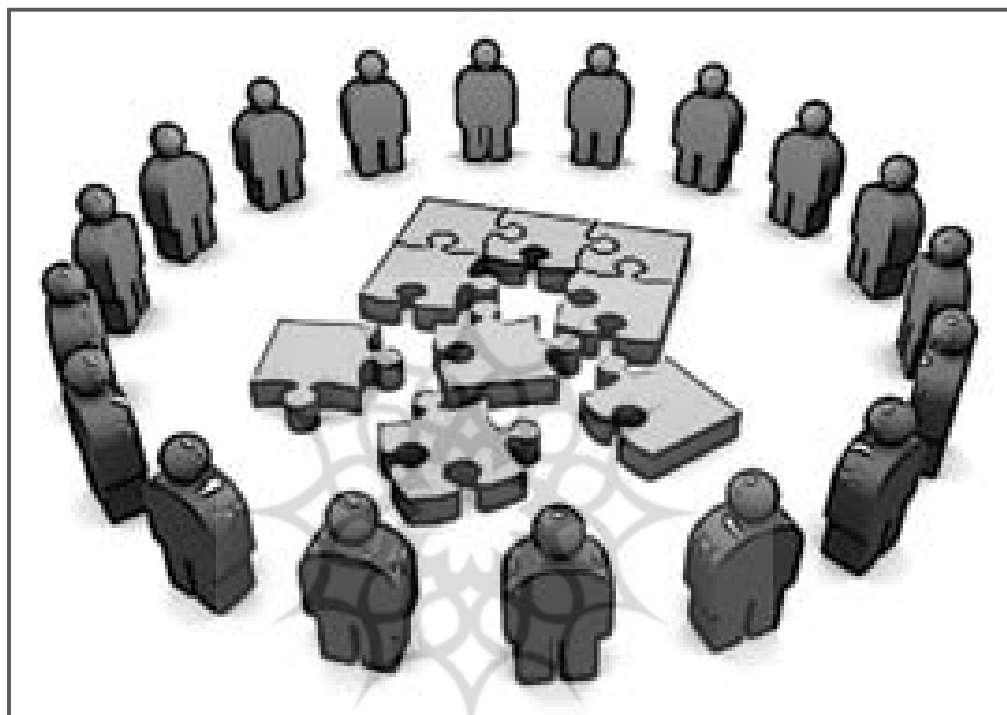


# بودجه‌ریزی عملیاتی و چالش‌های آن در ایران



دکتر سعید سعیدآوردگانی، (عضو هیئت علمی دانشگاه یزد)  
طاهره شاهی  
رستم فرجام  
فاطمه موسی‌نژاد

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
رتال جامع علوم انسانی

مهم‌ترین اهداف دولت‌ها رسیدن به رشد اقتصادی و فراهم کردن خدمات عمومی و تحقق عدالت اجتماعی است. برای تحقق این اهداف باید وظایف دولت‌ها در کنار وظایف مردم و نهادهای غیردولتی مشخص گردد، ساختار دولت تعیین شود و برای تحقق اهداف برنامه‌ریزی شود. برای تحقق برنامه‌ها، بودجه‌ریزی انجام می‌شود و با تخصیص منابع، وظایف دولت اجرا می‌گردد. بودجه‌ریزی عملیاتی از جمله مقوله‌هایی است که در بیش‌تر کشورهای توسعه‌یافته مورد استفاده قرار می‌گیرد و کشور ما ایران نیز چند سالی است در جهت تغییر نظام بودجه‌ریزی خود از حالت سنتی به بودجه‌ریزی عملیاتی است. برای ایجاد این تغییر ابتدا بایستی برخی مشکلات موجود از سر راه برداشته شود که این امر خود مستلزم طی زمان می‌باشد. در این مقاله با ارائه‌ی شرحی از روند اصلاحات در جهان، به تعریف و مقایسه‌ی بودجه‌ریزی عملیاتی با روش‌های قدیمی در ایران پرداخته‌ایم. سپس سیر بودجه‌ریزی در ایران و در نهایت چالش‌های موجود بر سر راه آن در ایران مطرح و برخی راهکارها ارائه شده است.

