

## بودجه عملیاتی

### Operational budget

#### چکیده

نظام بودجه ریزی در اقتصاد ایران که گذشته کاملاً سنتی دارد و تمرکزگراست در دو سال اخیر روند جدیدی آغاز کرده است که از آن به عنوان تلاش برای تهیه بودجه عملیاتی نام می‌برند. در این تحقیق ضمن ارائه تعریقی از بودجه عملیاتی به بررسی اقدامات صورت گرفته در این راستا پرداخته شده است.

در مقدمه‌ی بحث به زمان آغاز این نوع بودجه نویسی، نقش آن در اقتصاد ایران و مزایای بودجه عملیاتی نسبت به بودجه سنتی پرداخته و به طرح دیدگاه کارشناسان، در چگونگی تحقق کامل عملیاتی شدن بودجه، توجه شده است.

#### مقدمه

بحث بودجه ریزی عملیاتی از برنامه سوم آغاز شد که البته به مرحله قانون گذاری نرسید، زیرا اجرایی کردن بودجه ریزی عملیاتی نیازمند مهندسی و معماری جدید از بودجه است.

پرداختن به بودجه ریزی عملیاتی از برنامه چهارم به صورت جدی در ماده ۱۳۸ دیده شده و در ماده ۱۴۴ نیز بر تخصیص منابع مالی به فعالیت‌ها بر اساس این نوع بودجه ریزی تأکید شده است ضمن آنکه در لایحه مدیریت خدمات کشوری نیز بودجه ریزی عملیاتی به طور کامل دیده شده است.

در ادامه با بررسی روند بودجه ریزی سنتی و روش عملیاتی، چند سوال هم برای تهیه برنامه‌های رادیو و تلویزیونی مربوط به بودجه پیشنهاد می‌شود.

#### فرآیند اجرایی بودجه و تخصیص اعتبارات در ایران

بر اساس اصل ۵۳ قانون اساسی همه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه داری کل متمرکز میشود و همه پرداختها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام میگیرد. بودجه مصوب از طرف رئیس جمهور به همه دستگاه‌های اجرایی جهت اجرا ابلاغ اجرا میشود. در اجرای بودجه دستگاه اجرایی مکلف است براساس شرح فعالیتها و طرحهایی که با نهاد بودجه ریزی کشور توافق کرده است در حدود اعتبارات مصوب عمل کند.

در مورد طرح‌های عمرانی که مدت اجرای آنها از یک سال مالی بیشتر است، اعتبار مورد نیاز تا پایان کار به تفکیک سالانه، در بودجه اولین سالی که طرح مزبور در آن منظور میشود، تعیین و همراه با بودجه کل کشور به تصویب میرسد. دستگاه اجرایی مجاز به تأمین اعتبار و تعهد در باب کلیه مبلغ طرح با رعایت اعتبارات سالانه تفکیک شده است.

این روش در مورد طرح‌های عمرانی که مدت اجرای آنها از دوره برنامه عمرانی پنجساله بیشتر است (مانند سند چشم انداز بیست ساله) نیز قابل اجرا خواهد بود.

روش تخصیص: بودجه پس از بررسی در کمیته تخصیص وزارت اقتصاد و نهاد بودجه ریزی به صورت سه ماهه تعیین میشود سه ماه اول به صورت پیش پرداخت است و در فصلهای بعدی تخصیص بودجه، به عملکرد فصل قبل هم توجه میشود.

#### نقش بودجه عملیاتی در اقتصاد ایران

نظام بودجه ریزی در اقتصاد ایران که گذشته کاملاً سنتی داشته و تمرکزگر بوده است.

بودجه سنتی به این شکل است که با تکیه بر فرضیه‌هایی مانند ثبات محیط و مدیریت متمرکز در تخصیص منابع بودجه‌ای، روش‌های هزینه‌ها را متناسب با اهداف از پیش تعیین شده، تبیین می‌کند و نگاه اصلی در این روش همان هزینه درست و صحیح منابع اعتباری و بودجه است.

