



الزامات پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد

فاطمه ابراهیمی‌قزائی،

دانشجوی کارشناسی ارشد دانشگاه شهید بهشتی^۱

حمیده ابراهیمی‌قزائی،

دانشجوی کارشناسی دانشگاه شهید بهشتی^۲

عادله امیری،

دانشجوی کارشناسی ارشد دانشگاه تهران^۳

F. ebrahimi1919@gmail.com

Ebrahimy1991@gmail.com

adeleh.amiri@gmail.com

چکیده

امروزه به دلیل پیچیدگی‌های فزاینده محیطی و وجود متغیرهای بی‌شمار مؤثر در فرآیند تصمیم‌گیری مدیران و نیاز به کاهش هزینه‌های جاری دولت، موضوع افزایش بهره‌وری کانون توجه کلیه سازمان‌های دولتی را قرار گرفته و در این میان بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد بنا به ماده ۸۸ قانون برنامه چهارم توسعه به شدت مورد توجه دولت و سازمان‌های متفاوت قرار گرفته است. برای اینکه بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، به هدف‌های خود دست یابد، لازم است تا ملاحظاتاتی هنگام اجرای آن لحاظ شود. به بیان دیگر پیاده‌سازی بودجه‌ریزی 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 در این مقاله نخست مبانی نظری و پیشینه بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد شناسایی شده‌اند. سپس فرآیند بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد توضیح داده شده در ادامه به الزامات پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد پرداخته شده است. در پایان موانع بکارگیری و مزایای آن در مقایسه با سایر روش‌ها توضیح داده شده است.

واژگان کلیدی:

بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، الزامات پیاده‌سازی، موانع بکارگیری

**مقدمه :**

بودجه‌ریزی در ایران، به رغم جایگاه ممتاز برنامه‌ریزی و اهمیتی که بودجه در تهیه و اجرای برنامه‌های عمرانی دارد، ابزاری ناکارآمد است. تهیه و تصویب بودجه برای هر دوره مالی، توان قابل توجهی از نیروهای کارشناسی دستگاه‌ها را به خود اختصاص می‌دهد و بحث‌های گسترده‌ای را بین قوای اجرایی و قانون‌گذاری مطرح می‌کند. در مقایسه با دگرگونی‌های بسیاری که طی دهه‌های اخیر در مفاهیم و ماموریت‌های بودجه در اداره امور عمومی کشورها پدید آمده است، سازماندهی، مدیریت تهیه و اجرای بودجه در ایران هنوز هم پایبند صورتهای گذشته و درگیر قانونمند یهای مالیه قدیم بوده و از تحولات مزبور به دور مانده است. از این رو، فرایند تهیه و اجرای بودجه در نیم قرن گذشته به مسأله پیچیده و دشواری در مدیریت بخش عمومی مبدل شده است که پیامدهای نامطلوب و رو به تزايد خود را بر دولت تحمیل می‌کند. بنابراین، مسائل و نارسائی‌های بودجه‌ای در بخش عمومی را میباید بازتاب ناکارآمد یهای ساختاری در فرایند انتخاب و مدیریت ماموریت‌های دولت دانست.

یکی از اصلاحات اخیر در نظام بودجه‌ای کشور حرکت به سمت بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد می‌باشد. بودجه عملیاتی یکی از راهکارهای رایج در استانداردهای فعالیت‌های دولت، افزایش پاسخگویی و بهبود عملکرد آن در سطح دولت‌های مختلف می‌باشد. بودجه‌ریزی عملیاتی به رویه‌ها و مکانیزم‌هایی که در پی تقویت رابطه بین بودجه مصرف شده در مؤسسات دولتی و نتایج یا ستاده‌های آنها از طریق استفاده از اطلاعات عملکرد رسمی در تخصیص منابع می‌باشد، اطلاق می‌گردد. بودجه‌ریزی عملیاتی در یک شکل یا بیشتر، طرح مهمی در مدیریت پرداخت‌های دولت برای چندین دهه بوده است. در دهه ۱۹۹۰، موج جدیدی از اشتیاق به بودجه‌ریزی عملیاتی در ملل پیشرفته مطرح گردیده و سپس در کشورهای در حال توسعه و در حال گذر، پخش شد. طی این زمان بودجه‌ریزی عملیاتی جزئی از اصلاحات وسیع تری بوده است که مدیریت بخش دولتی و مرز بین بخش خصوصی و دولتی را در حال دگرگون کردن است. انگیزه آنها، یک احساس جهانی است که برای بهبود عملکرد ناامید کننده بخش دولتی وجود دارد.

