

بودجه ریزی عملیاتی و مقبولیت دولت

دکتر محمد خضری

تاریخ ارائه: ۱۳۸۵/۲/۵

عضو هیأت علمی پژوهشکده مطالعات راهبردی

تاریخ تأیید: ۱۳۸۵/۳/۱۱

چکیده

بودجه ریزی عملیاتی، بخشی از بسته سیاستی انجام اصلاحات - مبتنی بر اصول بازار - در بخش عمومی، برای تدارک بهتر کالاها و خدمات عمومی می باشد. تمرکز این کوشش اصلاحی بر هزینه واحد تدارک کالاها و خدمات و کیفیت آنها، اثربخشی و نتایج حاصل از اعتباراتی که به دستگاههای اجرایی و سیاستگذاری تخصیص پیدا می کند و به طور کلی، رضایت خاطر شهروندان چونان مالیات دهندگان معطوف است. در بخش نخست، ضمن برشمردن برخی از کارویژه های بودجه ریزی عملیاتی، استدلال شده است که استقرار آن به بهبود تصمیمات مدیریتی و سیاستی، بهبود عملکرد دستگاههای اجرایی و افزایش پاسخگویی آنها در قبال اقداماتشان و تدارک کالاها و خدمات پرکیفیت تر و کم هزینه تر می انجامد. این دستاوردها، نگرش مردم به دولت را به طور مثبت تحت تأثیر قرار می دهند و بر مقبولیت آن می افزایند. در بخش دوم، نگارنده معتقد است به رغم تمام کاستی ها و دشواری هایی که نخستین بودجه ریزی عملیاتی در کشور به همراه دارد و خواهد داشت، می بایست این کوشش اصلاحی را تا به آخر ادامه داد. در پایان مقاله پیشنهادهایی به منظور افزایش اثربخشی این گام اصلاحی ارائه شده است.

کلیدواژه ها: بودجه ریزی عملیاتی، هزینه واحد، شاخص های عملکرد، سند بودجه ۱۳۸۵.

فصلنامه مطالعات راهبردی • سال نهم • شماره دوم • تابستان ۱۳۸۵ • شماره مسلسل ۳۲

مقدمه

مقبولیت هر دولتی تابعی از کیفیت کالای مدیریت عمومی است که به مردم چونان تأمین‌کنندگان منابع عمومی عرضه می‌کند. هرچه کالای مدیریت عمومی با کیفیت بالاتر و قیمت پایین‌تر به دست مردم برسد، مقبولیت دولت نزد آنها بیشتر خواهد بود. به عبارت دیگر، عملکرد بهتر دولت بر مقبولیت آن می‌افزاید.

موقعی که می‌گوییم دولت نزد مردم مقبولیت دارد، منظور این است که شهروندان تمایل دارند هزینه فعالیت‌ها و برنامه‌های دولت را از طریق مالیات با رضایت خاطر تأمین کنند. بنابراین، دولت مقبول مردم، دولتی است که هم کالاها و خدماتی را که عرضه می‌دارد، مورد تقاضای اکثریت شهروندان است و برای آنها تمایل به پرداخت وجود دارد، و هم هزینه‌های تدارک‌شان معقول و منطقی است. از این‌رو پذیرفتنی نیست که دولت به صرف مبادرت به تدارک کالاهای عمومی هر اندازه که خواست هزینه‌های مالیاتی بر مردم تحمیل کند. برای مثال، چنین نیست که مردم دوست داشته باشند هزینه‌های به کارگیری هر تعداد پلیس، نیروی نظامی، یا کارکنان قضائی را برای تدارک کالاهای عمومی همچون نظم و مقررات، دفاع ملی و تضمین حقوق مالکیت پردازند. هرچند مشخص کردن سطح بهینه مخارج عمومی مشکل و در عمل امکان‌ناپذیر است، اما قطعاً می‌توان تشخیص داد که آیا سطح فعلی مخارج عمومی معقول و منطقی هست یا نه؟

اطلاع‌رسانی به مردم در مورد هزینه تدارک کالاهای عمومی مورد تقاضای‌شان و نیز در مورد عملکرد دستگاههای اجرایی، نگرش آنها به دولت را به طور مثبت تحت تأثیر قرار می‌دهد. بنابراین، هرگونه سازوکاری که بتواند منابع عمومی را به گونه‌ای شفاف و کارآمد در جهت برآوردن خواسته‌های اکثریت مردم مدیریت کند و اثربخشی آنها را نشان دهد، در افزایش مقبولیت دولت کارگر خواهد شد. سازوکار متعارفی که دولت‌ها برای مدیریت منابع (یا مخارج) عمومی به کار می‌برند، بودجه‌ریزی دولتی می‌باشد که تا کنون چندین شیوه آن آزموده شده است. این شیوه‌ها عبارتند از: بودجه‌ریزی افزایشی یا تدریج‌گرایی^۱، بودجه‌ریزی

بر مبنای صفر^۱، بودجه‌ریزی برنامه‌ای^۲، و بودجه‌ریزی عملیاتی. تمامی این کوشش‌های اصلاحی - که روندی نسبتاً تکاملی هم داشته است -، در جهت افزایش شفافیت در عملیات دولت و کاهش شکست‌های آن، همچون فساد اداری، و همچنین اثربخشی بیشتر منابع عمومی بوده است. به عبارت دیگر، اصلاحات بودجه‌ریزی به منظور کاهش بدبینی مردم درباره عملکرد دولت و افزایش اعتماد آنها به مدیریت عمومی و در نتیجه جلب مشارکت‌شان در جهت توسعه اقتصادی و مردم‌سالاری بوده است. (۱)

از میان شیوه‌های مدیریت منابع (یا مخارج) عمومی، به نظر می‌رسد بودجه‌ریزی عملیاتی بیشتر در راستای تأمین هدف مذکور است. بودجه‌ریزی عملیاتی تلفیقی از برنامه عملیاتی و بودجه سالانه است که ارتباط میان وجوهی که به هر برنامه تخصیص می‌یابد و نتایجی که از اجرای آن برنامه به دست می‌آید را نشان می‌دهد. (۲) این شیوه مدیریت منابع عمومی در پی آن است تا بودجه‌ریزی را به ابزاری قدرتمند برای بیشینه‌سازی اثربخشی و کارایی دولت تبدیل کند. (۳) در واقع، در پی استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی، دولت شفاف‌تر، مشارکت‌جوتر و بیش از پیش حامی حقوق مردم خواهد شد. (۴)

نظام‌های بودجه‌ریزی سابق بر منابع ورودی^۳ و کنترل آنها بنا می‌شدند و از همین رو شدیداً تمرکزگرا بودند. به عبارت دیگر، در الگوهای قبلی بودجه‌ریزی، دستگاه‌های اجرایی با مجموعه ورودی‌های از پیش تعیین‌شده مواجه بودند و مسئولیتی در قبال کم و کیف خروجی‌ها^۴ نداشتند. (۵) در این رویکردها، مجموعه اهدافی برای دستگاه‌های اجرایی تعیین می‌شد و برای دستیابی به آنها بودجه‌ای تخصیص می‌یافت. بنابراین اغلب پیگیری‌چندانی در جهت بررسی عملکرد دستگاه‌های اجرایی و نتایج عملی حاصل از تخصیص بودجه به آنها به عمل نمی‌آمد. (۶) در بودجه‌ریزی عملیاتی، اهداف عملکردی معینی برای هر دستگاه اجرایی، مطابق و متناسب با بودجه تخصیصی به آن، تعریف می‌شود و مسؤول این دستگاه موظف به پاسخگویی در قبال عملکرد برنامه‌ها و اهداف عملکردی تعیین‌شده خواهد بود. (۷) همچنین،

1 . zero - based budgeting
 2 . Planning, Programming and budgeting (ppb)
 3 . Inputs
 4 . Outputs

در بودجه‌ریزی عملیاتی، اطلاعاتی درباره کارایی، اثربخشی و کیفیت کالاها و خدمات دولتی به مردم ارائه می‌شود. (۸) در واقع، در این شیوه بودجه‌ریزی، مردم می‌توانند اطلاع حاصل کنند که دولت برای تدارک یک واحد دفاع ملی چه منابعی را صرف می‌کند و در ازای هزینه کردن مالیات‌هایی که از مردم وصول می‌کند، چه نتایجی را به دست داده است. این ویژگی‌ها می‌توانند دولت را پاسخگوتر و شفاف‌تر سازند و در نگرش مردم نسبت به دولت تأثیر مثبت بگذارند.