در این روش تلاش می‌شود همه اعتبارات به طور کامل و دقیق هزینه شود اما این سوال که آیا در جای صحیح و درست هم هزینه می‌شود، همچنان بی‌پاسخ می‌ماند.

اما با توجه به گسترش دامنه تغییرات خرد و کلان بودجه سالانه و اقتصاد ملی و گسترش مناسبات بین‌المللی اقتصادی ایران، این رویکرد کهنه و متمرکز دیگر نمی‌تواند کارایی داشته باشد و نوسازی و تحول‌سازی در ساختار و رویکردهای آن ضروری است.

ادامه این تحولات در نهایت به بودجه ریزی اقتضایی منتهی می‌شود که متغیر زمان و دامنه تغییرات متغیرهای برون‌زا مانند نفت و تجارت و ترانزیت، همزمان بر رفتارهای بودجه‌ای و تخصیص یا هزینه منابع تأثیر می‌گذارد و منتظر پایان سال مالی نخواهد بود. در آن صورت از خواب سرمایه و درآمد مانند حساب ذخیره ارزی هم جلوگیری خواهد شد. روش بودجه ریزی دولتی در ایران بسیار قدیمی است و پاسخگوی نیازهای جامعه در حال توسعه نیست. عملیاتی کردن بودجه کاملاً در جهت رونق اقتصادی کشور و ارتقای بهره‌وری است و به راحتی می‌توان در سیستم حسابداری مبتنی بر بودجه عملیاتی، شاخصهای بهره‌وری را متناسب با اهداف برنامه چهارم توسعه و سند چشم‌انداز بیست ساله، هدفگذاری و کنترل و هدایت کرد. این رویکرد بی‌تردید اثربخشی نظام بودجه ریزی کشور را افزایش می‌دهد و نظام بودجه ریزی از شکل سنتی فاصله می‌گیرد و مبتنی بر الگوی بودجه ریزی اقتضایی خواهد بود.

### چگونگی شکل‌گیری بودجه عملیاتی

**در تنظیم بودجه عملیاتی، دستگاهها باید دو مرحله زیر را سپری کنند:**

۱- اندازه‌گیری حجم کار،

۲- محاسبه بهای تمام شده فعالیتها، در سال آینده.

در تهیه و تنظیم اطلاعات پیشگفته، از کارشناسانی چون مهندسان صنایع در انجام زمانبندی دقیق و تعیین اندازه هر بخشی از جزئیات فعالیتها و در نهایت کل طرحها استفاده می‌شود. این محاسبات با توجه به آثار تورمی یا رکود و سایر عوامل محیطی، تجزیه و تحلیل شده و بهای تمام شده برای تولید و عرضه کالاها و خدمات تعیین میشود.

به دلیل اعمال دقت کافی در محاسبات مزبور و وجود ثبات اقتصادی و مهار نرخ تورم و کاهش نرخ سود بانکی، انحرافات ناشی از اقلام واقعی و بودجه به حداقل ممکن کاهش می‌یابد و طرحها نیز در زمان تعیین شده و منطبق با بهای تمام شده مصوب تحویل پذیر خواهند بود و لذا:

اولاً: رضایت کارفرما از پیمانکار موجب جلوگیری از بروز اختلافات و تبعات آن در آینده خواهد شد،

ثانیاً: عملیات و وظایف تعریف شده برای مسئولان دستگاهها به طور کامل اجراپذیر بوده و افزایش سطح رضایت مردم و رفاه جامعه از دستاوردهای این روش است.

در حال حاضر، این روش در کشورهای توسعه یافته که زمینه های اطلاعاتی لازم برای انجام محاسبات بهای تمام شده در آنها فراهم است، اجرا می شود.

