازگار یا ناسازگار باشند یا از سطوح مختلفی از هماهنگی و سازگاری برخوردار باشند ... یکپارچه‌سازی مدیریت مالی و عملکردی ممکن است بسیار دشوار باشد، و اغلب هم رخ نمی‌دهد^۱.

محور اصلی بودجه‌ریزی عملیاتی بهبود عملکرد سازمان است که این امر نمایانگر تأکید بیش از حد بر گستردگی ناکارآمدی سازمان در تولید و محصول و خدمات بخش عمومی است. در این شیوه بودجه‌ریزی دو نوع پیوند بین نتایج و منابع قابل تصور است. نخستین پیوند، رابطه میان بودجه‌های سازمان و نتایجی است که انتظار می‌رود سازمان با منابع تخصیص یافته کسب کند. پیوند دیگر، رابطه میان دستاوردهای گذشته (عملکرد گذشته) سازمان و بودجه‌های سازمان است که پیوند گذشته نگر نامیده می‌شود. بررسی این دو نوع پیوند سودمند است.

۱-۲-۲. ارتباط منابع با نتایج مورد انتظار

یکپارچه‌سازی کامل اهداف و بودجه در صورتی توجیه‌پذیر است که بین هزینه‌ها و نتایج رابطه محکمی وجود داشته باشد، در این صورت، بودجه‌ریزی عملیاتی به‌موضوعی نسبتاً

۱. برخی از پژوهش‌هایی که در زمینه سیستم‌های بودجه‌ریزی عملیاتی امریکا انجام گرفته این پرسش را مطرح می‌سازد که اطلاعات عملکرد واقعاً به چه میزان بر تصمیمات بودجه‌ای تأثیر می‌گذارد (گریزل و پتی جان، ۲۰۰۲؛ ملکرز و ویلافیسی، ۱۹۹۸؛ داگلاس، ۱۹۹۹؛ جوردن و هاگرت، ۱۹۹۹). اگرچه این نتایج بر دشواری‌های یکپارچه‌سازی مدیریت عملکرد و مالی تأکید می‌ورزد، ولی این نکته را نیز نشان می‌دهد که جدایی قوای مقننه و مجریه، مشکل اصول چندگانه را تشدید می‌کند، و بدین ترتیب، بودجه‌ریزی عملیاتی کار آمد در کشورهای مثل امریکا را دشوارتر از سیستم‌هایی (همچون سیستم‌های بریتانیا، استرالیا و غیره) می‌سازد که رهبران قوه مجریه از پارلمان انتخاب می‌شوند.

ساده تبدیل می‌شود. برای روشن‌تر شدن این مسئله فرض کنید که در تابع هزینه نتایج وجود دارد که به شکل $(c = \psi(\Gamma_{\text{expected}}))$ است. در این تابع، Γ (ماتریس) نتایج مطلوب و c هزینه تولید کارآمد این نتایج است.^۱ علاوه بر این، فرض کنید که:

۱. تصمیم‌گیرندگان اصلی در فرایند بودجه‌ریزی می‌توانند نتایج مورد انتظار از هر یک از سازمان‌ها را به خوبی تصریح کنند و در نتیجه، می‌توانند به خوبی و بدون هیچ هزینه‌ای، میزان تحقق این نتایج را تعیین نمایند، و

۲. هر سازمانی، مدیریت کامل «تولید» نتایج مورد نظر را برعهده دارد (یعنی بدون مسئولیت مشترک با سایر سازمان‌ها).

با توجه به این فرضیات، تصمیم‌گیران بودجه‌ای می‌توانند تخصیص بودجه هر سازمان را به‌عنوان تابعی از نتایج مورد انتظار آن مشخص کنند. همچنین آن‌ها می‌توانند برای تعیین نتایج عملکرد مورد انتظار سازمان با توجه به هر سطح منابع c که به آن تخصیص یافته، از تابع معکوس هزینه نتایج استفاده کنند ($\Gamma_{\text{expected}} = \psi^{-1}$). این اهداف عملکرد کاملاً با بودجه یکپارچه هستند. در این صورت میزان فاصله نتایج واقعی و تحقق یافته سازمان با اهداف تعیین شده به میزان ناکارآمدی را نشان خواهد داد. علاوه بر این، این رویکرد دقیقاً با موضوع تخمین تخصیص‌های بودجه به‌عنوان تابعی از نتایج برنامه‌ای مورد انتظار برابر است.

تفکری که در وراء این مدل قرار دارد، تا حدی از اندیشه‌های مدیریت حسابداری تأثیر پذیرفته و بر برخی از مدل‌های بودجه‌ریزی عملیاتی نیز تأثیر گذاشته است. معمولاً این تفکر مبنای مدل‌هایی است که به دنبال مرتبط ساختن تأمین اعتبار با خروجی‌ها (به‌جای نتایج) هستند. این ایده ساده است، بدین معنا که می‌توان تابع هزینه (خروجی) را محاسبه و آن را به‌عنوان مبنای بودجه‌ریزی به‌کار گرفت.

ولی همه کسانی که به دنبال بهبود پیوند میان اهداف و نتایج هستند به این نوع یکپارچگی، مصداق کارکردی مستحکم پیدا نمی‌کنند. این امر نشان دهنده این حقیقت است که در بسیاری از موارد، پیش‌شرط‌های یکپارچگی کارکردی، با جهان واقعی هیچ شباهتی ندارند.

۱. در یک سیستم بودجه‌ریزی عملیاتی ایده آل، Γ کاملاً به شاخص‌های نتایج اشاره می‌کند. ولی در جهان واقع، باید فرمول بندی کلی‌ای را به‌خاطر داشته باشیم که در آن، Γ ممکن است به سایر شاخص‌های عملکرد از قبیل شاخص‌های خروجی، و فعالیت‌های خدمات مستقیم نیز اشاره کند.

۲-۲-۲. ارتباط منابع با نتایج واقعی

برای ایجاد پیوند میان منابع و دستاوردهای واقعی سازمان رویکردهای مختلفی وجود دارد. برای روشن‌تر شدن مسئله، ابتدا از محکم‌ترین نوع پیوند یعنی اصل پرداخت در برابر نتایج آغاز می‌کنیم.

دو ویژگی بارز اصل پرداخت در برابر نتایج، ایجاد پیوندی خودکار بین تأمین بودجه و نتایج و تکیه بر شاخص‌های عینی عملکرد فرایند بودجه‌ریزی است. این اصل در شکل اصلی خویش به معنای این است که هر نوع تأمین بودجه بر مبنای سنجش نتایج استوار است یعنی اینکه $B = (r_{actual})$ ، به طوری که B نمایانگر کل منابع مالی بودجه است.

مثلاً فرض کنید تأمین اعتبار هر سازمانی تنها براساس «قیمت» هر واحد خروجی‌ای است که ارائه می‌دهد. بنابراین، تأمین اعتبار با خروجی واقعی ارتباط مستقیم دارد. این راهکار نمایانگر نسخه مبتنی بر اصل پرداخت در ازاء نتیجه است. این نظریه به‌عنوان مبنایی برای مدل‌های تأمین اعتبار در بخش‌های خاص و حتی در سازمان‌های دولتی به‌کار می‌رود (هار و گادفری، ۱۹۹۲). ولی لزومی ندارد که اصل پرداخت در ازاء نتایج تنها بر مبنای خروجی‌ها استوار باشد. مثلاً برخی (از جمله آسبورن و گایبلر، ۱۹۹۳) بر این باورند که تأمین اعتبار سازمان‌ها براساس نتایج مورد انتظار ایده خوبی است.^۱ به‌گونه‌ای واقع بینانه‌تر، می‌توان تأمین اعتبار را بر مبنای فرمول ترکیبی تأمین مالی استوار کرد که علاوه بر شاخص‌های خروجی، برخی از شاخص‌های نتایج را نیز شامل می‌شود.

بنابراین، بین پرداخت در ازاء نتیجه قطعی از یک‌سو، و تأمین اعتبار بر مبنای نتایج مورد انتظار از دیگرسو، تفاوت مهمی وجود دارد. پرداخت در ازاء نتایج به معنای این است که اگر نتایج واقعی کمتر از نتایج مورد انتظار باشند، منابع مالی سازمان نیز بر همان اسلِس کاهش می‌یابد. ولی تأمین مالی بر مبنای نتایج مورد انتظار این‌گونه نیست. سیستم‌های بودجه‌ریزی بر مبنای خروجی معمولاً به‌دنبال این هستند که با استفاده از «معیار اثربخشی» خروجی‌ها به‌عنوان مبنایی برای «قیمت» بودجه‌ای، اصل پرداخت در ازاء نتایج و تأمین مالی بر مبنای نتایج مورد انتظار را هم‌زمان به‌کار ببرند.^۲

۱. این کار را می‌توان تقلیدی از نوع متفاوت (و غیرمعمول‌تر) مدل بازار دانست و، وکلایی که براساس پرداخت‌های مشروط کار می‌کنند (پرداخت در برابر برنده شدن در پرونده) نمونه‌ای از آن است.

2. Robinson, (2002)

اصل پرداخت در برابر نتیجه در پی آن است که بازخورد دقیقی را میان نتایج واقعی و تأمین مالی ایجاد کند. ولی می‌توان پیوندهایی را ایجاد کرد که انعطاف پذیرتر هستند و از برخی جهات با سیستم‌های خالص پرداخت در ازاء نتیجه تفاوت دارند.

نخست اینکه، می‌توان سیستم پرداخت در ازاء نتیجه را به‌عنوان عنصری تکمیلی و فرعی در تأمین اعتبار سازمان به‌کار برد که در آن، بخش عمده تخصیص منابع به‌صورت تخصیص «پایه» ای انجام می‌شود که بر مبنای دیگری استوار است (از قبیل مبنای تاریخی/افزایشی). این شیوه در برخی از سازمان‌های دولتی امریکا هر روز رواج بیشتری می‌یابد. به‌عنوان مثال، در سیستم‌های مالی دانشگاه‌ها بخشی از تأمین مالی آن‌ها بر مبنای شاخص‌های عملکردی همچون اشتغال به کار فارغ‌التحصیلان استوار است ولی بخش عمده تخصیص منابع مالی براساس تعداد دانشجویان مورد انتظار (مقدار خروجی برنامه‌ریزی شده) تعیین می‌شود.^۱

دوم اینکه، می‌توان تأمین مالی را با عملکرد گذشته مرتبط ساخت، ولی عنصری ذهنی یا قضاوتی را نیز در رتبه‌بندی عملکرد گذشته در نظر گرفت. در این سیستم، تخصیص اعتبار باید با رتبه‌بندی کلی عملکرد سازمان مرتبط شود که با استفاده از کدهای رنگی (سبز، زرد یا قرمز)، براساس ترکیبی از شاخص‌های عینی عملکرد و ارزیابی ذهنی، سازمان‌ها را رتبه‌بندی می‌کند.

سوم اینکه، ممکن است استفاده از اطلاعات نتایج واقعی در تخصیص مالی به خودی خود رخ ندهد. نتایج عملکرد سازمان را می‌توان در تعیین تخصیص مالی به‌طور جدی در نظر گرفت، بدون اینکه الزاماً عملکرد ضعیف به کاهش بودجه منجر شود (یا برعکس، عملکرد خوب به افزایش بودجه بیانجامد).

رویکردهای متفاوت به پیوند واقعی تأمین مالی و نتایج، این پرسش را مطرح می‌سازند که آیا هدف از ایجاد چنین پیوندی بهبود اولویت‌های بودجه‌ای است. براین اساس، عملکرد گذشته تنها به‌عنوان یکی از منابع اطلاعات راجع به اثربخشی نسبی هزینه‌های مختلف محسوب می‌شود. در مقابل، یکی از موضوعات اصلی این شیوه بودجه‌ریزی این است که بازخورد نتایج واقعی برای تخصیص بودجه باید هدف ایجاد پاداش‌های عملکردی برای سازمان‌ها را دنبال کند.

1. Wellman, (2001)

مشکلات موجود در خصوص پیوند میان نتایج و منابع در واقع همان مشکلات بودجه‌ریزی عملیاتی است که می‌توان آن‌ها را در موارد ذیل خلاصه کرد:

- **سنجش عملکرد:** به‌طور کلی، سنجش نتایج دشوارترین مسئله است به‌ویژه سنجش نتایج در موارد فراسازمانی معمولاً دشواری‌های بسیاری را ایجاد می‌کند. از طرف دیگر در ارتباط با سنجش خروجی‌ها نیز مشکلاتی جدی از قبیل تعیین کیفیت وجود دارد.
- **پیچیدگی فرایند پاسخ‌گویی به دلیل تقسیم مسئولیت‌ها:** این مسئله اغلب به شکل وجود مسئولین متعدد، به‌ویژه در ارتباط با نتایج سطح بالاتر، نمود پیدا می‌کند. در بسیاری از موارد سازمان‌های متعدد مسئولیت‌های مشترکی را بر عهده دارند و این مسئله به مشکلات مدیریت عملکرد بین سازمانی منجر می‌شود.
- **ابهام در اهداف مورد انتظار:** مثلاً اگر تعارض اهداف گروه‌های هم‌سود از قبل به‌گونه‌ای حل نشود که تعیین اهداف روشن و از پیش تعیین شده برای سازمان را میسر سازد، فرایند مستمر حل سیاسی این تعارضات ضروری خواهد بود.

هر یک از موارد فوق واقعیت‌هایی هستند که در تنظیم بودجه‌ریزی عملیاتی و استفاده از شاخص‌های عملکرد باید مورد توجه جدی قرار بگیرند.

۲-۳. مراحل بودجه‌ریزی عملیاتی^۱

بودجه‌ریزی عملیاتی به‌دنبال تخصیص بهینه منابع به برنامه‌ها و فعالیت‌های یک سازمان یا دستگاه اجرایی است. این تخصیص بهینه در دو حالت می‌تواند رخ دهد، از یک طرف مکانیسم تخصیص بودجه به برنامه‌ها و فعالیت‌ها کارا تر شود، و از طرف دیگر ارتباط برنامه و فعالیت‌ها با رسالت‌ها و اهداف سازمان، یا دستگاه اجرایی ارتباطی دقیق باشد. برای رسیدن به چنین هدفی در فرایند اجراء بودجه‌ریزی عملیاتی، فرایند زیر را می‌توان در نظر گرفت:

- شناسایی رسالت‌ها، آرمان‌ها مقاصد و اهداف.
- پیوند اطلاعات برنامه‌ریزی راهبردی با بودجه.
- توسعه و یکپارچه‌سازی شاخص‌های عملکرد در چارچوب بودجه.
- گزارش نتایج براساس شاخص‌های عملکرد.

۱. مراحل دقیق بودجه‌ریزی عملیاتی در فصل ششم تشریح شده است.

۲-۴. فواید بودجه‌ریزی عملیاتی

به لحاظ نظری، بودجه‌ریزی عملیاتی کیفیت خدمات و برنامه‌ها را افزایش می‌دهد.^۱ در این شیوه بودجه‌ریزی سازمان‌ها باید علاوه بر فعالیت‌های خود، به نتایج این فعالیت‌ها نیز توجه کنند. 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؟ به‌طور کلی فواید بودجه‌ریزی عملیاتی را می‌توان در موارد ذیل خلاصه کرد:

- افزایش پاسخ‌گویی و کارایی.
- ارتقاء روزافزون اطلاعات سیاست‌گذاران درباره خدمات و برنامه‌های دولت.
- بهبود مدیریت عمومی.
- بهبود ارزیابی برنامه‌ها.
- شناسایی فرصت‌های همکاری‌های بین‌سازمانی.
- بهبود ارتباط سازمان‌ها با شهروندان.

۳. الزامات بودجه‌ریزی عملیاتی

بودجه‌ریزی عملیاتی علی‌رغم ویژگی‌ها و فوایدی که دارد، در مراحل اجرا با پیچیدگی و مشکلاتی مواجه می‌شود. بنابراین، اجراء دقیق آن نیازمند طی مراحل است که به لحاظ تقدیم و تأخر دارای اهمیت هستند.

مرحله اول: جلب موافقت و تعهد نقش‌آفرینان اصلی

بودجه‌ریزی عملیاتی علی‌رغم دارا بودن ویژگی‌ها و پیامدهای مفید و سودمند در عمل با پیچیدگی زیادی مواجه است از آنجایی که این شیوه بودجه‌ریزی به دنبال انتخاب کاراترین شیوه برای تولید خدمات و کالاهای عمومی است خواه و ناخواه زمینه‌های مختلف مدیریتی اداری، قانونی و فنی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. هماهنگی در سطحی به این گستردگی اقدامات مختلفی را در برمی‌گیرد و در این بخش اصلی‌ترین اقدامات و الزامات را برای استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی مورد بحث و بررسی قرار می‌دهیم.

1. Blaine Liner, Pat Dusenbury, and Elisa Vinson, *State Approaches to Governing for Results and Accountability*, December 2000, p. 5.

بسترسازی، ایجاد زمینه و حفظ چارچوب حمایتی در قالب دو رویکرد اصلی برای ایجاد ساختارهای لازم بلند مدت بودجه‌ریزی عملیاتی محسوب می‌شوند. رویکرد اول ناظر بر دستورالعمل‌ها، یا قوانین اجباری است که مبدا آن قوه مقننه است و رویکرد دوم رویکرد «پایین به بالا» است که به دنبال اجماع در سطوح پایین سازمان‌هاست. در این رویکرد براساس یک برنامه آزمایشی نظام بودجه‌ریزی دوگانه‌ای مورد استفاده قرار می‌گیرد که در آن، برخی از بخش‌ها شیوه‌های سنتی، و برخی دیگر بودجه‌ریزی عملیاتی را به کار می‌گیرند صرف‌نظر از رویکردهای فوق برای موفقیت بودجه‌ریزی عملیاتی، برقراری رابطه میان همه دست‌اندرکاران بودجه اهمیت بسیاری دارد. فقدان اجماع در سطوح مختلف سازمان ممکن است به یکی از نتایج زیر منجر شود:

- مدیریت سنجش عملکرد به‌عنوان یک الزام اساسی بودجه‌ریزی عملیاتی تنها در سطح «کاغذ بازی» باقی بماند و از اطلاعات آن برای بهبود برنامه استفاده نشود.
- قوه مقننه بدون توجه به ارزش اطلاعات عملکرد به ادامه بودجه‌ریزی سنتی روی آورد مشارکت به هنگام طرف‌های ذی‌نفع در توسعه راهبردها به‌عنوان یکی دیگر از الزامات بودجه‌ریزی عملیاتی، می‌تواند اجماع در مورد شاخص‌های عملکرد و پایبندی به آن‌ها را تسهیل کند. تصمیم‌گیران و دست‌اندرکاران اجرایی معمولاً از شاخص‌های عملکردی پشتیبانی می‌کنند که خود در ایجاد آن نقش داشته‌اند. زیرا، نه تنها احتمال اینکه چنین شاخص‌هایی پاسخ‌گوی نیازهای آن‌ها باشد بیشتر است، بلکه ذاتاً برای آنان چندان تهدید کننده نیز محسوب نخواهد شد. در واقع، بسیاری از سطوح سازمانی در هنگام استفاده از شاخص‌های عملکرد و سیستم سنجش عملکرد به‌شدت احساس خطر می‌کنند و از اینکه اطلاعات عملکرد منفی به کاهش بودجه، پرسنل یا حتی حذف برنامه‌های موردنظر آن‌ها منجر شود نگران می‌شوند.

عملیاتی‌کردن بودجه نباید منافع ذی‌نفعان اصلی (به‌ویژه بازیگران کلیدی نظیر سازمان مرکزی بودجه و برخی از دستگاه‌های دولتی خاص) را نادیده بگیرد. اگر سازمان مرکزی بودجه مطمئن نباشد که پس از اصلاحات هم خواهد توانست فرایند تخصیص بودجه را همچنان در اختیار داشته باشد، بعید به نظر می‌رسد که با روند اصلاحات به‌طور مؤثر همراهی کند. همچنین، اگر سیستم‌هایی که در روند عملیاتی کردن بودجه به‌وجود می‌آیند نتوانند ابزارهای مدیریتی مورد نیاز دستگاه‌های اجرایی مصرف‌کننده بودجه را در اختیار قرار دهند، این سیستم‌ها نیز نخواهند توانست بازدهی مطلوبی داشته باشند. در مواردی نیز

برای جلب همکاری و حمایت کارکنان بخش دولتی لازم خواهد بود که آن‌ها را در فرایند طراحی و اجراء اصلاحات مشارکت داده و آموزش‌هایی نیز به آن‌ها داده شود.

مرحله دوم: تنظیم برنامه زمانی برای اجراء

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 روان تر شدن گذار به بودجه‌ریزی عملیاتی کمک کند. در ایجاد چنین برنامه‌ای، باید با تهیه‌کنندگان و تصویب‌کنندگان به‌عنوان کاربران اطلاعات بودجه‌ای مشورت کرد.^۱ برنامه زمانی یکی از عناصر بسیار مهم در فرایند اجراء است که باید دست کم موارد زیر را دربرگیرد:

- ابلاغ دستورالعمل‌های بودجه به سازمان‌ها.
- نظرخواهی از شهروندان.
- تکمیل اسناد بودجه‌ای که سازمان‌ها تحویل می‌دهند.
- برگزاری جلسات با نمایندگان برای تشریح اسناد بودجه‌ای.
- ارجاع پیش‌نویس بودجه به مجلس.
- معرفی ابعاد پیشنهاد جدید بودجه‌ای.
- تصویب بودجه.
- ابلاغ بودجه.

برنامه زمانی باید واقع‌بینانه تنظیم شود. درک این نکته که اجراء موفقیت‌آمیز سیستم بودجه‌ریزی عملیاتی زمان‌بر است اهمیت بسیاری دارد. اکثر دولت‌ها زمان قابل توجهی را به جلب حمایت و تخصص‌های مورد نیاز اختصاص می‌دهند. به‌عنوان مثال، ایالت فلوریدای آمریکا برای جلب مشارکت سازمان‌ها در فرایند بودجه‌ریزی عملیاتی، تقویمی هفت‌ساله را ارائه کرده است. دست کم یک سال طول می‌کشد که هر سازمان برنامه خود را تعریف کند و شاخص‌های عملکرد مناسب خود را ایجاد نماید. اگرچه، این مدت طولانی به‌نظر می‌رسد اکثر کشورهایی که این فرایند را آغاز کرده‌اند دریافته‌اند که ایجاد شاخص‌های مناسب و

۱. به‌عنوان مثال، در آيووای آمریکا به‌هنگام تنظیم بودجه عملیاتی، اداره مدیریت با همه رؤسای ۲۶ سازمان موجود مصاحبه‌های مفصلي را برگزار کرد، از ۲۰۰ مقام ارشد نظرسنجی کرد، و با رهبران مجلس و پرسنل بودجه مشورت‌های گسترده‌ای را نیز انجام داد.

گنجاندن آن‌ها در مدیریت یک سازمان تغییری است که نیازمند زمان و توانایی قابل ملاحظه‌ای می‌باشد. قاعدتاً حوزه‌های کوچک‌تر زمان کمتری نیاز دارند. همچنین، نمی‌توان انتظار داشت که تغییرات به یک‌باره رخ دهد.^۱

عوامل مؤثر بر طول دورهٔ اجراء

به‌طور کلی، گستردگی حوزهٔ فعالیت سازمان‌ها و پیچیدگی فرایند بودجه‌ریزی بر زمان مورد نیاز برای اجراء تأثیر چشمگیری دارد. ولی همواره عوامل دیگری هم وجود دارند که طول دورهٔ اجراء بودجه را می‌توانند تحت‌الشعاع قرار دهند که برخی از آن‌ها عبارتند از:

- وضع قوانین مربوطه (نیاز، یا عدم نیاز به وضع قوانین جدید)؛
- وضعیت برنامه راهبردی (میزان شفافیت آن)؛
- آشنایی و تجربهٔ سازمان با سنجش عملکرد، و
- پیچیدگی سیستم‌های داده‌های موجود.

برای اجراء بودجه‌ریزی عملیاتی دو روش تدریجی و روش تمام عیار یا یکباره وجود دارد. انتخاب هر یک از این رویکردها (تدریجی یا یکباره) باید براساس شرایط موجود صورت گیرد که هر کدام در نوع خود دارای مزایا و معایبی هستند. اگر رویکرد تدریجی برگزیده شود تصمیم بعدی، انتخاب سازمان خواهد بود. در این انتخاب باید معیارهای زیر را در نظر گرفت:

- **پذیرش تغییر:** سازمان‌هایی که داوطلب هستند باید بیش از همه تمایل به تغییر را داشته باشند.

- **سهولت سنجش:** باید سعی کرد سنجش را از سازمان‌هایی آغاز کرد که کمی‌سازی نتایج کار آن‌ها آسان‌تر باشد؛ از قبیل سازمان آتش نشانی، نیروی انتظامی، یا سازمان حمل‌ونقل جاده‌ای. در نتیجه، می‌توان قبل از شروع کار در سازمان‌هایی که سنجش عملکرد آن‌ها دشوارتر است تجارب لازم را کسب کرد.

البته، برخی از صاحب‌نظران استدلال می‌کنند که اجراء موفقیت‌آمیز این رویکرد در پیچیده‌ترین سازمان‌ها (مثل تأمین اجتماعی)، اجراء تمام عیار آن را بسیار ساده خواهد کرد.

۱. به‌عنوان مثال، در میلواکی، برای ایجاد پیوند میان برنامهٔ راهبردی و بودجه‌ریزی، نخست در ۱۹۹۱ برنامهٔ راهبردی شهری تدوین گردید. سپس سازمان‌ها در ۱۹۹۳ و قبل از تدوین بودجهٔ ۱۹۹۴ به ایجاد برنامه‌های راهبردی تحت سیستم بودجه‌ریزی عملیاتی جدید پرداختند.

- **حجم بودجه سازمان:** حجم بودجه یک سازمان یکی دیگر از معیارهای انتخاب است.

مزایا و معایب رویکرد تدریجی

اجراء تدریجی بودجه‌ریزی عملیاتی در یک کشور مزایا و معایب ذیل را دارد:

مزایا

- فرصت آزمون و اصلاح سیستم را فراهم می‌کند؛
- می‌تواند قبل از اجراء کامل، مشکلات را پیش‌بینی کند؛
- امکان جلب حمایت سازمان‌های غیرآزمایشی را فراهم می‌آورد؛

معایب

- در کل زمان اجراء آن طولانی است؛
- ممکن است مجریان نیرو و انگیزه اولیه خود را از دست بدهند؛
- اجراء هم‌زمان دو سیستم بودجه دشوار است.

مزایا و معایب رویکرد یکباره یا تمام عیار

مزایا

- زمان اجراء کمتری لازم دارد،
- می‌توان برای همه سازمان‌ها به‌طور یکسان آموزش‌های لازم را تدارک دید،
- برای تغییر، انگیزه‌های لازم را فراهم می‌کند،

معایب

- صرف زمان زیاد برای هر سازمانی به‌طور هم‌زمان دشوار است؛
- ممکن است به اشتباهات پر هزینه منجر شود.

مرحله سوم: تأمین آموزش‌های لازم

یکی از الزامات اساسی استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی آموزش گسترده و مؤثر دست‌اندرکاران استقرار این شیوه است. در آموزش مرتبط باید موارد ذیل را در نظر گرفت:

افزایش ظرفیت‌های لازم برای اجراء بودجه عملیاتی و پرورش قابلیت‌ها

سازمان مرکزی بودجه، به‌عنوان نهادی که مسئول مدیریت بودجه است باید نقش اصلی را در ظرفیت‌سازی مدیریتی ایفا نماید. یکی از این نقش‌ها پرورش مدیران کارآمد و لایق برای سازمان‌های مصرف‌کننده 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 مرکزی 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:

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

- دستگاه مرکزی بودجه باید قابلیت‌های لازم را در درون سازمان خود به‌وجود آورد تا بتواند فرایندهای 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 مقرون به صرفه‌ترین راه برای انجام وظایف محوله و تخصیص منابع صرفه‌جویی شده به فعالیت‌های مفید دیگر باشد.

- بدین منظور، باید فهرست کاملی از ویژگی‌های لازم برای سیستم‌های مدیریتی سازمان‌های هزینه‌کننده بودجه که متناسب با انعطاف‌پذیری در تخصیص منابع باشد توسط دستگاه متولی بودجه تدوین شود.

- سپس 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.

- سازمان مرکزی بودجه همچنین باید شاخص‌های عملکرد هر یک از بخش‌های عمده را مورد بازبینی قرار دهد. این کار باید با در نظر گرفتن فعالیت‌های هر یک از دستگاه‌های اجرایی و اهدافی که دنبال می‌کنند صورت بگیرد. همچنین شاخص‌های عملکردی موجود در هر دستگاه نیز باید با این اهداف تطبیق داده شده و شکاف موجود بین عملکردها و اهداف عملکردی شناسایی شود. سپس باید از کارشناسان دستگاه‌ها کمک گرفت تا شاخص‌های عملکردی را پالایش کرده و مجموعه جدیدی از شاخص‌ها را برای اهداف نوین

بودجه‌ای تعریف 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،

■ فرایند برنامه‌ریزی راهبردی و نحوه ایجاد شاخص‌های عملکرد،

■ اطلاعات لازم در خصوص شیوه‌های استفاده از اطلاعات عملکرد، در تخصیص منابع،

تدوین و توجیه بودجه و مدیریت پرسنلی.

در این جلسات، رفع نگرانی فرایند جدید اجرایی اهمیت بسیاری دارد. در این زمینه

کارشناسان مجلس و تحلیل‌گران بودجه‌ای می‌توانند نقش مهمی را برعهده بگیرند.

• **تدوین دستورالعمل‌ها و رهنمودهای بودجه‌ای**

در حالی که استفاده از بودجه‌ریزی عملیاتی معمولاً به کاهش تعداد فرم‌های بودجه‌ای که سازمان‌ها باید پر کنند منجر می‌شود، ولی برای نشان دادن ارتباط بودجه با نتایج عملکرد مورد انتظار، تعدادی فرم جدید باید تکمیل شوند.^۱

مدیران و کارکنان سازمان‌ها در زمینه نحوه تکمیل 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

۱. در ایالت تگزاس آمریکا، دستورالعمل‌های بودجه پس از عملیاتی کردن از ۱۲۵ صفحه به ۳۵ صفحه کاهش یافته است. علاوه بر این، اکنون سازمان‌ها به جای ۲۳ فرم بودجه باید تنها ۵ فرم را تکمیل کنند. شهر میلواکی نیز فرم‌های بسیاری را حذف کرده است، ولی دو فرم جدید تهیه شده‌اند که ارتباط میان تأمین منابع بودجه اهداف و فعالیت‌ها را نشان می‌دهند.

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 آموزش دهنده سایرین نیز عمل کنند.

مرحله چهارم: بررسی و توسعه برنامه‌های راهبردی

برنامه‌ریزی راهبردی ابزاری قدرتمند برای تعیین اولویت‌ها و اتخاذ تصمیمات آگاهانه درباره آینده است. بنابراین، برنامه‌ریزی راهبردی می‌تواند چارچوب بلند مدتی برای تصمیمات بودجه سالیانه ایجاد کند. اگرچه برنامه‌ریزی راهبردی در سال‌های اخیر در میان تصمیم‌گیران و مجریان طرفداران زیادی یافته‌است، ولی به‌سختی می‌توان ارتباط میان آنچه برنامه راهبردی مشخص می‌کند و آنچه در بودجه‌های سالانه اعمال می‌شود پیدا کرد. ولی بودجه‌ریزی عملیاتی می‌تواند این ارتباط مهم را فراهم سازد.

در برخی کشورها برنامه‌های راهبردی سازمان‌ها به‌عنوان مبنایی برای سیستم برنامه‌ریزی راهبردی آن‌ها عمل می‌کنند. به‌عبارت ساده‌تر، پیشنهاد بودجه هر سازمان نمایانگر هزینه اجراء برنامه راهبردی آن در سال آینده است. سازمان‌ها هزینه‌های اجراء راهبردهای بخصوصی را که در نیل به اهداف به آن‌ها کمک می‌کند شناسایی می‌کنند و آنگاه گزینه‌های راهبردی را به‌ترتیب اولویت فهرست می‌کنند. در تخصیص منابع به یک سازمان، مجلس مبلغی را برای اجراء یک راهبرد بخصوص در نظر می‌گیرد و به همراه آن مجموعه‌ای از انتظارات عملکردی را تعیین می‌کند.

در برخی موارد نیز این دیدگاه مطرح است، در صورتی که نتوان هزینه‌های نیل به سطوح مختلف نتایج را شناسایی کرد، نمی‌توان آثار تغییر منابع را ارزیابی کرد. با افزایش پاسخ‌گویی مدیران در برابر نتایج به‌دست آمده، آن‌ها برای کسب منابع لازم، جهت حفظ یا بهبود کیفیت خدمات و نتایج، نیازمند اطلاعاتی درباره منابع هستند. همچنین، اطلاعات درباره میزان هزینه مورد نیاز برای دستیابی به سطوح بخصوصی از نتایج، به تصمیم‌گیران کمک می‌کند تا درباره تناسب نتایج با منابع موجود تصمیم‌گیری کنند.

معمولاً سازمان‌هایی که از قبل دارای برنامه‌ریزی راهبردی بوده و شاخص‌های عملکرد مرتبط ایجاد نموده‌اند در واقع 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.

مرحله پنجم: ایجاد سیستم اطلاعات و حسابداری قیمت تمام شده

بودجه‌ریزی عملیاتی نیازمند حسابداری مدیریتی مناسبی است که بتواند هزینه‌های غیر مستقیم را (به‌ویژه هزینه‌های خدمات پشتیبانی داخلی هر سازمان را) به برنامه سازمان مرتبط کند. این انتساب باید از دقت معقولی برخوردار باشد. چون هزینه‌ها تنها به گروه‌های خروجی گسترده‌ای منتسب می‌شوند، لذا کار انتساب به اندازه تعیین هزینه‌های تک‌تک محصولات یا خروجی‌ها دشوار نیست. باوجوداین، نیاز به ایجاد سیستم‌های حسابداری مدیریت مناسب وجود دارد^۱.

در بسیاری از موارد، دولت‌ها در آغاز عملیاتی‌کردن بودجه با این مسئله مواجه می‌شوند که بین سیستم بودجه‌ریزی عملیاتی و حسابداری رایج که معمولاً نقدی است ناهم‌خوانی وجود دارد. 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 به‌آسانی مقدور نیست.

بدین ترتیب، در شیوه حسابداری نقدی هم زمانی را که سازمان‌ها برای تعیین اینکه بر حسب هر برنامه چه میزان بودجه باید درخواست کنند صرف می‌کنند، و هم مباحثی که تصمیم‌گیران در خصوص اینکه چه میزان به یک برنامه باید تخصیص یابد دنبال می‌کنند، در عمل بی‌معناست.

در نتیجه، تعیین میزان دقیق بودجه به‌دلایلی چند عملی نیست. نخست اینکه، اکثر سازمان‌ها قادر به تعیین هزینه‌های پشتیبانی و اداری کلیه اهداف خود نیستند. دوم اینکه

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 غیر مستقیم تنظیم شوند. انتساب هزینه‌های واقعاً مشترک سازمانی به برنامه‌های مبتنی بر خروجی‌ها گمراه‌کننده است، چون از گزینه‌های انتسابی برداشت گمراه‌کننده‌ای ارائه می‌دهد (Robinson, 2002). نامناسب بودن انتساب هزینه‌های مشترک به یک محصول بخصوص 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 همیشه استدلال درستی نیست.

یک هزینه مفروض ممکن است که بیش از یک راهبرد یا هدف تخصیص یابد. سوم اینکه، برخی هزینه‌ها ممکن است در راستای تحقق به اهداف کوچکی باشند و ارزش تعریف و سنجش عملکرد را نداشته باشند.

مسلماً می‌توان هزینه‌ها را به‌گونه دیگری نیز ردیابی کرد، به‌عنوان مثال، به‌صورت 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 صرف مطالعه، درک، و ایجاد پیوند میان هزینه‌ها، فعالیت‌ها و نتایج شود.

نکته دیگری که در این رابطه وجود دارد این است که در بودجه‌ریزی عملیاتی بازبینی ساختارهای برنامه برای اطمینان از اینکه برنامه‌ها بر خروجی‌ها استوارند باید همراه با توسعه سیستم‌های حسابداری مدیریتی که پیش نیاز آن‌هاست و نه قبل از آن، انجام شود. برخورداری از ساختار برنامه‌ای کاملاً خروجی محور، که بر تخصیص پر نوسان هزینه‌ها استوار است، چندان سودمند نیست. این نکته در کشورهای در حال توسعه که توسعه مهارت‌ها و سیستم‌های حسابداری مدیریت ممکن است زمان‌بر باشد، اهمیت بسیاری دارد به دلیل پیچیدگی سیستم‌های حسابداری مدیریتی، تعیین هزینه بر مبنای فعالیت، دست‌کم در سیستم‌های اداری عمومی نسبتاً پیچیده، می‌تواند رویکرد مناسبی برای این کار باشد. تعیین هزینه بر مبنای فعالیت، تکنیکی است برای شناسایی هزینه‌های «کامل» عرضه یک کالا، یا خدمت، که شامل هزینه‌های نیروی انسانی، مواد و سایر هزینه‌های سربار است.

سیستم هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت موارد زیر را در برمی‌گیرد:

- پیوند فعالیت‌ها با نتایج عملکرد،
- تعیین اولویت راهبردها براساس هزینه‌ها،
- شناسایی هزینه‌های اجراء فعالیت‌ها یا راهبردهای ویژه،

۱. البته، برخی صاحب‌نظران ایجاد حسابداری تعهدی را به‌عنوان پیش نیاز 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.

البته، در زمینه اجرا و گسترش تعیین هزینه بر مبنای فعالیت‌ها مسائل متعددی وجود دارد، از جمله اینکه باید بتوان به تفاوت منطقه‌ای، اولویت‌ها و میزان جزئیات لازم برای مقایسه برنامه‌های متفاوت پی برد.

مرحله ششم: ارزیابی عملکرد و گزارش نتایج

پس از اجراء بودجه، برای تعیین اینکه آیا فعالیت‌های هر برنامه به نتایج دلخواه منجر می‌شود یا خیر، نیاز به تحلیل ادواری اطلاعات عملکردی دارد. برای ارزیابی دوره‌ای نیز باید سیستم ارزیابی طراحی کرد و در هنگام طراحی سیستم ارزیابی باید پاسخ سوال‌های زیر را مد نظر داشت:

- آیا نتایج مورد انتظار تحقق یافته‌اند؟
 - آیا داده‌های موجود نشان‌دهنده بهبود عملکرد یا بدتر شدن آن هستند؟
 - عملکرد سازمان یا برنامه در مقایسه با استانداردها، اهداف یا عملکرد چگونه است؟
 - چه عوامل بیرونی ممکن است بر عملکرد سازمان تأثیر بگذارند؟
 - برای بازگرداندن عملکرد به مسیر صحیح چه باید کرد؟
- نگاه دقیق به دلایل تفاوت‌های عملکرد (به‌ویژه اگر عملکرد سازمان مورد نظر را با سازمان‌های دیگر مقایسه کنیم) اهمیت ویژه‌ای دارد. تفاوت در عملکرد و هزینه‌ها می‌تواند ناشی از عوامل مختلفی همچون سطوح متفاوت خدمات، تفاوت در فناوری و غیره باشد.
- هنگام ارزیابی و گزارش‌دهی باید در این باره که چه کسی به دریافت اطلاعات عملکرد نیازمند است، تعداد دفعات ارائه اطلاعات چه قدر باید باشد، و اینکه دقیقاً چه اطلاعاتی باید گزارش شوند، تصمیم‌گیری شود. درک این نکته که همه اطلاعات عملکرد برای همه کاربران و تصمیم‌گیران سودمند نیست. اهمیت اساسی دارد. مثلاً آنچه برای مدیران صف سودمند است با آنچه برای یک مدیر ستادی اهمیت دارد تفاوت دارد. همچنین، در حالی که یک مدیر صف برای بهبود برنامه نیمسال نیازمند بررسی ماهیانه یا فصلی عملکرد است، نیازهای مدیر ستادی اغلب با گزارشات سالیانه برآورده می‌شوند. چون مخاطبان مختلف نیازهای اطلاعاتی متفاوتی دارند، رویه‌های گزارش‌دهی باید براساس نیازهای آنان تعیین شود.
- گزارشات عملکرد ممکن است شامل پیشنهادهای درباره انگیزه‌ها و موانع عملکرد باشد. سیاست‌های تشویقی شامل مواردی همچون انعطاف بیشتر در مدیریت بودجه، انعطاف‌پذیری بیشتر در مدیریت دستمزدها و مناصب است که می‌توان آن‌ها را برای اهداف مقطعی همچون

پرداخت پاداش، آموزش پرسنل، یا افزایش بهره‌وری در زمینه‌هایی همچون فناوری به‌کاربرد.

مرحله هفتم: فراهم‌کردن زمینه‌های مدیریتی

اجراء بودجه‌ریزی عملیاتی مستلزم واگذاری برخی اختیارات مدیریتی است، ولی قبل از اقدام برای واگذاری مسئولیت‌های بیشتر به دستگاه‌های اجرایی در تخصیص منابع، باید اطمینان حاصل کرد که دستگاه‌ها دارای یک چارچوب مؤثر و کارآمد مدیریت مالی هستند. کنترل مؤثر داخلی، یکی از جنبه‌های مهم این چارچوب است^۱ که در فقدان آن مدیران نمی‌توانند وقوع خطاها یا تخطی از قوانین را در سازمان تحت امر خود تشخیص دهند. در نتیجه، کار برای نهادهای مرکزی نظارت‌کننده و سازمان‌های حسابرسی دشوار خواهد شد. به‌طور معمول، مشکلات کنترل عمدتاً شامل پرداخت حقوق و مزایا (پرداخت به پرسنل) و عملیات خرید سازمان‌های دولتی است که بخش اعظم هزینه‌ها را تشکیل می‌دهد. کنترل‌های داخلی در این امر نقش محوری را دارا هستند. البته، برای ارتقا، و به‌روزآوری سیستم‌های کنترل داخلی، مدیریت باید تلاش فراوانی را به خرج دهد. ضمن آنکه، برای کارکرد یک سیستم کنترل داخلی مؤثر، وجود یک سیستم اطلاعات مدیریت کارآمد که بتواند گزارش‌های مفید، به‌موقع و مبتنی بر آمار و داده‌های واقعی را تولید کند، صددرصد ضروری است.

از نقطه نظر سیستم سنتی مدیریت بودجه، تلاش برای ایجاد یک سیستم اصلاحی پایین به بالا^۲ توسط دستگاه مرکزی مدیریت بودجه، یک اقدام تناقض‌آمیز است. هرچه سازمان مرکزی بودجه در تمرکززدایی تصمیم‌گیری‌های مرتبط با بودجه موفق‌تر باشد، اهم قدرت این سازمان برای کنترل عملیات بودجه‌ای دستگاه‌های اجرایی ضعیف‌تر خواهد شد. تمرکززدایی در فرایند بودجه که با آزادی عمل مدیران نیز ملازم است، نمی‌تواند با رویکرد کنترل متمرکز بر جزئیات ردیف بودجه دستگاه‌ها توسط سازمان مرکزی بودجه که اکنون دیگر اهم «کنترل» را در اختیار ندارد سازگار باشد و ممکن است موجب تضعیف کنترل بودجه توسط سازمان مرکزی بودجه شده و کارایی در تخصیص منابع را کاهش دهد. بنابراین، سازمان بودجه باید روش‌های کاری خود را با سیستم مدرن بودجه تطبیق دهد و

1. Diamond Jack, Performance Budgeting-Is Accrual Accounting Required? IMF Working Paper, December, 2002.
2. Bottom-up system.

سیستم‌های اطلاعات متناسب با آن را ایجاد کند، هرچند، در این مسیر ممکن است با مقاومت‌هایی در مخالفت با این تغییرات بنیادی روبه‌رو شود. بنابراین، فرایند عملیاتی‌کردن بودجه و تلاش برای بهبود عملکرد مدیریت توسط یک سازمان مرکزی ممکن است در عمل با تعارض‌هایی روبه‌رو شده و موفق به جلب توافق عمومی برای اصلاحات نشود.

کنار گذاشتن نظام سنتی مدیریت بودجه و گذار به نظام بودجه‌ریزی عملیاتی، هم منفعی در بر دارد و هم هزینه‌هایی. اینکه آیا کارگزاران اصلی اصلاحات، پیشبرد اصلاحات را در مجموع به نفع خود خواهند دید یا به زیان خود؟ این موضوعی است که تحت عنوان دستکاری نظام انگیزشی به منظور پشتیبانی از فرایند اصلاحات، مطرح می‌شود: اینکه «رهبری اصلاحات را به دست اشخاصی بسپارید که این اصلاحات برای سیستم و برای خود وی حائز اهمیت است».

مرحله هشتم: اقدامات نهایی

فراهم کردن زمینه موفقیت استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در سنجش عملکرد، به تنهایی خلاصه نمی‌شود، بلکه لازم است اطلاعات عملکرد به‌گونه‌ای ارزشمند به کار روند. در بسیاری از موارد برای تشویق سازمان‌ها به استفاده از اطلاعات عملکرد جهت بهبود ارائه خدمات از محرک‌های انگیزشی استفاده می‌شود. این محرک‌های انگیزشی (پاداش‌ها و تنبیه‌ها) که از افزایش منابع مالی سازمان تا افزایش مسئولیت‌های سازمان را در برمی‌گیرد شامل موارد ذیل است:

پاداش‌ها

- افزایش منابع مالی کلی برنامه‌ها.
- افزایش انعطاف‌پذیری بودجه‌ای.
- معافیت سازمان از برخی الزامات گزارش‌دهی.
- اجازه انتقال مبالغ صرفه‌جویی شده توسط سازمان به سال مالی بعد.
- تقدیر از کارکنان و مدیران سازمان به‌خاطر دستاوردها.
- پرداخت پاداش به کارکنان.
- گسترش مسئولیت‌های سازمان.

تنبیه‌ها

- دستور بازرسی مدیریتی.
 - کاهش یا محدود ساختن منابع مالی سازمان.
 - حذف منبع مالی سازمان.
 - کاهش حقوق مدیران.
 - حذف مسئولیت‌های سازمانی.
 - تعویض مدیران یا استقرار یک گروه نظارتی.
- البته، پیوندهای موجود میان بودجه و عملکرد، اغلب پیوندهایی مستقیم نیستند. به عبارت دیگر، سازمانی که نمی‌تواند اهداف عملکرد خود را برآورده کند ممکن است با مشکلی ریشه‌ای روبه‌رو باشد و تنها از مدیریت ضعیف رنج نبرد. کاهش منابع مالی به‌عنوان تنبیه «عملکرد ضعیف» ممکن است حتی سازمان را از اهداف خود دورتر کند.
- برای حل این مشکل، مدیریت باید از فرصت تأمین اطلاعات توضیحی به‌عنوان بخشی از فرایند گزارش عملکرد برخوردار باشد. قبل از عمل، دلایل عملکرد «ضعیف» باید توسط مدیران بودجه و تصمیم‌گیران بررسی، و سپس اقدامات لازم پیش‌بینی شود.

۴. مشکلات بودجه‌ریزی عملیاتی

بودجه‌ریزی عملیاتی در صورت استقرار می‌تواند نظام مالی یک سازمان را متحول کند ولی این شیوه در بعد اجرایی و ساختاری با مشکلات بنیادی مواجه است.

مشکلات اجرایی: بخشی از مشکلات بودجه‌ریزی عملیاتی، همچون دیگر اصلاحات بودجه‌ای به عدم اجراء صحیح آن بازمی‌گردد. این نوع اصلاحات معمولاً با تبلیغات اغراق‌آمیز و با شتابزدگی به‌اجرا درمی‌آید. طبیعی است که وقتی انتظارات برآورده نشد، قبل از آنکه فرصت شکوفایی پیدا کند مورد بدبینی قرار می‌گیرد. در اجراء بودجه‌ریزی عملیاتی، با تحکم و اجبار به وزارتخانه، نمی‌توان اصلاحات را پیش برد. باید به آن‌ها اجازه داده شود در برخی موارد عناصر نظام بودجه‌ریزی رایج را با توجه به شرایط خاص خود در نظام بودجه‌ریزی عملیاتی واردکنند. در امریکا حداقل ۱۰ سال طول کشید تا این شیوه بودجه‌ریزی تکامل پیدا کند.

مشکلات ساختاری: برخی از مشکلات بودجه‌ریزی عملیاتی ساختاری است و تلاش برای اجراء دقیق آن نیز قابل‌حل‌وفصل نیست. برخی از مشکلات ساختاری عبارتند از:

دشواری در تعریف اهداف و مقاصد

- اهداف و مقاصد غالباً به‌طور صریح از طرف سیاست‌گذار، یا قوه مقننه بیان نمی‌شود؛
- گاه اهداف متعارض با یکدیگر هستند؛
- اغلب اهداف و مقاصد قابل کمی‌شدن نیستند.

محدودیت‌های تحلیل هزینه

- تمام هزینه‌ها و منافع قابل تبدیل به ارقام کمی نیستند؛
- تأکید بیش از حد بر کارایی در اهداف برنامه؛
- نتایج این تحلیل‌ها به‌سادگی قابل دستکاری هستند.

متمرکز شدن فرایند بودجه

- تا حدود زیادی نقش سیاست‌گذاری قوه مقننه محدود می‌شود؛
- فرایند بودجه متمرکز به‌دست مدیریت ارشد قوه مجریه مهار می‌شود؛
- تأکید بر تحلیل‌های کمی به‌جای تحلیل‌های کیفی در اغلب موارد می‌تواند منجر به جانبداری ناخودآگاه از برنامه‌هایی شود که اهداف کمی و روشنی دارند، و برنامه‌های هر چند مفید با اهداف غیرقابل کمی‌شدن کنار گذاشته می‌شوند؛
- امکان تعیین گزینه‌های بدیل توسط مدیران امکان‌پذیر نیست. چرا که تعیین گزینه‌ها و بدیل‌های جدید معمولاً مستلزم تغییردادن همه برنامه‌های قبلی است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بودجه‌ریزی عملیاتی در واقع به‌دنبال بهترین شیوه تخصیص منابع بودجه‌ای برای تحویل کالا، یا خدمت با کیفیت مقبول به شهروندان یک جامعه، یا مشتریان یک سازمان است. به‌همین دلیل، چنین بودجه‌ای در قالب یک برنامه سالانه تخصیص هزینه‌ها براساس نتایج صورت می‌گیرد تا میزان مخارج انجام‌شده برای دستیابی به اهداف معینی مشخص شود. البته، برقراری ارتباط بین نتایج و بودجه تخصیصی به‌راحتی امکان‌پذیر نیست. دو نوع پیوند بین نتایج و منابع قابل تصور است، نخستین پیوند رابطه میان بودجه‌های سازمان و نتایجی است که انتظار می‌رود سازمان با منابع تخصیص یافته کسب کند و پیوند دیگر رابطه میان نتایج گذشته سازمان و بودجه‌های سازمان است. علی‌رغم این، مطالعات زیادی در خصوص توجه‌پذیری صرف زمان و منابع لازم برای استقرار چنین سیستمی در کشورهای مختلف

به‌ویژه امریکا صورت گرفته است. براساس مطالعات جوردن وهکبارت (۱۹۹۹) میزان اثرات بودجه‌ریزی عملیاتی بر نظام تخصیص منابع بیشتر از طریق شاخص‌های عملکردی است. براساس سیستم بودجه‌ریزی عملیاتی تمامی فعالیت‌های مستقیم و غیرمستقیم موردنیاز برای رسیدن به اهداف قانونی سازمان، شناسایی و هزینه‌های مرتبط با هر کدام از فعالیت‌های این برنامه‌ها به‌دقت ردیابی می‌شود. بدین ترتیب، هر مدیری در هر سطحی باید اطلاعات دقیق و به‌هنگامی درخصوص هزینه و عملکرد سازمان تحت امر خود داشته باشد تا بتواند منابع تحت کنترل خود را به کاراترین نحوه تخصیص دهد.

