

مطالعه تطبیقی بودجه‌بندی عملکرد در ایران و کشورهای توسعه‌یافته (مطالعه موردی: کشور کانادا)

جعفر باباجانی^۱، سهراب استا*

۱. استاد گروه حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی

* دانشجوی دکتری حسابداری، عضو هیئت علمی دانشگاه ایلام

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۹/۳

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۶/۱

A Comparative Study of Performance-Based Budgeting in Iran and Developed Countries (A case study of: Canada)

J. Babajani¹, S. Osta*

Professor of Accounting, Allameh Tabatabai University, Iran

* Ph.d. Student, Member of the Scientific Board of Accounting Ilam University, Iran

Received: 2015/8/21

Accepted: 2015/11/24

Abstract

Due to the numerous environmental complications and the existence of numerous factors affecting managers' decision making and the necessity of reductions in the government's current expenses, the issue of efficiency has become the primary focus of organizations and based on the fourth development plan, performance-based budgeting has attracted the attention of governments and organizations. In performance-based budgeting, classifying operations is done so that goals are specified more clearly, the budgeting evaluation is easier and is related to its cost analysis and output is paid adequate attention to. The main goal of performance-based budgeting is the modification of public sector's management and increasing the efficiency of its costs. This study is presented in three main parts. The first part presents the theoretical underpinnings and the literature of performance-based budgeting. The second part deals with the notion of performance-based budgeting in countries such as Canada and Iran. The third chapter then presents measures taken in relation to performance-based assessment and suggestions for its implementation.

چکیده

امروزه به دلیل پیچیدگی‌های فزاینده محیطی و وجود متغیرهای بیشمار و مؤثر در فرایند تصمیم‌گیری مدیران و نیاز به کاهش هزینه‌های جاری دولت، موضوع افزایش بهره‌وری، کانون توجه کلیه سازمان‌های دولتی قرار گرفته و بنابر قانون برنامه چهارم توسعه، بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد به شدت مورد توجه دولت و سایر سازمان‌ها قرار گرفته است. در بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد طبقه‌بندی عملیات به نحوی است که هدف‌ها شفاف‌تر بیان می‌شوند، ارزیابی بودجه آسان‌تر بوده و در روش هزینه‌یابی آن ارتباط بین داده و ستانده مورد توجه قرار می‌گیرد. مهم‌ترین هدف نظام بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد، اصلاح نظام مدیریت بخش عمومی و افزایش اثربخشی مخارج این بخش است. این مطالعه در سه بخش کلی ارائه شده است: بخش اول، مبانی نظری بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد و پیشینه تحقیق را بیان می‌کند. در بخش دوم، مفهوم بودجه‌بندی عملکرد و همچنین بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد به ترتیب در کشور کانادا و ایران ارائه می‌شود و در بخش سوم، اقدامات انجام شده در خصوص بودجه‌بندی عملکرد و پیشنهاد در خصوص اجرای آن ارائه می‌شود.

Keywords: Performance-Based Budgeting, Barriers, Canada.

واژه‌های کلیدی: بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد، موانع بکارگیری، کانادا.

JEL Classification: M48, M14

طبقه‌بندی موضوعی: M14, M48

مقدمه

واژه بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد برای اولین بار در دولت مرکزی آمریکا در حدود ۵۵ سال قبل به کار گرفته شد. کشورهای دیگری نیز این نوع بودجه‌بندی را برگزیده‌اند اما الگوی مورد استفاده میان کشورهای جهان یکسان نیست بودجه‌بندی عملیاتی فرایند پیچیده‌ای است که اجرای آن چند سال به طول می‌انجامد. در ایران از سال ۱۳۸۵ مرحله اول آن به اجرا درآمد که هدف از اجرای مرحله اول شفاف‌سازی بود. در مرحله دوم هدف "ارتقای بهره‌وری" خواهد بود و در مرحله سوم نیز "افزایش اثربخشی فعالیت‌ها" در دستور کار قرار خواهد گرفت. بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد تأثیر بسزایی در کارایی و اثربخشی اعتبارات خواهد داشت به طوری که ارتباط کاملاً شفاف و روشنی بین نتایج عملکرد و اعتبارات هزینه شده برقرار خواهد گردید و این موجب می‌گردد اعتبارات به صورت هدفمند به فعالیت‌های هر سازمان اختصاص یابد و امکان پایش عملیاتی و انتظار دسترسی به نتایج هزینه‌ها را فراهم می‌سازد. در ایران مرحله اول اجرای بودجه‌ریزی عملکرد در قالب تعریف مجدد برنامه‌ها و فعالیت‌ها، تعیین شاخص‌های عملکرد و تعیین هزینه واحد، در بودجه سال ۱۳۸۵ به اجرا درآمد.

در شروع مرحله دوم به استناد الزام قانونی مندرج در ماده ۱۴۴ قانون برنامه چهارم، تمامی دستگاه‌های اجرایی موظفند، به منظور افزایش کارایی و بهره‌وری و استقرار نظام کنترل نتیجه و محصول به جای کنترل مراحل انجام کار و اعطای اختیارات لازم به مدیران برای اداره واحد‌های تحت سرپرستی خود، قیمت تمام شده آن دسته از فعالیت‌ها و خدماتی که قابلیت تعیین قیمت تمام‌شده را دارند پس از تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور یا استان با اعطای اختیارات لازم به مدیران ذی ربط اجرا نمایند (قادری، ۱۳۸۵). در این مطالعه نحوه اجرای بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد در ایران و کانادا مورد مقایسه قرار می‌گیرد، که به شرح زیر سازمان یافته است:

۱. مبانی نظری بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد و پیشینه تحقیق،
۲. مفهوم بودجه‌بندی عملکرد،
۳. بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد در کشور کانادا،
۴. بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد در ایران و موانع اجرای آن،
۵. نتیجه‌گیری حاصل از مطالعه موردی کشور کانادا.