### **برای اجرای نظام فوق اقدامات اساسی زیر باید انجام گیرد:**

- ۱- برنامه های عملیاتی دستگاههای اجرایی جهت تحقق اهداف بخش ذی ربط بازبینی، اصلاح و نهایی شود.
  - ۲- در چارچوب وظایف مصوب دستگاههای اجرایی، فعالیتهای کمیت پذیر ذیل هر یک از برنامه های نهایی شده تعیین گردد.
  - ۳- هزینه تمام شده هر یک از فعالیتهای برای دستیابی به هدف تعیین شده محاسبه گردد.
  - ۴- یک نظام نظارتی و گزارشگری مستمر تمامی مراحل کار استقرار یابد.
- انجام اقدامات فوق مستلزم استقرار یک نظام هزینه یابی محصول در دستگاههای اجرایی با ویژگی های یاد شده می باشد.

### **مزایای بودجه عملیاتی نسبت به بودجه سنتی**

بودجه ریزی سنتی که روش متداول یا افزایشی نیز به آن گفته می شود، ناقص و ناکارآمد است. در این روش بیشتر، بر هزینه ها یا داده ها تا کید می شود و ستادهای کمتر مورد توجه قرار می گیرد. روش فعلی فقط ۵۰ درصد مسئله یعنی اختصاص اعتبارات را می بیند و ۵۰ درصد مهم تر را نادیده می گیرد. دولت باید بتواند به طور دقیق در قبال تخصیص اعتبار به دستگاه های زیرمجموعه خود، اهداف و وظایف مورد انتظار را نیز محاسبه کرده و بر اجرای آنها نظارت دقیق داشته باشد.

اما صرفه جویی اقتصادی، پرهیز از موازی کاری و ارتقای کارآمدی از مزیت های مهم بودجه ریزی عملیاتی است. در مقابل روش متداول سنتی فعلی، بودجه ریزی عملیاتی که بر ستادهای تمرکز دارد، مطرح است.

در این روش، قیمت تمام شده کالا و خدمات به طور دقیق محاسبه می شود. در واقع دولت هزینه سرانه محصولات تولید شده اعم از کالا یا خدمات دستگاه های زیرمجموعه خود را محاسبه می کند. این روش شبیه حسابداری صنعتی است که قیمت تمام شده را مشخص می کند. زیرا تنها پس از مشخص شدن قیمت تمام شده هر واحد است که

میشود بودجه سال آینده دستگاه های دولتی را به طور دقیق تعیین کردو در این صورت، چانه زنی نمایندگان دستگاهها و مناطق مختلف یا نهاد تهیه کننده بودجه به حداقل ممکن می رسد. دکتر کرباسیان کارشناس نظام بودجه ریزی می گوید: در صورت بکارگیری بودجه ریزی عملیاتی، حیف و میل اموال دولتی و موازی کاری ها نیز به طور محسوسی کاهش پیدا می کند. این روش نه تنها در کشورهای پیشرفته بلکه در جوامع در حال توسعه نظیر مالزی، هند و پاکستان نیز در پیش گرفته شده است.

صرفه جویی مهم ترین مزیت بودجه ریزی عملیاتی است. علاوه بر آن شفاف شدن بودجه امکان اولویت بندی اجرای برنامه ها را تسهیل می کند. بخش عمده ای از کسری بودجه فعلی ناشی از نامشخص بودن قیمت تمام شده و ابهام در اولویت دستگاه های اجرایی است. کسری بودجه، خود عاملی برای تشدید تورم در سال های اخیر بوده است. تحقق پیدا نکردن درآمدهای دولت که به تجربه ای هر ساله بدل شده، بهترین دلیل برای تغییر روش بودجه ریزی است.

عملیاتی کردن بودجه سالانه همانند عملیاتی کردن بودجه و ساختار سازمان ها، جدی ترین تلاش در سال های اخیر است که دولت نهم ان را به عنوان قانون برنامه چهارم آغاز کرده است. دولت نهم نظم بودجه ریزی را از پایین به بالا تهیه کرده است و می خواهد بر اساس عملکرد دستگاهها، به آنها اعتبار مالی می دهد. تلاش بعدی دولت به افزایش سهم استانها هم در بودجه ریزی و هم مدیریت منابع بودجه ای اختصاص دارد.