از طرف دیگر یکی از اهداف اصلی بودجه‌ریزی عملیاتی کاهش اعمال نفوذهای سیاسی بفرایند تخصیص منابع از طریق ارزیابی عقلانی نیازهای یک سازمان و رفع این نیازهاست و با تجهیز سیاست‌گذاران به اطلاعات مرتبط با نتایج تخصیص‌ها، ارزیابی درخواست‌های مختلف بودجه‌ای را بهبود می‌بخشد. بودجه‌ریزی عملیاتی تنها دربردارنده بعد فنی انتخاب‌های بودجه است و لذا نمی‌تواند انتخاب‌های سیاسی در فرایند بودجه را سامان دهد اگرچه می‌تواند تصمیم‌گیری در مورد این انتخاب‌ها را بهبود ببخشد.

بودجه‌ریزی عملیاتی، سیاست‌گذاران، مدیران و اکثر شهروندان را در تصمیمات بودجه‌ای مشارکت می‌دهد، بین برنامه‌های بلندمدت و میان‌مدت و بودجه ارتباط برقرار می‌کند و با اعطاء اختیار عمل به مدیران، امکان تخصیص بهینه را فراهم می‌سازد.

اجراء دقیق بودجه‌ریزی عملیاتی مستلزم طی مراحل است که براساس آن مراحل، زمینه کامل اجراء آن فراهم می‌شود، از آن جمله، جلب موافقت و تعهد نقش‌آفرینان اصلی بر این اساس، بسترسازی، ایجاد زمینه و حفظ چارچوب حمایتی از الزامات اساسی بودجه‌ریزی عملیاتی است. مشارکت طرف‌های ذی‌نفع در توسعه راهبردها می‌تواند اجماع در مورد تعریف، یا تعیین شاخص‌های عملکرد مرتبط را تسهیل کند، زیرا، این اطمینان حاصل خواهد شد که نه تنها این تهدیدکننده منافع آن‌ها نیست، بلکه پاسخ‌گوی نیازهای اصلی‌شان هم هست. از طرف دیگر، وجود برنامه زمانی مشخص با احصاء مشکلات، تعیین سطح انتظارات و مسئولیت‌های روشن می‌تواند گذر به بودجه‌ریزی عملیاتی را تسهیل کند در چنین چارچوبی، باید دستورالعمل‌های مشخص به‌موقع ابلاغ و نظر شهروندان اخذ شود اسناد بودجه‌ای در زمان مناسب تکمیل شده و اقناع نمایندگان به‌صورت تفصیلی صورت بگیرد. توجه به واقعیت‌های اجرایی در تنظیم مسیر زمانی مشخص برای اجراء بودجه‌ریزی عملیاتی نکته کلیدی است که باید مورد توجه قرارگیرد، البته مواردی همچون میزان انطباق

قوانین موجود با چارچوب‌های بودجه‌ریزی عملیاتی، وضعیت برنامه‌های راهبردی و تجربه سازمان منتخب و میزان پیچیدگی سیستم‌های داده‌های سازمان، از عوامل تعیین‌کننده در طول دوره اجراء بودجه‌ریزی عملیاتی است.

طبیعی است که هرگونه اقدام اجرایی بدون آموزش نمی‌تواند به موفقیت‌های چشمگیری بیانجامد. لذا آموزش دقیق یکی دیگر از الزامات اساسی است که باید در چارچوب ظرفیت‌های مدیریتی ارتقاء یابد و دستورالعمل‌های لازم تدوین شود و عمل به راهبردها نیز باید مورد توجه جدی قرارگیرد. یکی دیگر از الزامات اساسی بودجه‌ریزی عملیاتی وجود برنامه‌های راهبردی سازمان‌هاست که در چارچوب اهداف بلندمدت و میان‌مدت تعریف و تعیین می‌شود. سپس تخصیص منابع براساس شاخص‌های عملکرد صورت می‌گیرد. اگرچه بسیاری از صاحب‌نظران اجراء بودجه‌ریزی عملیاتی را منوط به استقرار سیستم حسابداری تعهدی می‌دانند، به‌دلیل پیچیدگی این بحث در بودجه‌ریزی عملیاتی سیستم حسابداری قیمت تمام‌شده می‌تواند ملاک عمل قرارگیرد. بالاخره اینکه، ارزیابی عملکرد و گزارش نتایج، فراهم‌کردن زمینه‌های مدیریتی و پیش‌بینی اقدامات تنبیهی و تشویقی در قالب یک بسته سیاستی از جمله الزامات دیگر بودجه‌ریزی عملیاتی است که بدون فراهم‌کردن آن امکان اجراء بودجه‌ریزی عملیاتی وجود ندارد. بودجه‌ریزی عملیاتی علی‌رغم ویژگی‌ها و پیچیدگی‌های خود در بعد ساختاری با مشکلاتی روبه‌روست که دشواری در تعریف اهداف و مقاصد متعارض از آن جمله است.

فصل چهارم

شاخص‌های عملکرد و نقش آن‌ها در
بودجه عملیاتی

مقدمه

شاید در ابتداء امر این سؤال مطرح شود که شاخص‌های عملکرد چه ارتباطی با بودجه‌ریزی عملیاتی دارند؟ در پاسخ به این سؤال باید گفت که برای هر برنامه‌ای که مجلس بودجه‌ای را به آن تخصیص می‌دهد لازم است که دستگاه‌های اجرایی شاخص‌های عملکرد برای آن تعریف کنند، چرا که معمولاً سیاست‌گذاران به دنبال برقراری ارتباط مستقیم میان اقلام بودجه و شاخص‌های عملکرد هستند. شاخص‌ها باید فعالیت‌های اصلی را که برای آن‌ها منابع مالی اختصاص یافته است پوشش دهند و با آرمان‌ها و اهداف سازمان مرتبط باشند. معنی این عبارت این است که اگر دستگاه، یا سازمانی عملکرد خود در زمینه‌هایی که سنجیده می‌شوند را بهبود بخشد، باید مشخص شود که آیا این پیشرفت به سوی تحقق آرمان‌ها و اهداف آن برنامه است؟ بنابراین، یکی از مهم‌ترین مراحل در اجراء بودجه‌ریزی عملیاتی استخراج شاخص‌های عملکرد برای سنجش عملکرد تخصیص بهینه منابع است. در کشورهایی که بودجه‌ریزی عملیاتی اجرا شده است استخراج شاخص‌های عملکرد وظیفه قانونی دستگاه‌ها و سازمان‌های اجرایی است. این شاخص‌ها بخشی از لایحه بودجه خواهد بود که مجلس باید مورد بررسی قرار دهد. در این فصل، علاوه بر ضرورت و ماهیت شاخص‌های عملکرد، در مورد ایجاد سیستم سنجش جامعی که امکان ایجاد و حفظ اطلاعات معنادار عملکرد برای استفاده تصمیم‌گیرندگان برای سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی فراهم می‌سازد نیز به‌طور مفصل بحث خواهد شد. شاخص‌های عملکرد، زمینه تحقق یا عدم تحقق اهداف اطلاعاتی را در دسترس تصمیم‌گیران قرار می‌دهند. بدین منظور، شاخص‌های عملکرد باید با نتایج سیاست‌های قانون‌گذار هم‌خوانی داشته و روشن، قابل اتکا و سودمند باشد.

درک این مسئله که سنجش عملکرد، بخشی از حوزه سیاست‌گذاری عمومی است اهمیت بسیاری دارد. البته، سنجش عملکرد جایگزین تصمیم‌گیری سنتی در این عرصه نخواهد شد، بلکه اطلاعات را به‌گونه‌ای سازمان می‌دهد که برای سیاست‌گذاران قابل استفاده باشد. شاخص‌های عملکرد، بدین منظور طراحی شده‌اند که تصمیم‌گیران را از شیوه‌هایی که

برای نیل به اهداف سیاست‌های عمومی سودمند است و جنبه‌هایی از برنامه که نیازمند بهبود هستند آگاه سازند، و همچنین، به شهروندان در زمینه خدمات، یا کالاهایی که از حکومت دریافت می‌کنند آگاهی دهند.

همچنین، شاخص‌های عملکرد، برای مدیران بودجه‌ای سازمان‌ها و دستگاه‌ها نیز بسیار سودمند هستند. از این شاخص‌ها می‌توان برای تصمیم‌گیری در زمینه مدیریت برنامه، هدایت واحدهای اداری، و ارزیابی دستاورد برنامه‌ها بهره جست. شاخص‌های عملکرد در زمینه شناسایی حوزه‌هایی که نیازمند بهبود هستند و مستندسازی فعالیت‌های سودمند، یا بی‌ثمر نیز به مدیران کمک می‌کند. از طرف دیگر، شاخص‌های عملکرد یکی از ابزارهای مهم مدیریتی هستند که به بهبود مستمر ارائه خدمات به شهروندان کمک می‌کند. بدینی شهروندان درباره عملکرد دولت را می‌توان تا حدی با نظارت کامل و روشن بر عملکرد عمومی دولت کاهش داد. از این‌رو، سیستم سنجش عملکرد تنها در صورتی کامل خواهد بود که نتایج آن به شهروندان و اقشار ذی‌نفع گزارش شود. تنها در چنین حالتی است که شهروندان می‌توانند ارزش خدمات دولتی را در برابر مالیاتی که پرداخت می‌کنند درک کنند.

نکته قابل تامل این است که شاخص‌های عملکرد، درمان همه دردهای حوزه‌های مرتبط با خدمات عمومی نیستند. شناسایی بهترین و سودمندترین شاخص‌ها نیازمند تجربه است و مهم‌تر اینکه شاخص‌های عملکرد به‌خودی‌خود توضیحی در مورد عملکرد کنونی، یا نحوه بهبود عملکرد دستگاه‌ها ارائه نمی‌دهند. در واقع، داده‌های سنجش عملکرد اغلب بیش از اینکه به ارائه پاسخ پردازند به طرح پرسش می‌پردازند. با وجود این، تا زمانی که تصمیم‌گیران بودجه‌ای نسبت به سنجش عملکرد رویکرد واقع‌بینانه‌ای داشته باشند، این شیوه می‌تواند نتایج مثبت چشمگیری را در چارچوب بودجه عملیاتی به همراه داشته باشد. به‌طور کلی، می‌توان گفت که حداقل سه نوع شاخص عملکرد وجود دارد:

الف. «شاخص‌های کارایی»^۱ که بر میزان تحقق آرمان یا هدف بدون در نظر گرفتن هزینه‌ها تأکید می‌ورزد. به‌عنوان مثال:

■ درصد بهبود شرایط محلاتی که در آن‌ها (یک سال پس از بهبود) ترافیک بیشتر از ۱۰۰۰ خودرو در هر روز نیست.

■ میانگین مرگ و میر در سال مالی دوم در بزرگراه‌ها ناشی از نقص فنی خودروها در

مقایسه با سال مالی اول.

ب. «شاخص‌های اثربخشی»^۱ که بر نحوه استفاده از منابع بدون توجه ویژه به مقدار خدمات ارائه شده در مقایسه با مقدار منابع به کار رفته تأکید می‌ورزند. به‌عنوان مثال:

■ هزینه هر نفر شرکت کننده در یک سمینار.

■ هزینه تصفیه هر میلیون بشکه نفت خام.

■ هزینه نصب هر دستگاه کنترل ترافیک.

ج. «شاخص‌های حجم کار» رایج‌ترین شیوه‌های ارزیابی عملکرد هستند. این شاخص‌ها به‌کرات مورد استفاده قرار می‌گیرند و در خدمت اهداف عملیاتی مختلفی هستند، ولی درباره کیفیت کار اطلاعات چندانی ارائه نمی‌دهند. به‌عنوان مثال:

■ تعداد چراغ‌های راهنمایی نصب شده،

■ تعداد درخواست‌های بررسی در مورد ایجاد پارکینگ عمومی.

۱. دلایل سنجش عملکرد

سازمان‌ها، یا دستگاه‌های اجرایی با سنجش عملکرد، اهداف زیر را دنبال می‌کنند:

■ **افزایش پاسخ‌گویی:** شاخص‌های عملکرد به تصمیم‌گیران و شهروندان اجازه می‌دهد

اثربخشی فعالیت‌های سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی را به‌راحتی اندازه‌گیری کنند.

■ **بهبود ارائه خدمات و کالاها:** اطلاعات عملکرد درباره اینکه آیا برنامه‌ها، طرح‌ها و

سیاست‌ها کارایی دارند یا خیر پاسخ روشنی ارائه می‌کند.

■ **تعیین سطح فعالیت سازمان یا دستگاه اجرایی با توجه به بودجه دریافتی:**

شاخص‌های عملکرد، ارزیابی میزان کالاها و خدماتی را که می‌توان با منابع تخصیص یافته ارائه داد مشخص می‌کنند.

■ **اطلاع رسانی به شهروندان:** شاخص‌های عملکرد برای عموم توضیح می‌دهند که

درآمدهای حاصله صرف چه فعالیت‌هایی شده یا می‌شود.

در برخی از کشورهایی که به دنبال استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی هستند، دستگاه‌ها و

سازمان‌های دولتی ملزم به ایجاد «شاخص‌های پاسخ‌گویی» یا شاخص‌های عملکرد به‌عنوان

بخشی از قانون بودجه‌ریزی عملیاتی هستند.^۱

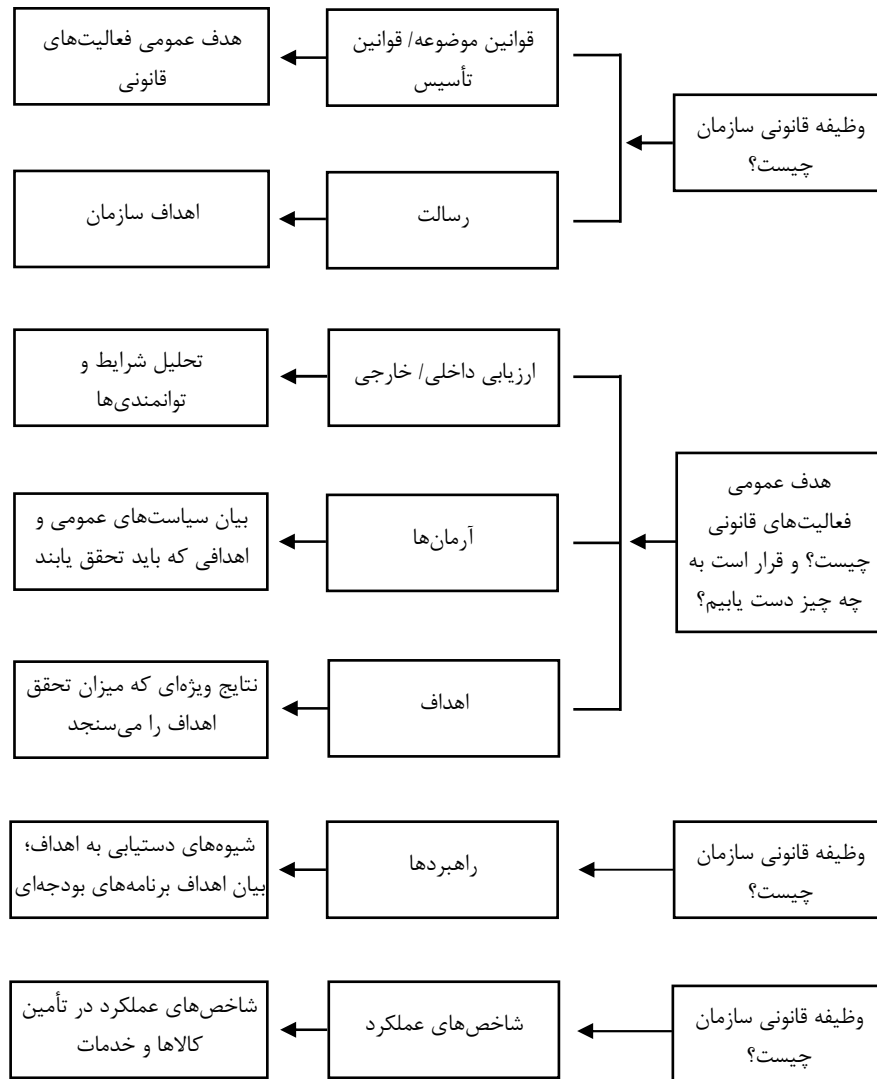
۲. برنامه‌ریزی راهبردی و شاخص‌های عملکرد

شاخص‌های عملکرد درباره‌ی اینکه آیا اهداف، آرمان‌ها یا برنامه‌های انتخاب شده مناسب‌ترین هستند یا خیر اطلاعاتی ارائه نمی‌دهد و سیاست‌گذاران باید در چارچوب فرایندهای سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی راهبردی درباره‌ی این مسائل تصمیم‌گیری کنند. براساس برنامه‌ریزی راهبردی هر سازمان اطلاعات زیر قابل استخراج است:

- وظیفه قانونی سازمان چیست؟
 - هدف عمومی این وظیفه چیست (قرار است به چه چیزی دست یابیم)؟
 - چگونه باید به این اهداف دست یابیم؟
 - چگونه از موفقیت خود آگاه می‌شویم؟
- ارتباط محورهای فوق را می‌توان براساس نمودار (۱) تصریح نمود.

۱. به‌عنوان مثال، در کشور آمریکا در راستای قانون GPRA (۱۹۹۳) دولت مرکزی و دولت‌های ایالتی برای ارائه شاخص‌های عملکرد، الزام قانونی دارند و از میان ۵۰ ایالت، ۴۸ ایالت نوعی سیستم سنجش عملکرد را الزامی ساخته‌اند.

نمودار ۱. محورهای اساسی برنامه‌ریزی راهبردی در یک سازمان



۳. انواع شاخص‌های عملکرد

دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌ها معمولاً برای ارزیابی بسیاری از جنبه‌های کار خود

شاخص‌هایی همچون میزان هزینه‌ها، تعداد نیروی انسانی، تعداد نیروهایی که در سازمان آموزش دیده‌اند، یا تعداد صورت وضعیت‌های بررسی شده را ارزیابی می‌کنند. ولی در بسیاری از موارد، این شاخص‌ها دربارهٔ نتایج یا کیفیت کار اطلاعات چندانی ارائه نمی‌دهند. شاخص‌های عملکرد را می‌توان به گروه‌های مشخصی تقسیم کرد که هر کدام از این شاخص‌ها، اطلاعاتی را دربارهٔ برخی از جنبه‌های برنامه‌های بودجه‌ای تحت ارزیابی، ارائه می‌دهند. این گروه‌ها عبارتند از:

- **نتایج^۱**: چه چیزی برای مشتریان سازمان تغییر کرده است؟
- **ورودی‌ها^۲**: منابع برنامه‌ها کدامند؟
- **خروجی‌ها^۳**: سطح فعالیت سازمان چیست؟
- **اثربخشی^۴**: منابع سازمان چگونه مورد استفاده قرار می‌گیرند؟
- **خدمات^۵**: مشتریان سازمان چه نظری دارند؟
- **اثربخشی هزینه‌ای^۶**: در ازاء هر واحد اعتباری که هزینه می‌شود چه چیز به‌دست می‌آوریم؟
- **توضیحی^۷**: چه اطلاعات دیگری بر عملکرد سازمان تأثیر می‌گذارد؟

۳-۱. شاخص‌های نتایج

شاخص‌های نتایج، میزان تحقق اهداف برنامه را نشان می‌دهند. این شاخص‌ها تأثیر اقدامات سازمان بر مشتریان سازمان یا شهروندان را ارائه می‌کند. ذکر این نکته ضروری است که نتیجه هرگز به معنای آنچه سازمان انجام می‌دهد نیست، بلکه بیانگر این است که آنچه سازمان انجام می‌دهد چه تفاوتی در زندگی شهروندان یا مشتریان ایجاد می‌کند. در واقع، شاخص‌های نتایج نمایانگر اثرات واقعی برنامه‌ها هستند. به‌عنوان مثال:

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

-
1. Out puts
 2. Input
 3. Out Comes
 4. Efficency
 5. Service
 6. Cost-effectiveness
 7. Explanatory

- درصد کارآموزانی که به کار گمارده شده‌اند؛
 - درصد کاهش دریافت کنندگان کمک هزینه‌های بیکاری به دلیل ایجاد اشتغال؛
 - تعداد مجرمانی که پس از آزادی دوباره به جرایم مبادرت می‌ورزند.
- البته اثرات بسیاری از برنامه‌های دولت را نمی‌توان در کوتاه مدت سنجید. از سوی دیگر این برنامه‌ها ممکن است تنها دارای یک اثر مشخص نباشند، بلکه مجموعه‌ای از اثرات را در پی داشته باشند که در نهایت به نتیجه اصلی برنامه منجر می‌شوند. مثلاً فرض کنید که حاصل کار وزارت بازرگانی، افزایش تجارت و ایجاد اشتغال باشد. از آنجا که این امر نتیجه‌ای بلند مدت می‌باشد، لذا ممکن است برای سنجش پیشرفت آن شاخص‌های میانه‌ای همچون شاخص‌های زیر وجود داشته باشند:
- تعداد شرکت‌هایی که اقدامات اولیه برای شروع صادرات را انجام داده‌اند.
 - تعداد شرکت‌هایی که با بازارهای خارجی تماس برقرار کرده‌اند.
 - تعداد شرکت‌هایی که به کار صادرات به بازارهای خارجی می‌پردازند.
 - تعداد شرکت‌هایی که به ایجاد مشاغل جدید صادراتی می‌پردازند.
- از طرف دیگر در برخی موارد، به‌سختی می‌توان نتیجه واقعی را سنجید. در چنین مواردی ممکن است نیازمند شاخص‌های جانشین باشیم. مثلاً هدف اصلی سازمان آتش‌نشانی ممکن است پیشگیری از آتش‌سوزی باشد. به‌جای این می‌توان از شاخص‌هایی از قبیل میزان خسارت آتش‌سوزی یا گسترش آتش‌سوزی پس از حضور مأموران آتش‌نشانی به‌عنوان شاخص‌های معقول جانشین استفاده کرد.
- بیان روشن نتیجه مورد انتظار یک برنامه، ممکن است آن‌گونه که به‌نظر می‌رسد آسان نباشد. در بخش عمومی، گروه‌های مختلف دربارهٔ مطلوب‌ترین نتایج، دارای دیدگاه‌های متفاوت و گاهی متعارض هستند. مثلاً نتیجهٔ یک برنامهٔ آموزش شغلی ممکن است تنها اشتغال فرد آموزش دیده باشد. فرد دیگری تصور می‌کند که این هدف باید اشتغال فرد به کاری که درآمدش برای گذران زندگی مناسب است باشد. فرد دیگری نیز ممکن است فکر کند درآمد این کار باید دست‌کم برابر با درآمد شغل قبلی فرد باشد. از سوی دیگر، شاید فرد دیگری بر این باور باشد که نتیجهٔ این برنامه آموزشی، باید تصدی شغلی باشد که انتظارات حرفه‌ای فرد مورد نظر را برآورده می‌سازد. بهترین نتیجه آن است که از پذیرش همگانی برخوردار است و سیاست‌گذاران، کارمندان، مدیران بودجه‌ای، شهروندان و مشتریان بر سر آن تفاهم دارند.

مواردی از قبیل استخدام و آموزش پرسنل، خرید یا ارتقاء تجهیزات، و فعالیت‌های پشتیبانی و تعمیر و نگهداری، در واقع، عملیات داخلی هر برنامه محسوب می‌شوند که برای بهبود کیفیت ورودی‌های برنامه به کار می‌روند، ولی نمایانگر سود یا تغییر شرایط برای عموم مردم یا مشتریان نیستند و هرگز نتیجه محسوب نمی‌شوند.

همچنین، تعداد افرادی که از خدمات استفاده کرده‌اند نشان‌دهنده حجم کاری است که انجام شده است. در اکثر موارد، حجم خدمات خروجی محسوب می‌شود و خروجی، درباره اینکه آیا کسی از خدمات مورد نظر بهره برده است یا خیر چیزی نمی‌گوید، و بنابراین، نتیجه نیست.

به همین ترتیب، شاخصی مثل «رعایت مقررات» پاسخ به اقدامات سازمان را می‌سنجد، ولی به ما نمی‌گوید که آیا شرایط شهروندان یا دست‌اندرکاران بهبود یافته است یا خیر. مثلاً اطمینان از رعایت استانداردهای ایمنی به ما نمی‌گوید که آیا تعداد حوادث مرتبط با ایمنی کاهش یافته است یا خیر. بنابراین، تعداد موارد رعایت استانداردها نتیجه محسوب نمی‌شود.

رضایت مشتریان هم در اکثر موارد، رضایت یا عدم رضایت مردم از جنبه‌های مختلف برنامه (مثلاً به هنگام بودن، برخورد مودبانه و غیره) را نشان نمی‌دهد. بنابراین، رضایت مشتریان معمولاً یک نتیجه نیست.

در برخی موارد نادر، رضایت مشتریان می‌تواند بخشی از مجموعه تغییراتی باشد (نتیجه میانی) که یکی از شرکت کنندگان در نیل به نتیجه موفقیت‌آمیز تجربه می‌کند. در برنامه‌ایی که هدف تأمین نیازهای اساسی را دنبال می‌کند، از قبیل احداث سرپناه برای بی‌خانمان‌ها، برای شناسایی نتایج تنها باید به مواردی همچون ارائه فوری خدمات اکتفا کرد. در چنین مواردی، ممکن است نزدیک‌ترین نتیجه سنجش‌پذیر را به‌عنوان شاخص رضایت شهروندان در نظر گرفت.

در انتخاب شاخص‌های نتیجه، باید توجه شود که این شاخص‌ها بتوانند بر نتیجه به‌گونه‌ای ملموس تأثیر داشته باشند؛ شاخص مورد نظر باید بتواند نتیجه و اطلاعات اثربخشی هزینه‌ها را بسنجد؛ و نمایانگر اثر یا تغییرات معنادار در وضعیت مشتریان باشد. شاخص‌های مناسب نتیجه آنچه را برای مشتریان یا شهروندان رخ می‌دهد به‌دقت بیان می‌کند و برای مستندسازی تغییرات در طول زمان سیستمی را ارائه می‌دهد.

۲-۳. شاخص‌های ورودی

شاخص‌های ورودی میزان منابعی را نشان می‌دهد که برای برنامه خاصی سرمایه‌گذاری شده و خروجی‌ها و نتایج را ایجاد می‌کند. به‌عنوان مثال، شاخص‌های ورودی را می‌توان برای نشان دادن هزینه‌های کل، ترکیب منابع، یا میزان منابعی که در مقایسه با سایر اقدامات به یک فعالیت اختصاص یافته است به کار برد.

برخی از شاخص‌های ورودی عبارتند از:

- تعداد کارمندان تمام وقت یک سازمان؛
- تعداد ساعات کار انجام شده؛
- کل هزینه‌های عملیاتی؛
- حجم ریالی منابعی که صرف خرید تجهیزات شده است.

۳-۳. شاخص‌های خروجی

شاخص‌های خروجی نمایانگر میزان محصولات، یا خدمات ارائه شده یا مقدار کار انجام شده هستند. به زبان ساده، این شاخص‌ها تشریح می‌کنند که خروجی یک فرایند چیست و به چه میزان کار انجام شده است. شاخص‌های خروجی محدود هستند، چون درباره میزان اهداف، کیفیت خدمات یا محصولات، یا اثربخشی ارائه خدمات و محصولات هیچ نوع اطلاعاتی ارائه نمی‌کنند. مقایسه خروجی‌های کنونی با خروجی‌های دوره‌های قبل تنها می‌تواند تغییر یا ثبات در فعالیت‌ها را نشان دهد. برخی از شاخص‌های خروجی عبارتند از:

- تعداد مجوزهای صادر شده؛
- میزان پیاده‌روهای مرمت شده؛
- تعداد افرادی که آموزش دیده‌اند؛
- تعداد دانش‌آموزانی که تحصیل کرده‌اند؛
- تعداد پرونده‌های قضایی بررسی شده؛
- تعداد دستگیری‌ها توسط پلیس.

۴-۳. شاخص‌های اثربخشی

شاخص‌های اثربخشی میزان کاری را نشان می‌دهد که با استفاده از میزان منابع به کار رفته انجام شده است. به‌عبارت دیگر، شاخص‌های اثربخشی بیانگر این هستند که منابع چگونه

مورد استفاده قرار گرفته است. این شاخص‌ها اغلب به صورت هزینه واحد بیان می‌شوند. به عنوان مثال، «هزینه هر بار استفاده»، «هزینه هر کیلومتر آسفالت خیابان»، یا «هزینه آموزش هر دانش‌آموز» یا «تعداد واحدهای محصول به ازاء هر ۱۰۰۰ واحد پولی». در حالی که شاخص بهره‌وری معمولاً به جای هزینه به ساعات کار کارکنان اشاره می‌کند. شاخص‌های اثربخشی که بهره‌وری را اندازه‌گیری می‌کنند ممکن است به صورت «تعداد واحدهای تولید شده به ازاء هر ساعت کار»، یا «تعداد مشتریانی که هر کارمند به آن‌ها خدمات ارائه می‌دهد» نشان داده شوند.

از طرف دیگر، برخی شاخص‌ها نیز ممکن است به اثربخشی فرایندهای سازمان از قبیل «میانگین تعداد روزهای بررسی یک تقاضا نامه»، «میانگین زمان انتظار مشتریان» توجه کند.

۳-۵. شاخص‌های خدمات

شاخص‌های خدمات نمایانگر اثربخشی برآورده ساختن انتظارات مشتریان است. این شاخص‌ها اغلب شامل اعتماد، دقت، توانمندی، پاسخ‌گویی، و کامل بودن یک محصول یا خدمت است. در بسیاری از موارد، شاخص‌های خدمات نیازمند بررسی گروه مشتریان هدف هستند، ولی ممکن است تکنیک‌های دیگری از قبیل تعیین گروه‌های اصلی، مشاهده، مصاحبه، نظرسنجی و غیره نیز مناسب باشند.

کیفیت خدمات از جمله شاخص‌هایی است که می‌تواند از طریق سنجش خطاها، یا شکایات مورد آزمون قرار گیرد. برخی از شاخص‌های کیفیت عبارتند از: «درصد دقت در صدور مجوزها»، «تأخیر در پاسخ‌گویی به مشتریان به دلیل دوباره‌کاری یا اصلاح»، یا «تعداد شکایات مشتریان».

۳-۶. شاخص‌های اثربخشی هزینه‌ها

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 بودجه‌ای 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 ارتکاب مجدد جرم نمی‌پردازد (مثلاً هزینه‌های کل همه فعالیت‌هایی که با هدف کاهش تکرار جرایم انجام می‌شود، تقسیم بر تعداد زندانیانی که به مدت دو سال پس از آزادی مرتکب جرم نمی‌شوند).

۳-۷. شاخص‌های توضیحی

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

- تعداد مشتریانی که تحت پوشش برنامه قرار می‌گیرند.
 - تعداد درخواست‌های دریافت شده.
 - تراکم جمعیت در مناطقی که از حمل‌ونقل عمومی استفاده می‌شود.
- شاخص‌های توضیحی به جای توجیه عملکرد، برای تأمین اطلاعات ارزشمندی به کار می‌روند که به تصمیم‌گیران برای بررسی شاخص‌های دیگر چارچوبی را ارائه می‌دهد.

۴. سلسله مراتب شاخص‌ها

شاخص‌های عملکرد در همه سطوح تصمیم‌گیری به کار گرفته می‌شود. در اکثر موارد، شاخص‌های نتایج بهترین شاخص‌ها در مباحث مربوط به سیاست‌گذاری‌ها هستند (به‌عنوان 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 اجرا می‌شود؟). وقتی شاخص‌ها طبق سلسله مراتب خود به کار روند می‌توان اطمینان پیدا کرد که برنامه‌ها از تحقق سیاست‌های اصلی حمایت می‌کنند. مهم‌تر اینکه اگر این شاخص‌ها به ترتیب صحیحی به کار روند، می‌توانند در سطوح مختلف سازمانی مورد قبول واقع شوند. از طرف دیگر، شاخص‌های مرتبط با سیاست‌ها اغلب مواردی همچون راهبردها، برنامه‌های بلندمدت و میزان تحقق آرمان‌ها و اهداف را در برمی‌گیرند. در صورتی که، شاخص‌های مرتبط با برنامه‌ها اغلب خروجی نگر هستند و مواردی همچون میزان عملیات برنامه‌های کوتاه‌مدت و نحوه ارائه خدمات و کالاها را در برمی‌گیرند. در جدول ذیل سطوح مختلف به‌کارگیری شاخص‌ها را می‌توان ملاحظه کرد.

جدول ۱. سطوح مختلف به‌کارگیری شاخص‌ها

شاخص‌های برنامه‌ای		شاخص‌های سیاستی	
کارمند	واحد اداری	سازمان یا بخش	سیاست‌گذاران
تنظیم وظایف کارکنان در خصوص اهداف و آرمان‌ها	تصمیم‌گیری عملیاتی	برنامه تقویت عملکرد	مبنای گفت‌وگو در خصوص سیاست‌ها
↓	↓	↓	↓
انتظارت عملکردی	شاخص خروجی	شاخص میانی نتیجه	شاخص نتیجه
↓	↓	↓	↓
تعداد دوره‌های آموزشی برگزار شده	تعداد شکارچپانی که آموزش استفاده مجاز از اسلحه را گذرانده‌اند	تعداد موارد نقض قوانین شکار	تعداد موارد شکار یا گزارش شکار

۵. توالی شاخص‌ها

شاخص‌ها را می‌توان همچون طیفی تلقی کرد که خروجی‌ها در یک سو (سطح ۱) و نتیجه‌ها در سوی دیگر آن قرار دارند (سطح ۵). بین این دو سر درجات مختلف خروجی و نتیجه‌های میانی قرار دارند. جدول ذیل توالی شاخص‌ها را برای نشان دادن تأثیر نهایی عملکرد نشان می‌دهد.

جدول ۲. توالی شاخص‌های عملکرد

خروجی ←		میانی ←		نتیجه
۱	۲	۳	۴	۵
اقدام سازمان	نمود اقدام سازمان	تغییر اولیه	تغییر ثانویه	تغییر نهایی شرایط
- تعداد دوره‌های آموزش ترک سیگار	- تعداد افرادی که در کلاس شرکت کرده‌اند	- افرادی که سیگار را ترک کرده‌اند	- درصد تغییر در تعداد افراد سیگاری	- درصد تغییر در بیماری‌های مرتبط با سیگار
- تعداد مجرمینی که آموزش دیده‌اند و درمان شده‌اند	- تعداد مجرمینی که در این برنامه شرکت داشته‌اند و شغلی پیدا کرده‌اند	- مجرمینی که رفتارشان تغییر کرده است	- درصد تغییر در میزان ارتکاب مجدد جرم	- درصد شهروندانی که احساس امنیت می‌کنند

۶. معایب شاخص‌های عملکردی

شاخص‌های عملکرد تنها یکی از جنبه‌های اطلاعاتی هستند که برای ارزیابی پاسخ‌گویی و تصمیم‌گیری بودجه‌ای مورد استفاده قرار می‌گیرد. این ارزیابی شامل تعیین ارزش برنامه، یا ارزش نسبی دو یا چند برنامه است. تصمیم‌گیری درباره برنامه مورد نیاز و منابعی که باید به یک برنامه اختصاص یابد به این بستگی دارد که تصمیم‌گیران برای نتایج هر برنامه چه ارزشی قائل هستند.

■ استفاده از شاخص‌های عملکرد نیز همچون هر اطلاعات دیگری دارای محدودیت‌هایی است. ولی اگر این محدودیت‌ها را شناسایی و مشکلات حتی‌الامکان کاهش داده شود، سنجش و گزارش‌دهی، اطلاعات اساسی را تأمین می‌کند که به تصمیم‌گیران و مدیران برنامه در ارزیابی ارزش برنامه کمک می‌کنند. آنچه در سنجش عملکرد بسیار اساسی می‌باشد، این است که استفاده اثربخش از شاخص‌های عملکرد در تصمیم‌گیری نیازمند گذشت زمان بوده و مقوله‌ای بلندمدت است.

■ نباید فراموش کرد که شاخص‌های عملکرد فقط «اطلاعات» هستند، و بالاخره اینکه استفاده اثربخش از شاخص‌های عملکرد در تصمیم‌گیری نیازمند پایبندی به آن‌ها در عرصه

اجراست.

از طرف دیگر، برای پاسخ‌گویی درقبال عملکرد، شاخص‌های مالی دیگر به تنهایی کافی نیستند. برای سنجش کامل عملکرد، شاخص‌های محصولات یا خدماتی که با استفاده از منابع عمومی تهیه می‌شوند باید با شاخص‌های مالی موجود همراه باشند. یک سیستم جامع سنجش عملکرد یکی از شیوه‌های ارزیابی عملکرد سازمان‌های عمومی است.

بودجه‌ریزی عملیاتی، به‌ویژه برای مدیرانی که نیازمند راهی برای تعیین میزان دستاوردهایی هستند که با اعتباری که دریافت کرده‌اند به دست آمده، دارای مزیت‌های آشکاری است. بدون نوعی شاخص عملکرد، مدیران به‌سختی می‌توانند درخواست منابع اضافی را توجیه کنند. شاخص‌های عملکرد همچنین برای مالیات‌دهندگان که خواستار پاسخ‌گویی بیشتر درباره نحوه هزینه‌کردن منابع عمومی هستند نیز اهمیت روزافزونی یافته است. به‌طور کلی، سنجش عملکرد برای آن دسته از دستگاه‌ها و سازمان‌ها که می‌توانند به‌روشنی آنچه را که انجام می‌دهند اندازه‌گیری کنند و نمایش روزافزون عملکرد آن‌ها معمولاً به کسب منابع بیشتر منجر می‌شود، مطلوبیت بیشتری دارد. ولی برای بسیاری از واحدهای فعالیت دولت، سنجش نتایج، به‌ویژه در کوتاه مدت دشوار است. مثلاً برای کودکان، معتادان، زنان بی‌سرپرست، بیماران روانی و غیره برنامه‌های خدمات اجتماعی متفاوتی وجود دارد که ایجاد شاخص‌های معتبر و قابل اتکاء برای آن‌ها دشوار است. حتی وقتی چنین شاخص‌هایی ایجاد شوند، منحرف ساختن آن‌ها از ارائه خدمات مستقیم به‌سوی ایجاد برنامه سنجش، نیازمند زمان و تخصص زیادی است. در نهایت، برخی از برنامه‌های عمومی به اندازه سایر برنامه‌ها محبوبیت ندارند، و حامیان و طرفداران آن‌ها بر این باورند که شاخص‌های بالای عملکرد، تغییر چندانی در میزان حمایت شهروندان ایجاد نمی‌کند. مثلاً شواهد بسیاری حکایت از این دارد که احداث زندان‌های بیشتر و گسترش مجازات اجباری گروه‌های مختلف فعالیت‌های مجرمانه، میزان جرایم را کاهش نمی‌دهد یا فایده چندانی برای زندانیان ندارد. با وجود این اطلاعات عملکرد، عامه مردم به‌طور کلی زندانی کردن را به بازپروری یا درمان ترجیح می‌دهند. در قلب این بحث این پرسش قرار دارد که چه چیزی را می‌توان عملکرد محسوب کرد: تعداد مجرمان زندانی یا تعداد مجرمانی که بازپروری شده‌اند؟ این بحث به مفاهیم مختلف عدالت و منافع گسترده‌تر مردم ارتباط پیدا می‌کند. به همین دلیل است که بودجه‌ریزی عمومی و به‌ویژه بودجه‌ریزی عملیاتی را نمی‌توان از مسائل کلان حاکمیتی حکومت‌های مردم‌سالار جدا کرد.

شاخص‌ها برای بهبود عملکرد طراحی شده‌اند، ولی گاهی ممکن است دارای پیامدهای ناخواسته زیر باشند:

- شاخص‌ها توجه را بر آنچه سنجیده می‌شود متمرکز می‌کنند.
- شاخص‌ها جنبه‌های عینی برنامه‌ها و عملکرد سازمان را افزایش می‌دهند.
- شاخص‌ها ممکن است به تقلب یا خرابه‌کاری بیانجامد.

به‌عنوان مثال، شاخص دفعات نقض قوانین توسط وسایل نقلیه موتوری به‌عنوان یک خروجی امنیت عمومی ممکن است باعث شود که ماموران راهنمایی و رانندگی بیشتر به‌صورت جریمه مبادرت ورزند. درصد محکومیت‌ها شاخص مناسب‌تری است. نکته بسیار مهمی که در این مورد وجود دارد این است که اگر چیزهای درستی سنجیده نشوند، یا به‌دقت سنجیده نشوند، سیاست‌گذاران گمراه خواهند شد و تصمیمات نادرستی می‌گیرند. باید در انتخاب شاخص‌های عملکرد دقت زیادی کرد. پس از اینکه سازمان درباره آنچه باید سنجیده شود تصمیم‌گیری کرد، باید تعاریفی را ارائه و داده‌های مورد نیاز را شناسایی نماید. تعاریف پیوستگی و درک آنچه سنجیده می‌شود را تضمین می‌کنند، از دقت در گردآوری داده‌ها اطمینان حاصل می‌نمایند، و نقطه شروعی را فراهم می‌کنند که می‌توان برای سنجش عملکرد آتی به‌کار برد. این مرحله، به‌ویژه در آماده‌سازی مقدمات ارزیابی آتی شاخص‌های عملکرد اهمیت بسزایی دارد. برای اطمینان از اعتبار شاخص‌ها، استقرار روشی اثربخش که تأیید این شاخص‌ها را امکان‌پذیر سازد اهمیت بسیاری دارد.

۷. ارتباط مدیریت نتایج و سنجش عملکرد

پاسخ‌گویی به معنای مسئول بودن در برابر فرد یا افراد دیگر است. در جوامع مردم‌سالار، مقامات دولتی در برابر شهروندان پاسخ‌گو هستند. مقامات دولتی که به اهمیت حفظ اعتماد عمومی آگاهند، برای اطمینان از انطباق کلیه فعالیت‌ها و اقدامات‌شان با نیازها و درخواست‌های شهروندان تلاش می‌کنند.

دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی، به‌طور سنتی، براساس قوانین و مقررات مالی پاسخ‌گو هستند. این قوانین و مقررات برای حصول اطمینان از به‌کارگیری کارآمد وجوه و منابع طراحی شده‌اند (یعنی باید منابع موجود برای برنامه‌هایی هزینه شوند که قانون‌گذار مجاز شمرده است). پاسخ‌گویی در زمینه نیل به اهداف (مثلاً عملکرد) بر مبنای مجموعه‌ای از

انتظارات مبهم استوار است. در حالی که در مدیریت نتیجه‌نگر یا محصول‌نگر بیان روشن انتظارات و توقعات از برنامه و سپس ایجاد شیوه‌ای برای ردگیری یا سنجش میزان موفقیت آن مهم‌ترین بحث تلقی می‌شود. البته، این مسئله با شیوه رایج‌تر سنجش میزان منابعی که صرف یک برنامه یا خدمت شده است تفاوت دارد.

سنجش عملکرد یکی از شیوه‌های سنجش پیشرفت برنامه یا فعالیت در نیل به اهداف مورد نظر است. این شیوه برای تعریف عملکرد مورد نظر، ردیابی داده‌ها و کنترل پیشرفت، ارزیابی میزان دستیابی به عملکرد مورد نظر و گزارش عملکرد به سیاست‌گذاران و شهروندان سیستمی را ایجاد می‌کند. بودجه‌ریزی عملیاتی با استفاده از شاخص‌های عملکرد برای نیل به نتایج مطلوب، تخصیص منابع مالی را با برنامه‌ها مرتبط می‌سازد.

۸. سیستم سنجش عملکرد و مراحل آن

یک سیستم جامع سنجش عملکرد می‌تواند به افزایش حمایت درونی و بیرونی از هدف عمومی و کلی سازمان کمک کند. در این مسیر، پایداری و احساس تعهد مستمر اهمیت بسیاری دارد و اقدامات و عملکرد سازمان باید نشان‌دهنده این اهمیت باشد.

طراحی و اجراء یک سیستم سنجش عملکرد صرف‌نظر از اندازه و بزرگی یک سازمان، تعداد برنامه‌ها، یا میزان پیچیدگی و برخورداری از فناوری‌های نوین وظیفه‌ای دشوار است. این کار نیازمند پایداری به اهداف اولیه، زمان و منابع است. ایجاد یک سیستم جامع سنجش عملکرد حداقل دارای ده مرحله است:

۱. تقویت مشارکت و ارتباط درون سازمانی و برون سازمانی.
۲. انتخاب شاخص‌های عملکرد.
۳. ارزیابی شاخص‌ها.
۴. تعاریف شاخص‌های عملکرد.
۵. گردآوری داده‌ها.
۶. شناسایی فرصت‌های بهبود.
۷. تعیین اهداف عملکرد.
۸. تحلیل داده‌ها و ارزیابی عملکرد.
۹. استفاده از اطلاعات عملکرد به‌عنوان ابزار مدیریت.
۱۰. گزارش عملکرد.

در ادامه بحث هر یک از این مراحل توضیح داده می‌شوند.

۸-۱. تقویت مشارکت و ارتباط درون سازمانی و برون سازمانی

ارتباطات درون سازمانی و برون سازمانی معنادار در سراسر فرایند ایجاد شاخص‌ها یا سیستم‌های سنجش، توانایی سازمان در زمینه تأمین نتایج ارزشمند را افزایش می‌دهد. ارتباطات روشن و مستمر با همه دست‌اندرکاران می‌تواند نیاز به تغییرات مکرر در شاخص‌ها را کاهش دهد.

در مراحل نخست، باید از دیدگاه‌های مدیران برای تعیین جهت‌گیری فرایند آگاه شد. از طرف دیگر برای کمک به شناسایی شاخص‌هایی که می‌توانند اطلاعات به‌موقع و معنادار را با هزینه گردآوری معقولی در اختیار شما قرار دهند، باید از کارمندان عملیاتی استفاده کرد. در ابتداء کار با نمایندگان مجلس (قانون‌گذاران) درباره مقررات سازمان مشورت شود تا از سودمندی شاخص‌های پیشنهادی برای تصمیم‌گیران مطلع شوید. انعکاس تمایل قانون‌گذاران در تعیین شاخص‌ها یکی از ملاحظات اساسی این فرایند است. و بالاخره اینکه باید از مشتریان سازمان و سایر افراد خارج از سازمان برای سنجش اعتبار و اهمیت شاخص‌ها نظر خواهی شود.

۸-۲. انتخاب شاخص‌های عملکرد و معیارهای آن

یک برنامه ممکن است دارای شاخص‌های متعددی باشد. باید به خاطر داشت که در سطح سیاست‌گذاری، شاخص‌های عملکرد، به اندازه‌ای گسترده باشند که فعالیت‌های اصلی برنامه را پوشش دهند. لزومی ندارد که هر یک از فعالیت‌ها با شاخص جداگانه‌ای مستند شود. تصمیم‌گیران تمایل و وقت کافی برای ارزیابی همه جزئیات هر برنامه ندارند. شاخص‌هایی که برای ارزیابی راهبرد برنامه در بودجه‌ریزی عملیاتی انتخاب می‌شود باید به مهم‌ترین شاخص‌ها محدود شود. ولی شاخص‌های عملیاتی باید به جزئیات توجه بیشتری داشته باشند. به‌طور کلی، باید از ترکیبی از شاخص‌ها استفاده کرد تا علاوه بر کمیّت، کیفیت نیز مدنظر قرار گیرد.

هیچ شاخصی نمی‌تواند به تنهایی عملکرد یک برنامه را توضیح دهد. معمولاً باید از شاخص‌های کاملاً ناهمگون استفاده کرد. این شاخص‌ها باید عملکرد کلی را در بر بگیرد و آمیزه‌ای از اطلاعات در مورد نتایج، خروجی‌ها، اثربخشی و کیفیت خدمات را با یکدیگر ترکیب کند.

برای شناسایی ترکیبی از شاخص‌های عملکرد که کیفیت و کمیّت را در برگیرند می‌توان از جدول زیر استفاده کرد.

جدول ۳. ترکیب شاخص‌های عملکرد در برنامه‌ها

عنوان	کمیّت	کیفیت
خروجی	چه تعداد کالا یا خدمات ارائه کرده‌ایم؟	ارائه این خدمات یا کالاها تا چه حد مناسب بوده است؟
خروجی	تعداد دانش‌آموزانی که آموزش دیده‌اند.	نسبت دانش‌آموز به آموزگار؟ چه درصدی از آموزگاران دارای تحصیلات عالی هستند؟ فعالیت‌های فوق برنامه چقدر غنی هستند؟
نتیجه	کالاها و خدمات ما تا چه حد مناسب بوده‌اند؟	تأثیر کالاها یا خدمات ما بر مشتریان چگونه است؟
نتیجه	تعداد دانش‌آموزانی که فارغ التحصیل شده‌اند.	چه درصدی از دانش‌آموزان فارغ التحصیل، آزمون‌های پیشرفته را گذراندند؟ چه درصدی پس از فراغت از تحصیل به کار یا ادامه تحصیل پرداختند؟ میانگین درآمد آن‌ها در پنج سال پس از فارغ التحصیلی چقدر بود؟

باید توجه کرد که ایجاد توازن میان اطلاعات کافی و اطلاعات ناچیز کار بسیار دشواری است. اطلاعات زیاد تمرکز تصمیم‌گیران را بر هم می‌زند و محورهای سیاست‌گذاری‌ها را با ابهام روبه‌رو می‌سازد و اطلاعات بسیار کم نیز مانع از ایجاد تصویری جامع از عملکرد می‌شود.

برای انتخاب شاخص‌های عملکرد باید معیارهای زیر را در نظر گرفت:

۱. شاخص باید تأثیرات سازمان را آشکار کند، به عبارت 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

- در برگرفتن فعالیت‌های چندگانه از گستردگی کافی برخوردار باشند.
۳. شاخص‌های سازمان باید مواردی را که اعتبار به آن‌ها تعلق می‌گیرد هدف قرار دهد، یعنی باید با گروه‌های هزینه‌ای عمده برنامه ارتباط داشته باشند.
۴. شاخص‌ها باید موفقیت سازمان را به نمایش بگذارند، یعنی نمایانگر دستاوردهای اصلی باشند و بتوانند سازمان و کارمندان را بر آنچه که باید بهبود یابد متمرکز کنند.
۵. شاخص‌ها باید به پرسش‌هایی که برای قانون‌گذاران و سایر تصمیم‌گیران اهمیت دارند، پاسخ دهند.
۶. شاخص‌ها باید اثربخشی هزینه‌ها را در نظر بگیرند، چرا که گردآوری اطلاعات باید از لحاظ هزینه‌ها توجیه پذیر باشد.

۳-۸. تعریف شاخص‌ها

تعریف شاخص عملکرد، شرح روشنی از شاخص را ارائه می‌دهد. یک تعریف کامل باید شامل این موارد باشد: شرح آنچه که شاخص باید نشان دهد؛ داده‌های ویژه مورد نیاز، منبع داده‌ها و نحوه گردآوری آن‌ها، روش شناسی روشن و دقیق محاسبه شاخص‌ها، و شناسایی محدودیت‌های داده‌ها. اینها عواملی هستند که ممکن است خارج از دایره کنترل سازمان باشند. تعاریف باید روشن، دقیق، و غیر قابل تفسیر متفاوت باشند.