## مقدمه

بودجه نمایانگر همهی برنامه‌ها و فعالیت‌های دولت بوده و نقش بسیار مهم و حیاتی در توسعه‌ی اقتصاد ملی ایفا می‌کند. با توسعه‌ی وظایف دولت و افزایش سریع هزینه‌های دولتی و پیوند آن با وضعیت عمومی اقتصاد کشور، کنترل مخارج اهمیت خود را از دست داد و نیاز به بهبود در سیستم‌های برنامه‌ریزی، کنترل و مدیریت منابع بخش عمومی مطرح شد تا تصمیم‌گیرندگان را قادر سازد دید وسیع‌تری پیدا کرده و اطلاعات وسیعی در مورد نتایج عملکردها و هزینه‌های اجرای فعالیت‌ها داشته باشند. این موضوع موجب توجه دولت‌ها به اقتصادی بودن، کارایی و اثر بخشی منابع دولت به عبارتی مدیریت مالی دولت شد. برقراری این شرایط نیازمند بهبود روش‌های بودجه‌بندی کنونی می‌باشد. در این میان سیستم بودجه‌ریزی عملیاتی و برنامه‌ای را می‌توان برای بازنگری و ارزیابی مدیریت فعالیت‌های دولتی مطرح ساخت. وجه تمایز این سیستم با سیستم بودجه‌های متداول تکیه‌ی این سیستم بر اهداف، نتایج و منابع حاصل از هر یک از اقلام هزینه‌ها و پاسخ دادن به این سوال است که درآمدهای دولت برای چه کاری خرج می‌شوند.

گرایش به بودجه‌ریزی عملیاتی در سراسر جهان روز به روز در حال افزایش است. ایران نیز مانند سایر کشورها، بودجه‌ریزی عملیاتی را به منظور بهبود برنامه‌ریزی بودجه‌ای و مدیریت مالی خود پذیرفته است. انتظار می‌رود که استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی دولت را شفاف‌تر و پاسخ‌گوتر سازد. اما در این راه مشکلات و چالش‌هایی وجود دارد، از این رو در روند کنونی باید اصلاحات اساسی صورت گیرد. در این مقاله سعی بر این شده تا این چالش‌ها شناسایی شود.

## روند اصلاحات بودجه‌بندی

بودجه‌ریزی بعد از پیدایش حکومت‌های پارلمانی به وجود آمد. یعنی آغاز کار بودجه‌نویسی به زمانی برمی‌گردد که با دگرگونی و یا اصلاح ساختار دولت‌ها، بودجه‌نویسی و حق مسلم نظارت مردم بر اموال عمومی به صورت کنترل درآمدها

و هزینه‌های دولتی توسط نمایندگان‌شان دایر شد. از این رو، بخش مهمی از قوانین هر کشور به چگونگی دخل و خرج آن کشور اختصاص دارد. بودجه و بودجه‌ریزی به نیازهایی نظیر پیش‌بینی برآورد درآمدها و تخصیص منابع برای اجرای اهداف و برنامه‌های دولت، ایجاد زمینه‌ای برای ارزیابی و نظارت دقیق بر تحقق اهداف و برنامه‌های دولت و کنترل و نظارت بر وصول درآمدها و چگونگی هزینه‌های دولت، در اداره‌ی امور کشور پاسخ می‌دهد. مفهوم بودجه همگام با تکامل دولت‌ها و پیچیده‌تر شدن وظایف دولت، تغییر و تکامل یافته است. اصلاحات بودجه‌بندی در اوایل قرن نوزدهم میلادی عمدتاً به منظور افزایش توان حساب‌دهی حکومت‌های پیرو دموکراسی و با اعمال کنترل بیشتر در رژیم‌های شبه‌پادشاهی اعمال می‌شد و قانون‌گذاران به تدریج توجه خود را از مالیات‌بندی به تخصیص هزینه‌های عمومی معطوف ساختند. کشور بریتانیای کبیر اولین کشوری بود که در پی تهیه‌ی چارچوبی برای افزایش توان پاسخ‌گویی مالی دولت برآمد. در آن شرایط، انضباط مالی و صرفه‌جویی مستلزم رعایت دستورالعمل‌های اعلام‌شده توسط دستگاه مرکزی بود. بعد از آن وظایف حسابداری و حسابرسی ضروری تشخیص داده شد و دستگاه‌های خاصی بدین منظور مشغول به کار شدند.

