

معاونت توسعه مدیریت، منابع و امور مجلس

دفتر برنامه ریزی منابع مالی و بودجه

بودجه ریزی عملیاتی
(Performance Related Budgeting)

مرداد ماه ۱۳۸۲

فهرست مطالب یا عناوین موضوعات

❖ خلاصه	۳
❖ مقدمه	۵
❖ متن گزارش	۶
❖ نتیجه گیری	۱۰
❖ توصیه ها و پیشنهادات	۱۱
❖ منابع و ماخذ	۱۳
❖ ضمائم	

خلاصه

روند متداول بودجه ریزی (*Traditional Budgeting*) اطلاعات کافی درخصوص نتایج هزینه کرد اعتبارات و میزان اثر بخشی و کارائی برنامه ها بدست نمیدهد و همچنین دارای افق برنامه ریزی کوتاه مدت بوده و محدودیت اقتدار مدیریت در کنترل هزینه ها و نظارت بر اجرای هر واحد را موجب می شود. ازاین نظام بودجه ریزی عملیاتی برای رفع مشکلات این نظام مطرح گردیده است.

بودجه ریزی عملیاتی یک برنامه تلفیق عملکرد و بودجه سالانه می باشد که روابط بین سطح اعتبارات برنامه و نتایج مورد انتظار را نشان می دهد. در بودجه ریزی عملیاتی-علاوه بر تفکیک اعتبارات به وظایف، برنامه ها، فعالیت ها و طرح ها - حجم عملیات و هزینه های اجرایی عملیات دولت و دستگاههای دولتی طبق روش های علمی مانند حسابداری قیمت تمام شده (*Cost Accounting*) و روش اندازه گیری کار (*Work Measurement*) محاسبه و اندازه گیری می شود.

خوشبختانه در کشور ما اخیراً تا اندازه ای اهمیت این موضوع درک شده و به این مهم در بند (ب) تبصره ۲۳ قانون بودجه سال ۱۳۸۱ بند (ر) تبصره ۱ قانون بودجه سال ۱۳۸۲ اشاره شده است. طبق این قانون، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور موظف است در راستای اصلاح نظام بودجه نویسی نسبت به عملیاتی نمودن بودجه، اصلاح نظام برآورد درآمدها و هزینه ها برای سال ۱۳۸۲ برای تمام دستگاههای اجرایی و... عمل نموده و توزیع اعتبارات مربوط به هزینه ها را براساس نیاز دستگاهها و فعالیتهائی که صورت می گیرد، انجام دهد.

اهدافی که این نظام بودجه ریزی دنبال میکند و در واقع همان مزایای اجرای این سیستم بحساب می آیند شامل تخصیص هدفمند اعتبارات به برنامه ها و فعالیتهای بخش سلامت، شفاف سازی فرآیند بودجه، فراهم نمودن توجیهات لازم و منطقی برای تامین مالی بخش بهداشت و دفاع از (توجیه) بودجه در مجلس، افزایش پاسخگوئی واحدهای دریافت کننده اعتبار در قبال اعتبارات و ... می شود.

گزارش حاضر پیشنهادهای مشخص زیر را ارائه می نماید:

۱. تعهد سیاسی نسبت به اصلاح بودجه ازطرف سازمان مدیریت و وزارت اقتصاد و دارایی و تعامل بیشتر با سازمانهای مذکور بمنظور پیاده نمودن بودجه ریزی عملیاتی در واحدهای ستادی و اجرایی
۲. ایجاد هماهنگی و تعامل با واحدهای امور مالی بودجه و ذیحسابی در ستاد و دانشگاهها
۳. اقدامات لازم بمنظور اجرای مدیریت جامع عملکرد در ستاد و دانشگاهها بعنوان پیش نیاز بودجه ریزی عملیاتی
۴. تعریف دقیق و مشخص بسته ای (*Package*) از خدمات در ستاد و بویژه بیمارستانها بمنظور محاسبه دقیق قیمت تمام شده خدمات.