۴-۸. ویژگی‌های شاخص‌های عملکرد

هر سازمانی ممکن است در تصمیم‌گیری راجع به اینکه برای کنترل عملکرد برنامه چه شاخص‌هایی را باید انتخاب کند با چالش‌هایی روبه‌رو شود. شاخص‌ها باید معتبر و برای تصمیم‌گیران و مدیران برنامه سودمند باشد؛ برای شهروندان روشن و قابل درک؛ و با هدف عمومی برنامه هم‌خوانی داشته باشد. سازمان‌ها باید شاخص‌هایی را انتخاب کنند که ویژگی‌های ذیل را دارا باشد:

هم‌خوانی با برنامه: شاخص باید به‌طور منطقی و مستقیم با هدف برنامه مرتبط باشد. به‌عنوان مثال، اگر شاخص برنامه‌ای که برای سازمان دخانیات انتخاب می‌شود درآمد فروش باشد، در حالی که هدف عمومی دولت کاهش مصرف دخانیات است در این صورت شاخص منتخب با هدف برنامه هم‌خوانی نخواهد داشت.

پاسخ‌گو بودن: شاخص باید نمایانگر تغییرات سطح عملکرد باشد. به‌عنوان مثال، اگر

یکی از شرکت‌های دولتی برای جلب رضایت مشتری جوایزی را دریافت کند، یا بدهی مشتریانی را که به‌صورت حساب خود اعتراض می‌کنند ببخشد و باعث کاهش چشمگیر سود شرکت شود، این شاخص نشان‌دهنده هیچ بهبود واقعی و مطلوبی در ارائه خدمات به مشتریان محسوب نمی‌شود.

اعتبار: شاخص مورد نظر باید حاوی اطلاعات مورد نیاز باشد. اگر نیروی انتظامی بخواهد میزان جرایم در پارک‌ها را کاهش دهد و تعداد بزهکاران دستگیر شده را به‌عنوان شاخص خود انتخاب کند. این شاخص نشان نمی‌دهد که آیا میزان جرایم واقعاً کاهش یافته است یا خیر. شاید تعداد جرایمی که هر ساله توسط بازدید کنندگان از پارک گزارش می‌شود شاخص بهتری باشد.

قابل اتکاء: شاخص باید همواره اطلاعات دقیق و صحیحی ارائه دهد. به‌عنوان مثال، اگر از تعداد تصادفات سالیانه وسایل نقلیه برای سنجش میزان اثربخشی خدمات راهنمایی و رانندگی استفاده شود، باید توجه کرد که امروزه تعداد تصادفات بیشتر است، چرا که تعداد وسائط نقلیه نسبت به چند سال گذشته چند برابر شده است. در این حالت، شاید بهتر باشد از واحد درصد به‌عنوان شاخص استفاده شود؛ مقایسه تعداد تصادفات بر حسب تعداد ثبت وسائط نقلیه.

اثربخشی هزینه: شاخص باید هزینه گردآوری و نگهداری اطلاعات را توجیه کند. به‌عنوان مثال، در برخی سازمان‌ها تعداد زیادی شاخص مورد بررسی قرار می‌گیرد ولی برخی از این شاخص‌ها مورد استفاده قرار نمی‌گیرند و هیچ نکته مهمی را به هیچ‌کس هم ارائه نمی‌دهد.

سودمندی: شاخص باید اطلاعات ارزشمندی را در اختیار تصمیم‌گیران قرار دهد. به‌عنوان مثال، اگر واحد گشت راه‌های کشور میزان کیلومتر جاده‌ای را که در آن به گشت‌زنی می‌پردازد ارائه کند، شاخص مطلوبی نیست. ولی اگر درصد نقاط حادثه‌خیز گشت‌زنی را اعلام کند شاخص بهتری خواهد بود.

قابلیت دسترسی: شاخص باید درباره نتایج، اطلاعات ادواری ارائه دهد. به‌عنوان مثال، شاخصی که در مورد عمر مورد انتظار یک بزرگراه است، معمولاً بعد از ۱۵ تا ۲۰ سال در دسترس تصمیم‌گیران قرار می‌گیرد و این شاخص قابل دسترسی نیست.

مقایسه پذیری: شاخص باید بتواند عملکرد کنونی را با عملکرد سال‌های قبل یا عملکرد دیگران مقایسه کند. به‌عنوان مثال، میزان ریشه کنی جرایم در منطقه خاص، در مقایسه با سایر حوزه‌های قضایی پایین است چرا که برخی از حوزه‌ها پرونده را در هنگام

دستگیری مختومه اعلام می‌کنند، ولی در این منطقه خاص پرونده پس از صدور حکم محکومیت پایان یافته تلقی می‌شود.

هم‌خوانی با سیستم‌های مالی: شاخص باید با سیستم‌های مالی و عملیاتی هم‌خوانی داشته باشد. به‌عنوان مثال، شاخصی که بهبود عملکرد در پایان سال تقویمی را هدف قرار می‌دهد، ولی داده‌ها بر مبنای سال مالی گردآوری می‌شوند، شاخص مناسبی نیست.

وضوح: شاخص باید اطلاعات را به‌گونه‌ای ارائه دهد که برای افراد مختلف قابل درک باشد. به‌عنوان مثال، یک شاخص زیست محیطی در خصوص کیفیت غذایی دریاچه‌ها ممکن است برای شهروندان قابل درک نباشد.

۸-۵. گردآوری داده‌ها

گردآوری داده‌ها می‌تواند فرایند دشواری باشد و ممکن است کارمندان را به زحمت بیاندازند. برای حل این مشکل، سازمان باید رویه‌های گردآوری داده‌هایی را طراحی کند که کمترین فشار را به پرسنل عملیاتی وارد می‌کند و از گردآوری داده‌هایی که بیشتر به افزایش هزینه می‌انجامد پرهیز کند. مواردی که در گردآوری داده‌ها باید مورد ملاحظه قرار بگیرد.

■ در حال حاضر چه اطلاعاتی گردآوری می‌شود؟ آیا این اطلاعات نیازهای ما را برآورده می‌سازد؟

■ شکاف‌های اطلاعاتی در چه زمینه‌هایی قرار دارند؟ گردآوری چه اطلاعات جدید دیگری ضروری است؟

■ برای گردآوری داده‌ها چه فرم‌ها و سیستم‌های جدید یا اصلاح شده‌ای ضروری است؟

■ برای مدیریت یا گردآوری داده‌ها چه منابعی مورد نیاز است؟ نرم افزاری یا سخت‌افزاری؟

■ داده‌ها را به چند طریق باید یا می‌توان گردآوری کرد؟ چه کسی باید این کار را انجام دهد؟

■ برای ایجاد اعداد و ارقام چقدر زمان لازم است؟

۸-۵-۱. منابع داده‌ها

- گزارشات موردی.
- سوابق سازمانی.

- سوابق سازمان‌های دیگر.
- قراردادهای خرید خدمات یا کالا.
- سرشماری سالیانه از مشتریان.
- گزارشات مالی.
- سوابق و دفاتر تولید.
- پرونده ثبت فعالیت‌ها.
- مجوزهای صادر شده یا باطل شده.
- گزارش تصادفات.
- گزارشات سالیانه.
- گزارشات زمان حضور و دستمزد.

آنچه که در مورد گردآوری داده‌ها مهم است این است که برای گردآوری داده‌ها نباید منتظر پایان دوره، یا اتمام برنامه شد. تلاش برای بازسازی اطلاعات یا یافتن افراد پاسخ‌گو پس از اتمام برنامه کاری دشوار است و احتمالاً به نتایج ضعیفی منجر می‌شود. داده‌ها را باید در طول اجراء برنامه جمع‌آوری کرد.

۲-۵-۸. ابزارهای گردآوری داده‌ها

- نظرسنجی.
 - گروه‌های کاری ویژه.
 - کارکنان آموزش‌دیده.
 - فرم‌های گردآوری اطلاعات.
 - سیستم‌های مدیریت اطلاعات.
- برای اطمینان از دقت و انسجام گردآوری داده‌ها سه نکته زیر نیز باید در نظر گرفته شود:
- **آموزش:** اگر وظایف گردآوری داده‌ها بر عهده گروه خاصی از افراد است، آموزش این افراد اهمیت اساسی دارد. باید دستورالعمل‌های روشن درباره نحوه استفاده از ابزارها و انجام سایر فعالیت‌های گردآوری داده‌ها در اختیار گرد آورندگان داده‌ها قرارگیرد. به‌عنوان مثال، اجراء خوب یک نظرسنجی در اعتبار نتایج آن اهمیت بسیاری دارد. کارمندی که در تدوین ابزارهای نظرسنجی شرکت دارند باید از آموزش و دستورالعمل‌های جامع برخوردار شوند.
 - **محرمانه بودن اطلاعات:** کسب اطلاعات دقیق از پاسخ‌دهندگان، در صورت نگرانی آن‌ها از

قراردادن اطلاعات در اختیار دیگران یا شناسایی پاسخ دهندگان در تحلیل داده‌ها یا گزارشات ممکن است دشوار باشد. باید رهنمودهای روشنی برای محرمانه نگه‌داشتن اطلاعات دریافتی تنظیم شود و پاسخ‌دهندگان را از آن‌ها مطلع سازد.

● **دقت:** سیستم‌های گردآوری داده‌ها باید برای کمک به تضمین گردآوری و گزارش‌دهی دقیق اطلاعات، از کنترل‌های مؤثر برخوردار باشند. به‌عنوان مثال، با کنترل تصادفی باید دقت داده‌های نظرسنجی تأیید شود (برخی از متخصصین دوبار واردکردن اطلاعات با استفاده از دو فرد مختلف به‌منظور یافتن اشتباهات را پیشنهاد می‌کنند).

۶-۸. شناسایی فرصت‌های بهبود

داده‌های عملکرد اولیه تنها نقطه شروعی برای سازمان هستند تا سطح فعلی عملکرد خود را کنترل کند و دربارهٔ چگونگی عملکرد یا امکان بهبود این عملکرد هیچ اطلاعاتی در اختیار سازمان قرار نمی‌دهد. سازمان‌ها می‌توانند برای شناسایی فرصت‌های بهبود از ابزارهای ارزیابی مختلفی استفاده کنند. از جمله این ابزارها مقایسه است.

مقایسه فرایند رتبه‌بندی فعالیت‌ها، فرایندها و تولیدات سازمان در مقایسه با دیگران و سپس رقابت با آن‌هاست. این شیوه در بخش خصوصی به‌نحو روز افزونی به‌کار می‌رود، ولی در بخش دولتی شیوه‌ای نسبتاً جدید محسوب می‌شود ولی به‌نحو روز افزونی، دولت و سازمان‌های خصوصی با درخواست‌های تازه‌تری روبه‌رو می‌شوند. سازمان‌ها با محدودیت‌های بودجه‌ای، برنامه‌های جدید فاقد منابع مالی، و نارضایتی عمومی از خدمات روبه‌رو هستند. جهان به سرعت دگرگون می‌شود. فناوری انتظارات مردم در زمینه انجام تجارت را دگرگون می‌سازد؛ **سریع، ارزان، بدون اشتباه، و راحت.** برای این موضوع‌ها در بخش خصوصی فرایندهایی وجود دارد که سازمان‌های دولتی می‌توانند خود را با آن‌ها بسنجند.

مقایسه سیستم‌ها و فرایندهای ارائه خدمات با سازمان‌های دیگری که همین خدمات را ارائه می‌دهند به سازمان‌های دولتی کمک می‌کند تا راه‌های بهبود را شناسایی کنند. این کار همچنین به سازمان‌ها کمک می‌کند اهداف عملکردی واقع بینانه، ولی تلاش پر زحمتی را برای خود تعیین کنند.

نکته‌ای که در مقایسه و ارزیابی وجود دارد این است که شاخص‌ها و سودمندی آن‌ها با گذشت زمان تغییر می‌کند. بنابراین، باید به‌صورت ادواری سودمندی و دقت شاخص‌های سازمان ارزیابی، و در صورت نیاز تغییر داده شود. با این‌حال، باید سعی کرد که

مقایسه‌پذیری در طول زمان حفظ شود.

۷-۸. تعیین اهداف عملکرد

پس از ارزیابی دستاوردهای دیگران، می‌توان عملکرد را با سازمان‌هایی که برای مقایسه برگزیده شده‌اند مقایسه و اهدافی را برای بهبود تعیین نمود. ولی در تعیین اهداف عملکرد باید ملاحظات زیر مدنظر قرار گیرد:

- الزامات قانونی سازمان کدام است؟
- مشتریان چه می‌خواهند؟
- تصمیم‌گیران به دنبال چه چیزی هستند؟
- چه چیزی را می‌توان ارائه کرد؟

اهدافی که تعیین می‌شود باید واقع بینانه و تحقق‌پذیر باشند، و در عین حال، پیشرفت تدریجی را میسر سازند.

۸-۸. تحلیل داده‌ها و ارزیابی عملکرد

پس از تعیین اهداف، سازمان‌ها باید به ارزیابی نتایج بپردازند و از آن‌ها برای تعیین نیاز به تغییر استفاده کنند. فرایند کسب داده‌ها و سازمان‌دهی اطلاعات به گونه‌ای که نتیجه‌گیری میسر باشد تحلیل داده‌ها نام دارد. در مورد داده‌های حاصل کار، نتایج تحلیل باید پاسخ به این پرسش را امکان‌پذیر سازند که چه چیزی برای مشتریان سازمان تغییر کرده است؟ در مورد داده‌های خروجی نیز باید بتوان تعیین کرد که ارائه خدمات یا محصولات به مشتری و یا کاربران تا چه حد موفقیت‌آمیز بوده است. البته، در تحلیل داده‌ها نیز باید ملاحظات زیر را در نظر گرفت:

- باید همه عوامل تأثیرگذار بر عملکرد ارزیابی شود.
- از نظرات کارمندان و دست‌اندرکاران برنامه‌ها درباره نتیجه‌گیری‌ها استفاده شود.
- تحلیل آماری ممکن است نیازمند کمک متخصص خارج از سازمان باشد (به‌ویژه برای جدول‌بندی و تحلیل داده‌های نظرسنجی).

البته، در تحلیل داده‌ها نباید این نکته را از نظر دور داشت که این داده‌ها ممکن است نشان‌دهنده رابطه میان خدمات و حاصل کار سازمان باشد. ولی این امر ثابت نمی‌کند که تلاش‌های برنامه سازمان این نتیجه را در پی داشته است.

۸-۹. استفاده از شاخص عملکرد به عنوان ابزار مدیریتی

برای اینکه سنجش عملکرد سودمند باشد باید چیزی بیش از جمع‌بندی امتیازات باشد. مدیران و تصمیم‌گیران باید از شاخص‌های عملکرد استفاده کنند. سیستم سنجش عملکردی که به خوبی طراحی شده باشد می‌تواند از فعالیت‌های بسیاری همچون تحلیل و سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی، مدیریت و ارزیابی برنامه، ارزیابی قراردادهای، هدایت ارزیابی واحد کار یا کارمندان و گزارش‌دهی به مردم و نهادهای نظارتی حمایت کند. برای پابندی مدیریت به استفاده از اطلاعات در استفاده از شاخص‌های عملکرد موارد زیر اهمیت اساسی دارند:

- ارائه آموزش در مورد شیوه طراحی شاخص‌ها و استفاده از آن توسط کارکنان.
- ایجاد سیستم انگیزشی مناسب برای استفاده از شاخص‌ها در تصمیم‌گیری توسط کارکنان.
- استفاده از عملکرد در سیستم‌های اطلاعات مدیریتی.
- استفاده از اطلاعات عملکردی واقعی در ارائه گزارشات به تصمیم‌گیران.
- اطلاع‌رسانی به کارکنان و مشتریان در مورد مزیت‌ها و محدودیت‌های استفاده از شاخص‌های عملکرد.
- تنظیم سیستم‌های منابع انسانی در راستای تأکید بر نتایج.

۸-۱۰. گزارش عملکرد

اصولاً مردم می‌خواهند بدانند که عملکرد برنامه‌های دولت چگونه بوده است. اطلاعات عملکرد می‌تواند به کاهش بدبینی مردم درباره عملکرد برنامه‌های دولت کمک کند. اگر برنامه‌ها عملکرد خوبی داشته باشند، اعتماد مردم به دولت افزایش می‌یابد. در ارائه گزارش عملکرد باید موارد زیر را در نظر گرفت:

- گزارشات باید ساده و معنادار باشند و کاربران بتوانند به راحتی از آن‌ها استفاده کنند.
- گزارشات باید منظم و در فواصل معین ارائه گردند و تعداد گزارش نباید بیش از حد باشد.
- برای مخاطبان مختلف گزارشات متفاوتی تهیه شود.

- برای اطلاع‌رسانی دربارهٔ نتایج برنامه‌های اجراء شده، از بیش از یک رسانه استفاده کنید.
- فرایند گزارش‌دهی منظمی ایجاد و در سیستم‌های مدیریت گنجانده شود.
- در گزارشات اهداف سازمان بیان و داده‌های مبنا و اهداف گنجانده شود.
- پیشرفت به‌سوی تحقق اهداف سازمان تشریح شود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

وجود شاخص‌های عملکرد یکی از الزامات اساسی بودجه‌ریزی عملیاتی محسوب می‌شود و می‌تواند در ارزیابی عملکرد فعالیت‌هایی که بودجه به آن‌ها اختصاص می‌یابد نقش اساسی ایفا کند، اهمیت و شاخص‌های عملکرد در فرایند استقرار بودجه عملیاتی در این است. که از این شاخص‌ها می‌توان برای تصمیم‌گیری در زمینه مدیریت برنامه هدایت واحدهای اداری و ارزیابی دستاورد برنامه‌ها بهره جست. شاخص‌ها به انواع مختلف از جمله شاخص‌های نتایج و خروجی‌ها قابل تقسیم‌بندی است که هر کدام در سطوح مختلف سیاست‌گذاری و اجرایی مورد استفاده قرار می‌گیرد شاخص‌های عملکرد اگرچه ابزار اصلی بودجه‌ریزی عملیاتی قلمداد می‌شوند ولی اتکا صرف به آن‌ها می‌تواند محدودیت‌هایی را در راستای مدیریت دقیق منابع ایجاد کند از جمله می‌توان به هدفگذاری اهداف پایین‌دستی و عدم توجه به کیفیت اهداف کمی محقق شده اشاره کرد. استفاده مطلوب از شاخص‌های عملکرد مستلزم استقرار سیستم سنجش عملکرد است و این کار خود نیازمند طی مراحل ده‌گانه‌ای شامل تعریف شاخص‌ها، گردآوری، محک شاخص‌ها و ... می‌باشد.

فصل پنجم

الگوی عملی بودجه‌ریزی عملیاتی

مقدمه

برای اجراء بودجه عملیاتی، شیوه‌های متفاوتی وجود دارد. یکی از پیشرفته‌ترین آن‌ها، عملیاتی کردن بودجه به شیوه آبشاری^۱ است. بودجه‌ریزی عملیاتی آبشاری، در واقع، رویکردی نظام‌مند به ایجاد بودجه‌های عملیاتی اثربخش در سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی است. بودجه‌ریزی عملیاتی آبشاری به دنبال اهداف زیر است:

۱. پیوند آشکار میان فعالیت‌های روزمره و اهداف بلندمدت سازمان،
 ۲. شناسایی هزینه کامل و هزینه واحد فعالیت‌ها، و هزینه‌های مرتبط با دستیابی به اهداف مختلف و سایر شاخص‌های عملکرد که از این فعالیت‌ها ناشی می‌شوند.
- به همین دلیل، بودجه‌ریزی عملیاتی آبشاری ساختار برنامه‌ای و بودجه‌ای اساسی را برای اجراء سیستم مدیریت عملکرد جامع در سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی فراهم می‌سازد. براساس این شیوه بودجه‌ریزی، می‌توان از بالاترین مقاطع بخش‌های اداری و پشتیبانی مختلف گرفته تا برنامه‌های سطح ادارات و عملیات ستادی، بین هر واحد پولی که هزینه می‌شود و هر ساعت کاری که صرف می‌شود، با نتایج ارتباط برقرار کرد.
- ویژگی منحصر به فرد بودجه‌ریزی عملیاتی آبشاری این است که ارتباط هزینه- نتیجه را در تمام سطوح سازمان جاری می‌سازد. این رویکرد، بودجه‌ریزی عملیاتی آبشاری را به چارچوبی ایده‌آل برای سیستم مدیریت عملکرد تبدیل می‌کند. در این بخش سعی خواهد شد شکل کاربردی بودجه‌ریزی عملیاتی تا حدودی بیان شود و ساختار و شیوه کلی بودجه‌ریزی عملیاتی آبشاری در دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی ارائه گردد. ویژگی‌های منحصر به فرد هر سازمان، یا وزارتخانه انتخاب شیوه‌ای که در هر مورد باید به کار رود را به شرایط آن سازمان، یا وزارتخانه وابسته خواهد کرد. البته این امر ممکن است به مسائلی همچون وجود اهداف سازمانی مشترک، یا اینکه آیا برنامه‌ای به صورت انحصاری در یک

مکان خاص اجرا شده یا از طریق شبکه‌ای از ادارات به اجرا درآمده، بستگی داشته باشد.

۱. ساختار بودجه‌ریزی سنتی

در بودجه‌ریزی سنتی، در قالب بودجه کل کشور برای هر وزارتخانه و سازمان بودجه خاصی تعیین می‌شود، و بودجه‌های وزارتخانه‌ها در قالب بودجه معاونت‌ها و ادارات شکل می‌گیرند، بدین ترتیب، هر وزارتخانه‌ای خود دارای حساب‌های بودجه است که منابع مالی معاونت‌ها، یا ادارات تحت پوشش وزارتخانه را در برمی‌گیرد.

برای تشریح مسئله، وزارتخانه فرضی X را در نظر بگیرید که دارای چهار اداره (یا معاونت) است و برای سال مالی آینده ۱۹۵۰ میلیارد ریال بودجه پیشنهاد کرده است.^۱

جدول ۱. بودجه وزارتخانه X (ارقام به میلیارد ریال)

۵۰	دفتر وزارتی (مدیریت وزارتخانه)
۷۰۰	بودجه اداره A
۳۰۰	بودجه اداره B
۴۰۰	بودجه اداره C
۵۰۰	بودجه اداره D
۱۹۵۰	بودجه کل

از طرف دیگر فرض کنید که بودجه هر اداره‌ای (به‌عنوان مثال برای اداره فرضی A) شبیه جدول زیر است.

جدول ۲. بودجه اداره A از وزارتخانه X

۳۵۰	عملیات
۲۰۰	پژوهش
۱۵۰	پشتیبانی فنی
۷۰۰	بودجه اداره A

۱. طبقه‌بندی وزارتخانه می‌تواند در قالب‌های مختلفی صورت گیرد، به‌عنوان مثال، به‌جای ادارات می‌توان از معاونت‌ها استفاده کرد، ولی در مجموع این طبقه‌بندی‌ها هیچ تأثیری در ترسیم فرایند عملیاتی کردن بودجه نمی‌گذارند.

حال فرض کنید که فعالیت‌های مربوط به «برنامه عملیات» براساس فهرست جدول ۳ باشد.

جدول ۳. فعالیت‌های مربوط به برنامه عملیات

میزان اعتبار	فعالیت‌ها
۱۵۰	۱. پیشگیری از حوادث
۵۰	۲. خدمات درمانی
۱۰۰	۳. کنترل
۵۰	۵. آموزش
۳۵۰	جمع کل برنامه عملیات

مقادیر کلی که در جدول ۳ نشان داده شده است (۳۵۰ میلیارد ریال) میزان تعهدات و میزان بودجه مورد درخواست و مقدار هزینه‌های مورد انتظار در طول سال را نشان می‌دهد. بدین ترتیب، در این مثال، رقم بودجه درخواستی برای برنامه عملیات اداره A ۳۵۰ میلیارد ریال و بودجه کل برای کلیه ادارات وزارتخانه X معادل ۷۰۰ میلیارد ریال است. البته میزان دقت ارقام فوق به مواردی همچون نحوه محاسبه هزینه واحد بستگی پیدا می‌کند. بنابراین، سازمان‌ها باید دقت کنند که تنها ارقامی را در بودجه بگنجانند که در طول سال واقعاً هزینه می‌شوند یا هزینه شده‌اند.

در چارچوب چنین شیوه بودجه‌ریزی که به شیوه بودجه‌ریزی سنتی معروف است می‌توان دریافت که برای مسائلی همچون حقوق و دستمزد و ملزومات مصرفی همچون آب و برق چه مقدار باید هزینه کرد. مشخص می‌شود بین میزان هزینه و اهداف نمی‌توان ارتباطی برقرار کرد و «فعالیت‌های برنامه‌ای» که تحت عنوان «عملیات» ردیف‌های بودجه‌ای فهرست می‌شوند نیز تاحدودی بی‌معناست. این برنامه‌ها اغلب چنان گسترده یا محدود تعریف می‌شوند که امکان برقراری ارتباط آن‌ها با اهداف سازمان، یا وزارتخانه واقعاً ممکن نیست.

در این نوع ساختار، رابطه میان منابع مصرف شده و نتایجی که برنامه‌ها و سازمان‌ها کسب کرده‌اند شفاف نمی‌شود، و بحثی نیز درباره میزان کارایی کلی برنامه مطرح نمی‌شود. در واقع، یکی از مشکلات عمده‌ای که ساختار سنتی ایجاد می‌کند این است که مباحث بودجه‌ای تقریباً همواره بر توجیه افزایش تدریجی هزینه‌ها نسبت به سال گذشته تأکید دارند و ساختار بودجه به‌ندرت امکان بررسی جامع‌تر عملکرد یک سازمان یا ارزیابی بنیادین

مزیت‌های یک برنامه را فراهم می‌کند. بدین ترتیب، ساختار سنتی بودجه توانایی ادارات و سازمان‌ها برای برآورده ساختن معیارهای موردنظر سیاست‌گذاری بودجه‌ای را تحلیل می‌برد و بررسی هزینه نتایج به‌دست آمده را با مشکل مواجه می‌کند.

بودجه‌ریزی عملیاتی، برای رفع نقایص ناشی از بودجه‌ریزی سنتی، در قالب برنامه‌های راهبردی سازمان‌ها و وزارتخانه، با مرتبط ساختن اهداف با نتایج و آثار برنامه‌های بودجه‌ای نتایج و منابع درخواستی اهداف را مدنظر قرار می‌دهد. براین اساس، بودجه عملیاتی سازمان باید دارای ساختاری همچون برنامه راهبردی آن باشد که منابع را با ستاده‌ها همخوان می‌سازد و منابع درخواستی را براساس کارایی آن‌ها در تأثیرگذاری بر نتایج مطلوب توجیه می‌کند.

۲. فرایند اجراء بودجه‌ریزی عملیاتی آبشاری

بودجه عملیاتی آبشاری ابزاری بسیار مؤثر برای یکپارچه‌سازی بودجه و عملکرد یک سازمان است. این شیوه دارای این مزیت نیز هست که پیوندهایی در زمینه عملیات سازمان یا وزارتخانه، بین هزینه‌ها و فعالیت‌های روزمره و اهداف بلند مدت ایجاد می‌کند و بنیانی مستحکم برای سیستم جامع مدیریت عملکرد فراهم می‌سازد. در این چارچوب بودجه‌ریزی عملیاتی آبشاری دارای سه مرحله اصلی است:

۲-۱. تجدید ساختار بودجه و سازماندهی آن براساس برنامه‌های راهبردی وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و ادارات.

۲-۲. مرتبط ساختن فعالیت‌های روزمره به بودجه‌های عملیاتی.

۲-۳. استخراج هزینه‌های کامل این فعالیت‌ها، به‌گونه‌ای که محاسبه دقیق هزینه کل دستیابی به اهداف و آرمان‌های مربوطه را تسهیل کند.

در ادامه بحث هر یک از این مراحل سه‌گانه بودجه‌ریزی عملیاتی آبشاری تشریح خواهند شد.

۲-۱. تجدید ساختار بودجه

ساختار بودجه در واقع با ایجاد ساختار بودجه عملیاتی آغاز می‌شود که براساس خطوط برنامه‌های راهبردی وزارتخانه، سازمان، یا اداره شکل گرفته است. البته برای ایجاد چنین

فرایندی (تجدید ساختار حساب‌های بودجه) راه‌های متفاوتی وجود دارد، چون برنامه‌ها و ادارات به شیوه‌های مختلفی با وزارتخانه‌های خود مرتبط می‌شوند. در برخی موارد، ادارات نسبتاً مستقل از یکدیگر عمل می‌کنند، ولی عموماً هماهنگی بیشتری در سطح وزارتخانه به چشم می‌خورد. همچنین برخی از سازمان‌ها کاملاً مستقل هستند و به هیچ وزارتخانه‌ای وابسته نیستند.

اصل بنیادینی که باید در اینجا به کار برد این است که صرف‌نظر از ساختار وزارتخانه یا سازمان، و صرف‌نظر از اینکه اهداف و آرمان‌های آن به صورت مفاهیم کلی یا اقداماتی جزئی و ویژه بیان شده‌اند یا خیر، ساختار بودجه باید پیوند میان منابع و نتایج را تسهیل کند. فرض می‌کنیم که وزارتخانه فرضی X دارای چهار هدف راهبردی است که براساس نتایج بلند مدت برنامه شکل گرفته‌اند و یک هدف نیز مربوط به مدیریت و پشتیبانی وزارتخانه است که میزان نیل به این اهداف، با چندین هدف عملیاتی راهبردی قابل سنجش تعریف می‌شود که با هر یک از اهداف راهبردی ارتباط دارند و نقطه شروع هر اقدامی، ساختار اهداف و آرمان‌های راهبردی است. در جدول ۴ نمونه‌ای از این ساختار ارائه شده است.

جدول ۴. برنامه‌های راهبردی وزارتخانه X

<p>برنامه راهبردی وزارتخانه X (سال مالی ۱۳۸۵)</p> <p>◀ آرمان راهبردی ۱: تأمین بهداشت عمومی</p> <p>◀ آرمان راهبردی ۲: ایجاد حداکثر فرصت‌ها و موفقیت‌های تحصیلی</p> <p>◀ آرمان راهبردی ۳: حفاظت از منابع طبیعی</p> <p>◀ آرمان راهبردی ۴: تضمین سلامت جامعه در مقابل فعالیت‌های مخرب زیست محیطی.</p> <p>۴-۱. هدف راهبردی. تضمین سلامت مردم منطقه در مقابل حمل مواد شیمیایی سمی خطرناک.</p> <p>۴-۱-۱. هدف عملیاتی راهبردی: ۲۵٪ کاهش در تعداد حوادث «جدی» در حمل و انبار کردن مواد شیمیایی سمی تا پایان سال ۱۳۸۷.</p> <p>۴-۱-۲. هدف عملیاتی راهبردی: دستیابی به استاندارد معین در خصوص حمل مطمئن مواد شیمیایی تا سال مالی ۱۳۸۷.</p> <p>◀ آرمان راهبردی ۵: برنامه‌ها و وظایف پشتیبانی وزارتخانه</p>

در جدول ۴ هدف راهبردی «تضمین سلامت مردم منطقه در مقابل حمل مواد شیمیایی سمی خطرناک» در پی ارائه تعریف دقیق‌تری از آرمان است. حال وزارتخانه چگونه در می‌یابد که این هدف برآورده شده است (یا پیشرفت کافی در آن ایجاد شده

است؟ پاسخ این است که از طریق دو هدف سنجش‌پذیر نتایج که باید تا سال مالی ۱۳۸۷ حاصل شود؛ یعنی اهداف عملیاتی راهبردی ۴-۱-۱ و ۴-۱-۲. یکی از این اهداف «به کاهش تعداد حوادث جدی» و دیگری به «بهبود رتبه استاندارد» ارتباط دارد. بنابراین، همان‌گونه که قبلاً نیز گفته شد اهداف عملیاتی راهبردی در اصل نتایج سنجش‌پذیری هستند که وزارتخانه در پی دستیابی به آن‌هاست. همان‌طور که بعداً خواهیم دید، وزارتخانه‌ها و ادارات معمولاً برای نامیدن سطوح مختلف سلسله مراتب اهداف ملزم به استفاده از واژگان خاصی نیستند، مشروط بر اینکه شاخص‌ها نمایانگر تفاوت‌های مناسب بین خروجی‌ها و نتایج باشند.

حال چگونه می‌توان این ساختار برنامه راهبردی را در چارچوب حساب‌های تجدید ساختار شده بودجه نشان داد؟ راهبرد پیشنهادی این است که با استفاده از برنامه‌های «اداره» به‌عنوان حساب‌های بودجه؛ اهداف، خروجی‌ها و نتایج فعالیت‌های برنامه به‌صورت جدول ۵ ارائه شود.

جدول ۵. هدف عملیاتی راهبردی ۴-۱-۱؛ کاهش تعداد حوادث جدی

حمل و انبارکردن مواد شیمیایی در سال ۱۳۸۶

(ارقام به میلیارد ریال)

سال مالی ۱۳۸۷	سال مالی ۱۳۸۶	سال مالی ۱۳۸۵	شرح
۳۴	۳۲	۳۱	کاهش تعداد حوادث ناشی در انبارکردن مواد شیمیایی به میزان ۵٪ در مقایسه با نتایج سال ۱۳۸۴
۱۱	۱۰	۹	اجراء ۴۵۰۰ بازرسی
۹	۹	۹	تکمیل ۲۰۰۰ تحقیقات
۱۴	۱۳	۱۳	صدور ۴۱۰۰ مجوز

بدین ترتیب، فعالیت‌های برنامه ایمنی انبارکردن مواد سمی ترکیبی است از نتایج اولیه سالیانه (شاخص برنامه ۴-۱-۱-۱) و خروجی‌های فعالیت‌های آن برنامه (در جدول ۸ این موضوع به‌گونه‌ای روشن‌تر ارائه خواهد شد).

در رویکرد دیگر می‌توان اطلاعات عملکرد دو حساب بودجه مختلف را با یکدیگر ترکیب کرد. جدول ۶ بیانگر این رویکرد است و نشان می‌دهد چگونه هر دوی آن‌ها هدف

مشترکی را دنبال می‌کنند. در این صورت لزومی ندارد که همه منابع مالی هر حساب در این جدول گنجانده شوند. ولی شاخص‌هایی که همه منابع مالی را به این دو حساب بودجه‌ای مرتبط می‌سازد باید ارائه گردد.

جدول ۶. ترکیب حساب‌های بودجه‌ای به همراه شاخص‌ها در اداره A

سال مالی ۱۳۸۷	سال مالی ۱۳۸۶	سال مالی ۱۳۸۵	شرح
۷۶	۷۲	۷۰	کاهش تعداد حوادث جدی در حمل و انبارکردن مواد شیمیایی به میزان ۵٪ در مقایسه با نتایج سال ۱۳۸۴
۴۲	۴۰	۳۹	کاهش تعداد حوادث ناشی در حمل مواد شیمیایی سمی به میزان ۳٪ در مقایسه با نتایج سال ۱۳۸۴
(۲۴)	(۲۳)	(۲۲)	حمل ۹۷۵۰ محموله
(۱۸)	(۱۷)	(۱۷)	انجام ۶۲۵۰ بازرسی
۳۴	۳۲	۳۱	کاهش تعداد حوادث ناشی در انبارکردن مواد شیمیایی سمی به میزان ۵٪ در مقایسه با نتایج سال ۱۳۸۴
(۱۱)	(۱۰)	(۹)	انجام ۴۵۰۰ بازرسی
(۹)	(۹)	(۹)	تکمیل ۲۰۰۰ تحقیقات
(۱۴)	(۱۳)	(۱۳)	صدور ۴۱۰۰ مجوز

در این حالت، دو حساب بودجه در یک جدول اطلاعات با یکدیگر ترکیب شده‌اند. یکی از این حساب‌ها برنامه محموله‌های خطرناک اداره A و دیگری برنامه ایمنی انبارسازی مواد سمی است. هدف مشترک، هدف سالیانه آرمان عملیاتی راهبردی ۱-۱-۴ است. اگر وزارتخانه مایل، یا قادر به تجدید ساختار حساب‌های بودجه خود نباشد، در این صورت، هنوز می‌توان ساختارهای فعالیت برنامه حساب‌ها را به گونه‌ای تغییر داد که ارتباط بهتری میان نتایج وجود داشته باشد. مثلاً فعالیت‌های برنامه‌ای را که در جداول فوق نشان

داده شده‌اند می‌توان به‌گونه‌ای تغییر داد که نمایانگر اهداف راهبردی وزارتخانه باشند. برای اداره فرضی A، این به معنای این است که می‌توان حساب بودجه عملیاتی این اداره را (جدول ۳) به‌صورتی که در جدول ۷ نشان داده شده است بازنویسی کرد.

**جدول ۷: تعهدات براساس فعالیت‌های برنامه
عملیات اداره A**

۱۵۰	بهداشت
۳۰	آموزش
۲۰	حفاظت
۱۰۰	ایمنی
۵۰	مدیریت
۳۵۰	کل تعهدات جدید

در اینجا برای هر یک از پنج فعالیت برنامه، عنوانی در نظر گرفته شده است که هر کدام از آن‌ها بیانگر یکی از پنج آرمان راهبردی وزارتخانه هستند. مثلاً «ایمنی» بیانگر آرمان راهبردی است که حفظ سلامت جامعه در مقابل فعالیت‌های مخرب زیست‌محیطی را نشان می‌دهد.

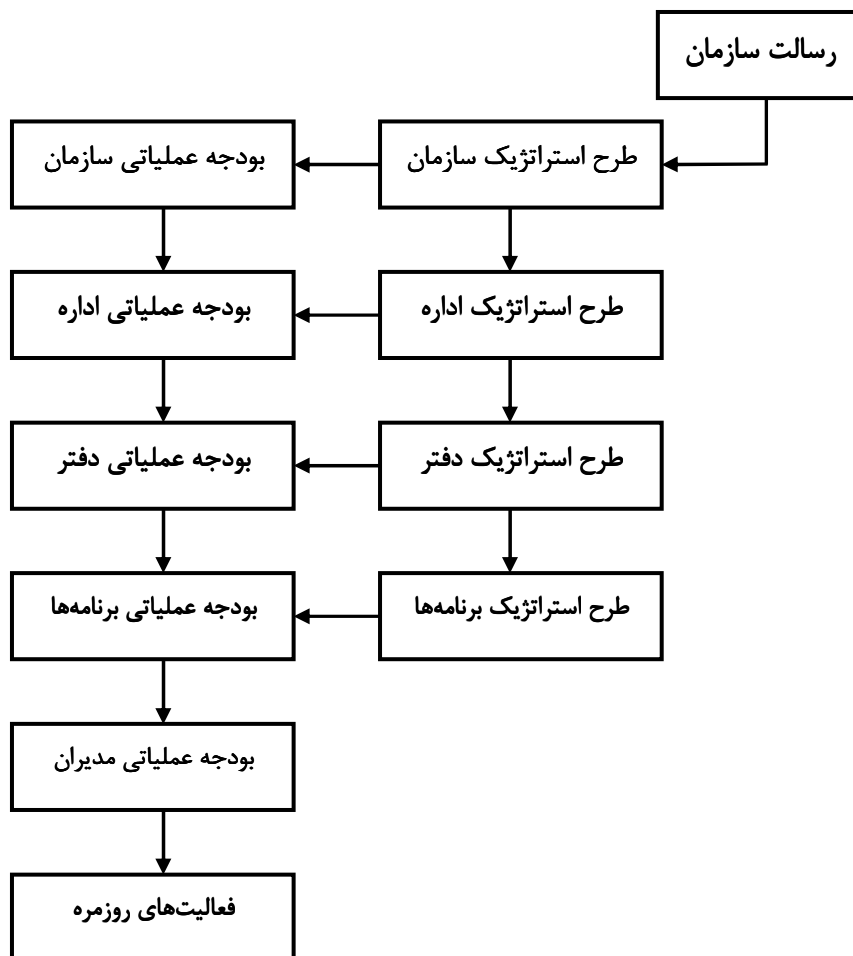
رقم کل ۳۵۰ میلیارد ریال جدول ۷ که برای شرح بودجه عملیات نشان داده شده، همان مقداری می‌باشد که در برنامه اصلی و بودجه اداره A در جدول ۳ ارائه شده است. ولی در شیوه‌ارائه قبلی، تقسیم بندی فعالیت‌های برنامه براساس اهداف راهبردی وزارتخانه نبود. در برخی موارد، ممکن است برای وزارتخانه یا سازمان بهتر باشد که بودجه همراه با اهداف راهبردی در جدول فعالیت ذیل هر برنامه‌ای مشخص شود، به‌ویژه اگر تعداد اهداف راهبردی کافی نباشد، یا تعداد زیاد اهداف راهبردی آن‌ها را غیر قابل اجرا نسازد.

در سیستم بودجه‌ریزی عملیاتی آبخاری، اهداف راهبردی و سایر اهداف، به‌صورت مجموعه‌ای از بودجه‌های عملیاتی به هم پیوسته به سطوح مختلف سازمان جریان می‌یابند تا راهنمای مدیریت مستمر برنامه‌ها باشند.

نمودار ۱ نشان می‌دهد که چگونه پیوندی آشکار میان دستیابی به رسالت وزارتخانه (یا سازمان) و فعالیت‌های روزمره‌ای که در همه سطوح سازمان رخ می‌دهند ایجاد می‌شود. همان‌طور که در این نمودار نشان داده شده، طرح راهبردی وزارتخانه باید به دو نوع سند پشتیبان مرتبط شود؛ بودجه عملیاتی خود وزارتخانه که شامل طرح عملیاتی سالیانه و

توجه بودجه است، و طرح‌های راهبردی در سطح اداره‌ها. این اسناد، به نوبه خود باید مستقیماً با بودجه‌های عملیاتی اداره مرتبط باشند و در تدوین بودجه در نظر گرفته شوند. (البته در برخی موارد راهبردهای سازمانی چکیده‌ای از راهبردهای اداره‌ها هستند).

نمودار ۱: فرایند بودجه‌ریزی عملیاتی آبخاری^۱



1. Mercer John, Cascade; Performance Budgeting, WWW.john-mercer.com, 2003.

اداره نیز ممکن است واحدهای زیرمجموعه خود را (که اغلب دفتر نامیده می‌شوند) به تدوین طرح‌های راهبردی چند ساله مخصوص خود که در جهت تحقق طرح اداره باشند ملزم سازد. این مسئله اختیاری می‌باشد ولی بیانگر این نکته است که عناصر باید به گونه‌ای گنجانده شوند که به ایجاد نوعی بودجه عملیاتی سالیانه بیانجامد. در سیستم بودجه‌ریزی عملیاتی آبخاری، انواع مختلف عملیات دارای بودجه‌هایی هستند که به ایجاد طرح‌ها و بودجه‌های عملیاتی برای هر مدیر می‌انجامند. در نهایت، این مدیران خط مقدم (که بر فعالیت‌های هر روزه پرسنل برنامه‌ها نظارت دارند) هستند که موفقیت نهایی کل سازمان، یا اداره در دستیابی به اهداف مورد نظر را تعیین می‌کنند. به همین دلیل است که بودجه عملیاتی آبخاری فعالیت‌ها و وظایف همه سطوح را به یکدیگر مرتبط می‌سازد.

در جدول ۸ چگونگی پیوند هدف راهبردی با فعالیت‌های کارکنان برنامه «ایمنی انبارکردن مواد سمی» اداره A ارائه شده است. باید توجه داشت که برای دستیابی به نتیجه مورد نظر کاهش قابل سنجش «حادثه جدی» براساس چندین شاخص عملکرد تعریف شده است.

جدول ۸: نمونه ساختار بودجه‌ریزی آبخاری

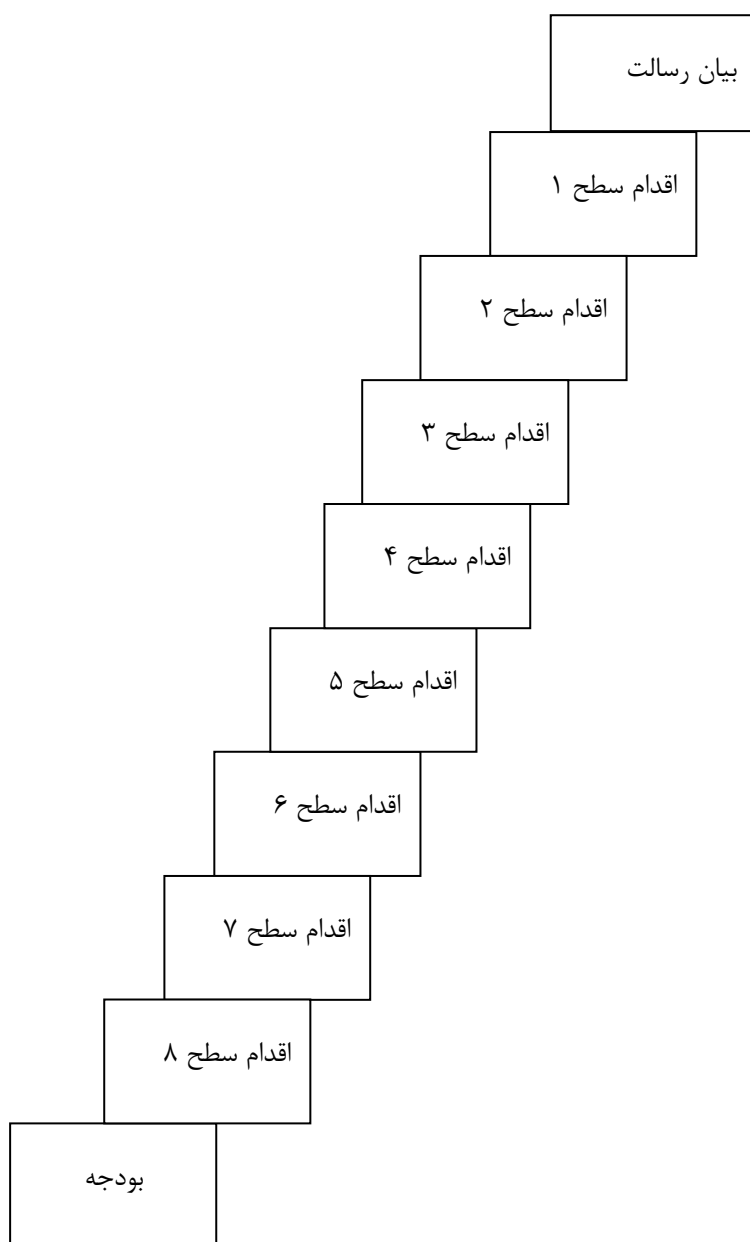
(بر حسب نتایج نهایی، میانی و خروجی‌ها و فعالیت‌ها) برای سال مالی ۱۳۸۵

<p>- آرمان راهبردی ۴: تضمین سلامت جامعه در مقابل فعالیت‌های مخرب زیست محیطی.</p> <p>◆ هدف راهبردی ۱-۴: تضمین سلامت مردم منطقه در مقابل حمل مواد شیمیایی سمی خطرناک</p> <p>◀ هدف عملیاتی راهبردی ۱-۱-۴: تا سال ۱۳۸۷، کاهش ۲۵٪ در مقایسه با سال ۱۳۸۴ در زمینه تعداد حوادث نامطلوب شدید در حمل‌ونقل و انبارکردن مواد شیمیایی سمی</p> <p>• آرمان عملیاتی سالیانه سال مالی ۱۳۸۴: کاهش تعداد حوادث شدید در حمل و انبارسازی مواد شیمیایی سمی کلاس A1 و A2 به میزان ۴٪ نسبت به سال ۱۳۸۳.</p> <p>■ شاخص عملکرد A. تعداد مرگ‌ومیر بر اثر حوادث نامطلوب که مستقیم ناشی از مواد شیمیایی سمی است حداکثر باید ۳ مورد باشد.</p> <p>■ شاخص عملکرد B. تعداد افرادی که مستقیماً بر اثر حوادث نامطلوب ناشی از مواد شیمیایی سمی در بیمارستان بستری می‌شوند نباید از ۲۸ مورد تجاوز کند.</p> <p>■ شاخص عملکرد C. در ۸۰٪ موارد، مدت بستری شدن نباید بیش از ۳ روز باشد.</p> <p>- برنامه محموله‌های خطرناک</p> <p>+ شاخص برنامه A. کاهش تعداد حوادث ناشی در حمل مواد شیمیایی سمی به میزان ۳٪ نسبت به سال</p>

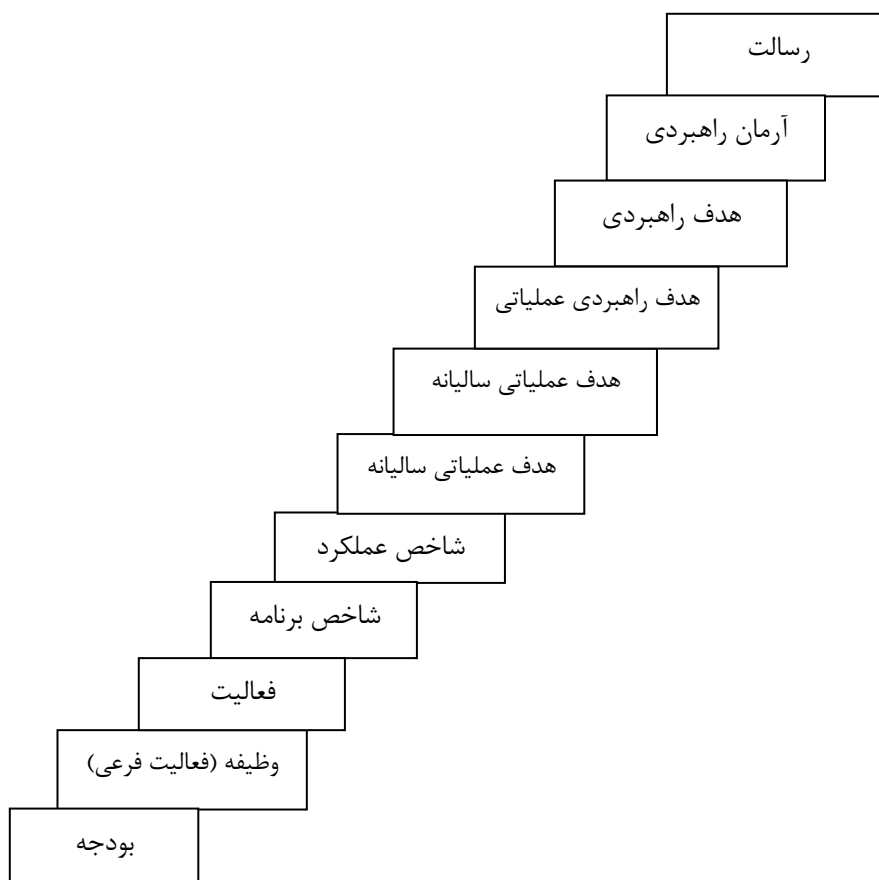
۱۳۸۴
+ شاخص برنامه. B. افزایش ...
- برنامه انبارسازی مواد سمی
+ شاخص برنامه C. کاهش تعداد حوادث سرریز و نشتی در انبارکردن مواد شیمیایی سمی کلاس A1 و A2 به میزان ۵٪ نسبت به سال ۱۳۸۴
+ شاخص برنامه D. دستیابی به میزان رضایت دست کم ۱۰٪ مردم
- فعالیت‌ها
+ ۳-۱-۱-۴-۱ اجرا ۴۵۰۰ بازرسی
+ ۴-۱-۱-۴-۱ تکمیل ۲۰۰۰ تحقیقات
+ ۵-۱-۱-۴-۱ صدور ۴۱۰۰ مجوز

نمودار شماره ۲ و نمودار شماره ۳ این نکته را به خوبی نشان می‌دهند که در سلسله مراتب سنجش عملکرد، سطوح بسیاری امکان‌پذیر است. در اینجا، از هشت سطح استفاده شده و برای هر یک عنوان خاصی برگزیده شده است. در نمودار ۳ نیز عناوینی که در اینجا به کار رفته‌اند (آرمان راهبردی، هدف راهبردی، هدف عملیاتی راهبردی و غیره) تنها به عنوان مثال به کار رفته‌اند. در این خصوص واژه نامه‌های استاندارد وجود ندارد، و تنها بین نتیجه و خروجی تمایز ایجاد می‌شود. تعداد سطوح سلسله مراتب سنجش عملکرد و عناوینی که برای آن‌ها انتخاب شده‌اند را می‌توان بی‌هیچ محدودیتی تغییر داد. برخی از واژه‌هایی که می‌توان جایگزین آن‌ها کرد عبارتند از: هدف نهایی، هدف کلیدی، شاخص کلیدی عملکرد، هدف کلی، هدف عملیاتی، نتیجه نهایی، و نتیجه میانی.

