

بودجه‌ریزی عملیاتی

(مفاهیم و الزامات)

علی پناهی*

چکیده

بودجه عملیاتی عبارتست از یک برنامه 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. بودجه‌ریزی عملیاتی با آگاه کردن تصمیم‌گیران به اطلاعات بهتر درباره نتایج هر برنامه و مجموعه برنامه‌هایی که برای نیل به اهداف مشترکی به کار می‌روند، توانایی تصمیم‌گیران را در ارزیابی درخواست‌های بودجه‌ای دستگاه‌های اجرایی افزایش می‌دهد. البته این موضوع ابعاد فنی مسأله را تشکیل می‌دهد، در حالی که تخصیص منابع نیازمند انتخاب‌های سیاسی نیز هست. بودجه عملیاتی، تمامی فعالیت‌های مستقیم و غیرمستقیم مورد نیاز در برنامه و همچنین تخمین دقیقی از هزینه فعالیت‌ها را در بر می‌گیرد. بودجه‌ریزی عملیاتی با تمام مزایایی که دارد در مراحل مختلف نیازمند اقدامات پیچیده در ابعاد فنی و سیاسی نظام بودجه‌ریزی است. به‌طور کلی سیستم

* مدیر گروه بودجه دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس

حسابداری و نظام مدیریت باید هماهنگ با یک فرایند بودجه‌ریزی عملیاتی دچار تحول شوند، توافق و هماهنگی در سطوح مختلف قوه مجریه با قوه مقننه از الزامات اصلی موفقیت بودجه‌ریزی عملیاتی محسوب می‌شود. بودجه‌ریزی عملیاتی نیازمند تغییراتی بنیادی در سیستم‌های اطلاعات مدیریت، سیستم‌های حسابداری و به‌طور کلی در شیوه مدیریت دستگاه‌های دولتی است. بودجه عملیاتی ایدئال، باید اطلاعات مربوط به فصول، برنامه‌ها یا دستگاه‌های اجرایی همراه با نتایج پیش‌بینی شده را به تفکیک در برداشته باشد. این نگرش که بودجه‌ریزی عملیاتی شیوه‌ای مکانیکی (سطح مشخصی از عملکرد در مقابل سطح مشخصی از منابع مالی) یا فرایندی تحدیدی است (کاهش منابع مالی به دلیل دست نیافتن به نتایج مورد نظر) سودمند نیست. اطلاعات و شاخص‌های معتبر عملکرد در استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی اهمیت بسزایی دارد. کیفیت و اعتبار اطلاعات عملیاتی و توانایی سازمان‌ها و دستگاه‌ها برای ارزیابی و نشان دادن کارایی برنامه‌ها در موفقیت بودجه‌ریزی عملیاتی بسیار مؤثر است.

کلید واژه‌ها: بودجه‌ریزی عملیاتی، شاخص‌های عملیاتی

مقدمه

بودجه‌ریزی عملیاتی به دنبال ایجاد پیوند میان شاخص‌های عملکرد و تخصیص منابع است. هرچند چنین پیوندهایی اغلب ضعیف هستند، ولی می‌توانند سیاست‌گذاری بودجه‌ای را تسهیل و نظارت قانون‌گذاران بر نتایج و دستاوردهای مرتبط با مخارج عمومی را افزایش دهند. بودجه‌ریزی عملیاتی از دیرباز در زمره پیشنهادات اصلاحی در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه بوده است و در ایران دولت در قالب بند «ز» تبصره (۱) قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۱، ۱۳۸۲ و ۱۳۸۳ و ماده (۱۳۸) قانون برنامه چهارم ملزم به عملیاتی کردن بودجه شده است. با این وجود، تعریف و اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی همچنان با ابهامات فراوانی همراه بوده است.

تعریف محدود از بودجه‌ریزی عملیاتی این است که، این نوع بودجه‌ریزی، منابع را بر

مبنای نیل به نتایج مشخص و قابل سنجش تخصیص می‌دهد (فیلدینگ اسمیت، ۱۹۹۹).^۱ این تعریف، پیام آور پیوندی «منطقی» و فنی میان شاخص‌های عملکرد و تخصیص منابع است و می‌تواند سطح نتایجی را که با بهره‌گیری از منابع اضافی قابل دستیابی است بیان کند، ولی باید توجه کرد که همواره نمی‌توان نتایج را دقیقاً به صورت کمی اندازه‌گیری کرد. از طرف دیگر اگرچه اطلاعات عملکرد برای دولت‌ها سودمند است، ولی نمی‌تواند ماهیت سیاسی بودجه‌ریزی را نادیده بگیرد. با این حال می‌توان انتظار داشت که بودجه‌ریزی عملیاتی ماهیت بحث بر سر منابع را دگرگون سازد به شرط آن که محدودیت‌های آن نیز مورد توجه قرار گیرد.