-
۵. طراحی سیستم اطلاعات مدیریتی و عملکرد در تمام واحدهای ستادی و دانشگاهها
برنامه ریزی هدفمند بمنظور بازنگری و تجدید نظر در ساختار نیروی انسانی دفاتر بودجه و امور مالی ستاد و دانشگاهها و
بهره گیری از متخصصین امور مالی و بودجه

مقدمه

در متون تخصصی، بودجه به عنوان سندی تعریف می شود که شامل شرایط و ارقامی است که هزینه ها را به اهداف معین ارتباط می دهد. این شرایط و ارقام هزینه ها با اهداف پیوند دارند. اگر درخواستهای بودجه جمع آوری شده و طبق دستورالعملها به مصرف برسند و اگر فعالیتها به نتایج مطلوب بیانجامند هدف بیان شده در سند بودجه تحقق یافته است. بنابراین بودجه یک پیوستگی بین منابع مالی و رفتار انسانی برای تحقق اهداف و خط مشی ها ایجاد می کند. عبارتی دیگر بودجه به مجموعه ای از اهداف و برنامه ها به همراه هزینه های مربوط به آنها اطلاق میگردد. از طرف دیگر بودجه ریزی را به عنوان «فرآیند تخصیص منابع محدود به نیازهای نامحدود» می دانند. مجموع کوششهایی که صرف تدوین بودجه و تخصیص منابع می شود به منظور «حداکثر استفاده» از منابعی است که معمولاً در حد کفایت نمی نمایند و به اصطلاح اقتصادی «کمیاب» هستند. بنابراین در راه رسیدن به اهداف مطلوب ضرورت دارد به نحوی از هریک از منابع محدود استفاده کرد که در تبدیل کل منابع به پول بتوان گفت با حداقل هزینه، حداکثر استفاده به عمل آمده است.^۱

از آنجا که روش بودجه ریزی متداول (Traditional Budgeting) اطلاعاتی درخصوص نتایج هزینه کرد اعتبارات و میزان اثربخشی و کارایی برنامه های اعتباری بدست نمی دهد، روش بودجه ریزی عملیاتی (Performance Budgeting) مطرح گردیده است که در جهت تخصیص هدفمند اعتبارات به برنامه ها و فعالیتها بخش بهداشت، شفاف سازی فرآیند بودجه ریزی، ایجاد ارتباط بین بودجه (اعتبارات) و نتایج عملکرد برنامه، کمک در توجیه بودجه دستگاه اجرایی در برابر سازمانهای ناظر و... گام بر می دارد.

گزارش حاضر اولاً سبب تحقق بخشیدن به اهداف مندرج در برنامه های توسعه کشور در زمینه اصلاحات بخش های مالی و فراهم ساختن زمینه های اجرایی بند(ب) تبصره ۲۳ قانون بودجه سال ۱۳۸۱ و بند(ر) تبصره ۱ قانون بودجه سال ۱۳۸۲ کشور و ثانیاً بموجب رعایت اصل کارایی اقتصادی و بهینه سازی استفاده از منابع بخش بهداشت و درمان تهیه گردیده است. به همین دلیل دفتر برنامه ریزی منابع مالی و بودجه موظف گردیده است تا برای جامه عمل پوشاندن به این امر خطیر گام بردارد که این امر تنها با تکیه بر تعاملات درون بخشی و فرابخشی و ایجاد زبان مشترک برنامه ریزی و بودجه بندی در فرآیند تدوین بودجه میسر خواهد گردید.

^۱ - برای مطالعه بیشتر به کتاب "فرایند تنظیم تا کنترل بودجه" تألیف اسفندیار فرج وند مراجعه شود.

متن گزارش

در این بخش از گزارش به بررسی وضع موجود نظام بودجه ریزی (بودجه ریزی سنتی یا متداول)، تعریف و ضرورت اجرای بودجه ریزی عملیاتی، اهداف و مزایای و عناصر کلیدی بودجه ریزی عملیاتی می پردازد.

۱- مشکلات نظام بودجه ریزی متداول :

روند بودجه ریزی فعلی بخش بهداشت و درمان مبتنی بر مدل بودجه ریزی خطی سنتی می باشد که مدل ساده بودجه ریزی مبتنی بر شکستن اجزاء اعتبار به اجزاء داده می باشد و با اختصاص مبالغ جزء به ریز داده ها اعتبارات را توزیع می نماید. در مدل فوق الذکر توان برنامه ریزی دراز مدت محدود و امکان دستیابی به عملیات و نظارت بودجه ای بر آن بسیار محدود است، بعلاوه این نظام اطلاعاتی را درخصوص عملکرد بودجه و میزان اثربخشی و کارایی برنامه های اعتباری بدست

نمی دهد.