نمودار ۲. سطوح مختلف فعالیت‌ها در بودجه‌ریزی عملیات آبشاری



نمودار ۳. ارتباط بودجه‌ریزی عملیاتی با رسالت سازمان



اکنون اصولی را که در جدول ۱ و نمودارهای ۱ الی ۳ ارائه گردید برای ایجاد سیستم بودجه‌ریزی عملیاتی آبخاری در وزارتخانه فرضی و اداره A به کار می‌گیریم. همان‌طور که جدول ۱ نشان می‌دهد، این سازمان برای چهار اداره و مدیریت خود ۱۹۵۰ میلیارد ریال بودجه در اختیار دارد. صرف‌نظر از اینکه آیا این سازمان سیستم تغییرات لازم را در ساختار حساب بودجه خود ایجاد کرده است یا نه برای نشان دادن پیوندهای ضروری میان بودجه و نتایج می‌توان از جدول ۹ استفاده کرد، این جدول نشان می‌دهد، چگونه اعتباری که برای آن اهداف در نظر گرفته شده با پشتیبانی از نتایج سازمانی هم‌خوانی دارد.

جدول ۹. مقایسه میان اهداف راهبردی وزارتخانه و بودجه اداره‌ها در وزارتخانه‌ها

شرح	مدیریت	اداره A	اداره B	اداره C	اداره D	بودجه کل
-----	--------	---------	---------	---------	---------	----------

					سازمانی	
۵۶۴	۱۴۰	۱۷۴		۲۵۰		آرمان راهبردی ۱ وزارتخانه
(۲۰۳)	۷۸	۲۱		۱۰۴		هدف راهبردی ۱-۱
(۱۶۱)		۱۰۰				هدف راهبردی ۲-۱
(۲۶۱)	۶۲	۵۳		۱۴۶		هدف راهبردی ۳-۱
۳۶۴		۲۰۲	۵۰	۱۴۲		آرمان راهبردی ۲ وزارتخانه
(۱۱۰)		۱۱۳	۱۱	۴۷		هدف راهبردی ۱-۲
(۱۸۳)		۸۹	۳۹	۶۵		هدف راهبردی ۲-۲
۴۷۲	۲۲۰		۲۳۵	۱۷		آرمان راهبردی ۳ وزارتخانه
(۲۲۱)	۱۲۲		۹۹			هدف راهبردی ۱-۳
(۱۵۱)			۱۳۶			هدف راهبردی ۲-۳
(۱۱۵)	۹۸			۱۷		هدف راهبردی ۳-۳
۴۶۴	۱۸۹			۲۷۲		آرمان راهبردی ۴ وزارتخانه
(۲۰۳)	۹۶			۱۰۵		هدف راهبردی ۱-۴
(۲۶۱)	۹۳			۱۶۸		هدف راهبردی ۲-۴
۱۳۲	۳۴	۲۴	۱۵	۴۸	۵۰	آرمان راهبردی ۵ وزارتخانه
(۴)					۲۰	هدف راهبردی ۱-۵
(۱۲۸)	۳۴	۲۴	۱۵	۴۸	۳۰	هدف راهبردی ۲-۵
۱۹۵۰	۵۰۰	۴۰۰	۳۰۰	۷۰۰	۵۰	کل

در این جدول آرمان‌های راهبردی وزارتخانه و اهداف راهبردی با استفاده از چارچوب جدول ۴ در نظر گرفته شده است. همچنین در صورت نیاز می‌توان این جدول را تا سطح دیگری نیز ادامه داد تا آرمان‌های عملیاتی راهبردی را نیز در بر بگیرد.

قبلاً بودجه مربوط به عملیات اداره A را که کلاً بالغ بر ۳۵۰ میلیارد ریال بود (جدول ۳) بررسی کردیم. اکنون کل بودجه اداره مزبور را به نتایج و دیگر شاخص‌های عملکرد ارتباط

می‌دهیم. فرض می‌کنیم که این طرح دارای دو آرمان برنامه‌ای (آرمان‌های راهبردی ۱ و ۲ اداره) و یک آرمان کلی مدیریت و پشتیبانی (آرمان راهبردی ۳ اداره) است. بدین ترتیب، می‌توان دریافت که چگونه ستون اداره A در جدول ۹، که ۷۰۰ میلیارد ریال را به نتایج حاصل از خرج آن پیوند می‌دهد، با آرمان‌ها و اهداف راهبردی اداره در جدول ۱۰ نیز هم‌خوانی دارد.

جدول ۱۰. ارتباط میان بودجه اهداف راهبردی وزارتخانه و اداره A

شرح	آرمان راهبردی ۱ اداره			آرمان راهبردی ۲ اداره			آرمان راهبردی ۳ اداره
	هدف ۱-۱	هدف ۲-۱	هدف ۳-۱	هدف ۱-۲	هدف ۲-۲	هدف ۳-۲	کل
آرمان راهبردی ۱							۲۵۰
هدف راهبردی ۱-۱	۵۶	۴۸					۱۰۴
هدف راهبردی ۲-۱							
هدف راهبردی ۳-۱		۳۹	۸۴			۲۳	۱۴۶
آرمان راهبردی ۲							۱۴۲
هدف راهبردی ۱-۲				۷۷			۷۷
هدف راهبردی ۲-۲				۵۵	۱۰		۶۵
آرمان راهبردی ۳							۱۷
هدف راهبردی ۱-۳							
هدف راهبردی ۲-۳							
هدف راهبردی ۳-۳			۱۷				۱۷
آرمان راهبردی ۴							۲۷۵
هدف راهبردی ۱-۴				۷۳		۳۴	۱۰۷
هدف راهبردی ۲-۴	۹۳				۳۳	۴۲	۱۶۸
آرمان راهبردی ۵							۴۸
هدف راهبردی ۱-۵							
هدف راهبردی ۲-۵							۴۸
کل	۱۴۹	۸۷	۱۰۱	۱۲۸	۱۱۰	۷۷	۷۰۰

اطلاعات جدول ۱۰ این امکان را فراهم می‌کند که بتوان هم‌خوانی منابع مالی اداره A با نتایج فعالیت‌های آن اداره را ملاحظه کرد. این نتایج نیز مستقیماً از نتایج مورد نظر

وزارتخانه پشتیبانی می‌کنند. در حالی که، جدول ۳ چندین فعالیت برنامه‌ای را در قالب حساب بودجه‌ای عملیات اداره A نشان می‌دهد. ولی همچون بسیاری از «فعالیت‌های برنامه‌ای» دیگر که در ساختارهای بودجه سنتی حساب بودجه سازمان‌ها و ادارات ذکر می‌شوند، رابطه چندانی با برنامه‌های واقعی سازمان ندارند. این یکی از دلایل اصلی ضرورت بازبینی ساختارهای حساب‌های بودجه‌ای است که در صورت نیاز باید به‌گونه‌ای آرایش یابد که پیوند بهتری با برنامه‌های واقعی و نتایج مورد نظر داشته باشند.

حال جدول ۱۱ فهرست دقیق‌تری از برنامه‌های اداره A ارائه می‌دهد و بودجه هر یک از حوزه‌ها را نیز نشان می‌دهد. این بودجه همان ۷۰۰ میلیارد ریال است که در جدول ۱۰ برای تأمین مالی آرمان و اهداف راهبردی نشان داده شد، ولی اکنون براساس دفتر و برنامه نیز تقسیم‌بندی شده است. برای دفتر وزیر که وظایف پشتیبانی گسترده‌ای را بر عهده دارد بودجه‌ای در نظر گرفته شده و در هر دفتر، علاوه بر برنامه، برای کارکرد کلی مدیریت نیز بودجه‌ای اختصاص یافته است.

این جدول نشان می‌دهد که در دفتر حفظ محیط زیست، ۳۴ میلیون ریال برای برنامه ایمنی انبارکردن مواد سمی در نظر گرفته شده است. اگر اداره بتواند حساب‌های بودجه خود را طبق رهنمودهای اصلی بودجه تنظیم کند، آنگاه این برنامه در بودجه کل کشور همچون جدول ۵ نمود پیدا خواهد کرد. در ذیل برنامه ایمنی انبارکردن مواد سمی در جدول ۱۲، برنامه محموله‌های خطرناک نیز قرار دارد. جدول ۶ نیز نشان می‌دهد که چگونه این دو برنامه را می‌توان تحت هدفی مشترک نشان داد.

جدول ۱۱. بودجه اداره A براساس دفتر و برنامه (بر حسب میلیون ریال)

بودجه	برنامه	دفتر
۳۶۸۵۰		دفتر وزیر
۶۴۲۰	مدیریت عمومی	
۴۷۲۱	برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و تأمین مالی	
۳۸۶۲	منابع انسانی	
۱۷۵۲۳	منابع اطلاعاتی	
۴۵۹۴	برنامه‌های ویژه	
۲۶۸۳۸۵	-	جمع

جدول ۱۱. بودجه اداره A براساس دفتر و برنامه (بر حسب میلیون ریال)

بودجه	برنامه	دفتر
۳۸۶۷	مدیریت	دفتر بهداشت منطقه
۴۷۹۶۰	برنامه مناطق روستایی	
۸۲۰۰۳	برنامه کمک به حوادث منطقه‌ای	
۷۰۲۱۵	برنامه ترویج بهداشت عمومی	
۶۴۳۴۰	برنامه پژوهش‌های ضروری	
۱۶۶۴۴۴	-	جمع
۳۲۴۵	مدیریت	دفتر حفظ محیط زیست
۳۴۰۱۰	برنامه تضمین ایمنی انبار مواد سمی	
۴۲۳۲۰	برنامه جابه‌جایی محموله‌های خطرناک	
۵۰۰۱۷	برنامه آگاهی‌های منطقه‌ای	
۳۶۸۵۲	برنامه پژوهش زیست محیطی	
۱۷۶۰۳۰	-	جمع
۱۸۵۲	مدیریت	دفتر توسعه مشاغل تخصصی
۱۰۵۲۰۰	برنامه کمک هزینه‌های دوره متوسطه	
۲۸۸۳۴	برنامه ترویج آموزش عمومی	
۴۰۱۴۴	برنامه مشاغل علمی	
۸۴۳۹۱	-	
۲۴۳۵	مدیریت	دفتر روابط بین‌الملل
۴۱۶۰۷	برنامه بهداشت جهانی	
۲۳۵۶۵	برنامه ایمنی سفر	
۱۶۷۸۴	برنامه کنترل	
۱۶۸۷۸۲	-	جمع
۷۰۰	-	جمع کل (به میلیون ریال)

جدول ۱۲. اهداف اداره براساس هزینه‌های برنامه (بر حسب میلیون ریال)

هزینه‌ها	آرمان راهبردی اداره ۳			آرمان راهبردی اداره ۲			آرمان راهبردی اداره ۱		
	هدف ۳-۱	هدف ۳-۲	هدف ۳-۳	هدف ۲-۲	هدف ۲-۱	هدف ۲-۳	هدف ۱-۲	هدف ۱-۱	هدف ۱-۳
۳۶۸۵۰	۳۶۸۵۰								
۲۶۸۳۸۵	۳۸۶۷								
۴۷۹۶۰			۱۱۳۴۰			۳۶۶۲۰			
۸۲۰۰۳		۴۰۳۵				۵۲۶۱۴	۲۵۳۵۴		
۷۰۲۱۵						۸۸۶۵	۶۱۳۵۰		
۶۴۳۴۰						۶۴۳۲۰			
۱۶۶۴۴۴	۳۲۴۵								
۳۴۰۱۰		۳۴۰۱۰							
۴۲۳۲۰		۴۲۳۲۰							
۵۰۰۱۷		۱۹۱۰۰		۳۰۹۱۷					
۳۶۸۵۲			۷۷۶۱	۲۹۰۹۱					
۱۷۶۰۳۰	۱۸۵۲								
۱۰۵۲۰۰			۷۶۸۲۴				۲۸۳۷۶		
۲۸۸۳۴				۱۱۴۴			۱۷۶۹۰		
۴۰۱۴۴				۴۰۱۴۴					
۸۴۳۹۱	۲۴۳۵								
۴۱۶۰۷						۲۵۶۳۷	۱۵۹۷۰		
۲۳۵۶۵			۲۳۵۶۵						
۱۶۷۸۴				۱۶۷۸۴					
۷۰۰	۲۴۹.۴۸	۴۶۵.۹۹	۴۹۰.۱۱۹	۱۱۸.۰۸۰	۹۶۰.۱۰۰	۱۱۶.۸۷	۷۴۰.۱۴۸		

تا اینجا دیدیم که چگونه با استفاده از جداول اطلاعات، ۷۰۰ میلیون ریال بودجه اداره A را می‌توان به اهداف مورد نظر وزارتخانه (جدول ۱۰)، نتایج بر حسب اداره (جدول ۱۱) و برنامه‌های اداره (جدول ۱۲) پیوند داد.

باید به این نکته توجه داشت که این جدول‌ها و سایر جداول و نمودارها تنها برای روشن ساختن موضوع، و توضیح بهتر مفاهیم و تکنیک‌های بودجه‌ریزی عملیاتی آبخاری ارائه شده‌اند. لزومی ندارد که همه این جداول در توجیه بودجه گنجانده شوند. در بعضی مواقع می‌توان برخی از جداول را با یکدیگر ترکیب کرد.

در واقع، در جدول ۱۲ دیدگاه دیگری درباره پیوندهای میان بودجه، برنامه‌ها و نتایج ارائه شده است. این جدول نشان می‌دهد که چگونه بودجه برنامه با آرمان‌ها و اهداف اداره

مرتبط می‌شوند. نکته مهمی که باید به آن اشاره کرد این است که بودجه‌ریزی عملیاتی آبخاری هر واحد بودجه را با یک نتیجه مرتبط می‌سازد. همان‌طور که در سطور بعد خواهیم دید، این مسئله ابتدا از طریق فعالیت‌ها و خروجی‌های برنامه انجام می‌شود، ولی در نهایت با نتایج مرتبط می‌شود. از این لحاظ باید توجه داشت که در جدول ۱۲ حتی هزینه‌های اداری هر دفتر و هزینه‌های دفتر وزیر نیز به آرمان راهبردی اداره (که بیانگر کارآمدی مدیریتی است) مرتبط می‌شوند.

یکی دیگر از ویژگی‌های جدول ۱۲ این است که مقادیر کلی ردیف آخر با مقادیر جدول ۱۱ یکسان است و مقادیر کل ستون سمت چپ آن نیز با مقادیر جدول ۱۲ مشترک است. از این جداول می‌توان چنین استنباط کرد که برنامه ۳۴ میلیون ریالی ایمنی انبارسازی مواد سمی از هدف اداری ۳-۲ و هدف راهبردی ۱-۴ پشتیبانی می‌کند، و برنامه جابه‌جایی محموله‌های خطرناک نیز از همان هدف اداره، ولی از هدف راهبردی متفاوتی پشتیبانی می‌کند (یعنی هدف ۲-۴).

۲-۲. مرتبط ساختن فعالیت‌های روزمره با بودجه‌های عملیاتی

مرحله بعدی در بودجه‌ریزی عملیاتی آبخاری شناسایی طیف فعالیت‌های سازمان است که از نتایج مورد نظر پشتیبانی می‌کنند. بدین ترتیب، خروجی‌های واقعی برنامه که مستقیماً از این فعالیت‌ها نشأت می‌گیرند نیز شناسایی می‌شوند و با نتایج مرتبط می‌گردند. این فعالیت‌ها باید به دقت تعریف شوند تا سودمندی آن‌ها در بودجه‌ریزی عملیاتی و مدیریت عملکرد به حداکثر برسد. بدین منظور، فعالیت‌ها باید به اندازه‌ای مشخص باشند که معلوم شود در طول سال، بودجه صرف چه چیزی می‌شود. آن‌ها باید مستقیماً با آنچه مدیران به‌صورت روزانه مدیریت می‌کنند مرتبط شوند، و تمایزات مناسبی میان مسئولیت‌های مختلف سازمان ایجاد کنند تا به تصمیم‌گیری اثربخش مدیریتی کمک نمایند.

درعین حال، این مسئله اهمیت دارد که این فعالیت‌ها باید محدوده وسیعی را در برگیرد. در غیر این صورت، تعداد فعالیت‌های مورد نیاز چنان زیاد می‌شود که ممکن است سیستم‌های بودجه و اطلاعات را با مشکل مواجه کند. شناسایی و تعریف فعالیت‌های بودجه‌ریزی عملیاتی وظیفه‌ای است که باید با دقت انجام شود. در این فرایند، علاوه بر حسابداران سازمان، مدیران برنامه نیز باید مشارکت داشته باشند تا از سودمندی نتایج برای مدیریت عملیات اطمینان حاصل شود.

نمودار ۴ نشان می‌دهد که چگونه انواع فعالیت‌ها در سیستم بودجه‌ریزی عملیاتی آبخاری با نتایج ارتباط پیدا می‌کند و از آن‌ها پشتیبانی می‌کند. مثالی که در اینجا ارائه می‌شود با برنامه ایمنی انبارکردن مواد سمی اداره A ارتباط دارد. طرح مفصل‌تر نقش این فعالیت‌های ویژه در جدول ۸ ارائه شده است. نمودار ۴ اقلامی را که در این جدول نشان داده شده براساس سلسله مراتب شاخص‌ها نشان می‌دهد.

بر این اساس، برنامه ایمنی انبارکردن مواد سمی دارای سه فعالیت است که با بازرسی، تحقیقات و صدور مجوز ارتباط دارند. هر یک از این فعالیت‌ها دارای شاخص‌های عملکردی هستند که به همراه یکدیگر باید دو نوع شاخص برنامه را ایجاد کنند. برنامه متفاوت ولی مرتبط دیگر (محموله‌های خطرناک) نیز منجر به دستیابی به دو شاخص برنامه می‌شود. این چهار شاخص برنامه، هر یک، از دستیابی به سه شاخص عملکرد پشتیبانی می‌کنند (که به همراه یکدیگر «حادثه جدی» را تعریف می‌کنند). شاخص‌های عملکرد به آرمان عملیاتی سالیانه‌ای مرتبط می‌شود که کاهش «حوادث جدی» را اندازه‌گیری می‌کند. آرمان عملیاتی سالیانه نسخه سالیانه آرمان عملیاتی راهبردی میان‌مدت است و یکی از دو شاخصی است که دستیابی به نتایج مطلوب (هدف راهبردی) را می‌سازد.

نمودار ۴ یکی از جنبه‌های دیگر این فعالیت‌های برنامه را نشان می‌دهد. این فعالیت‌ها را می‌توان به وظایف مشخص‌تر یا فعالیت‌های فرعی تقسیم کرد. این مرحله در ایجاد بودجه عملیاتی آبخاری ضروری نیست، ولی می‌تواند بسیار سودمند باشد. شکستن فعالیت‌ها به سطوح کوچک‌تر باعث می‌شود تا بودجه فعالیت‌هایی را نشان دهد که به اندازه‌ای گسترده هستند که بدون اینکه شامل جزئیات بی معنا باشند، می‌توانند از سیاست‌گذاری و تصمیمات بودجه‌ای پشتیبانی کنند. ولی برای مدیریت برنامه، بودجه عملیاتی خود برنامه می‌تواند شامل جزئیات سطح وظایف باشد. شاخص‌های وظایف ممکن است در برخی برنامه‌ها برای هدایت مؤثر فعالیت‌های هر روزه، به‌ویژه در مدیریت هزینه‌های برنامه بسیار سودمند باشند.

نمودار ۴. نحوه ارتباط وظایف اصلی سازمان با فعالیت‌ها



۲-۳. استخراج هزینه‌های کامل فعالیت‌ها

تدوین بوجه عملیاتی آبخاری تنها اقدامی از بالا به پایین نیست (اقدامی که با نتایج و هزینه‌های آن‌ها آغاز می‌شود و آنگاه از طریق نتایج میانی به خروجی‌ها و شاخص‌های فعالیت می‌رسد). این فرایند دارای عنصر از پایین به بالای مهمی نیز هست که برای پاسخ‌گویی به این پرسش که «دستیابی به نتایج مورد نظرنیازمند چه هزینه‌هایی است؟»، مخارج واقعی را کنترل می‌کند.

در بودجه‌ عملیاتی دقیق و اثربخش، هر واحد پول در بودجه به یک وظیفه یا فعالیت مرتبط می‌شود. آنگاه فعالیت‌ها و هزینه‌های آن‌ها از طریق شاخص‌ها به ستاده‌های برنامه

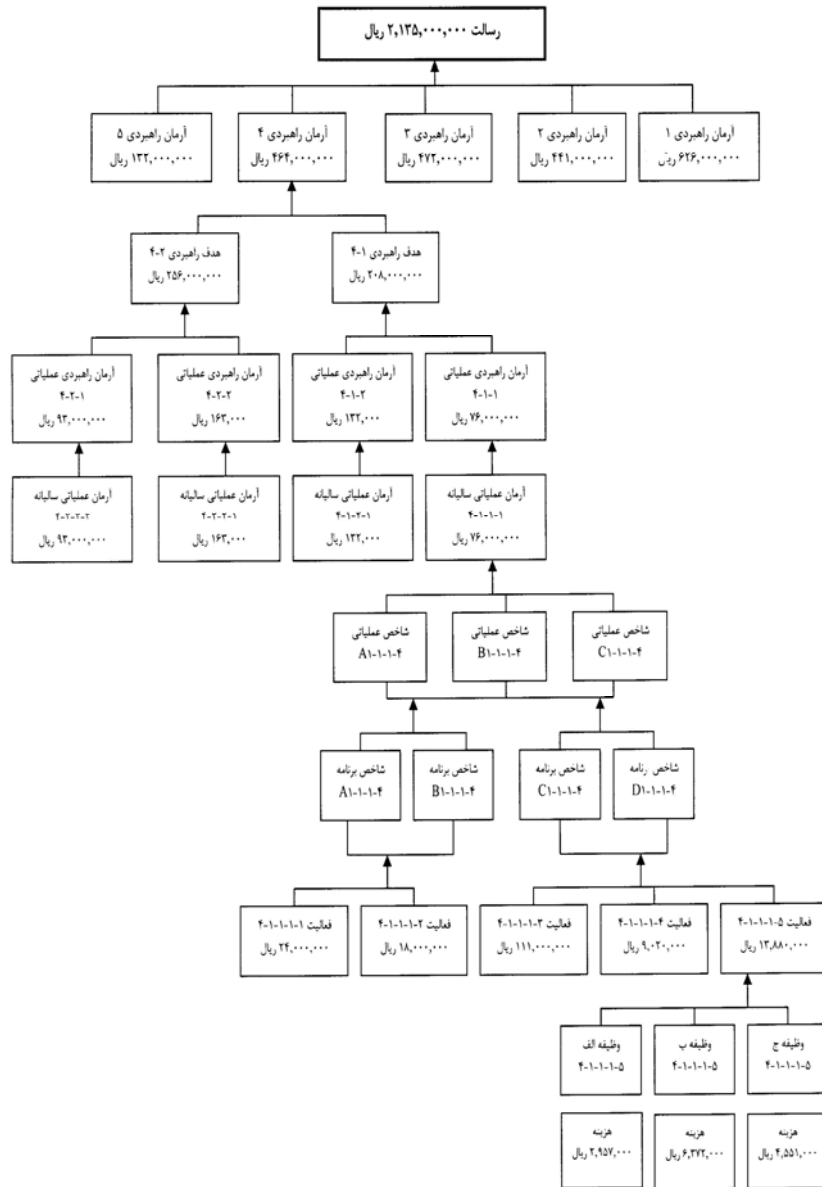
مرتبط می‌شوند. این پیوند تا سطوح بالای سلسله مراتب سنجش عملکرد ادامه می‌یابد و هزینه کل دستیابی به هر آرمان و میزان پیشرفت به‌سوی نتایج بلند مدت را نشان می‌دهد. این نه تنها دقیق‌ترین شیوه محاسبه هزینه‌های نتایج است، بلکه عنصری اساسی در سیستم مدیریت کارآمد عملکرد نیز هست.

برای اینکه این پیوند میان پول و فعالیت، مناسب و دقیق باشد، باید به‌صورت کامل انجام بگیرد. این بدان معناست که نه تنها هر واحد پول در بودجه باید با یک وظیفه یا فعالیت مرتبط شود، بلکه هزینه‌های هر فعالیت نیز باید کاملاً شناسایی شود (یعنی هزینه‌های مستقیم و غیر مستقیم هر فعالیت به‌درستی تعیین شود) که البته این فرایند را «قیمت تمام شده» می‌نامند.

نمودار ۵ پیوند هزینه‌ها با وظایف، فعالیت‌ها، ستاده‌ها و نتایج برنامه را نشان می‌دهد و شیوه مناسبی برای یکپارچه‌سازی بودجه و اطلاعات عملکرد است. بدین منظور، بودجه عملیاتی باید مستقیماً به آنچه مدیران واقعاً مدیریت می‌کنند (وظایف و فعالیت‌های روزمره پرسنلی مرتبط با فعالیت‌ها) مرتبط شود تا مدیریت مستمر هزینه‌های مربوطه امکان‌پذیر گردد.

نمونه‌ای از این رابطه وظیفه- هزینه‌ای را می‌توان در برنامه فرضی ایمنی انبار کردن مواد سمی دید. جدول ۸ نشان داد که فعالیت ۵-۱-۱-۴ شامل صدور ۴۱۰۰ مجوز مربوط به انبار کردن مواد شیمیایی سمی است. نمودار ۵ نشان می‌دهد که ۱۳۸۸۰۰۰۰ ریال بودجه برای این فعالیت در نظر گرفته شده است. این نمودار همچنین نشان می‌دهد که این فعالیت از سه وظیفه متمایز تشکیل شده است که هر یک دارای بودجه خاص است.

نمودار ۵. استخراج هزینه کامل هرکدام از آرمان‌های راهبردی



جدول ۱۳ نیز نشان می‌دهد که چگونه بودجه عملیاتی میزان اعتبار را میان سه فعالیت برنامه تخصیص می‌دهد. این بودجه همچنین فعالیت‌ها، واحد اندازه‌گیری و تعداد ساعات کاری که برای هر فعالیت به کار می‌رود، را تعریف می‌کند و هزینه هر ساعت کاری را نشان می‌دهد. باید توجه داشت که به جای تعداد کارمندان تمام وقت، از ساعات کاری استفاده شده است. ۱۶۸ کارمند تمام وقت برنامه به ۳۴۹۴۴۰ ساعت کاری تبدیل شده، و سپس بخشی از آن به هر فعالیت تخصیص یافته است. ساعات کار، از تعداد کارمندان تمام وقت برای مرتبط ساختن هزینه‌ها با یک فعالیت دقیق‌تر است، مگر اینکه فعالیت‌ها چنان گسترده تعریف شوند که هر کارمندی در طول سال تنها به یک فعالیت ویژه پردازد. استفاده از ساعات کاری در بودجه‌ریزی عملیاتی بسیار سودمند است، چون مستقیماً با نحوه مدیریت منابع انسانی ارتباط پیدا می‌کند.

یکی از شیوه‌های مقبول برای محاسبه هزینه‌های فعالیت‌های برنامه و ساعات کاری «تعیین هزینه مبتنی بر فعالیت^۱» است و مدیریت نظام‌مند چنین هزینه‌هایی «مدیریت هزینه مبتنی بر فعالیت» نام دارد. این رویکردها جنبه‌های مهمی از نظام‌های حسابداری مدیریتی هستند که سازمان‌ها ملزم به رعایت آن‌ها می‌باشند.

جدول ۱۴ نشان می‌دهد که چگونه فعالیت‌های برنامه به وظایف تقسیم می‌شوند، و از فعالیت «آموزش و صدور مجوز برای حمل‌کنندگان» به‌عنوان یک مثال استفاده می‌کند. این شیوه، مدیریت اثربخش فعالیت‌ها (و بنابراین کل برنامه‌ها) را تسهیل می‌کند، و بنیانی را برای ایجاد سیستم پرداخت در برابر عملکرد ایجاد می‌کند.

جدول ۱۳. بودجه برنامه ایمنی انبارسازی مواد سمی بر حسب هزینه فعالیت

(ارقام به ریال)

هزینه کل	هزینه ساعات کار	ساعات کار	هزینه واحد	تعداد واحدها	واحد	فعالیت
۱۱۱۱۰۰۰۰	۹۵/۹۶	۱۱۵۷۷۵	۲۲۳۳	۴۹۷۵	هر بازرسی	بازرسی تأسیسات شرکت‌های حمل‌کننده
۹۰۲۰۰۰۰	۱۳۲/۰۶	۶۸۳۰۰	۴۵۴۴	۱۹۸۵	هر تحقیق	تحقیق درباره سرریز و نشتی
۱۳۸۸۰۰۰۰	۸۳/۹۴	۱۶۵۳۶۵	۳۳۸۵	۴۱۰۰	هر مجوز	آموزش و صدور مجوز حمل‌کنندگان
۳۴۰۱۰۰۰۰	۹۷/۳۳	۳۴۹۴۴۰	-	-	-	جمع

جدول ۱۴. بودجه فعالیت‌ها بر حسب وظایف (ارقام به ریال)

هزینه کل	هزینه ساعات کار	ساعات کار	هزینه واحد	تعداد واحدها	واحد	فعالیت ۱۱-۴ آموزش و صدور مجوز برای حمل‌کنندگان
۴۱۲۰۰۰۰	۸۶/۹۲	۴۷۴۰۰	۷۸۳	۵۲۶۰	تعداد تحقیقات درباره سوابق	وظیفه ۵a-۱-۱-۴ کنترل سوابق درخواست‌کنندگان
۷۴۸۵۰۰۰	۸۴/۴۳	۸۹۲۵۰	۱۳۶۰۹	۵۵۰	تعداد کلاس‌های آموزشی	وظیفه ۵b-۱-۱-۴ برگزاری کلاس آموزشی صدور مجوز
۲۲۲۵۰۰۰	۷۷/۴۹	۲۸۷۱۵	۷۷/۴۹	۲۸۷۱۵	ساعات کار	وظیفه ۵c-۱-۱-۴ خدمات اداری و پشتیبانی عمومی
۱۳۸۸۰۰۰۰	۸۳/۹۴	۱۶۵۳۶۵	۳۳۸۸	۴۱۰۰	مجوزهای صادره	جمع کل

فصل ششم

استراتژی گذار به بودجه ریزی
عملیاتی

مقدمه

تجربه نشان داده است که فرایند اصلاح نظام بودجه ریزی تکاملی است و نظام های بودجه در این فرایند، مراحل کاملاً متمایزی را پشت سر می گذارند. یک نظام بودجه مدرن که قرار است جایگزین بودجه رایج بشود باید بتواند سه الزام مهم ذیل را برآورده سازد:

- تضمین کنترل دقیق مخارج مطابق با قوانین و مقررات مربوطه،
- کمک به تثبیت اقتصادی از طریق انجام تعدیلات به موقع در مقادیر کل مخارج دولت طی زمان،

- کمک به ارتقاء سطح کارایی فنی و کارایی در تخصیص منابع، از طریق رویه هایی که انگیزه مناسب برای بهبود بهره وری ایجاد می کند.

روند تکاملی بودجه نوعاً با مورد توجه و تأکید قراردادن هر یک از سه الزام فوق در برهه های زمانی مختلف شکل می گیرد، و نکته مهم این است که این روند تحول تدریجی است نه گسسته و یکباره.

نظام های بودجه ای سنتی که در اغلب کشورها مرسوم و متداول است، بیش از هر چیز بر الزام نخست، یعنی حصول اطمینان از کنترل مخارج و مطابقت آن با قوانین مربوطه، تأکید دارند. این تأکید، در تدوین بودجه افزایشی به وضوح مشاهده می شود. اما به تدریج برخی از کشورها در عین تبعیت از نظام سنتی بودجه ریزی، تغییراتی را در آن به منظور همگامی با سیاست ها و اهداف تثبیت اقتصادی دولت، به وجود آوردند. این مهم، غالباً از طریق برنامه ریزی، کنترل و نظارت بر مخارج کل و تعدیل و تطبیق در مخارج به منظور تحقق اهداف سیاست های مالی در قالب چارچوب های چند ساله انجام می شود.

در طی مراحل تکاملی، نظام های بودجه ای علاوه بر کنترل مطابقت مخارج با قانون، مکانیسم های لازم برای کمک به تحقق اهداف دولت در اجراء سیاست های مالی و پولی و تثبیت اقتصادی را نیز مهیا می کنند، و در پی آن سومین الزام یعنی ارتقاء سطح کارایی فنی و کارایی در تخصیص مورد توجه قرار می گیرد. حال از نظام بودجه انتظار می رود که

متضمن استفاده مؤثر و کارآمد از منابع دولت باشد. الزام سوم، یعنی ایجاد مکانیسم‌هایی برای حصول اطمینان از مدیریت بودجه بر مبنای نتایج عملکردی در چارچوب بودجه عملیاتی قابل دستیابی است.

معمولاً کشورهای در حال توسعه به دلیل سطح پایین درآمدها، در اصلاح نظام‌های بودجه‌ای خود و حرکت به سوی نظام بودجه عملیاتی با مشکلات عدیده‌ای مواجه می‌شوند. اقدامات و تلاش‌های این کشورها برای نیل به عملکرد مناسب فرایند بودجه‌ریزی برای کمک به سیاست‌های تثبیت اقتصادی دولت، در عمل با موفقیت چندانی همراه نبوده است. حتی زمانی که سعی شد تا بودجه انعطاف‌پذیری تدوین شود، باز هم نظام بودجه‌ریزی با مجموعه پیچیده‌ای از قیود و محدودیت‌ها روبه‌رو بوده است. این امر غالباً عامل اصلی کاهش کارایی عملیاتی و کارایی تخصیصی در فرایند اجراء بودجه شناخته می‌شد که مدیران بودجه در آن مسئولیت چندانی در قبال نتایج و دستاوردهای حاصل شده از مصرف منابع بودجه‌ای نداشتند.

از همین رو، اکنون در سطحی گسترده پذیرفته شده است که مرحله بعدی اصلاحات بودجه‌ای اعطاء آزادی عمل بیشتر به مدیران برنامه‌ها، ایجاد هرگونه تغییر ممکن و لازم در جهت بهبود کارایی عملیاتی و تخصیصی است. البته، قبل از رسیدن به این مرحله، باید اجماعی نیرومند و گسترده در مورد گذار از نظام‌های بودجه‌ای کنونی به نظام‌های بودجه‌ای عملیاتی به وجود آید.

امروزه این اجماع در خیلی از کشورها به دو دلیل پیشاپیش شکل گرفته است. نخست اینکه، محدودیت‌ها و نواقص نظام‌های بودجه‌ای سنتی بر همگان اثبات شده، ثانیاً، با به‌کارگیری هر چه بیشتر رویه‌های انعطاف‌پذیرتر در مدیریت بودجه، این واقعیت آشکار شده است که دو هدف تثبیت و کارایی، لزوماً در تعارض و رقابت با یکدیگر نبوده و می‌توانند مکمل یکدیگر باشند. در نتیجه، نظام‌های بودجه‌ای سنتی که دیدگاه کوتاه مدت داشته و مبتنی بر کنترل تفصیلی و جزء به جزء ورودی‌ها هستند، به‌عنوان ابزاری برای بهبود عملکرد بخش دولتی که قاعدتاً می‌باید معطوف به خروجی یا نتیجه مصرف منابع بودجه‌ای باشد، سخت مورد انتقاد قرار گرفته‌اند. بر همین سیاق، تردیدی در این نیست که تثبیت اقتصادی در برخی مواقع به بهای از دست رفتن کارایی عملیاتی و تخصیصی به‌دست می‌آید، اکثر کشورهای جهان بر آن شده‌اند که نظام‌های بودجه‌ای خود را به‌جای ابزاری برای کنترل اقتصاد کلان، به ابزاری برای مدیریت عملکرد تبدیل کنند.

در فرایند استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی که با آزادی عمل بیشتر مدیران بودجه همراه است، انعطاف‌پذیری بیشتر در مدیریت بودجه نه تنها ابزاری برای بهبود عملکرد، بلکه اهمی است که دستیابی به اهداف تعیین شده برای مخارج دولت در چارچوب سیاست‌های تثبیت کلان اقتصادی را نیز میسر می‌سازد. نوعاً، مدیران در بهترین موقعیت برای تصمیم‌گیری در مورد ترکیب بهینه نهاده‌های مورد استفاده در اجراء برنامه‌های خود هستند. با اعطاء آزادی عمل و اختیارات بیشتر به آنان، بهتر و آسان‌تر می‌توانند مسئولیت‌های محول شده به خود را در چارچوب سقف بودجه‌ای تعیین شده به انجام برسانند و این بدان معناست که بهبود کارایی فنی و تخصیصی در عمل به تحقق اهداف تثبیتی دولت نیز کمک می‌کند.^۱

پس از تشخیص ضرورت اصلاحات و اجماع کافی در مورد آن، اصلاحات باید به بخشی از استراتژی مالی دولت تبدیل شده و یک عنصر محوری در سیاست‌های دولت باشد، و این اصلاحات نیز باید مورد حمایت تمامی وزارتخانه‌ها نه اینکه فقط سازمان‌های بودجه‌ای قرار گیرد. بدین ترتیب، عملیاتی کردن بودجه، جزئی از استراتژی مدیریتی کلیه نهادهای دست‌اندرکار بودجه خواهد بود. در واقع همه مدیران بخش دولتی باید خود را مسئول اجراء اصلاحات بدانند و این وظیفه‌ای نیست که فقط به مدیران مالی و حسابداری واگذار شود. این سطح از تعهد و احساس مسئولیت، موجب تسهیل اعمال تغییرات لازم در رویه‌های اداری و رغبت بیشتر سازمان‌ها به پیشبرد اصلاحات بودجه‌ای خواهد شد.

از طرف دیگر، هر کشوری پیش از هرگونه اقدامی در جهت حرکت به سوی یک بودجه عملیاتی به‌عنوان بودجه‌ای انعطاف‌پذیر و نامتمرکز، باید به سطح مشخصی از کنترل بودجه و تثبیت اقتصاد کلان دست یافته باشد. همگان بر این نکته واقفاند که هر سه شرط یک نظام بودجه‌ای مطلوب (انعطاف‌پذیری، کنترل و فشار برای عملکرد بهتر) به یک اندازه مهم هستند. در واقع هر سه این اهداف را باید هم‌زمان دنبال کرد تا بودجه عملیاتی مستقر شود. به‌ویژه، افزایش انعطاف‌پذیری و آزادی عمل مدیران بدون اعمال فشار برای افزایش کارایی و

۱. مطالعه‌ای که در کشورهای OECD انجام شده است، نشان می‌دهد که اعطاء آزادی عمل بیشتر به مدیران برنامه‌ها منجر به کسب نتایج بهتری از لحاظ تثبیت کلان اقتصادی می‌شود. به عبارت دیگر، آزادی عمل بیشتر مدیران، نیاز به کنترل مستمر سقف بودجه و مخارج کل را کاهش داده و دولت را در صورت لزوم قادر به اعمال محدودیت‌های بیشتری بر مخارج کل می‌سازد (Strauch, 2000).

بهبود عملکرد، نه تنها نتیجه دلخواه را به دست نمی‌دهد، بلکه موجب استفاده نادرست از منابع بودجه‌ای و حیف و میل اموال عمومی نیز خواهد شد. بر همین سیاق، تأمین ثبات اقتصادی در سطح کلان، بدون فشار آوردن به دستگاه‌های دولتی در جهت تحصیل نتایج بیشتر و بهتر، صرفاً منجر به کاهش کنترل بودجه‌ای بدون دستیابی به نتایج خواهد شد. بنابراین، مشخص می‌شود که در روند نظام بودجه‌ای باید هر سه هدف کنترل، تثبیت و عملکرد را به‌طور هماهنگ دنبال کرد.

۱. عناصر تشکیل‌دهنده استراتژی استقرار بودجه عملیاتی

تشخیص این موضوع که تحول در نظام‌های بودجه‌ای نه به یک‌باره، بلکه به‌صورت تدریجی و در روندی تکاملی صورت می‌گیرد، ایجاب می‌کند که تأکید ویژه‌ای بر فرایند تغییر داشته باشیم. بدین ترتیب، باید به‌طرز مقتضی استراتژی اجرایی و روش اجراء اصلاحات مورد توجه قرار گیرد، نه اینکه صرفاً مؤلفه‌های خاصی مدنظر قرار گیرد.

این جنبه از فرایند اصلاحات نظام بودجه‌ای را می‌توان به قول یکی از محققان برجسته، متدولوژی مدیریت تغییر نامید، که به معنی شناخت مؤلفه‌های ضروری یک تغییر و تحول نهادی موفق است که می‌باید آن‌ها را به‌ترتیب منطقی به اجرا گذاشت^۱. یکی از معروف‌ترین روش‌های تجویز شده برای یک مدیریت تغییر موفق، توسط کاتر (۱۹۹۶) ارائه شده است. هر چند، این ادبیات از حوزه بخش خصوصی به عاریت گرفته شده و بیشتر در زمینه تحول در سازمان‌های خصوصی است، با این حال، حاوی مصادیق مشابه فراوانی است که باید در استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی مورد توجه قرار گیرد. از جمله عناصر این استراتژی عبارتند از:

- تشخیص ضرورت و لزوم ایجاد تغییر.
- تشکیل یک ائتلاف نیرومند برای پشتیبانی از تغییرات.
- انتصاب یک رهبر تغییرات، که بتواند چشم‌انداز و تصویر مطلوبی از سازمان پس از تغییر را ترسیم کرده و آن‌را به دیگران منتقل کند.
- اعطاء اختیارات، قدرت و منابع لازم برای تغییر به عوامل اجرایی.

۱. G. Scott در تحلیل خود پیرامون مدیریت مخارج در بخش دولتی (PEM) در کشور نیوزیلند، بر برخی از مؤلفه‌های مهم این فرایند اصلاحی تأکید دارد (Kotter, 1996).

- برنامه‌ریزی برای دستیابی به یک موفقیت زود هنگام در فرایند تغییر به منظور ایجاد ذهنیت مثبت نسبت به تغییر.
 - استفاده از جو مثبت روانی ناشی از موفقیت‌های اولیه، برای پی‌گیری و تداوم حرکت اصلاحی.
 - نهادینه کردن تغییرات، به طوری که وضعیت و شرایط جدید به جزئی از فرهنگ سازمان تبدیل شود.
- البته، اجراء این استراتژی مستلزم فراهم کردن نیروی انسانی لازم برای اجراء است که این خود مرحله دشواری است، زیرا هرگونه تحولی مبتنی بر عنصر انسانی است و معمولاً به این نکته توجه کافی مبذول نمی‌شود. این همان مشکلی است که در اغلب کشورهای در حال توسعه در شناسایی کارگزاران تغییر^۱، ایجاد انگیزه در آنها برای برعهده‌گرفتن مسئولیت فرایند اصلاحات و برداشتن موانع از سر راه آنان در فرایند تغییر، عینیت می‌یابد.

۲. کارگزاران تغییر

در اجراء اصلاحات موفق در نظام بودجه‌ای، باید به این نکته توجه کرد که، رهبران تغییر و اصلاحات چه کسانی هستند؟ چه کسانی ضرورت اصلاحات را قبل از دیگران تشخیص داده‌اند و مایلند، اصلاحات را برنامه‌ریزی و به اجراء در بیاورند؟

در یک نظام بودجه‌ای شدیداً متمرکز و سنتی، همواره این تصور وجود دارد که تغییرات باید از بالا به پایین، آغاز شود. ولی در ایجاد بودجه عملیاتی نقطه شروع حرکت اصلاحی لزوماً دستگاه‌های مرکزی یا وزارتخانه‌ها نیست. هرگونه اقدام در جهت تضعیف یا لغو کنترل مرکزی بر بودجه ممکن است با مقاومت دستگاه‌های مرکزی بودجه که می‌باید یکی از کارگزاران اصلی تغییر باشند، روبه‌رو شود. این مقاومت برخاسته از علل متفاوتی است.

اولاً، یکی از علت‌های مقاومت، ترس از حرکت به سوی ناشناخته‌هاست. اینکه چرا باید رویکرد دیگری را اتخاذ کرد، در حالی که، به نظر می‌رسد رویکرد موجود اشکالی ندارد و نتایج دلخواه را به دست می‌دهد! چگونه می‌توان دستگاه‌های مرکزی را متقاعد کرد که نیاز به مدل جدیدی برای مدیریت بودجه داریم تا به جای تأکید صرف بر کنترل مخارج و مطابقت^۲ با

1. Change Agents
2. Compliance

قانون بودجه، تحقق اهداف تثبیت اقتصادی^۱ و کارایی^۲ و اثربخشی در مخارج^۳ را نیز به دنبال داشته باشد؟ بدیهی است دستگاه‌های مرکزی بودجه یا هر نهاد دیگری که مسئولیت بودجه را بر عهده دارد، مادامی که یک چارچوب مدیریتی کارآمد برای حصول اطمینان از مطابقت عملکرد بودجه با قوانین رایج نداشته باشد، که حد معینی از قطعیت و اطمینان در ماحصل اجراء بودجه را به دست بدهد، و اختلالات کوتاه‌مدت در مخارج را به منظور تضمین ثبات اقتصاد کلان به حداقل برساند، متقاعد به لزوم اتخاذ نظام بودجه‌ریزی عملیاتی نخواهد شد.

ثانیاً، آنچه موجب احتیاط و محافظه‌کاری بیشتر مقامات بودجه می‌شود ترس و نگرانی از آن است که تضعیف کنترل‌های بودجه‌ای و اعطاء آزادی عمل بیشتر به مدیران در هزینه‌کردن منابع مالی خود، منجر به حیف و میل و فساد مالی شود. این نگرانی ناشی از آن است که اتلاف‌های سیستم جاری بودجه نامشهود هستند. سیستم‌های سنتی بودجه فقط بر استفاده صحیح از ورودی‌ها^۴ تمرکز دارند و متوجه اتلاف‌های حاصله در خروجی^۵ یا ستانده ناشی از خرج کردن بودجه نمی‌شوند. از آن جا که کنترل بر کل مخارج اعمال می‌شود نه بر ترکیب مخارج، این نگرانی وجود دارد که با سیستم‌های اطلاعات موجود، اعطاء آزادی عمل در تعیین ترکیب مخارج (تعیین ترکیب ورودی‌ها)، ممکن است کنترل کلان مالی را از دست دولت خارج کند. البته یک نکته مهم در هر نظام بودجه‌ای این است که اگر حسابداری و کنترل‌های داخلی در دستگاه‌های اجرایی (صف)، ضعیف یا فرمایشی باشند، فساد افزایش خواهد یافت. بنابراین، می‌توان نتیجه گرفت که برای مطمئن ساختن دستگاه مرکزی بودجه نسبت به ایفاء مسئولیت‌های بودجه‌ای دستگاه‌های اجرایی، می‌باید برنامه جامعی برای ارتقاء مهارت‌های مدیریت مالی و بودجه‌ای در سطح دستگاه‌های اجرایی (صف) در بدنه دولت به اجراء درآید.

ثالثاً، همواره مقامات بودجه به‌طور طبیعی در برابر از دست دادن قدرت ناشی از یک نظام بودجه‌ای متمرکز، مقاومت خواهند کرد. تغییر نه تنها تهدید کننده است، بلکه ممکن است با از دست دادن قدرت و مزایای ناشی از قرار داشتن در موقعیت تصویب، یا جابه‌جایی منابع مالی بودجه در نظام بودجه‌ای سنتی همراه باشد. در نتیجه ممکن است دستگاه

-
1. Stabilization
 2. efficiency
 3. effectiveness
 4. inputs
 5. output

مرکزی بودجه که خود یکی از کارگزاران اصلی تغییر در نظام بودجه‌ای محسوب می‌شود، عملاً بزرگ‌ترین مانع بر سر اجراء اصلاحات تبدیل شوند. پس چگونه می‌توان انگیزه‌ها را دستکاری کرد تا دستگاه‌های متولی بودجه حاضر به ایفاء نقش جدید خود باشند؟ تجربه نشان می‌دهد که فقط با اعمال فشار مستمر از سوی دولت و توجه به این امر که اصلاحات بودجه‌ای شامل کل سیستم بوده و محدود به دستگاه مسئول بودجه نمی‌شود، می‌توان در این امر به توفیقاتی دست یافت.

رایعاً، اغلب این واقعیت نادیده گرفته می‌شود که دستگاه‌های متولی بودجه خود ظرفیت محدودی برای مدیریت تغییر دارند. در شرکت‌های خصوصی، مدیریت تغییر یک فعالیت زیربنایی است که بخش زیادی از انرژی و ذهن مدیران ارشد سازمان را مصروف خود می‌سازد و منابع مالی هنگفتی را نیز می‌بلعد. اما در بخش دولتی این فرایند همواره با بی‌توجهی و بی‌کفایتی روبه‌رو می‌شود. اغلب لازم است ظرفیت‌های جدیدی برای مدیریت تغییر در بخش دولتی ایجاد شده یا تقویت شود. در واقع، شاید در حرکت به سوی نظام بودجه‌ای عملیاتی، رهبری اصلاحات را باید اشخاصی از دستگاه‌های اجرایی به‌دست گیرند، نه دستگاه‌های متولی بودجه.

علاوه بر موارد فوق، محدودیت‌های مدیریتی صرفاً استقرار موفقیت‌آمیز بودجه عملیاتی را با مانع روبه‌رو نمی‌سازد، بلکه می‌تواند کارکرد سیستم جدید را نیز مختل کند. در واقع در مدل مدیریتی بودجه‌ریزی عملیاتی که پس از اصلاحات استقرار خواهد یافت، مقامات دولتی دیگر نقش مافوق را در بودجه نخواهند داشت و می‌باید یک نقش مدیریتی را که بسیار شبیه به مدیران بخش خصوصی است بر عهده بگیرند.^۱ در یک نظام مدیریت بودجه سنتی قابلیت‌های مدیران اجرایی به‌گونه‌ای پرورش نمی‌یابد که بتوانند همچون مدیران بخش خصوصی در قبال عملکرد خود مسئول باشند. مدیر بخش دولتی در یک نظام سنتی خود را موظف می‌داند که از قوانین مقررات و البته از محدودیت‌های بودجه‌ای تبعیت کند، درعین‌حال، در قبال نتیجه کار خود هم غالباً مسئولیت چندانی ندارد. بنابراین، ظرفیت‌های مدیریتی لازم برای اداره یک بودجه عملیاتی، معمولاً در مدیران یا مدیران دستگاه‌های اجرایی (صف) وجود ندارد. این مدیران یاد گرفته‌اند که عملیات سازمان متبوع خود را به‌گونه‌ای هدایت کنند تا از خط قرمزهای آیین‌نامه‌های بودجه‌ای تخطی نکرده و با

1. Schick, 1998.

محدودیت‌های بودجه‌ای روبه‌رو نشوند. آن‌ها اغلب خود را در نقش یک مقام مسئول اداری می‌بینند که وظیفه‌اش توزیع منابع مالی محدود برای تداوم ارائه خدمات عمومی به جامعه است. ایفاء این نقش لزوماً نیازمند مدیریت مالی توانمند نبوده و چنین مدیری اصولاً نیازی به اختیارات و البته پذیرش مسئولیت‌های بیشتر احساس نمی‌کند.