بودجه‌ریزی عملیاتی نمی‌تواند جایگزین فرایند بودجه‌ریزی موجود شود، ولی با تغییر پرسش‌هایی که در این فرایند مطرح می‌شود می‌تواند به تغییر تأکید سیاست‌های بودجه‌ای و اقدامات نظارتی، کمک کند.

بودجه‌ریزی در اصل، تخصیص منابع است و ذاتاً نیازمند انتخاب و تعیین اولویت می‌باشد. سیاست‌های بودجه‌ای در مفهوم گسترده، محل نزاع مدعیان رقیب برای تصمیم‌گیری درباره این است که چه مقدار از منابع محدود دولت، باید در میان تعداد زیادی از اهداف ملی ضروری تقسیم شوند. اطلاعات عملکرد که نتیجه بودجه‌ریزی عملیاتی است، می‌تواند به این بحث کمک ارزشمندی نماید. اطلاعات عملکرد یکی از عوامل است و نمی‌تواند جانشین انتخاب‌های سیاسی دشوار شود. بحث درباره نقش مناسب دولت و نیاز به برنامه‌ها و سیاست‌های مختلف دولت کماکان ادامه خواهد داشت و بودجه‌ریزی عملیاتی نمی‌تواند به این بحث‌ها پایان دهد، اما اطلاعات به دست آمده از آن می‌تواند بحث را به سطحی آگاهانه‌تر ارتقا دهد که در آن بر ادعاها و اولویت‌های رقیب نیز تأکید می‌شود. در واقع، این‌گونه اطلاعات با تغییر کانون توجه به سوی موضوعات پُراهمیت (به عنوان مثال تعداد افرادی که با سواد شده‌اند، تعداد کودکانی که تغذیه آن بهبود یافته است و تعداد افرادی که از خط فقر گذر کرده‌اند) می‌تواند کیفیت

1. World Bank, Public Sector, "Performance Budgeting: Beyond Rhetoric", 2003, page 1.

سیاست گذاری‌ها را کاملاً تغییر دهد.

استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در یک نظام بودجه‌ریزی در واقع آزمون توانایی بالقوه آن برای پاسخ به پرسش‌ها و پیامدهایی است که در سرتاسر فرایند بودجه‌ریزی رخ می‌دهد. نتیجه این آزمون هر چه باشد، تقویت فرایند بودجه است. تأکید بر نتایج می‌تواند بحث را گسترده‌تر سازد و تأثیرات هر یک از برنامه‌ها را بر این بحث افزایش دهد به این صورت که چگونه برنامه‌ها برای دستیابی به اهداف ملی یکدیگر را کمک می‌کنند. درک این مسأله که برنامه‌ها به چه صورت در مجموعه گسترده‌تری از ابزارها و راهبردهایی جای می‌گیرند که هدف آن‌ها تحقق برنامه است، اهمیت زیادی دارد. تغییر دیدگاه از بودجه‌ریزی افزایشی^۱ به سوی توجه به کلیه منابعی که برای اجرای برنامه‌ها در دسترس هستند (منابع مالی اولیه و منابع مالی جدید)، می‌تواند به تجدید نظر در برنامه‌ها، سیاست‌ها و فعالیت‌های کنونی منجر شود. بودجه‌ریزی عملیاتی به مدیریت منابع ملی، هم برای تحقق اولویت‌های کنونی، هم برای اجرای تعهدات و برآورده ساختن نیازهای آینده کمک شایانی می‌کند. برای استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی باید طبق طرح کلی ویژگی‌های بودجه‌ریزی عملیاتی مطلوب، عناصر اصلی و خطراتی را که در مسیر قرار دارد شناسایی شود.

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

تعریف و ماهیت بودجه‌ریزی عملیاتی^۲

بودجه عملیاتی عبارتست از برنامه 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. این

1. Incrementalism

بودجه‌ریزی افزایشی عبارت است از افزایش بودجه یک دستگاه نسبت به سال قبل با درصد خاص در قالب نگهداشت سطح عملیات و توسعه کیفی و کمی در فعالیت‌ها.

2. Performance Budgeting

بدان معنی است که با میزان مشخص مخارج انجام شده در هر برنامه، باید مجموعه معینی از اهداف تأمین شود.

تدوین یک بودجه عملیاتی، شامل دو فرایند است یکی از بالا به پایین^۱ و دیگری از پایین به بالا^۲ که به‌طور همزمان به اجرا در می‌آیند. وظیفه برنامه‌ریزان ارشد و سیاستگذاران (در سطوح بالا) تعیین اهداف و مقاصد برنامه‌هاست. آن‌ها باید به‌طور تقریبی میزان منابعی را که انتظار می‌رود برای پشتیبانی و کمک به تحقق این اهداف مورد نیاز است را تعیین کنند. علاوه بر این سیاستگذاران باید شاخص‌های نتیجه^۳ را که مشخص‌کننده درجه تحقق اهداف با توجه به میزان منابع به مصرف رسیده است، تعریف کنند. مدیران سطوح پایین‌تر باید اهداف، مقاصد، میزان منابع، و شاخص‌های سنجش نتایج را تدوین کرده باشند. این مدیران و سازمان‌های تحت پوشش آن‌ها در موقعیتی قرار دارند که می‌توانند برنامه سالانه ارایه شده از سوی برنامه‌ریزان و سیاستگذاران را تحقق ببخشند؛ آنان به خوبی ساز و کار اجرایی برنامه‌ها را می‌شناسند و می‌توانند فعالانه به سیاستگذاران در تعریف و بازنگری برنامه‌های سالانه سازمان‌های خودیاری رسانند. از دیگر سو، برنامه‌ریزان و سیاستگذاران تنها در همکاری نزدیک با سطوح اجرایی است که می‌توانند از پایداری مدیران اجرایی به اهداف تعیین شده مطمئن شوند و دریابند که آیا مدیران سطوح میانی رابطه برنامه سالانه و بودجه عملیاتی را کاملاً مدنظر قرار می‌دهند؟