نظام بودجه‌ریزی فرانسوی با درجه‌ی تمرکز بیش‌تری توسعه یافت. مسئولیت تمامی امور مربوط به نظارت، ممیزی، بازرسی، راهنمایی‌های مستقیم و غیرمستقیم و تهیه‌ی ضوابط و مقررات بر عهده‌ی واحد خزانه‌داری بود. توسعه‌ی نظام‌های فوق باعث ایجاد یک دستگاه مالی مرکزی در داخل دولت و در نهایت رشد خدمات مالی دولت شد. هر چند که تمرکز امور در یک دستگاه مرکزی منجر به بروز مشکلاتی می‌شد که مهم‌ترین آن جلوگیری از رشد و توسعه‌ی مدیریت مالی در دستگاه‌های اجرایی بود. وجود یک دستگاه مرکزی مالی پر قدرت به‌طور جدی مورد سوال قرار گرفت. در اوایل

دهه‌ی ۱۹۲۰ در امریکا و بعد از آن در کشور انگلستان برای جلوگیری از مشکل فوق، اختیارات بیش‌تری به دستگاه‌های مصرف‌کننده تفویض شد.

رکود اقتصادی سال‌های دهه‌ی ۱۹۳۰ منجر به مجموعه مشکلات جدیدی شد. برای مواجهه با مشکل برقراری تراز بودجه، اصلاحاتی با هدف ایجاد یک بودجه‌ی سرمایه‌ای، در جهت ایجاد نظام بودجه‌ی دوگانه به عمل آمد و هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای تفکیک شدند. ایجاد بودجه‌ی سرمایه‌ای تاثیر به‌سزایی در ساختار بودجه برای سالیان متمادی گذاشت.

ایجاد بودجه‌ی سرمایه‌ای در کشورهای در حال توسعه، یکی از ویژگی‌های اساسی بودجه‌ی دولت را تغییر داد، که آن امکان استفاده از وجوه پروژه‌های سرمایه‌ای در دوره‌ی زمانی بیش‌تر از یک‌سال بود. بعضی از کشورها دارای نظام‌هایی هستند که وجوه به‌طور خودکار از یک سال به سال دیگر منتقل می‌شود و این وجوه در طول اجرای پروژه قابل استفاده است.

اصلاحات بودجه‌ای در دهه‌ی ۱۹۵۰ دو وجه متمایز داشت. در کشورهای صنعتی، توجه بیش‌تر به سوی کاهش کنترل‌های قانونی معطوف شد. در حالی که در کشورهای در حال توسعه، بودجه به عنوان عاملی برای به حرکت درآوردن برنامه‌های توسعه و به حداقل رساندن تفاوت‌های نهادی بین دستگاه‌های مالی سنتی و دستگاه‌های برنامه‌ریزی سازمان‌یافته، مورد تاکید قرار گرفت. کاهش کنترل‌های قانونی در نهایت منجر به ایجاد نظام بودجه‌ریزی عملیاتی شد. این نظام بعد جدیدی به ابعاد سنتی بودجه (صرفه‌جویی و کارایی) اضافه کرد. نظام بودجه‌بندی عملیاتی بین «کارایی» و «اثر بخشی» تمایز قایل می‌شود. «کارایی»، با استفاده‌ی مفید از منابع ارتباط دارد، در حالی که «اثر بخشی»، با عملکرد مرتبط است. در بودجه‌بندی عملیاتی طبقه‌بندی عملیات به نحوی است که هدف‌ها شفاف‌تر بیان می‌شوند، ارزیابی بودجه سهل‌تر بوده و در روش

هزینه‌بندی آن ارتباط بین نهاده و ستانده مورد نظر قرار می‌گیرد.

استفاده از بودجه‌بندی عملیاتی را اولین بار «کمسیون اول هوور» در سال ۱۹۴۹ پیشنهاد کرد. در پاسخ به این پیشنهاد، کنگره‌ی آمریکا در اصلاحیه‌ی قانون امنیت ملی سال ۱۹۴۹ توصیه کرد بودجه‌ی عملیاتی در ارتش مورد استفاده قرار گیرد. در سال بعد در چارچوب قانون «روش‌های حسابداری بودجه» استفاده از این روش در دولت فدرال الزامی شد. بدین ترتیب این نظام از سال ۱۹۵۰ در آمریکا از طریق محاسبه‌ی هزینه‌ی واحد برای هر یک از فعالیت‌ها آغاز شد و وزارت دفاع در همین چارچوب مجموعه‌ای از طبقه‌بندی‌های جدید را پیشنهاد کرد که قابل استفاده در تمامی خدمات دولتی بود.

### بودجه‌ریزی عملیاتی، اهداف و مزایای آن

در ادامه، ابتدا توضیحاتی در مورد بودجه‌ریزی متداول و نیز بودجه‌ی برنامه‌ای ارائه می‌شود تا درک بودجه‌ریزی عملیاتی آسان‌تر باشد. بودجه‌ی متداول یا سنتی بودجه‌ای است که در آن اعتبارات هر سازمان دولتی به تفکیک فصول و مواد هزینه مشخص می‌گردد. در این روش نوع و ماهیت هزینه‌ها مشخص می‌شود اما اینکه هر هزینه برای کدام هدف یا اجرای کدام برنامه یا فعالیت باشد، مشخص نمی‌شود.