مبانی نظری بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد و پیشینه تحقیق

مهم‌ترین ویژگی بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد، تلفیق

اهداف نظام مدیریت بودجه با پاسخ‌گویی مناسب است به عبارت دیگر عملکرد خوب مورد تشویق قرار می‌گیرد و عملکرد نامطلوب تنبیه می‌شود لذا برای تحقق این امر لازم است شاخص‌های عملکرد مشخص شده و به گونه‌ای که قابل عملیاتی شدن از سوی مدیران باشد، تعریف گردند. به عبارتی می‌توان گفت بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد فرایندی است که با تأکید بر فعالیت‌ها و برنامه‌ها و مدیریت عملکرد این امکان را فراهم می‌سازد که تصمیم برای تخصیص یا عدم تخصیص اعتبارات تا حدود زیادی بر اساس کارایی و اثربخشی خدمات ارائه شده صورت بگیرد بدان معنا که میزان مشخصی از اعتبارات هزینه شده در هر برنامه بایستی مجموعه‌ای معین از هدف‌ها را محقق سازد.

نظام بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد حول دو محور "ارتباط بین شاخص عملکرد و ارزیابی" و "ارتباط بین بودجه و نتایج" می‌چرخد که در چارچوب آن، بخش‌های مختلف اداری بر اساس استانداردهای مشخص با عنوان شاخص‌های عملکرد پاسخگو هستند و مدیران در تعیین بهترین شیوه نیل به نتایج، از اختیار عمل بیشتری برخوردارند (قدیم پور، ۱۳۸۸).

در ایران مدیریت بخش اعظمی از منابع اقتصادی به عهده دولت است و کیفیت مدیریت آن در وضعیت مردم آثار اساسی دارد و مدیران بخش دولتی در این میان نقش بسیار مهمی را در ترکیب منابع برای تحقق اهداف سازمانی و دولتی بر عهده دارند و در راستای عملکرد خود باید در برابر مردم و نمایندگان آنان پاسخگو باشند (باباجانی، ۱۳۸۷).

لازمه این پاسخگویی استفاده از ابزارهایی می‌باشد که کارایی عملیات دستگاه‌های دولتی را بالا برده و منجر به اثر بخشی بهتر منابع مصرف شده گردد. از مهم‌ترین ابزارهایی که می‌تواند مدیران را در این بخش یاری نماید استفاده از نظام بودجه‌بندی عملیاتی به عنوان ابزاری نتیجه‌گرا است که سعی در ایجاد پیوند میان منابع مصرف شده به نتایج حاصله مطلوب دارد (اسعدی، ۱۳۸۶).

در این بودجه‌بندی، عوامل صرفه‌جویی و اثربخشی را به ابعاد سنتی بودجه‌بندی اضافه می‌کند و همچنین بین کارایی و اثربخشی تمایز قائل می‌شود. در کارایی، استفاده مفید از منابع مورد نظر است در حالیکه اثر بخشی با عملکرد مرتبط است. در این بودجه‌بندی طبقه بندی عملیاتی به نحوی است که هدف‌ها شفاف‌تر تبیین می‌شوند، ارزیابی بودجه ساده‌تر انجام می‌پذیرد و در روش هزینه‌بندی آن ارتباط بین داده و ستانده مورد توجه قرار می‌گیرد. مهم‌ترین هدف این بودجه‌بندی

استراتژیک و فعالیت‌های به‌گزینی است. موفقیت اصلاحاتی از قبیل بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد مستلزم تغییر ساختار سازمانی و کل فرهنگ بودجه‌بندی هستند.

کردیچه (۱۳۸۵)، در مطالعه خود در ۳ بخش بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد را مورد بررسی قرار داده است. در بخش اول به تعاریف و واژه‌های مهم بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد پرداخته و سپس در بخش دوم مبنای و اصول بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد تشریح شده، در بخش سوم نیز کاربرد نظام بودجه‌بندی عملکرد در ایران ارائه داده شده است.

فضلی و همکاران (۱۳۹۰)، به بررسی و رتبه‌بندی موانع پیاده‌سازی بودجه‌ریزی عملیاتی در سازمان‌های دولتی و ارائه راه کارهای لازم جهت کاهش موانع پرداختند. آنها شاخص‌های تأثیرگذار در پیاده‌سازی بودجه‌ریزی از قبیل عوامل محیطی، فنی و فرایندی و انسانی و رتبه‌بندی آنها را از طریق پرسشنامه مورد آزمون قرار دادند. یافته‌های این مطالعه بیانگر وجود رابطه بین عوامل مدیریتی بود.

ملکی و همکاران (۱۳۸۸)، به مطالعه تطبیقی سنجش نمودار سازمانی در ایران و کشورهای توسعه یافته پرداختند. یافته‌های تحقیق بیانگر استفاده کشورهای توسعه‌یافته از معیارهای عملکرد مناسب، مدل‌های ارزیابی عملکرد و بهره‌وری از نتایج سنجش عملکرد و در تصمیم‌گیری بودجه‌ای می‌باشد.

طلایی زواره (۱۳۸۹)، به بررسی استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی با استفاده از روش هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت در سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی وزارت آموزش و پرورش پرداخت، نتایج این پژوهش با شناسایی برون داده‌های دفتر برنامه‌ریزی و تألیف کتاب‌های درسی عمومی و نظری، قیمت‌تمام‌شده را محاسبه کرده است.

توکلی و اعتمادی (۱۳۸۶)، به بررسی رابطه بین مشارکت در بودجه‌بندی عملکرد مدیران و اثر اطلاعات مرتبط با شغل در شرکت‌های اصلی زیر مجموعه وزارت نفت پرداختند. نتایج مطالعه نشان می‌دهد که مشارکت در بودجه‌بندی نقش قابل توجهی در دسترسی مدیران به اطلاعات مرتبط با شغل دارد و منجر به بهبود عملکرد آنها می‌شود.