بودجه‌ریزی عملیاتی با آگاه کردن تصمیم‌گیران به اطلاعات بهتر درباره نتایج هر برنامه و مجموعه برنامه‌هایی که برای رسیدن به اهداف مشترکی به کار می‌رود، توانایی تصمیم‌گیران را در ارزیابی درخواست‌های بودجه‌ای دستگاه‌های اجرایی افزایش می‌دهد. این موضوع ابعاد فنی مسأله را تشکیل می‌دهد؛ در حالی که تخصیص منابع نیازمند انتخاب‌های سیاسی نیز هست. با این حال بودجه عملیاتی می‌تواند به سیاستگذاران در پاسخگویی به برخی پرسش‌های یاری رساندن این پرسش‌ها از این قرارند: آیا برنامه‌ها، آنان

1. Top – down

2. Bottom – up

3. Outcome Measures

را در دستیابی به اهداف خود کمک می‌کند؟ آیا برنامه‌ها با اقدامات مرتبطی که در سطح دولت به عمل آمده هماهنگی کامل دارند؟ کسانی که هدف قرار داده‌اند بیش از همه به خدمات یا مزایای مورد نظر نیاز دارند؟

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

یک بودجه عملیاتی، تمامی فعالیت‌های مستقیم و غیر مستقیم مورد نیاز در برنامه‌ها و نیز تخمین دقیقی از هزینه فعالیت‌ها را در بر می‌گیرد. به عنوان مثال اگر شاخص فعالیت (واحد حجم کار) «تحقیقات جنایی» در یک ارگان دولتی، تعداد پرونده‌هایی باشد که به نتیجه رسیده است، مراحل انجام کار و فعالیت‌های تشکیل دهنده آن، حلقه رابطنی است که منابع را به نتایج مرتبط می‌سازد. با ثبت و اندازه‌گیری منابع به مصرف رسیده در هر فعالیت و در هر مرحله، هزینه کل و هزینه سرانه هر واحد از اطلاعات به دست آمده را می‌توان محاسبه کرد و آن را به نتایج نهایی مرتبط ساخت.

در واقع بودجه‌ریزی عملیاتی به دنبال افزایش درک تصمیم‌گیران از پیوندهای منابع درخواستی و نتایج عملیات مورد نظر است. این مسأله برای حفظ و نهادینه کردن اصلاح مدیریت عملیاتی نیز دارای اهمیت است. اگر نتیجه این عمل، اطلاعات عملکرد بهتر و قابل اتکاتر باشد، می‌تواند فرایند بودجه‌ریزی را (به عنوان مهم‌ترین فرایندهای مالی سالیانه دولت) که به بررسی و بازبینی منظم برنامه‌ها و فعالیت‌ها می‌پردازد، بهبود بخشد.

مزایای بودجه‌ریزی عملیاتی

تجربه کشورها نشان می‌دهد بکارگیری که بودجه‌ریزی عملیاتی به عنوان اقدامی اصلاحی که تنها پیوند فنی میان بودجه و عملکرد را ایجاد می‌کند، اشتباه است. با این حال بودجه‌ریزی عملیاتی (با علم به این که پیوندهای میان شاخص‌های عملکرد و تخصیص منابع صرفاً فنی نیستند و از گزینه‌های سیاسی نیز متأثر می‌شوند) دارای مزیت‌های فراوانی است که شامل موارد زیر است:

الف) افزایش پاسخگویی عمومی: اگرچه بسیاری از دولت‌ها دسترسی به اطلاعات عملکرد خود را امکان پذیر می‌سازند، اما در ورای بحث‌های سیاسی، اطلاعات عملکرد منتج از بودجه‌ریزی عملیاتی می‌تواند به شیوه‌های مختلف، نظیر اسناد بودجه‌ای، برنامه‌های راهبردی و گزارش‌های عملکرد به اطلاع عموم برسد.