این روش به دلیل سادگی، عدم ابهام و توانایی کنترل هزینه‌ها در مقایسه با سال‌های قبل و مشخص کردن داده‌های هزینه‌بر، بیش‌تر مورد استفاده بوده است اما با افزایش روزافزون وظایف دولت‌ها در امور اقتصادی و اجتماعی اهمیت خود را از دست داده و کاربردی ندارد.

بودجه‌ی برنامه‌ای شبیه بودجه‌ی عملیاتی است اما با این تفاوت که بودجه‌ی برنامه‌ای به طبقات بالاتر سلسله مراتب سازمان‌ها مربوط می‌شود. در تنظیم این نوع بودجه ممکن است بدون محاسبه‌ی دقیق مخارج هر واحد از فعالیت دولتی، هزینه‌ها را فقط بر اساس

سیاست کلی مالی دولت پیش‌بینی کرد. در کل از نظر ماهیت بودجه‌ی برنامه‌ای کار بررسی مقامات دستگاه اجرایی برنامه‌ریزی و مجلس را آسان می‌کند و تصویری از عملکرد دستگاه اجرایی و نتایج به دست آمده از منابع به کار رفته در سطح برنامه ارائه می‌کند.

برای بودجه عملیاتی تعاریف متفاوتی وجود دارد اما به‌طور کلی براساس پژوهش دو کارشناس اقتصاد و عضو هیأت علمی دانشگاه علامه طباطبایی، بودجه‌ریزی عملیاتی، روشی برای تخصیص منابع به منظور دستیابی به اهداف، برنامه‌ها و نتایج ارزیابی شده است. در این روش منابع بودجه به اهداف مورد نظر در قالب برنامه به نحوی کارآ و اثربخش تخصیص می‌یابد. به عبارتی، عوامل صرفه‌جویی و اثربخشی به ابعاد سنتی بودجه‌ریزی اضافه می‌شود.

بودجه‌ی عملیاتی یک برنامه‌ی سالانه به همراه بودجه‌ی سالانه است که رابطه‌ی میان میزان وجوه تخصیص‌یافته به هر برنامه با نتایج به دست آمده از اجرای آن برنامه را نشان می‌دهد. این نوع بودجه‌ریزی توانایی تصمیم‌گیرندگان در ارزیابی درخواست‌های بودجه‌ای دستگاه‌های اجرایی را با آگاه‌ساختن تصمیم‌گیرندگان به اطلاعات بهتر درباره‌ی نتایج هر برنامه یا برنامه‌هایی که برای رسیدن به اهداف مشترکی به کار می‌روند، افزایش می‌دهد. این نوع بودجه تمامی فعالیت‌های مستقیم و غیرمستقیم مورد نیاز در برنامه و همچنین تخمین دقیقی از هزینه‌ی فعالیت‌ها را در برمی‌گیرد.

بودجه‌ریزی عملیاتی روشی برای تخصیص منابع به منظور دستیابی به اهداف، برنامه‌ها و نتایج ارزیابی شده است در این روش منابع بودجه به اهداف مورد نظر در قالب برنامه به نحوی کارآ و اثر بخش تخصیص می‌یابد. به عبارتی عوامل صرفه‌جویی و اثربخشی به ابعاد سنتی بودجه‌ریزی اضافه می‌شود. بنابراین، سه عنصر کلیدی بودجه‌ریزی عملیاتی را می‌توان اهداف قابل سنجش، استراتژی‌ها و برنامه‌های عملیاتی دانست.

هدف نهایی بودجه‌ریزی عملیاتی یاری رساندن به اتخاذ تصمیمات عاقلانه در خصوص تخصیص و تعهد منابع دولت بر اساس پیامدهای قابل سنجش است که نتایج قابل انتظار دستگاه را در طی زمان منعکس می‌کند.