مشکلات این نظام بودجه ریزی را می توان بصورت زیر لیست کرد:

- تمرکز شدید روی داده ها و بی توجهی به برون دادها و نتایج
- عدم وجود ارتباط بین بودجه و عملیات سازمان
- جدایی نظام تهیه از نظام کنترل بودجه و بی توجهی به کارایی هزینه ها در مرحله نظارت
- فقدان مکانیسم نظارت عملیاتی
- مواجه ساختن مدیران با مشکلات پیش بینی نشده به دلیل کسر درصدی از بودجه هنگام تخصیص
- تکیه بر چانه زنی بین واحدهای اجرایی، ستادی، سازمان مدیریت و مجلس نه بر اساس عملیات و برنامه های

مدون

۲- ضرورت اجرای بودجه ریزی عملیاتی :

باتوجه به مشکلات فوق الذکر اصلاح نظام بودجه ریزی ضرورت پیدا می کند. از این رو نظام بودجه ریزی عملیاتی برای رفع چنین مشکلاتی مطرح گردید.

بودجه ریزی عملیاتی یک برنامه تلفیق عملکرد سالانه و بودجه سالانه می باشد که روابط بین سطح اعتبارات برنامه و نتایج مورد انتظار را نشان می دهد. در بودجه ریزی عملیاتی-علاوه بر تفکیک اعتبارات به وظایف، برنامه ها، فعالیت ها و طرح ها -حجم عملیات و هزینه های اجرایی عملیات دولت و دستگاههای دولتی طبق روش های علمی

مانند حسابداری قیمت تمام شده (Cost Accounting) و روش اندازه گیری کار (Work Measurement) محاسبه و اندازه گیری می شود.

در بودجه ریزی عملیاتی مشخص می شود که قیمت تمام شده یک تخت بیمارستانی چقدر باید باشد، یک بیمارستان ۱۰۰ تختخوابی چقدر هزینه باید داشته باشد. طبق این شیوه، منابع بر حسب اولویت امور و نتایج قابل اندازه گیری تخصیص داده می شود اهداف و مزیت‌های این روش بودجه ریزی را میتوان بصورت زیر لیست نمود.

۳- اهداف بودجه ریزی عملیاتی :

هدف غایی بودجه ریزی عملیاتی کمک به اتخاذ تصمیمات عقلایی درباره تخصیص و تعهد منابع بر اساس پیامدهای قابل سنجش می باشد. با این تفسیر بودجه ریزی عملیاتی مقاصد ویژه زیر را دنبال می کند:

- ارایه مبنایی صحیح برای اتخاذ تصمیم در خصوص تخصیص منابع
- تعیین نتایج قابل سنجش و مورد انتظار که از یک تخصیص بودجه خاص قابل حصول است.
- تمرکز فرایند تصمیم گیری روی مهمترین مسایل و چالش‌هایی که دستگاه اجرایی با آن مواجه است .
- ایجاد یک فرایند منطقی برای تصمیم گیری در خصوص بودجه که بطور مستقیم با فرایند برنامه ریزی ، اجرا ، کنترل، ارزشیابی و گزارش عملکرد در ارتباط می باشد.
- ارایه اطلاعات قابل سنجش برای نهادهای ناظر شامل قوه مجریه. قضاییه و مقننه که بتوانند به استناد آنها میزان پیشرفت و موفقیت برنامه ها را در مقابل تخصیص هایی بودجه کنترل کنند.
- ارایه مشوق هایی برای مدیریت عملکرد بر مبنای بهبود مستمر
- ارایه مبنایی برای پاسخگویی بیشتر مدیران در قبال استفاده از منابع کشور
- ارائه اطلاعات قابل سنجش برای نهادهای ناظر شامل قضائیه ، مجریه و مقننه که بتوانند به استناد آنها میزان پیشرفت موفقیت برنامه ها را در مقابل تخصیص‌های بودجه کنترل کنند.

۴- مزیت‌های بودجه ریزی عملیاتی

- - شفاف سازی فرایند بودجه ریزی
- - تسریع بخشیدن به استقرار سیستم مدیریت جامع عملکرد و حصول نتایج مناسب
- - افزایش کارایی و اثربخشی عملکرد دولت و سازمانها از طریق تمرکز منابع در جهت ضروری ترین و مهم ترین اهداف و پیامدها

- بهبود تصمیم‌گیری در مورد موثرترین راه برای استفاده از منابع محدود کشور
- بهبود عملکرد از طریق پیوند دادن بودجه و عملکرد برنامه
- تقویت حس مسئولیت‌پذیری مدیران در قبال اتخاذ تصمیمات تأثیرگذار بر فرایند بودجه
- ایجاد نقطه شروعی برای کنترل اثر بخشی سازمانی
- کمک در توجیه بودجه سازمان
- ارایه سیستم و فرایندی که در آن تصمیم‌گیریهایی مربوط به بودجه اساساً بر پایه نتایج قابل سنجش و اولویت‌بندی صورت می‌گیرد.