تمرکززدایی در تصمیم گیری از مهمترین دستاوردهای دولت در این زمینه است و دولت به جای توزیع تصمیم ها به توزیع قدرت تصمیم گیری در سطح استانها می پردازد. سفرهای استانی هم این رویکرد را تشدید کرده است.

کارشناسان و اقتصادشناسان با تاکید بر ضرورت تمرکززدایی در تخصیص منابع و بودجه های جاری و عمرانی معتقدند عرضه خدمات و ایجاد زیرساخت ها و تفویض اختیار درباره اداره منابع مالی و انسانی به مدیران استانها موجب می شود اهداف کمی و کیفی که از آنها خواسته می شود با سرعت بیشتر و هزینه کمتر محقق شود. توانمند سازی مدیران استانی و تقویت دستگاههای نظارتی همزمان با افزایش اختیارات مدیران استانی ضروری است و

این اقدام هرگونه اتلاف منابع و سوء استفاده های احتمالی را کاهش خواهد داد.

ایجاد شفافیت در عملکرد دستگاهها یکی دیگر از مزایای بودجه ریزی عملیاتی است و دادن اختیارات لازم به مدیران استانها برای نحوه بکارگیری منابع مالی و انسانی ، شفافیت و همگرایی بیشتر مجموعه را برای تحقق وظایف کمی و کیفی محول شده در پی خواهد داشت. با توجه به الزام قانون برنامه چهارم مبنی بر خروجی محور بودن تخصیص منابع ، تخصیص منابع نباید بر اساس فعالیتهای موجود و ورودی های یک سازمان باشد.

رایج شدن ادبیات بودجهریزی عملیاتی و وارد کردن دولت و متولیان استقرار نظام بودجه ریزی عملیاتی به تفکر در این زمینه نشان می دهد دانش و تجربه بودجه ریزی عملیاتی هنوز در گام های اول است و تعداد متخصصان در مورد بودجه ریزی عملیاتی انگشت شمار هستند.

### **اختلاف نظر کارشناسان در تحقق کامل عملیاتی شدن بودجه**

قرار است با ایجاد عزم و اراده در تمام عناصر و ارکان ، بودجه ریزی عملیاتی در پایان سال ۸۸ مستقر م ی شود که البته بعید است تحقق یابد.

عملیاتی شدن بودجه در کشور نیازمند بسترسازی در طول چند سال است و تصور نتیجه دهی یک یا دو ساله این موضوع غلط است. عضو کمیسیون تلفیق مجلس شورای اسلامی هم می گوید : اگر شرایط اقتصادی کشور دچار بحران نشود و وقف های درکارها بوجود نیاید کار بودجهریزی عملیاتی فقط چهار سال طول بکشد. اما قطعاً به بودجه ریزی عملیاتی می رسیم و در کشورهای پیشرفته نیز کار بودجه ریزی عملیاتی شان سا لها طول کشیده است.

برخی کارشناسان هم می گویند عملیاتی شدن بودجه کشور نیازمند یک فرایند ۱۰ تا ۱۲ ساله است و در بسیاری از کشورهای پیشرفته پس از گذشت چند سال هنوز به بودجه علمیاتی کامل دست نیافته اند و این موضوع نیاز به زمان دارد.

گفته می شود برای عملیاتی شدن کامل قانون بودجه کل کشور ۷ سال زمان نیاز است.

یکی از علل طولانی شدن فرایند عملیاتی کردن نظام بودجه ریزی کشور این است که این سند خیلی کلان است و به تحولات منابع شناسی و هزینه شناسی آن در لایه های مختلف ملی ، استانی ، شهرستانی و بخش و دهستان ها نیاز دارد و همزمان باید در همه قسمت های بودجه گیر ، تغییر نگرش صورت گیرد.