بودجه‌ریزی عملیاتی اهداف ویژه‌ای نظیر ارائه‌ی مبنای صحیح جهت اتخاذ تصمیم در خصوص تخصیص منابع، ایجاد ارتباط بین بودجه و نتایج عملکرد برنامه، ارائه‌ی مبنایی برای پاسخ‌گویی بیش‌تر در قبال استفاده از منابع کشور، تمرکز فرایند تصمیم‌گیری روی مهم‌ترین مسایل و چالش‌هایی که دستگاه با آن مواجه است و ارائه‌ی مشوق‌هایی برای مدیریت عملکرد بر مبنای بهبود مستمر است. فواید بودجه‌ریزی عملیاتی که در آن بودجه به عنوان وسیله‌ای برای برنامه‌ریزی اقتصادی و اجرای برنامه‌ها و مدیریت عملکرد است شامل این موارد می‌شود:

۱. در این نظام میان خروجی فعالیت‌ها و اقدامات دستگاه‌ها و مأموریت‌ها و وظایف کلان دولت ارتباط روشنی برقرار می‌شود.
۲. پیامد فعالیت‌ها و اقدامات دستگاه‌ها بر روی اقتصاد کشور و میزان اثرات آن اندازه‌گیری و مدیریت می‌شود.
۳. تعریف خروجی‌ها در قالب شاخص‌های اندازه‌گیری و ارزیابی کیفیت کالاها و خدمات ارائه شده در مقایسه با آنچه در بخش خصوصی انجام می‌شود.
۴. در برگزیده‌ی شاخص‌های شفاف عملکردی و نظام‌های ارزیابی عملکرد.
۵. در برگزیده‌ی پاسخ‌گویی در سطح بالاتر به همراه پاداش‌ها و مجازات‌های مربوط.
۶. مسئولیت‌پذیر ساختن مدیران در قبال تصمیماتی که روی نتایج بودجه تاثیر می‌گذارد.

### تحقق بودجه‌ریزی عملیاتی

تحقق بودجه‌ریزی عملیاتی مستلزم انجام این اقدامات است:

۱. هدف گذاری کمی و قابل سنجش در راستای تحقق اهداف آرمانی (چشم‌انداز بلندمدت)

۲. تعیین شیوه‌های گوناگون برای رسیدن به اهداف.
۳. اولویت‌بندی اهداف.
۴. طبقه‌بندی و تعریف برنامه‌ها، فعالیت‌های واحدهای سازمانی در قالب اهداف استراتژیک و ماموریت‌های سازمانی.
۵. تعیین قیمت تمام‌شده‌ی برنامه‌ها و فعالیت‌ها متناسب با کیفیت و محل جغرافیایی انجام فعالیت با استفاده از شیوه‌های مربوط.
۶. تنظیم لایحه‌ی بودجه با رویکرد هدفمند و عملیاتی، بر اساس تعیین برنامه‌ها، کمیت‌ها و قیمت تمام‌شده‌ی خدمات.
۷. توزیع منابع در چارچوب ارقام مذکور در قوانین بودجه بین کوچک‌ترین واحدهای سازمانی که انجام‌دهنده‌ی برنامه‌ها و فعالیت‌ها هستند، مناسب با کمیت و کیفیت و محل جغرافیایی انجام فعالیت.
۸. تنظیم تفاهم‌نامه‌های مدیریتی میان مدیران بالاتر با مدیران واحدهای عملیاتی برای انجام برنامه‌ها و فعالیت‌ها بر اساس قیمت تمام‌شده.
۹. اعطای اختیارات لازم به مدیران مجری برای تدوین فرایندها و انجام اصلاحات اداری، مالی و استخدامی به منظور تحقق اهداف تعیین‌شده، متناسب با قیمت تمام‌شده.
۱۰. تعریف نظام‌های نظارتی و ارزیابی عملکرد با رویکرد کنترل نتیجه و محصول به جای کنترل فرایند انجام وظایف.
۱۱. تخصیص منابع متناسب با میزان تحقق اهداف تعیین‌شده در تفاهم‌نامه.
۱۲. دریافت گزارش‌های عملکردی و انطباق با اهداف آرمانی و استراتژیک و اتخاذ تصمیم برای تنظیم برنامه‌های بعدی.