در ادامه بحث ضمن تبیین بیشتر بودجه‌ریزی عملیاتی، تأثیر آن بر عملکرد دولت و در نتیجه مقبولیت آن بررسی می‌شود.

الف. گذار به بودجه‌ریزی عملیاتی

بودجه‌ریزی دولتی فرایند انتخاب از میان گزینه‌های ممکن سیاستی است که با استفاده از اصول و قواعد معینی صورت می‌گیرد. این تعریف از بودجه‌ریزی دولتی، دارای دو وجه سیاسی و فنی است. وجه سیاسی آن به فرایند انتخاب از میان گزینه‌های بودجه‌ای اشاره دارد که تابع نظام‌های ارزشی حاکم بر کشورهاست، و اساسی‌ترین و چالش‌برانگیزترین بخش بودجه‌ریزی نیز هست. وجه فنی تعریف مذکور نیز ناظر بر اصول و قواعدی است که در فرایند بودجه‌ریزی از آنها کمک گرفته می‌شود و تقریباً در همه کشورها یکسان می‌باشد. در این میان صبغه سیاسی بودجه‌ریزی دولتی برجسته‌تر است و اصولاً صاحب‌نظران، بودجه‌ریزی را بیشتر مقوله و پدیده‌ای سیاسی می‌دانند تا فنی. در واقع، هنگامی که گزینه‌های سیاستی شناسایی شدند و انتخاب از میان آنها انجام گرفت، آنگاه در قالب فنی و بودجه‌ای درآوردن‌شان کار چندان دشواری نخواهد بود.

تمامی روش‌های بودجه‌ریزی که دولت‌ها برای مدیریت منابع عمومی به کار می‌گیرند - و در مقدمه به عمده‌ترین آنها اشاره شد - ناظر بر وجه فنی این فرایند است، هرچند که روح نظام ارزشی حاکم بر انتخاب‌های بودجه‌ای را نیز تا حدودی در خود دارند. بودجه‌ریزی عملیاتی یا عملکردمحور^۱ نیز از این قاعده مستثنی نیست. با این حال، در این شیوه

1 . performance - based

بودجه‌ریزی، قالب‌های فنی و عملیاتی که گزینه‌های انتخابی در آنها جریان می‌یابند، امکان نظارت، پاسخ‌گویی، شفافیت مخارج و جز اینها را بیشتر فراهم می‌آورند. نظام‌های بودجه‌ای قبلی بیش از هر چیز بر حصول اطمینان از نحوه مصرف منابع تخصیص‌یافته تأکید داشتند و مبتنی بر کنترل تخصیصی ورودی‌ها بودند. (۹) این در حالی است که بهبود عملکرد بخش عمومی مستلزم توجه به خروجی‌ها یا نتایج^۱ حاصل از مصرف منابع بودجه‌ای است. بودجه‌ریزی عملیاتی در پی آن است که ارتباطی مستقیم‌تر بین منابع تخصیص‌یافته از طریق سند بودجه و عملکرد حاصل از آن در دستیابی به اهداف تعیین شده برقرار کند. (۱۰)

در بودجه‌ریزی‌های قبلی، موفقیت دستگاهها بر اساس مقدار بودجه درخواستی، تعداد نفرات استخدامی و تعداد برنامه‌ها یا فعالیت‌هایی که تأمین مالی می‌شد، تعریف می‌گردید. در حالی که در بودجه‌ریزی عملیاتی - که نتیجه‌گراست - موفقیت نه بر اساس میزان بودجه درخواستی، بلکه بر اساس آثاری که این بودجه بر جای می‌گذارد، سنجیده می‌شود. (۱۱) در این شیوه بودجه‌ریزی، منابع مالی به وظایف و فعالیت‌ها - و نه پرسنل و تجهیزات - تخصیص می‌یابند (۱۲) و در ازای اعتباراتی که به هر برنامه تخصیص می‌یابد، باید مجموعه معینی از نتایج حاصل شود. بودجه‌ریزی عملیاتی به گونه‌ای نظام‌مند سنجش عملیات را در دستور کار قرار می‌دهد و از نتایج این سنجش برای تخصیص منابع عمومی کمیاب بهره می‌گیرد. (۱۳) این سنجش‌پذیری، که مبتنی بر هزینه واحد^۲ عرضه و نظام اطلاعات عملکرد است، از یک طرف پاسخ‌گویی دستگاههای اجرایی در برابر عملکردشان را افزایش می‌دهد و از طرف دیگر آگاهی مردم و نمایندگان آنها را از قیمت تمام‌شده تدارک کالاهای عمومی - از طریق بوروکراسی - و نیز از اثربخشی مخارج عمومی بیشتر می‌کند. افزون بر آن، این سنجش‌پذیری به بهبود تصمیمات سیاستی، بهبود عملکرد دستگاههای اجرایی، بهبود کم و کیف کالاهای عمومی و به طور کلی بهبود عملکرد دولت می‌انجامد.

۱. نتایج (outcomes) به آثار ناشی از اجرای یک سیاست اشاره دارد. برای مثال، کاهش تصادفات جاده‌ای در نتیجه مرمت جاده‌های بین شهری یا اصلاح نقاط حادثه‌خیز (به عنوان خروجی سیاست مذکور) شاخص یا سنججه نتیجه، درجه تحقق اهداف با توجه به میزان منابع مصرف‌شده را نشان می‌دهد.

ب. اطلاعات‌زایی بودجه‌ریزی عملیاتی

یکی از ویژگی‌های بودجه‌ریزی عملیاتی اطلاعات‌زایی آن است. اطلاعاتی که این نظام بودجه‌ریزی دولتی تولید می‌کند، می‌تواند مسأله کمبود اطلاعات و عدم تقارن آن در بخش عمومی و در نتیجه سه نارسایی اساسی آن را تعدیل کند. این نارسایی‌ها و مشکلات عبارتند از: (۱) مسأله کارگزاری^۱، (۲) مسأله ناکارایی سازمانی یا کساد سازمانی^۲ و (۳) مسأله ناکارایی تخصیصی^۳.

مسأله کارگزاری اشاره به این دارد که ممکن است بین انتظارات مردم یا نمایندگان‌شان از بوروکرات‌ها، با آنچه آنها در عمل انجام می‌دهند، سازگاری و هم‌نوایی چندانی وجود نداشته باشد. در واقع، بوروکرات‌های متولی تدارک کالاها و خدمات عمومی از مزیت اطلاعاتی در مورد تکنولوژی عرضه بوروکراتیک - نسبت به مردم، نمایندگان یا مقامات مافوق - برخوردارند. به دیگر سخن، آنها بهتر می‌دانند که هزینه تمام‌شده هر واحد کالا یا خدمت عمومی چقدر است؟ چه میزان بودجه باید به حوزه کاری آنها اختصاص یابد و اینکه آیا روش فعلی عرضه کارآمد هست یا نه؟ بنابراین ممکن است از این مزیت اطلاعاتی در جهت نیات و مقاصد بهره‌برداری کنند که مورد نظر مردم یا تأمین‌کنندگان منابع عمومی نیست.