اما چگونه ظرفیت مدیریتی لازم برای گذار به یک نظام بودجه‌ای عملیاتی را در سازمان‌های مبتنی بر نظام بودجه‌ای سنتی ایجاد کنیم؟ پاسخ به این سؤال به هیچ وجه آسان نیست. اما تجربه نشان می‌دهد که نمی‌توان با یک آغاز انفجاری^۱ به نتیجه مطلوب رسید. تجربه کشور بولیوی در این زمینه بسیار جالب توجه و آموزنده است. این کشور در 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 در پست‌های کلیدی بخش دولتی منصوب شوند. براساس این برنامه، ابتدا ۶۵۳ نفر به بدنه دستگاه اجرایی دولت تزریق شد، 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، لذا استراتژی دیگری اتخاذ شد. از ۱۹۹۲، دولت یک برنامه اصلاحی گسترده را در سطح سازمان‌های دولتی به مورد اجرا گذاشت که ۲۵۰۰ پست مدیریتی را در تعداد محدودی از دستگاه‌های دولتی هدف قرار می‌داد. استراتژی جدید در واقع دستیابی به یک ظرفیت بالای مدیریتی^۲ در تعدادی از سازمان‌های بزرگ اداری و سپس گسترش تدریجی دامنه شمول برنامه به دیگر سازمان‌ها بود.

براساس تجربه بولیوی و شماری دیگر از کشورهای با درآمد متوسط که این‌گونه اصلاحات در آن‌ها به اجراء درآمده، راه حل مقابله با این محدودیت مدیریتی یک راه حل دوجانبه است. اولاً، باید توجه داشت که ایجاد و پرورش ظرفیت‌های مدیریتی محتاج زمان است و باید در چند مرحله توسعه پیدا کند. ثانیاً، این رویکرد چند مرحله‌ای باید بخشی تفکیک‌ناپذیر از طرح و برنامه اصلاحات باشد. برخی از کشورها ابزاری به نام توافقنامه منابع^۳ را به عنوان راه حلی برای بهبود ظرفیت‌های مدیریتی مورد استفاده قرار داده‌اند. از جمله این

1. Bigbang.

2. critical mass

3. resource agreement

کشورها تایلند بود که رویکرد خاصی را دنبال می‌کرد.^۱ در این رویکرد، سازمان دولتی در صورتی که بتواند انضباط و مدیریت مالی خود را بهبود ببخشد می‌تواند از آزادی عمل و خودمختاری مدیریتی بیشتری برخوردار شود. این روش، شیوه‌ای مطمئن برای پایین آوردن ریسک سوء استفاده از اختیارات مدیریتی بود، ضمن آنکه از این رهگذر، ظرفیت‌های مدیریتی مدیران نیز پرورش پیدا می‌کرد. مؤلفه‌های اصلی رویکرد عبارتند بودند از:

- شناسایی سازمان‌های عملیاتی (صف) که در مسیر اصلاحات قرار دارند.
- ارائه یک توافقنامه یا قرارداد منابع در خصوص کاهش کنترل‌های بیرونی از سوی دفتر بودجه، در ازاء بهبود مدیریت و انضباط مالی در سازمان مربوطه.
- سازمان مزبور باید بهبود مدیریت مالی و دستیابی به سطوح استاندارد عملکرد در ۷ حوزه ذیل را با ارائه شواهد کافی نشان دهد:
 - ایجاد برنامه‌های میان‌مدت.
 - برآورد هزینه ستانده‌ها.
 - مدیریت فرایند تدارکات.
 - کنترل بودجه.
 - گزارش‌دهی مالی و عملیاتی.
 - مدیریت دارایی‌ها.
 - حسابرسی داخلی.

۳. روش‌ها و ابزارهای مدیریت فرایند

تجربه کشورهای در حال توسعه و حتی کشورهای با درآمد بالا، آکنده از مواردی است که در آنها تلاش برای بهبود نظام بودجه‌ریزی قبل از رسیدن به نتیجه مطلوب یا در همان مراحل ابتدایی‌اش، به دلیل تغییر شرایط بیرونی متوقف می‌شود. این ناکامی گاه به دلیل ضعف و ناتوانی مدیریت فرایند تغییر و گاه ناشی از فراهم نبودن منابع کافی برای ارائه اصلاحات بوده است.

در اینجا سعی کرده‌ایم جنبه‌های مشترک تجارب کشورهای مختلف در این زمینه را با

1. Dixon, 2001.

یکدیگر تلفیق کرده و توصیه‌هایی را براساس آن ارائه دهیم، البته در به‌کار گرفتن این توصیه‌ها باید شرایط خاص هر کشور را در نظر گرفت و این نکته را در نظر داشت که هر قاعده‌ای استثنا هم دارد.

۱-۳. تأکید بر اهداف و مقاصد

تغییر فرهنگی از یک مدل مدیریت بودجه مطابقت - گرا به یک مدل مدیریت بودجه نتیجه - گرا یا همان بودجه عملیاتی، مستلزم تغییر ذهنیت از توجه محض به ورودی‌ها و نحوه به‌کارگیری منابع بودجه‌ای، به تمرکز بیشتر بر خروجی‌ها یا ستانده‌ها و نحوه تحقق اهداف و مقاصد اولیه بودجه است. این به معنا فاصله گرفتن از رویه‌های اداری سنتی و حرکت به سوی رویکردهای بودجه عملیاتی است که بر دستیابی به اهداف شفاف و معین استوارند. بنابراین، تعجیبی ندارد اگر بگوییم کلید موفقیت در این فرایند، تمرکز بر اهداف و مقاصد اولیه بودجه است. دست‌اندرکاران فرایندهای اصلاحی موفقیت‌آمیز بخش دولتی در کشورهای زلاندنو و استرالیا، بر همین جنبه از اصلاحات تأکید ویژه‌ای داشتند.^۱

۲-۳. حفظ تمرکز دست‌اندرکاران اصلاحات بر اهداف و مقاصد

تبیین و تشریح عمومی اهداف و مقاصد، یکی از راه‌های ایجاد انگیزه و وارد آوردن فشار سازنده بر دست‌اندرکاران اصلاحات، در تلاش برای دستیابی به اهداف و، درعین‌حال، راهی برای وادار کردن آنان به پاسخ‌گویی در قبال دستیابی به اهداف است. «منشور شهروندان»^۲ در انگلستان، یک نمونه از این ابزارهاست که به‌طور علنی سازمان‌ها و نهادهای دولتی را متعهد به دستیابی به سطوح معینی از معیارهای عملکرد کرده و نحوه پاسخ‌گویی مسئولین را در صورت عدم تحقق اهداف تعیین شده نیز مشخص می‌کند. در ایالات متحده نیز بین سال‌های ۱۹۹۲ تا ۲۰۰۰، تدبیر مشابهی با عنوان نقد ملی عملکرد [دولت]،^۳ به اجراء درآمد که تأکید ویژه‌ای بر اندازه‌گیری و انتشار عمومی نتایج اجراء بودجه توسط دولت

۱. برای مثال، قانون مالیه عمومی زلاندنو مصوب ۱۹۸۹، که آغازگر اصلاحات عمده در نظام مدیریت بودجه این کشور بود، مجموعه اصول مدیریت مالی در بخش دولتی را با ارائه تعریفی روشن و شفاف از اهداف و مقاصد عملیاتی و استراتژیک بودجه، تعریف کرده است.

2. Citizen's Charter

3. National performance Review

داشت^۱.

۳-۳. ارزیابی عملکرد به‌عنوان ابزاری برای بهبود عملکرد

برای کمک به مجریان در دستیابی به اهداف، باید یک سازوکار بازخورد^۲ وجود داشته باشد که عملکرد مجریان را ارزیابی نموده و راه‌های بهبود آن را معین کند. این سازوکارها باید کم‌هزینه باشند و هزینه‌ای اضافی بر سیستم تحمیل نکنند و از خطاهای عمدی که منجر به ارزیابی مغرضانه یا غیردقیق شود مصون باشند.

۳-۴. تشویق و پاداش در ارزیابی عملکرد خوب و تنبیه در ارزیابی عملکرد ضعیف

رهبری اصلاحات باید به همه دست‌اندرکاران اطمینان بدهد که ارتباط روشن و صریحی بین عملکرد و پاداش و تنبیه وجود خواهد داشت. پاسخ‌گویی در قبال عملکرد زمانی در سازمان‌ها نهادینه خواهد شد که اولاً سازوکار مؤثری برای ثبت و اندازه‌گیری عملکرد وجود داشته باشد، و ثانیاً نظام انگیزشی مؤثری وجود داشته باشد که ارتباط روشن و مستقیمی بین عملکرد و پاداش، یا تنبیه برقرار سازد.

کشورهای در حال توسعه غالباً در دنبال کردن استراتژی فوق با مشکل مواجه می‌شوند. در سیستم‌های بودجه‌ای سنتی، تأکید چندانی بر عملکردها نمی‌شود. چرا که بودجه فقط تکلیف ورودی فرایندهای عملیاتی دستگاه‌های دولتی را روشن می‌کند و کنترل دقیقی را بر مخارج و تطابق آن با ردیف بودجه اعمال می‌کند. همه تلاش سازمان‌ها صرف اخذ مجوز مصرف بودجه و استفاده از آن تا پایان سال مالی می‌شود. همچنین توجه چندانی به عملکرد غیرمالی مبذول نمی‌شود و سازمانی که عملکرد ضعیفی دارد مورد سؤال قرار نمی‌گیرد (کما اینکه عملکرد خوب و برجسته نیز مورد تقدیر قرار نمی‌گیرد). همچنین، مدیریت در سازمان‌های صف، عادت نکرده است که سیاست‌های پیشنهادی دولت را مورد تجزیه و تحلیل انتقادی قرار دهد، ضمن آنکه هرگز موظف به دستیابی به یک هدف و نتیجه ملموس با استفاده از بودجه معین نبوده، زیرا این وظیفه عموماً به عهده سازمان‌های ستادی بوده است. لذا، دستگاه‌های دولتی اجرایی (صف) اساساً سیستم‌های اطلاعات متناسب با چنین

۱. تجربه امریکا در عملیاتی کردن بودجه در فصل هفتم این کتاب به تفصیل به بحث گذاشته خواهد شد.

2. feedback

وظیفه‌ای را ایجاد نکرده و قادر به اندازه‌گیری عملکرد و نتیجه فعالیت خود نبوده‌اند. پس می‌باید ابتدا این مکانیسم‌های ارزیابی و مهارت‌های انسانی ملازم با آن به‌وجود آید تا بتوان سازمان‌ها را در قبال عملکرد خود پاسخ‌گو ساخت.

تجربه کشورهای امریکای لاتین حاکی از وجود «توافقنامه رسمی عملکرد بین مقامات مرکزی و سازمان‌های اجرایی برای عملیاتی کردن بودجه» است، براساس این توافقنامه منافعی که نصیب سازمان‌های اجرایی می‌شود عبارتند از:

- سهولت و آزادی عمل بیشتر در به‌کارگیری نیروی انسانی برای پست‌های کلیدی،
- آزادی عمل و اختیارات بیشتر برای مدیران ارشد،
- دسترسی به جریان نقدینگی مطمئن بودجه‌ای،
- برخورداری از پاداش در ازاء عملکرد خوب،
- بهبود فرایندهای مدیریتی.

۳-۵. ارتقاء و به روز آوری سیستم حسابداری

هر چند که سیستم‌های حسابداری دولتی، به لحاظ مفهومی ممکن است کامل و تمام عیار باشند و برای حسابداری مالی کفایت کنند، ولی به‌دلیل آنکه مبتنی بر عملیات نقدی^۱ هستند، باید تغییراتی را در آن‌ها اعمال کرد. در سیستم‌های حسابداری دولتی، تأکید عمده بر مطابقت دادن اقلام تأیید شده مخارج با میزان وجوهی است که پرداخت شده یا می‌شوند (یعنی در آخرین مرحله خرج بودجه). شاید این سیستم برای تأمین تثبیت کلان اقتصادی با مرکزیت وزارت دارایی کافی باشد. ولی برای ایفاء نقش مدیریتی مدیران بودجه در دستگاه‌های اجرایی دولت کافی نیست. یک پیش‌شرط مهم برای حرکت به مرحله بعدی توسعه سیستم بودجه، تبدیل سیستم حسابداری به یک سیستم حسابداری تعهدی^۲ است.

۴. کاربرد گسترده تکنولوژی اطلاعات

با توجه به حجم گسترده عملیات مالی دولت، لازم است مدیران مالی به گزارش‌های مالی و

1. cash.

۲. البته استقرار سیستم حسابداری تعهدی خود دارای الزامات اساسی است، به‌همین دلیل در برخی مواقع برای استقرار بودجه عملیاتی از سیستم قیمت تمام شده استفاده می‌شود.

حسابداری دقیق و قابل فهم در کوتاه‌ترین زمان ممکن دسترسی داشته باشند. بدین منظور، باید از سیستم‌ها و روش‌های طبقه‌بندی داده‌ها و اطلاعات مالی استفاده شود تا مدیران برنامه‌ها بتوانند هزینه هر فعالیت را تعیین کرده و با خروجی 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 توسط سیستم‌های رایانه‌ای مجهز میسر خواهد بود. انجام این کار در اغلب کشورها بخش مهمی از فرایند اصلاح مدیریت مخارج دولتی را تشکیل می‌دهد.^۱

۵. تضمین ثبات مالی دولت

هرچند بحران مالی می‌تواند خود محرک اصلاحات باشد، ولی گاه موجب پرهیز از هرگونه تغییر در وضع موجود و مقاومت در برابر اصلاحات می‌شود. کشورهای OECD هم‌زمان با شروع اصلاحات بودجه‌ای، تلاش گسترده‌ای را برای تقویت بنیه مالی دولت آغاز کردند. فشار برای اصلاحات بودجه‌ای در این کشورها از زمانی شدت گرفت که رشد سریع ابعاد بخش دولتی در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰، تحلیل‌گران و صاحب‌نظران را نسبت به قابل تداوم بودن این روند و مفید بودن آن برای رفاه جامعه دچار تردیدهای فراوان کرد. رشد مخارج دولتی در دو دهه مذکور به حدی بود که همگان نسبت به تداوم پذیری آن ابراز تردید کرده و خواهان کاهش مخارج در برخی از حوزه‌ها برای تأمین شماری از نیازهای تازه شدند. همچنین در سطح کلان نیز این نگرانی به وجود آمده بود که سطح مالیات‌ها بیش از حد بالا رفته و این امر موجب تنگ شدن عرصه بر بخش خصوصی شده بود. پیامد این فشارها، تلاش‌هایی گسترده در جهت تقویت و تحکیم وضع مالی دولت، کاهش کسری

۱. به عنوان مثال، می‌توان به کارگیری پیشرفته‌ترین فناوری‌ها در سیستم مدیریت و کنترل مالی بولیوی (SAFCO) و سیستم اطلاعات مالی متمرکز ونزوئلا (FMIS) در خلال دهه ۱۹۸۰ و اوایل ۱۹۹۰ را نام برد، اگرچه هر دو کشور در این راه ناکام ماندند. ولی کشور اکوادور در اقدامی متفاوت برای مدرنیزه کردن سیستم‌های اطلاعات مالی دولت، کار را با ارتقاء و بهبود تدریجی سیستم‌های موجود و ایجاد یک سیستم نیمه‌مدرن با همکاری مشاوران خارجی و کاربران سیستم آغاز کرد که به مثابه پلی بین وضع موجود و وضعیت ایده‌آل بود و در عمل نیز کارایی مطلوبی داشت.

- Diamond Jack, Performance Budgeting-Is Accrual Accounting Required? IMF Working Paper, December, 2002, p. 21.

بودجه و جلوگیری از رشد بدهی عمومی و البته اجراء اصلاحات زیربنایی در نظام بودجه از سوی دولت‌ها بود.

هرچند، بحران مالی تا حدودی مانع اصلاحات است ولی می‌تواند فرصتی مناسب برای اجراء اصلاحات زیربنایی در بودجه نیز باشد. در شرایط بحرانی، پیشنهاد تغییرات و اصلاحات آسان‌تر مورد پذیرش قرار می‌گیرد و سریع‌تر می‌توان آن‌را به اجراء گذاشت. تجربه اغلب اقتصادهای در حال گذار نشان می‌دهد، زمانی که بحران شدید، و اوضاع خطرناک باشد، مسئولان بودجه فقط به راه‌حل‌های کوتاه‌مدت برای از سرگرداندن بحران می‌اندیشند و حاضر به پذیرش اصلاحات زیربنایی و درازمدت نخواهند بود. بنابراین، شدت بحران نیز عامل تعیین‌کننده‌ای است، زیرا اگر بحران شدید و خطرناک باشد مانع اصلاحات خواهد بود.^۱

به نظر می‌رسد، برخی از شرایط و قابلیت‌ها باید به ترتیبی مهیا شود. اولاً، برای اینکه بتوان از بحران مالی به‌عنوان محرک اصلاحات استفاده کرد، باید نظام بودجه توانایی تطبیق با شرایط جدید را داشته باشد. اگر مکانیسم‌های قابل اعتمادی برای حفظ یکپارچگی نظام بودجه وجود داشته باشند، آنگاه یک بحران واقعی یا ساختگی می‌تواند اثربخش باشد. ثبات در سیستم، آثار منفی یک بحران مالی را به حداقل خواهد رساند. ثانیاً، موفقیت اصلاحات تا حدود زیادی به استراتژی اتخاذ شده برای اجراء اصلاحات بستگی دارد. رویکردی که فاقد اولویت‌بندی و تمرکز کافی باشد، احتمال شکست آن بالاست و به‌راحتی به یک تاکتیک «مدیریت بحران» کوتاه‌مدت تبدیل می‌شود. بر همین سیاق، رویکردی که با اهداف بلندپروازانه و غیرواقعی اتخاذ شود و هزینه اجرایی بالایی نیز داشته باشد به احتمال قوی موفق نخواهد بود. چنان‌که پیشتر عنوان شد، نوسازی نظام‌های بودجه‌ای و مدیریتی در بخش دولتی با هدف لحاظ کردن نتایج عملکرد، مستلزم هزینه‌های قابل توجهی بوده و در بهترین شرایط به تخصیص منابع کمیاب مدیریتی و کارشناسی به مقدار فراوان نیاز دارد. بنابراین، اصلاحات باید به‌گونه‌ای طراحی شود که هزینه‌های اجراء اصلاحات در مدت زمانی مناسب و به اندازه کافی طولانی و به‌تدریج محقق شود، تا دولت بتواند بار مالی اصلاحات را تحمل کند و ثبات مالی دولت به مخاطره نیفتد. از آنجا که نیروی انسانی ماهر برای اجراء اصلاحات کمیاب بوده و تربیت کارشناسان و مدیران زبده نیاز به زمان دارد، لذا باید در پیاده کردن اصلاحات از یک رویکرد تدریجی و گام به گام تبعیت کرد. این روش به دولت

1. Ibid.

امکان می‌دهد تا از اشتباهات پرهزینه پرهیز کند. اگر اصلاحات از سازمان‌هایی آغاز شود که بیشترین آمادگی را برای اجراء آن دارند، می‌توان به موفقیت‌هایی زود هنگام دست یافت که شانس ادامه اصلاحات را افزایش می‌دهد.

۶. تنظیم یک چارچوب قانونی

باید یک چارچوب قانونی بسیط و جامع وجود داشته باشد که در عین حفظ کنترل‌های بودجه‌ای، ریسک اعطاء آزادی عمل و اختیارات گسترده‌تر به مدیران دولتی را کاهش دهد. به موازات این آزادی عمل بیشتر، مدیریت دستگاه‌های دولتی نیز باید متناسب با آن، پاسخ‌گوتر و شفاف‌تر باشد.

تحقق این اهداف مستلزم ساده‌سازی هرچه بیشتر رویه‌های بودجه و حذف مقررات دست و پاگیر مالی است. در اغلب سیستم‌های سنتی کنترل بودجه، لایه‌های کنترلی متعددی در طی سالیان متمادی به‌وجود آمده و روی هم انباشته شده‌اند که نیازی به تداوم آن‌ها نیست. در واقع، اغلب این مقررات و رویه‌های دست و پاگیر، مجموعه‌ای از ابزارهای کنترلی ساده بوده‌اند که بدواً برای جلوگیری از سوء استفاده تعبیه شده‌اند، ولی پس از مدتی در سازمان رسوب کرده و لایه‌های کنترلی متعددی را به‌وجود می‌آورند. همین لایه‌های کنترلی اغلب بهانه خوبی به‌دست مدیران می‌دهد که ضعف عملکرد خود را توجیه کنند. لذا، پیش از هر اقدامی باید سیستم 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. در واقع، این کار موجب می‌شود که حرکت اصلاحی دولت جنبه رسمی 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. از این‌رو، دیوان‌سالاران، اصلاحات را تنها یک «پروژه» گذرا (مثل پروژه‌های قبلی که شاهدش بوده‌اند) تلقی خواهند کرد و یک استراتژی «بگذارید ببینیم چه می‌شود» در قبال آن اتخاذ خواهند کرد نه 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. 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.

کشور زلاندنو در این زمینه با تصویب قانون «مسئولیت بودجه‌ای» در ۱۹۹۴، پیشتاز بوده است. در این قانون، اصول «مدیریت مسئولانه امور مالی»^۱ 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 نه تنها 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 نائل خواهد شد و در صورت انحراف از اهداف، چه مسیری را برای جبران انحراف خود و اصلاح مسیر دنبال خواهد کرد.

«منشور صداقت بودجه»^۲ در کشور استرالیا و «آیین‌نامه ثبات مالی»^۳ انگلستان نیز همین رویکرد را با اندکی تفاوت اتخاذ کرده‌اند. گفتنی است، کشور برزیل هم اخیراً «قانون مسئولیت مالی و بودجه‌ای» خود را تحت عنوان «قانون مسئولیت مالی»^۴ به تصویب رسانده است.

-
1. responsible fiscal management
 2. charter of budget honest
 3. code of fiscal stability
 4. fiscal Responsibility Law

فصل هفتم

تجارب برخی کشورها
(امریکا، سوئد و اردن)

الف. تجربه کشور امریکا در عملیاتی کردن بودجه

مقدمه

به طور کلی، اصلاحات بودجه‌ای در امریکا به دلیل نارضایتی ایالت‌ها از شیوه بودجه‌ریزی سنتی بود. مشکلات این سیستم بودجه‌ریزی در دهه ۱۹۳۰ در سطح دولت فدرال و در زمانی که کم‌کم مسئولیت‌های بیشتری به ایالت‌ها واگذار شد، نمایان شد. و یکی از کاستی‌های بودجه‌ریزی سنتی کارایی پایین آن برای تأمین نیازهای مدیران اجرایی بود.^۱ از طرف دیگر، با گسترش فعالیت دولت، کارایی مدیریتی در سطح ملی به شدت مورد توجه قرار گرفت و هم‌زمان در ایالت‌ها دولت با مالیات بی‌کشش و بدهی‌های دست و پاگیر مواجه شد و این امر توسعه فعالیت دولت را غیرممکن ساخته بود.^۲ مشکلات فوق در ناکارآمدی مدیریتی دولت‌های محلی نیز نمود پیدا کرد، به طوری که ریدلی^۳ و سایمون^۴ در ۱۹۴۹ با شاخص‌بندی فعالیت شهرداری نیویورک به‌عنوان یک گام اساسی، در پی رفع برخی از این مشکلات برآمدند.

در سطح دولت‌های محلی، دفتر مشاوران مالی شهرداری ابتدا در ۱۹۳۹ و بعدها در دهه ۴۰ و ۵۰ میلادی یک مدل طبقه‌بندی حسابداری با تأکید بر طبقه‌بندی فعالیت بر مبنای عملکرد ارائه کردند و این مدل تأثیری جدی بر عملکرد شهرداری داشت.^۵ در همین زمان، ایده تدوین بودجه‌ریزی بر مبنای قیمت واحد کم‌کم شکل گرفت. در ۱۹۴۹ کمیته مدیریت شاخه اجرایی دولت امریکا گزارشی ارائه کرد که در آن بر ارائه اطلاعات بودجه‌ای بر مبنای فعالیت‌ها تأکید شده بود. علت این بود که بودجه بر مبنای

1. Joyce, 1999.
2. Schieck, 1971, p. 29.
3. Ridley
4. Simons
5. Burkhead, 1961.

فعالیت، اطلاعات مفیدتری از بودجه مبتنی بر ردیف - اقلام^۱ در اختیار تصمیم‌گیران قرار می‌داد و بر این مینا می‌شد شاخص‌های عملکرد را هم ارائه کرد.^۲

در خلال دهه ۱۹۵۰ تعدادی از دولت‌های ایالتی و محلی آمریکا، بودجه‌ریزی عملیاتی را سر لوحه کار خود قرار دادند. در اغلب موارد این تجربه ناموفق بود و در نتیجه این روش بودجه‌ریزی در دهه ۱۹۶۰ عملاً کنار گذاشته شد. اما کاربرد شاخص‌های سنجش عملکرد در بودجه همچنان در بسیاری از ایالت‌ها و دولت‌های محلی ادامه یافت. مشکلاتی که بودجه‌ریزی عملیاتی به‌ویژه در سطح ملی با آن مواجه شد گسترده بود. تخمین‌های بودجه‌ای تفاوت معناداری با بودجه ردیف - اقلام نداشت و شاخص عملیاتی خدمات دولتی قابلیت اندازه‌گیری پایینی داشت.

۱. دلایل شکست بودجه‌ریزی عملیاتی در آمریکا در دهه ۶۰

به‌طور کلی، برخی از دلایل ذکر شده برای عدم توفیق بودجه‌ریزی عملیاتی در گذشته، که از سوی CBO^۳ و GAO^۴ ارائه شده به شرح ذیل است:

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

۲. بسیاری از رؤسای سازمان‌های دولتی نسبت به مفید بودن شاخص‌های عملکرد

1. Line-Items
 2. Miller, 2006.
 3. Congressional Budget Office
 4. General Accounting Office

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

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

هر چند، بسیاری از ایالت‌ها، تجربه به‌کارگیری شاخص‌های عملکرد در چندین دهه را دارند، اما این شاخص‌ها هنوز نتوانسته‌اند تأثیری را که سناتور روث^۱ انتظار داشته، بر فرایند بودجه به‌جای بگذارند. هدف این روش بودجه‌ریزی، تعیین آنچه که دولت می‌بایست با استفاده از بودجه بدان دست یابد، و ارائه گزارش عملکرد خود به کنگره به زبان ساده و قابل فهم بوده است. تمرکز بر عملکرد موجب پاسخ‌گویی بیشتر و افزایش مسئولیت‌پذیری دستگاه دیوان‌سالاری خواهد شد. این روش به کنگره کمک خواهد کرد تا به‌جای فشار بر مالیات دهندگان برای پرداخت مالیات بیشتر، از دولت و تلاش‌های آن نتیجه بیشتری کسب کند. «بدون انجام این کار ما محکوم به مبارزه‌ای بی‌پایان و بی‌نتیجه با اتلاف و حیف‌ومیل اموال عمومی، سوء مدیریت و عدم کارایی خواهیم بود».

بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، نقشی اساسی در بهبود کارایی بخش دولتی ایفاء خواهد کرد. در رویکرد نوین به بودجه‌ریزی عملیاتی، تأکید عمده بر اثربخشی خدمات یا «نتیجه» اخذ شده از فعالیت‌های دولت است، زیرا هدف نهایی از برنامه‌های دولت حصول

به این نتایج می‌باشد. هرچند، پی‌گیری و نظارت بر شاخص‌های عملکرد نتیجه‌گرا بسیار مهم است، ولی به‌سختی می‌توان بین آن‌ها و بودجه و نیز مشوق‌های انگیزشی مدیران بخش دولتی ارتباطی برقرار نمود. شاخص‌های سنجش نتیجه، اغلب کیفیت نازلی دارند و به‌راحتی می‌توان آن‌ها را زیر سوال برد، زیرا این شاخص‌ها در بهترین حالت فقط نمایانگر بخشی از مأموریت‌های یک سازمان یا دستگاه دولتی هستند. به‌علاوه، نتایج حاصله از فعالیت سازمان‌های دولتی همواره تحت تأثیر محیط اقتصادی - اجتماعی پیرامون نیز هست. بنابراین، شاخص‌های سنجش نتایج را باید از نقطه نظر تأثیرات محیطی تعدیل نمود تا بتوان از آن‌ها برای قضاوت درباره‌ی عملکرد دستگاه‌های دولتی استفاده کرد.

همان‌گونه که جوینس^۱ اظهار داشته است، اگر قرار بود که بودجه‌ریزی عملیاتی در عمل به موفقیت دست یابد نباید صرفاً به‌صورت یک ضمیمه به بودجه سنتی اضافه می‌شد این کار مستلزم تغییراتی بنیادی در سیستم‌های اطلاعات مدیریت، سیستم‌های حسابداری، و به‌طور کلی در شیوه مدیریت دستگاه‌های دولتی است. وی در این باره در کتاب خود گفته است: «تا زمانی که تصمیم‌گیرندگان در دستگاه‌های دولتی و قوه مقننه به هنگام اتخاذ تصمیم درباره‌ی تخصیص منابع از اطلاعات مربوط به عملکرد استفاده مؤثری به‌عمل نیاورند نمی‌توان در فرایند بودجه‌انتظار تغییری اساسی را داشت. در اختیار داشتن این اطلاعات (چنانچه بتوان معیارها و شاخص‌های سنجش مناسبی برای اندازه‌گیری نتیجه کار سازمان‌ها طراحی کرد) برای تغییر در سیاست‌ها و فرایند بودجه لازم، اما کافی نیست. در واقع، این تحول فقط در صورتی به‌وقوع خواهد پیوست که «فرهنگ» سنجش عملکرد بر فرایند سیاست‌گذاری حاکم گردد. بنابراین، در کوتاه مدت باید تلاش‌ها را بر تدوین و طراحی شاخص‌های سنجش عملکرد مناسب برای سازمان‌های دولتی متمرکز کرد، و بی‌جهت بر کاربرد آن‌ها به‌عنوان ابزار تخصیص منابع اصرار نورزید».

مطالعات شیک نیز در خصوص عملیاتی کردن بودجه دولت ملی در اواخر دهه ۶۰ میلادی بیانگر یک پروسه طولانی بود. براساس این مطالعات، اطلاعات عملکردی مربوط به فعالیت‌های دولت به‌راحتی قابل ارائه بود، اما در مرتب ساختن حجم کار با هزینه و عملکرد مشکل وجود داشت و عامل «هزینه»، کارکرد بسیار کمی پیدا می‌کرد. «شیک»، نتیجه گرفت که عملیاتی کردن بودجه صرفاً یک اصلاح صوری است.

۲. زمینه‌های بازگشت مجدد به بودجه‌ریزی عملیاتی

در اوایل دهه نود، در امریکا تلاش جدیدی برای اصلاحات بودجه‌ای آغاز شد، و مجدداً بودجه‌ریزی عملیاتی به‌شدت مورد توجه قرار گرفت. نظریه جدید بودجه‌ریزی عملیاتی توسط میکسل مورد استفاده قرار گرفت که توسط کاتران^۱ (۱۹۹۳) و وانی و لینچ^۲ (۱۹۹۶) بودجه‌ریزی کارآفرین^۳ نام نهاده شد. طبیعتاً این مفهوم ناشی از نوع نگاه مجدد به محدودیت‌های منابع مالی موجود در بطن دولت‌ها بود. عوامل متعددی در توجه مجدد به بودجه‌ریزی عملیاتی مؤثر واقع شد.

اولین عامل، انتشار کتاب *احیاء دولت: چگونه طبع کارآفرینانه بخش عمومی را متحول می‌کند*^۴ توسط دیوید اسبورن و تد گالبر^۵ بود. عامل دوم، بدگمانی بیش از حد امریکائیان به عملکرد دولت‌های وقت خود بود.^۶ در نتیجه، تصمیم‌گیران به‌عنوان علاج کار، بودجه‌ریزی نتیجه‌گرا یا همان بودجه عملیاتی را هدف قرار دادند.

تصور بر این بود که جهت ارتقاء ارزیابی نتایج بودجه‌ریزی سنتی را (که بیش از حد به ورودی‌ها تأکید داشت) به سمت بودجه‌ریزی مبتنی بر نتایج سوق دهند.

شهر سانی ول در کالیفرنیا جزء اولین ایالت‌هایی بودند که بودجه‌ریزی مبتنی بر نتایج را دنبال می‌کردند تا داده‌ها. این امر در سطح دولت ملی نیز دنبال شد و گزارش‌های جمع در خصوص شاخص‌های نظام‌مند عملکرد برای حدود ۲۳ وزارتخانه بزرگ دولت فدرال ارائه شد. محور این تلاش‌ها بیشتر بر تقویت عملکرد و جنبه‌های اقتصادی بخش عمومی بود.

۳. محورهای قانون عملکرد دولت و نتایج فعالیت‌های دولت

در ادامه اصلاحات بودجه‌ای، قانون «عملکرد دولت و نتایج فعالیت‌های دولت»^۷ در ۱۹۹۳ از تصویب کنگره امریکا گذشت. این قانون مشخصاً بر روی نتایج بودجه‌ریزی عملیاتی دست

1. Cothran
2. Hwuiny and Lynch
3. Entrepreneurial budgeting
4. Reinventing Government: How the Entrepreneurial spirit Is Transforming the public Sector. WWW.amazon.com
5. David Osborn, Ted Galber

۶. کانتر، ۱۹۸۹.

7. Government Performance and Results Act (GPRA), 1993.

گذاشته بود. براساس این قانون دستگاه‌های اجرایی مهم دولت فدرال طرح‌های عملکرد سالانه را به رئیس‌جمهور و کنگره ارائه می‌دهند تا عملکرد واقعی آن‌ها قابل مقایسه باشد. الزامات GPRA تهیه برنامه‌های استراتژیک توسط وزارتخانه‌های دولت فدرال، ارائه گزارش سالانه در مورد برنامه عملیاتی سال مالی ۱۹۹۹ و ارائه گزارش تطبیقی عملکرد و برنامه‌های سالانه سال ۲۰۰۰ به رئیس‌جمهور و کنگره بود. البته ارائه چنین تصویری از وضعیت مالی نیاز به همکاری متقابل تمامی وزارتخانه‌ها داشت.

عملیاتی کردن بودجه در امریکا در قالب یک برنامه جامع مدنظر قرار گرفته است و «قانون عملکرد و نتایج فعالیت‌های دولت» دلیل ارائه این قانون بدین شرح آمده است:

۱. وجود ائتلاف منابع و عدم کارایی در برنامه‌های فدرال، اطمینان مردم امریکا به دولت را زایل ساخته و توانایی دولت فدرال را در تأمین نیازهای اساسی مردم کاهش می‌دهد؛
۲. مدیران فدرال در تلاش برای بهبود کارایی و اثربخشی برنامه‌ها شدیداً ناتوان هستند، زیرا اهداف برنامه‌ها به قدر کافی تبیین و تشریح نشده و اطلاعات موجود درباره عملکرد برنامه ناکافی است؛

۳. عدم توجه کافی به عملکرد برنامه‌ها و نتایج حاصله موجب ضعف و عدم تکامل فرایندهای سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری درباره مخارج و نظارت بر برنامه‌ها توسط کنگره شده است.

همچنین هدف این قانون مزبور بدین شرح بیان شده:

۱. بهبود و افزایش اطمینان مردم امریکا به قابلیت‌ها و شایستگی‌های دولت فدرال، از طریق مسئول دانستن و پاسخ‌گو نمودن سازمان‌های فدرال در قبال تحقق اهداف برنامه.
۲. آغاز اصلاحات در عملکرد برنامه‌ها با اجراء چند پروژه آزمایشی در مورد اصلاح نحوه هدف‌گذاری برنامه‌ها، سنجش عملکرد برنامه در مقایسه با اهداف تعیین شده، و ارائه گزارش پیشرفت برنامه‌ها به مردم.
۳. افزایش اثربخشی برنامه‌ها و پاسخ‌گویی در برابر مردم از طریق ترویج و اشاعه تمرکز دوباره بر نتایج، کیفیت خدمات، و رضایت مشتری؛
۴. کمک به مدیران فدرال در بهبود ارائه خدمات، از طریق ملزم ساختن آن‌ها به برنامه‌ریزی برای دستیابی به اهداف برنامه و در اختیار گذاردن اطلاعات کافی در مورد نتایج مورد انتظار برنامه و کیفیت [مورد انتظار] خدمات، برای این مدیران.
۵. بهبود فرایند تصمیم‌گیری در کنگره از طریق ارائه اطلاعات عینی‌تر در مورد

دستیابی به اهداف قانونی، اثربخشی و کارایی نسبی برنامه‌ها و مخارج دولت فدرال؛ و
۶. بهبود مدیریت داخلی دولت فدرال.

این قانون، عملیاتی کردن بودجه را به صورت نظام‌مند در چارچوب برنامه‌ریزی راهبردی، چارچوب گزارش‌ها و برنامه‌های عملکرد سالانه، پاسخ‌گویی و اختیار عمل مدیران، انتخاب سازمان‌های آزمایشی، نظارت کنگره و آموزش دنبال کرده است.

۳-۱. اقدامات مربوط به بازبینی برنامه‌های راهبردی

الف. براساس این قانون رؤسای هر یک از سازمان‌های فدرال موظف بودند تا تاریخ ۳۰ سپتامبر ۱۹۹۷، یک برنامه راهبردی برای فعالیت‌های خود در ارتباط با برنامه‌های فدرال تهیه و به مدیر دفتر مدیریت و بودجه^۱ و کنگره ارائه دهند. این برنامه راهبردی باید شامل موارد ذیل باشد:

۱. یک بیانیه مأموریت^۲ جامع، در برگیرنده کلیه وظایف و عملیات عمده سازمان مربوطه؛
۲. اهداف و مقاصد کلی، شامل اهداف و مقاصد مرتبط با نتایج فعالیت‌ها، برای وظایف و عملیات عمده سازمان‌ها؛

۳. شرحی از نحوه تحقق اهداف و مقاصد، از جمله بیان مشروح فرایندهای عملیاتی، مهارت‌ها و فناوری مورد نیاز، و منابع انسانی، سرمایه، اطلاعات و سایر منابع لازم برای تأمین آن اهداف و مقاصد؛

۴. شرحی پیرامون اینکه چگونه اهداف عملکردی موردنظر با اهداف و مقاصد کلی برنامه راهبردی ارتباط پیدا می‌کنند؛

۵. شناسایی آن دسته از عوامل برون سازمانی که از حیطة کنترل سازمان خارج بوده و می‌توانند تأثیر قابل ملاحظه‌ای بر تحقق اهداف و مقاصد کلی برنامه داشته باشند؛ و

۶. شرحی از ارزیابی‌های برنامه که از آن در تعیین یا بازنگری و تجدیدنظر در اهداف و مقاصد کلی استفاده می‌شود، همراه با جدول زمانی ارزیابی‌های آتی برنامه.

ب. برنامه راهبردی باید دوره زمانی حداقل پنج ساله‌ای را در بر بگیرد که شروع آن از همان سال مالی که برنامه در آن ارائه شده است، خواهد بود، و می‌بایست حداقل هر سه سال

1. Office of Management and Budget (OMB).
2. mission statement

یک‌بار مورد تجدیدنظر قرار گرفته و به‌روز شود.

ج. برنامه عملکرد خواسته شده باید هماهنگ با برنامه راهبردی سازمانی که آن را تهیه می‌کند باشد. برای یک سال مالی که جزو دوره زمانی برنامه راهبردی جاری نیست، ارائه برنامه عملکرد ضروری نیست.

د. هر سازمانی هنگام تهیه برنامه راهبردی خود باید با کنگره رایزنی نماید و نقطه نظرات دیدگاه‌ها و پیشنهادات نهادها و سازمان‌هایی را که به‌طور بالقوه اجراء این برنامه بر آن‌ها تأثیر می‌گذارد یا به‌طریقی در این برنامه ذی‌نفع هستند، جویا شده و مدنظر قرار دهد.

ه. وظایف و فعالیت‌های این بخش را باید جزو وظایف ذاتی دولت به‌حساب آورد. تهیه پیش‌نویس برنامه‌های راهبردی به حکم این قانون باید فقط توسط پرسنل دولت فدرال انجام بگیرد.

دایره شمول این قانون سازمان‌های اجرایی دولت فدرال است به استثناء سازمان دفتر حسابداری کل^۲، کمیسیون کانال پاناما، خدمات پست ایالات متحده، و کمیسیون نرخ‌های پستی^۳.

۲-۳. اقدامات قانونی در خصوص شاخص‌های عملکرد

برنامه‌های عملکرد

الف. رئیس دفتر مدیریت و بودجه، می‌بایست تک‌تک سازمان‌های فدرال را موظف به تهیه یک برنامه عملکرد سالانه نماید که در برگیرنده کلیه فعالیت‌های مربوط به برنامه‌های مندرج در بودجه همان سازمان باشد. چنین برنامه‌ای باید:

۱. اهداف عملکردی را تعیین نماید تا سطح عملکرد مطلوب و مورد انتظار از هر یک از فعالیت‌های برنامه مشخص باشد؛
۲. اهداف را به شیوه‌ای عینی، کمی‌پذیر، و قابل سنجش بیان کند، جزء در مواردی که بیان هدف به‌روشی دیگر طبق مندرجات بند (ب) مجاز شمرده باشد؛
۳. فرایندهای اجرایی و عملیاتی، مهارت‌ها و فناوری مورد نیاز، منابع انسانی، سرمایه اطلاعات و سایر منابع لازم برای تأمین اهداف عملکردی را مختصراً شرح دهد؛

1. Central Intelligence Agency (CIA)
2. General Accounting Office (GAO)
3. Post Regulatory Commission (PRC)

۴. شاخص‌های سنجش عملکرد را که از آن‌ها در اندازه‌گیری و ارزیابی خروجی‌های مرتبط و نتایج هر یک از فعالیت‌های برنامه استفاده خواهد شد، مشخص نماید؛
۵. مبنایی را برای مقایسه نتایج عملی حاصله از برنامه با اهداف عملکردی [از پیش] تعیین شده مقرر نماید؛ و

۶. روشی را برای تأیید و صحه‌گذاری بر مقادیر اندازه‌گیری شده تعیین نماید.
ب. چنانچه هر یک از سازمان‌های [فدرال]، به‌دنبال مشورت با رئیس دفتر مدیریت و بودجه به این نتیجه برسد که نمی‌تواند اهداف عملکردی یک فعالیت بخصوص از برنامه را به شیوه‌ای عینی، کمی‌پذیر و قابل اندازه‌گیری بیان کند، رئیس دفتر مدیریت و بودجه باید روش دیگری را برای بیان اهداف عملکردی آن فعالیت تجویز نماید. این روش باید:
- در برگیرنده توصیف اهداف در قالب برنامه‌ای با حداقل میزان موفقیت، و برنامه‌ای کاملاً موفق باشد؛

- از دقت کافی و معیارهای اعلام شده برخوردار باشد، به‌گونه‌ای که امکان تعیین دقیق میزان تطابق یا عدم تطابق عملکرد فعالیت‌های برنامه با ملاک‌های شرح داده شده را به‌دست بدهد؛ یا

- شرح دهد که چرا اهداف عملکردی یک فعالیت برنامه را نمی‌توان به هیچ‌یک از طرق فوق بیان کرد یا بیان آن امکان‌پذیر نیست.

ج. به‌منظور مطابقت با این بخش، هر یک از سازمان‌های فدرال می‌توانند فعالیت‌های برنامه‌های خود را از یکدیگر منفک کنند یا درهم تلفیق نمایند، مشروط بر اینکه این کار منجر به حذف یا تقلیل اهمیت یک فعالیت یا فعالیت‌هایی که بخش اعظم وظایف عمده آن سازمان را تشکیل می‌دهد نشود.

د. وظایف و فعالیت‌های ذکر شده در این بخش را باید صرفاً جزو فعالیت‌ها و وظایف دولت قلمداد کرد. تهیه پیش‌نویس برنامه‌های عملکرد که در این بخش شرح داده شد باید فقط توسط پرسنل دولت فدرال انجام شود.

گزارش‌های عملکرد برنامه‌ها

الف. حداکثر تا تاریخ ۳۱ مارس ۲۰۰۰، و همچنین ۳۱ مارس سال‌های بعد، رئیس هر سازمان فدرال موظف است گزارش عملکرد برنامه، طی سال مالی گذشته، را تهیه و به دفتر رئیس‌جمهور و همچنین کنگره ارائه دهد.

ب. گزارش عملکرد برنامه باید شاخص‌های سنجش عملکردی که در برنامه عملکرد سازمان معرفی شده‌اند را ارائه نموده و عملکرد واقعی برنامه را با اهداف عملکردی که در برنامه همان سال مالی تعیین شده بود مقایسه نماید.

ج. اگر اهداف عملکردی به‌گونه‌ای متفاوت بیان شده باشند، نتایج عملکرد برنامه باید بر مبنای همان مشخصات تشریح شود، و مشخص گردد که آیا عملکرد برنامه به حداقل میزان موفقیت مورد انتظار دست یافته است یا نه.

د. گزارش عملکرد برای سال مالی ۲۰۰۰ باید شامل نتایج تحقق یافته در سال مالی گذشته خود باشد. همچنین، گزارش سال ۲۰۰۱ باید در برگیرنده نتایج تحقق یافته در دو سال ماقبل خود، و گزارش سال ۲۰۰۲ باید شامل نتایج عملکرد سه سال ماقبل خود باشد.

ه. هر گزارش باید:

۱. میزان موفقیت در دستیابی به اهداف عملکردی هر سال را مورد تقد و بررسی قرار دهد؛

۲. عملکرد سال مالی جاری را در مقایسه با اهداف عملکردی تحقق یافته در سال مالی

گذشته مورد ارزیابی قرار دهد؛

۳. هر جا که برنامه به اهداف عملکردی خود دست نیافته است (از جمله مواقعی که

عملکرد یکی از فعالیت‌های برنامه نتوانسته است ملاک یک برنامه موفق یا سطح موفقیت

مورد انتظار برنامه بر مبنای یک ملاک سنجش بدیل را برآورده سازد) چگونگی و دلایل آن

را شرح دهد و مشخص نماید که:

- چرا هدف مورد نظر تحقق نیافته است:

- برنامه‌ها و جدول زمانی دستیابی به اهداف عملکردی کدام است؛

- اگر اهداف عملکردی دست نیافتنی یا ناشدنی هستند، علت آن چیست و چه اقدامی

پیشنهاد می‌شود؛

- شرح دهد که با صرف نظر کردن از اهداف عملکردی [دست نیافتنی] چه هدف

دیگری جایگزین آن شده و میزان موفقیت در دستیابی به آن به چه میزان بوده است؛

- خلاصه یافته‌ها و ارزیابی‌های به‌عمل آمده از برنامه در طول سال مالی مورد نظر را

در گزارش ارائه دهد.

و. رئیس هر سازمان فدرال می‌تواند تمامی اطلاعات مربوط به عملکرد برنامه، که در این

بخش خواسته شده است را در گزارش مالی سالانه خود بگنجانند، البته به شرطی که این

گزارش قبل از ۳۱ مارس سال مالی مربوطه به کنگره تقدیم شود.

ز. وظایف و فعالیت‌های این بخش صرفاً وظایف دولتی هستند و پیش‌نویس گزارش‌های عملکرد برنامه‌ها باید فقط توسط پرسنل دولت فدرال تهیه شوند.

معافیت‌ها

رئیس دفتر مدیریت و بودجه می‌تواند کلیه سازمان‌های فدرال را که میزان مخارج سالانه آن‌ها کمتر از ۲۰ میلیون دلار است، از الزامات این قانون معاف کند.

۳-۳. اقدامات لازم در خصوص تفویض اختیار به مدیران و ارتقاء پاسخ‌گویی آن‌ها

الف. از ابتداء سال مالی ۱۹۹۹، برنامه‌های عملکرد سازمان‌های فدرال مشمول این قانون، می‌تواند شامل پیشنهادهای درمورد تخفیف برخی کنترل‌ها و الزامات آئین‌نامه‌ای، نظیر سقف جذب نیروی انسانی، محدودیت حقوق و مزایای کارکنان، و ممنوعیت‌ها یا محدودیت‌های مربوط به انتقال وجوه مابین فعالیت‌های بودجه سالانه که طبق موازین بخش ۱۱۰۵ این قانون توسط سازمان‌ها تهیه و ارائه می‌شود، باشد و در ازاء تخفیف کنترل‌ها و محدودیت‌های فوق، مدیران سازمان‌های ذی‌ربط باید در قبال دستیابی به اهداف عملکردی متعهد شده و خود را پاسخ‌گو بدانند.

رئیس دفتر مدیریت و بودجه، جهت بررسی برنامه عملکرد ارائه شده از سوی سازمان‌های فدرال، می‌تواند پیشنهاد لغو کنترل‌ها و محدودیت‌های آئین‌نامه‌ای را به شرط پاسخ‌گویی مدیران، بپذیرد یا رد کند. لغو کنترل‌ها و محدودیت‌ها در هر مورد از ابتداء همان سال مالی که برنامه عملکرد برای آن ارائه شده است مؤثر می‌باشد.

ب. پیشنهاد لغو کنترل‌ها و الزامات آئین‌نامه‌ای که در زیر بخش بند (الف) مطرح شد، باید همراه با شرحی از آثار مورد انتظار بر عملکرد برنامه باشد که در نتیجه انعطاف و آزادی عمل بیشتر سازمان و مدیریت آن و برخورداری از حق تصمیم‌گیری و صلاحدید مدیریتی و اختیارات بیشتر حاصل خواهد شد. این نتایج مورد انتظار باید به زبان اعداد و ارقام بیان شده و اثرات مثبت لغو کنترل‌ها و الزامات آئین‌نامه‌ای بر عملکرد برنامه را نشان دهد. بهبود عملکرد باید با سطح عملکرد فعلی، و سطح عملکرد پیش‌بینی شده برنامه در صورت عدم لغو کنترل‌ها و محدودیت‌های آئین‌نامه‌ای، مقایسه شود.