### سیر مراحل بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران

سابقه‌ی پاسخ‌خواهی و طلب بودجه در ایران به زمان مشروطیت برمی‌گردد. اولین بودجه‌ی تاریخ ایران در زمان وزارت صنایع‌الدوله (۱۲۸۹ شمسی) در دوره‌ی دوم قانون‌گذاری تهیه و تقدیم

مجلس شد. از سال ۱۳۸۰ در احکام مندرج در قوانین بودجه‌ی سالانه دولت مکلف به انجام اقدامات لازم برای اصلاح نظام بودجه‌ریزی شده است که یکی از محورهای اساسی این اصلاح، تهیه و تنظیم بودجه به روش عملیاتی است. در جهت استقرار سیستم آمارهای مالی دولت طبقه‌بندی‌های بودجه‌ای از بودجه سال ۸۱ به بعد تغییرات اساسی پیدا کرد. به گونه‌ای که مفاهیم اساسی بودجه‌ریزی مانند درآمد و هزینه متفاوت از مفهوم آن در بودجه‌ی سال‌های گذشته شد. درآمد در بودجه‌ی ۸۱ برخلاف سال‌های گذشته که شامل وجوه حاصل از فروش و واگذاری دارایی‌ها و سرمایه‌ها از قبیل نفت و گاز و معادن می‌شد، صرفاً شامل آن دسته از دادوستدهای بخش دولتی بود که ارزش خالص را افزایش می‌داد و وجوه حاصل از فروش دارایی‌ها و سرمایه تحت عنوان واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای طبقه‌بندی شده بود. مفهوم هزینه هم که در گذشته به انواع پرداخت‌هایی اطلاق می‌شد که به طور

قطعی در وجه ذی‌نفع در ازای تعهد یا تحت عنوان کمک، انجام می‌شد، درحال حاضر آن دسته از دادوستدهای بخش دولتی است که ارزش خالص را کاهش می‌دهد. در نتیجه پرداخت‌های بابت خرید و ساخت دارایی ثابت و موجودی انبار به جای هزینه تحت عنوان تملک دارایی سرمایه‌ای منظور می‌شود.

به استناد مواد ۱۳۸ و ۱۴۴ قانون برنامه‌ی چهارم توسعه، دولت موظف شده تا پایان سال دوم این برنامه ضمن بازنگری در فرآیند نظام بودجه‌ریزی کلیه‌ی الزامات و راه کارهای قانونی و ساختاری مورد نیاز را به گونه‌ای فراهم کند که نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، استقرار یافته و توسعه یابد.

### مشکلات بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران و برخی راهکارها

در ایران بودجه‌ریزی عملیاتی به راحتی قابل اجرا نیست چرا که اشکالات بودجه‌نویسی در ایران مجموعه‌ی نظام اداری، اجرایی و تصمیم‌گیری کشور را دربرمی‌گیرد. تصمیم‌گیری بودجه توسط دو قوه قابل تجزیه و تحلیل است. ابتدا در



مجلس شورای اسلامی و بعد در قوه مجریه. از یک سو دولت خود را ملزم به اختصاص اعتبارات بیشتر می‌داند و بایستی به عموم مردم پاسخ‌گو باشد و از سوی دیگر نمایندگان مجلس با توجه به اینکه مصالح مملکتی را در نظر می‌گیرند بایستی پاسخگوی نیازهای منطقه‌ای باشند. اجرای نظام بودجه‌ریزی عملیاتی مشروط به این است که دستگاه‌های اجرایی دارای چشم‌انداز و برنامه‌ی مدون درازمدت باشند و برنامه‌ی اجرایی آن‌ها به صورت عملیاتی تنظیم شود.

برای تدوین یک نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران ابتدا باید سیستم حسابداری نقدی به حسابداری تعهدی تغییر پیدا کند که این موضوع خود نیازمند ایجاد بستر و شرایط مناسب توسط بدنه‌ی مالی کشور است.

از دیگر مشکلاتی که وجود دارد این است که بودجه هم انعطاف‌ناپذیر است و هم بی‌ثبات. دولت‌ها نیز استراتژی و هدف مشخصی برای هزینه کردن منابع اصلی درآمد ندارند و همچنین اطلاعات آماری مورد نیاز نیز در دسترس نیست.

همچنین در کشور ما برنامه‌ریزی در مرحله‌ی اجرا با مشکلات بسیاری مواجه است که یکی از دلایل آن وجود فاصله بین نظام تصمیم‌گیری و کارشناسی است. تا زمانی که این گسستگی وجود داشته باشد، نظام تصمیم‌گیری بدون توجه به الزامات اجرایی، قوانینی را به تصویب می‌رساند که در مرحله‌ی اجرا با مشکل مواجه می‌شود. در بسیاری موارد کارشناسان بودجه دستگاه‌های اجرایی شاهد بوده‌اند که به نظرات و آمار و ارقام پیش‌بینی شده توسط آنان توجهی نمی‌شود و در نتیجه دستگاه‌های مختلف همواره به متولیان بودجه‌ریز به جای اینکه به عنوان بازوی مشورتی و هدایت کننده نگاه کنند، مانند مانعی محکم در راه تحقق اهداف‌شان برای رسیدن به برنامه نگاه می‌کنند. از دیگر چالش‌ها عدم تولید و اشاعه‌ی دانش بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی در کشور است به گونه‌ای که در کشور بیش از اینکه متخصص بودجه‌ریزی داشته باشیم، تقسیم‌کننده‌ی بودجه داریم. بودجه‌ریزی عملیاتی مستلزم برخورداری از تخصص‌های جدید است. تحولات بودجه‌ریزی بر اساس برنامه‌های