ناکارایی یا کساد سازمانی زمانی به وجود می‌آید که تدارک کالاهای عمومی پرهزینه شود. در این صورت، خدماتی را که می‌شود مثلاً با صرف ۱۰۰ تومان تدارک دید، با هزینه بالاتری به دست رأی‌دهندگان می‌رسد. بوروکرات‌ها به دلیل مزیت اطلاعاتی‌شان - که ناشی از کمبود اطلاعات مردم، نمایندگان و مقامات مافوق و یا عدم تقارن اطلاعات بین آنها و بوروکرات‌هاست - توانایی عرضه پرهزینه کالاهای عمومی را دارند. کارایی پایین نظارت بر عملکرد دستگاههای اجرایی و پاسخ‌گویی اندک آنها در قبال نتایج اقدامات‌شان به تشدید کساد سازمانی می‌انجامد.

1 . Agency Problem
2 . organizational slack

۳. این نارسایی‌ها تا حدودی همپوشانی دارند و به تشدید یکدیگر کمک می‌کنند.

ناکارایی تخصیصی نیز زمانی اتفاق می‌افتد که کالاها و خدماتی که دستگاههای اجرایی عرضه می‌کنند، مورد تقاضای مردم نباشد یا بیش از مقداری باشد که تأمین‌کنندگان منابع عمومی می‌خواهند و برای آنها تمایل به پرداخت مالیات دارند. بوروکرات‌ها می‌توانند با اغراق در فایده‌های کالاها و خدمات عمومی یا مخدوش کردن تکنولوژی عرضه آنها، سیاستگذاران را به تداوم عرضه یا اختصاص بودجه بیشتر به حوزه‌های کاری‌شان، اقناع یا اغوا کنند.

نارسایی‌های مذکور هزینه دولت را برای تأمین‌کنندگان منابع عمومی بالا می‌برند. همچنین موجب می‌شوند تا قیمت کالاها و خدمات عمومی که به دست مردم می‌رسد، بیش از هزینه تدارک کارآمد آنها باشد. این امر موجب نارضایتی مردم می‌شود، زیرا بخشی از رفاه آنها را تحلیل می‌برد. بودجه‌ریزی عملیاتی، اطلاعاتی راجع به عملکرد بخش عمومی ارائه می‌دهد که می‌تواند در تعدیل نارسایی‌های مذکور کارگر شود. از جمله این اطلاعات می‌توان به هزینه هر واحد تدارک کالاها و خدمات عمومی، عملکرد دستگاههای اجرایی و میزان دستیابی آنها به اهداف تعیین‌شده اشاره کرد. در این شیوه بودجه‌ریزی، دستگاههای اجرایی درخواست‌کننده بودجه، باید مشخص کنند که هر واحد کالا یا خدمت را با صرف چه منابعی عرضه می‌کنند. به عنوان مثال، برای تدارک هر واحد آموزش متوسطه چه مقدار بودجه می‌خواهند. همچنین باید مبنای تعیین هزینه واحد تدارک کالا یا خدمت مشخص گردد. برای مثال دستگاه اجرایی متولی تدارک آموزش باید مشخص کند که بر چه اساسی هزینه هر واحد آموزش متوسطه را X مقدار تعیین کرده است.

چنین اطلاعاتی، به تأمین‌کنندگان منابع عمومی، نمایندگان آنها، سیاستگذاران و مقامات مافوق در بوروکراسی امکان می‌دهد تا عملکرد و کارایی دستگاههای اجرایی، با عرضه مشابه، در مناطق مختلف و نیز بین دستگاههای اجرایی مختلف، با عرضه متفاوت، را با یکدیگر مقایسه کنند. سپس از نتایج این مقایسه در جهت بهبود عملکرد دستگاههای اجرایی و بهبود تصمیم‌گیری استفاده نمایند. به عنوان مثال، دستگاههای اجرایی یا بخش‌هایی از آنها که هزینه واحد فعالیت آنها پایین‌تر بوده، شناسایی گردند و از تجارب آنها در جهت بهبود عملکرد سایر دستگاهها بهره‌برداری کرد و به این ترتیب عملکرد کل بخش عمومی را افزایش داد. همچنین، اطلاعات مذکور به مدیران دستگاههای اجرایی کمک می‌کند تا درک بهتری از عملیات

برنامه‌ها داشته باشند و به آنها امکان می‌دهد تا فرایندهای با هزینه پایین‌تر را جایگزین فرایندهای قبلی کنند یا راهبردهایی را انتخاب کنند که مقرون به صرفه است. (۱۴)

در بودجه‌ریزی عملیاتی، هر دستگاه اجرایی در چارچوب رسالت سازمانی و اهدافی که برای آن تعریف می‌شود، باید معلوم کند که به چه دستاوردی می‌خواهد نائل آید. این دستاورد باید سنجش‌پذیر باشد. برای این کار از سنجش‌های نتیجه^۱ استفاده می‌شود. این سنجش‌ها تأثیر واقعی یا سودمندی برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی را نشان می‌دهند. به عنوان مثال، دستگاه راه و ترابری نه فقط باید در خصوص تعداد نقاط حادثه‌خیزی که برطرف کرده یا کیلومتر جاده‌ای که آسفالت کرده است (سنجش خروجی)، بلکه در مورد میزان کاهش تصادفات یا کاهش ترافیک جاده‌ای (سنجش نتیجه) نیز پاسخگو باشد. چنین اطلاعات عملکردی، به سیاستگذاران امکان می‌دهد تا اگر دستگاه اجرایی نتوانست عملکرد مورد انتظار را برآورده سازد، اعتبار درخواستی آن را در سال بعد کاهش دهند. همچنین، اگر دستگاهی نتوانست هدف پیش‌بینی شده را با صرف منابع کمتری تحقق بخشد، مشمول پاداش شود. این امر به کاهش کسادی سازمانی و ناکارایی تخصیصی می‌انجامد. نظام پاداش‌دهی مذکور، که مبتنی بر اصول بازار است، کارایی بخش عمومی را از طریق تحریک رقابت در میان دستگاه‌های اجرایی برای عرضه عملکرد بهتر، افزایش می‌دهد. در واقع، بوروکرات‌ها در دستگاه‌های اجرایی، به خاطر منافع خودشان، تحریک می‌شوند که عملکرد بهتری را ارائه کنند؛ مثلاً تدارک کم هزینه کالاها و خدمات عمومی.

ج. مشتری‌گرایی بودجه‌ریزی عملیاتی

ایدهٔ تدوین بودجه دولتی بر اساس عملکرد دستگاه‌های اجرایی، از بازار و رویکرد به بنگاه‌های اقتصادی خصوصی گرفته شده است. این شیوه مدیریت مخارج اولین بار در بنگاه‌های خصوصی - در آمریکا - به کار بسته شد و سپس به بخش عمومی راه یافت. اصول راهنمای فعالیت یک بنگاه خصوصی، سود و به تعبیری مشتری‌گرایی است. اگر بناست که سود بنگاه خصوصی از تقاضای مشتری‌ها حاصل گردد، پس آنگاه باید جلو پای مشتری‌ها

فرش قرمز پهن کرد. بودجه‌ریزی عملیاتی نیز در اصل مبتنی بر چنین اندیشه‌ای است. اگر بناست که منابع بودجه از طریق مالیات‌ها یا سایر دارایی‌های مردم تأمین شوند، لازم است رضایت تأمین‌کنندگان منابع مالی تأمین گردد.