تعریف بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد :

اصطلاحات گوناگونی با عنوان بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد مطرح شده است که برای نمونه می‌توان به بودجه‌ریزی برای نتایج، بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، تأمین مالی برای مبنای عملکرد اشاره کرد. جوین معتقد است ارائه تعریفی استاندارد از بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد دشوار است. آنچه که به عنوان بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد ارائه می‌شود در واقع مجموعه متنوعی از الزامات است که جنبه‌های گوناگون روندهای فعلی مدیریت دولتی را با هم ترکیب می‌کند به گونه‌ای که جنبه‌های مذکور شامل اندازه‌گیری پیامدها، سیستم‌های اندازه‌گیری عملکرد، برنامه‌ریزی استراتژیک و به‌گزینی می‌شود^۱ جیس برخیزد نیز دیدگاهی مشابه با جوین اتخاذ می‌کند و در این زمینه بیان میدارد که هیچ‌گونه تعریف دقیقی از بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد با توجه به تفاوت‌هایی که در عمل وجود داشته است وجود ندارد.^۲ آن شیک معتقد است که بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد به تعداد دولت‌هایی که آن را بکار گرفته‌اند، معانی گوناگونی دارد. هر دولت نگرش خاص خود و تعریفها و متد های مجزایی برای وارد کردن اطلاعات عملکرد به فرایند بودجه دارد. نگرش های متعدد را می‌توان در طیفی از سخت گیرانه ترین مفاهیم تا سهل گیرانه ترین آنها طبقه‌بندی کرد و انواع متعددی نیز میان این دو حد جای می‌گیرد. در تعریف سهل گیرانه هر سیستمی که اطلاعاتی پیرامون حجم ستانده، فعالیت‌های سازمان‌های دولتی، بار کاری آنها، شاخص‌های تقاا یا نیاز برای خدمات عمومی، یا تأثیر هزینه‌ها ارائه کند، بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد محسوب می‌شود. در تعریف سخت گیرانه، بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد سیستم‌هایی هستند که به طور رسمی افزایش ها در هزینه را به افزایش در نتایج متصل می‌سازند^۳

پیشینه بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد :



تاریخچه بودجه‌ریزی عملیاتی به اواخر دهه ۱۹۵۰، یعنی زمانی که ارتش آمریکا از این نوع بودجه‌ریزی استفاده می‌کرد، بر می‌گردد. البته قبل از آن با رشد سریع ابعاد دولت فدرال آمریکا در خلال دهه ۱۹۳۰ مشخص شده بود که تاکید صرف بر کنترل بودجه‌کافی نبوده و علاوه بر کنترل بودجه‌ای به شاخص‌ها و ابزارها بی‌جهت ارزیابی و سنجش عملکرد سا زمان‌های وابسته به دولت نیاز است. در دهه ۱۹۵۰ تعدادی از دولت‌های ایالتی و محلی جنبه‌هایی از بودجه‌ریزی عملیاتی را تجربه کرده‌اند، ولی در اغلب موارد این تجربه ناموفق بود و در نتیجه این روش بودجه‌ریزی در دهه ۱۹۶۰ عملاً کنار گذاشته شد. اما کاربرد شاخص‌های سنجش عملکرد (واحد حجم کار) در بودجه بسیاری از ایالت‌ها ادامه یافت تا دولت با فشار سنای آمریکا، دوباره رویکرد بودجه‌ریزی عملیاتی را مبنای عمل در مدیریت‌های محلی قرار داد. از دهه ۱۹۹۰ به بعد روی تصویب لایحه‌هایی در دولت فدرال مجدداً این رویکرد در ایالت‌ها مورد توجه قرار گرفت. در دهه ۱۹۶۰ کانادا نیز نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد را آغاز کرد. در این دهه توجه بیشتر معطوف به مرتبط ساختن مخارج با نتایج و محصولات بود. دولت کانادا در دهه ۱۹۷۰ ارزیابی برنامه‌ها و اثربخشی آنها را در دستور کار خود قرار داد. کشورهای دیگری در دهه ۱۹۹۰ و بعد از آن به این نوع بودجه‌ریزی روی آوردند. از جمله این کشورها می‌توان به شیلی، کلمبیا، انگلستان، ایرلند، مصر، مکزیک، اسپانیا، تانزانیا، استرالیا، اوگاندا، هلند، نیوزیلند و چند کشور توسعه یافته و در حال توسعه دیگر از جمله ایران اشاره کرد.