ج. هر پیشنهادی مبنی بر لغو محدودیت پرداخت حقوق و مزایا به کارکنان یک سازمان

فدرال باید همراه با شرحی دقیق از میزان تغییر در حقوق و مزایا نظیر پاداش‌های نقدی و غیر نقدی، که در نتیجه تأمین اهداف یا عملکردی فراتر از حد انتظار یا (عدم پرداخت به‌واسطه) عدم دسترسی به سطح عملکرد مورد انتظار به کارکنان تعلق خواهد گرفت، باشد. د. لغو کنترل‌ها و محدودیت‌های آئین‌نامه‌ای که توسط یک سازمان ثالث (به‌جز سازمان پیشنهاد دهنده و دفتر مدیریت و بودجه) وضع شده‌اند نمی‌تواند به‌عنوان پیشنهاد در برنامه عملکرد گنجانیده شود، مگر آنکه سازمان مزبور پیشنهاد لغو آن کنترل‌ها و محدودیت‌های آئین‌نامه‌ای را تأیید کند و این تأییدیه در برنامه عملکرد سازمان پیشنهاد دهنده درج شود. ه. لغو، یا تخفیف کنترل‌ها و محدودیت‌های آئین‌نامه‌ای با تأیید رئیس دفتر مدیریت و بودجه برای مدت یک یا دو سال مالی قابل اجرا خواهد بود و می‌توان یک سال دیگر نیز آن را تمدید کرد. پس از سه سال پیاپی، سازمان پیشنهاد دهنده می‌تواند درخواست لغو دائمی (جز در مورد محدودیت حقوق و مزایای کارکنان) آن کنترل‌ها و محدودیت‌های آئین‌نامه‌ای را همراه با برنامه عملکرد خود ارائه دهد.

۳-۴. انتخاب سازمان‌های آزمایشی^۱

الف. رئیس دفتر مدیریت و بودجه موظف است پس از مشورت با رؤسای هر سازمان، حداقل ۱۰ سازمان فدرال را برای اجرا پروژه پایلوت سنجش عملکرد برای سال‌های مالی ۱۹۹۴، ۱۹۹۵ و ۱۹۹۶ انتخاب و تعیین نماید. سازمان‌های انتخاب شده باید نماینده طیف کاملی از وظایف و قابلیت‌های دولت فدرال در سنجش عملکرد برنامه‌ها و ارائه گزارش آن باشند. ب. اجراء پروژه‌های پایلوت در سازمان‌های منتخب باید با تهیه برنامه‌های عملکرد، طبق بخش ۱۱۱۵، و گزارش عملکرد برنامه‌ها برای یک یا چند فعالیت و وظیفه عمده هر سازمان همراه باشد. در تهیه برنامه‌های عملکرد سازمان‌ها برای یک یا چند سال از دوره اجراء پروژه پایلوت باید از یک برنامه راهبردی استفاده شود. ج. حداکثر تا یکم ماه مه ۱۹۹۷، رئیس دفتر مدیریت و بودجه باید گزارشی را به رئیس‌جمهور و کنگره ارائه نماید که در آن:

- ارزیابی جامعی از منافع و هزینه‌ها، و سودمندی گزارش‌ها و برنامه‌های عملکرد تهیه شده توسط سازمان‌های دخیل در پروژه پایلوت به‌عمل آمده و نشان‌دهنده این فعالیت‌ها تا

چه اندازه توانسته است مقاصد مورد نظر در «قانون نتایج و عملکرد دولت مصوب سال ۱۹۹۳» را تأمین کند؛
- دشواری‌ها و معضلات عمده در اجراء پروژه پایلوت به هنگام تهیه برنامه‌ها و گزارش‌های عملکرد بیان شده باشد؛
- هرگونه تغییرات پیشنهادی در الزامات «قانون نتایج و عملکرد دولت مصوب سال ۱۹۹۳» مطرح نماید.

۱-۳-۴. پروژه‌های آزمایشی برای پاسخ‌گویی و آزادی عمل مدیران

الف. رئیس دفتر مدیریت و بودجه موظف است حداقل ۵ سازمان فدرال را برای اجراء پروژه پایلوت در خصوص پاسخ‌گویی و آزادی عمل مدیران در سال‌های مالی ۱۹۹۵ و ۱۹۹۶ انتخاب نماید. این سازمان‌ها باید از میان سازمان‌هایی انتخاب شوند که در بخش قبلی برای پروژه پایلوت برنامه عملکرد انتخاب شده بودند، و باید مجموعه‌ای از طیف وظایف و قابلیت‌های دولت در سنجش عملکرد و گزارش‌دهی عملکرد برنامه‌ها باشند.
ب. پروژه‌های پایلوت در سازمان‌های منتخب باید شامل موارد پیشنهادی لغو، یا تخفیف کنترل‌ها و محدودیت‌های آئین‌نامه‌ای مطابق با بخش ۳-۹۷۰ برای یک یا چند فعالیت و وظیفه عمده هر سازمان باشد.
ج. رئیس دفتر مدیریت و بودجه موظف است در گزارش خود به رئیس‌جمهور و کنگره موارد ذیل را نیز بگنجانند:
۱. ارزیابی از منافع، هزینه‌ها، و سودمندی اعطاء آزادی عمل و اختیارات بیشتر به مدیران فدرال در ازاء الزام به پاسخ‌گویی این مدیران در قبال عملکرد برنامه‌هایشان؛
۲. شناسایی دشواری‌ها و موانع عمده اجراء پروژه پایلوت در سازمان‌های منتخب.

۲-۳-۴. پروژه‌های آزمایشی برای بودجه‌ریزی عملیاتی

الف. رئیس دفتر مدیریت و بودجه پس از مشورت با رؤسای سازمان‌های فدرال باید حداقل پنج سازمان را برای اجراء پروژه پایلوت بودجه‌ریزی عملیاتی در سال‌های مالی ۱۹۹۸، ۱۹۹۹ انتخاب نماید. حداقل سه سازمان از این پنج سازمان باید از میان آن سازمان‌هایی که برای پروژه‌های پایلوت بند فوق انتخاب شده بودند، انتخاب شده و کلاً می‌بایست بیانگر وظایف دولت در بخش موردنظر باشند.

ب. پروژه‌های پایلوت در سازمان‌های منتخب باید منجر به تهیه بودجه عملیاتی در این سازمان‌ها شود. این بودجه‌ها باید سطوح مختلف عملکرد، از جمله عملکرد مرتبط با نتایج برنامه را برای یک یا چند وظیفه و فعالیت عمده آن سازمان مشخص کنند.

ج. رئیس دفتر مدیریت و بودجه موظف است برای سال مالی ۱۹۹۹، همراه با بودجه ارائه شده تحت موازین این قانون، بودجه‌های عملیاتی سازمان‌های منتخب را نیز برای همین سال مالی آماده و ارائه نماید.

د. رئیس دفتر مدیریت و بودجه موظف است حداکثر تا ۳۱ مارس ۲۰۰۱، گزارشی را به رئیس‌جمهور و کنگره در خصوص پروژه پایلوت بودجه‌ریزی عملیاتی ارائه نماید که:

۱. شامل یک ارزیابی از امکان‌پذیری و توصیه‌پذیر بودن تهیه بودجه عملیاتی و ارائه آن همراه با بودجه سالانه باشد؛

۲. دشواری‌ها و موانع اجرایی پروژه پایلوت در سازمان‌های منتخب در تهیه بودجه‌های عملیاتی را شرح داده باشد؛

۳. در خصوص لزوم ارائه لایحه‌ای برای ملزم ساختن سازمان‌ها به ارائه بودجه عملکردی پیشنهاد دهد و کلیات قانون پیشنهادی را نیز بیان کند؛

۴. کلیه تغییرات پیشنهادی در سایر الزامات «قانون عملکرد و نتایج فعالیت دولت مصوب ۱۹۹۳» بخش را مطرح نماید.

ه. کنگره پس از دریافت گزارش می‌تواند سازمان‌های فدرال را موظف به ارائه بودجه عملیاتی به همراه بودجه سالانه خود نماید.

۳-۵. آموزش

دفتر مدیریت پرسنل^۱ باید با مشورت رئیس دفتر مدیریت و بودجه و خزانه‌دار کل یک برنامه جامع آموزشی برای مدیران فدرال در زمینه برنامه‌ریزی راهبردی و سنجش عملکرد تدوین کند و تا آن زمان تمهیداتی را برای آشنایی مدیران با کاربردهای برنامه‌ریزی راهبردی و سنجش عملکرد برنامه‌ها به‌کار بگیرد.

۳-۶. نظارت و کنگره

1. (OPM)

الف. به‌طور کلی، هیچ جزئی از این قانون نباید به‌گونه‌ای تفسیر شود که توانایی کنگره در تعیین، اصلاح، به تعلیق درآوردن یا کنار گذاشتن یک هدف عملکردی را محدود کند. چنین اقدامی به معنای جایگزینی هدفی دیگر به‌جای هدف تعیین شده در برنامه‌ای است که طبق الزامات این قانون، تهیه و ارائه می‌شود.

ب. گزارش دفتر حسابداری کل: خزانه‌دار کل ایالات متحد باید حداکثر تا یکم ژوئن ۱۹۹۷ گزارش اجرایی این قانون را به همراه گزارش تبعیت سازمان‌های فدرال (به‌جز آن سازمان‌هایی که در پروژه پایلوت مشارکت داشته‌اند) از این قانون، به کنگره ارائه دهد.

۴. اقدامات مدیریتی و اجرایی

در ماه مارس ۱۹۹۶، آل گور^۱ معاون رئیس‌جمهوری وقت امریکا، گسترش دامنه بودجه‌ریزی عملیاتی به حوزه سیستم‌های نظارتی و پرسنلی در بخش دولتی را اعلام کرد. این برنامه که نام آن «سازمان‌های مبتنی بر عملکرد» بود، نسخه اصلاح شده برنامه مشابهی بود که در انگلستان تحت عنوان «گام‌های بعدی»^۲ به اجرا درآمده بود. اجزاء این برنامه به شرح ذیل بود:

۴-۱. **قراردادهای عملکردی:** مدیران سازمان‌های مبتنی بر عملکرد، قراردادی را در خصوص عملکرد با بخش‌های مافوق خود منعقد می‌سازند که می‌بایست به تصویب دفتر مدیریت و بودجه نیز برسد. این قراردادها در واقع تعهد نامه‌ای مبنی بر دستیابی به سطح عملکرد از پیش تعیین شده‌ای در طی سال آینده هستند. این اهداف عملکردی عموماً شامل فعالیت‌ها (حجم کار)، بهره‌وری و اثربخشی خدمات می‌باشد. بدیهی است، یکی از نگرانی‌های عمده مدیران این است که در قبال اثربخشی و نتایج فعالیت سازمان خود که به‌طور کامل تحت کنترل آنان نیست مجبور به پاسخ‌گویی باشند.

۴-۲. **انتخاب مدیر:** در این سیستم، انتخاب مدیران دولتی در یک فرایند 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 گرو توانایی او در دستیابی به اهداف عملکردی خواهد بود. در نتیجه مدیری که بتواند اهداف عملکردی را

1. Al Gore
2. Next Steps

محقق سازد، غیر قابل عزل خواهد بود.

۳-۴. **آزادی عمل مدیریتی:** در این سیستم به مدیران آزادی عمل بیشتری در انتخاب پرسنل، تأمین و تدارک نیازهای سازمان و در تصمیمات بودجه‌ای اعطاء می‌شود. در واقع هدف این است که کنترل‌های بی‌مورد نظام سنتی بودجه حذف شده و به مدیران اجازه داده شود تا طبق صلاحدید خود «مدیریت» کنند. مادام‌که مدیران قادر به تأمین اهداف بلندمدت در امور مدیریتی آزادی عمل خواهند داشت.

۴-۴. **حقوق و پاداش مدیران:** حقوق و پاداش مدیران نیز باید مرتبط با عملکرد آنان باشد. در این راستا دفتر ثبت اختراعات و علائم تجاری امریکا از دولت اجازه خواست تا ۱۰۰ درصد پاداش سالانه مدیران خود را بر مبنای عملکرد تعیین کند. به‌طور طبیعی، انتظار می‌رود که مدیران بخش دولتی در قبال این روش از خود مقاومت نشان دهند، زیرا به‌سختی می‌توان پاداش‌های سالانه قابل توجه این مدیران را تحت نظارت دائم نمایندگان مردم قرار داد، مگر آنکه عملکرد مدیران واقعاً بهبود پیدا کند و ایشان بتوانند همواره اهداف عملکردی را تحقق ببخشند.

پیتر اسمیت در ۱۹۹۵ برخی پیامدهای ناخواسته استفاده از اطلاعات عملکردی را به‌شرح زیر ارائه کرد:

الف. تأکید بیش از حد بر آن دسته از هدف‌های سازمان که قابل محاسبه و کمی شدن هستند، و غفلت از اهدافی که کمی کردن آن‌ها دشوار است، مانند حوزه آموزش.

ب. تأکید بیش از حد بر دستیابی به اهداف عملکردی کوتاه مدت، به بهای بی‌توجهی به اهداف بلندمدت و سرمایه‌گذاری در سازمان.

ج. گرفتار شدن در تله شاخص‌های عملکردی. اگر شاخص‌های عملکرد نشان‌دهنده تمامی ابعاد اهداف مورد نظر سازمان نباشد، ممکن است مدیران تشویق به پیروی از استراتژی‌هایی شوند که صرفاً شاخص‌های مزبور را تحت تأثیر قرار می‌دهد، نه دسترسی به اهداف و مقاصد را؛ مثلاً، اگر عملکرد بازرسان گمرک توسط شاخص تعداد محموله‌های بازرسی شده در ماه سنجیده شود، آن‌ها ممکن است کیفیت بازرسی‌های خود را فدای کمیّت آن کنند.

د. دستکاری داده‌ها توسط مدیران هر مدیری انگیزه آن را دارد که آمار و اطلاعات تحت کنترل خود را به‌گونه‌ای دستکاری نماید که عملکرد سازمان تحت امر خود را بهتر از آنچه واقعاً هست نشان دهد.

ه. مدیران همواره انگیزه آن را دارند که در صورت امکان اهداف سهل‌الوصولی را برای سازمان خود تعریف کنند، تا رسیدن به آن اهداف برای ایشان با کمترین تلاش مقدر باشد. به علاوه، مدیران معمولاً انگیزه‌ای برای دستیابی به سطح عملکردی بالاتر از اهداف تعیین شده ندارند، زیرا این سطح عملکرد موجب ترقی سطح توقع مافوق شده و مبنای هدف‌گذاری برای سال بعد خواهد شد. مدیران چنان درگیر جزئیات فرایند می‌شوند که انعطاف‌پذیری آنان به‌جای افزایش کاهش می‌یابد.

۵. نمود بودجه عملیاتی بودجه ۲۰۰۲ و ۲۰۰۳ و اقدامات مرتبط

پس از انتخاب بوش در امریکا بهبود عمومی نظام مدیریتی در دستگاه‌های اجرایی فدرال با جدیت بیشتری دنبال شد. این امر با صراحت در دستور کار برنامه‌های مدیریتی رئیس‌جمهور امریکا مورد تأکید قرار گرفته است.

پیش‌نویس بودجه سال مالی ۲۰۰۲ که در آوریل ۲۰۰۱ منتشر شد، رویکرد دولت در خصوص عملیاتی کردن را به شرح ذیل مورد اشاره قرار داده است:

«برقراری ارتباطی بهتر و مستحکم‌تر میان عملکرد و اطلاعات بودجه، یکی از اولویت‌های دولت خواهد بود ... در سال آینده دولت گام‌هایی را برای تقویت ارتباط میان تصمیمات بودجه‌ای و عملکرد برنامه‌ها برخواهد داشت.»

در این بخش از بودجه ۲۰۰۲، گام‌های مشخصی که دولت برای تقویت ارتباط میان شاخص‌های عملکرد و نظام بودجه‌ریزی در نظر گرفته بود، اعلام شده، که شامل تدوین بودجه عملیاتی سازمان‌های دولتی بر مبنای تلفیق اطلاعات عملکرد برنامه‌ها و اطلاعات بودجه‌ای بود. همچنین در بودجه از اصلاحاتی نام برده شده است که اجراء آن‌ها منجر به افزایش دقت در برآورد هزینه برنامه‌ها خواهد شد. گام‌های اعلام شده از سوی دولت به شرح ذیل بود:

۱-۵. تلفیق نظام یافته عملکرد با تصمیمات بودجه‌ای

اهداف عملکردی معینی برای هر سازمان دولتی تعیین شده بود که مطابق و متناسب با حجم بودجه تخصیص یافته بوده و مدیران این سازمان‌ها موظف به پاسخ‌گویی در قبال عملکرد برنامه خود و دستیابی به اهداف عملکردی تعیین شده از سوی دولت بودند. به مقامات سیاست‌گذار در تمام سطوح قوه مجریه توصیه شده بود که در سال‌های بعد نیز اهداف عملکردی را برای برنامه‌ها مشخص نمایند تا بودجه نیز متناسب با آن توزیع شود.

۲-۵. فراهم کردن زمینه‌های لوایح قانونی به‌منظور پاسخ‌گو نمودن مدیران در قبال اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌ای

اگر بنا باشد که مدیران در قبال دستیابی به اهداف تعیین شده مسئول باشند، باید اطلاعات دقیقی درباره هزینه برنامه‌ها در اختیار آن‌ها قرارگیرد و آزادی عمل کافی در انتخاب پیمانکاران و نحوه تأمین مایحتاج و ملزومات برنامه به آن‌ها اعطاء شود. در این ارتباط، دولت نحوه بودجه‌ریزی برای خدمات پشتیبانی، دارائی‌های سرمایه‌ای و حقوق و مزایای کارکنان در سازمان‌های دولتی را تغییر داد تا واگذاری مسئولیت بیشتر به مدیران این سازمان‌ها امکان‌پذیر گردد.

بودجه ۲۰۰۳ نیز مبتنی بر تجربه موفق شهر «سانی ویل» ایالت کالیفرنیا در خصوص بودجه عملیاتی بود. این ایالت نمونه موفق در مرتبط ساختن منابع با خروجی برنامه و نهایتاً با نتایج حاصله از آن است: «سانی ویل ... به‌واسطه موفقیت چشمگیر در بودجه‌ریزی عملیاتی (یعنی تخصیص منابع و وجوه به وظایف و فعالیت‌ها به جای پرسنل، تجهیزات و ملزومات، و تدوین اهداف قابل اندازه‌گیری و کمی که با استفاده از منابع مورد مصرف می‌بایست تحقق یابند) شهرتی جهانی پیدا کرده است.» یکی از علل اصلی توفیق سانی ویل در بودجه‌ریزی عملیاتی این است که مقامات این شهر از اطلاعات به‌دست آمده از بودجه عملیاتی برای اداره کردن امور روزمره خود استفاده می‌کنند.

این بودجه که در فوریه ۲۰۰۲ به کنگره ارائه شده نمایانگر خواست دولت در جهت بهبود کارایی، اثربخشی و مفید بودن برنامه‌های فدرال بود. در این بودجه دفتر مدیریت و بودجه آشکارا سازمان‌های فدرالی را که توانسته بودند ارتباط مؤثری میان میزان منابع به‌کار گرفته شده و نتایج اخذ شده از برنامه‌های خود را نشان دهند، مورد تشویق قرار داد.

در بودجه سال ۲۰۰۳ برنامه‌ای به‌عنوان «برنامه تلفیق^۱» ارائه شد که در چارچوب این برنامه سازمان‌های فدرال موظف گردیده‌اند که عملکرد برنامه‌های خود را بهبود بخشیده و آثار و شواهد اثربخشی برنامه‌های خود را آشکار و ارتباط میان عملکرد با هزینه‌های برنامه را مشخص نمایند. در سند بودجه ۲۰۰۳ در این خصوص آمده است: «فقدان این‌گونه اطلاعات در بودجه نتیجه وجود موانع دیرپا در سازمان و تشکیلات گزارش‌دهی دستگاه‌های اجرایی فدرال است.»

۶. ملاک‌های دفتر مدیریت و بودجه برای ارزیابی عملکرد سازمان‌ها و نقش آن

در عملیاتی‌کردن بودجه

تا سال ۲۰۰۱ معیارهای سنجش عملکرد سازمان‌های دولتی به‌خوبی تعریف نشده بود و به‌نحو مقتضی در بودجه پیشنهادی سازمان‌ها ارائه نمی‌شد. تأکید بیشتر بر عملکرد مستلزم آن است که از این پس فرایند ارزیابی عملکرد با تصمیمات مدیریتی تلفیق شده و بودجه‌ریزی براساس نتایج عملکرد انجام شود. هدف از این تلفیق، تأکید بیشتر برای تهیه بودجه‌های دقیق عملیاتی بود.

بدین ترتیب، در اکتبر ۲۰۰۱، دفتر مدیریت و بودجه مجموعه استانداردهایی را برای تعریف معیارهای «موفقیت» در دستیابی به اهداف در دستور کار مدیریتی رئیس‌جمهور، منتشر ساخت و به‌دنبال آن در ماه دسامبر یک جدول امتیاز از سوی دفتر مدیریت و بودجه منتشر کرد تا از آن برای اندازه‌گیری درجهٔ توفیق عملکردی وزارتخانه‌ها استفاده شود. پنج ملاک اصلی مورد نظر برای دریافت امتیاز «لازم» در تلفیق بودجه و عملکرد، به شرح ذیل از سوی دفتر مدیریت و بودجه اعلام شد:

۶-۱. تلفیق فعالیت‌های پرسنل برنامه‌ریزی و ارزیابی برنامه‌ها با فعالیت‌های مدیران برنامه‌ها به‌منظور ایجاد یک برنامه/بودجهٔ یکپارچه و اعمال نظارت توأم با ارزیابی بر روند اجراء برنامه.

۶-۲. تهیه بودجهٔ 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.

۶-۳. سوق دادن فعالیت‌های بودجه‌ای، پرسنل بودجه‌ای و به‌ویژه فعالیت‌های برنامه جهت تحقق اهداف برنامه.

۶-۴. احتساب کل هزینهٔ بودجه در حساب فعالیت‌ها و مأموریت‌های سازمان و اعلام هزینهٔ نتایج اخذ شده و هزینه برنامه‌ها همراه با نتایج عملکرد در بودجه پیشنهادی.

۶-۵. اثربخشی فعالیت‌های سازمان، وجود مستندات برای اثبات اثربخشی کل برنامه، تأثیر برنامه و سیاست‌های اتخاذ شده بر نتایج مطلوب براساس تحلیل‌های انجام شده.

۶-۶. اعمال عملکرد در بودجهٔ سازمان به‌طور نظام یافته و اثبات اینکه چگونه از نتایج حاصله از اجراء برنامه در تصمیمات بودجه‌ای استفاده می‌شود.

بودجه‌ریزی عملیاتی مستلزم تغییری در ساختار تخصیص اعتبارات و حساب‌های بودجه‌ای است. اعمال هرگونه تغییری از این دست، خود مستلزم هماهنگی میان دفتر مدیریت و بودجه، سازمان‌های دولتی مربوطه و کنگره است. توصیه دفتر مدیریت و بودجه در این خصوص این است که سازمان‌ها در این‌گونه موارد تغییرات لازم را در حساب‌های بودجه به منظور تسهیل ارتباط میان بودجه و برنامه و اهداف عملکردی سالانه آن اعمال کنند. بدین‌منظور، سازمان‌های دولتی باید تغییر در ساختار بودجه خود را با هدف بهبود و تسهیل استفاده کنگره از مستندات «قانون عملکرد و نتایج فعالیت دولت»^۱ و گزارش‌های آن در خلال دوره بررسی و تصویب بودجه، به انجام برسانند.

دفتر مدیریت و بودجه رسماً سازمان‌های دولتی فدرال را موظف ساخت که برنامه عملکردی را با فرایند بودجه‌ریزی خود تلفیق نمایند. البته تدوین جزئیات این فرایند و چگونگی اجراء آن بر عهده خود سازمان‌ها گذاشته شده است. سازمان‌هایی که پیشقدم شده و به نتایج مطلوبی در این زمینه رسیدند در ارتباط کاری خود با دفتر مدیریت و بودجه موقعیت ممتازتری پیدا کردند، ضمن آنکه از تجارب ایشان در سایر سازمان‌ها به‌عنوان الگو استفاده شد. سازمان‌هایی که در این امر تعلل نمودند در مراتب بعدی به هنگام مذاکرات بودجه با دفتر مدیریت و بودجه دچار مشکل شده و ملزم به پیروی از الگو و روش عمل سازمان‌های دیگر شدند. از این‌رو، قطعاً به نفع سازمان‌ها خواهد بود که خود در این زمینه پیشگام شوند.

اقداماتی که هر سازمانی برای تدوین یک بودجه عملیاتی مؤثر باید اتخاذ می‌نمود کاملاً مطابق با ملاک‌های ارزیابی و امتیاز دهی دفتر مدیریت و بودجه، که منجر به دریافت امتیاز «سبز» در ارتباط با تلفیق عملکرد بودجه می‌شد، بود. حرکت از امتیاز «قرمز» یا «زرد» به امتیاز «سبز» ممکن است طی سال نخست میسر نباشد، ولی در طی یک سال می‌توان به پیشرفت‌های چشمگیری نائل آمد.

سازمان‌ها باید کار را با ارزیابی عینی از حوزه‌هایی که در آن‌ها نتوانسته‌اند ملاک‌های دفتر مدیریت و بودجه در زمینه بودجه‌ریزی عملیاتی را تأمین کنند، آغاز می‌کردند. این ارزیابی عینی شامل گام‌های لازم برای تأمین الزامات دفتر مدیریت و بودجه بود. سپس باید یک برنامه جامع برای رفع نواقص، تأمین شرایط مورد نیاز، تعیین مراحل اجرایی و تأمین منابع

1. (GPRA)

لازم برای آن تهیه می‌شد. هر سازمانی می‌توانست کار را با یک پروژه آزمایشی در مقیاس محدود در سال اول آغاز کرده و در سال دوم حوزه دامنه آن را گسترش دهد. چنانچه وظایف، معیارهای سنجش بهبود فرایند، نتایج مورد انتظار هر مرحله، و جدول زمانی اجراء برنامه مشخص شده باشد، سازمان می‌توانست کار را بر مبنای آن آغاز کرده و به پیشرفت‌های معناداری دست پیدا کند.

آینده تک‌تک سازمان‌های فدرال در گرو اجراء حکم قانونی دولت در جهت بهبود مدیریت بود. امروزه تلاش جدی دفتر مدیریت و بودجه در جهت پاسخ‌گو نمودن سازمان‌های فدرال در قبال منابع تخصیص یافته و نیز موفقیت در اجراء برنامه‌های در دست‌اجراست. این امر نیازمند وجود فرایند بودجه‌ریزی عملیاتی بود و سازمان‌هایی که زودتر از بقیه در مسیر مرتبط ساختن منابع با نتایج گام برداشتند، موفق بودند. این سازمان‌ها تمام ابزارهای لازم برای بهبود عملکرد، مستندسازی نتایج و دفاع از بودجه خود را در اختیار داشتند.

۷. بازبینی استانداردهای حسابداری

جهت اجراء دقیق بودجه عملیاتی سیستم‌های گزارش‌دهی در سازمان‌های دولتی فدرال باید به‌نحوی اصلاح شوند که قادر به گزارش‌دهی بر مبنای اهداف، مقاصد و هزینه‌ها در یک قالب یکپارچه و تلفیقی باشند.

هیئت مشورتی استانداردهای حسابداری فدرال^۱ نیز استانداردی را برای حسابداری قیمت تمام‌شده در سطح دستگاه‌های اجرایی فدرال تهیه و تدوین نموده است که هدف اصلی آن نشان دادن ضرورت مرتبط ساختن منابع به عملکردهاست. به‌عنوان نمونه، در استاندارد شماره ۴، هیئت مشورتی استانداردهای حسابداری فدرال، تحت عنوان «مفاهیم حسابداری مدیریتی و استانداردهای حسابداری سازمان‌های فدرال» آمده است که اندازه‌گیری هزینه جزء لاینفک سنجش عملکرد است. این هیئت مشورتی به‌طور اخص بر این نکته تأکید می‌ورزد که یکی از اهداف مهم حسابداری هزینه مدیریتی ارائه روشی برای محاسبه هزینه واحد تمامی فعالیت‌های دولتی است.

شناسایی هزینه فعالیت‌ها فرایندی پیچیده و مستلزم صرف زمان و انرژی قابل ملاحظه‌ای است. سازمان‌های دولتی باید قبلاً مقدمات این کار را با ایجاد سیستمی که مطلق

1. Federal Accounting Standards Advisory Board (FASAB)

با استاندارد قیمت تمام‌شده هزینه مدیریت باشد، فراهم کرده باشند. دفتر حسابداری کل در گزارش اکتبر ۲۰۰۱ خود تحت عنوان «استقرار قانون بهبود مدیریت مالی فدرال»^۱ برای پاسخ‌گویی دولت فدرال الزامی است» خاطر نشان کرده است که هر چند وجود چنین سیستم حسابداری برای اجراء «قانون عملکرد و نتایج فعالیت دولت»^۲، و بودجه‌ریزی عملیاتی بسیار ضروری است، ولی کمتر سازمان دولتی دارای چنین سیستمی می‌باشد. براساس این گزارش «یکی از ارکان قانون بهبود مدیریت مالی فدرال وجود اطلاعات معتبر هزینه‌ای در خصوص برنامه‌هاست که مدیران بتوانند از آن در مدیریت امور روزانه برنامه‌ها استفاده کنند هدف از حسابداری قیمت تمام شده مدیریت، فراهم کردن اطلاعات معتبر و به‌موقع درباره هزینه برنامه‌های فدرال، فعالیت‌های آن و خروجی‌ها یا ستانده برنامه و ... است. تهیه این اطلاعات وظیفه‌ای دشوار است که به اعتقاد ما کمتر سازمان دولتی امروزه سیستم‌های قیمت تمام‌شده مورد نیاز برای این امر را دارا می‌باشد. به‌علاوه، حرکت در جهت اجراء بودجه‌ریزی عملیاتی، نیاز به اطلاعات حسابداری قیمت تمام شده در سطح برنامه را آشکار می‌سازد».

۸ نقش کنگره در فرایند عملیاتی‌کردن

آخرین نکته‌ای که در این زمینه اهمیت بسیاری دارد این است که کنگره در فرایند عملیاتی کردن بودجه باید نقش نظارتی داشته باشد. مشارکت کنگره برای استمرار هرگونه ابتکار مدیریتی عمده اهمیت بسیاری دارد. ۵۰ سال تلاش برای پیوند منابع با نتایج نشان داده‌است که با توجه به نقش مهم کنگره در تعیین اولویت‌های ملی و تخصیص منابع برای دستیابی به این اولویت‌ها، هر تلاش موفق‌آمیزی باید با مشارکت کنگره باشد. در واقع دولت پذیرفته است که عملکرد و پاسخ‌گویی، مسئولیت‌های مشترکی هستند که مشارکت کنگره را نیز می‌طلبند. تنها با کمک کنگره و سازمان‌های دولت فدرال است که می‌توان به استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی امید بست و آن را تسریع کرد. در واقع، کنگره با تأکید مستمر بر نظارت و تقویت سیاست‌های مهم در بسیاری از لوایح قبلی مدیریت عملکرد از قبیل «قانون عملکرد و نتایج فعالیت دولت»^۳ نقش اصلی را بر عهده داشته است. به‌طور کلی، نظارت مؤثر کنگره می‌تواند با بررسی ساختارهای برنامه سازمان‌ها برای

1. Federal Financial Management Improvement ACT (FFMIA)
2. GPRA
3. Chief Financial Officers (CFO) Act (1990).

تولید کالا و ارائه خدمات، که به منظور تضمین استفاده از بهترین و مقرون به صرفه‌ترین ترکیب راهبردها برای تحقق اهداف سازمانی و ملی انجام می‌شود، به بهبود عملکرد دولت فدرال کمک کند. کنگره به عنوان بخشی از این نظارت باید مدیریت و نتایج برنامه‌هایی را که با یکدیگر فصل مشترک دارند در نظر بگیرد.

با توجه به این شرایط، کنگره باید زمینه‌هایی را فراهم کند که به آن اجازه می‌دهد تا نظارت خود را بر برنامه‌هایی متمرکز کند که نقاط ضعف جدی تری دارند. البته در حال حاضر، کنگره برای نظارت بر عملکرد کلی دولت ابزار مستقیمی در اختیار ندارد. همچنین، در مواردی همچون بیان اهداف عملیاتی برای رسالت‌های گسترده دولت، ارزیابی راهبردهای متفاوتی که برای نیل به این اهداف مناسب هستند، یا تعریف دستور کار نظارتی که مهم‌ترین مسائل عملکرد و مدیریت را هدف قرار دهد، راهکار مشخصی ندارد. کنگره باید این مسئله را در نظر بگیرد که شاید برای نظارت هماهنگ بر عملکرد کلی دولت رویکرد نظارتی سازمان یافته تری ضروری باشد. چنین فرایندی ممکن است مشارکت کنگره در اجراء قانون ابزارهای ارزیابی برنامه‌ای^۱ را نیز تسهیل کند. با وجود اینکه تصمیم نهایی در زمینه انتخاب برنامه‌ها و راهبردها بر عهده رئیس‌جمهور است، ولی چنین انتخاب‌هایی باید با توجه به دیدگاه‌های کنگره در زمینه مسائل مربوط به عملکرد انجام شوند.

۹. نتایج تجربه امریکا در اجراء بودجه عملیاتی

در امریکا ایالت‌های محلی عمدتاً بودجه‌ریزی عملیاتی را به عنوان بخشی از تلاش خود برای ارائه خدمات بهتر به شهروندان به اجراء گذاشته‌اند و در این زمینه نیز موفق بوده‌اند. از این رو، دولت معتقد بود که درس‌ها و تجارب آموخته شده در سطوح ایالتی و محلی در سطح فدرال نیز قابلیت کاربرد داشته و مثال‌های فراوانی وجود دارد که سازمان‌های فدرال می‌توانند از آنها برای بهبود توانایی مرتبط ساختن بودجه و عملکرد استفاده کنند. مهم‌ترین درس‌ها و تجارب آموخته شده عبارتند از:

۱-۹. کار را از مقیاس کوچک آغاز کنید. یکی از مشکلات مشترک همه اصلاحات ناموفق بودجه‌ای این بوده است که از همان ابتدا و توأم با شتابزدگی، سعی می‌شود تا اصلاحات همه جانبه و فراگیر به اجراء درآید، بدون اینکه فرصت کافی برای جا افتادن موضوع در

سازمان و آشنا شدن افراد با آن وجود داشته باشد.

۲-۹. مدیریت سازمان را در اصلاحات مشارکت دهید. از آنجا که هدف عمده عملیاتی کردن بودجه کمک به مدیران در بهبود کارایی و اثربخشی فعالیت‌هایشان است، باید مدیران را در طراحی و اجراء اصلاحات سهیم ساخت. اصلاحات در هر سازمانی باید متناسب با ساختار سازمان و نیازها و اهداف آن باشد، نه اینکه یک ساختار ثابت و یکسان بدون توجه به جزئیات به تمام سازمان‌ها تحمیل گردد.

۳-۹. واکنش‌ها را پیش‌بینی کنید. در عملیاتی کردن باید واکنش‌های تملی دست‌اندرکاران به فرایند بودجه‌ریزی در قبال اصلاحات را پیش‌بینی کنید و بتوانید تشخیص دهید که کدام دسته از افراد انگیزه همراهی با اصلاحات را دارند (و اصلاحات منافع آنان را تأمین می‌کند). چنانکه تجربه نشان می‌دهد، اغلب افراد ذی‌نفوذ در سازمان‌ها هستند که اصلاحات بودجه‌ای 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 در درون آن مطابقت هر چه بیشتری داشته باشد.

۴-۹. قوه مقننه را در فرایند سیاست‌گذاری دخیل کنید. یکی از عناصر مهم در این مسیر، ضرورت همراه ساختن قوه مقننه با این اصلاحات است. اگر قوه مقننه از اصلاحات حمایت نکند یا آن‌را به اجراء نگذارد، اجراء اصلاحات در قوه مجریه غیرممکن خواهد بود. از آنجا که قوه مقننه در نهایت باید بودجه را تصویب نماید کسب حمایت آن جنبه حیاتی برای اصلاحات خواهد داشت.

ب. تجربه کشور سوئد در عملیاتی کردن بودجه^۱

مقدمه

در اواخر نوامبر ۲۰۰۰، وزارت دارایی سوئد کتابی را تحت عنوان کتاب سفید^۲ منتشر کرد که حاوی پیشنهادی مشخص برای حرکت به سوی بودجه‌ریزی عملیاتی در چارچوب مدیریت عملکرد بود. این پیشنهاد در چارچوب بودجه‌ریزی عملیاتی تشریح و ترسیم و نحوه اجرا آن به سازمانی دائمی محول شد.

اجراء بودجه‌ریزی عملیاتی در این کشور بر اصلاحاتی استوار بود که در دهه گذشته انجام گرفته است و انتظار می‌رود بر نظام سیاسی و اداری که فعالیت‌های دولت را شکل می‌دهد اثرات زیادی بر جای بگذارد. اصول کلی این پیشنهاد توسط مجلس تصویب شده و برای اعلام نظر در میان حدود یکصد سازمان و اداره دولتی توزیع شده است، تا ابعاد اجرایی نیز در طرح کلی گنجانده شود. در واقع، قبل از اجراء بودجه پیشنهاد عملیاتی کردن آن در اختیار دستگاه‌های اجرایی برای نظرخواهی قرار گرفته است.

۱. پیش زمینه‌های اصلاحات بودجه‌ای

۱-۱. مدیریت اهداف و مدیریت مالی

کشور سوئد در دهه ۱۹۶۰، با الهام از تحولات ایالات متحده آمریکا، برای اجراء «بودجه‌ریزی عملیاتی» در دولت مرکزی اصلاحات بودجه‌ای را آغاز کرد، ولی پس از چند سال به دلیل اینکه گذار از بودجه‌ریزی ردیف - اقلام و سنتی به لحاظ فنی و اجرایی بیش از حد بلندپروازانه تلقی می‌شد کنار گذاشته شد. با این حال، این اقدامات اولیه تأثیر ماندگاری بر توسعه بودجه‌ریزی و مدیریت در بخش دولتی سوئد باقی گذاشت، از جمله اینکه:

۱. استفاده تدریجی سازمان‌ها از الزامات ویژه گزارش‌دهی درباره نتایج کار، که این امر

۱. مباحثی که در این بخش آورده شده، در واقع برگرفته از دستورالعمل وزارت دارایی سوئد برای شروع اقدامات لازم در خصوص عملیاتی کردن بودجه است که در کتابی تحت عنوان کتاب سفید (White Book) در اختیار سازمان‌ها قرار گرفته است. برای اجراء این پیشنهاد تاریخ دقیقی پیش‌بینی نشده است ولی فرض بر این بود که نخستین بودجه عملیاتی سوئد در سال مالی ۲۰۰۴ تدوین شود. تا به حال گزارشی در این خصوص منتشر نشده است.

باعث شد تا این سازمان‌ها در اداره امور خود آرمان‌ها، شاخص‌ها و اهداف سازمانی را منظر قرار دهند.

۲. تخصیص منابع به تدریج از اقلام به اهداف ویژه تغییر یافت. بنابراین، تصمیم‌گیری درباره ترکیب منابعی که هر سازمان باید کسب و هزینه کند، توسط خود سازمان‌ها انجام می‌شد. این آزادی شامل حق استخدام پرسنل و تعیین محلی دستمزدها نیز بود.

۳. از طرف دیگر، در چارچوب نظام، تخصیص خاصی که در اوایل دهه ۹۰ طراحی شد امکان انتقال بودجه از یک سال مالی به سال مالی بعدی نیز میسر شد. بدین ترتیب که می‌توان از بودجه سال بعد نیز استقراض کرد. در این راستا برای بهبود مدیریت نقدینگی، معادل یک دوازدهم بودجه تخصیصی سالیانه عملیاتی، ماهی یک بار به حساب‌های دولتی منتقل می‌شوند که تحت کنترل دفتر ملی دیون سوئد فعالیت دارد. این حساب‌ها دارای امکان برداشت اعتباری هستند که به سازمان‌ها امکان می‌دهد سطوح جریان نقدینگی در هر سال را کنترل کنند و از محل بودجه تخصیصی سال آینده نیز وام بگیرند. همچنین سازمان‌ها علاوه بر تسهیلات اعتباری کوتاه مدت، می‌توانند وام نیز دریافت کنند. در واقع، آن‌ها برای تأمین مالی دارایی‌های سرمایه‌ای که در فعالیت‌های خود به کار می‌برند موظف به دریافت وام هستند.

۲-۱. حسابداری تعهدی^۱

یکی دیگر از گام‌های بسیار مهم در نوسازی مدیریت در حکومت مرکزی در سال مالی ۱۹۹۲/۹۳ و هنگامی برداشته شد که حساب‌های سازمان‌ها به حساب‌های تعهدی تبدیل شد. استفاده از عملکردهای مورد قبول حسابداری که برای نیازهای ویژه بخش دولتی تغییراتی جزئی در آن ایجاد شده بود، تمرکز زدایی فنی حسابداری را نیز امکان‌پذیر ساخت. سازمان‌ها تشویق شدند، به شرط رعایت الزامات ارائه گزارش، نظام‌های مدیریت مالی خود را رأساً انتخاب کنند و از کارایی گسترده نظام‌های مالی که برای بخش خصوصی ایجاد شده استفاده نکنند.^۲ واکنش سازمان‌ها به این مسئله مثبت بود و در نتیجه کیفیت مدیریت مالی داخلی آن‌ها به نحو چشمگیری بهبود یافت.

1. accrual

۲. برای کمک به سازمان‌ها، اداره ملی حسابرسی که در آن زمان مسئولیت امور حسابداری را نیز بر عهده داشت، نقش کارگزار نظام‌های حسابداری برای رعایت الزامات ذکر شده را ایفا می‌کرد. این نقش بعداً به سازمان ملی مدیریت مالی سوئد محول شد.

با استقرار نظام حسابداری تعهدی مدرن در سطح سازمان، بنیان لازم برای ایجاد حساب‌های متمرکز برای دولت مرکزی نیز ایجاد شد و نخستین مجموعه این حساب‌ها در سال مالی ۱۹۹۴/۹۵ ایجاد گردید.

۳-۱. تعیین محدودیت‌های بودجه‌ای از بالا به پایین

در اوایل دهه ۱۹۹۰، سوئد کسری شدید بودجه را تجربه کرد، اگرچه بعداً در این زمینه بهبودی نسبی حاصل شد. بودجه این کشور پس از مازاد چشمگیر اواخر دهه ۱۹۸۰ به کسری‌ای دچار گردید که در اوج خود به بیش از ۱۰٪ تولید ناخالص داخلی رسید. بررسی‌ها حکایت از این داشت که یکی از دلایل ساختاری این بحران‌ها فرایند بودجه‌ای «سهل‌گیرانه»^۱ است. این مطالعات نشان داد که ریکسداگ^۲ (مجلس سوئد) در مرحله تصویب بودجه به‌سوی افزایش مخارج گرایش داشته است. بخش عمده این رشد در برنامه‌های رفاه اجتماعی بود که با توجه به تحولات کلی اقتصاد به افزایش بی‌ثباتی بودجه منجر شده بود. در ۱۹۹۶ برای ایجاد تعادل مجدد در بودجه، در کوتاه مدت، و برای پایان بخشیدن به روند افزایش بی‌رویه مخارج، یک سری محدودیت‌های بودجه‌ای از سطوح بالا تعیین شد. در حال حاضر، سقف کل هزینه‌هایی که توسط مرکز تأمین می‌شوند برای سه سال مالی آینده تعیین می‌شود. در لایحه بودجه، سقف سال بعد به سقف بودجه ۲۷ برنامه هزینه‌ای اضافه می‌شود که هر یک از این سقف‌ها چارچوبی را برای تدوین لایحه اصلی بودجه فراهم می‌کند که در سپتامبر هر سال نهایی می‌شود. پس از بررسی لایحه بودجه توسط مجلس سوئد، رأی‌گیری در دو مرحله انجام می‌شود. رأی‌گیری مرحله نخست درباره برنامه‌های هزینه‌ای و مرحله دوم درباره تخصیص منابع است. در نتیجه، هرگونه افزایش اعتبار یک برنامه باید با نحوه تأمین مالی هزینه‌های این افزایش همراه باشد؛ به این معنا که برای تأمین هر نوع هزینه اضافی، تخصیص منابع به یکی از برنامه‌های هزینه‌ای باید کاهش یابد.

۲. بروز برخی مشکلات

حرکت به‌سوی حسابداری تعهدی در سطح سازمان، مدیریت سیستم را به‌نحو چشمگیری

1. lax

2. Riksdag

بهبود بخشیده، ولی تغییر چندانی در رابطه میان ریکسداگ و دولت، و میان دولت مرکزی و سازمان‌ها ایجاد نکرد.

دلیل این مسئله این بود که منطق بودجه‌ریزی به‌گونه‌ای تغییر نکرده بود که با تغییرات اصول حسابداری تعهدی هم‌خوانی داشته باشد و به جای اینکه بودجه بر حسابداری تعهدی استوار باشد، بر ترکیبی از حسابداری نقدی و حسابداری نقدی تعدیل شده^۱ استوار بود. نتیجه عملی این بود که اطلاعات مالی حساب‌های سازمان‌ها و حساب‌های متمرکز در فرایند بودجه نقش محدودی ایفا کردند.

همچنین با وجود تلاش‌هایی که برای تعریف اهداف فعالیت‌های دولت به‌عمل می‌آمد بودجه همچنان توجه بیش از حد به منابع داشت. یکی از دلایل این مسئله این است که مرتبط ساختن اهداف به منابع بودجه‌ای نیز به اندازه‌ی مرتبط ساختن نتایج به دست آمده با منابعی که واقعاً به‌کار رفته‌اند دشوار است. بنابراین، به سختی می‌توان کارایی را ارزیابی کرد و درباره ارزش پولی بحث نمود. این مسئله ناشی از این است که اهداف و تخصیص‌ها هر دو بر یک چیز اعمال نمی‌شوند؛ اهداف برای فعالیت یا زمینه فعالیت ویژه‌ای تعیین می‌شوند، ولی تخصیص منابع براساس اهدافی صورت می‌گیرند که چندان دقیق نیستند. یکی دیگر از دلایل این دشواری این است که تخصیص منابع به‌جای هزینه‌ها، که برای سنجش کارایی شاخص مناسبی است، با هزینه‌های سرمایه‌ای (نقدینگی تعدیل شده) مرتبط می‌شود.

به دلیل ناهم‌خوانی ساختاری میان مدیریت مالی و مدیریت اهداف، برای شناسایی اهداف «مطلوب»، یعنی اهدافی که یکی از ویژگی‌های آن‌ها سنجش‌پذیری است فشار چندانی وجود نداشته است. بنابراین، دولت خواسته‌های ریکسداگ برای ارائه اطلاعات بهتر درباره نتایج را به‌خوبی برآورده نداشت. در نتیجه، فرایند بودجه چندان مؤثر نبود و نتایج واقعی چندانی به‌دنبال نداشت.

۳. اصلاحات بودجه‌ای سرآغاز عملیاتی کردن بودجه

اصلاحات بودجه‌ای که در چارچوب بودجه‌ریزی عملیاتی تهیه گردیده است، بر دو زمینه تأکید می‌ورزند: ابزارهای مدیریتی و کنترلی، و اصول و ساختار بودجه. اصلاحات پیشنهادی در ارتباط با مدیریت و کنترل، به‌دنبال ایجاد بنیان و منطق مشترکی برای مواردی هستند

1. modified cash

که در حال حاضر، مجموعه‌های جداگانه ابزارهای مدیریتی و کنترلی تلقی می‌شود (از جمله اهداف و محدودیت‌های مالی).

هدف بلند پروازانه اصلاحات این است که با تعهدی کردن کامل بودجه، حساب‌ها و بودجه را بر یک مینا استوار سازد. هدف کلی این است که با سخت‌گیرانه‌تر کردن راهکارهای مدیریت و کنترلی که در اختیار ریکسداک و دولت قرار دارد، از طریق افزایش اهمیت و شفافیت اطلاعاتی که در همه مراحل بودجه تولید و مبادله می‌شود کارایی و تأثیرگذاری دولت مرکزی افزایش یابد.

۳-۱. مدیریت عملکرد

کلیه فعالیت‌های دولت با هدف تأثیر گذاری مثبت بر توسعه ملی انجام می‌گیرد. تأثیر مطلوب را می‌توان با ابزارهای تنظیمی، تأمین خدمات دولتی یا بازتوزیع درآمد و ثروت از طریق دریافت مالیات، کارمزد، و پرداخت‌های انتقالی ایجاد کرد. تأکید اصلی فرایندسبلی بر میزان اثرگذاری دخالت‌های دولت است. با وجود این، ابزار نیل به این تأثیرات، از جمله عملکرد هر یک از سازمان‌ها، برای سیاست‌مداران و به‌ویژه پارلمان دارای اهمیت فراوانی است. ولی تأثیر یک سیاست خاص بر جامعه ممکن است ناشی از فعالیت‌های چندین سازمان باشد. از سوی دیگر، نتایج کار یک سازمان ممکن است به برآورده شدن اهداف در چندین زمینه مختلف کمک کند. بنابراین، ساختار پیشنهادی برای مدیریت و کنترل عملکرد در سوئد در دو بعد قابل بررسی است: بعد فعالیت (نتیجه یا پیامد) و بعد نهادی.

۳-۱-۱. ساختار فعالیت‌ها

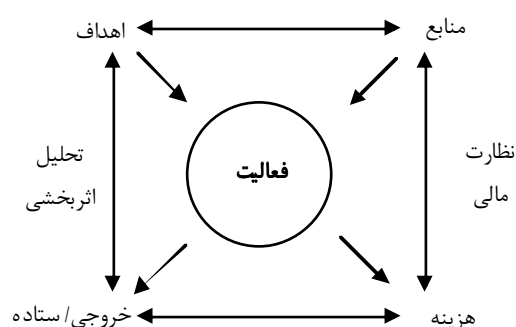
بعد فعالیت از سلسله مراتب سه سطحی تشکیل شده است. اولین سطح در این سلسله مراتب، حوزه‌های سیاست‌گذاری است.^۱ نمونه‌های این حوزه‌ها که در بودجه کنونی سوئد تعیین و معرفی شده‌اند عبارتند از: بهداشت، توسعه منطقه‌ای، حمل‌ونقل و ارتباطات، توسعه برون مرزی، و دفاع.

۱. در کشور سوئد تعداد این حوزه‌ها بالغ بر ۴۰ مورد می‌باشد. البته در لایحه بودجه سال ۲۰۰۱، ۴۷ حوزه سیاست‌گذاری اعلام شده است، ولی برخی از آن‌ها بسیار کوچک هستند و به احتمال بسیار زیاد تاکنون در حوزه‌های دیگر ادغام شده‌اند.

دومین سطح، از سلسله مراتب برنامه‌ها تشکیل شده است. تعیین برنامه‌ها هنوز در مراحل ابتدایی است، ولی نمونه‌های پیشنهادی عبارتند از: حمل و نقل جاده‌ای، حمل و نقل ریلی، هوانوردی. در حوزه حمل و نقل و ارتباطات هر برنامه‌ای ممکن است چندین سازمان را در برگیرد. سومین سطح ساختار فعالیت که به زیر برنامه‌ها تعلق دارد، فقط به یک سازمان محدود می‌شود.

این سه سطح توسط راهبردهایی با یکدیگر پیوند یافته‌اند که نشان می‌دهد چگونه فعالیت‌ها در سطح سازمان به نیل به اهداف در سطح برنامه کمک می‌کنند، و چگونه نیل به اهداف در سطح برنامه به دستیابی به اهداف در سطح حوزه سیاست‌گذاری کمک می‌کند. این ساختار کاملاً سلسله‌مراتبی^۱ است تا با فرایند از بالا به پایین بودجه هم‌خوانی داشته باشد. موضوعاتی که در سیاست‌گذاری هستند در کل این طیف یا بخشی از آن وجود دارند به‌عنوان مثال، مسائل زیست محیطی عمدتاً در سایر مراحل سیاستی و اداری کنترل می‌شوند ابزارهای مدیریت و کنترل فعالیت‌ها، شامل اهداف و چارچوب‌های منابع بودجه در مرحله بودجه‌ریزی هستند، که در نتایج و هزینه‌های واقعی جلوه‌گر می‌شوند (شکل ۱).