بودجه‌ریزی عملیاتی بخشی از کوشش اصلاحی برای ارائه بهتر خدمات به شهروندان است. کانون توجه در این شیوه بودجه‌ریزی به نتایج اقدامات دستگاههای اجرایی، کیفیت خدماتی که ارائه می‌دهند، و به طور کلی رضایت خاطر مالیات‌دهندگان چونان مشتری‌ها معطوف است. (۱۵) در بودجه‌ریزی عملیاتی باید ارتباط بین اعتبارات تخصیص‌یافته به دستگاههای اجرایی و نتایج حاصل از آن، به شهروندان نشان داده شود و مشخص گردد که این ارتباط چگونه به وجود می‌آید. (۱۶) در واقع، سطح مشخصی از اعتبار برای نیل به سطح معینی از نتیجه و دستاورد به دستگاه اجرایی اختصاص می‌یابد، و در صورت حاصل نشدن نتیجه مورد نظر، دستگاه اجرایی پاسخ‌گو خواهد بود.

چنین ویژگیهایی موجب می‌شوند تا بودجه‌ریزی، معامله مشروعی را بین تأمین‌کنندگان منابع عمومی و هزینه‌کنندگان نشان دهد. در واقع، هنگامی که مردم اطمینان حاصل کنند که هزینه‌های تدارک کالاها و خدمات دولتی معقول و منطقی است و نتایج حاصل از اقدامات و فعالیت‌های دستگاههای اجرایی مورد نظر آنها باشد، حاضر می‌شوند تا هزینه‌های اقدامات دولت را با رضایت خاطر از طریق مالیات بپردازند.

در بودجه‌ریزی عملیاتی، در برابر هر ریالی که خرج می‌شود، باید نتایج ملموس و قابل سنجش ارائه گردد. در واقع، نتایج حاصل از برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاههای اجرایی با مالیات‌هایی که از مردم گرفته شده است، متناظر می‌گردند. چنین رویکردی به بودجه‌ریزی به حفاظت بهتر و بیشتر حقوق مالکیت مردم نسبت به منابع عمومی می‌انجامد.

د. بهبود کیفیت کالاها و خدمات عمومی

از منظر اقتصادی، پیشرفت فنی یا تحول در روش‌های تولیدی باید دو دستاورد مثبت به همراه داشته باشد. نخست اینکه به تولید کالاها و خدمات جدیدی بینجامد. دوم، امکان تولید کالاها و خدمات قبلی با کیفیت بالاتر و قیمت پایین‌تر فراهم آید. بر این اساس، هرگونه تحول

در نظام بودجه‌ریزی نیز باید به عرضه کالاها و خدمات با کیفیت بهتر و هزینه کمتر منجر شود. در واقع، زمانی می‌توان تحول در نظام بودجه‌ریزی را مثبت ارزیابی کرد که بتواند زمینه تولید پرکیفیت و کم‌هزینه‌تر مثلاً دفاع ملی را فراهم کند.

بودجه‌ریزی عملیاتی این امکان را فراهم می‌آورد که کالاها و خدمات عمومی با کیفیت بالاتر و قیمت ارزاتر به شهروندان برسند. علت این امر را باید در کارویژه‌های بودجه‌ریزی عملیاتی یافت. بودجه‌ریزی عملیاتی بر نتایج اقدامات دستگاههای اجرایی تمرکز دارد و نه بر ورودی‌ها یا پول هزینه شده. به دیگر سخن، در این شیوه بودجه‌ریزی مهم این است که با منابع و اعتبارات تخصیصی به یک دستگاه اجرایی، چه سطح کیفیتی از کالاها و خدمات ارائه می‌گردد و مدیران دستگاههای اجرایی در قبال کیفیتی که از برنامه‌ها و اقدامات آنها انتظار می‌رود، پاسخ‌گو خواهند بود. در غیر این صورت باید انتظار کاهش اعتبارات تخصیصی در سال بعد را داشته باشند. انتظار کاهش بودجه تخصیصی در نتیجه ارائه عملکرد ضعیف و آزادی عمل مدیران دستگاههای اجرایی در مورد ترکیب ورودی‌ها برای دستیابی به نتایج، انگیزه بهبود کیفیت کالاها و خدمات عمومی را در دستگاههای اجرایی تقویت می‌کند.

همچنین، تعیین هزینه واحد عرضه نیز امکان تولید کم‌هزینه‌تر و با کیفیت بالاتر کالاها و خدمات را فراهم می‌آورد. این امر به ویژه در مورد کالاها و خدماتی که توسط پیمانکاران عرضه می‌شوند، امکان‌پذیرتر است. در واقع تعیین هزینه واحد، امکان مقایسه پیشنهادهای پیمانکاران و انتخاب بهترین گزینه تدارک را برای مدیران دستگاههای اجرایی تسهیل می‌کند و در هزینه تدارک کالاها و خدمات صرفه‌جویی خواهد کرد. افزون بر این، مدیران بهتر می‌توانند در مورد اینکه آیا تدارک کالا یا خدمتی به پیمانکاران واگذار شود یا توسط خود دستگاه اجرایی ارائه گردد تصمیم بگیرند. این امکان موجب کاهش هزینه تدارک کالاها و خدمات عمومی و افزایش کیفیت آنها و در نتیجه رضایت خاطر بیشتر مردم خواهد شد. (۱۷)

. بهبود عملکرد دستگاههای اجرایی

همانگونه که در صفحات پیشین آمد، بودجه‌ریزی عملیاتی کوششی برای اصلاح ساختار بخش عمومی و بهبود عملکرد دستگاههای اجرایی است. انتظار این است که در پی استقرار

بودجه‌ریزی عملیاتی در بخش عمومی، ساختار سازمانی و شیوه‌های مدیریتی در آن به گونه‌ای متناسب اصلاح شوند که به تدارک کم‌هزینه‌تر و پرکیفیت‌تر کالاها و خدمات عمومی از سوی دستگاه‌های اجرایی بیانجامد.

برای دستیابی به عملکرد و نتایج بودجه‌ای بهتر - که شعار بودجه‌ریزی عملیاتی است - لازم است که تصمیمات مدیریتی بهبود پیدا کند و اثربخشی اقدامات اجرایی افزایش یابد. این امر نیز از طریق دستیابی به اطلاعات کافی و قابل اعتماد ممکن می‌شود. در واقع چنین اطلاعاتی اساس تصمیم‌گیری‌های اثربخش و بهبود عملکرد است. مدیری که اطلاعات درست و کافی در مورد هزینه برنامه‌ها و اقدامات دستگاه تحت مدیریت خود و عملکرد آنها داشته باشد، بهتر می‌تواند منابع در اختیارش را مدیریت کند. همچنین، برای برقراری نظام انگیزشی کارآمد و افزایش کارایی سازمانی، چنین اطلاعاتی برای مدیران لازم است. افزون بر این، بهبود عملکرد دستگاه اجرایی مستلزم آن است که مدیر مربوطه ارزیابی کند که جایگاه کنونی دستگاه تحت مدیریت او کجاست؟ کجا باید باشد؟ چگونه باید به این هدف برسد؟ و اینکه چگونه باید پیشرفت دستگاه را بسنجد؟ (۱۸)