کوتاه‌مدت در جهان به ما می‌گوید اگر قرار است مدیر اجرایی پاسخ‌گوی عملکردش باشد پس ضروری است که اختیار عمل را به او داده و او نهادهای مورد نظرش را انتخاب کند. از دهه‌ی ۱۳۳۰ که ایران به طرف برنامه‌ریزی توسعه‌گرا حرکت کرد، گرایش برنامه‌ریزان به طرف رسیدن به اهداف برنامه بود و تلاش می‌شد که هزینه‌ی اجرای برنامه از راه‌های مختلف تامین گردد و اگر کمبود منابع وجود داشت فرض بر این بود که کارهایی که اولویت کم‌تری دارند در دسترسی به اهداف برنامه حذف شوند.

برای تخصیص منابع به اولویت‌ها، لازم است که اهداف برنامه‌ی ۲۰ ساله که همان اولویت‌های کشور است به گونه‌ای آشکار و ملموس روشن شود.

مثلاً برقراری امنیت از جمله وظایف حاکمیتی دولت است که در نظام بودجه‌ریزی عملیاتی ابتدا باید شاخص‌های کمی مربوط به آن مشخص شوند تا قیمت تمام‌شده‌ی محصول را بتوان محاسبه کرد. در مرحله‌ی بعد نیز باید نهادهای مورد نیاز برای به دست آوردن محصول مورد نظر کمی شود. همچنین طراحی الگوی برنامه‌ریزی برای کشور ایران و بودجه‌ریزی در راستای اهداف برنامه به نهادی نیاز پیدا می‌کند که همزمان نکات زیر را سامان دهد:

۱- برقراری انضباط مالی دولت

۲- تخصیص منابع به اولویت‌ها

۳- ایجاد کارایی عملیات

انضباط مالی بستگی تام به بودجه‌ریزی دارد و بعد از اجرای بودجه در هر سال باید دیوان محاسبات و تفویض بودجه دقیقاً اعلام کند پیش‌بینی درآمد و برآورد هزینه چه قدر صحیح بوده و دخل و خرج کشور از این پیش‌بینی و برآورد چه تصویری به ما نشان می‌دهد. این‌که در ابتدای سال دستگاه‌ها اعلام کسری کنند و همان را به عنوان کسری بپذیریم، ساده اندیشی در اداره اقتصاد و برنامه‌ریزی کشور است. از دیگر راهکارها افزایش کنترل است. کنترل مبتنی بر نتایج فرآیند مستمر جمع‌آوری و تحلیل اطلاعات برای مقایسه‌ی عملکرد طرح‌ها، برنامه‌ها و سیاست‌ها با نتایج مورد انتظار است. نظام کنترل و ارزشیابی مبتنی بر

نتایج باید در طول اجرای پروژه یا برنامه و حتی بعد از تکمیل آن فعال باشد. تنظیم و ارزشیابی، با جریان مستمر اطلاعات و بازخورد، در هر مرحله از طراحی تا اجرا و بهره‌برداری دارای ارزش افزوده است. اطلاع خاص نیز در هر سطح متفاوت خواهد بود، پیچیدگی جمع‌آوری اطلاعات متفاوت خواهد بود، حساسیت سیاسی در مورد جمع‌آوری اطلاعاتی ممکن است تغییر کند و همچنین موارد استفاده از اطلاعات نیز ممکن است از یک سطح به سطح دیگر تغییر کند.

اجرای نظام کنترل و ارزشیابی در سطوح مختلف جغرافیایی، منطقه‌ای، ناحیه‌ای و ملی امکان‌پذیر است. بنابراین هم در ارتباط با سطوح پیچیدگی اداری (پروژه - برنامه - سیاست) یا جغرافیایی این نظام کاربرد دارد، اگرچه ممکن است مشابه نباشد و شاخص‌های عملکرد متفاوتی داشته باشد.