شکل ۱. ابزارهای مدیریت و کنترل فعالیت‌ها



ساختار جدید، اهداف، محدودیت‌های مالی، نتایج مالی و منابع فعالیت‌ها را با یکدیگر پیوند می‌دهد. در اینجا از واژه فعالیت در مفهوم کلی کلمه استفاده شده است که

نشان‌دهنده حوزه سیاست‌گذاری، برنامه و زیر برنامه است. برای همه سطوح سلسله مراتب، ابزارهای مدیریت و کنترل یکسانی به کار می‌رود. ریکسداگ اهداف و چارچوب‌های مالی حوزه سیاست‌گذاری را تعیین می‌کند و دولت به ارائه گزارش درباره منابع می‌پردازد. از طرف دیگر دولت اهداف و چارچوب منابع زیر برنامه‌ها را تعیین می‌کند و آن‌ها را به سازمان‌ها ابلاغ می‌کند. سازمان‌ها درباره نتایج و دستاوردها گزارش می‌دهند. در سطح برنامه، دولت اهداف را تعیین می‌کند و سیستم یا حوزه موردنظر، درباره اینکه چه سازمان یا نهادی مسئولیت پی‌گیری و گزارش‌دهی را بر عهده دارد تصمیم‌گیری می‌کند.

۲-۱-۳. ساختار اهداف

یکی از مشکلات مدیریت اهداف، مبهم بودن اهداف است. وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها هم‌زمان با ایجاد ساختار فعالیت مناسب، باید اهداف جدید یا اصلاح شده را نیز پیشنهاد کنند. آن‌ها در هنگام اجراء این کار باید تا حد ممکن از معیار «دقیق، سنجش پذیر، قابل قبول، مرتبط و زمان بندی شده»^۱ استفاده کنند. یعنی اینکه اهدافی که پیشنهاد می‌شود باید دقیق، سنجش پذیر، قابل قبول، مرتبط و دارای زمانبندی باشند.

برای پرهیز از تعارض اهداف، اهداف جداگانه احتمالی باید به گونه‌ای اولویت بندی شوند که تنها یک هدف اصلی در نظر گرفته شود. این رویکرد همچنین به کنترل سیاست‌های بین‌بخشی که به مسائلی همچون محیط زیست و جنسیت مربوط است نیز کمک می‌کند.

۳-۱-۳. شاخص‌های عملکرد و اهداف

ضرورتی برای سنجش‌پذیری مستقیم اهداف وجود ندارد. به موجب این رویکرد مجموعه‌ای از شاخص‌ها که به همراه یکدیگر تأثیرات یا ثمرات سیاست، برنامه یا زیر برنامه خاصی را نشان می‌دهند شناسایی می‌شوند. این شاخص‌ها ضرورتاً در زمینه‌های مختلف با یکدیگر تفاوت‌های بسیاری دارند، ولی باید به صورت اعداد و ارقام ارائه شوند و به گونه‌ای طراحی شوند که پردازش آن‌ها امکان پذیر باشد. تا زمانی که ریکسداگ و دولت ضروری بدانند، می‌توانند برای

۱. SMART از حروف اول Specific (دقیق)، Measurable (سنجش‌پذیر)، Accepted (قابل قبول)، Relevant (مرتبط) و Timed (زمانبندی شده) تشکیل شده است.

شاخص‌های مورد نظر اهدافی را در نظر بگیرند، ولی این مسئله اجباری نیست. عوامل خارجی می‌توانند بر پیامدها و نتایج تأثیر بگذارند، در نتیجه، باید به شناسایی و پی‌گیری این نتایج و پیامدها پرداخت. از دیدگاه بودجه‌ای، این عوامل خارجی ممکن است راهکارهای مدیریت و کنترلی دیگر دولت از قبیل قانون‌گذاری، یا عوامل خارجی واقعی باشند که دولت بر آنها کنترل چندانی ندارد.

۳-۱-۴. چارچوب مالی

برای هر یک از اجزاء سلسله مراتب فعالیت‌ها، یک چارچوب مالی پیشنهاد می‌شود. عناصر این چارچوب مالی عبارتند از:

- هزینه کل
- درآمدهای ناشی از فعالیت‌ها
- میزان تأمین مالی فعالیت از سوی دولت مرکزی
- هرگونه مازاد یا کسری برنامه‌ای ممکن برای سال بودجه‌ای. مثال زیر بودجه مالی برنامه جاده‌ها را نشان می‌دهد که در حوزه سیاست‌گذاری حمل‌ونقل و ارتباطات قرار دارد. برنامه جاده‌ها دارای چهار زیر برنامه است:

جدول ۱. بودجه برنامه جاده‌ها در حوزه سیاست‌گذاری حمل‌ونقل در ارتباطات

جاده‌ها	هزینه کل	سایر درآمدها	منابع مالی دولت مرکزی	مازاد/کسری برنامه‌ریزی شده
هماهنگی بخشی	۵۱۹۵۲۱		۵۵۰۰۰	۳۰۴۷۹
کنترل	۲۷۵۹۴۹۱	۵۶۰۰۰	۲۷۰۰۰۰۰	-۳۴۹۱
مرمت جاده‌ها توسط دولت مرکزی	۶۶۱۵۱۱۸		۶۶۰۰۰۰۰	-۱۵۱۱۸
ساخت	۱۷۱۴۰۰۰	۱۷۰۰۰۰۰		-۱۴۰۰۰
کل بودجه جاده‌ها	۱۱۶۰۸۱۳۰	۱۷۵۶۰۰۰	۹۸۵۰۰۰۰	-۲۱۳۰

چارچوب مالی حوزه سیاست‌گذاری توسط ریکسداگ تعیین می‌شود، و دولت چارچوب زیر برنامه‌ها را تعیین می‌کند. چارچوب‌های مالی از لحاظ قانونی الزام‌آور نیستند. هزینه‌های

کل، سایر درآمدها، و مازاد/کسری برنامه‌ریزی شده اهداف هستند، ولی مقوله تأمین مالی توسط مرکز، تعهدی است که مبنای تخصیص منابع را تشکیل می‌دهد.

۳-۲. جنبه‌های نهادی فعالیت‌ها

مبنا و نقطه شروع بررسی بودجه توسط ریکسداگ تعیین می‌شود. همچنین، تأیید اهداف و شاخص‌های عملکرد مربوطه و چارچوب مالی آن براساس فعالیت و محدودیت‌های مالی قانونی، مثل تخصیص منابع، در چارچوب نهادی و سازمانی تعیین می‌شوند.

۳-۲-۱. اهداف

اهدافی که برای سازمان‌ها در نظر گرفته می‌شود، ترکیبی است از اهداف مرتبط با نتایج فعالیت‌هایی که بر عهده سازمان‌هاست، و اهدافی که به‌نحوه اداره امور آن سازمان‌ها ارتباط دارد. دولت این اهداف را با مشورت سازمان‌ها تعیین می‌کند و ریکسداگ را از محتوای آن مطلع می‌سازد.

۳-۲-۲. محدودیت‌های مالی

تخصیص منابعی که به تأیید ریکسداگ می‌رسد و سپس به سازمان‌ها ابلاغ می‌شود، بر مبنای تأمین مالی مرکزی زیر برنامه‌های مختلفی که در حیطه وظایف هر سازمان قرار دارد استوار است.

به‌عنوان مثال، سازمان ملی جاده‌های سوئد مسئولیت پنج زیر برنامه را در حوزه سیاست‌گذاری حمل‌ونقل و ارتباطات بر عهده دارد، و بودجه‌ای که به این سازمان اختصاص می‌یابد جمع تعهدات مالی در برابر این زیر برنامه‌هاست. اگر سازمان ملی جاده‌ها مسئولیت زیر برنامه‌هایی را که در محدوده حوزه‌های سیاست‌گذاری دیگر هستند بر عهده داشت، تعهدات مالی دولت مرکزی در برابر آن زیر برنامه‌ها نیز به تخصیص منابع افزوده می‌شود.

جدول ۲. تخصیص بودجه اداره ملی جاده‌های سوئد

ملازاد/کسری برنامه‌ریزی شده	منابع مالی مرکزی	درآمدها	هزینه‌های کل	حمل و نقل جاده‌ای
۳۰۴۷۹	۵۵۰۰۰۰		۵۱۹۵۲۱	هماهنگی بخشی
-۳۴۹۱	۲۷۰۰۰۰۰	۵۶۰۰۰	۲۷۵۹۴۹۱	کنترل
-۱۵۱۱۸	۶۶۰۰۰۰۰		۶۶۱۵۱۱۸	نگهداری جاده‌ها توسط دولت مرکزی
-۱۴۰۰۰		۱۷۰۰۰۰۰	۱۷۱۴۰۰۰	احداث
-۲۱۳۰	۹۸۵۰۰۰۰	۱۷۵۶۰۰۰	۱۱۶۰۸۱۳۰	جمع
				پژوهش‌های مربوطه
۱۳۰	۴۲۰۰۰		۴۱۸۷۰	طرح و توسعه
۱۳۰	۴۲۰۰۰		۴۱۸۷۰	کل بخش پژوهش‌های مربوطه
-۲۰۰۰	۹۸۹۲۰۰۰	۱۷۵۶۰۰۰	۱۱۶۵۰۰۰۰	کل بودجه اداره جاده‌ها

بنابراین، تخصیص بودجه مبتنی بر هزینه‌هاست، به این دلیل که باید هزینه‌های ناخالص، کل هزینه‌ها (و هرگونه ملازاد/کسری برنامه‌ریزی شده) را پوشش دهد. از سوی دیگر، وقتی منابع تخصیص یافته در اختیار سازمان قرار بگیرند، درآمد محسوب می‌شوند (معمولاً این مقدار، در هر ماه یک دوازدهم بودجه سالیانه است). این حقیقت که بودجه مصوب پس از پرداخت پول به سازمان درآمد محسوب می‌شود، به معنای این است که یک سازمان، در یک سال بخصوص، می‌تواند دارای ملازاد بودجه باشد (که قبلاً انتقال به سال بعد است). انتقال ملازاد بودجه به سال بعد به صورت خودکار انجام می‌شود. ولی در هنگام رأی‌گیری درباره بودجه جدید باید در نظر گرفته شود. البته این بدان معنا نیست که ملازاد بودجه در یک سال، ضرورتاً به معنای کاهش بودجه در سال بعد است، ولی سازمان باید دلیل این انتقال را توجیه کند.

۴. نحوه انعکاس بودجه‌ریزی عملیاتی در اسناد بودجه‌ای

با اعمال بودجه‌ریزی عملیاتی در سند بودجه، تمایز آشکاری میان ارائه پیش‌بینی‌های مالی

دولت از یک سو، و مجموعه درخواست‌های تصمیم‌گیری ریکسداگ درباره موضوعات مرتبط با مدیریت عملکرد دولت مرکزی از سوی دیگر ایجاد شده است. در واقع، سند بودجه‌بازی برای ارائه پیشنهادهای درباره چارچوب عملیات دولت است که در قالب اهداف و تخصیص‌هاست.

۴-۱. بودجه

ارائه پیش‌بینی منابع مالی دولت (بودجه) با اعمال بودجه‌ریزی عملیاتی تفاوت چشمگیری پیدا می‌کند، چون بر مبنای اصول حسابداری متفاوتی استوار است، دایره شمول متفاوتی دارد، و در شکل بسیار متفاوتی ارائه می‌شود.

۴-۲. مبنای بودجه

در بودجه‌ریزی عملیاتی، بودجه دقیقاً بر مبنای اصولی مشابه با اصول سازمان که زیربنای کلیه حساب‌های دولتی نیز هست، یعنی بر عملکرد مورد قبول حسابداری بخش دولتی سوئد استوار است^۱ (در حال حاضر بودجه تنها خلاصه‌ای از تخصیص منابع پیشنهادی و ارزیابی جریان نقدینگی است).

۴-۳. دایره شمول بودجه

دایره شمول بودجه نیز همچون سایر حساب‌هاست. بودجه شامل کل هزینه‌های فعالیت‌ها از جمله پرداخت‌های انتقالی است که همه نهادهایی که بخشی از دولت مرکزی هستند، بدون در نظر گرفتن اینکه چگونه تأمین مالی می‌شوند (چه از طریق کمک‌های دولت مرکزی یا درآمدهای حاصل از فروش یا هرگونه درآمد دیگر) انجام می‌دهند.

قالب‌های اطلاعاتی بودجه عبارتند از:

- بودجه فعالیت‌ها،
- بودجه عملیات (سود و زیان)،
- ترازنامه بودجه،

۱. این اصول، به‌ویژه از نظر برخورد با دارایی‌ها و تعهدات، ارزش‌گذاری دارایی‌ها و تعهدات در حسابداری دولتی مدیریت مالی سوئد متفاوت است، سوئد کریستینا لاکویست، سازمان ملی استکهلم، نوامبر ۲۰۰۰.

- صورت جریان نقدینگی بودجه،
- بودجه سرمایه‌گذاری.
- بودجه فعالیت‌ها و بودجه سرمایه‌گذاری، بخش‌های فرعی بودجه تفصیلی عملیاتی و گردش نقدینگی بودجه را تشکیل می‌دهند. بودجه فعالیت‌ها در سطح کلی خود از:
 - کل هزینه‌ها،
 - درآمدها،
 - تأمین مالی مرکزی،
 - مازاد/کسری برنامه‌ریزی شده برای همه زمینه‌های سیاست‌گذاری تشکیل شده است.

۴-۴. ابعاد مدیریت عملکرد در اسناد بودجه‌ای

اهداف

سند بودجه شامل اهدافی در زمینه سیاست‌گذاری است که ریکسداگ تعیین یا تصویب می‌کند.

تخصیص‌های مالی

سند بودجه شامل پیشنهادهایی برای چارچوب مالی سیاست‌گذاری مورد نظر است که برای تصویب به ریکسداگ ارائه می‌شود. علاوه بر این، سند بودجه شامل پیشنهادهایی برای تخصیص منابع به سازمان‌ها و برنامه‌های انتقالی عمده است که باید به تصویب ریکسداگ برسد. همچنین، ریکسداگ درباره محدودیت‌های اعتباراتی که به هر سازمان تعلق می‌گیرد نیز تصمیم‌گیری می‌کند یا به تأیید آن می‌پردازد.

ج. تجربه کشور اردن در عملیاتی کردن بودجه

مقدمه

در گذشته، معیار موفقیت سازمان‌های دولتی، میزان بودجه، تعداد نفرات استخدامی، و تعداد برنامه‌ها یا فعالیت‌هایی که تأمین مالی می‌شدند، بود. ولی امروزه دولت اردن میزان موفقیت را نه براساس میزان بودجه، بلکه براساس نتایج و تأثیرات چنین هزینه‌هایی تعریف می‌کند.

در ۱۹۹۹، کشور اردن برای استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی خواستار کمک فنی از کشور آلمان شد. کشور اردن طی سال‌های ۱۹۹۵-۱۹۸۵ با چالش‌های اجتماعی و اقتصادی بزرگی روبه‌رو بود. میانگین رشد منفی سالیانه درآمد ناخالص سرانه (به میزان ۴/۵ درصد) رشد اقتصادی اردن را با مشکل مواجه ساخته بود. میزان رشد اقتصادی این کشور به ۰/۸ درصد در سال ۱۹۹۶ و ۲/۲ درصد در سال ۱۹۹۷ رسید و در سال‌های (۲۰۰۳-۲۰۰۴) نیز رشد اقتصادی به حدود ۴ درصد رسید. به موجب برآوردهای دولتی نرخ بیکاری بین ۱۰ تا ۱۵ درصد بود، ولی محاسبات مستقل این میزان را بین ۲۰ تا ۲۵ درصد برآورد کرده بودند. میزان بدهی (حدود ۷ میلیارد دلار و تقریباً معادل ۱۰۰ درصد تولید ناخالص داخلی نسبت به سال ۱۹۹۸) تا حدودی بهبود یافته و پرداخت‌های سالیانه واقعی دیون به بیش از ۲۶ درصد کل بودجه عمومی (۳۷۳۸ میلیون دلار) رسید.

این عدم توازن مالی علاوه بر حیات اقتصادی، ثبات سیاسی و توسعه آتی اردن را نیز تهدید می‌کرد و مدیریت اقتصادی اردن، در بسیج پتانسیل‌های کشور برای ایجاد رشد کفّی و خنثی کردن عوامل منفی متعدد موفق عمل نکرده بود.

۱. فرایند بودجه‌ریزی در اردن (وظایف و مسئولیت‌ها)

۱-۱. مرحله تهیه و تدوین بودجه

الف. سازمان بودجه عمومی به‌عنوان سازمان مستقّلی در وزارت دارایی عمل می‌کند. این سازمان در طراحی رویه‌های بودجه که شکل، تقویم، و دستورالعمل پیش‌بینی برآوردها توسط سازمان‌های صف را تعیین می‌کنند نقش مهمی ایفا می‌کند. مهم‌ترین جنبه‌های این رویه‌ها (قوانین، دستورالعمل‌ها، و مقررات) مواردی هستند که ساختار گردش اطلاعات از، و به سازمان‌های صف را تعیین می‌کنند، هماهنگی درخواست‌های آنان برای بودجه را شکل می‌دهند، و گاهی برای تصمیمات مختلف در زمینه‌هایی همچون هزینه‌های پرسنلی،

تدارکاتی، و سرمایه‌ای که ممکن است هزینه‌های کل را از محدوده قابل قبول فراتر ببرد محدودیت‌هایی در نظر می‌گیرند. سازمان بودجه عمومی معمولاً چنین اقداماتی را با مشورت و تصویب وزیر دارایی انجام می‌دهد.

در مرحله تدوین بودجه، سازمان بودجه عمومی نقشی اساسی دارد. این سازمان مسئولیت بررسی، هماهنگی، و تأیید درخواست‌های مختلف بودجه‌ای قبل از ارائه به هیئت دولت و قوه مقننه را بر عهده دارد. سازمان بودجه عمومی فعالیت‌های مالی گسترده‌ای را انجام می‌دهد که از جمله می‌توان به بررسی درخواست‌های بودجه‌ای، نظارت سالانه، تعامل با سازمان‌های اجرایی و وزارت دارایی و سازمان حسابرسی و ممیزی اشاره کرد. قدرت و مسئولیت کنترل به سازمان بودجه عمومی در زمینه ایجاد تغییر، به‌ویژه در هنگام سنجش کارایی و ارزیابی مدیریت و کیفیت خدمات هر یک از واحدهای متقاضی یا دریافت‌کننده بودجه، نقش ویژه‌ای می‌بخشد. اطلاعات عملیاتی معمولاً براساس چارچوب ویژه‌ای گزارش می‌شود که امکان مقایسه را فراهم می‌کند. سازمان بودجه عمومی از قدرت تأیید و کنترل کیفیت اطلاعات دریافتی به منظور اطمینان از سلامت فرایند بودجه‌ریزی برخوردار است. بنابراین، دخالت سازمان بودجه عمومی در تعیین و اعمال محدودیت‌های بودجه‌ای چشمگیر است، ولی اغلب منوط به تأیید مقامات بالاتر است.

ب. وزیر دارایی در هیئت دولت و در میان سازمان‌های صف جایگاه ویژه‌ای دارد. وی همچون خزانه دار کل در سیستم بریتانیا، در زمینه درآمدها دارای اختیارات ویژه‌ای است. جایگاه ویژه او در هیئت دولت تنها ناشی از نقش اصلی او در تصمیمات مرتبط با اعتبار نیست، بلکه به دلیل هماهنگی با نخست‌وزیر و گروه مشورتی در زمینه سیاست‌های پولی نیز هست. ریاست این گروه که از وزراء برنامه‌ریزی و اقتصاد ملی تشکیل شده برعهده نخست‌وزیر است. البته، این شورای مشورتی به‌طور غیر رسمی محدودیت‌های بودجه را تعیین می‌کند و هرگونه اختلاف نظر در میان هر یک از اعضاء هیئت دولت و وزیر دارایی یا سازمان بودجه عمومی را حل می‌کند.

وزیر دارایی مسئولیت عدم پذیرش درخواست‌های بودجه‌ای جدید سازمان‌های صف را نیز بر عهده دارد، و بدین ترتیب، به‌عنوان ضربه‌گیر عمل می‌کند. پاسخ همیشگی او این است: «برای این کار اعتبار نداریم».

بدون تردید، چارچوب نهادی مدیریت مالی در اردن توسط وزیر دارایی تعیین می‌شود که در زمینه سیاست‌های کلان اقتصادی و مالی مسئولیت‌های بزرگی دارد. وزارت دارایی از

طریق بودجه و سایر شیوه‌ها با کل مدیریت دولت ارتباط دارد، چون تا حد زیادی مسئولیت اهداف و سیاست‌های کلان اقتصادی کشور را برعهده دارد. این وزارتخانه مسئولیت وظایف دیگری، از پیش‌بینی درآمد گرفته تا اجراء برنامه‌ها و مدیریت دیون و نقدینگی را نیز برعهده دارد.

ج. سازمان‌های صف مرجع اصلی برآوردهای هزینه عملیات دولت هستند. اگرچه بخش زیادی از این هزینه‌ها همچون هزینه‌های حقوق و دستمزد ثابت است، ولی سایر هزینه‌ها بر سنجش‌های واقعی یا دقیقی استوار نیست. داده‌های تاریخی و قدرت سیاسی، بیش از داده‌ها بر مذاکرات تأثیر می‌گذارد. معمولاً رهبری ارشد هر سازمان صف (وزراء و روساء دائم) میزان بودجه درخواستی را تعیین می‌کند. آن‌ها معمولاً حداکثر بودجه را درخواست می‌کنند تا محدودیت‌ها و امکانات را بسنجند و کاهش‌های احتمالی در پایان هر بررسی در سازمان بودجه عمومی و هیئت دولت را جبران کنند. اگرچه کارشناسان مالی یا بودجه‌ای هر واحد اداری ممکن است در محاسبه برآوردها شرکت داشته باشند، معمولاً مشارکت آن‌ها به وظایفی همچون کنترل رعایت اصول حسابداری مورد قبول، تهیه گزارشات مالی، و تسهیل ممیزی‌ها و بازرسی‌های سالیانه محدود است.

سازمان‌های صف مراکز عملیاتی هستند که اطلاعات عملکرد و مبادلات مالی را تولید می‌کنند. در فعالیت‌هایی همچون پروژه‌ها و برنامه‌های عمرانی که بیش از یک حوزه اداری را در برمی‌گیرد، کمیته‌ای متشکل از وزراء مربوطه از هماهنگی و کنترل لازم اطمینان حاصل می‌کنند. وزیر برنامه‌ریزی در این کمیته نقشی محوری دارد، چون اغلب بخشی از مذاکرات برای دریافت کمک‌ها و وام‌هایی است که منابع مالی پروژه‌های عمرانی را فراهم می‌سازند. نخست‌وزیر، وزیر دارایی، وزیر برنامه‌ریزی و چند وزیر دیگر «شورای مشورتی» را تشکیل می‌دهند که به‌طور غیررسمی راهبردهای بودجه آتی و محدودیت‌های کلی را تعیین می‌کند. سازمان بودجه عمومی اجراء این محدودیت‌ها را برعهده دارد. وزیر دارایی و دبیر کل سازمان بودجه عمومی نقش آفرینان اصلی در اعمال توافقات رسمی یا نظر مشترک «شورای مشورتی» هستند. عدم رسمیت، و حتی محرمانه بودن این توافقات، به نخست‌وزیر امکان می‌دهد به‌دلخواه خود در زمینه محدودیت‌های اعمال شده استثناء قائل شود. در نهایت، پس از طی مرحله تهیه بودجه توسط سازمان‌های صف، و پس از بررسی و هماهنگ‌سازی برآوردها توسط سازمان بودجه عمومی، پیش‌نویس بودجه آینده تنظیم می‌شود. پیش‌نویس بودجه پس از تسلیم به هیئت دولت و تأیید نخست‌وزیر و هیئت دولت

رسمیت می‌یابد. این مرحله آخرین اقدام اجرایی قبل از ارائه بودجه به مجلس است.

۱-۲. تصویب بودجه در مجلس

وزیر دارایی بودجه را به پارلمان تسلیم می‌کند. کمیسیون مالی دائمی پارلمان قبل از ارسال سند بودجه و پیشنهادات برای رأی‌گیری توسط اعضاء مجلس، کل سند بودجه را بررسی می‌کند. در مجلس سنا نیز فرایند مشابهی طی می‌شود. معمولاً، این بحث‌ها به افزایش هزینه‌ها منجر نمی‌شود و به‌ندرت روی نتیجه نهایی تأثیر معناداری می‌گذارد. رأی‌گیری معمولاً دربارهٔ افزایش یا کاهش کل بودجه انجام می‌شود. اگر هیئت دولت متقاعد شود، می‌تواند در پارلمان تعهد بدهد که در آینده طبق رویه‌های مناسب، هزینه‌ها را افزایش یا کاهش دهد. می‌توان انتظار داشت که در مجلس توصیه‌ها، انتقادات، پرسش‌ها و حتی درخواست‌های منابع مالی اضافی هم مطرح گردد. ممکن است تصمیمات مالی دولت شامل برنامه‌ها یا سیاست‌های حمایتی‌ای نباشد که برخی قانون‌گذاران ضروری می‌دانند، بنابراین آن‌ها به این تصمیمات رأی منفی می‌دهند. در بسیاری از موارد، پاسخ دولت، پس از پذیرش نظرات پارلمان، این است که به‌نظرات آن‌ها توجه جدی خواهد کرد.

عدم تصویب بودجه پیشنهادی نخست‌وزیر توسط پارلمان، به منزلهٔ رأی عدم اعتماد و استیضاح، دولت است. در چنین شرایطی، به احتمال زیاد پادشاه پارلمان را منحل می‌کند و دستور انتخابات جدید را صادر می‌کند. البته چنین چیزی در تاریخ سیاسی کشور سابقه ندارد. بدین ترتیب، این تنها یک احتمال نظری است نه نگرانی واقعی. نخست‌وزیر همواره می‌تواند در صورتی که دیدگاه‌های مخالف از حمایت گسترده‌ای در پارلمان برخوردار باشند با وعدهٔ اقدام مناسب «به محض تأمین منابع مالی» مخالفان را متقاعد سازد.

۱-۳. اجراء بودجه

سازمان‌های صف مسئولیت اجراء قانون بودجه را که به تصویب هیئت دولت و پارلمان رسیده است بر عهده دارند. این مسئله از طریق رویه‌های دقیق پرداخت تضمین می‌شود که این واحدها اجراء می‌کنند و سازمان بودجهٔ عمومی و اداره حسابداری و حسابرسی بر آن‌ها نظارت دارد. ادارهٔ حسابداری و حسابرسی با کنترل و تأیید میزان رعایت قوانین مرتبط با نحوهٔ هزینه‌کرد در کل قوهٔ مجریه، محدودیت‌های پس از بودجه‌ریزی را اعمال می‌کند. ادارهٔ حسابداری و حسابرسی، با همکاری سازمان بودجهٔ عمومی و وزارت دارایی، رهبری

استانداردسازی و اعمال اصول حسابداری عمومی مورد قبول در سازمان‌های صف را برعهده دارد. از لحاظ نظری، سازمان حسابداری و حسابداری برای هماهنگ ساختن عملکرد کارکنان با رسالت‌های سازمان و بهبود فرایندهای کاری، بهبود کار و ارتباطات گروهی، پاسخ‌گویی بیشتر، و افزایش رضایت مشتریان به بررسی عملکردهای مدیریت می‌پردازد. در عمل، این مفاهیم اهدافی هستند که هنوز تحقق نیافته‌اند و در شرایط کنونی (با توجه به وضعیت کنونی کارکنان، الزامات قانونی و منابع فنی) امیدی به تحقق آن‌ها نیست.

۲. استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی: نویدها و انتظارات

از اواخر دهه ۱۹۸۰، اردن خود را برای اجراء اصلاحات اقتصادی با هدف کسب نرخ رشد بالا، کاهش کسری‌ها و مبارزه با فقر آماده ساخته است. تحقق این خواسته‌ها مستلزم تدارک خدمات دولتی با کیفیت، اثربخشی هزینه‌ها و شفافیت نظام اداری است.

اگرچه نظام اداری برای رویارویی مؤثر با این چالش‌ها به‌خوبی مجهز نبود، با این‌حال، فعالیت‌های دولت نشانه تلاش جدی برای تأکید بر توصیف برنامه‌ها و تعریف اهداف و خروجی‌هاست. مقامات بلند پایه وزارت دارایی و سازمان بودجه عمومی اردن، بودجه‌ریزی عملیاتی را محور بازنگری بنیادین در نظام اداری دولتی می‌دانستند. دیدگاه‌های آن‌ها با گرایش نظری رایج به بودجه‌ریزی عمومی هم‌خوانی دارد. آن‌ها بر این باور بودند که سنجش عملکرد ضروری است. چرا که درباره اثربخشی، کارایی، و کیفیت فعالیت‌ها و خدمات دولت اطلاعاتی را فراهم می‌کند. علاوه بر این، بودجه‌ریزی عملیاتی به مدیران کمک می‌کند که فعالیت‌ها و عملیات خود را برای یافتن مشکلات و حل سریع آن‌ها بیشتر کنند و آن‌ها را به‌گونه‌ای روشن‌مند مورد بررسی قرار دهند. این مسئله باید تدوین سیاست‌ها را بهبود بخشد و نشان دهد که آیا سیاست‌ها جهت‌گیری درستی دارند یا خیر.

بنابراین، در ۱۹۹۹ کشور اردن برای استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی خواستار کمک فنی از آلمان شد، سازمان کمک‌های فنی آلمان^۱ از گروهی از متخصصین بین‌المللی دعوت کرد تا برنامه عملی را پیشنهاد کنند که بودجه‌ریزی عملیاتی را در سیستم مالی اردن پیاده کند. این گروه در ۱۹۹۹ چندین بار در عمان پایتخت اردن تشکیل جلسه داد. به‌نظر این گروه، مزیت‌های بودجه‌ریزی عملیاتی عبارت بودند از:

1. (GTZ)

- اطلاعات عملکردی که در اختیار سیاست‌گذاران (نخست‌وزیر، هیئت دولت و پارلمان) قرار می‌گیرد به آن‌ها امکان می‌دهد کیفیت تصمیمات راهبردی و عملیاتی را بهبود بخشند
 - ادارات و سازمان‌ها می‌توانند به شناسایی، اجرا، و مستندسازی روند شاخص‌های بهبود اثربخشی و کارایی بپردازند. این مسئله توانایی سازمان برای رشد، بهبود، و ایجاد استانداردهای اخلاقی عملکرد را افزایش می‌دهد.
 - هزینه واحد خدمات تعیین می‌شود و کنترل و مقایسه آن آسان‌تر می‌گردد. بنابراین، پاسخ‌گویی سازمانی و فردی نیز بهبود می‌یابد.
 - تخصیص منابع بهبود می‌یابد و با نیازها و خواسته‌ها بهتر مرتبط می‌شود، و این مسئله پاسخ‌گویی و واکنش در برابر نیازهای اجتماعی را افزایش می‌دهد.
 - میزان رضایت شهروندان آشکار و پراختن به مشکلات آنان آسان‌تر می‌شود.
 - سنجش عملکرد به‌عنوان یکی از ابزارهای بودجه‌ای، داده‌هایی را در اختیار مدیران قرار می‌دهد که برای تصمیم‌گیری بهتر، بهبود برآوردهای هزینه، و بهبود پاسخ‌گویی ضروری است.
 - ایجاد سیستم انگیزشی عادلانه‌ای که به عملکرد عالی پاداش می‌دهد و نقایص را برطرف می‌سازد و خلاقیت و نوآوری کارکنان را تشویق می‌کند، ایجاد شود.
- مقامات مالی اردن و گروه کارشناسان، امیدوار بودند بودجه‌ریزی عملیاتی بتواند در چارچوب گسترده‌تر برای ایجاد عقلانیت در سازمان‌های دولتی، بهبود نظام اداری، و دگرگونی تدریجی فرهنگ سازمان‌ها و مدیریت دولتی مؤثر واقع شود.
- البته این امر نیازمند تغییراتی درست در ورودی‌های متعدد نظام‌های مالی و برنامه اصلاحات روشنی است که چنین فعالیت‌هایی را هماهنگ کند و، در عین حال، برای تعدیل و تغییرات پیش و پس از بودجه از انعطاف‌پذیری کافی هم برخوردار باشد. ولی با وجود دقت نظر و اصلاحات بسیار دقیق، اصلاحات دولت تا حد زیادی حالتی آزمایشی داشت. یکی از چالش‌های اصلی، درک و مدیریت ارتباطات مختلف میان مدیریت مالی و سایر جنبه‌های مدیریت، به ویژه جنبه‌های خدمات کشوری است. به همین دلیل بود که حرفه‌ای‌سازی خدمات کشوری یکی از اولویت‌های برنامه گسترده‌تر اصلاحات بود. برای موفقیت برنامه اصلاحات بودجه پیشنهادی، بخش خدمات کشوری باید نظام شایسته‌سالاری را در مشاغل دولتی احیاء می‌کرد، به بهبود مهارت‌ها و دانش فنی همت می‌گماشت، و در سازمان‌های دولتی استانداردهای اخلاقی متعالی‌تری را ایجاد و تقویت می‌نمود.

همچنین، از همان ابتدا، گروه متخصصین بر ارتباط میان سطوح سیاسی و اداری اصرار می‌ورزید. رهبران سیاسی اغلب بدون درک ضرورت تغییر رفتار خویش و ادامه بازی برلسلس قواعد جدید، به اصلاحات عجولانه دست می‌یازند. به نظر می‌رسید مدیران و رهبران سیلی در میان این پیچیدگی گیج‌کننده در جستجوی نتایج قطعی بودند. علاوه بر این، ممکن است مدیران گرفتار دیدگاه مکانیکی فرایند اصلاحات شوند. برنامه‌ریزی راهبردی، ایجاد شاخص‌ها، سنجش خروجی‌ها، و گزارش الزامات به راحتی می‌تواند خود به هدف تبدیل شود. البته هدف اصلی این فرایند، ایجاد شاخص‌ها، یا تنظیم فرایندها نیست بلکه بهبود نتایج است. اگر قرار باشد بودجه‌ریزی عملیاتی ابزاری برای آغاز اصلاحات اداری جامع در اردن باشد، برنامه اصلاحات باید بر مبنای مفاهیم یکپارچه و هم‌خوانی استوار باشد. اعضاء گروه، فعالیت‌های بنیادین زیر را برای تغییر بودجه مورد تأکید قرار دادند:

۱. بازچینی فعالیت‌های اداری در قالب‌ها/برنامه‌های خدماتی و خروجی‌هایی که

به خوبی تعریف شده‌اند: البته این امر مستلزم بررسی کارکردی خدمت‌بخش‌های مختلف دولتی، و در برخی موارد، بازنگری در ساختار سازمانی آن‌ها بود.

۲. بیان رسالت‌ها، اهداف و شاخص‌ها: این موارد خدمت و برنامه‌هایی را تعیین می‌کند

که واحدهای اداری ملزم به اجراء آن هستند.

۳. حسابداری قیمت تمام شده: در نهایت، باید سیستم بودجه‌ریزی و حسابداری‌ای را

ایجاد کرد که هزینه‌های دقیقی را (از جمله سهمی از هزینه‌های سربار) به هر یک از برنامه‌های خروجی واحدهای اداری نسبت دهد.

۴. حسابرسی: در بودجه‌ریزی عملیاتی، حسابرسی باید از وظایف کنونی‌اش فراتر رود و

حسابرسی نتایج (حسابرسی عملکرد) را نیز شامل شود.

۵. تغییرات ساختار انگیزشی: سیستم انگیزشی مناسب به بهبود بهره‌وری و اثربخشی

خدمات دولتی کمک می‌کند.

بالاخره، گروه کارشناسان مزبور هدف خود را: «ایجاد برنامه اصلی^۱ که هم نمایانگر

چارچوبی منسجم برای بودجه‌ریزی عملیاتی در اردن باشد، و هم ابعاد مختلف اصلاحات بودجه و مراحل مختلف فرایند اجراء آن را شناسایی کند» بیان کرد.

۳. برنامه اصلاحات

از سال ۱۹۹۸، سازمان بودجه عمومی اردن برای روشن ساختن وضعیت مدیریت مالیه عمومی، و شناسایی زمینه‌هایی که نیازمند اصلاح است اقداماتی را آغاز کرد. در این راستا با حمایت «سازمان کمک‌های فنی آلمان» و «برنامه توسعه سازمان ملل متحد»، چند نهاد را برای کاربرد آزمایشی شاخص‌ها انتخاب کرد. البته بررسی سایر جنبه‌های فرایند بودجه را نیز از نظر دور نداشت. سازمان بودجه اردن همچنین در زمینه چارچوب مخارج میان‌مدت با بانک جهانی به مذاکراتی پرداخت و مراحل مختلف فرایند بودجه را با همکاری صندوق بین‌المللی پول نیز مورد بررسی قرار داد.

نتایج این تجربیات مبنای پیش‌نویس برنامه اصلی و راهبرد اجراء بودجه‌ریزی عملیاتی در اردن قرارگرفت و به اعضاء گروه متخصصین گفته شد که حمایت آتی کمک‌کنندگان بین‌المللی، بر راهبرد پیشنهادی گروه برای اصلاح بودجه استوار است.

۱-۳. عناصر برنامه اصلی

وظیفه گروه از همان ابتدا، شفاف بود، اگرچه دراکثر موارد، شکاف بین نظام بودجه‌ریزی موجود و شیوه بودجه‌ریزی عملیاتی چنان گسترده بود که ترمیم آن در کوتاه مدت امکان پذیر نمی‌نمود. حتی در پیشرفته‌ترین سیستم‌ها نیز، چنین اصلاحات جامعی به صورت تدریجی صورت می‌گیرد. گروه متخصصین با پذیرش هدف بلند پروازانه این اصلاحات از این نکته نیز آگاه بود که این فرایند تنها به تهیه سند حقوقی سالیانه‌ای که سند بودجه نام می‌گیرد محدود نمی‌شود.

فرایند بودجه‌ریزی اثربخش، فرایندی است که دارای ابعاد سیاسی، اقتصادی و مدیریتی است. گروه ابتدا باید اهداف مشخصی را تعریف می‌کرد که قابلیت عملیاتی داشته باشد. اعضاء گروه در این باره به توافق رسیدند که بودجه‌ریزی عملیاتی مطلوب باید دارای ویژگی‌های زیر باشد:

۱. تأکید بر نتایج و تأمین اطلاعات قابل اتکاء درباره خروجی‌ها.
۲. ایجاد پیوند با اهداف سازمانی، نیازهای جامعه، و راهبردهای کلی رهبری سیاسی.
۳. در برگیرنده چشم اندازهای میان مدت و بلند مدت هزینه‌ها و نیازهای کشور.
۴. جامع، شفاف، و قابل فهم برای همه، به‌ویژه شهروندان.
۵. ایجاد مدیریت بهتر و اثربخش تر

بنابراین، پرسشی که مطرح شد این بود که چگونه باید این اصول صحیح را به اجراء درآورد. کلیهٔ اعضاء گروه در این باره اتفاق نظر داشتند که برنامهٔ اصلی باید به تبیین عناصر اصلی اصلاحات بپردازد و اطمینان حاصل کند که این عناصر مانع‌الجمع نیستند، بلکه با یکدیگر پیوندی مفهومی و اجرایی دارند. عناصر برنامه اصلاحات عبارتند از:

۱. جهت‌گیری‌های سیاسی راهبردی متمرکز.

۲. رهنمودهای بودجه‌ریزی توسط سازمان بودجهٔ عمومی.

۳. تعیین اهداف عملیاتی.

۴. توسعه شاخص‌های عملکرد.

۵. ایجاد سیستم‌های مدیریت اطلاعات.

۶. گزارش‌دهی کارآمد.

۷. تفویض مسئولیت‌ها.

۸. اصلاح و بازنگری در سیستم‌های کنترل مالی.

۹. الزامات قانونی.

۱۰. توسعه ظرفیت‌های سازمانی و مدیریتی.

۱. جهت‌گیری‌های سیاسی راهبردی متمرکز: جهت‌گیری‌های سلسلی راهبردی متمرکز نخستین مرحله در فرایند بودجهٔ سالیانه است که در آن، سیاست‌های ملی و اولویت‌هایی که بر تخصیص بودجه تأثیر می‌گذارند برای سال مالی بعد و سال‌های بعدی تعریف می‌شوند. این مسئله در اصل از وظایف رهبری سیاسی (نخست‌وزیر، هیئت دولت و پارلمان) و رهبری اداری واحدهای عملیاتی مرتبط دولت است. ایجاد توانمندی‌های راهبردی، در سطوح سلسلی و سازمانی برای پاسخ‌گویی مؤثر به تغییرات ضروری است. کلید رهبری سیاسی، اجراء برنامه‌ریزی راهبردی انعطاف‌پذیر بدون محدودشدن به برنامه راهبردی رسمی است. مجموعه‌ای از رهنمودها و یک چارچوب چندسالانه برای بهبود تخصیص مجدد منابع بر مبنای تغییر اولویت‌ها به ایجاد توانمندی راهبردی در سیستم کمک بسیاری می‌کند. همان‌طور که یکی از اعضاء گروه تأکید کرده است: «اردن باید ابتدا از برنامه راهبردی شروع کند».

۲. رهنمودهای بودجه‌ریزی توسط سازمان بودجهٔ عمومی: ادارهٔ مرکزی بودجهٔ دولت سازمان بودجهٔ عمومی است. این سازمان کنترل، هماهنگی، و اطمینان از اجراء مناسب بودجه، از جمله اصلاحات پیشنهادی را برعهده دارد. انتشار دستورالعمل‌های بودجه‌ریزی سالیانه یکی از ابزارهای اصلی در ایجاد تغییر است. علاوه‌بر حفظ آشنایی با قوانین و مقررات

مربوطه، سازمان بودجه دولتی، سازمان‌های عمومی را در تهیه بودجه، راهنمایی می‌کند و تفسیر سیاست‌های راهبردی و اولویت‌های رهبری سیاسی، از جمله تعیین سقف و محدوده هزینه‌های سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی را بر عهده دارد. همچنین، سازمان بودجه عمومی در زمینه نحوه تهیه درخواست بودجه برای سال مالی آینده دستورالعمل‌های روشن و ویژه‌ای را برای واحدهای اداری ابلاغ می‌کند. همه سازمان‌های دولتی مسئولیت اجراء این رهنمودها را برعهده دارند. شایان ذکر است که این سازمان به تدریج سازمان‌های صف را به‌سوی گروه‌بندی فعالیت‌های مرتبط خود در برنامه‌های تعریف پذیر هدایت می‌کند تا هزینه‌ها واقعی‌تر برآورد شود و سنجش نتایج را امکان‌پذیر سازد.

۳. تعیین اهداف عملیاتی: بودجه‌ریزی عملیاتی با خروجی‌ها و نتایجی سروکار دارد که براساس اهداف تعیین شده سنجیده می‌شوند. فرایند تعیین این اهداف باید با شناسایی اهداف قانونی اصلی (سیاست‌های کلی) هر سازمان دولتی آغاز شود. آنگاه نوبت تبدیل اهداف اصلی به اهداف عملیاتی و ویژه یا وظایفی است که باید به‌دست آیند. تعیین اهداف از آنچه در ظاهر به‌نظر می‌رسد پیچیده‌تر است. این اهداف باید:

- مأخذ قانونی داشته باشد.
- به روشنی تعریف شوند.
- کم تعداد و قابل کنترل و مدیریت باشند.
- نمایانگر اجماع یا توافق عمومی در داخل و خارج از سازمان باشند.
- میزان تحقق آن‌ها سنجش‌پذیر باشد.

۴. توسعه شاخص‌های عملکرد: برای سنجش پیشرفت در تحقق اهداف سازمانی، وجود شاخص‌های سنجش‌پذیر ضروری است. سنجش نتایج یکی از ویژگی‌های بارز بودجه‌های عملیاتی است، و شاخص‌ها، ابزارهای اصلی این کار هستند. معمولاً، سنجش عملکرد اطلاعاتی درباره اثربخشی، کارایی، و کیفیت فعالیت‌ها و خدمات دولت ارائه می‌کند. جهت کاربردی کردن این موضوع در کشور اردن، تعریف نسبتاً منسجم هر شاخص، برای ایجاد رویه‌های یکدست گردآوری داده‌ها در سرتاسر کشور اهمیتی حیاتی داشت. بدون توافق دست‌اندرکاران در مورد شاخص‌ها، نمی‌توان از داده‌ها برای اهداف مقایسه‌ای استفاده کرد. برنامه اصلی درباره محتوا و نحوه ایجاد هر یک از شاخص‌های اثربخشی، کارایی، خروجی‌ها، نتیجه و معیارها، تعاریف و مقایسه آن‌ها رهنمودهای دقیق‌تری را در اختیار دست‌اندرکاران قرار داد.

۵. توسعه سیستم‌های مدیریت اطلاعات: پس از تعیین اهداف عملیاتی و انتخاب

شاخص‌هایی که پیشرفت در نیل به این اهداف را می‌سنجند، مرحله بعد گردآوری داده درباره این شاخص‌هاست. جدول‌بندی، ذخیره‌سازی، طبقه‌بندی، و بازیافت منظم اطلاعات در قالبی از پیش تعیین‌شده که در خدمت تصمیم‌گیری باشد ضروری است. سنجش عملکرد، حتی پس از گذشت چندین سال، فعالیتی است که نیازمند پیشرفت بیشتر است. در کوتاه مدت، چنین اطلاعاتی می‌تواند در نحوه اداره هر سازمان تفاوت زیادی ایجاد کند ولی برای جلب اعتماد تصمیم‌گیران عالی‌رتبه (نخست‌وزیر، اعضاء هیئت دولت، و قانون‌گذاران) به اطلاعاتی که دریافت می‌کنند، و استفاده اثربخش از این اطلاعات زمان زیادی لازم است.

ایجاد سیستم مالی‌ای که بتواند از آرمان‌های دولت حمایت و درباره صحت اطلاعاتی که برای تصمیم‌گیری ارائه گردیده اطمینان ایجاد کند دارای ابعاد زیر است:

■ گردآوری دقیق، به‌موقع، کامل، قابل اعتماد و منسجم داده‌ها.

■ تأمین گزارشات مدیریتی مناسب سازمان.

■ حمایت از سیاست‌ها در سطح دولت و سازمان.

■ امکان حسابرسی کامل برای تسهیل فرایند حسابرسی و ارزیابی.

۶. گزارش‌دهی کارآمد: استفاده سودمند از اطلاعات، مستلزم گزارش‌دهی ادواری آن به کسانی است که برای اهداف مدیریتی مختلف به آن نیازمندند. گزارشات ادواری معتبر در کارکرد مناسب سیستم مالی نقشی بسزا دارند. گزارشات فصلی و سالیانه معمولاً چکیده گزارشاتی هستند که دوره‌های زمانی کوتاه‌تر را پوشش می‌دهند. کیفیت گزارشات به کیفیت اطلاعات مندرج در آن‌ها، و توانایی کاربران در تفسیر این اطلاعات و استفاده از آن‌ها در مدیریت سازمان‌های خود بستگی دارد.

۷. تفویض مسئولیت‌ها: بودجه‌ریزی عملیاتی بر ایده افزایش توان مدیریتی مدیران در تعقیب سیاست‌های کلی و الزامات عملیاتی اهداف آن‌ها استوار است. برعکس بودجه‌ریزی سنتی که بر حداقل اختیارات اداری یا حداکثر کنترل بر کارکنان در جنبه‌های مختلف برای یک اقدام استوار است. در اردن، نظام اداری متمرکز است و تصمیمات معمولاً قبل از اجراء در سطوح بالای سلسله مراتب اداری به تصویب می‌رسند. فقدان توانمندی، اعتماد و فشار قدرت رسمی به ایجاد وضعیت نامطلوب مدیریتی یا کندی تصمیمات منجر می‌شود. در صورتی که، بودجه‌ریزی عملیاتی بر فرض قدرت تصمیم‌گیری اداری کافی و وجود اطلاعات مناسب در زمینه نتایج برای عقلانی ساختن فرایند تصمیم‌گیری استوار است.

۸. **اصلاح و بازنگری در سیستم‌های کنترل مالی:** رئیس اداره حسابرسی اردن روزآمد کردن قانون سال ۱۹۵۲ را ضروری تلقی می‌کند. با وجود تلاش‌های مختلفی که برای روزآمد کردن این قانون، که بیش از نیم قرن قدمت دارد انجام گرفته، هیئت دولت برای تصویب تغییرات ضروری عجله‌ای از خود نشان نمی‌دهد، و پارلمان نیز نتوانسته است هیئت دولت را به این عمل وادار کند. نیاز برای روزآمد کردن این قانون به منظور تقویت استقلال اداره حسابرسی از هیئت دولت و فراهم آوردن زمینه بی‌گیری شدید موارد نقض قانون، گسترش حسابرسی عملکرد به همه فعالیت‌های دولت و فراهم آوردن امکان حسابرسی پیش و پس از انجام هزینه بر حسب نیاز و تعقیب متخلفان در سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی بسیار ضروری است. البته اخیراً تغییراتی به عمل آمده است، ولی در اینجا نمی‌توان ارزش یا میزان تأثیر این تغییرات را ارزیابی کرد.

مسلماً اداره حسابرسی به دلیل فقدان حمایت هیئت دولت در انجام وظایف خود با محدودیت‌ها و موانعی روبه‌روست. رئیس و کارمندان سازمان بودجه عمومی کاملاً از این موضوع آگاهی دارند و این واقعیتی است که بر عملکرد کلی اداره، به‌ویژه در زمینه اطمینان از پاسخ‌گویی مالی و انجام حسابرسی‌های مناسب و به‌موقع تأثیر دلسرد کننده‌ای دارد.

۹. **الزامات قانونی:** نظر «گروه» درباره جنبه‌های مختلف الزامات قانونی توسط یکی از اعضا گروه (به نام روث ریچاردسون^۱ از نیوزیلند) به صورت زیر اعلام شده است:

«حرکت از بودجه‌ریزی، حسابرسی و تخصیص منابع ورودی محور به خروجی محور، کار فنی محدودی نیست، بلکه تغییر مفهومی عمده‌ای است که برای دستگاه‌های سیلی، پارلمان و دولت پیامدهای گسترده‌ای در پی دارد. مشروعیت و پایداری چنین تغییری نیازمند الزام قانونی روشن است. من قویاً پیشنهاد می‌کنم که نخستین گام برای ایجاد نظام مدیریت عملکرد باید با اقدام قانونی برای ایجاد چارچوب نهادی جدید همراه باشد. حمایت سیلی در بالاترین سطوح برای موفقیت این اصلاحات اهمیتی حیاتی دارد؛ بهترین راه برای مستحکم ساختن پایبندی سیاسی به نظام عملکردی جدید، ترویج و تصویب قوانین ضروری است.»