اطلاعاتی که نظام بودجه‌ریزی عملیاتی تولید می‌کند، می‌تواند به مدیران دستگاه‌های اجرایی و کارکنان آن کمک کند تا عملکرد دستگاه مربوطه‌شان را بهبود بخشند. به عنوان مثال، اطلاعات مربوط به هزینه واحد تدارک، به مدیران کمک می‌کند تا بهبود عملکرد را برحسب کاهش هزینه واحد عرضه کالاها و خدمات مشاهده کنند و انگیزه آنها را برای یافتن روش‌های ابتکاری به منظور تحقق اهداف با هزینه کمتر تقویت می‌کند. این امر، به ویژه در مواقعی که پاداش مدیران بر مبنای عملکرد آنها تعیین می‌شود، بسیار مفید و مؤثر است. (۱۹)

همچنین اطلاعات عملکردی که نظام بودجه‌ریزی عملیاتی تولید می‌کند، نقش بازخورد را برای دستگاه‌های اجرایی دارد و به مدیران آنها امکان می‌دهد تا با بهره‌گیری از این اطلاعات به اصلاح اداره تحت مدیریت و نیز تصمیمات مدیریتی خود بپردازند. به عنوان مثال، از ظرفیت‌های خالی مدیریتی و اجرایی بهتر استفاده کنند، ظرفیت‌های مدیریتی و اجرایی کنونی را ارتقاء دهند، در مأموریت‌هایی که به عهده دستگاه سپرده شده، تجدیدنظر کنند، مسؤولیت‌های اجرایی دقیق‌تر و مشخص‌تری برای افراد و واحدها تعریف گردد و اصلاحاتی

در ساختار تشکیلاتی و سازمانی دستگاههای اجرایی صورت گیرد. همه این موارد می‌توانند در افزایش کارایی سازمانی دستگاههای اجرایی و افزایش رضایت خاطر مردم کارگر شوند. در بودجه‌ریزی عملیاتی به مدیران دستگاههای اجرایی آزادی عمل داده می‌شود تا ترکیب منابع و ورودی‌ها (تخصیص بودجه) را به گونه‌ای انتخاب کنند که بهتر عملکرد را حاصل کند. چنین آزادی عملی قدرت مانور مدیران را در برخورد با شرایط مختلف افزایش می‌دهد و امکان بروز قابلیت‌ها و توانایی‌های مدیریتی آنها را فراهم می‌آورد. اعطای آزادی عمل در مدیریت ورودی‌ها به دستگاههای اجرایی، در ترکیب با پاسخ‌گویی آنها در قبال نتایج و دستاوردها، می‌تواند به بهبود عملکرد دستگاههای اجرایی بیانجامد.

و. بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران

اندیشه بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران اولین بار به طور رسمی در بند «ب» تبصره ۲۳ قانون بودجه ۱۳۸۱ کل کشور مطرح شد. (۲۰) همچنین، در ماده ۱۳۸ قانون برنامه چهارم توسعه کشور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی موظف شده تا به منظور استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی، فعالیت‌ها و خدمات ارائه شده توسط دستگاههای اجرایی را شناسایی و قیمت تمام شده آنها را متناسب با محل جغرافیایی و کیفیت‌شان مشخص کند و در نهایت، اعتبارات را بر اساس عملکرد و نتایج اقدامات دستگاههای اجرایی در قالب لایحه بودجه تخصیص دهد. (۲۱)

با وجود این احکام قانونی، اولین بودجه به اصطلاح عملیاتی دولت که تقدیم مجلس شورای اسلامی شد، مربوط به سال مالی ۱۳۸۵ است. در عین حال به رغم سند بودجه ۱۳۸۵ کل کشور که به عنوان بودجه عملیاتی از طرف دولت معرفی شده است، آنچه آن را از قوانین بودجه سال‌های قبل متمایز می‌سازد، صرفاً تغییر شکلی هزینه‌نویسی است. در واقع، تمام آنچه به لایحه بودجه ۱۳۸۵ صبغه عملیاتی داده، گنجانیدن سه ستون جدید در بخش اعتبارات هزینه‌ای دستگاههای اجرایی است که عبارتند از: (۱) واحد برنامه‌ها یا فعالیت‌هایی که به عنوان مأموریت دستگاههای اجرایی تعریف شده است، (۲) هزینه واحد انجام آنها و (۳) مقدار کل فعالیت دستگاه. جدول صفحه بعد، که برش بسیار کوچکی از لایحه بودجه ۱۳۸۵ کل کشور است، این تغییر شکلی در سند بودجه را نشان می‌دهد.

جدول (۱) برشی از لایحه بودجه ۱۳۸۵ واحد هزینه: میلیون ریال

شرح دستگاه و برنامه	هدف کمی			جمع هزینه			جمع کل	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای ^۱
	واحد	مقدار	هزینه واحد	عمومی	اختصاصی	جمع کل		
دبیرخانه شورای عالی فناوری اطلاعات - برنامه راهبری کلان فناوری اطلاعات	خدمت همسنگ ملی	۴	۱۱۳۰	۴۵۲۰	۰	۴۵۲۰	۰	۰
مجلس شورای اسلامی - مرکز پژوهش‌ها - برنامه پشتیبانی علمی و پژوهشی از مجلس	پرونده	۱۵۰	۲۰۰	۳۰۰۰۰	۰	۳۰۰۰۰	۰	۰
وزارت اطلاعات - برنامه اطلاعات و تحقیقات	پرونده	۲۸۳۵۰۰۰	۱	۲۸۳۵۰۰۰	۰	۲۸۳۵۰۰۰	۱۸۰۰۰۰	۳۰۱۵۰۰۰

ماخذ: لایحه بودجه ۱۳۸۵ کل کشور

همان‌گونه که از جدول مذکور پیداست، در سند بودجه به اصطلاح عملیاتی ۱۳۸۵، دولت کوشیده تا اعتبارات تخصیصی به دستگاههای اجرایی را بر اساس هزینه واحد فعالیت‌ها و برنامه‌ها در لایحه بودجه بگنجانند. هیچ‌گونه تغییر دیگری در سند بودجه داده نشده است. حتی برخلاف هدف‌های اعلام شده در برنامه سوم و چهارم توسعه کشور، مسیر حرکت سند بودجه در راستای بزرگ شدن دولت است. بزرگ شدن بودجه شرکت‌های دولتی بیانگر این وضعیت است. در واقع بودجه کل کشور از نظر ساختاری تغییری نکرده است.

در سند بودجه ۱۳۸۵ کل کشور، انبوهی از واحدها برای برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاههای اجرایی تعریف شده که از جمله می‌توان به این موارد اشاره کرد: خدمت ملی، خدمت ملی همسنگ، اثر، ورق، مراسم، پرونده، تشکل، فقره، کاوش، محقق و جز اینها. اکثر این شاخص‌ها مخدوش و ناقص بوده و قابل فهم و گویا نیستند. همچنین، این واحدها قابل تفسیر بوده و اندیشه واحدی را در ذهن تداعی نمی‌کنند. به عنوان مثال، صرف درج عنوان

۱. منظور از تملك دارایی‌های سرمایه‌ای، خرید ثروت و دارایی و تبدیل منابع مالی به منابع واقعی است. در مقابل این اصطلاح، مفهوم واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای قرار دارد که به معنای فروش ثروت و دارایی (مانند نفت) و تبدیل آن به دریافتی نقد (دلار یا ریال) است.