ابراهیمی‌قرانی و همکاران (۱۳۹۱)، به بررسی الزامات پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد پرداختند، آنها به این نتیجه دست یافتند که پیاده‌سازی بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد به الزامات خاصی نیاز دارد که در صورت فراهم نبودن الزامات مذکور همواره احتمال شکست در پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد وجود دارد.

محمدی و کریمی (۱۳۹۱)، به بررسی موانع اجرای

اصلاح مدیریت بخش عمومی و افزایش اثربخشی مخارج این بخش است (قادری، ۱۳۸۵).

ویژگی اساسی این اصلاح عبارت‌اند از:

- ارزیابی پاسخگویی مسؤولان و مدیران دستگاه‌های اجرایی بر اساس معیار دستاوردهای فعالیت‌های آنان، تضمین و تحکیم پاسخ‌گویی از طریق انعقاد قرارداد و مبادله موافقت‌نامه بین مدیران و مسؤولان دستگاه‌های اجرایی،

- دادن اختیار لازم به مدیران در انتخاب نهاده‌های لازم برای تولید محصول یا ارائه خدمت،

- ارزیابی مستمر عملکرد مدیران و مبنای قرار دادن نتایج عملکرد به عنوان یکی از معیارهای تخصیص.

سایر اهداف دیگری که می‌توان برای بودجه‌بندی عملکرد بیان کرد عبارت‌اند از:

- تخصیص منابع و اعتبارات بر مبنای عملکرد، تعیین نتایج سنجش‌پذیر و مورد انتظار از تخصیص اعتبار، امکان نظارت مؤثر بر اجرای بودجه، امکان پاسخ‌گویی بر مبنای اصول و عملکرد، بهبود روابط با مردم از طریق انتشار اطلاعات صریح و روشن در باره برنامه‌های عمومی.

- برای این که بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد، به اهداف خود دست یابد لازم است تا ملاحظاتی هنگام اجرای آن لحاظ شود. به بیان دیگر پیاده‌سازی بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد به الزامات خاصی نیاز دارد که در صورت فراهم نبودن این الزامات همواره احتمال شکست در پیاده‌سازی بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد وجود دارد. این پیاده‌سازی ممکن است با مشکلاتی به شرح زیر مواجه شود:

- فقدان رهبری و تعهد در سراسر سازمان،
- عدم استمرار در تمرکز اصلاحات در کل سازمان،
- عدم وجود منابع کافی از قبیل زمان،
- پول و پرسنل برای پیاده‌سازی تلاش‌های اصلاحی،
- فقدان رویایی و پایایی اندازه‌گیری‌ها،
- فقدان مشوق‌ها و تنبیه‌ها به ترتیب برای بکارگیری و عدم بکارگیری اصلاحات.

به طور کلی برای پیاده‌سازی بودجه‌بندی عملکرد، دولت نیاز به اطلاعات و تخصص دارد تا فعالیت‌ها و ستانده‌ها را به واحدهای استاندارد تجزیه نماید، سپس باید هزینه‌ها را به این واحد‌ها اختصاص دهد و ظرفیت اندازه‌گیری نتایجی را که هر واحد ایجاد نموده است، به دست آورد. مهم‌ترین الزامی که در این بودجه‌بندی بر آن تأکید می‌شود، تعهد به توسعه مستمر معیارهای عملکرد و تمایل به بازنگری در سیستم‌های بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد با توجه به برنامه‌ریزی

گزارش‌دهی در دستگاه‌های دولتی کشور بحرین پرداخت. نتایج این تحقیق نشان داد که بودجه‌بندی مهم‌ترین مؤلفه سیستم حسابداری در دولت است که بر مبنای حسابداری نقدی تعدیل شده می‌باشد.

ناتالی و مارگینسون^۳ (۲۰۱۰)، به بررسی انطباق انعطاف‌پذیری بودجه با کنترل بودجه‌ای آنها به نقش بودجه‌بندی در شرایط عدم اطمینان و انعطاف‌پذیری مدیریت با شرایط مذکور پرداختند. نتایج تحقیق آنها نشان داد که روش بودجه‌بندی یکپارچه برای تشریح راه‌هایی که در آن یک سازمان در صدد انطباق با اهداف متناقض مواجه است، بکار گرفته می‌شود.

مفهوم بودجه‌بندی عملکرد

طراحی اولیه بودجه‌بندی عملکرد در ایالات متحده آمریکا و در دهه ۱۹۵۰ ارائه شد و در ادامه، طی دو دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، مورد استقبال کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه قرار گرفت (تاندلبرگ^۴، ۲۰۰۹).

از آغاز، بودجه‌بندی عملکرد به عنوان یک ابداع و نوآوری به منظور تحول در نظام بودجه‌بندی معرفی شد. این نوع بودجه‌بندی در وهله اول، نتایج را کانون توجه می‌داند، در حالی که بودجه‌بندی ورودی محور (سنتی) بر سطوح افزایشی تأمین مالی متمرکز است (دولت آلبرتا^۵، ۱۹۹۸).

بودجه‌بندی عملکرد از اصطلاحاتی مانند وظیفه، هدف و مقصد برای تشریح دلایل خروج پول استفاده می‌کند. این راهی برای دستیابی به مقاصد خاص مبتنی بر اهداف برنامه و نتایج اندازه‌گیری شده است. کلید درک بودجه‌بندی عملکرد در بطن عبارت "نتیجه"^۶ نهفته است (یانگ^۷، ۲۰۰۳).

