

## ارتباط بودجه و سازماندهی

نوشتار: داود مدنی

عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی

### چکیده

در این مقاله سعی گردیده است که ارتباط بودجه با هر یک از عناصر ساختار سازمانی از جمله تقسیم کار، سلسله مراتب سازمانی، اختیار و مسئولیت، تمرکز و یا عدم تمرکز سازمانی، وسعت ساختار سازمانی، ترکیب صف و ستاد مورد بررسی قرار گیرد و نوع ارتباط و ابعاد اثر آن تشریح گردد.

این مقاله قسمتی از سلسله نوشتاری است تحت عنوان "نقش بودجه در مدیریت" که بخش اول آن در زمینه ارتباط بودجه بندی با برنامه ریزی در شماره ۷ همین مجله انتشار یافت. امید است بحث ارتباط بودجه با سایر وظایف مدیریت در شماره های آتی مطرح شود.

### ارتباط بودجه و سازماندهی:

سازماندهی عبارت است از فرآیند تقسیم کار و طبقه بندی فعالیتها در قالب واحدها و پستهای سازمانی، تعریف مسئولیتها و تفویض اختیارات به منظور

هماهنگ کردن روابط بین افراد و گروه‌ها و تنظیم منابع مادی و انسانی در یک ساختار معنی‌دار.

سازمان و سازماندهی در حالی که ابزار اجرای برنامه‌هاست، از یک طرف متکی بر جذب اعتبارات و از طرفی دیگر محدود به ظرفیت‌های مالی و بودجه‌ای است. مدیر در مرحله اجرای بودجه، با صرف قسمتی از اعتبارات مصوب، در واقع ابزار اجرای برنامه‌ها را اعم از سخت‌افزار (ساختمان، تأسیسات، تجهیزات، وسایل و ...)، نرم‌افزار (هدف‌ها، وظایف، مقررات و ...) و مغزافزار (نیروی انسانی، دانش، تخصص و ...) تدارک و تأمین می‌کند و آنها را سازمان می‌دهد. حاصل فرآیند سازماندهی، ساختاری خواهد بود منطقی و عقلایی که خود یک نظام تلقی می‌شود و از اجزاء و عناصر متعددی تشکیل می‌گردد.

برخی از عناصر مزبور عبارتند از: تقسیم‌کار، اختیار و مسئولیت، تمرکز یا عدم تمرکز، سلسله مراتب و صف و ستاد. بودجه در تمامی این مفاهیم و عناصر، بنحوی اثر می‌گذارد و با آنها ارتباط دارد. همان‌طور که ساختار، ابزار اجرای برنامه‌هاست، بودجه نیز تغذیه‌کننده و ابزار مالی ساختار است. چنین رابطه تنگاتنگ بین بودجه و ساختار باعث می‌شود که تغییر در طبقه‌بندی عملیات بودجه‌ای همیشه با تجدیدنظرهای تشکیلاتی همراه باشد. در اینجا ارتباط بودجه با هر کدام از عناصر ساختار مورد توجه قرار می‌گیرد.

#### □ ۱ - اثر بودجه در نحوه تقسیم‌کار

تقسیم‌کار و طبقه‌بندی وظایف که سرانجام منجر به بخش‌بندی (Departmentalization) و ایجاد واحدهای سازمانی می‌شود، اولین گام در سازماندهی است. برای تقسیم‌کار و طبقه‌بندی فعالیت‌های سازمان، مبانی مختلفی وجود دارد که در سازماندهی بنابه موقعیت و اقتضای شرایط، هر یک یا ترکیبی از آنها مورد استفاده قرار می‌گیرد. این مبانی عبارتند از: نوع تولید یا خدمت، منطقه عملیات، ارباب رجوع، تخصص، وظایف مدیریت، رشته فعالیت، تکنولوژی و غیره که بهره‌گیری از هر کدام از آنها الگوی خاصی را در طراحی سازمان بوجود می‌آورد. (۱)

الگوی سازماندهی از هر نوع که باشد، تابعی از عملیات و وظایف\* سازمان است و چون در بودجه برنامه‌ای، طبقه‌بندی اعتبارات انعکاسی از طبقه‌بندی عملیات و برنامه‌هاست، بنابراین الگوی سازماندهی باید هماهنگ با بودجه مصوب طراحی شود. در غیر این صورت، تجدید سازماندهی منطقاً الزامی خواهد بود. به عنوان مثال، در صورتی که سیاست‌های برنامه‌ای دولت، بودجه‌بندی منطقه‌ای را ایجاب کند و در نتیجه برای هر منطقه جغرافیائی، بودجه‌های جداگانه‌ای تهیه و تصویب شود، در طراحی ساختارها باید به خاطر ایجاد امکانات اجرایی، از مبنای طبقه‌بندی جغرافیائی و منطقه‌ای استفاده شود.