«پرونده» به عنوان واحد یک برنامه ناقص بوده و قابل فهم نیست. بهتر آن بود که از عبارت دقیق و روشن‌تری همچون «تعداد پرونده‌های تحقیق به انجام رسیده» استفاده می‌شد. بسیاری از شاخص‌ها و واحدهای تعریف‌شده برای برنامه‌ها نیز سنجش‌پذیر نیستند. چگونه می‌توان بر اساس واحد «خدمت ملی همسنگ» نتایج یا دستاوردهای حاصل از اقدامات دستگاههای اجرایی را ارزیابی کرد؟ آیا می‌توان با چنین واحدهایی، اثربخشی اعتبارات تخصیصی به برنامه‌ها را سنجید؟ افزون بر این معلوم نیست که کدام یک از شاخص‌های معرفی‌شده، شاخص‌های «ورودی»، «خروجی» یا «نتیجه» و چه طیفی از آنها «سیاستی» یا «برنامه‌ای» هستند؟^۱(۲۲)

در سند بودجه ۱۳۸۵ کل کشور، معلوم نیست که میزان هزینه واحد برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاههای اجرایی بر چه اساسی محاسبه شده و از کدام نظام اطلاعاتی در کشور استخراج گردیده است؟ اصولاً تعیین هزینه واحد فعالیت‌ها و برنامه‌ها، فرایندی پیچیده و زمان‌بر است و مستلزم صرف زمان و انرژی فراوان و کار کارشناسی و تخصصی است. برای این کار لازم است که نظام حسابداری قیمت تمام‌شده در دستگاههای اجرایی مستقر گردد و مدیران و کارمندان، اطلاعات کافی در این زمینه داشته باشند. از طریق این نظام، هزینه واحد فعالیت‌ها، خروجی‌ها و نتایج تعیین می‌شود. اکنون این سؤال مطرح می‌گردد که آیا در فقدان نظام حسابداری قیمت تمام‌شده در کشور - که یکی از الزامات استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی است - ارقام هزینه واحد تعیین‌شده برای برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاههای اجرایی قابل اعتماد خواهند بود؟ آیا تفاوت هزینه واحد کالاها و خدمات در مناطق مختلف کشور در سند بودجه لحاظ شده است؟ در این صورت مبنای این تمایز چیست؟ در واقع، دولت بر چه اساسی بین قیمت تمام‌شده عرضه در مناطق مختلف کشور فرق قائل شده است؟ از مقایسه هزینه واحد برنامه پشتیبانی علمی و پژوهشی از مجلس (معادل ۲۰۰ میلیون ریال) و برنامه اطلاعات و

۱. در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵، بودجه دانشگاهها بر اساس شاخص‌هایی همچون تعداد دانشجو و محقق تخصیص داده شده است که شاخص‌های ورودی / نهاده‌ای محسوب می‌شدند. در حالی که در یک سند بودجه عملیاتی مبنای تخصیصی منابع مالی باید شاخص‌هایی همچون تعداد مقالات یا کتابهای منتشر شده، موفقیت نسبی فارغ‌التحصیلان در بازار کار، تعداد ابتکارات و جز اینها که شاخص‌های ستانده یا نتیجه هستند، باشد.

تحقیقات (معادل ۱ میلیون ریال)، که دارای واحدهای ارزیابی یکسانی (پرونده) هستند، چه استنباطی باید کرد؟

در فقدان نظام حسابداری قیمت تمام‌شده و در حضور نظام اطلاعات مخدوش و غیرقابل اعتماد در کشور از یک طرف و محدودیت زمانی که دولت جدید برای تدوین بودجه عملیاتی داشته است از طرف دیگر، غیرواقع‌بینانه نخواهد بود اگر تصور کنیم هزینه‌های واحد برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاههای اجرایی، نه بر اساس محاسبه قیمت تمام‌شده تدارک کالاها و خدمات، بلکه بر اساس محاسبه ساده ریاضی به دست آمده باشند. به این معنی که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با عنایت به اعتبارات تخصیصی به برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاههای اجرایی، رقمی برای هزینه واحد در نظر گرفته است که حاصل ضرب آن در عددی که ذیل ستون «مقدار» آمده است، مقدار کل اعتبار تخصیصی را به دست می‌دهد.

در بودجه‌ریزی عملیاتی، دستگاههای اجرایی باید مشخص کنند که چه فعالیت‌هایی انجام می‌دهند و هزینه واحد آنها چقدر است؟ همچنین باید در برابر هر میزان اعتبار تخصیصی، برنامه مشخص و دقیقی تعریف گردد و دستگاه هزینه‌کننده آن نیز معلوم باشد. بر این اساس، انتظار بر این بود که در سند بودجه ۱۳۸۵، از حجم اعتبارات ردیف‌های متفرقه، که اغلب بدون برنامه هستند و دستگاه اجرایی هزینه‌کننده آنها مشخص نیست، کاسته شود و اعتبارات مربوطه در قالب برنامه‌های مشخص در می‌آمدند. ملاحظه سند بودجه نشان می‌دهد که به رغم افزایش تعداد برنامه‌ها از ۱۸۸ مورد در سال ۱۳۸۴ به ۵۴۸ مورد در سال ۱۳۸۵، اعتبارات ردیف‌های متفرقه در حدود ۳۶/۲ درصد رشد داشته است. (۲۳)

ز. شتابزدگی در استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی

تجربه کشورهای مختلف در مورد استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی حاکی از آن است که این فرایند زمان‌بر بوده و یک شبه انجام نمی‌گیرد و هرگونه شتابزدگی در این رابطه پرهزینه بوده و چه بسا مقاومت‌هایی را برانگیزد. بخشنامه بودجه ۱۳۸۵ کل کشور در حالی به دستگاههای اجرایی و سیاستگذاری ابلاغ شد که مدیران و کارکنان آنها آشنایی چندانی با بودجه‌ریزی عملیاتی نداشتند. این در حالی است که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی زمان کافی برای ارائه

بسته‌های آموزشی لازم در مورد بودجه‌ریزی عملیاتی به دستگاههای اجرایی و سیاستگذاری را داشته است.^۱ بنابراین، اعلان بخشنامه بودجه ۱۳۸۵، که عنوان بودجه‌ریزی عملیاتی را با خود داشت، بیشتر به ایجاد اضطراب و پریشانی در بین دستگاههای اجرایی انجامید. حتی نمایندگان مجلس شورای اسلامی نیز از قبل نمی‌دانستند که چه اطلاعات جدیدی قرار است از طریق سند بودجه در اختیار آنها قرار داده شود، و بودجه ۱۳۸۵ به لحاظ شکلی چه تغییری نسبت به سند بودجه سال‌های قبل خواهد کرد؟ آگاهان بودجه‌ای اظهار می‌دارند که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به دستگاههای اداری اعلام داشته که آنها بودجه سال ۱۳۸۵ خود را بر سیاق گذشته تهیه کنند و به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در مراکز استانها تحویل دهند تا در آنجا و در نهایت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کل کشور در قالب‌های بودجه‌ریزی عملیاتی درآورده شود. هر چند که به اعتقاد اکثر صاحب‌نظران بودجه، بودجه ۱۳۸۵ کل کشور یکی از بحث برانگیزترین سندهای بودجه‌ای است که دولت تا کنون به مجلس شورای اسلامی ارائه کرده است، ولی به جرأت می‌توان ادعا کرد که کمترین بحث راجع به ساختار عملیاتی آن صورت گرفت. در واقع، قالب عملیاتی بودجه ۱۳۸۵ کل کشور، نه در مجلس و نه در افکار عمومی، چندان جدی گرفته نشد. علت این بی‌اعتنایی را می‌توان در بی‌اعتقادی مجلس و رسانه‌ها به بسترهای نهادی و اجرایی لازم برای استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی جستجو کرد.