با این رویه، کل چارچوب برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی، مبتنی بر نتیجه خواهد بود. مطابق تعریف جامع‌تری که توسط سیگال و سومرز^۸ (۲۰۰۲) ارائه شده است، بودجه‌بندی عملکرد حاوی سه عنصر نتیجه (پیامد نهایی)، راهبرد (راه‌های مختلف برای دستیابی به پیامد نهایی)، و فعالیت یا خروجی‌ها (مواردی که برای دستیابی به پیامدهای نهایی انجام می‌شود) است. علاوه بر این، سیگال و سومرز به این نکته پی بردند که در این چارچوب رابطه‌ای بین استدلال‌های زیربنایی انجام فعالیت‌ها و نتایج نهایی حاصل از آنها برقرار است. بر مبنای

بودجه‌ریزی عملیاتی در شرکت‌های دولتی پرداختند. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که عدم استفاده از سیستم بهای تمام‌شده و عدم وجود قوانین و مقررات الزام‌آور در استقرار و بکارگیری بودجه‌ریزی عملیاتی، عدم وجود فرهنگ پاسخ‌گویی در بین مدیران شرکت‌ها و عدم وجود نظام ارزیابی مبتنی بر عملکرد در بین مدیران شرکت‌های دولتی، از موانع استقرار سیستم بودجه‌بندی عملیاتی در شرکت‌های دولتی می‌باشد.

عباسی و همکاران (۱۳۹۱)، به بررسی زیر ساخت‌های فناوری اطلاعات برای استقرار بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد پرداختند، نتایج پژوهش حاکی از اینکه هر چقدر زیر ساخت‌های فناوری اطلاعات توسعه یابد، میزان فرایند استقرار بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد میسرتر می‌شود.

محمودی (۱۳۸۶)، در تحقیقی تحت عنوان "مشکلات پیاده‌سازی بودجه‌ریزی عملیاتی در سازمان‌های دولتی و ارائه راهکارهای لازم برای کاهش موانع" نشان داد که علت موانع و مشکلات پیاده‌سازی بودجه‌ریزی عملیاتی شامل: عوامل محیطی ۲۷ درصد و عوامل فنی ۳۹ درصد و عامل انسانی ۳۱ درصد می‌باشد.

اسعدی (۱۳۸۶)، به شناسایی موانع استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در گمرک جمهوری اسلامی ایران بر اساس مدل شه پرداخت. نتیجه تحقیق وی نشان داد که توانایی کمی و کیفی در گمرک به عنوان مانع اصلی در اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی شناسایی نگردید اما عدم توانایی کافی در ارزیابی عملکرد، عدم توانایی فنی، عدم وجود اختیارات رویه‌ای لازم، عدم وجود اختیارات سازمانی به عنوان موانع اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی در گمرک ایران شناسایی شدند.

قدیم پور (۱۳۸۸)، نشان داد که هدف اصلی از استقرار سیستم بودجه‌بندی عملیاتی بهبود مسؤولیت پاسخگویی برنامه‌ای در برابر فرایند بودجه و تخصیص آن است. بودجه‌ریزی عملیاتی ابزار ارزشمند برای ایجاد درک بنیادی و اساسی از تلفیق میان منابع بکار گرفته شده و عملکرد ایجاد شده است.

جردن و هاگبارت^۱ (۲۰۰۵)، به بررسی میزان اهمیت مسؤولیت پاسخگویی و همچنین تحقق مناسب آن با اجرای سیستم بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد پرداختند. نتایج نشان داد که پاسخ‌دهندگان، اهداف دولت از اجرای سیستم بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد را، بهبود مسؤولیت پاسخگویی برنامه‌ای دانسته‌اند.

سایل رامدحان^۲ (۲۰۰۲)، به بررسی بودجه‌بندی و اقدامات

3. Natalie & Marginson, 2010

4. Tandberg, 2009

5. Alberta Government, 1998

6. Result

7. Young, 2003

8. Segal & Summers, 2002

1. Jordan & Hockbart, 2005

2. Sayel Ramadhan, 2009

وجود ندارد.

بودجه‌بندی عملکرد مستقیم^{۱۳}

این نوع بودجه‌بندی حاوی تخصیص منابع بر مبنای نتایج عملکرد است. این نوع از بودجه‌بندی عملکرد به ندرت مورد استفاده قرار گرفته است.

جدول (۱) ویژگی‌های هر یک از انواع بودجه‌بندی‌های عملکرد فوق را به صورت خلاصه ارائه می‌نماید.

بر مبنای مطالعه سال ۲۰۰۷ سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، رویکردهای اجرای بودجه‌بندی عملکرد نیز از سه منظر زیر قابل طبقه‌بندی هستند:

از دیدگاه بازیگر اصلی اجرا: از این زاویه رویکردهای

اجرا به دو رویکرد بالا به پایین^{۱۳} و پایین به بالا^{۱۴} تقسیم می‌شوند. روش بالا به پایین رویکردی متمرکز است و یک دستگاه اجرایی مرکزی (مانند وزارت امور اقتصادی و دارایی یا سازمان برنامه و بودجه) وظایف تدوین، اجرا و نظارت بر اجرای اصلاحات را بر عهده می‌گیرد. در مقابل، روش پایین به بالا رویکردی غیرمتمرکز بوده و هر دستگاه اجرایی به صورت مجزا و مستقل نقش اصلی را در اجرای اصلاحات ایفا می‌نماید.

از دیدگاه گستره تحت پوشش: با تمرکز بر محدوده

دستگاه‌های اجرایی مشمول اصلاحات، رویکردهای اجرا به دو گروه جامع^{۱۵} و ناقص^{۱۶} قسمت می‌شوند. در روش جامع، تمام دستگاه‌های اجرایی ملزم به تدوین اطلاعات عملکرد هستند. در مقابل رویکرد جامع، روش ناقص قرار دارد که بر مبنای آن

جدول (۱). ویژگی انواع بودجه‌بندی عملکرد

نوع	رابطه بین اطلاعات عملکرد و تأمین مالی	عملکرد آینده یا گذشته	هدف اصلی در فرایند بودجه
نمایشی	بدون ارتباط	هر دو مورد	پاسخگویی
با اطلاع از عملکرد	رابطه ضعیف و غیرمستقیم	هر دو مورد	برنامه‌ریزی و پاسخگویی
مستقیم	رابطه قوی و مستقیم	عملکرد گذشته	تخصیص منابع و پاسخگویی

منبع: سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (۲۰۰۷)

این چارچوب، درک اینکه چه فعالیت‌هایی در قالب دستیابی به نتایج ثمربخش خواهد بود، امکان‌پذیر است.

سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه بودجه‌بندی عملکرد را نوعی بودجه‌بندی تعریف کرده که منابع تخصیص‌یافته را به نتایج قابل اندازه‌گیری مرتبط می‌نماید. بر مبنای این تعریف، مدل‌ها و رویکردهای مختلفی را می‌توان زیر چتر عنوان بودجه‌بندی عملکرد پوشش داد. سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه با در نظر گرفتن این تعریف به عنوان یک نقطه شروع، انواع بودجه‌بندی عملکرد را بر مبنای استفاده از اطلاعات عملکرد در فرایند بودجه به سه گروه تقسیم کرده است (سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، ۲۰۰۷).

بودجه‌بندی عملکرد نمایشی^{۱۰}

اطلاعات عملکرد تنها در اسناد بودجه یا سایر اسناد به نمایش گذاشته شده و هیچ نقشی را در زمینه اتخاذ تصمیمات مرتبط با تخصیص منابع ایفا نمی‌کند.

بودجه‌بندی با اطلاع از عملکرد^{۱۱}

در این نوع بودجه‌بندی، منابع به اطلاعات عملکرد به روشی غیرمستقیم مرتبط می‌گردد. وجود رابطه غیرمستقیم بر این موضوع دلالت دارد که اطلاعات عملکرد به صورت سیستماتیک و منظم تنها برای هدف اطلاع‌رسانی در اتخاذ تصمیمات بودجه‌ای مورد استفاده قرار می‌گیرند. اطلاعات عملکرد در این نوع بودجه‌بندی با اهمیت است، اما الزاماً مبلغ منابع تخصیص یافته را تعیین نمی‌کند. علاوه بر این، هیچ رابطه مکانیکی بین اطلاعات عملکرد و تأمین منابع مالی

13. Top-down

14. Bottom-up

15. Comprehensive

16. Partial

9. OECD, 2007

10. Presentational Performance Budgeting

11. Performance-Informed Budgeting

12. Direct/Formula Performance Budgeting

تنها تعدادی از دستگاه‌های اجرایی اقدام به اجرای اصلاحات می‌نمایند.

از دیدگاه مدت زمان اجرا: دو رویکرد تدریجی^{۱۷} و آبی^{۱۸} از دیدگاه مدت زمان اجرا از یکدیگر متمایز می‌شوند. در رویکرد تدریجی، اجرای اصلاحات به صورت گام به گام انجام می‌شود. در مقابل، رویکرد آبی قرار دارد که تعدادی از اصلاحات جامع را به صورت همزمان و بدون در نظر گرفتن بازه زمانی طولانی مدت اجرا می‌نماید.

انتخاب هر یک از رویکردهای فوق با توجه به شرایط هر کشور همواره به عنوان یک چالش محسوب می‌شود. اما این تنها چالش پیش روی اجرای اصلاحات بودجه‌بندی عملکرد نیست. بر مبنای مطالعات انجام شده توسط نهادهای بین‌المللی نظیر بانک جهانی و سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، کشورها در مراحل مختلف تدوین و اجرای بودجه‌بندی عملکرد از رویه‌ها و ابزارهای مختلفی استفاده کرده‌اند. بنابراین، اغلب کشورها با چالش‌های زیر نیز در زمینه اجرای بودجه‌بندی عملکرد مواجه هستند:

- آیا بودجه‌بندی عملکرد باید به عنوان بخشی از اصلاحات مالی گسترده‌تر اجرا شود یا به تنهایی مورد توجه قرار گیرد؟

- آیا اصلاحات بودجه‌بندی عملکرد باید به تصویب قانونی رسیده و الزامی شود؟

- مناسب‌ترین رویکرد اجرای بودجه‌بندی عملکرد چیست؟

- مناسب‌ترین رویکرد یکپارچه‌سازی اطلاعات عملکرد و فرایند بودجه چیست؟

- باید از چه مکانیزم‌های ایجاد انگیزه برای بهبود عملکرد استفاده کرد؟

مطالعه تجربیات کشورهای مختلف در زمینه اجرای بودجه‌بندی عملکرد و پاسخ دولتمردان این کشورها به سؤالات فوق می‌تواند حاوی درس‌هایی برای سایر کشورهای علاقه‌مند به اجرای بودجه‌بندی عملکرد باشد. با توجه به شرایط خاص کشور کانادا در زمینه اجرای بودجه‌بندی عملکرد که در ادامه به تفصیل تشریح می‌شود، مطالعه تجربیات این کشور نیز خالی از لطف نخواهد بود.

بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد در کانادا

در کانادا نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد از دهه

۱۹۶۰ آغاز شد. در این دهه توجه بیشتر معطوف به مرتبط ساختن مخارج به نتایج و محصولات بود. در دهه ۱۹۷۰، ارزیابی و اثربخشی برنامه‌ها را در دستور کار خود قرار داد.