## □ ۲ - اثر بودجه در سلسله مراتب سازمانی

طبقه‌بندی عملیاتی در بودجه، سطوحی از عملیات مانند امور، فصول، برنامه‌ها، فعالیت‌ها، طرح‌ها و پروژه‌ها را بوجود می‌آورد که هر یک به وسیله واحد سازمانی متناسب به مرحله اجرا در می‌آیند. (۲)

مثلاً ممکن است برای اجرای برنامه‌ها واحدهائی در سطح مدیریت و برای انجام فعالیت‌ها و پروژه‌ها واحدهائی به ترتیب در سطح اداره و دایره یا گروه طراحی شود. لذا تعداد و انواع اجزاء و تقسیمات عملیات برنامه‌ای و بودجه‌ای تعیین‌کننده تعداد و انواع واحدهای سازمانی و شکل سلسله مراتب سازمانی است.

## □ ۳ - اثر بودجه در اختیار و مسئولیت

چنانچه در تعریف سازماندهی ملاحظه شد، تعریف و تثبیت مسئولیت و تفویض اختیارات متناسب با آن، یکی از عناصر ضروری سازماندهی است. چون هیچ عمل سازمانی بدون وجود منابع مالی موردنیاز قابل انجام نیست، اختیار و مسئولیت مالی، جایگاه ویژه و حساسی در اثربخشی مدیریت دارا است و میزان آن از طریق بودجه مصوب تعیین و تثبیت می‌شود. به عبارت بهتر، هر مدیری به اندازه سهم خود از درآمدها و اعتبارات بودجه مصوب، اختیار و مسئولیت مالی دارد. بودجه در طرف

درآمدها، مدیر یا مجری را مکلف به وصول درآمدهای پیش‌بینی شده و در طرف هزینه‌ها، او را مختار به انجام هزینه‌های برآورد شده می‌نماید. بنابراین، میزان اختیار و مسئولیت مالی دستگاه‌ها و واحدهای اجرایی برابر با مبالغ درآمدها و اعتباراتی است که طی بودجه مصوب به آنها ابلاغ می‌شود.

بودجه علاوه بر اختیارات و مسئولیت‌های مالی، اختیارات و مسئولیت‌های اجرایی و عملیاتی را نیز مشخص می‌کند. بدین ترتیب که مشخصات فنی، اجرایی و برنامه زمانی هر طرح یا فعالیت در مرحله پیش‌بینی بودجه تعیین می‌شود و پس از تصویب به مجری ابلاغ می‌گردد. لذا هر مدیر یا مجری در محدوده همان مشخصات و شرایط تعیین شده عهده‌دار مسئولیت اجرای عملیات بوده و حق تصمیم‌گیری دارد.

#### □ ۴ - اثر بودجه در تمرکز یا عدم تمرکز سازمانی

تمرکز به معنای انحصار تصمیم‌گیری در مدیریت بالای سازمان و عدم تمرکز به مفهوم تفویض و توزیع اختیار تصمیم‌گیری به کلیه سطوح مدیریتی سازمان است. (۳) تصمیمات مالی و بودجه‌ای که از مؤثرترین ابزار اعمال مدیریت است، می‌تواند عامل تعیین‌کننده میزان تمرکز یا عدم تمرکز سازمانی باشد. (۴) بنابراین، در صورتی که روش‌های بودجه‌بندی مرسوم در سازمان، اختیار برآورد بودجه و مصرف اعتبارات مصوب را به واحدهای زیرین تفویض کرده باشد، بودجه موجب عدم تمرکز و در غیراین صورت ابزار تمرکز سازمانی خواهد بود.