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

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

ج) بهبود نحوه تخصیص منابع: در بودجه‌ریزی عملیاتی، تخصیص منابع با شاخص‌های عملکرد مرتبط می‌شود. مرتبط ساختن برنامه‌ریزی راهبردی به تخصیص منابع یکی از الزامات اصلی تخصیص منابع بر مبنای هدف است. سازمان‌ها باید شاخص‌های عملکرد و اهداف راهبردی را در بودجه‌های پیشنهادی خود ارائه دهند. این شیوه به تصمیم‌گیران در زمینه تخصیص منابع در بین سازمان‌ها کمک می‌کند و مستلزم آن است که تحلیل‌گران بودجه، ضرورت بودجه درخواستی هر سازمان، رابطه آن با اولویت‌های برنامه راهبردی سازمان، اهمیت آن برای اهداف سیاست‌های دولت، و خطرات یا میزان عدم قطعیت برآورد هزینه‌ها را بررسی کنند. این رویکرد تضمین می‌کند که همه پیشنهادهای بودجه‌ای با استفاده از معیارهای یکسان تحلیل شوند و اهمیت نسبی آن‌ها در نظر گرفته شود.

الزامات بودجه‌ریزی عملیاتی

بودجه‌ریزی عملیاتی با توجه به مزایایی که دارد در مراحل مختلف مستلزم اقدامات پیچیده در ابعاد فنی و سیاسی نظام بودجه‌ریزی است. علاوه بر اینکه سیستم حسابداری و نظام مدیریت باید هماهنگ با فرایند بودجه‌ریزی عملیاتی دچار تحول شوند، توافق و هماهنگی در سطوح مختلف قوه مجریه با قوه مقننه از الزامات اصلی موفقیت بودجه‌ریزی عملیاتی محسوب می‌شود. در این رابطه باید به موارد زیر توجه کرد:

• اگر قرار باشد که بودجه‌ریزی عملیاتی در عمل به موفقیت دست یابد نباید آنرا صرفاً به صورت یک پیوست به بودجه «اقلام مخارج» اضافه نمود. این کار مستلزم تغییراتی بنیادی در سیستم‌های اطلاعات مدیریت، سیستم‌های حسابداری و به‌طور کلی در شیوه مدیریت دستگاه‌های دولتی است. چنانکه «جویس» در این باره در کتاب خود گفته است:

«تا زمانی که تصمیم‌گیرندگان در دستگاه‌های دولتی وقوه مقننه به هنگام اتخاذ تصمیم درباره تخصیص منابع و بودجه، از اطلاعات مربوط به عملکرد استفاده مؤثری به عمل نیاورند، نمی‌توان انتظار تغییری اساسی در فرایند بودجه را داشت. این اطلاعات چنانچه بتوان معیارها و شاخص‌های سنجش (واحد حجم کار) مناسبی برای اندازه‌گیری نتیجه کار سازمان‌ها طراحی کرد، برای تغییر در سیاست‌ها و فرایند بودجه لازم است، اما کافی نیست. در واقع این تحول فقط در صورتی به وقوع خواهد پیوست که «فرهنگ» سنجش عملکرد بر فرایند سیاست‌گذاری حاکم شود. بنابراین در کوتاه مدت باید تلاش‌ها را بر تدوین و طراحی شاخص‌های سنجش عملکرد مناسب برای سازمان‌های دولتی متمرکز کرد و بی‌دلیل بر کاربرد آن‌ها به عنوان ابزار تخصیص منابع اصرار نورزید.»

• یک بودجه عملیاتی ایدئال، باید - فراتر از یک بودجه موضوعی ساده - اطلاعات مربوط به فصول، برنامه‌ها یا دستگاه‌های اجرایی همراه با نتایج پیش‌بینی شده را به تفکیک در برداشته باشد. چنین بودجه‌ای باید به روشنی ارتباط بین اعتبارات هزینه شده توسط دولت و نتایج حاصله برای مردم را نشان دهد و تشریح نماید که این ارتباط چگونه به وجود

آمده است.

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

• در بودجه‌ریزی عملیاتی، نباید همواره انتظار داشت که نتایج مثبت فرایند بودجه‌ریزی با پاداش مواجه شوند و نتایج ضعیف، پیامدهای مالی منفی در بر داشته 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 نرسیدن به نتایج موردنظر) سودمند نیست. و این روابط مکانیکی را نمی‌توان ایجاد کرد، چون ممکن است به جای افزایش پاسخگویی، با طرفداری از مدیرانی که توانسته‌اند با در نظر گرفتن اهداف پایینی انتظارات را برآورده سازند، ارزش این فرایند از میان برود. تعیین اولویت‌های بودجه‌ای تابعی از ارزش‌ها و منافع جایگزینی است که بودجه عملیاتی می‌تواند آگاهی نسبت به آن‌ها را افزایش دهد، ولی تابع عواملی همچون برابری، نیازهای برآورده نشده و نقش مناسب دولت در پاسخگویی به این نیازها نیز هست.