شایان توجه است که اجرای نظام کنترل و ارزشیابی، جریان مستمری از اطلاعات را ایجاد می‌کند که هم در درون بخش دولتی و هم در بیرون آن کاربرد دارد. کاربرد داخلی آن مربوط به استفاده از اطلاعات حاصل از نظام کنترل و ارزشیابی به عنوان ابزار مدیریت در سطح بخش دولتی برای دستیابی به نتایج و تحقق هدف‌های خاص می‌باشد. اطلاعات در زمینه پیشرفت، مشکلات و عملکرد نقشی کلیدی برای مدیران در دستیابی به نتایج دارد. به همین ترتیب، اطلاعات حاصل از نظام کنترل و ارزشیابی برای کسانی که در خارج از بخش دولتی هستند و در انتظار نتایج، مشاهده اثرات ناشی از فعالیت‌های دولت و امیدوار به اعتماد به دولت برای ایجاد زندگی بهتر برای شهروندان می‌باشند نیز مهم است.

همچنین نظام کنترل و ارزشیابی در تفکر و آشکار نمودن آرمان‌ها و هدف‌ها موثر است. با این وجود دولت‌ها و مردم از این نظام می‌توانند برای تدوین و توجیه پیشنهادهای بودجه‌ای نیز استفاده کنند. برخلاف نظام سنتی اجرا - محور، نظام کنترل و ارزشیابی مبتنی بر نتیجه توجه را به نتایج با اهمیت از نظر سازمان و مخاطبین داخلی و خارجی آن معطوف می‌سازد.

## نتیجه گیری

شهروندان جامعه‌ای که به حقوق اقتصادی خود آگاهی دارند، خواهان پاسخ‌گویی، کارایی و اثربخشی و صرفه‌ی اقتصادی طرح‌ها و برنامه‌ها هستند. چنین جامعه‌ای روش‌های غیرشفاف و سنتی بودجه‌ریزی را نمی‌پذیرد و خواستار ایفای مسئولیت پاسخ‌گویی دستگاه‌های استفاده‌کننده از بودجه به نهاد قانونگذار هستند. بودجه‌ریزی عملیاتی یکی از راه‌های تقویت مسئولیت پاسخ‌گویی است. برای پیاده‌سازی بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران ابتدا لازم است تعریف جامعی از آن مطرح شود و کلیه‌ی دست‌اندرکاران مربوط تحت آموزش‌های لازم قرار گیرند و هدف از این تغییر نیز برای آنها روشن شود. بهره‌گیری از افراد متخصص، آگاه ساختن مدیران و حتی کارکنان از اهداف سازمان، تغییر سیستم حسابداری از نقدی به تعهدی و نظارت و کنترل و ارزشیابی طرح‌ها و برنامه‌ها و موارد دیگر از راهکارهایی است که می‌توان برای برخورد با مشکلات موجود در ایران در زمینه‌ی بودجه‌نویسی و اجرای بودجه به کار برد. این موضوع مستلزم فعالیت کارشناسی است و همکاری همه‌ی مسئولان است.

## منابع

- ۱- بابا جانی، جعفر؛ حسابداری و کنترل های مالی دولتی، دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۸۲.
- ۲- حسن آبادی، محمد و علیرضا نجارصراف (پاییز ۱۳۸۴): بودجه‌ریزی عملیاتی. ویژه‌نامه‌ی گزیده مدیریت دولتی، فصلنامه‌ی مدیریت و توسعه، شماره ۳، صص ۲۷-۴۱.
- ۳- مرادی، دکتر محمدعلی، هفته‌نامه آتیه، شماره ۵۵، سه‌شنبه ۱۶ اسفند ۸۴.
- ۴- جواهری، محمدنسی، بودجه‌ریزی در ایران و مشکلات آن، ۸۷/۱۲/۲۷.
- ۵- دفتر برنامه‌ریزی منابع مالی و بودجه، گزارش ۱۰۱، بودجه‌ریزی عملیاتی از تئوری تا عمل (ویرایش اول)، بهمن ماه ۸۲.
- ۶- علیرضا فرزیب، بودجه‌ریزی دولتی در ایران، چاپ سیزدهم ۱۳۸۰، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- ۷- داود صالحی، مبانی امور مالی و بودجه در آموزش و پرورش، سمت، ۱۳۷۹ چاپ سوم.
- Performance Budgeting Guidelines (State of Maine), Jody Harris John R. Nicholas. March 19968
9. Tucker, Harvey (1982). Incremental Budgeting: Myth or Model?, The Western Political Quarterly. Vol.35. NO 30 .pp327338-
10. Brown, Williams and Gallagher. Auditing