فرایند بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد :

در بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد هدف‌های خاص هر فعالیت مشخص می‌شود و منابع مالی مشخصی به هر فعالیت مرتبط می‌شود^۴ در این شیوه از بودجه‌ریزی لازم است که دولت، هنگام تصمیم‌گیری پیرامون بودجه از خدماتی که سازمان‌های دولتی ارائه خواهند داد و مزایای مورد انتظار و شرایط اجتماعی که از هزینه نمودن منابع مالی عمومی نشأت می‌گیرد آگاه باشد.^۵ به طور کل برای انجام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در نخستین گام لازم است که سازمان‌های دولتی آنچه را که باید بدان دست یابند، بشناسند. بدین معنا که برای اینکه هر سازمانی بتواند عملکرد خود را ارزیابی کرده یا از منابع در راستای تعقیب عملکرد مورد انتظار استفاده به عمل آورد، باید که در نخستین گام بدانند که چه کاری را لازم است انجام دهد. در راستای تحقق این مهم برنامه استراتژیک مفید واقع می‌شود چون زمینه‌های را ایجاد می‌کند که رهبران و مدیران برنامه‌ها را قادر می‌سازد تا به بهترین شکل، از اطلاعات هزینه و عملکرد استفاده به عمل آورند. گام دوم لازم است که معیارهای معتبری برای عملکرد وجود داشته باشد. متقاعد کردن کارکنان سازمان برای پاسخگو بودن در قبال پیامدها امری دشوار است، عموماً پرسنل تمرکز بر ستانده‌ها را ترجیح می‌دهند چون به میزان زیادی در کنترل خود آنهاست.

سوم اینکه لازم است تا معیار دقیقی برای هزینه در نظر گرفته شود. اتصال منابع و نتایج به طور ضمنی بیانگر دانستن این امر است که تحویل سطح خاصی از پیامدها چه میزان هزینه در بر خواهد داشت. هنگامی که یک رهبر یا مدیر به این نکته دست می‌یابد که سازمان تحت نظارت او نمی‌تواند به طور دقیق هزینه را اندازه‌گیری کند، طراحی و پیاده‌سازی سیستم‌های اندازه‌گیری هزینه با کیفیت بهتر از اهمیت برخوردار می‌گردد. در غیر این صورت سازمان نمی‌تواند تا به بررسی پردازد که آیا برنامه‌های محقق شده از نظر هزینه از اثربخشی برخوردار بوده‌اند.^۶ به طور کل باید گفت بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد فرایندی مستمر است که هر مدیر در سازمان را از راس موسسه تا یکایک مدیران برنامه‌ها و سازمان‌های درون موسسه درگیر می‌سازد. این امر شامل چرخه بازخورد نیز می‌شود که به مدیران ارشد در کلیه سطوح اطلاعاتی به منظور اداره فعالیت‌هایشان ارائه می‌کند.^۷



به طور کل عناصر بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد را می‌توان به صورت زیر شرح داد :

- ۱- توافق بر هدف ها و معیارهای مرتبط با موفقیت
- ۲- جمع‌آوری سیستماتیک اطلاعات پایا، سازگار و قابل مقایسه در مورد هزینه‌ها و دستاورد ها
- ۳- عرضه روتین آن اطلاعات برای استفاده در مدیریت طرح‌ریزی، برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی و ارزیابی.

الزامات بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد

برای اینکه بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، به هدف های خود دست یابد، لازم است تا ملاحظاتی هنگام اجرای آن لحاظ شود. به بیان دیگر پیاده‌سازی بودجه‌ریزی 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. از جمله الزامات پیاده‌سازی می‌توان به محیط نهادی مساعد، قوانین و مقررات مربوطه، تکنولوژی اطلاعات، ساختار سازمانی، فرهنگ سازمانی اشاره کرد که در زیر به آنها می‌پردازیم.

محیط نهادی مساعد:

برای اینکه بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد منجر به نتایج سودمندی گردد، باید در یک محیط حمایت کننده عمل کند. محیط نهادی مساعد یکی از ابعاد مهم در موفقیت بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد است. خط‌مشی های مدیریت دولتی و به تبع آن خط‌مشی های مرتبط با بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد برای ارا در زمینه های اجتماعی طراحی می‌شوند و در این زمینه ها بکار گرفته می‌شوند. ازین رو این زمینه ها بر ساختار و کارکرد های دولت بطور عام و بر شیوه توسعه اصلاحات بودجه‌ایبه طور خاص، تأثیر زیادی بر جای می‌گذارند. اجرای بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد بدون وجود محیط حمایتی قوی، وظیفه ساده ای نیست و به نظر می‌رسد که مستلزم شرایط اجتماعی و سیاسی خاص باشد.^۸

شرایط مساعد سیاسی عامل دیگری است که در پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد تأثیر شایانی دارد. در صورتی که ساختار سیاسی کشور متناسب با هدف گذاری و الزامات بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد اصلاح نشود و پشتیبان آن نباشد، امکان موفقیت در پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، اندک خواهد بود. بعضی از محققان بر این امر تأکید می‌کنند که سیاستمداران اغلب در مقابل استفاده از اطلاعات عملکرد در تصمیم های مرتبط با تخصیص منابع مقاومت می‌کنند چرا که چنین اطلاعاتی آسیب پذیری آنها را مقابل رای دهندگان افزایش می‌دهد که این امر به ویژه پیرامون برنامه‌های بلندمدتی که ممکن نیست در کوتاه مدت به خوبی جواب دهند، صدق میکند. به طور کلی عوامل سیاسی همچون نوع نظام ؛ شرایط سیاسی و توافق و هماهنگی در سطوح مختلف قوه مجریه یا مقننه، بر اجرای موثر بودجه بر مبنای عملکرد تأثیر مستقیم دارد.^۹