• بودجه‌ریزی عملیاتی در تحقق نتایج برنامه و تضمین پاسخگویی اهمیت بسزایی دارد، ولی خالی از خطر نیز نیست. دولتی که برای ایجاد طرح‌ها و اقدامات خود بر دستاوردهای دستگاه‌های اجرایی خود تکیه می‌کند، با چالش تشویق استفاده از این اطلاعات در تصمیم‌گیری بودجه‌ای، بهبود برنامه‌ها و مدیریت سازمان روبرو می‌شود. استفاده آشکارتر از اطلاعات عملیاتی در تصمیم‌گیری، نکات مثبت بسیاری را به همراه دارد، ولی کار آسانی نیست. تصمیم‌گیران نیازمند دستورالعملی هستند که بودجه‌ریزی عملیاتی موفقیت‌آمیز را تعریف کند، و عناصر اصلی و خطرات بالقوه را شناسایی نماید.

• اطلاعات و شاخص‌های معتبر عملکرد برای حمایت از بودجه‌ریزی عملیاتی دارای اهمیت زیادی است. برای اینکه داده‌های عملیاتی در تصمیم‌گیری درباره تخصیص منابع

بهتر مورد استفاده قرار گیرند، تصمیم گیران باید به مناسب بودن و دقت اطلاعات مرتبط با نتایج و شاخص هایی که ارائه کرده اند، اطمینان داشته باشند. بدین معنی که این اطلاعات باید شاخص های معتبر و جامع نتایج برنامه ها باشند. احتمالاً تصمیم گیران از اطلاعات عملیاتی که به نظر آنان معتبر، قابل اعتماد و نمایانگر توافق همگانی عناصر ذی ربط درباره اهداف عملیاتی نیست، استفاده نمی کنند. کیفیت و اعتبار اطلاعات عملیاتی و توانایی سازمان ها و دستگاه ها برای ارزیابی و نشان دادن کارایی برنامه ها در موفقیت بودجه ریزی عملیاتی نقش موثری دارد.

• موفقیت بودجه ریزی عملیاتی به هم جهتی اهداف عملیاتی با فعالیت های مدیریتی وابسته است. هر اندازه پیوند میان اهداف عملیاتی سازمان بودجه و اعتبارات هزینه شده بیش تر باشد، مدیریت عملیات در سرتاسر سازمان دستگاه اجرایی تقویت می شود و اعتبار داده های بودجه ای و عملکرد مالی مرتبط با طرح های عملیاتی افزایش می یابد. ارتباط روشن تر و نزدیک تر خواسته های عملیاتی و بودجه ای مورد انتظار، می تواند بیش تر بر بحث های بودجه تأثیر بگذارد و توجه تصمیم گیران را از منابع به نتایج معطوف کند.

• باید از بودجه ریزی عملیاتی و دستاوردهای احتمالی آن تعریف روشنی ارائه کرد تا با اقبال همگانی همراه شود. اگرچه شاخص های عملکرد فقط یکی از عوامل متعددی هستند که قانون گذاران در هنگام تدوین بودجه به آن توجه می کنند، اما باید به شکلی نظام مند بکار گرفته شوند. علاوه بر این، نمایندگان مجلس به احتمال زیاد تنها زمانی به ذکر شاخص های عملکرد می پردازند که با علایق و رای مردم حوزه انتخابیه آنها همخوانی داشته باشد.

• برخی مواقع در بودجه ریزی عملیاتی، تخصیص منابع به عملکرد سال قبل بستگی دارد. بنابراین از لحاظ نظری، سازمان هایی که به بخش بزرگی از اهداف عملکردی خود دست می یابند باید اعتبار بیش تری دریافت کنند و سازمان هایی که عملکرد ضعیفی دارند باید اعتبار کم تری دریافت کنند، اما این مسأله معمولاً در خیلی از کشورها انجام نمی شود. شاید یکی از دلایل این امر، دشواری ایجاد نظامی عادلانه است که در برابر «دست کاری»

در شاخص‌های عملکرد به دلیل عدم وجود اطلاعات کافی رخ می‌دهد. و زمانی که منابع محدود یا ناکافی هستند، پیوند میان شاخص‌های عملکرد و تخصیص منابع مخدوش می‌شود. حتی اگر برنامه‌ای، عملکرد مثبتی داشته باشد، در عملکرد مطلوب ممکن است منابع مالی مناسب به آن تخصیص نیابد، ولی چون در حوزه کارکردهای اصلی دولت نیست برعکس، ممکن است تامین مالی برنامه‌هایی که از لحاظ هزینه‌ها مقرون به صرفه نیستند یا عملکرد نامطلوبی دارند (همچون آموزش)، اما به کارکردهای اصلی دولت ارتباط دارند، ادامه یابد^۱.

به‌طور خلاصه می‌توان گفت:

- تصمیم‌گیران نیازمند برنامه‌ای راهبردی برای بودجه‌ریزی عملیاتی هستند (تدوین و طراحی نقشه راهی که شکل کلی بودجه‌ریزی عملیاتی را نشان دهد شامل، شناخت عملیات دستگاه‌های اجرایی، اندازه‌گیری حجم کار، تعیین واحد حجم کار، حاصل حجم کار، استقرار حسابداری قیمت تمام شده، ضروری است).
- اطلاعات و شاخص‌های معتبر درباره عملکرد، از عواملی است که برای استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی اهمیت بسزایی دارد.
- بودجه‌ریزی عملیاتی موفق بر هم‌جهتی اهداف عملیاتی با فعالیت‌های مدیریتی استوار است.