از سال ۱۹۹۸ نظام تشویق و تنبیه برقرار شده و مدیرانی که به نتایج مورد انتظار رسیده‌اند مورد تشویق قرار گرفته‌اند. به طور کلی بین ۱۰ تا ۲۵ درصد از حقوق مسؤولین اجرای برنامه‌ها وابسته به تحقق و دستیابی به عملکرد و نتایج از پیش تعیین شده بوده است. خزانه‌داری چارچوب مدیریتی خاصی برای مدیران مالی تعیین و ابلاغ کرده است. مدرسه خدمات عمومی کانادا دوره‌های متعددی برای آموزش بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد برگزار کرده است. از سال ۲۰۰۳ چارچوب خاصی تحت عنوان "پاسخگویی مدیران" تهیه و ارایه شده است. در این چارچوب مسؤولیت‌ها و انتظارات از دستگاه‌های اجرایی مختلف در زمینه عملکرد و نتایج برای معاونین دستگاه‌های مزبور مشخص شده است. همه ساله دبیر هیئت خزانه‌داری چگونگی عملکرد شاخص‌های هر دستگاه را با معاونت‌های ذی‌ربط بررسی و گزارش می‌نماید. دولت تاکید زیادی بر مرتبط ساختن مخارج با نتایج در امر برنامه‌ریزی، گزارش‌دهی داخلی و گزارش به مجلس دارد.

موانع اصلی موجود در سر راه توسعه بیشتر نظام

بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در کانادا

- مرتبط ساختن اجرای سیاست‌ها و نتایج بدست آمده اندازه‌گیری معنی‌دار نتایج براساس یک شاخص واحد بودجه یکساله انجام می‌گیرد در حالی که نتایج آن ممکن است بیش از یک سال بدست آید.

- نتایج ممکن است حاصل از یک فعالیت دولت نباشند و چند فعالیت منجر به یک نتیجه واحد شود.

- عدم توازن در ارایه گزارشات مالی به دلیل طبیعت نظام پارلمانی و گرایش دستگاه‌ها به گزارش عملکردهای مطلوب و عدم گزارش مشکلات می‌گردد.

درس‌های مهم حاصل از اجرای نظام در کانادا

با نشستن و بحث کردن راه به جایی برده نخواهد شد. تا زمانی که کار شروع نشده است، دستگاه‌های اجرایی تعهد دولت نسبت به اجرای نظام را باور نمی‌کنند. نباید انتظار داشت از همان اول نظام کامل و بدون نقص اجرا شود. حداقل بین ۵ تا ۶ سال تلاش مستمر تمامی بدنه دولت برای اجرای نسبتاً کامل نظام مورد نیاز است. همواره موانعی بر سر کار وجود دارد یا به وجود خواهد آمد که باید به تدریج مرتفع و

17. Incremental

18. Big-Bang

از سر راه برداشته شود. نهایی را در مورد طرح مالی اتخاذ می‌کنند.

فعالان اصلی و کلیدی در کانادا

هیئت دولت

در سطح اداری، نقش مقام مسؤول کابینه، توسط سه واحد مرکزی (که وظایف اداره بودجه‌بندی را تقسیم می‌کنند) حمایت می‌شود. این سه واحد مرکزی شامل:

هیئت مشاورین سلطنتی: در مورد انتقال اولویت‌ها، مشاوره‌هایی را به نخست وزیر و اعضای کابینه ارائه می‌کند. این نهاد، دستور کار کابینه را مدیریت می‌کند و تصمیمات کابینه را انتقال می‌دهد. نقش اساسی را در یادداشت‌های اداری به کابینه، ایفا می‌کند. تغییرات در سیاست دولت یا ساختار برنامه‌ای جستجو می‌کند.

وزارت دارایی: سیاست‌های مربوط به مالیات را وضع می‌کند. بودجه تهیه می‌کند (که شامل همه طرح‌های مالی و مخارج جدید طرح‌ها می‌باشد). به وزرای خود در خصوص مفاهیم مالی طرح‌های ارائه شده از سوی دیگر واحدها، مشاوره می‌دهد. با کسب اطلاع از دیگر بخش‌ها، وزارت دارایی، درآمدها و هزینه‌های سال جاری و سال‌های آینده را طرح‌ریزی می‌کند. وزیر دارایی و نخست وزیر تصمیمات

هیئت امناء خزانه‌داری: هیئتی از دولت است که به وسیله دبیرخانه خزانه‌داری و سایر واحدهای دیگر حمایت می‌شود و بر جزئیات مخارج سالانه طرح‌هایی که در پارلمان ارائه می‌شود، نظارت دارد. هیئت امناء خزانه‌داری شامل مجموعه‌ای از سیاست‌های گسترده دولتی در مناطق مختلف است، مانند: مدیریت منابع انسانی، خرید و جنبه‌های مالی آن، مخارج و مدیریت مبتنی بر نتایج. مسؤولیت هیئت امنای خزانه‌داری همچنین شامل: ارزیابی و تصویب مخارج طرح‌های پیشنهادی بخش‌های دولت، تجدید دوره‌ای برنامه‌ها، تصویب قراردادهای اصلی می‌باشد.

پارلمان

نقش انتقادکننده ایفا می‌کند. بدون تصویب پارلمان، دولت نمی‌تواند هیچ پولی هزینه کند.

دستگاه‌های اجرایی

تهیه خط‌مشی اختیارات، طراحی برنامه پیشنهادها و مدیریت تحویل برنامه‌ها. از طریق فرایند تخمین (برآورد) روزانه به پارلمان گزارش می‌دهند. مسؤول ارزیابی برنامه‌های کارا و اثربخش هستند. دولت بطور تقریبی ۹۰ بخش و واحد

جدول (۲): خلاصه‌ای از نقش‌ها و مسؤولیت‌های کلیدی در کانادا

مسؤولیت	عامل اصلی
پارلمان	تصویب تمام مخارج
وزارت دارایی	ایجاد بودجه سالانه
هیئت امناء خزانه‌داری (کمیته‌ای از دولت که توسط هیئت خزانه‌داری حمایت می‌شود)	رسیدگی مجدد برنامه‌های موجود
کابینه‌ای که توسط هیئت مشاورین سلطنتی و وزارت دارایی اداره و حمایت می‌شود	تصویب سیاست‌های جدید
دستگاه‌های اجرایی عادی به علاوه سه واحد مرکزی در موارد خاص	تخصیص و عدم تخصیص
رئیس هیئت امناء خزانه‌داری	پیگیری موافقت (تصویب) پارلمانی
وزیر که به وسیله هیئت امناء خزانه‌داری و دستگاه‌های اجرایی حمایت می‌شود	گزارش به پارلمان (مخارج طرح‌ها، مخارج واقعی و کسب نتایج)

دارد و مالک بیش از ۴۰ شرکت موفق می‌باشد که تعدادی از آنها مربوط به تخصیص بودجه پارلمانی است.