قوانین و مقررات :

قوانین و مقررات بودجه‌ای تعیین کننده چگونگی اتخاذ و گزارش تصمیم های مرتبط با هزینه هستند. پاره ای از مقررات از قبیل جامعیت و سالیانه بودن، از زمان ظهور بودجه‌ریزی مدرن که بیش از یک قرن از آن می‌گذرد مورد پذیرش قرار گرفته اند. بعضی از آنها محصول دوره‌های اخیر هستند. به طور کلی هر چه یک قاعده از قدمت بیشتری برخوردار باشد به طور گسترده تری به کار گرفته می‌شود. پاره ای از قواعد، خاص یک کشور هستند و برنامه‌هایی را در بر می‌گیرند که واحد های هزینه کننده بر مبنای آن پول درخواستی خود را پیشنهاد می‌دهند. بسیاری از قواعد جنبه رسمی‌داشته و در قانون و دستورالعمل های بودجه ذکر شده اند ؛ لیکن بعضی از انواع مهم تر آنها از قبیل ایجاد مذاکراتی میان وزارت دارایی و سازمان‌های هزینه کننده جنبه غیر رسمی دارند. در هر کشور مجموعه گسترده ای از قوانین و مقررات، بیانگر تنظیم بودجه توسط دولت و نظارت و بازرسی بر آن توسط قوه مقننه هستند. بسیاری از قواعد و مقررات مربوط به اجرای بودجه بوده و میزان جرح و تعدیل ها در بودجه را مشخص می‌سازند. بیشتر مقررات رویه ای هستند لیکن بعضی از آنها از قبیل موارد که تجمیع مالی را محدود می‌سازند، اساسی هستند.



توجه به این نکته حائز اهمیت است که ثبات در رویه بودجه از اهمیت برخوردار است. برخوردار بودن از رویه‌های یکنواخت که هر سال بدون تغییر یا با اندکی تغییر رخ می‌دهد، به نقش‌ها و روابط بودجه‌ریزی ثبات بخشیده و باعث کاهش تعارض می‌شود که به طور ذاتی در رقابت برای منابع محدود وجود دارد. تغییرات مداوم در رویه‌ها وظیفه محاسبه هزینه‌ها و حل تعارض را دشوار می‌سازد. با این وجود تغییر شرایط و توسعه تکنیک‌های جدید، اصلاح روش‌های بودجه از زمانی به زمان دیگر را برای دولت‌ها مناسب می‌سازد. نوآوری بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، از توان بالقوه‌ای برای معرفی مقررات بودجه‌ای جدید برخوردار است. بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد تا حدی بر مبنای اشکال جدیدی از پردازش اطلاعات که عبارتند از اندازه‌گیری عملکرد و حسابداری تعهدی بنا می‌شوند و همچنین بودجه ریزان نیز با شرایط جدیدی از قبیل افزایش انتظارات و فشارهای مالی مواجه می‌شوند.

بدیهی است که کلیه تغییرات معنی دار در مقررات مرتبط با بودجه، از این توان بالقوه برخوردارند تا پیامد‌های بودجه‌ای را تغییر دهند. مقررات خود از اهمیت برخوردارند چرا که بر رفتار کسانی که در بودجه‌ریزی اعمال اقتدار می‌نمایند، تأثیر می‌گذارند. هدف اساسی مقررات جدید در زمینه تصمیم‌گیری، ایجاد تخصیص‌ها به گونه‌ای است که از آنچه در غیاب این مقررات اتفاق می‌افتاده است، متفاوت باشند. نکته جالب در این است که قواعد جدید، اساسی هستند؛ آنها بطور هدفمندی تصمیم‌هایی را تغییر می‌دهند که از فرایند، نشأت می‌گیرد. در هر حال بخش قابل توجهی از مقررات جدید، رویه‌ای هستند، آنها روش اتخاذ تصمیم‌ها را اصلاح می‌کنند لیکن هیچ‌گونه پیامد خاصی را الزام نمی‌کنند.^{۱۰}

تکنولوژی اطلاعات :

ماهیت تکنولوژی سازمان متغیر سازمانی دیگری است که بر پیاده‌سازی موفقیت آمیز بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد تأثیر گذار است. تکنولوژی سازمان اشاره به تناسب میان تکنولوژی نوآوری وارد شده به سازمان و تکنولوژی مسلط سازمان در زمان پیاده‌سازی دارد. در صورتی که تکنولوژی نوآوری، مکمل تکنولوژی‌ای باشد که پیشتر در سازمان تسلط داشته است، پیاده‌سازی نوآوری سهولت بیشتری خواهد داشت.^{۱۱}