با توجه به محدودیت‌های بودجه‌ریزی عملیاتی، برای بهبود عملکرد گام‌های دیگری نیز باید برداشته شود. برخی از دولت‌ها به دیدگاه گسترده‌تری تکیه می‌کنند و رویکرد «مدیریت نتایج» را برمی‌گزینند. بر اساس این رویکرد اطلاعات عملکرد (یعنی اهداف راهبردی و شاخص‌های عملکرد) باید به شیوه‌های مختلف از جمله، هدایت تخصیص منابع بکار گرفته شود. مدیریت نتایج، همانند رویکردهای دیگری که عملکرد دولت را بر اساس مدیریت نتیجه گرا و ارزیابی مبتنی بر نتایج مد نظر قرار می‌دهد، عمل می‌کند و تمام این رویکردها، بر محوریت مسئولیت به همراه پاسخگویی درباره نتایج، مبتنی هستند. یکی از

۱. پاسخ فرماندار ایالت هاوایی به نظر سنجی دولت امریکا در مورد قانون «برنامه عملکرد دولت»، سال ۱۹۹۸.

عناصر اصلی مدیریت نتایج، برنامه‌ریزی راهبردی (شناسایی رسالت‌های اصلی و اهداف دولت) است.

برنامه‌ریزی راهبردی باید نخستین بخش مدیریت نتایج باشد و ضمن شناسایی نکاتی که سنجش آن‌ها اهمیت دارد، به شاخص‌های انتخاب شده مشروعیت بخشد. دولت‌هایی که بدون برنامه‌ریزی راهبردی شاخص عملکرد را مورد استفاده قرار می‌دهند، خطر استفاده نابجا از این شاخص‌ها را افزایش می‌دهند. می‌توان گفت، با شناسایی و اولویت‌بندی نتایج مطلوب، برنامه‌ریزی راهبردی برای مخارج میان مدت دولت، چارچوب مناسبی ایجاد می‌کند.

نقش قوه مقننه

آخرین نکته‌ای که اهمیت بسیاری دارد این است که قوه مقننه باید در مباحث مربوط به بودجه‌ریزی عملیاتی و تصمیمات ناشی از آن‌ها و فعالیت‌های نظارتی پس از آن، مشارکت جدی داشته باشد. ۵۰ سال تلاش کشورهای مختلف برای پیوند منابع با نتایج نشان داده است که با توجه به نقش مهم قوه مقننه در تعیین اولویت‌های ملی و تخصیص منابع برای دستیابی به این اولویت‌ها، هر تلاش موفقیت آمیزی باید با مشارکت قوه مقننه صورت گیرد. دولت باید بپذیرد که عملکرد و پاسخگوی مسئولیت‌های مشترکی است که مشارکت قوه مقننه را نیز می‌طلبد. تنها با نظارت مستمر قوه مقننه، دولت و سازمان‌های ذی‌ربط است که می‌توان به پیشرفت در این باره استمرار بخشید و آن را تسریع کرد. در واقع، قوه مقننه با تأکید مستمر بر نظارت و تقویت سیاست‌های مهم در بسیاری از لوايح مرتبط با اصلاحات بودجه‌ای، می‌تواند نقش اصلی را بر عهده داشته است.

نظارت موثر قوه مقننه از طریق بررسی ساختار برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌ها، برای تولید محصولات و ارائه خدمات با هدف تضمین استفاده از بهترین مقرون به صرفه‌ترین راهبردها برای تحقق اهداف سازمانی و ملی، انجام می‌شود. قوه مقننه به عنوان بخشی از این نظارت باید مدیریت و نتایج برنامه‌هایی را که با یکدیگر فصل

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

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

نتیجه‌گیری

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

یکی از دلایل اصلی این پیوند سست را می‌توان اینگونه توضیح داد که تدوین بودجه ذاتاً دارای ماهیت سیاسی است و قانون‌گذاران یا مدیران نمی‌خواهند و یا نمی‌توانند قدرت

تصمیم‌گیری سلیقه‌ای خود درباره تدوین بودجه را با استفاده از نظام‌های تدوین بودجه‌ریزی موشکافانه از دست بدهند.

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

پیوست: تجربه ایالات متحده امریکا

با رشد سریع ابعاد دولت فدرال در خلال دهه ۳۰ میلادی مشخص شد که تأکید صرف بر «کنترل» در بودجه کافی نیست. مدیران ارشد دولت فدرال به تدریج درمی‌یافتند که علاوه بر کنترل بودجه‌ای به ابزاری برای ارزیابی و سنجش عملکرد سازمان‌های تابعه نیز نیاز دارند. چنانکه «آلن شیک» بیان کرد:

«... در این دوره تعریفی جدید از بودجه‌ریزی ارائه شد که شامل، نظم بخشیدن به فعالیت‌ها و هدایت مؤثر منابع سازمانی به سوی تحقق اهداف و حصول منافع مورد نظر بود. این موضع‌گیری جدید باعث توجه بیش‌تر به جنبه‌های مدیریت پروژه‌های بزرگ در سازمان‌های دولتی شد. ...»