#### □ ۵ - اثر بودجه در وسعت ساختار سازمانی

تعداد و حجم عملیات پیش‌بینی شده در بودجه و همچنین میزان اعتبارات مصوب در فصل هزینه‌های پرسنلی، اندازه سازمان، تعداد واحدها و ضرورت افزایش یا کاهش پست‌های سازمانی را تعیین می‌کند. بدیهی است حذف اعتبار یک فعالیت از بودجه منجر به حذف واحد مربوط، ایجاد یک طرح جدید در بودجه منتهی به تأسیس یک واحد جدید و کاهش اعتبارات یک پروژه باعث تقلیل و تعدیل پست‌های سازمانی واحد مربوطه خواهد شد. همچنین نوسانات در اعتبارات پرسنلی به‌طور مستقیم بر تغییرات ساختاری اثر خواهد گذاشت. این رابطه، وجود بودجه اسمی را که در

سازمان‌ها مرسوم است، توجیه می‌نماید.\*

#### □ ۶- اثر بودجه در ترکیب صف و ستاد

علاوه بر اثر مستقیمی که حجم بودجه و عملیات دستگاه اجرایی در وسعت ستاد مرکزی بودجه‌بندی و برنامه‌ریزی آن دستگاه دارد. اتخاذ روش‌های متمرکز یا غیرمتمرکز در تهیه و تنظیم بودجه نیز در پراکندگی ستادهای فرعی بودجه‌ریزی و کم و کیف پست‌های کارشناسی بودجه تأثیر می‌گذارد. به عنوان مثال، نظام بودجه‌بندی منطقه‌ای استقرار ستادهای بودجه و ایجاد مشاغل بودجه‌بندی را در هر کدام از مناطق اجتناب‌ناپذیر می‌سازد.

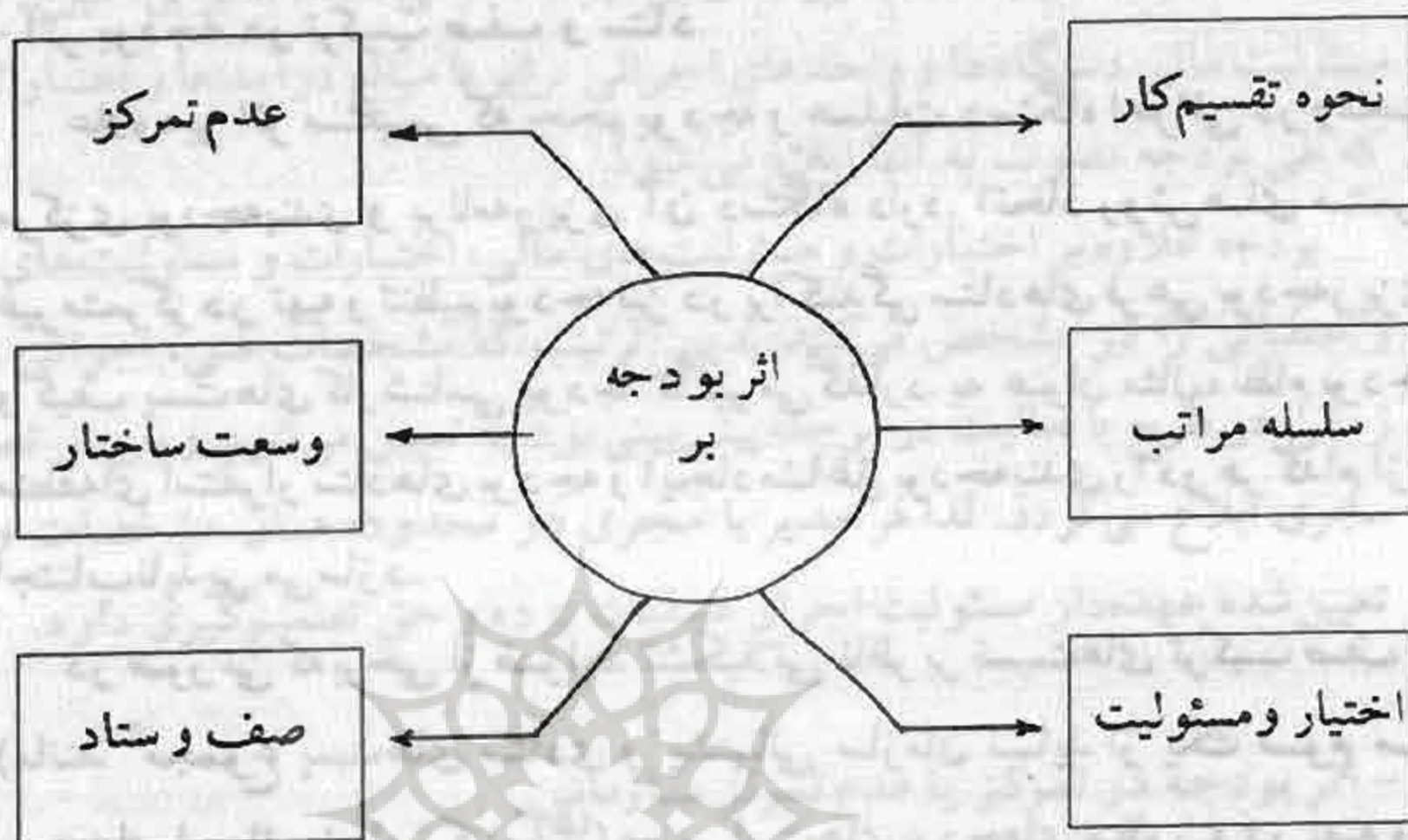
در صورتی که برخی از ضوابط تشکیلاتی ناظر بر نسبت‌های ترکیب صف و ستاد (مانند "مجموع پست‌های ستادی و پشتیبانی سازمان نباید از یک سوم مجموع پست‌های اجرایی تجاوز کند" (۵)) در سیاست‌های بودجه‌ای منظور و در تهیه و تنظیم بودجه ملحوظ شده باشد ناگزیر، اجرای بودجه ملازم با تجدید سازماندهی و رعایت نسبت‌های موردنظر خواهد بود.