باید اصل (( چه مبلغ به چه بخشی بدهیم )) جای خود را به ((چرا این بخش این قدر پول می خواهد و چه برنامه هایی برای هزینه دارد؟)) بدهد. بودجه عملیاتی که از سال گذشته در کشور اجرا شده است به طور مسلم در سالهای نخست اجرای آن دارای نواقص و مشکلاتی خواهد بود و نیازمند تامل و صبر است.

## موانع بودجه عملیاتی

### موانع اساسی بر سر راه بودجه عملیاتی به دو دسته تقسیم میشوند:

- ۱- موانع اساسی در دستیابی به بودجه عملیاتی در کشورهای در حال توسعه این است که دستگاههای اجرایی و بنگاههای اقتصادی این کشورها هنوز در محاسبه بهای تمام شده کالاها و خدمات تولید و عرضه شده در دوره های جاری و گذشته خود دچار مشکلات ریشه ای هستند. چگونه می توان انتظار داشت این سیستم ناکارآمد بتواند بهای تمام شده کالاها و خدماتی را محاسبه و اعلام کند که در آینده قرار است تولید و عرضه شود و شاید برخی از اطلاعات آن هم به طور دقیق در دسترس نباشد.
- ۲- بودجه ریزی عملیاتی مخالفان فراوانی در بدنه اجرایی دارد. زیرا در صورت اجرای آن آزادی عمل بسیاری از متصدیان دستگاه ها گرفته می شود. اساساً هرگونه برنامه های انضباط دهنده، مقاومت های فراوانی در نظام اداری به همراه دارد.

### راه حل این مشکلات چیست؟

اما بهترین روش آن است که این برنامه با عملیاتی کردن بودجه چند وزارتخانه که به طور مشخص فعالیت تولیدی دارند، آغاز شود. پیاده کردن این نوع برنامه ریزی برای وزارتخانه مسکن و شهرسازی که به طور مشخص فعالیت ساخت و ساز دارد و می تواند قیمت تمام شده فعالیت خود را محاسبه کند بسیار آسان تر از نهادهایی مانند وزارت دادگستری است که فعالیت های خدماتی دارد.

وزارت صنایع، وزارت راه و ترابری یا شهرداری ها آسان تر می توانند بودجه ریزی عملیاتی را در پیش بگیرند. این نهادها باید با قیمت گذاری فعالیت خود، راه را برای دیگر وزارتخانه ها یا دستگاه ها هموار سازند. البته نباید فراموش کرد اساساً شاخص گذاری در نظام اداری فعلی ما بسیار کار سختی به شمار می آید.

اما راه حل دیگری که میتواند در اجرای عملیاتی بودجه مفید باشد، بودجه بر مبنای صفر است؛ این روش برای نخستین بار در سال ۱۹۷۳ در ایالات متحد آمریکا ابداع و اجرا شد. اجرای این روش باعث نوسازی و تحول در دستگاههای دولتی می شود.

### مراحل اجرای این روش به شرح زیر است:

- ۱- شناخت واحد فعالیت،
  - ۲- دسته بندی هر واحد فعالیت در قالب گروه فعالیتها و برنامه ها،
  - ۳- ارزشیابی و درجه بندی گروه فعالیتها بر حسب اولویت آنها،
  - ۴- انتخاب و تخصیص بودجه به گروهی از فعالیتها که ثمربخشی آنها اثبات می شود.
- در این روش، پس از اجرای این مراحل برخی از فعالیتها و واحدهای دوره پیش تعدیل و ترکیب جدیدی برای استفاده کنندگان بودجه تعریف می شود. این روش دارای مزیت انعطاف پذیری خاصی است.
- از مشکلات اجرایی بودجه بندی بر مبنای صفر، مقاومت مدیران و مسئولانی است که فعالیت آنها در دوره پیش، ثمربخش تشخیص داده نشده و تصمیم به حذف آنها گرفته می شود.
- روش اخیر برای برنامه های درازمدت (چندساله) مورد استفاده قرار میگیرد و با تلفیق آن با روش بودجه عملیاتی، امکان اجرای عدالت، تخصیص بهینه منابع و امکانات، در اختیار دولتمردان قرار خواهد گرفت.