در خلال دهه ۵۰ میلادی تعدادی از دولت‌های ایالتی و محلی امریکا، بودجه‌ریزی عملیاتی را تجربه کردند، ولی در اغلب موارد این تجربه ناموفق بود و در نتیجه این روش بودجه‌ریزی در دهه ۶۰ عملاً کنار گذاشته شد، اما کاربرد شاخص‌های سنجش عملکرد

(واحد حجم کار) در بودجه، همچنان در بسیاری از ایالت‌ها و دولت‌های محلی ادامه یافت. برخی از دلایل ذکر شده در مورد عدم توفیق بودجه‌ریزی عملیاتی در امریکا، که از سوی CBO^۱ و GAO^۲ ارایه شده است به شرح ذیل است:

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

ب) بسیاری از رؤسای سازمان‌های دولتی نسبت به مفید بودن شاخص‌های عملکرد تردید داشتند، به ویژه در مواردی که به کمیّت درآوردن نتیجه کار سازمان و میزان اثربخشی آن دشوار بود. به علاوه این روش بودجه‌ریزی، سازمان‌های تحت پوشش آن‌ها را در معرض نظارت و بازرسی‌های دقیق کنگره امریکا قرار می‌داد و به تحلیل‌گران بودجه اطلاعات بیش‌تری برای نقد عملکرد این سازمان‌ها و تلاش برای کاهش بودجه آن‌ها می‌داد. بر اساس یکی از گزارش‌های GAO رؤسای دستگاه‌های دولتی بیش‌تر مدافع شاخص‌های بخش عملکردی بودند که از درون اطلاعات آماری سازمان‌هایشان طراحی شده و مورد استفاده قرار می‌گرفت و اعتقاد داشتند که این شاخص‌ها بیش‌تر برای بهبود فرایندهای مدیریت درون سازمانی مفید هستند و کمتر برای اصلاح فرایند بودجه مفید می‌باشند.

1. Congressional Budget Office

2. General Accounting Office

ج) بی‌علاقگی عمومی نسبت به بودجه‌ریزی عملیاتی و دشواری‌های اندازه‌گیری در حجم عملیات و کمی کردن ستانده‌ها، موجب شده بود که در اغلب موارد، شاخص‌های ضعیفی برای سنجش کیفیت خدمات ارائه شده از سوی سازمان‌های دولتی طراحی شود. کارکنان دفتر مرکزی بودجه نسبت به دقت و صحت بسیاری از شاخص‌های سنجش عملکرد (واحد حجم کار) تردید داشتند و بر این باور بودند که این شاخص‌ها در بهترین حالت تخمین‌هایی غیرواقعی از هزینه‌های برنامه‌ها و برآوردهایی تقریبی از منافع و نتایج این برنامه‌ها هستند.

بسیاری از ایالت‌ها در آمریکا چندین دهه تجربه بکارگیری شاخص‌های عملکرد (واحد حجم کار) را دارا هستند، ولی این شاخص‌ها هنوز نتوانسته‌اند، بر فرایند بودجه اثراتی بر جای گذارند و دولت‌های ایالتی و کنگره همچنان توجه خود را محدود به بودجه «اقدام مخارج» می‌کنند. البته GAO (دفتر مرکز بودجه) گزارش‌هایی را درباره ایالت‌هایی که شاخص‌های عملکرد را در برنامه‌ریزی‌های بلند مدت بکار برده‌اند (لوئیزیانا) یا طرح‌های آزمایشی را برای مشارکت مدیران سازمان‌های دولتی در طراحی اصلاحات بودجه به اجرا گذاشته‌اند، ارائه کرده است.

در دهه گذشته، دولت‌های آمریکا در زمینه بودجه‌ریزی عملیاتی تجربیات گسترده‌ای کسب کرده‌اند. از ۵۰ ایالت، ۴۷ ایالت ادعا می‌کنند به دلیل الزامات اداری یا قانونی به شکلی از این نوع بودجه‌ریزی استفاده می‌کنند، اما هیچ مدرکی وجود ندارد که نشان دهد این ایالت‌ها از نظام بودجه‌ریزی کامل عملیاتی پیروی کرده‌اند. دولت‌های ایالات متحده آمریکا در زمینه منابع انسانی و مالی از توانایی‌های نسبتاً بالایی برخوردارند، ولی در اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی با محدودیت‌هایی روبرو بوده‌اند که درباره مزیت‌های بالقوه این رویکرد تردیدهایی را پدید آورده است.