به‌طور کلی اثرات بودجه در عناصر ساختار سازمانی (به همان ترتیب که در بالا بیان شد) حاکی از آن است که نه تنها بودجه در مرحله تهیه و تنظیم، تصویب، اجرا (به‌طور خاص) و نظارت، ساختار را تحت تأثیر قرار داده و موجبات تجدید سازمان را فراهم می‌آورد، بلکه اطلاعات عملکردی بودجه دوره‌های گذشته نیز مبنای ضرورت‌های بازنگری و بازسازی تشکیلات قرار می‌گیرد.

با وجود ارتباطات ذکرشده در بالا میان بودجه و عناصر سازماندهی، باید یادآور شد که این ارتباط متقابل است. به این معنی که نحوه سازماندهی و نوع ساختار سازماندهی نیز به نوبه خود روی بودجه اثر می‌گذارد. ابعاد این اثر را می‌توان به شرح زیر بیان کرد:

\* بودجه اسمی فهرستی از اعتبارات پرسنلی است که برحسب تعداد پست‌های سازمانی و افراد شاغل در هر یک از آنها تفکیک و طبقه‌بندی شده و منظور از آن کنترل اعتبارات پرسنلی و جلوگیری از استخدام‌های بدون مجوز می‌باشد.

ارتباط بودجه با عناصر ششگانه ساختار در نمودار زیر نشان داده شده است.



۱ - ساختار سازمانی در میزان هزینه‌های پرسنلی و حجم بودجه اسمی اثر می‌گذارد. الگوهای سازماندهی اثرات متفاوتی روی اعتبارات مورد نیاز عملیات تخصصی و همچنین عملیات پشتیبانی دارند. به عنوان مثال، با تجدید الگوهای تشکیلاتی و تقلیل واحدها و پست‌های پشتیبانی و خدماتی می‌توان در هزینه‌های واحدهای ستادی و عملیات پشتیبانی صرفه‌جویی کرد.

۲ - تشکیلات سازمانی مراجع، منابع و ستادهای تهیه بودجه را تعیین و معرفی می‌کند. ساختار تشکیلاتی ممکن است با ایجاد ستاد مرکزی بودجه‌پر توان، مسیر پیش‌بینی و تهیه بودجه را متمرکز ترسیم کند یا با طراحی ساختاری غیرمتمرکز آن را به سطوح عملیاتی واگذار نماید. ایجاد پست‌های کارشناسی بودجه در سطوح معاونت، مدیریت یا مناطق، وسیله‌ای برای تقویت واحدهای همان سطح در تهیه و تنظیم بودجه است.