۵- عناصر کلیدی بودجه ریزی عملیاتی

عناصر کلیدی بودجه ریزی عملیاتی را می‌توان بطور خلاصه به صورت زیر بیان کرد:

Measurable objectives	اهداف قابل سنجش
Strategies	استراتژیها
Action plans	برنامه های عملیاتی
Performance measures	معیارهای سنجش عملکرد
Prioritization and resource allocation	اولویت بندی و تخصیص منابع
Collection and Monitoring of results	جمع آوری و پایش نتایج
Assessing; Reviewing; Evaluation and Reporting results	ارزشیابی ، بازنگری ، ارزیابی و گزارش نتایج

۶- چالشهای اجرای بودجه ریزی عملیاتی

چالشهای اجرای بودجه ریزی عملیاتی را میتوان بصورت زیر بیان نمود:

- چالشهای مربوط به عملی نشدن گامهای پیشین بودجه ریزی عملیاتی مانند مدیریت جامع عملکرد
- توجیه نبودن وعدم آشنایی مدیران ستادی و کارشناسان
- عدم انطباق چارچوب حسابداری متعارف (موجود) با نظام مطلوب حسابداری تعهدی بودجه که لازمه بودجه ریزی عملیاتی است.

- فقدان تمهیدات لازم از سوی سازمان مدیریت و برنامه ریزی و وزارت اقتصاد و دارایی در راستای فراهم ساختن محیط سازمانی مناسب برای اجرای بودجه عملیاتی در دستگاه
- نبود سیستم های سخت افزاری و برنامه های نرم افزاری توأم با نیروهای متخصص امور مالی و بودجه در دانشگاهها و ستاد وزارتی بمنظور عملی نمودن فرایند بودجه ریزی عملیاتی

نتیجه گیری

یکی از ضرورت های اصلاح ساختار اقتصادی بخش بهداشت و درمان، اصلاح روشهای بودجه ریزی و توزیع منابع آن میباشد، از آنجائیکه اختصاص هدفمند اعتبار به فعالیت های هر سازمان می تواند ضمن شفاف سازی نحوه توزیع منابع، امکان پایش عملیاتی و انتظار برای دسترسی به نتایج هزینه هارا فراهم سازد، استفاده از روش بودجه ریزی عملیاتی گام موثری در جهت افزایش کارائی و اثر بخشی اعتبارات خواهد بود.

برای تحقق این امر لازم است اصلاحات اساسی در سیستم بودجه ریزی و حسابداری دولتی صورت گیرد. از این رو لازمست که تعامل بیشتر و تعهد سیاسی نسبت به اصلاح ساختار بودجه از طرف سازمانهای ناظرشامل قوای مقننه ، مجریه و قضائیه وسازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور صورت گیرد.

توصیه ها و پیشنهادات

باتوجه به مطالب عنوان شده در گزارش حاضر از دانشگاههای علوم پزشکی انتظار می رود دراین راستا اقدامات زیر را انجام دهند:

کد	شرح فعالیت	مهلت اقدام	واحد اقدام کننده
۱	ارائه گزارش وضعیت موجود سیستم ثبت مالی و روش های بودجه ریزی موجود براساس فرمت طراحی شده	۸۲/۶/۳۰	واحدبودجه دانشگاه
۲	اطلاع رسانی و بیان مسئله برای مدیران سطوح مختلف دانشگاه مدیران ستادی و اجرایی	۸۲/۸/۱۵	تیم ستادی واحدبودجه دانشگاه
۳	تشکیل کمیته اجرایی با حضور نمایندگان واحدهای پیش گفت و آموزش اعضاء آن	۸۲/۷/۳۰	تیم ستادی - واحدبودجه دانشگاه
۴	شناسایی و تعیین بیمارستانهای حائز شرایط به عنوان پایلوت براساس شاخصهای کمیته ستادی	۸۲/۶/۳۰	واحد بودجه دانشگاه
۵	شرکت اعضاء کمیته اجرایی در جلسات مشترک با تیم مرکزی بودجه ریزی عملیاتی ستادی	هر ۳ ماه یکبار	تیم ستادی - واحد بودجه دانشگاه
۶	همکاری با گروه مشاور در استخراج اطلاعات لازم واستقرار نظام طراحی شده در بیمارستان	تا پایان طرح	کمیته اجرایی دانشگاه
۷	بکارگیری یک نفر کارشناس ارشد حسابداری در بیمارستان پایلوت و یک نفر کارشناس ارشد اقتصاد بهداشت در دفتر بودجه دانشگاه و آموزش نیروهای موجود در زمینه بودجه ریزی عملیاتی	۸۲/۷/۳۰	واحد بودجه دانشگاه