بدیهی است در بخش عمومی و خصوصی مدیرانی موفقترند که بتوانند ۵ وظیفه اصلی مدیریت یعنی برنامه‌ریزی، سازماندهی، هماهنگی، تصمیمگیری و نظارت و کنترل را به نحو احسن به انجام رسانند. بودجه عملیاتی و بودجه بر مبنای صفر، ابزارهایی است که می‌تواند معیار قابل اندازه‌گیری مناسب در خصوص برنامه‌ریزی، تصمیمگیری و کنترل صحت عملیات را در اختیار مسئولان قرار دهد. بنابراین، هرگونه تعلل در آماده‌سازی زمینه‌های لازم برای دسترسی به بودجه عملیاتی و توزیع عادلانه ثروت و تخصیص بهینه هزینه‌ها، با استفاده از روشهای علمی آزموده شده در کشورهای صنعتی امروز پذیرفتنی نبوده و مسئولان ذیربط باید پاسخگوی مطالبات آیندگان باشند.

### **گامهای اساسی در عملیاتی کردن بودجه کشور**

عملیاتی کردن بودجه شامل فرایندهای مختلفی است که باعث می‌شود منابع آن به دارایی‌های مولد تبدیل شود و چند برابر بودجه سالانه، ارزش افزوده و ثروت ایجاد کند. در راه عملیاتی کردن بودجه سه گام ضروری بنظر میرسد که در ایران هم تلاش برای عملیاتی کردن تنظیم بودجه سالانه تاکنون دو گام اساسی را پشت سر گذاشته است:

#### **گام اول**

گام نخست شامل تخصیص بودجه برای عملیات اجرایی و عمرانی خاص بود، یعنی ابتدا طرحی ارائه و محل هزینه مشخص می‌شد و سپس دولت برای اجرای عملیات مشخص شده، بودجه می‌داد. ساختار شکلی بودجه عوض نشده بود بلکه فقط علت و هدف درخواست بودجه به طور دقیق مشخص می‌شد و معلوم می‌گردید و به عبارتی دیگر مرحله نخست همان شفاف سازی بود، اینکه در مقابل دریافت بودجه، چه کارهایی باید

اجرای می‌شد.

#### **گام دوم**

همان است که در لایحه بودجه سال آینده پیگیری شده است و آن هم تلاش برای ارتقای کارآمدی است. در سال آینده قرار است بودجه به دستگاه‌های اصلی اختصاص یابد و با ارائه اختیارات تخصیص درونی بودجه به همان دستگاه اصلی و مسئولیت و پاسخ خواستن از همان دستگاه مسئول اصلی، شاخص‌های ارتقای کارآمدی قابل سنجش شود.

به جای اینکه، منابع بودجه‌ای با تقسیم بندی دستگاه‌های اجرایی و فرعی در درون یک دستگاه اصلی، تخصیص یابد و سهم هر دستگاه اصلی و فرعی ابتدا مشخص شود، کل بودجه در حوزه مشخص مانند راه و ترابری یا کشاورزی به وزارت راه و ترابری و وزارت جهاد کشاورزی داده می‌شود و این دستگاه خود باید توزیع بودجه را مدیریت کند و در

نهایت باید درباره عملکرد خود و زیر مجموعه‌های خود پاسخگو باشد. دولت فعلا وارد فرایند گام دوم شده است که البته هنوز به طور کامل طی نشده است اما این گام، ضریب هوشمندی دستگاه اصلی را بیشتر می‌کند و میزان بهره‌وری را افزایش می‌دهد.

دولت برای سال آینده می‌خواهد مرحله دوم عملیاتی کردن نظام بودجه‌ریزی کشور را انجام دهد و آن هم حذف تبصره‌های بودجه و یکپارچه کردن منابع اعتباری دستگاه‌های تخصصی است.

#### **گام سوم**

عملیاتی کردن نظام بودجه‌ریزی کشور هم شامل (( افزایش اثربخشی )) است که بعد از گام دوم اجرایی خواهد شد. در نهایت هم باید به ساختار اقتضایی برای بودجه‌ریزی رسید.