۳ - ساختار سازمانی مسئولین، اجرای بودجه را تعیین و معرفی می‌کند. به استثنای آن قسمت از مسئولیت‌های بودجه‌ای که جنبه قانونی دارد و ساختار باید مطابق با آن طراحی شود، در موارد دیگر، ساختار سازمانی، تعیین‌کننده مسئولیت واحدها و

افراد در اجرای بودجه است. ساختار نه تنها از طریق ترسیم خطوط ارتباطی مشاغل، بلکه با تعیین و تدوین وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های تک‌تک مشاغل مسئولیت اجرای بودجه را اعم از وصول درآمد و انجام هزینه معین می‌کند.

۴ - سازماندهی میزان اختیارات و مسئولیت‌های مالی را تعیین می‌نماید. الگوهای مختلف سازماندهی برحسب میزان تمرکز یا عدم تمرکزی که بوجود می‌آورند، اختیارات و مسئولیت‌های مالی متفاوتی را ایجاد می‌نمایند. به عنوان مثال، ایجاد واحدهای مستقل یا نیمه‌مستقل در مناطق مختلف کشور یا شهر، خواه ناخواه، تفویض اختیارات مالی و بودجه‌ای را به همراه دارد.

۵ - با تجدیدنظر در تشکیلات می‌توان نارسائی‌های موجود در راه عملکرد بودجه را از بین برد و توان اجرای برنامه‌ها را افزایش داد. در ارزیابی نقاط ضعف در عملکرد سازمان‌ها یا واحدهای تابعه آنها ممکن است نارسائی تشکیلاتی از قبیل کمبود یا مازاد پرسنل، عدم تناسب تخصص‌ها و مشاغل، ناکارآمد بودن الگوی تقسیم کار و غیره، علت ضعف‌های موجود شناخته شود. در این صورت کارشناس تشکیلات برای رفع نارسائی‌ها باید به تجدید سازماندهی مبادرت کند.

۶ - نوع سازماندهی و شکل ساختار، روش‌های طبقه‌بندی بودجه را تحت تأثیر قرار می‌دهد. یکی از انواع طبقه‌بندی‌های بودجه‌ای، طبقه‌بندی سازمانی است که در آن واحدهای سازمانی و دستگاه‌های مجری بودجه براساس ساختار موجود تفکیک و با ذکر ارقام درآمدها و هزینه‌هایشان در بودجه نشان داده می‌شوند و به این ترتیب طبقه‌بندی سازمانی بودجه از تشکیلات موجود تبعیت می‌کند. (۶) مثلاً در قانون بودجه کل کشور، طبقه‌بندی سازمانی، آئینه ساختار دولت است که در آن می‌توان ساختار قوای سه‌گانه حکومت، زیرمجموعه‌های هر قوه و سلسله مراتب قوه مجریه را تا سطح معین مشاهده کرد. بدیهی است هر تغییری در ساختار کلان دولت در طبقه‌بندی بودجه اثر خواهد گذاشت.

نتیجه اینکه با توجه به ارتباط متقابلی که بودجه‌بندی با سازماندهی دارد سازماندهی باید با نگرش بر ارقام و ارقام بودجه سالانه و بودجه‌بندی نیز براساس تشکیلات موجود و پیش‌بینی شده برای سال بودجه طراحی و تدوین شود.

## □ فهرست منابع :

- ۱ - گری دسلر، مبانی مدیریت (جلد اول)، ترجمه داود مدنی (چاپ سوم، انتشارات پیشبرد، ۱۳۷۲) صفحات ۱۲۷ - ۱۱۷.
- ۲ - قانون بودجه کل کشور و پیوست‌های آن.
- ۳ - علی محمد اقتداری، سازمان و مدیریت (چاپ دهم، تهران : دانشگاه تهران، ۱۳۵۳) صفحه ۱۷۲.
- ۴ - اقتداری، تهرانی، اتحاد، بودجه (چاپ پنجم، تهران : مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۵۷) صفحه ۳۱۳.
- ۵ - قانون تعدیل نیروی انسانی.
- ۶ - قانون بودجه کل کشور.

روشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
 رتال جامع علوم انسانی