همچنین از ستاد اقدامات زیر انتظار میرود:

کد	شرح فعالیت	مهلت اقدام	واحد اقدام کننده
۸	فراخوان گروه مشاور و عقد قرارداد	۸۲/۷/۳۰	تیم ستادی
۹	تهیه راهنمای اجرای بودجه ریزی عملیاتی در بیمارستان	۸۲/۸/۳۰	تیم ستادی گروه مشاور
۱۰	طراحی سیستم حسابداری قیمت تمام شده جهت استقرار به موازات نظام حسابداری موجود بیمارستان	۸۲/۶/۳۰	تیم ستادی واحد امور مالی گروه مشاور
۱۱	برگزاری جلسات با سازمان مدیریت و وزارت اقتصاد و دارایی بمنظور تامین پیش نیازهای بودجه ریزی عملیاتی	۸۲/۷/۳۰	تیم ستادی
۱۲	برگزاری کارگاه و جلساتی با کلیه واحدهای تاثیرگذار در فرایند بودجه ریزی عملیاتی از جمله مدیریت امور مالی، واحدهای بودجه و تشکیلات دانشگاهها	۸۲/۷/۳۰	تیم ستادی
۱۳	پیشنهاد شرح وظایف و شرایط احراز برخی پست های دفاتر بودجه و تشکیلات دانشگاه به مرکز توسعه سیستم ها با ملحوظ نمودن قابلیت های لازم جهت اجرای بودجه ریزی عملیاتی در دانشگاهها	۸۲/۶/۳۰	تیم ستادی

منابع و مآخذ مورد استفاده :

- ۱- مبانی امور مالی و بودجه (در آموزش و پرورش) - داود صالحی - سمت ۱۳۷۹ - چاپ سوم
- ۲- دانستنیهایی در زمینه بودجه ، گرد آوری و تنظیم، سرویس پبله رودی - ۱۳۷۶ - وزارت بهداشت
- ۳- بودجه ریزی دولتی در ایران ، علیرضا فرزیب - چاپ سیزدهم ۱۳۸۰ - مرکز آموزش مدیریت دولتی
- ۴- «بودجه» علی محمد اقتداری ، منوچهر تهرانی. مهرداد اتحاد. انتشارات موسسه عالی حسابداری. ۱۳۵۴
- ۵- روندهای جدید در مدیریت بخش سلامت، پاول شاو (انستیتوی توسعه اقتصادی بانک جهانی) ترجمه اسفندیار معینی و همکاران - چاپ اول ۱۳۸۰
- ۶- گزارش « آشنائی با بوجه ریزی عملیاتی » گروه مطالعات دفتر مدیریت منابع مالی و بودجه
- ۷- فراگرد تنظیم تا کنترل بودجه، اسفندیار فرج وند ۱۳۸۰ ، ویرایش دوم ، انتشارات گلباد

۱. performance budgeting for federal Agencies, A framework

۲. performance budgeting Guidelines (state of Maine) , Jody Harris John R .Nicholas.
March ۱۹۹۶

۳. Guide to performance measure management ۲۰۰۰ Edition

۴. performance budgeting : A foundation for change in state Economic
Development- Chad Miller (Virginia Polytechnic Institute and state University)
November ۲۹.۱۹۹۹

۵. strategic planning /performance Budgeting Guidelines-Jody harris, John
R. nicholas march ۱۹۹۰ (Maine state planning office)

tess nami ast ke man bsiar doost midaram

n ۱ name asile normandias, va dastane zendegi zni behamin nam, shahkari az
tomas hardy, ba name, tess khandane dorbervill۶. Louisiana Performance based-
Budgeting law