در خوشبینانه‌ترین حالت باید گفت که بودجه‌ریزی عملیاتی در کشور به طور ناقص معرفی شده است. زمانی که اندیشه‌ای ناقص یا نادرست معرفی می‌شود، از یک طرف موجب می‌شود که به برخی مدیران، کارمندان و تصمیم‌سازان این احساس اغنای دروغین دست دهد که اندیشه جدید (بودجه‌ریزی عملیاتی) چیز تازه‌ای افزون بر آنچه قبلاً وجود داشت (مثلاً بودجه برنامه‌ای) به همراه ندارد. بنابراین چندان جدی گرفته نمی‌شود و چه بسا به نادرست

۱. همان‌گونه که در صفحات پیشین اشاره شد، ایده بودجه‌ریزی عملیاتی به صورت رسمی و قانونی در قانون بودجه سال ۱۳۸۱ مطرح شده است، هرچند که کارشناسان بودجه بر این باورند که بحث بودجه‌ریزی عملیاتی دست کم از سال ۱۳۷۷ در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در جریان بوده است. بنابراین، انتظار بر این بود که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، مدیران و کارکنان و دستگاههای اداری را با کم و کیف این شیوه بودجه‌ریزی آشنا می‌کردند.

مورد نقد قرار می‌گیرد. صرف افزودن سه ستون - که به میزان زیادی مخدوش می‌باشند - به سند بودجه ۱۳۸۵ کل کشور، چیز چندانی بر آموخته‌های مردم در مورد بودجه‌ریزی عملیاتی اضافه نمی‌کند. از طرف دیگر، معرفی ناقص یا نادرست بودجه‌ریزی عملیاتی می‌تواند مقاومت‌های اجرایی و سیاسی را بر سر استقرار آن تحریک کند و مانع از همراهی مجریان و سیاستگذاران با انجام اصلاحات مورد نیاز برای استقرار می‌شود.

لایحه بودجه ۱۳۸۵، در حالی به عنوان بودجه عملیاتی به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد که بسترهای اجرایی، مدیریتی و نهادی لازم برای کارکرد و استقرار آن در دستگاه‌های اداری ضعیف است. بنابراین، می‌توان رویکرد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در این زمینه را نوعی رویکرد انفجاری و شوک‌درمانی تلقی کرد. این رویکرد که در پی اصلاح همه‌جانبه و فراگیر در بخش عمومی است، معمولاً پرهزینه‌تر از رویکرد آرام و تغییر تدریجی خواهد بود. بهتر آن بود که ابتدا چند دستگاه اداری که از سابقه عملکرد درخشان‌تری برخوردار بوده‌اند، به عنوان نمونه گزینش می‌شدند و این شیوه بودجه‌ریزی در آنها آزمایش می‌شد، سپس، به صورت تدریجی و همزمان با آشناکردن کارکنان و مدیران دستگاهها و به طور کلی با جا افتادن تدریجی این شیوه بودجه‌ریزی، حوزه آن به سایر دستگاهها نیز گسترش پیدا می‌کرد. در واقع، لازم است که فرایند استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی را از مقیاس کوچک آغاز کرد و سپس آن را گسترش داد. این راهبرد مزیت‌هایی دارد که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. این راهبرد اثربخشی اقدامات اجرایی و سیاستی مربوطه را افزایش می‌دهد و به دست‌اندرکاران استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی امکان می‌دهد تا کاستی و موانع پیش‌رو را به صورت تدریجی شناسایی و در جهت برطرف‌کردن آنها به طور مؤثری اقدام کنند.
۲. راهبرد مذکور به متولیان استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی امکان می‌دهد تا ظرفیت‌های اجرایی، مدیریتی و نهادی لازم برای استقرار و اثربخشی آن را به طور مؤثری ایجاد کنند و خطاهای سیاستی در این زمینه را کاهش دهند.
۳. راهبرد مذکور همچنین به دست‌اندرکاران استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی امکان می‌دهد تا به طور مؤثرتری از فرایند بازخورد اقدامات اجرایی و سیاستی بهره‌برداری کنند و در نتیجه

فرصت بیشتری برای اصلاح و انطباق دستگاههای اداری و نظامهای اطلاعاتی با شرایط مورد نیاز برای موفقیت بودجه‌ریزی عملیاتی داشته باشند.

نتیجه‌گیری

نارضایتی مردم از عملکرد دولت‌ها در تدارک کالاها و خدمات عمومی و همچنین تقاضای مردم و نمایندگان آنها برای شفافیت بیشتر در عملیات دولت از یک طرف، و تلاش فراگیر جهانی برای بازآفرینی دولت بر اساس اصول بازار و نیز تمایل دولت‌ها برای افزایش مقبولیت خود، زمینه ظهور اندیشه بودجه‌ریزی عملیاتی را فراهم آورد. این شیوه بودجه‌ریزی شهروند محور و مشتری‌گراست و در پی آن است تا بخش عمومی را شفاف‌تر، پاسخ‌گوتر و نظارت‌پذیرتر کند. این دستاوردها به افزایش مقبولیت دولت نزد شهروندان کمک می‌کنند.

بودجه‌ریزی عملیاتی، اطلاعاتی در این موارد به دست می‌دهد: ۱) هزینه واحد برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاههای اداری، ۲) نتایج یا اثربخشی اعتبارات تخصصی به دستگاههای اداری، ۳) خروجی‌ها یا ستانده‌های دستگاههای اداری، ۴) هزینه واحد ستانده یا خروجی (کارایی) و ۵) هزینه واحد نتیجه (اثربخشی) برنامه‌ها و فعالیت‌ها. (۲۴) چنین اطلاعاتی به بهبود تصمیمات سیاستی، بهبود مدیریت، بهبود عملکرد دستگاههای اداری و بهبود کیفیت کالاها و خدماتی منجر می‌شود که تدارک می‌بینند. همچنین، موجب اعتماد بیشتر مردم به دولت می‌شود و بر مقبولیت آن می‌افزاید. البته باید توجه داشت که اگر از اطلاعات عملکرد در فرایند بودجه‌ریزی استفاده نشود، اثربخشی بودجه‌ریزی عملیاتی تحلیل خواهد رفت.