اگرچه قانون برنامه چهارم دولت را موظف کرده است تا پایان برنامه چهارم بودجه ریزی کشور را بر مبنای عملکرد تدوین کند، اما در صورتی میتوان بودجه ریزی کشور را بر مبنای عملکرد تدوین کرد که سیستم حسابداری سیستم قیمت تمام شده باشد و نظام حسابداری و حسابرسی دولت قیمت در خدمت دولت را مشخص و تعیین و تعریف کند.

تجربه کشورهای دیگر که بودجه ریزی در آن کشورها بر مبنای عملکرد انجام می شود نشان میدهد استفاده از روش بودجه ریزی عملیاتی باعث صرفه جویی در منابع خواهد شد.

اساس نظام بودجه عملیاتی و عملکردی این است که بودجه برای چه اهدافی و با چه قیمتی هزینه شود و بر این اساس بودجه به نتیجه کار تخصیص داده می شود.

### **برای عملیاتی کردن بودجه کشور چه اقداماتی انجام شده است؟**

#### **اقدامات انجام شده برای عملیاتی کردن بودجه ریزی کشور به شرح زیر است:**

۱- تشکیل کار گروه طراحی زیرساختهای بودجه ای نخستین گام برای اجرایی شدن نظام

بودجه ریزی عملیاتی است. در این کار گروه چهار بخش شامل تهیه و تدوین دستورالعمل های فعالیت دستگاه های اجرایی ، شیوه های تعیین قیمت تمام شده برنامه ها و فعالیت ها، تهیه نظام نظارت و ارزیابی و تدوین نظام بودجه ریزی عملیاتی در واحدهای کوچک نیز تشکیل شده است.

۲- تشکیل کار گروه طراحی زیرساخت های غیر بودجه ای از دیگر اقدامات سازمان مدیریت سابق برای تحقق نظام بودجه ریزی عملیاتی است و این کارگروه نیز چهار بخش شامل بازنگری در قوانین و مقررات مالی و محاسباتی با رویکرد کنترل نتایج و خروجی ها به جای ورودی ها / بخش بازنگری در قوانین و مقررات برنامه و بودجه ، بخش بازنگری در قوانین اداری و استخدامی و بخش بازنگری در قوانین و مقررات فنی و اجرایی است.

۳- تشکیل کارگروه فرهنگسازی و آموزش از دیگر اقدامات سازمان مدیریت و برنامه ریزی سابق برای تحقق نظام بودجه ریزی عملیاتی است و در این کارگروه هم بخش های آموزش و توجیه مدیران و کارشناسان سازمان مدیریت و دستگاههای اجرایی سراسر کشور و نیز بخش نظارت و ارزیابی تحقق اهداف بودجه ریزی عملیاتی در سطح کشور فعال است.

#### **مشکلات ساختاری بودجه بندی عملیاتی**

برای اجرای بودجه بندی عملیاتی می بایست سازمان ها برای آمادگی جهت بودجه نویسی عملیاتی نیازمند احیا یا ایجاد واحدهایی همچون واحد برنامه ریزی، واحد آمار و اطلاعات و واحد مهندسی سیستم ها و روش ها هستند، زیرا قیمت تمام شده یک مجموعه مطالعات و آنالیزهای است که با یک رویکرد کاملاً تخصصی، امکان پذیر است. بودجه بندی عملیاتی نیاز به یک مجموعه آموزش ها و الگوها و مدل ها دارد تا بتواند به صورت کاربردی در سازمان ها تحقق پیدا کند. همچنین می بایست توان تخصصی افرادی که درگیر بودجه نویسی در سازمان ها هستند افزایش یابد که هنوز هیچ کدام از این فعالیت ها شروع نشده است. برای اجرای بودجه بندی عملیاتی سازمان ها نیاز به یک سیستم اطلاعاتی بسیار قوی دارند که کار تولید اطلاعات، پردازش اطلاعات و گزارش دهی دقیق را انجام دهد. این سیستم در حال حاضر در سازمانهای ما وجود ندارد. کمبود متخصص؛ مشکل بودجه عملیاتی است. ما در صدد حرکت از حسابداری دولتی [سنتی] به حسابداری صنعتی [بهای تمام شده] هستیم. بنابراین باید بهای تمام شده را تعریف کنیم. من معتقدم در همین ابتدا با مشکل مواجه می شویم، زیرا تعداد متخصصانی که بتوانند بهای تمام شده پروژه های دولتی را محاسبه