سیستم تشویق و تنبیه.

بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد در ایران و موانع اجرای آن

در سال‌های اخیر سازمان‌های دولتی در ایران، بنا بر الزامات قانونی از قبیل ماده ۱۳۸ قانون برنامه چهارم توسعه و نیز قوانین بودجه سالانه و ماده ۱ قانون برنامه و بودجه و بخشنامه بودجه سال ۱۳۸۵ موظف به تهیه و تنظیم بودجه به روش بودجه‌بندی عملیاتی شده‌اند. لیکن طی چند سال اخیر، روند اجرای این نظام بودجه‌بندی در سازمان‌ها با کندی مواجه می‌باشد. با توجه به مشکلات نظام بودجه‌بندی فعلی در ایران، از جمله عدم شفافیت بودجه سازمان‌ها و پراکندگی اعتبارات آنها و به عبارت دیگر، عدم رعایت اصل جامعیت بودجه، تخصیص اعتبارات بر اساس قدرت چانه‌زنی مدیران و عدم توجه به حجم کار و عملکرد سازمان‌ها در تخصیص اعتبار از یک سو و به منظور استفاده مطلوب از منابع صرفه‌جویی در هزینه‌ها، افزایش سرمایه‌گذاری‌ها، اخذ اطلاعات جامع حسابرسی و افزایش اثربخشی و کارایی بودجه از سوی دیگر، بهره‌گیری از روش‌های نوین بودجه‌ریزی از قبیل بوجه بندی بر مبنای عملکرد، جهت رفع این مشکلات امری ضروری به نظر می‌رسد (کورال، ۱۳۸۰).

در یک ارزیابی کلی می‌توان گفت به رغم برخی تلاش‌ها عملیاتی کردن بودجه در نظام مالی کشور تا کنون نماد عینی پیدا نکرده است که برخی دلایل آن عبارت‌اند از:

- عدم ارتباط بین برنامه‌های راهبردی دستگاه‌ها و سازمان‌ها با بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد؛
- عدم مطالعه دقیق و کاربردی در دستگاه‌های نمونه قبل از اجرای عملی بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد؛
- فقدان یک متولی قدرتمند همزمان با انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی بدون جایگزینی مقتدر؛
- عوامل محیطی همچون: عدم ثبات سیاسی، عدم توافق قوه‌مقننه با قوه‌مجریه، عدم پشتیبانی دولت با ایجاد الزامات قانونی، عدم پاسخگویی سازمان‌ها در مقابل جامعه؛
- عوامل فنی و فرایندی همچون: فقدان برنامه‌ریزی استراتژیک، فقدان سیستم‌های اطلاعات مدیریت، عدم تغییر سیستم حسابداری و گزارشگری؛
- عوامل انسانی همچون: فقدان آموزش، فقدان شرایط احراز مشاغل، فقدان نظام حقوق و مزایای مناسب، فقدان

نتیجه‌گیری

در رابطه با اجرای بودجه‌بندی عملکرد، پیشینه کشور کانادا در این زمینه حاوی تجربه‌هایی برای کشور ما ایران است. استفاده از اطلاعات عملکرد با هدف تخصیص منابع بودجه‌ای، حمایت قوی از سوی تصمیم‌گیرندگان ارشد، شرایط فرهنگی و مدیریتی دولت، شرایط سازمانی و سیاسی کشور، آموزش کارکنان دستگاه‌های اجرایی، استفاده از نیروهای متخصص و با تجربه، نیاز به ارتقای ظرفیت در کشور از طریق تجدید ساختار و ارتقای ظرفیت سازمان مرکزی بودجه و دستگاه‌های اجرایی، توجه به محدودیت‌های اجرای بودجه‌بندی عملکرد، همه از مواردی است که در کشور کانادا مورد توجه قرار گرفته و ما در کشور ایران می‌توانیم این راهکارها را به عنوان تجربه مورد استفاده قرار دهیم. به طور کلی، با توجه به تشابه مشکلات پیش روی کشور ایران برای اجرای بودجه‌بندی عملکرد با دشواری‌هایی که کشور کانادا در این زمینه با آنها روبرو شده است، می‌توان از اکثر تجارب فوق به صورت ویژه در ایران بهره‌مند گردید (رجوع به جدول ۲).

بودجه‌بندی در حال تکامل است و بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه تلاش می‌کنند تا نظام بودجه‌بندی خود را از فرایند سنتی به نظام عملکردی که در آن اعتمادپذیری، شفافیت و جامعیت از محورهای اصلی بودجه بوده نزدیک سازند و از این طریق اطلاعات معتبر و قابل اطمینان را برای تصمیم‌های بودجه‌ای دولت و مجلس فراهم آورند.

سیستم بودجه‌بندی عملکرد از طریق افزایش کارایی و اثربخشی مدیریت مخارج عمومی درست و صرفه‌جویی در منابع، همچنین استفاده از مدیریت کیفیت جامع و کاهش هزینه‌ها و نیز افزایش رضایت مصرف‌کنندگان، باعث بهبود عملکرد دولت شده و در واقع منجر به بهره‌برداری اثربخش‌تر از منابع خواهد شد. حرکت به سمت بودجه‌بندی عملکرد مستلزم فراهم شدن زمینه مناسب در کشور است.