با وجود این، به رغم تمام مزیت‌هایی که بودجه‌ریزی عملیاتی دارد، به نظر می‌رسد در برخی موارد تبیین روشن و صریحی به دست نمی‌دهد. برخی از این موارد عبارت‌اند از:

۱. عملکرد برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاههای اجرایی ممکن است به عوامل مختلفی بستگی داشته باشد که خارج از کنترل آنها هستند و یا اینکه به سادگی قابل ارزیابی و اندازه‌گیری نباشند. بنابراین، ممکن است سنج‌های عملکرد قضاوت درستی در مورد عملکرد، دستگاههای اداری به دست ندهند. این امر به ویژه در جاهایی که امکان تعریف و معرفی سنج‌های معتبر و قابل سنجش وجود ندارد، تشدید می‌گردد. (۲۵)

۲. روشن نیست که آیا واکنش مناسب بودجه‌ای به برنامه‌ای که دارای عملکرد ضعیف است، کاهش اعتبارات تخصیصی به آن است یا افزایش آن. در واقع، مسأله این است که اگر برنامه‌ای خوب کار نکند یا نتیجه کمی به دست دهد، آیا باید متوقف گردد یا برای بهبود آن منابع و اعتبارات بیشتری به آن اختصاص یابد؟ (۲۶) و اینکه آیا اعطای آزادی عمل و انعطاف‌پذیری بیشتر به مدیران و کارکنان دستگاههای اداری، به فساد اداری و سوءاستفاده نمی‌انجامد؟ به عنوان مثال، آیا تلاش برای تأمین مالی عملکرد، انگیزه‌هایی برای ارائه اطلاعات نادرست را تحریک نمی‌کند؟

و موضوع آخر اینکه به رغم تمام دشواری‌هایی که فراروی استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران وجود دارد، شروع آن را - با همه کاستی‌ها و ایرادهای وارد بر آن - باید به فال نیک گرفت و این اصلاح را تا آخر ادامه داد. شکی نیست که هر اقدام اصلاحی در ابتدا اشتباهات و کاستی‌هایی خواهد داشت، ولی به مرور زمان از حجم اشتباهات کاسته و بر مزیت‌های آن افزوده می‌شود. همچنین، به مرور که دستگاههای اداری از قالب‌های عملیاتی استفاده می‌کنند، نظام‌های اطلاعات و مدیریت پشتیبان آن را نیز برای هدایت برنامه‌ها و فعالیت‌ها مورد استفاده قرار می‌دهند و خواستار اطلاعات عملکردی دقیق و مفصل‌تری خواهند شد که خود موجب بهبود و تکامل فرایند بودجه‌ریزی عملیاتی در مراحل بعدی می‌شود. (۲۷) در هر حال، سند بودجه ۱۳۸۵ کل کشور را نباید به عنوان سند بودجه عملیاتی، بلکه زمینه و مقدمه‌ای برای استقرار آن در سال‌های آتی دانست. تا استقرار کامل بودجه‌ریزی عملیاتی در کشور راه درازی در پیش است. با وجود این، اگر با تدبیر و شناخت کافی و از موضع فعال با این بسته سیاسی برخورد شود، می‌توان مسیر را کوتاه‌تر کرد. در این رابطه توجه به موارد و نکات ذیل خالی از فایده نخواهد کرد:

یک. نباید فراموش کرد که ماهیت بودجه‌ریزی دولتی در تمامی سطوح حکومت سیاسی است. در واقع، بودجه‌ریزی دولتی، بیشتر فرایندی سیاسی است و نه فنی. در آینده نزدیک نیز، سنجه‌های عملکرد بر اولویت‌های سیاسی غلبه نخواهند کرد و بودجه‌ریزی عملیاتی نیز از صبغه سیاسی آن نمی‌کاهد. به همین علت، برخی از صاحب‌نظران بر این باورند که

بودجه‌ریزی عملیاتی، برای تصمیمات مدیریتی که از سیاست‌بازی کمتری برخوردارند، مناسب است و نه تصمیمات بسیار سیاسی. (۲۸)

دو. بودجه‌ریزی عملیاتی در پی افزایش کارایی و اثربخشی اعتبارات تخصیصی به برنامه‌ها و فعالیت‌هاست، در حالی که سیاستگذاران و تصمیم‌سازان سیاسی اهداف دیگری را نیز دنبال می‌کنند. بنابراین، در صورتی که ساختار سیاسی کشور متناسب با هدفگذاری و ملزومات بودجه‌ریزی عملیاتی اصلاح نشود و پشتیبان آن نباشد، امکان موفقیت آن اندک خواهد بود. در واقع مسأله این است که آیا سیاستمداران اراده و ظرفیت لازم برای استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی را دارند یا نه؟ حتی میزان تأثیرگذاری اطلاعات عملکرد بر بودجه به اهمیتی محدود می‌شود که سیاستمداران مربوطه برای نتایج و خروجی‌های دستگاه‌های اداری قائل‌اند. (۲۹)

سه. کارگزاران دولتی در دستگاه‌های اجرایی و سیاستگذاری باید به اطلاعات عملکرد به عنوان ابزاری مهم برای بهبود تصمیمات اجرایی و سیاستی بنگرند و نه مقوله‌ای تزئینی. تهیه اطلاعات درست و کافی از ورودی‌ها، خروجی‌ها و نتایج، باید به صورت هنجار درآمده و به صورت مستمر در دستگاه‌ها انجام شود. لازم است نظام انگیزشی به گونه‌ای اصلاح شود که کارگزاران دولتی به ارائه عملکرد بهتر تشویق شوند و این کار تبدیل به ارزش سازمانی گردد. برای دستیابی به عملکرد و نتایج بهتر و پاسخ‌گویی بیشتر دستگاه‌های اداری در قبال آنها، لازم است مأموریت‌های دستگاه‌های اداری، نوع برنامه‌ها و فعالیت‌های شکل‌دهنده آنها به صورت دقیق و روشن تعریف شود. برای این منظور، هماهنگی بین قوای مقننه و مجریه ضروری می‌باشد.

یادداشت‌ها

1. Diamond, J.(2003). *Performance Budgeting: Managing the Reform Process*, IMF Working Paper, (Online). Available at <<[http:// www.ideas.repec.org](http://www.ideas.repec.org)>>., p. 22.
2. Mercer, J.(2002). *Performance Budgeting For Federal Agencies; A Framework*, (Online). Available at <<<http://www.John-mercer.com>>>
3. Robinson, M.(2002)., “Best Practice in Performance Budgeting”, Economics, *Finance & International Competitiveness Discussion Paper*, No.124, p.1.
4. Kong, D.(2005). “Performance – based Budgeting: the U.S. Experience”, *Public Organization Review: A Global*, Vol.5, p. 94
5. Diamond, J., op.cit, p.3.
6. Ibid., p.4.
7. Mercer, J., op.cit, p.3.
8. Jreisat, J.E. (2005). *Transfer of Performance Budgeting: the Case of Jordan*, (online). Available at <<<http://www.ciog.uga.Edu>>>., p. 4.
9. Diamond, J., op.cit, p.8.
10. Ibid., p.3.
11. Ibid., p.3.
12. Mercer, J., op.cit, p.4.
13. Morgan, D.E., Shinn, C.W. and Green, R. (2004). Foundations of public Service: Continuities in Conflict (ch.io), “Budget Formation and Allocation”, (obnline). Available at <<<http://www.eli.pdx.edu>>>
14. Mercer, J., op.cit, p.8.
15. Kona, D., op.cit, p. 96.
16. Mercer, J., op.cit, p.2.
17. Ibid., p.8.
18. Osborne, D. and Gaebler, T. (2002). *What Gets Measured Gets Done*, (online). Available at <<<http://www.comptroller.stat.tn.us>>>
19. Mercer, J., Ibid., p.8
۲۰. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۱)، *قانون بودجه ۱۳۸۱ کل کشور*، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی جلد اول، ص ۶۶۰.
۲۱. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۴)، *قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران*، چاپ پنجم، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ص ۱۸۲.
۲۲. پناهی، علی (۱۳۸۴)، *بررسی لایحه بودجه ۱۳۸۵ کل کشور از منظر بودجه‌ریزی عملیاتی*، (گزارش پژوهشی). دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ص ۱۶.

24. Office of the Legislative Auditor (1994). *Performance Budgeting*, (online). Available at <<<http://www.auditor.leg.state.mn.us>>>
25. Ibid.
26. Kong, D., op.cit, p. 95.
27. Mercer, J.,op.cit, p.10.
28. Kong, D., op.cit, p.103.
29. Robinson, M., op.cit, p. 26.