۱۰. **توسعه ظرفیت‌های سازمانی و مدیریتی:** تلاش‌های اصلاحات باید شامل مواردی همچون اتخاذ ترتیباتی برای توسعه و تقویت مستمر ظرفیت‌های سازمانی و مدیریتی باشند. اجراء تغییرات پیشنهادی بدون توجه کافی به توسعه ظرفیت‌های مدیریتی همراه با اجراء فرایند

1. Richardson, Ruth.

- اصلاحات مالی قطعی به نظر نمی‌رسید. بنابراین، ترکیبی از اقدامات زیر پیشنهاد گردید:
- **اجراء مناسب راهبرد نیازمند کارمندان علاقه‌مند مسئولیت پذیری است که برای دریافت اختیارات بیشتر در مدیریت جدید قابل اعتماد باشند.**
 - **قوانین و رویه‌ها بخش چشمگیری از پاسخ‌گویی را تشکیل می‌دهند، چون سنجش و بهبود خروجی سازمان‌های دولتی، محور اصلاحات هستند و برای بهبود پاسخ‌گویی نیز ابزارهای قابل اعتمادی به‌شمار می‌روند. توسعه اهداف سازمانی، سنجش خروجی‌ها، اطمینان از انضباط مالی با حذف بودجه‌های چندگانه، و مسائلی از این دست، همه به بهبود پاسخ‌گویی کمک می‌کنند.**
 - **پاسخ‌گویی نیازمند پشتکار بیشتر در مبارزه با فساد است. استفاده از شیوه‌های اثربخش تر تحقیق، حسابرسی و داوری، به همراه آغاز برنامه‌های آموزشی که بر رعایت اخلاق در ادارات دولتی تأکید می‌ورزند سرآغاز خوبی است. مبارزه واقعی و موفقیت‌آمیز با فساد نیازمند شفافیت اقدامات دولت و مستندسازی کافی، به‌ویژه گزارشات منظم و ارزیابی مستقل عملکردهای سازمانی و فردی است.**
 - **توسعه منابع انسانی نیازمند فعالیت‌های چند جانبه برای توسعه ظرفیت‌های درون سازمانی و مدیریتی مدیران و ناظران است.**
- تأکید بر عملکرد، بدون تفویض اختیار به کارمندان امکان‌پذیر نیست. ولی چنین تغییری باید تنها پس از اطمینان از دانش و مهارت کافی از طریق آموزش‌های مناسب، و ایجاد فرهنگ یادگیری و توسعه مستمر انجام شود. درک نفس‌تغییر، جهت کاهش ترس و مقاومت در برابر آن اهمیت بسزایی دارد. در کشورهای مختلفی که اصلاحات را آغاز کرده‌اند، بخشی از صرفه‌جویی‌های ناشی از اصلاحات به آموزش پرسنل و نیروی کار اختصاص می‌یابد. معمولاً انرژی چشمگیری صرف برگزاری کنفرانس‌ها، دوره‌های آموزشی، سمینار، انتشار، کتاب‌ها و مقالات برنامه‌های پژوهشی، و سایر برنامه‌های حمایت و آموزش پرسنل می‌شود.
- برخی از محورهای آموزش عبارت بودند از:
- **توانایی عمل به راهبردها:** این توانایی به معنای این است که کارمند باید درباره قوانین و مقررات اداری و سیاست‌های مورد استناد مدیران و مسئولیت‌های مشترک با سایر واحدهای دولت دانش کافی کسب کند. مدیران ارشد بودجه‌ای و مالی، علاوه‌بر کسب مهارت در فنون و دانش اجراء وظایف مالی فوری، باید توانایی درک تصویر گسترده‌تر و

تفکر راهبردی را نیز داشته باشند. هدف از این کار شناسایی و تفسیر الزامات برنامه‌ریزی، سیاست‌های کلی و تعریف نقش‌ها و رسالت‌های سازمان‌ها و الزامات ضروری اجراء آنهاست.

• **آموزش در زمینه مدیریت منابع و برنامه‌ها:** این آموزش شامل اطلاعات مربوط به ساختار تخصیص‌ها و سایر منابع مالی، که از برنامه‌ها و رسالت واحد حمایت می‌کنند، و تأثیر نحوه مدیریت مالی بر میزان موفقیت برنامه‌هاست. دانش سیستم‌های کنترل مدیریت حسابرسی برنامه‌ای و سیستم‌های ارزیابی، استفاده از سنجش عملکرد و حسابداری قیمت تمام شده و غیره بسیار سودمند هستند. اهداف شامل شناسایی الزامات قانونی، ذکر زمینه‌های کارکردی، توصیف نقش‌ها و مسئولیت‌ها، شناسایی انواع سنجش عملکرد توصیف شیوه‌های ارزیابی، حسابداری قیمت تمام شده، شناسایی کاربران بالقوه اطلاعات، و غیره است. دوره‌های آموزشی بودجه‌ریزی شامل مواردی همچون تحلیل هزینه و فایده، کلیات مسائل مالی، سنجش عملکرد مقدماتی، حل مسائل اخلاقی در ادارات دولتی است.

• **آموزش‌های فنی:** این آموزش‌ها بر توسعه دانش و مهارت در سیستم‌های مدیریت مالی یکپارچه، فنون و مهارت‌های بودجه‌ریزی عملیاتی، حسابداری عملیاتی، مدیریت نقدینگی، حسابرسی عملکرد و غیره تأکید می‌کنند. هدف این دوره‌ها گسترش و ترویج دانش در میان مخاطبان و کسانی است که از تجربه قبلی برخوردارند. سرفصل درسی این دوره‌ها باید توسط افرادی که در این زمینه‌ها از توانمندی کافی برخوردارند تدوین و به‌گونه‌ای منسجم توسط مربیان متخصص ارائه شود.

• **آموزش رسالت و کارکردهای اصلی سازمان در فرایندهای مدیریت بخش عمومی:** شرکت کنندگان در این دوره‌ها با مطالعات موردی با استفاده از شیوه‌های تحلیلی، و تکنیک‌های ایجاد و ارتقاء توانمندی‌های مدیریتی آشنا می‌شوند.

۲-۳. ترتیب اصلاحات

برای اصلاحات بودجه‌ای در اردن ابتدا باید برخی گام‌های مشخص برداشته می‌شد تا فرایند اجراء به طور کامل انجام پذیرد. در نتیجه، جدول زمانی دقیق برنامه اجراء طراحی شد و زمان لازم برای اجراء همه عناصر برنامه و بروز نتایج آنها بین ۴ تا ۵ سال برآورد گردید. ترتیب فعالیت‌ها از انعطاف‌پذیری کافی برخوردار بود به‌گونه‌ای که می‌شد فعالیت‌های مختلف را

بر حسب نیاز به صورت جداگانه یا به صورت هم‌زمان انجام داد. در نهایت، همهٔ عناصر اصلاحات به‌گونه‌ای با یکدیگر مرتبط شدند که هر عنصر به کارکرد سایر عناصر کمک کند.

۴. مسئولیت در فرایند عملیاتی کردن بودجه

به دلیل اینکه فرایند بودجه‌ریزی اردن نمونه‌ای از مدیریت بحران است که از تردید، عدم قطعیت، و فشار گروه‌های مختلف تأثیر می‌پذیرد و بدین سبب، سازمان‌های صف بر حسب عادت و به‌گونه‌ای خلاقانه می‌کوشند مقررات را دور بزنند، معمولاً این کار همواره براساس شایسته‌سالاری نیست. مجموعه‌ای از اعمال نفوذهای سیاسی و ملاحظات فردی موفقیت یک سازمان در برخورداری از این استثناها را تعیین می‌کند. به همین دلیل است که تعیین مسئول اجراء برنامهٔ اصلاحی اهمیت بسیاری دارد. بدین ترتیب، مناصب و جایگاه‌های خاص، به چند دلیل نقش ویژه‌ای ایفا می‌کنند.

نخست اینکه، سازمان بودجهٔ 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 زمینهٔ تصمیمات خرد بودجه‌ای را به این سازمان محول ساخته‌است نقش مهمی را ایفاء کند.

دوم اینکه، شاید وزیر دارایی، به دلیل روابطی که با نخست‌وزیر و هیئت دولت دارد فرد اصلی در احیاء اصلاحات باشد. وزیر دارایی همچنین مسئولیت کلی ایجاد توازن بین درآمدها و هزینه‌ها را نیز برعهده دارد که با توجه به شرایط مالی ویژهٔ اردن وظیفهٔ بسیار دشواری است. **سوم** اینکه، یکی از نقش‌آفرینان اصلی در اجراء بودجه‌ریزی عملیاتی در اردن، سازمان حسابداری و حسابرسی است که رهبری استانداردسازی و اجراء رویه‌های حسابرسی پذیرفته شده در دولت را برعهده دارد. بررسی‌های این سازمان باید مسائل مربوط به بهبود فرایندهای کاری، بهبود کار و ارتباط گروهی، افزایش پاسخ‌گویی، و افزایش رضایت مشتریان را تحقق بخشد. بنابراین، نقش سازمان حسابداری و حسابرسی باید بازنگری شود و دستور کار آن باید به‌گونه‌ای بازتعریف شود که بازنگری عملکرد را نیز در برگیرد. سازمان بودجهٔ عمومی و سازمان حسابداری و حسابرسی باید درک خود از وظایف‌شان را به‌گونه‌ای گسترش دهند که توقعات و انتظارات همهٔ واحدهای دولتی را در برگیرد و نمایانگر تلاش مستمر برای هماهنگ ساختن مدیریت عملکرد با رسالت‌ها و اهداف سازمانی باشد.

چهارم اینکه، مقدمات کار باید در سازمان‌های صف فراهم گردد. این سازمان‌ها در

سیستم اصلاح شده مدیریت بودجه‌ای براساس بودجه‌ریزی عملیاتی نقش‌های مشخصی را برعهده دارند. در برنامه اصلاحات، پیشنهاد گردید که هر سازمان همه مسئولیت‌های مدیریت مالی را به یکی از مقامات مالی واگذار کند که رهبری تلاش‌های سیستمی برای بهبود مدیریت مالی را نیز برعهده می‌گیرد. این فرد از درون واحد سازمانی، به نظارت می‌پردازد، از اجراء اصول حسابداری مناسب اطمینان حاصل می‌کند و حسابرسی‌ها و بازرسی‌های سالیانه را تسهیل می‌کند. در سیستم جدید، این نکته اهمیت بسیاری دارد که مأمور مالی هر واحد از تداوم نوسازی سیستم مالی واحد اطمینان حاصل کند. برای اینکه این کار به‌گونه‌ای اثربخش انجام شود، این فرد باید در زمینه مسائل مالی و مدیریتی دارای توان گسترده‌ای باشد. در نهایت، کمیته هماهنگی مشترکی متشکل از عالی‌ترین مقامات سازمان‌های بودجه عمومی، سازمان حسابداری و حسابرسی، وزارت دارایی، و شورای خدمات کشوری برای اجراء وظایف زیر تشکیل می‌گردد:

- اطمینان از همکاری و حل سریع مشکلات،
- هماهنگی فعالیت‌ها و مسئولیت‌های مالی مرتبط سازمان‌های مرکزی،
- ترویج سیستم مالی اثربخش‌تر و کارآمدتر و ادامه بهبود مدیریت مالی در زمینه‌های برنامه‌ریزی، اجراء، کنترل، و تهیه گزارشات.

۵. موانع بودجه عملیاتی در اردن

۵-۱. انضباط مالی

نقایص سیستم بودجه‌ریزی اردن که در زیرفهرستی از آن‌ها ارائه گردیده کنترل بودجه مرکزی را محدود می‌کند:

۱-۵. نبود جامعیت: بودجه عمومی دارای عناصر خودمختار و مستقل چشمگیری است که جامعیت آن را تضعیف می‌کنند. وجود هزینه‌های بزرگ، مستقل و فرابودجه‌ای که خارج از فرایند بودجه اعمال می‌شوند، مشکل مهمی است که انضباط مالی را بر هم می‌زند. به‌عنوان مثال، می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- سازمان بودجه عمومی، کمترین نظارت را بر هزینه‌های نظامی دارد. این هزینه‌ها همواره توسط سطوح عالی سیاسی مطرح می‌شوند. (نیروهای نظامی و امنیتی تقریباً یک سوم از کل بودجه را به خود اختصاص می‌دهند). در واقع، سازمان‌های بودجه مرکزی اردن کنترل ناچیزی بر رشد یا مدیریت این بخش عظیم بودجه را دارند. مهم‌تر اینکه،

ترتیبات نهادی که در وراء این عناصر قرار دارند انگیزه‌هایی را برای افزایش هزینه‌ها ایجاد می‌کند که به‌طور بالقوه می‌تواند وضعیت مالی را از کنترل خارج سازد.

- علاوه بر عملیات نظامی، امنیتی و جاسوسی (مخابرات)، قوه قضائیه، دربار، و صندوق‌های بازنشستگی نیز به لحاظ قانونی و سیاسی از استقلال مالی کامل برخوردار هستند - اگرچه شرکت‌های دولتی از استقلال اداری برخوردار شده‌اند، ولی دولت همچنان موظف به پرداخت و تضمین هزینه‌ها و دیون آن‌هاست. در نتیجه، دولت با پذیرش این مسئولیت جدی و مجاز شمردن بودجه‌های جانبی، انضباط مالی را به‌نحو چشمگیری تضعیف کرده‌است. مثلاً در جولای ۱۹۹۹، دولت بدهی ۲۴۳ میلیون دلاری خطوط هوایی سلطنتی اردن را پذیرفت. این مبلغ بیشتر از سود سالیانه بالقوه یا واقعی این شرکت است. البته، اخیراً چندین شرکت دولتی در این کشور خصوصی شده است، ولی هنوز برای ارزیابی تأثیرات مالی این کار بسیار زود است.

۲-۱-۵. تکیه بر وام‌ها و کمک‌های خارجی: بودجه اردن از وابستگی شدید به وام و کمک‌های خارجی رنج می‌برد و حتی برای تأمین هزینه‌های جاری نیز به این منابع وابسته است. بیش از ۱۴ درصد هزینه‌های سالیانه از راه وام‌ها و کمک‌های خارجی تأمین می‌شوند این شرایط محدودیت‌های فراوانی ایجاد می‌کند و بسیار هراس‌برانگیز است. در واقع، این سیاست استقلال تصمیم‌گیری‌های عمومی را تضعیف می‌کند و برنامه‌ریزی راهبردی میان‌مدت و بلندمدت را دشوار می‌سازد. سازمان‌های بودجه عمومی معمولاً برای هزینه‌ها و کسری بودجه، محدودیت‌هایی را تعیین می‌کنند و از این شیوه به‌عنوان راهکاری برای کنترل بودجه کلان استفاده می‌کنند.

۳-۱-۵. عدم تأثیرگذاری قوه مقننه: در اردن نقش مجلس در فرایند بودجه‌بندی تعریف نشده و به‌ویژه در زمینه اثرگذاری بر راهبردها بسیار ضعیف است. قانون‌گذار نمی‌تواند بدون رضایت نخست‌وزیر، هزینه‌های کل را افزایش دهد. به‌طور کلی، مجلس در زمینه استفاده از اختیارات خود در تخصیص بودجه عملکرد مطلوبی نداشته و نیاموخته است که چگونه براساس مجموعه متوازی از قوانین روشن، می‌تواند بر دولت نظارت داشته باشد. رویه‌های بودجه‌ای، تغییر بیش از حد در حساب‌ها پس از تصویب مجلس را مجاز می‌شمارند، و این مسئله اغلب به تضعیف هدف اولیه بودجه می‌انجامد. این تغییرات به معنای توجه بیشتر به نیازهای مقطعی به بهای نادیده انگاشتن منافع راهبردی است. اعضاء قوه مقننه از نحوه برخورد با قوه مجریه چندان آگاه نیستند، و در این باره اطلاعات کافی ندارند و این مسئله،

ایفاء نقش اثربخش وظایف آنان را با مشکل روبه‌رو می‌سازد.

۴-۱-۵. تمرکزگرایی: یکی از اصلی‌ترین محدودیت‌ها تمرکزگرایی بیش از حد است که پس از تصویب بودجه بر هزینه‌ها اعمال می‌شود و می‌تواند در طول اجراء توسط نخست‌وزیر اعمال شود. به هنگام کسری درآمد، یا وقتی وام‌ها و کمک‌های مورد انتظار تحقق نمی‌یابند، نخست‌وزیر اغلب به پیشنهاد وزیر دارایی و سازمان بودجه عمومی می‌تواند هزینه کردن اقلام مختلف بودجه را متوقف سازد، کاهش دهد، یا به تعویق اندازد. در واقع، عملکرد بودجه واقعی اغلب با بودجه مصوب تفاوت بسیاری دارد. یکی از ناظران بودجه در اردن، به دو مشکل اسلسی مرتبط با یکدیگر اشاره می‌کند: نخست اینکه استعفاء مکرر و تغییر نخست‌وزیر، دولت جدید را در موقعیتی قرار می‌دهد که متعهد به رعایت تخصیص‌های مالی دولت گذشته نیست. دوم اینکه فراتر رفتن بودجه از هزینه‌های مصوب تقریباً به صورت عادت درآمد و با صدور متمم بودجه در آینده توسط دولت دیگری که در برابر نقض تعهدات قبلی مسئول نیست، یا پس از گذشت چند سال وقتی چاره دیگری وجود ندارد، انجام می‌شود. بدین ترتیب، تصویب هزینه‌های عمومی در مجلس اثربخش نیست و تنها تشریفاتی است. یکی از ویژگی‌های جالب اختیارات نخست‌وزیر این است که اغلب تصویب بودجه در مجلس را به‌منزله تصویب سقف هزینه‌ها تفسیر می‌کند. در نتیجه، تا زمانی که ارقام پایین‌تر از این سقف باشند مصوبه مجلس نقض نشده است. نتیجه این کار سیستم بودجه‌ریزی بسیار متمرکزی است که می‌تواند بدون سر و صدا و به‌دلخواه بر هزینه‌ها اثر بگذارد.

۵-۱-۵. کسری بودجه شدید: درآمدهای داخلی اردن گاهی حداکثر دو سوم هزینه‌های برنامه‌ریزی شده است. معمولاً این کسری از طریق دریافت کمک، وام و تعویق بدهی‌ها جبران می‌شود. این کسری، به همراه سایر عوامل منفی اقتصادی، گزینه‌های موجود دولت را به شدت محدود می‌کند. یکی از تحلیل‌گران اردنی این مشکل را چنین توصیف می‌کند:

«همه مشکلات و انحرافات اقتصادی تنها ناشی از کسری مالی، به‌ویژه کسری در حساب جاری موازنه پرداخت‌ها، هستند که برای پوشش آن‌ها راهی به‌جز وام‌های خارجی که مادر همه مشکلات است، یا استفاده از دخایر ارزی سیستم بانکی که اعتماد عمومی را متزلزل می‌سازد و فضای سرمایه‌گذاری را به‌گونه‌ای جبران ناپذیر تخریب می‌کند، نیست.»

تداوم کسری بودجه مستمر در اردن بسیار مشکل‌آفرین است. با توجه به اینکه وام‌ها و کمک‌های خارجی بیش از ۱۴ درصد از درآمدهای سالیانه را شامل می‌شود، دامنه این کسری بسیار گسترده‌تر است. علاوه بر این، تجزیه و تحلیل درآمدهای بودجه اغلب نشان‌دهنده

«انتقال» مبالغ چشمگیری از سال گذشته است. نخست‌وزیر اردن، وزیر دارایی، یا مدیر سازمان بودجه عمومی می‌توانند پرداخت اعتبار به یک پروژه را به دلایل مختلف متوقف سازند. ول_____ی رایج‌ترین دلیلی که مطرح می‌شود نبودن بودجه است. معمولاً «صرفه جویی» از طریق تأخیر یا تعویق پرداخت‌ها صورت می‌گیرد نه از طریق خودداری از پرداخت. در نتیجه، در شرایط مالی کنونی نمی‌توان به راحتی انضباط مالی را در اردن تضمین کرد. کسری‌های بودجه ساختاری شدید و تکیه بر منابع خارجی برای جبران این کسری‌ها مانع از تمرکز بر مذاکرات بودجه در سطح خرد شده‌است. رهبری سیاسی به‌گونه‌ای مؤثر از این «کمبود درآمد» به‌عنوان سپری مالی برای انکار یا تعویق درخواست‌های ضروری و مردمی برای منابع مالی استفاده می‌کند. مشکلات دیگری نیز به منابع کمیاب کشور فشار وارد می‌کنند و آن‌ها را به سوی کاربردهایی که بهره‌وری کمتری دارند، منحرف می‌کند که منابع اقتصادی کشور را می‌بلعند. این مشکلات، به‌جای اینکه به‌مثابه دلیلی بر اصلاحات بودجه‌ای عمل کنند، به‌عنوان دلیلی برای عدم شروع اصلاحات بودجه برای جلوگیری از تشدید بر مشکلات مطرح می‌شوند.

۲-۵. اثربخشی تخصیصی

اثربخشی تخصیصی شامل مسائلی همچون استفاده از معیارهای عینی برای تعیین اولویت‌ها استفاده از چارچوب اقتصادی کلان، تحلیل هزینه - فایده نظام‌مند، سنجش عملکرد، و افق زمانی برنامه‌های بودجه‌ای است. همچنین، به مشارکت وزراء صف در فرایندهای برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی و این نکته که آیا این مقامات می‌توانند از برنامه‌های هزینه‌ای خود دفاع کنند یا برای اتخاذ یا حذف برنامه‌ها تصمیم‌گیری کنند، مرتبط می‌شود.

۱-۲-۵. **عدم تأکید بر راهبردها:** با وجود شرایط اقتصادی وخیم، در بودجه‌های مختلف دولت اردن، نشانه‌چندانی از تأکید راهبردی به چشم نمی‌خورد. این بودجه‌ها بیش از هرچیز به بحران‌های کنونی توجه دارند (رویکرد اداره آتش نشانی). بنابراین، بودجه در خدمت تعریف و روزآمد کردن سیاست‌ها و اولویت‌های ملی در میان مدت یا بلند مدت نیست. به دلیل اقتدار سیاسی و سازمانی ناچیز، همراه با مشکل کمبود مالی، نتوانسته‌اند به‌گونه‌ای مناسب به تغییرات در شرایط داخلی، منطقه‌ای و جهانی پاسخ گویند. در واقع، نظام مالی کنونی اردن برای ایجاد اهداف راهبردی مناسب نیست و نمی‌تواند اطلاعاتی را

فراهم سازد که برای اولویت‌بندی نیازهای اجتماعی سودمند باشد.

در چنین شرایطی، ادارت دولتی عمدتاً از رهبری سیاسی جدا شده‌اند. در چند سال گذشته، نخست‌وزیر و هیئت دولت، به دلایل مختلف نتوانسته است نظام اداری اردن را به سوی حرفه‌ای شدن هدایت کنند. اصلاحات ابتکاری گذشته تنها به وعده‌های تحقق نیافته، متهم‌سازی متقابل، و فقدان پاسخ‌گویی چشمگیر منجر شده‌اند. به موجب گزارشی که تحت نظارت برنامه توسعه سازمان ملل متحد و صندوق سوئد انجام شد، سیستم مالی اردن به سوی موقعیتی پیش می‌رود که در آن، تعیین هزینه واقعی برنامه‌ها و پروژه‌ها دشوار یا غیر ممکن است. برآوردهای بودجه بر مبنای هزینه‌های بلند مدت و کامل فعالیت‌ها استوار نیستند و به‌ندرت از تحلیل هزینه-فایده و سایر معیارهای عینی برای انتخاب پروژه‌ها استفاده می‌کنند. تعیین اینکه این برنامه‌ها چه نوع خدماتی را ارائه می‌دهند و این خدمات چه دستاوردهایی را در بر دارد از این هم دشوارتر است.

اگرچه سیستم قدرت متمرکز، به کنترل مقدار کل هزینه‌های عمومی انجامیده، ولی به هماهنگی یا پاسخ‌گویی بیشتر در میان سازمان‌های صف منجر نشده و استفاده از معیارهای عینی برای ارزیابی و تعیین اولویت این هزینه‌ها را نیز بهبود نبخشیده است. همچنین، این مسئله باعث شده است که بنیان برنامه‌ریزی و کنترل بلند مدت بسیار ضعیف باشد. سیستم حسابداری نقدی کنونی اردن، دیون احتمالی یا ارزیابی هزینه‌های مرتبط با کاهش ارزش پول و یارانه‌های بین بخشی و سایر مسائلی را که در حسابداری تعهدی در نظر گرفته می‌شوند توضیح نمی‌دهد. این مسئله نیز به‌نوبه خود انگیزه‌های وزیران صف برای انتشار اطلاعات خود و انتخاب کم هزینه‌ترین شیوه‌های دستیابی به اهداف را افزایش نمی‌دهد.

۲-۲-۵. سهم بالای هزینه‌ها: حقوق پرسنل نظامی و غیر نظامی و مزایای بازنشستگی آن‌ها بیش از نیمی از کل هزینه‌های عمومی را تشکیل می‌دهد. پس از افزودن تقریباً ۱۸ درصد، به‌عنوان بازپرداخت بدهی‌ها و سایر هزینه‌های غیر عمرانی تخصیص یافته از ۷۵ درصد کل هزینه‌های عمومی تجاوز می‌کند. بدین ترتیب، تنها بخش کوچکی از بودجه را می‌توان برای رشد اقتصادی و اشتغال‌زایی در نظر گرفت.

حتی هزینه‌هایی که هزینه‌های سرمایه‌ای نام گرفته‌اند نیز بیشتر صرف خرید اتومبیل برای مقامات ارشد، خرید مبلمان اداری، و برنامه‌هایی می‌شوند که دراصل به‌عنوان پاداشی برای شخصیت‌های دولتی و همدستان آن‌ها محسوب می‌شود.

۳-۲-۵. ناتوانی در نیل به اهداف کلی سیاست‌های مالی: کارایی تخصیصی دستگاه گیرنده

بودجه را می‌توان از دو نظر ارزیابی کرد:

- ایجاد نتایج مطلوب سیاست مالی از قبیل کاهش بیکاری، تورم پایین، رشد اقتصادی قابل قبول، بودجه متوازن، و کاهش شکاف شدید در موازنه تجاری؛
- ارائه کارآمد و اثربخش خدمات اساسی از قبیل آموزش، بهداشت، و خدمات اجتماعی به شهروندان.

ناتوانی نهادهای بودجه‌ای در تخصیص کارآمد منابع مالی، مشکلات اقتصادی ناشی از دیون خارجی و کسری بودجه شدید را پیچیده‌تر ساخته است. تصویر کلی عملکرد مالی در سال‌های اخیر بر پیچیدگی موقعیت اقتصادی اردن تأکید می‌کند. این موضوع بر این واقعیت تأکید می‌ورزد که انضباط مالی تنها توازن حساب‌های مالی نیست، بلکه تصمیم‌گیری درباره اینکه چه چیزهایی برای اردن دارای آن‌چنان اهمیتی است که وصول مالیات‌هایی را برای تأمین هزینه آن‌ها توجیه می‌کند، و اطمینان از اینکه آیا پیامدهای این تصمیمات استانداردهای زندگی شهروندان را بهبود می‌بخشد، نیز هست. آگاهی از خروجی‌ها و نتایج هزینه‌های عمومی، یکی از نخستین گام‌ها برای تحقق چنین اهدافی است.

۳-۵. کارایی فنی

کارایی فنی میزان اتکاء به استخدام و ترفیع مبتنی بر شایسته‌سالاری و سطح توسعه حرفه‌ای ادارات دولتی را تعیین می‌کند. این مسئله شامل دستاوردهای تحصیلی و سایر مسائل مختلفی نیز هست که بر توانایی و کیفیت مجموعه‌ای که کارمندان از میان آنان انتخاب می‌شوند تأکید می‌ورزد.

۱- ۳-۵. شکل نامناسب بودجه: سیستم مدیریت مالی دولتی کنونی اردن بر بودجه‌ریزی افزایشی با استفاده از حسابداری نقدی و حسابرسی مالی سنتی استوار است. چنین شیوه‌ای عملیاتی کردن هزینه‌های برنامه‌های مختلف یا تعیین انواع خدمات و نتایج حاصل از این برنامه‌ها را دشواری می‌سازد. به عبارت دیگر، تصمیم‌گیران به درستی نمی‌دانند در ازاء پولی که هزینه می‌کنند چه چیزی به دست می‌آورند. چنین اطلاعاتی در واقع وجود ندارد. تخصیص نامناسب منابع، برنامه‌های ناکارآمد، ناکارایی عملیاتی، و بی‌توجهی به مشتری از عادت‌های ریشه‌دار است.

۲- ۳-۵. پاسخ‌گویی غیردقیق: پاسخ‌گویی دارای ابعاد مختلف زیر است:

- پاسخ‌گویی از منظر مدیریت نتیجه‌نگر، به وسیله سنجش عملکرد، پاداش مبتنی بر عملکرد و استفاده از شاخص هزینه - فایده در اتخاذ تصمیمات تخصیص منابع انجام می‌شود.

- پاسخ‌گویی مالی به معنای استفاده از اصول حسابداری صحیح، انجام حسابرسی‌های اثربخش و به‌موقع، و اعمال منسجم و عادلانه قوانین و مقررات روشن است.

- پاسخ‌گویی همچنین شامل آزادی مطبوعات در زمینه به چالش کشیدن تصمیمات دولتی، اطلاعات مناسب، حاکمیت معیارهای دموکراتیک، و شفافیت کلی اقدامات دولت نیز هست. اردن در زمینه گسترش دموکراسی و آزادی مطبوعات پیشرفت‌هایی داشته است ولی ابهام در مسئولیت‌ها در سطوح مختلف دولت، فقدان اطلاعات درباره خروجی‌های سازمانی و فردی، و فقدان کلی شفافیت عواملی هستند که به فقدان پاسخ‌گویی کمک می‌کنند.

به‌طورکلی، فرض بر این است که تمرکزگرایی بودجه با محدود ساختن تعداد نقش‌آفرینان در فرایند بودجه‌ریزی به کاهش کسری بودجه منجر می‌شود. پوتربا و وان‌هاگن^۱ ولی امتیاز اصلی تمرکزگرایی شفافیت و کارآفرینی است (که هیچ‌یک از مشخصه‌های عملکرد گذشته دولت اردن نیستند). در واقع، تمرکزگرایی استقلال سازمان‌های اجرایی را کاهش داده و باعث شده است تا انعطاف‌پذیری خود در تصمیم‌گیری را از دست بدهند، و مدیریت منابع خود را به‌جای واقعیت‌های موجود، بر مبنای دستورات مرکز استوار سازند. مدیران سازمان‌های صف‌نگران این هستند که تصمیمات مرکز به کاهش ناگهانی کارکردها و اختیارات آنان بیانجامد. بنابراین، مدیران دولتی اغلب برای کسب اجازه عمل یا آزاد کردن مبالغ بودجه و حتی برای مبالغی که از قبل به واحدهای آنان اختصاص یافته، با نخست‌وزیر و هیئت دولت مشورت می‌کنند.

۳-۳-۵. مشارکت محدود: افراد معدودی در دولت (نخست‌وزیر، وزیر دارایی، دو یاسه‌وزیر دیگر، و به‌طور غیر مستقیم پادشاه یا مشاوران ارشد او) در نهایت بودجه کل و تخصیص آن بین بخش‌های دولتی مختلف را تعیین می‌کنند. مسلماً مردم اردن در تعیین اولویت‌های بودجه‌ای یا بحث درباره سیاست‌های بودجه‌ای دخالتی ندارند. تنها همین اواخر، سیستم مالی در جهت ایجاد شفافیت گام‌های کوچکی برداشته است. سازمان‌های صف برآوردها را تهیه می‌کنند و قانون بودجه را در چارچوب اداری اجراء می‌کنند. برای مشورت مطلوب، توجه بیشتر به ارزیابی و قوانین عقلانی تصمیم‌گیری، و مطبوعات آزاد و توانمند ضروری هستند.

۳-۴-۵. کمبود متخصصان توانمند بی‌طرف: این مشکلی جدی است که کل سازمان‌های دولتی اردن با آن دست به‌گریبان هستند. ولی در نهادهایی که مسئولیت مستقیم بودجه‌ای

1. Poterba and Von Hagen, (1993).

را برعهده دارند شدیدتر است. سازمان بودجه عمومی و هیئت‌های بازرسی به دلیل ظرفیت‌های محدود سازمانی و فقدان حمایت سیاسی (که اهمیت به‌سزایی دارد) درک درستی از وظایف خود نداشته‌اند. این واحدها باید برای هماهنگ ساختن عملکرد خود با آرمان‌ها و اهداف سازمان تلاش مستمری انجام دهند. مسلماً اگر هیئت‌های بازرسی بخواهد در سیستم جدید بودجه‌ریزی عملیاتی، تقاضاهای روز افزون برای خدمات خود را برآورده سازند، نیازمند ظرفیت‌سازی زیادی خواهند بود. بارکاری سنگین کنونی، کمبود پرسنل، و توانایی فنی پایین کارشناسان، باعث گردیده است که الزامات بودجه‌ای این اداره آن‌طور که شایسته است اعمال نشوند. هیئت‌های بازرسی گزارش ممیزی سالیانه خود را هم‌زمان به پارلمان، نخست‌وزیر، و وزیر دارایی ارائه می‌دهد. این سازمان دارای حدود ۵۰۰ کارمند است که تنها ۳۸۰ نفر از آن‌ها ممیز محسوب می‌شوند. کار بیشتر در زمینه سنتی رعایت مقررات مالی انجام می‌گیرد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

پس از گذشت چند سال از تدوین برنامه استفاده از بودجه‌ریزی عملیاتی در اردن، نتیجه‌ای که در گزارش مشاوران ذکر شده این است: «شیوه کنونی قانون بودجه برای استقرار بودجه نتیجه محور مناسب نیست». در سال ۲۰۰۴، یکی از تحلیل‌گران ارشد در سازمان بودجه عمومی نیز تأیید کرد که برای استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در اردن کار چندانی صورت نگرفته است.

همان‌طوری که ذکر شد، در ابتدا، مقامات مالی و گروه مشاوران بین‌المللی اردن دلایل استفاده از بودجه‌ریزی عملیاتی و اهداف آن‌را به‌روشنی تبیین کردند و سپس مقامات نیاز شدید به مرتبط ساختن تصمیمات مالی با اهداف، خروجی‌ها و نتایج سنجش‌پذیر، و پاسخ‌گوتر ساختن مدیران در مورد اقدامات و تصمیماتی که بر نتایج بودجه تأثیر می‌گذارند را مطرح می‌ساختند. اکنون این سوال مطرح می‌شود که چرا در زمینه اجراء تا کنون پیشرفت چندانی اتفاق نیافتاده است؟ پاسخ‌هایی که به این پرسش داده شده شامل موارد ذیل است:

۱. مدیریت نتیجه‌گرا به میزان زیادی به مشارکت رهبران سیاسی (نخست‌وزیر و سایر وزراء) و مدیریت ارشد (دبیران کل و رؤساء سازمان‌ها) و پشتیبانی آن‌ها (که باید فراتر از پشتیبانی لفظی باشد) وابسته است. رهبری سیاسی باید اولویت‌های راهبردی را به‌روشنی به دیگران ابلاغ کند تا مدیریت ارشد بتواند این اولویت‌ها را در تصمیمات بودجه بگنجانند.

رهبران سیاسی و اداری نیازمند دانش عملیاتی دربارهٔ عناصر و شیوه‌های ایجاد ارتباط متقابل میان آن‌ها هستند تا بتوانند این فرایند را به‌خوبی تنظیم کنند. در سطح رهبری ارشد، توانایی فنی و مدیریتی لازم وجود نداشت. علاوه‌براین، اگرچه تغییرات مورد نیاز از حمایت سیاسی فراوان برخوردار بود، ولی حمایت عملیاتی واقعی با اکراه انجام می‌گرفت، یا اینکه اصلاً وجود نداشت. رهبری سیاسی همواره از کاهش کنترل خود بر فرایند تصمیم‌گیری، به‌ویژه تصمیم‌گیری‌هایی که با اعتبار مالی ارتباط دارد واهمه داشت.

۲. اصلاحات بودجه‌ای (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 و برخی از تغییراتی که در زمینهٔ قانون حساسی ایجاد شد چندان اثربخش نبود.

۳. بازچینی فعالیت‌ها در چارچوب برنامه‌های مبتنی بر نتایج مشخص که پس از بررسی مالی خدمات مختلف، از جمله بازنگری در ساختار سازمانی ادارات دولتی انجام می‌گرفت، چالشی سهمگین بود. ده‌ها سال، سیستم اداری اردن با اقداماتی همچون بیان رسالت‌های توسعه‌ای، تعریف اهداف و شاخص‌ها، حسابداری قیمت تمام‌شده، پاسخ‌گویی، و شفافیت بیگانه بود. اگرچه فقدان دانش فنی تنها دلیل خودداری مدیران دولتی اردن از تلاش بیشتر برای اجراء تغییرات نبود، ولی مسلماً یکی از این دلایل بود. ضعف مهارت‌های فنی مانع از پایبندی به تغییر می‌شد. در سازمان‌هایی که از جهت‌گیری روشن بی‌بهره بودند و نحوهٔ حمایت مدیریت ارشد دشوار یا مبهم بود، کارکنان از اشتباه یا تغییر واهمه داشتند.

۴. شیوهٔ قدیمی انتصاب مدیران ارشد یکی از مسائل بنیادینی بود که تغییر سریع آن در فرهنگ مدیریت اردن امکان‌پذیر نبود. انتصاب بر مبنای پارتی بازی و خویشاوندسالاری به‌جای صلاحیت‌ها و توانمندی‌های حرفه‌ای معمولاً به ایجاد کارمندان توانمند نمی‌انجامد. نمی‌توان با انتصاب خویشاوندان خود و دوستان در مناصب سیاست‌گذاری دولتی مدیریتی شایسته اعمال کرد. رهبران سیاسی اردن نمی‌توانند از نیاز به مدیریت خوب سخن بگویند ولی در عمل، مدیریت نامناسبی را اعمال کنند. استخدام و ارتقاء مدیریتی‌های ارشد براساس شایسته‌سالاری به معنای محدود ساختن انتصابات سیاسی، و تکیه بر معیارهای عینی عملکرد برای استخدام، پاداش، و ارتقاء پرسنل است.

۵. تجربهٔ اردن در پی‌گیری فرایند بودجه‌ریزی اثربخش‌تر نشان می‌دهد که چگونه

جنبه‌های سیاسی و اقتصادی، مالی و جنبه‌های مدیریتی در هم تنیده شده‌اند. تأکید بر نتایج و تأمین اطلاعات قابل اعتماد دربارهٔ خروجی‌ها تابعی از واقعیت اقتصادی کنترل کلی هزینه‌ها و تکیه بر منابع مالی خارجی است. بنابراین، مرتبط ساختن آرمان‌های سازمانی، نیازهای جامعه، و راهبردهای کلی رهبری سیاسی همواره به موجود بودن منابع مالی بستگی دارد. با انضباط ضعیف و جامعیت ظاهری فرایند بودجه، شفافیت یک نظام متمرکز کاهش می‌یابد و دشواری‌های اجراء فرایند سنجش عملکرد توسط مدیریت دولتی افزایش می‌یابد.

۶. سازمان مرکزی بودجهٔ اردن، به‌ویژه در زمینهٔ مشارکت در تدوین بودجه، نهادی نسبتاً ضعیف عمل کرد. «سازمان بودجهٔ عمومی هنوز به اندازهٔ کافی رهبری فرایند بودجه را در دست نگرفته‌است، یا برای راهنمایی فرایند اصلاحات در همه زمینه‌های مسئولیت خویش از منابع کافی برخوردار نیست». برای استفاده از برنامه‌ریزی کلان اقتصادی و محدودیت‌های نهادی در زمینهٔ دیون و هزینه‌ها ترتیباتی اتخاذ گردیده، ولی این محدودیت‌ها نیز بسیار ضعیف بود. هر دوی این ترتیبات به‌صورت سالیانه اعمال می‌شدند ولی الزام‌آور نبودند (یا به‌راحتی نقض می‌شدند). در اقتصادی که با کمبود منابع شدید، تمرکز قدرت سیاسی، و کسری هزینه‌های همیشگی روبه‌رو باشد، عجیب نیست که استقلال بودجه بسیار محدود باشد. در شرایطی که بودجه فاقد انضباط و جامعیت است، و سوابق حرفه‌ای و کارشناسی مدیران ارشد سازمان بودجه مرکزی در سطح پایینی باشد این مشکل نمود بیشتری پیدا می‌کند.

۷. سیستم سنتی حسابرسی موجود نامناسب بود. ضعف اطلاعات بودجه‌ای، آزادی محدود مطبوعات، و ضعف نهادهای دمکراتیک، حسابرسی مناسب را دشوارتر می‌ساخت. راهکار اصلی که به حفظ انضباط مالی در اردن کمک می‌کرد موافقت‌های قبلی بود که هزینه‌ها و کسری را قبل از تهیهٔ پیش‌نویس بودجه تعیین می‌کند.

جان کلام اینکه، اردن در زمینهٔ اصلاحات بودجه این آموزهٔ قدیمی را مجدداً یادآوری می‌کند که حکمرانی تنها عامل اصلاح است که دولت مسئولیت کامل آن را برعهده دارد و کاملاً نیز تحت کنترل است. در اردن، همچون هر جای دیگر، نهادهای مالی در تعیین نتایج مالی نقش بسزایی دارند. درست است که نحوهٔ ارتباط قوانین و نتایج مالی از رشد کسری‌های بودجه تأثیر پذیرفته‌اند، ولی تعامل میان دست‌اندرکاران متعدد بودجه‌ریزی عمومی در هر مرحله از چرخه بودجه متفاوت است. این مسئله بر سیستم کلی بودجه، و کارایی نهادهای مالی و رویه‌های بودجه‌ای آن‌ها در زمینهٔ مدیریت برنامه‌ها، هماهنگسازی،

و ارزیابی هزینه‌ها اثر می‌گذارد. در اینجا نیز پایبندی سیاسی به اصلاحات، و نیاز به رهبری در هماهنگ‌سازی همه بخش‌های اصلاحات بیش از هر چیز اهمیت دارد. اجراء اصلاحات بلند پروازانه‌ای همچون بودجه‌ریزی عملیاتی نیازمند توانمندی و یکپارچگی در تمام سطوح قدرت است، چون این نوع اصلاحات بر همه جنبه‌های تغییر در حکمرانی تأثیر می‌گذارد. برای استقرار سیستم بودجه‌ریزی عملیاتی تمام عیار، برخی از عناصر ضروری باید به‌طور هم‌زمان مدنظر قرار گیرند. رهبری سیاسی باید به حمایت فعال و اولویت‌بندی سیاست‌های عمومی بپردازد. ایجاد شالوده‌آداری‌ای که از توانایی تسهیل اجراء بودجه‌ عملیاتی برخوردار باشد، در قلب فرایند تغییر قرار دارد. برخی از این شالوده‌ها شامل مواردی همچون تغییر طبقه‌بندی و شیوه بودجه، یکپارچه‌سازی فناوری‌های اطلاعات موجود، و ایجاد ابزارهایی قدرتمند برای تحلیل و ارزیابی است. به‌طور کلی، این امر مستلزم تغییر فرهنگ سنتی مدیریت به فرهنگی است که به نتایج و ارزیابی منظم برنامه‌ها و فعالیت‌ها گرایش دارد. در همه این فعالیت‌ها، اطلاعات معتبر درباره نتایج و عملکرد اهمیتی حیاتی دارد. این بدان معناست که جنبه‌های مختلف فرایند بودجه‌ریزی بر سطوح کلی مخارج عمومی تأثیر می‌گذارد. بنابراین، تعریف اهداف، شناسایی یا استخراج شاخص‌ها، و سنجش عملکرد برنامه‌های عمومی به ایجاد کارایی بیشتر و انضباط بیشتر در هزینه‌ها منجر می‌شود.

منابع و مأخذ

۱. شبیری نژاد، علی اکبر و صالح خو، قاسم. زمینه‌های نظری و توصیه‌های سازمان‌های بین‌المللی در باب شفافیت بودجه، دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲.
2. Aaron Wildavsky, "A Budget for All Seasons" *Public Administration Review*, (November/December, 1978)
3. Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, fourth edition. Boston, MA: Little Brown. Prologue, Chapter 1, 1984.
4. Anthony Downs, "Why the Government Budget is too Small in a Democracy", *World Politics*, July, 1960.
5. Alasdair Roberts, 1998. "Closing the Window: Public Service Restructuring and the Weakening of Freedom of Information Law," a paper submitted to the 1998 International Public Management Network Conference, (June 28-29, 1998), (roberta@qsilver.queensu.ca).
6. Alasdair Roberts, "Performance-Based Organizations: Assessing the Gore Plan", *Public Administration Review* 57 (6), 1997.
7. Alexander Hamilton, Report on Manufacturers, see: <http://www.oberlin.edu/~gkornbl/Hist258/ReportMfres.html>
8. Alan Schick, "Budgeting as an Administrative Process" In Alan Schick, ed. *Perspectives on Budgeting*. Washington D.C.: American Society for Public Administration, 1980.
9. Barberis Peter, "The New Public Management and New Accountability", *Public Administration*. 76 (Autumn), 1998.
10. Blaine Liner, Pat Dusenbury, and Elvina Vinson, State "Approaches to Governing - for - Results and Accountability", December, 2000.
11. Bureau of the Budget and state planning office; *Maine's Guide to Performance measurement*, February, 2002.
12. Campos, J. E. and S. Pradhan, "The Impact of Budgetary Institutions on

- Expenditure Outcomes,"*Policy Research Worker* Paper No. 1646. Washington, DC: The World Bank, 1996.
13. Diamond, Jack, "Performance Budgeting-Is Accrual Accounting Required?" IMF working paper, December, 2002.
 14. Dixon, G, 2001, Budget Reform in Change Resistant Environments, World Bank, Prem Note 2001.
 15. Douglas F, Morgan, "Foundations of public service: Continuities in conflict, 2002.
 16. GAO, Accrual Budgeting: Experiences of other Nations and Implications for the "United States" February, 2000.
 17. GAO "Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation", March, 1997.
 18. Government of Alberta, Performance budgeting, module 5, 2003.
 19. Gustafson, Allan, "Performance Budgeting in Sweden, outline of a reform program, symposium November, 2000.
 20. Joyce Philip. G, "Linking Performance and Budgeting: Opportunities in the Federal Budget Process" The George Washington University.
 21. Jreisat, J. E, *Public Organization Management*. Westport, CT: Greenwood Publishers, 1997.
 22. Kales, Kenneth. A; Dougherty. Michael. J, "The Effect of performance Budgeting on state functional Expenditure", Washington, D.C, January, 2002.
 23. Kelly Janet M; Riverbank, William C, "Performance Budgeting for state and local government" July.
 24. Kettl, Donald F, "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links,"*Journal of Policy Analysis and Management* 16 (3), 1997.
 25. Kingsley, Gordon, "Reflecting on Reform and the Scope of Public Administration" *Public Administration Review* 57 (2), 1997.
 26. Kong Donsun, "Performance Based Budgeting: the U.S. Experience"; public organization Review: A Global Journal 5, 2005.
 27. Kotte, J. P. Leading change, (Cambridge, Massachusetts: Harvard Business School Press), 2006.
 28. Kravchuck, Robert and Ronald Schack, 1996. "Designing Effective Performance-Measurement Systems under the Government Performance and Results Act of", *Public Administration Review* 56 (4), 1993.

29. Lee, R. D., R.W. Johnson, and P. G. Joyce, *Public Budgeting Systems*. 7th ed. Boston: Jones and Bartlett Publishers, 2004.
30. Lewis, Mike, Lockhart. R.A, "Performance Measurement, Development Indicators & Aboriginal Economic Development", Centre for community Enterprise, April, 2002.
31. Lynch, Thomas D, *Public Budgeting in America*. Englewood, NJ: Prentice-Hall, 1995.
32. Mercer, John, "Cascade; Performance Budgeting" www.john_mercer.com, 2003.
33. "Mercer, John;" Performance Budgeting for Federal Agencies: A Framework" www.john_mercer.com, 2002.
34. Miller. Geraldj, "Incentives, Certification an Targets in Performance Budgeting" Rutgers University, 2006.
35. Office of Program policy Analysis and Government Accountability; "Performance - Based Program Budgeting in Florida: Current status and Next steps" April, 1997.
36. Osborne, Davis and Peter Pastrik, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing, 1997.
37. Pallot June, "Newer Than New' Public Management: Financial Management and Collective Strategizing in New Zealand", Unpublished paper prepared for the conference on The New Public Management in International Perspective, Institute of Public Finance and Fiscal Law, St. Gallen, Switzerland, 11-13 July, 1996.
38. Paul Diesing, Reason in Society, University of Illinois Press: Urbana, IL, 1982.
39. Perotti, Roberto, Rolf Strauch, and Jurgen von Hagen, *Sustainability of Public Finances*. Bonn, Germany: SEI, University of Bonn, 1998.
40. Phyr Peter, Zero-Base Budgeting . John Wiley and Sons: New York, 974.
41. Posner Paul, "Performance Budgeting: current Development and Future Prospects, GAO, April, 2003.
42. Poterba, James M. and Jurgen von Hagen, "Introduction", *Fical Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: University of Chicago Press, 1999.
43. Program Evaluation Division office of Legislative Auditor state of Minnesota, "Performance Budgeting", 1994.

44. Radin, Beryl A, "The Government Performance and Results Act (GPRA): Hydra-Headed Monster or Flexible Management tool", *Public Administration Review* 58 (4), 1998.
45. Robinson, Marc, "Best Practice in Performance Budgeting" Discussion Paper, 124 November, 2002.
46. Schick, A, "The Changing Role of the Central Budget Office" Puma, OECD, GD/97/109 Paris (1998).
47. Schick, Allen, (1971) "Budget Innovation in the States Washington, D.C: The Brookings Institution, 1971.
48. Scott, Graham, Ian Ball, and Tony Dale, "New Zealand's Public Sector Management Reform: Implications for the United States", *Journal of Policy Analysis and Management* 16 (3), 1997.
49. Speers, Kimberly, "Performance measurement in the Government of Alberta: Propaganda or Truth" University of Manitoba; June, 2004.
50. Steunenberg, Bernard and Frans van Vught, eds. *Political Institutions and Public Policy: Perspectives on Decision Making*. Boston, MA: Kluwer Academic Publishers, 1997.
51. Strauch, R, *Managerial Flexibility and Fiscal Performance* (Paris: OECD, 2000)
52. The Federal Reserve Board, "Government Performance and Result Act", 1992.
53. The library of congress, *Performance Management and Budgeting in the federal Government: brief History and Recent Developments*, March, 2005.
54. The World bank "Performance-Based Budgeting: beyond rhetoric" February, 2003.
55. Tier Charlie, Will and Jennifer, "public Budgeting in America: A Twentieth Century Retrospective", 2002.
56. von Hagen, Jürgen, and Ian Harden, "National Budget Processes and Fiscal Performance", *European Economy, Reports and Studies*, 1994.
57. von Hagen, Jürgen and Ian J Harden, "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline," *European Economic Review*, 1995.
58. Wildavsky. A, *The New Politics of the Budgetary Process*. Glenview, IL: Scott, Foresman, 1988.
59. Wildavsky Aaron, "A Budget for All Seasons" *Public Administration Review*, (November/December, 1978) pp. 501-509; Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, fourth edition. Boston, MA: Little Brown. Prologue, 1984.

60. Willoughby Katherine "Model of performance measurement use in local Government: Understanding Budgeting, communication and lasting Effects" University of Illinois Chicago, April, 2005.
61. www.eli.pax.edu/morgan.html
62. Online at <http://www.finance.gov.ab.ca/publications/ma/suing/results-oriented/module5-overview.pdf>.
63. Online at <http://www.oppaga.state.fl.us/budget>, 1994.
64. Online at <http://www.finance.gov.ab.ca/measuring/about-perfumes.html>.