اشاعه فرهنگ بودجه‌بندی عملکرد از مهم‌ترین ابعاد آن است. به گونه‌ای که در این زمینه ابتدا باید متون و نرم‌افزارهای لازم تهیه شود که بتوان از آن در برگزاری دوره‌های آموزشی در تمام سطوح آموزشی استفاده نمود. همچنین طراحی ضوابط و استانداردهای لازم برای اجرای بودجه، اصلاح نظام حسابداری بودجه‌ای، بررسی و اصلاح قوانین و مقررات مالی و محاسباتی و اصلاح سیستم نظارت و ارزشیابی

بودجه از جمله اقداماتی است که بایستی صورت پذیرد.

- حسابرسی، شماره ۳۹، انتشارات دیوان محاسبات کشور.
- کردیچه، محمد. (۱۳۸۵). "بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد". *مجله برنامه و بودجه*، ۱۰۱، ۳-۳۰.
- کورال، شیلا. (۱۳۸۰). برنامه ریزی استراتژیک برای خدمات کتابخانه‌ای و اطلاعاتی. ترجمه مجید امیدوار، تهران: مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران.
- محمدی، جمال؛ کریمی، ابوالفضل. (۱۳۹۱). "بررسی موانع اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی در شرکت‌های دولتی". *پنجمین کنفرانس بین‌المللی بودجه بندی بر مبنای عملکرد*، مرکز مطالعات مدیریت و بهره‌وری ایران (وابسته به دانشگاه تربیت مدرس)، ۲۲۱-۲۰۸.
- محمودی، فاطمه. (۱۳۸۶). "بررسی مشکلات پیاده‌سازی بودجه‌ریزی عملیاتی در سازمان‌های دولتی و ارائه راه‌کارهای لازم جهت کاهش موانع". *پایان‌نامه کارشناسی ارشد*.
- ملکی، محمدرضا؛ نصیری پور، امیر اشکان؛ حجازی، علی؛ کاخانی، محمدجلیل. (۱۳۸۸). "مطالعه تطبیقی سنجش عملکرد در ایران و کشورهای توسعه یافته". *مجله دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی سبزوار*، ۱۶(۱)، ۴۹-۴۳.

منابع

- ابراهیمی قزالی، فاطمه؛ ابراهیمی قزالی، حمیده؛ امیری، عادل. (۱۳۹۱). "الزامات پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد". *پنجمین کنفرانس بین‌المللی بودجه بندی بر مبنای عملکرد*، مرکز مطالعات مدیریت و بهره‌وری ایران (وابسته به دانشگاه تربیت مدرس)، ۱۵۶-۱۴۸.
- اسعدی، محمود (۱۳۸۶). "شناسایی موانع اجرایی استقرار بودجه ریزی عملیاتی در گمرک جمهوری اسلامی ایران بر اساس مدل شه". *پایان‌نامه کارشناسی ارشد*.
- باباجانی، جعفر. (۱۳۸۷). "نقش حسابداری و حسابرسی در استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی". *دومین کنفرانس بین‌المللی بودجه‌ریزی عملیاتی*.
- توکلی محمدی، محمد؛ اعتمادی، حسین. (۱۳۸۶). "بررسی رابطه بین مشارکت در بودجه‌بندی و عملکرد مدیران و اثر اطلاعات مرتبط با شغل در شرکت‌های اصلی زیرمجموعه وزارت نفت". *دو ماهنامه علمی-پژوهشی دانشگاه شاهد*، ۱۴(۲۳)، ۹۱-۸۱.
- طلایی زواره، سیدحسین. (۱۳۸۹). "استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی با استفاده از روش هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت در سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش وزارت آموزش و پرورش". *فصلنامه نوآوری‌های آموزشی*، ۹(۳۶)، ۱۷۲-۱۵۰.
- عباسی، ابراهیم؛ احمدی ماژین، شهاب. (۱۳۹۱). *زیرساخت‌های فناوری اطلاعات برای استقرار بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد*. پنجمین کنفرانس بین‌المللی بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد، مرکز مطالعات مدیریت و بهره‌وری ایران (وابسته به دانشگاه تربیت مدرس)، ۲۱۲-۲۰۴.
- فضل‌ی، صفر؛ حسینی، سید محمد کریم. (۱۳۹۰). "بررسی و رتبه‌بندی موانع پیاده‌سازی بودجه‌ریزی عملیاتی در سازمان‌های دولتی و ارائه راه‌کارهای لازم جهت کاهش موانع (مطالعه موردی: دستگاه‌های اجرایی استان قزوین)". *نشریه مطالعات کمی در مدیریت*، ۲(۳)، ۷۰-۴۸.
- قادری، محمدرضا. (۱۳۸۵). "بودجه ریزی نوین دولتی". *سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور*.
- قدیم پور، جواد؛ طریقی، علی. (۱۳۸۸). "بودجه‌ریزی عملیاتی و رابطه آن با حسابرسی عملیاتی". *دانش*
- Alberta Government. (1998). "Results Oriented Government". *A Guide to Strategic Planning and Performance Measurement in the Alberta Government*, Edmonton, Alberta.
- Jordan & Hockbart. (2005). "The Advantage of Using Operational Budgeting on Governmental Organization". *Management Science Letters*, 2, 101-106.
- Natalie, F. & Marginson, D. (2010). "Reconciling Budget Flexibility with Budgetary Control". *Accounting Organization and society*, 35, 444-461.
- OECD. (2007). *Performance budgeting in OECD countries*. Paris: OECD Publishing.
- Ramadhan, S. (2009). "Budgetary Accountinh and Reporting Practices in Bahrini Governmental Units". *International Business Review*, 18, 168- 183.
- Segal, G. & Summers, A. (2002).

“Citizen’s Budget Reports: Improving Performance and Accountability in Government”. *Reason Public Policy Institute*, Policy Study, No. 292.

- Tandberg, E. (2009). “Performance Budgeting Equals Soviet-style Central Planning?”. *Public Financial Management Blog*.
- Young, R. D. (2003). “Performance Based Budget Systems”. *Public Policy and Practice*.