از دهه ۱۹۷۰ بهره‌وری تکنولوژی اطلاعات، بحث‌های زیادی را در سطوح اقتصاد، صنعت، بنگاه و فعالیت ایجاد کرده است. بعضی از محققان رابطه مثبتی میان تکنولوژی اطلاعات و میزان بهره‌وری بنگاه یافته‌اند. در زمینه محدودتر، تکنولوژی اطلاعات منجر به افزایش کارایی در فرآیندها و فعالیت‌های بنگاه شده است.^{۱۲}

از دیدگاه اسکا، تکنولوژی به معنای ترتیبی است که در راستای انجام وظایف اصلی سازمان توسعه یافته است. تکنولوژی اطلاعات، ساختارها و ابزارهای جدیدی از قبیل اینترنت و نرم افزارها و سخت افزارهای کامپیوتری را ایجاد کرده است که به نوبه خود باعث شده است تا ساختارهای قدیمی تغییر کرده و تطبیق یابند، تولید کالاها و فعالیت‌های اقتصادی جدید، تسهیل شود و ساختار کالاهای غیر فیزیکی با محتوی اطلاعاتی بالا تکامل یابد.^{۱۳}

بسیاری از کشورهای در حال توسعه امروزه تکنولوژی اطلاعات را به منزله ابزارهایی برای ارتقای کیفیت خدمات، کاهش مشکل افزونگی کارکنان و ابزارهایی برای کاهش هزینه بالای سربار عملیاتی در نظر می‌گیرند. شواهدی در مبنای نظری نظری دال بر این امر وجود دارد که ممکن است استفاده مدیران از تکنولوژی اطلاعات، تأثیراتی بر مشارکت مدیران در بودجه‌ریزی و عملکرد آنها بر جای گذارد. یکی از دلایل این امر این است که تکنولوژی اطلاعات، حجم، سرعت، کارایی و ظرفیت پردازش داده‌ها توسط مدیران و ارتباطات بین شخصی را افزایش داده و به تبع آن منجر به اثربخشی استفاده از اطلاعات می‌شود. تکنولوژی اطلاعات می‌تواند با حمایت از مبادله اطلاعات و نوآوری عملکرد را بهبود بخشد. شبکه‌های کامپیوتری منسجم می‌تواند ظرفیت جمع‌آوری اطلاعات، پردازش، تحلیل، ذخیره، بازیابی و توزیع اطلاعات و داده‌ها توسط مدیران را افزایش دهند که این امر به نوبه خود سازمانی را در دستیابی به مزیت رقابتی و گسترش شبکه‌ها و فرآیندهای برون سپاری یاری می‌کند.^{۱۴} استفاده مدیران از تکنولوژی اطلاعات، سبک‌های تصمیم‌گیری و فرآیندهای مدیریت درونی در یک سازمان را ارتقا می‌دهد. استفاده مدیران از تکنولوژی اطلاعات، تسهیم آنی اطلاعات را امکان پذیر ساخته و هنگامی که با تصمیم‌گیری مشارکتی همراه شود، پیامدهای بهتر و سریعتری را در زمینه تصمیم‌گیری امکان پذیر می‌کند. مبنای نظری موجود بیانگر این است که ویژگی‌های گوناگون تکنولوژی‌های اطلاعات از یادگیری و خلاقیت حمایت می‌کند. تکنولوژی اطلاعات از رسمیت کمتری



بر خوردار است، موانع سازمانی را کاهش داده و اطلاعاتی را منتقل می‌کند که در غیر این صورت رائه نمی‌شده است. استفاده از تکنولوژی اطلاعات برای ارتباطات درونی و بیرونی، از رفتارهای نوآورانه مدیران پشتیبانی کرده و عملکرد را ارتقا می‌دهد.^{۱۴} علاوه بر موارد مذکور، ورود و پذیرش تکنولوژی اطلاعات میان صنایع خدماتی، به سرعت، ماهیت تحویل خدمات را دگرگون کرده است و کارکنان را ملزم و مشتریان را تشویق کرده است تا با تکنولوژی به عنوان جایگزین یا مکمل تعاملات رودررو در تعامل باشند. علی‌رغم کلیه مزایای مذکور تکنولوژی اطلاعات توجه به این نکته لازم است که بسیاری از تجارب در زمینه پیاده‌سازی سیستم‌های مبتنی بر تکنولوژی اطلاعات هم در بخش دولتی و هم در بخش خصوصی با شکست مواجه می‌شوند. فقدان منابع مالی، فقدان تجربه در زمینه IT و ناکارایی در برنامه‌ریزی جامع، صرفاً بخشی از دلایلی هستند که به شکست تکنولوژی اطلاعات در بخش عمومی منجر می‌شوند. پیاده‌سازی موفق سیستم‌های اطلاعاتی، مستلزم برنامه‌ریزی دقیق در کنار توجیه استفاده از آن است.^{۱۵} فرهنگ سازمانی :

بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد هم به عنوان یک قاعده تصمیم‌گیری و هم به عنوان یک ابزار تحلیلی فقط هنگامی موثر است که فرهنگ مدیریتی حمایت‌کننده باشد.^{۱۶} چراکه یک اصلاح‌عمده از قبیل بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد شامل تغییرات قابل توجه و تغییرات اداری، استراتژیک، برنامه‌ریزی شده و با مقیاس گسترده است که اغلب مستلزم تغییرات اساسی در فرهنگ، رفتار و ذهنیت‌ها به منظور دستیابی به موفقیت می‌شود.^{۱۷}

اصلاحات پیشین چنین فرض می‌کنند که بودجه، مدیریت را پیش می‌برد؛ در صورتیکه بودجه به نتایج گرایش داشته باشد، سازمان‌های دولتی توسط نتایج، اداره خواهند شد. این مینا ریشه در یک مفهوم ساده انگارانه دارد: سازمان‌های دولتی برای انجام وظایف خود نیاز به پول دارند. ازین رو در صورتیکه پولی که آنها دریافت می‌کنند وابسته به نتایج عملکرد باشد، در راستای بهبود عملکرد برانگیخته می‌شوند. این استدلال ناقص است و منجر به شکست بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد می‌شود چرا که این نکته را که بودجه توسط زمینه مدیریتی که در آن منابع مصرف می‌گردند و خدمات ارائه داده می‌شوند شکل داده می‌شوند، در نظر نمی‌گیرد. اگر که مدیران نتایج را مد نظر قرار ندهند یا کارکنان نسبت به کیفیت انجام وظایف بی تفاوت باشند، استقرار بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، یا تکنیک‌های مشابه تفاوتی را ایجاد نخواهد کرد. یکی از مهم‌ترین آموزه‌هایی که از نیم قرن عدم موفقیت حاصل می‌گردد این است که بودجه‌ریزی را نمی‌توان مجزا از روش‌های مدیریتی و فرهنگی که در آن واقع می‌شود انتقال داد. فقط هنگامی که آنها برای نتایج مدیریت نمایند، مدیران قادر خواهند بود که بودجه‌ریزی بر مبنای نتایج داشته باشند.^{۱۸}

بیشتر محققان سازمانی امروزه به این نکته دست یافتند که فرهنگ سازمانی تأثیر قابل توجهی بر عملکرد و اثربخشی بلند مدت سازمان‌ها بر جای می‌گذارد. تحقیقات تجربی همچنین طیف تأثیرگذاری از یافته‌ها را ایجاد نموده اند که نشان دهنده اهمیت فرهنگ در ارتقای عملکرد سازمانی است.

تأثیر فرهنگ علاوه بر سازمان‌ها بر ویژگی‌های افراد سازمان از قبیل روحیه کارکنان، تعهد؛ بهره‌وری، سلامت فیزیکی و سلامت روحی نیز مورد بررسی قرار گرفته است و مستند شده است.^{۱۹}