کنند بسیار کم است. مشکل دیگر این است که اطلاعات شفافی برای تهیه بودجه بندی وجود ندارد. چرا که در یک ساختار دولتی آنچه که مهم بوده و هست این است که منابع صرف شوند و کارآیی مدیر از این طریق سنجیده می شود.

## نتیجه گیری

بودجه ریزی عملیاتی عوامل "صرفه جویی" و "اثر بخشی" را به ابعاد سنتی بودجه ریزی اضافه می کند. نظام بودجه ریزی عملیاتی بین "کارآیی" و "اثر بخشی" تمایز قائل می شود. در "کارآیی" استفاده مفید از منابع مورد نظر است، در حالی که "اثر بخشی" با عملکرد مرتبط است. در بودجه ریزی عملیاتی طبقه بندی عملیات به نحوی است که هدفها شفافتر بیان می شوند، ارزیابی بودجه سهل تر بوده و در روش هزینه بندی آن ارتباط بین داده و ستانده مورد توجه قرار می گیرد. مهمترین هدف بودجه ریزی عملیاتی اصلاح مدیریت بخش عمومی و افزایش اثر بخشی مخارج این بخش است. ویژگی های اساسی این اصلاح عبارتند از:

۱- ارزیابی پاسخگویی مسئولین دستگاههای اجرایی براساس معیار دستاوردهای فعالیتهای آنان، دامنه تاثیرگذاری آنها جهت نیل به دستاوردها و بودجه و امکاناتی که برای تحقق دستاوردها به مصرف رسیده است.

۲- ارزیابی پاسخگویی مدیران دستگاههای اجرایی به مسئولین ذیربط براساس محصولات که باید تولیدکنند و بودجه و سایر امکاناتی که برای تولید این محصولات بکار می گیرند.

۳- تضمین و تحکیم پاسخگویی از طریق مبادله موافقتنامه بین مدیران و مسئولین دستگاههای اجرایی و بین مسئولین دستگاههای اجرایی و سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (به نمایندگی از طرف دولت).

۴- استقرار نظام بودجه ریزی ستاده محور

۵- دادن اختیارات لازم به مدیران در انتخاب نهادهای لازم برای تولید محصولات مورد نظر

۶- ارزیابی مستمر عملکرد مدیران و مینا قراردادن نتایج عملکرد به عنوان یکی از معیارهای تخصیص اعتبارات.

۷- اصول و مفاهیم هزینه یابی محصول

برای اجرای نظام فوق اقدامات اساسی زیر باید انجام گیرد:

۱- برنامه های عملیاتی دستگاههای اجرایی جهت تحقق اهداف بخش ذی ربط بازبینی، اصلاح و نهایی شود.

۲- در چارچوب وظایف مصوب دستگاههای اجرایی، فعالیتهای کمیته پذیر ذیل هر یک از برنامه های نهایی شده تعیین گردد.

۳- هزینه تمام شده هر یک از فعالیتها برای دستیابی به هدف تعیین شده محاسبه گردد.

۴- یک نظام نظارتی و گزارشگری مستمر تمامی مراحل کار استقرار یابد.

انجام اقدامات فوق مستلزم استقرار یک نظام هزینه یابی محصول در دستگاههای اجرایی با ویژگی های یاد شده می باشد که امیدواریم با همت همه دست اندرکاران و مدیران محترم به این مهم دست یابیم.