در این میان، ایالت ویرجینیا حالتی استثنایی دارد و برنامه‌ریزی راهبردی را با سایر تلاش‌هایی که برای بهبود عملکرد صورت می‌پذیرد، بکار گرفته است. ویرجینیا دارای سیستم کلی مدیریت عملکرد است که از چهار فرایند مرتبط تشکیل شده است: برنامه‌ریزی

راهبردی، سنجش عملکرد، ارزیابی برنامه، و بودجه‌ریزی عملیاتی. همه سازمان‌های ایالت ویرجینیا در تدوین برنامه راهبردی ایالتی که هر چهار سال یک بار تدوین می‌شود شرکت دارند. اهدافی که در این برنامه ذکر می‌شود، مبنای شاخص‌های عملکرد و درخواست‌های بودجه است.

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

دلایل متعددی برای رویکرد مجدد به بودجه‌ریزی عملیاتی وجود دارد که چند دلیل آن به شرح زیر است:

• ماده قانونی «مدیران ارشد مالی مصوب سال ۱۹۹۰»، این قانون مدیران ارشد مالی سازمان‌های دولتی را ملزم به تدوین معیارهای سنجش عملکرد (واحد حجم کار) می‌کرد که باید در صورت‌های مالی منعکس می‌شد؛

• لایحه «S. 20» ارایه شده که از سوی سنای امریکا در اوت ۱۹۹۳ به تصویب کنگره رسید و رئیس‌جمهور نیز آنرا امضاء نمود. طبق این قانون:

- سازمان‌های دولتی باید برنامه‌های راهبردی پنج‌ساله خود را تا سال ۱۹۹۷ به OMB

ارایه می‌کردند؛

- سازمان‌های دولتی باید برنامه‌های ارزیابی عملکرد خود را تا سال ۱۹۹۷ به کنگره

ارایه می‌کردند؛

- باید پروژه آزمایشی در زمینه استفاده از بودجه عملکردی اجرا می‌شد؛

از طرف دیگر «برنامه ابداع و بازآفرینی دولت کلینتون (NPR)^۱» شامل توصیه‌هایی در

زمینه برنامه‌های استراتژیک و استفاده از معیارهای سنجش عملکرد بود. اجرای برنامه «سازمان مبتنی بر عملکرد»^۱ «آل گور» معاون رئیس‌جمهور، گام‌های تکمیلی پس از تصویب قوانین فوق‌الذکر بود. پس از تصویب قانون عملکرد و دستاوردهای دولت (GPRA)^۲ در سال ۱۹۹۳، به نحو روزافزونی از سازمان‌های فدرال انتظار می‌رود که بر دستیابی به نتایج تأکید کنند و در قالب برنامه‌ها و گزارشات عملیاتی، نشان دهند که چگونه فعالیت‌های آن‌ها برای رسیدن به اهداف سازمان کمک می‌کند. دولت کنونی برای تقویت و افزایش پیوندهای میان عملکرد و منابع - که قانون فوق‌الذکر زمینه آن را مهیا ساخته است - گام‌هایی دیگری نیز برداشته است. مثلاً ابزار رتبه‌بندی برنامه به روش (PART)^۳ برای اداره مدیریت و بودجه به گونه‌ای طراحی شده است که با خلاصه کردن اطلاعات عملکرد و ارزیابی، از اطلاعات عملیات در فرایند تدوین بودجه فدرال به گونه‌ای آشکارتر استفاده می‌کند. دولت این ابزار جدید را در ۲۰ درصد برنامه‌های بودجه سال ۲۰۰۴ مالی رئیس‌جمهور بکار برده است. اخیراً سازمان مدیریت و بودجه از سازمان‌ها درخواست کرده است برای سال مالی ۲۰۰۵ و سال‌های بعد، بودجه عملیاتی ارائه دهند.

در ده سال نخست اجرای قانون عملکرد و دستاوردهای دولت آمریکا، دولت فدرال توانسته است برای نخستین بار تلاشی نظام‌مند و سراسری برای تدوین برنامه‌های راهبردی و عملیاتی که کارکردهای اصلی دولت را پوشش می‌دهد ارائه دهد. این کار هنوز به پایان نرسیده است، اما تدوین اهداف و شاخص‌های عملکرد، بنیانی را برای دگرگونی اساسی در نحوه فعالیت‌های دولت فراهم کرده است.

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

1. Performance – based Organization

2. Government Performance & Results Act

3. Program Assessment Ratings Tool

منابع و مأخذ

1. Diamond J., "Budget System Reform in Transitional Economics: The Experience of Russia". IMF Working Paper Washington (International Monetary Fund), (2002a)
2. Diamond J., "Performance Budgeting: Managing the Reform Process", IMF Working Paper Washington (International Monetary Fund), 2003.
3. GAO: "Performance Budgeting Current Development and Future Prospects", 2003.
4. Gustafsson, A., "Performance Budgeting in Sweden" Swedish Government Offices Ministry of Finance, 2000.
5. Mercer, J., "Performance Budgeting for Federal Agencies", U.S.A. 2002.
6. World Bank, Public Sector: "Performance Budgeting: Beyond Rhetoric", 2003, Page 2.