موانع پیاده‌سازی بودجه بر مبنای عملکرد در ایران

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

- دست‌اندرکاران قوه مجریه بوده ریزی بر مبنای عملکرد را بیشتر مترادف با قیمت تمام شده تلقی می‌کردند لذا عمده تلاش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و دستگاه‌های اجرایی معطوف به استقرار چنین سیستمی بود (این موضوع در مفاد قانون برنامه چهارم توسعه نهفته است.) به این دلیل در طول سالهای برنامه چهارم توسعه، درک درستی از حلقه‌های پیشین و پسین بودجه‌ریزی عملیاتی ایجاد نشد.
- ارتباط بین برنامه‌های راهبردی دستگاه‌ها و سازمان‌ها با بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد نادیده انگاشته شد، ازین رو هیچ گونه دستور کاری برای بازبینی برنامه‌های راهبردی و تطبیق آن با تحولات به وجود آمده در وظایف دولت‌ها و نیاز شهروندان مد نظر قرار نگرفت.
- قبل از اجرای عملی، مطالعه‌های دقیق و کاربردی در دستگاه‌های نمونه انجام نگرفت و تربیات جهانی در سطح سیاست‌گذاری و ارزیابی نادیده انگاشته شد.
- بودجه‌ریزی عملیاتی در ذات خود مستلزم اعطای اختیار وسیع به مدیران و وجود قوانین شفاف است در حالیکه در این مدت تلاش بر این بود که این شیوه بوده ریزی بر بسترهای بر آمده از قانون محاسبات عمومی و قانون دیوان محاسبات که مظار سنتی حداکثری بدون نتیجه را دنبال می‌کنند، تحمیل شود.
- مفهوم ارائه کالا و خدمات به پایین ترین قیمت با کیفیت متناسب در ذات بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد نهفته است. بهترین راه برای تولید کالا و خدمات مطلوب، پالایش مجموعه وظایف دولت از کل آن نوع کالا و خدماتی است که بخش خصوصی مایل و قادر به تولید آنهاست. ازین رو استقرار بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در نظام مالی ایران بدون این پیش درآمد امکان پذیر نیست حتی اجرای قانون، اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهار به شکل فعلی نیز قادر به محدود کردن حضور دولت نیست. این مهم در فرایند اجرای بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد اساسا توسط دست اندر کاران نادیده گرفته شد.
- استقرار بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد از بعد هماهنگی بین سازمانی در خصوص فراهم کردن زمینه‌های قانونی و مدیریتی و اداری و فنی، مستلزم وجود یک قدرتمند در مرحله اجراست. در ایران بنا به ملاحظاتی سازمان مدیریت، برنامه‌ریزی کشور که به عنوان متولی شناخته شده بود، فاقد این اقتدار بود. ضمن اینکه همین سازمان بدون جایگزین مقتدری در نیمه راه منحل شد.
- به لحاظ فنی، بودجه بر مبنای عملکرد اساسا یک شیوه نوین و پیشرفته در فرایند نظام مالی تلقی می‌شود و پیش‌بینی پذیرى منابع بودجه‌ای و قابل برنامه‌ریزی شدن مصارف بودجه از الزامات اولیه فنی آن تلقی می‌شود. در کشور بسته به میزان افزایش یا کاهش درآمدهای نفتی، سقف بودجه‌های سنواتی چندین بار طی اصلاحیه و متمم‌ها در سال تغییر پیدا می‌کند. ازینرو انجام پیش‌بینی‌های دقیق امکان پذیر نیست ضمن اینکه مبنای این پیش‌بینی‌ها نیز مورد تردید جدی است.
- عمده تلاش‌های معطوف به بودجه‌ریزی، مقطعی و بدون توجه به الزامات آن بود گرچه زمینه‌های قانونی آن تا حدودی با تصویب قانون " اصلاح موادی از قانون چهارم و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهار " در خصوص پالایش وظایف دولت و " قانون مدیریت خدمات کشوری " در خصوص اصلاح ساختار اداری فراهم شد، ولی این اقدامات نیز با افزایش درآمدهای نفتی و انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی همزمان شد و راه به جایی نبرد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹)



از دیدگاهی دیگر موانع پیاده‌سازی به سه دسته فنی و فرایندی، عوامل انسانی و عوامل محیطی تقسیم می‌شوند. از شاخص‌ترین عوامل محیطی که مانع از پیاده‌سازی صحیح بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در ایران می‌شود، می‌توان به عدم ثبات سیاسی؛ عدم توافق قوه مقننه با قوه مجریه، عدم پشتیبانی دولت با ایجاد الزامات قانونی، عدم پاسخگویی سازمان‌ها در مقابل جامعه اشاره کرد. فقدان برنامه‌ریزی استراتژیک، نبود شاخص‌های لازم و معتبر در بودجه‌ریزی، فقدان سیستم‌های اطلاعات مدیریت و عدم تغییر سیستم حسابداری، از جمله عوامل فنی و فرایندی هستند که باعث عدم اجرای صحیح بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در سازمان‌های دولتی ایران شده است.

از بین عوامل انسانی نیز فقدان آموزش، فقدان شرایط احراز مشاغل، فقدان نظام حقوق و مزایای مناسب، و همچنین فقدان سیستم پاداش و تنبیه، در پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در سازمان‌های دولتی، مانع ایجاد می‌کند.^{۲۰}

نتیجه :

نظام‌های بودجه‌ریزی در هر مرحله از تکوین خود برای رفع نیازهای جدیدی ظهور و بروز یافته‌اند بنابراین کشور ما نیز ابتدا باید هدف از تغییر نظام بودجه‌ریزی را شفاف و روشن سازد و بداند به دنبال رفع چه نیازی اقدام به تغییر نظام بودجه خود می‌کند تا با تعهد به الزامات نظام موردنظر به موفقیت مطلوب دست یابد. همچنین باید دانست که ساختار برنامه‌ای مطلوب، پایه و اساس اصلاحات بودجه‌ای در جهت رویکرد بودجه‌ریزی عملیاتی است.^{۲۱}

اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی باعث افزایش کارایی و اثربخشی مدیریت مخارج عمومی درست و صرفه جویی در منابع می‌گردد. بیش از ۱۰۰ کشور جهان از تجربه بودجه‌ریزی عملیاتی استفاده کرده‌اند و گزارش‌هایی مثبتی از صرفه جویی در هزینه تاکنون ارائه داده‌اند. آمریکا تا ۳ درصد صرفه جویی، کانادا ۴/۶ درصد و کشورهای در حال توسعه تا ۲۰ درصد صرفه جویی در سالهای اول اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی گزارش کرده‌اند در کشور ما ضرورت اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی بخصوص به منظور جلوگیری از باب چانه زنی سیاسی و دستگاهی در بودجه‌ریزی کلان کشور ضروری به نظر می‌رسد. البته مقدمه اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی داشتن زیر ساخت‌های نرم افزاری و سخت افزاری همانند: محیط نهادی مساعد، قوانین و مقررات مربوطه، تکنولوژی اطلاعات، ساختار سازمانی، فرهنگ سازمانی، آموزش نیروی متخصص و ایجاد عزم ملی برای استقرار این نظام و اجرای مواد ۱۳۸ و ۱۴۴ قانون برنامه چهارم است.

۱. Joyce, Philip G, ۱۹۹۶ "Appraising Budget appraisal : can you take politics out of budgeting ?" public Budgeting and finance ۱۶(۴):۲۱-۵.
۲. Herzog, Richard J. ۲۰۰۶ "performance budgeting :descriptive , allegorical , mythicalm ,and idealistic "international jornal of organization theory and behavior ۹(۱): ۲۷_۹۱
۳. Schick ,Allen. ۱۹۷۱. Budget innovation in the states , Washington , d. c. the bookings institution.
۴. Fnckler ,steven,A. ۱۹۹۱," Performance Budgeting" nursing economics ۹(۶)
۵. Schick ,Allen. ۱۹۷۱. Budget innovation in the states , Washington , d. c. the bookings institution.
۶. Redburn ,F,Stevens, Robert J. Shea and Terry F. a revisit " south asian journal of management. ۱۵(۱) pg. ۴۲
۷. Mercer ,JOHN. ۲۰۰۲. Performance Budgeting for Federal Agencies : A Framework. international Buisness and technology consultant.
۸. Arellano Gault , David and Jose roman Gil Garci. ۲۰۰۴ " A public Management policy and accountability in latin America : performance oriented budgeting in Colombia , mexico and Venezuela (۱۹۹۹-۲۰۰۰)international public management journal ۷(۱): pg. ۴۹_۷۱
۹. Andrews ,matthew ۲۰۰۴. "Authority ,acceptance ,ability and performance –based budgeting reforms " Thr International jornal of public sector management ۱۷(۱): pg ۳۳۲-۳۴۴
۱۰. Schick ,Allen. ۱۹۷۱. Budget innovation in the states , Washington , d. c. the bookings institution.



۱۱. Flowers ,Graldo emmanuel. ۱۹۹۹. "An evaluation of the effect of agency conditions on the implementation of florida , performance _basedbudgeting " Askew School of public administration and policy.
۱۲. Kim ,Deakwan s. tamer cavusgi and rogerJ. Calantone ۲۰۰۶. "Information system innovations and supply chain management : channel relationships and firm performance"journal of academy of marketing science ۲۰۰۶ : ۳۴ _ ۴۰
۱۳. Harris Jerry ۲۰۰۱. " information technology and the global ruling class " race class ۲۰۰۱ ۴۲:۳۵
۱۴. Winata ,lanita and lokoman mia. ۲۰۰۵ "information technology and performanceeffect of manager s participation in budgeting : evidence from the hotel industry "Hospitality management. ۲۴:۲۱-۳۹.
۱۵. Issa GHassan F. Shakir M. hussain and Hussein al-bahadili. ۲۰۰۹. "economiefficiency analvisis for information technlogy in developing country "jornal of computer siense ۵(۱۰ .) :۷۵۱-۷۵۹
۱۶. Schick ,Allen. ۱۹۷۱. Budget innovation in the states , Washington , d. c. the bookings institution.
۱۷. Cothran,D A. ۱۹۹۳. "entrepreneurial budgeting : an emerging form " ublic administration review ۵۳ (۵) :۴۴۵ _ ۴۵۴
۱۸. Schick ,Allen. ۱۹۷۱. Budget innovation in the states , Washington , d. c. the bookings institution.
۱۹. Cameron K. J. dutton and R. Quinn. ۲۰۰۳. positive organizational scholarship :foundations of new discipline , vew York ,beret kohler.
۲۰. طالب نیا قدرت الله و فاطمه محمودی. ۱۳۸۵. (بررسی مشکلات پیاده‌سازی بودجه‌ریزی عملیاتی از اندیشه تا عمل) نشریه برنامه، شماره ۲۱۹.
۲۱. امیرخانی طیبیه ۱۳۸۹. (مدلی برای پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در ایران رساله دکتری)