

سورة التوبة

هفتمین کنفرانس بین المللی

بودجه ریزی

بر مبنای عملکرد (PBB) با تاکید بر: «اقتصاد مقاومته»

International Conference
On Performance Based
7th Budgeting

زمان برگزاری کنفرانس

۲۹ و ۳۰ آذر ۱۳۹۴

دبیر علمی کنفرانس دکتر عادل آذر

نقش بودجه ریزی بر مبنای عملکرد در ارتقاء مدیریت مالی شهرداری ها



کریم اسگندری

عضو هیئت علمی دانشگاه پیام نور، تهران، ایران

مریم پورمحسنی خامنه

در ایران، از دیرباز بودجه ریزی مورد توجه ویژه قرار دارد و با توجه به ویژگی های خاص محیط اقتصادی حاکم و نقش اساسی دولت در تنظیم و اداره امور، سازمان ها و نهادهای مختلف نظیر شهرداری ها به شیوه های گوناگون این مفهوم بنیادین را اقتباس نموده و اجرا می نمایند. هم چنین امروزه به دلیل وجود متغیرهای بی شمار مؤثر در فرآیند تصمیم گیری مدیران و نیاز به کاهش هزینه های جاری دولت، موضوع افزایش بهره وری کانون توجه کلیه سازمان های دولتی را فرا گرفته و در این میان بودجه ریزی بر مبنای عملکرد به شدت مورد توجه دولت و سازمان های متفاوت قرار گرفته است. هدف از پژوهش حاضر بررسی نقش بودجه ریزی بر مبنای عملکرد در ارتقاء مدیریت مالی شهرداری ها می باشد که در این راستا شیوه جمع آوری اطلاعات کتابخانه ای بوده است. بدین منظور در این تحقیق ابتدا پیشنه ی بودجه ریزی و اهمیت و ضرورت آن، تعاریف و الزامات پیاده سازی و مزایا و اهداف بودجه ریزی و سپس شیوه تأمین مالی شهرداری ها و جایگاه بودجه ریزی بر مبنای عملکرد بیان گردیده است. نتایج حاصل از این تحقیق نشان می دهد که بودجه یکی از ابزارهای بسیار مهم مدیران است که بیانگر رویکرد سازمان به منظور دست یابی به اهداف سازمانی، در هر سال مالی است. از این رو، برای افزایش کیفیت تصمیم های مدیران درباره نحوه تأمین مالی و مصرف منابع بین فعالیت های مختلف، می توان نظام بودجه ریزی بر مبنای عملکرد را به عنوان ابزاری کارآمد در حوزه بودجه ریزی پیشنهاد کرد.

واژه های کلیدی: بودجه، بودجه ریزی بر مبنای عملکرد، تأمین مالی، شهرداری

بودجه به عنوان بیان مالی عملیات دولت ها، مهم ترین سند مالی دولتی است که دستگاه های اجرایی را در دست یابی به اهداف شان یاری می رساند. از این رو، تلاش برای بهبود این سند مالی و بهره وری بودجه در اجرای فعالیت های دستگاه های اجرایی، همواره مورد توجه بوده است. با توجه به اهمیت بودجه و بودجه ریزی در استفاده بهینه از منابع، در گذر زمان از شیوه های گوناگونی برای نظام بودجه ریزی استفاده شده است. یکی از روش های نوین در این زمینه، بودجه ریزی بر مبنای عملکرد است (آذر و وفایی، ۱۳۸۹، ۸۰).

از ابتدای بودجه ریزی در ایران یعنی پس از انقلاب مشروطه (۱۲۸۹) تاکنون روش های گوناگونی از جمله روش سنتی، روش افزایشی و تا سال ۱۳۸۱ از روش بودجه ریزی برنامه ای استفاده می شد. از سال ۱۳۸۱ به بعد نظام بودجه ریزی کشور دست خوش تحول عظیمی گردید و به سفارش صندوق بین المللی پول، نظام بودجه ریزی به سمت بودجه ریزی بر مبنای عملکرد سوق داده شد و سازوکار بودجه ریزی بر مبنای عملکرد در بخشنامه بودجه سال ۱۳۸۱ لحاظ گردید. در نتیجه کلیه سازمان ها و دستگاه های اجرایی کشور از جمله شهرداری ها از این امر مستثنی نبوده و نظام بودجه ریزی شان نیز به سوی بودجه ریزی بر مبنای عملکرد متمایل گردید (اسگندری و پورمحسنی، ۱۳۹۳، ۲). با توجه به جایگاه بسیار مهم بودجه ریزی در هر سازمان و یا دستگاه اجرایی مانند شهرداری و نقش انکارناپذیر آن در موفقیت یا شکست آن سازمان، به نظر می رسد برای تحقیق اهداف و مأموریت ها استفاده از بودجه ریزی کاراً و بهینه الزامی است. که این مهم از طرفی باعث جلوگیری از اتلاف منابع مادی و معنوی شده و از طرف دیگر باعث هدایت فعالیت ها در راستای اهداف و برنامه های شهرداری ها خواهد شد (جوادیان و همکاران، ۱۳۹۰، ۳۲۵). پژوهش در نظر گرفته شده در این مقاله در ارتباط با شهرداری می باشد و از طرفی با توجه به نقش انکارناپذیر بودجه ریزی در رسیدن به اهداف، این تحقیق در پی آن است تا نقش بودجه ریزی بر مبنای عملکرد در ارتقاء مدیریت مالی شهرداری ها را مورد نقد و ارزیابی قرار گیرد.

اهمیت و ضرورت استفاده از بودجه ریزی بر مبنای عملکرد



سازمان ها به سه دلیل عمده به بودجه ریزی نیازمندند:

۱. نشان دادن مفهوم مالی برنامه ها
۲. شناساندن منابع مورد نیاز اجرای برنامه ها
۳. به دست آوردن معیارهای سنجش، نظارت و کنترل (آذر و اسگندری، ۱۳۹۰، ۳-۴).

از طرفی مهم ترین انتظار از بودجه افزایش بهره وری است. دولت می کوشد با ارایه الگوی بودجه ریزی مناسب، بتواند کارآیی و اثربخشی را در بدنه اجرایی خود افزایش دهد. از سوی دیگر، ابزار اصلی حفظ قدرت در دولت، تمرکز در بودجه ریزی است. لیکن در آن سوی قضیه سازمان ها و نهادهای عمومی و وابسته به دولت (نظیر شهرداری)، می کوشند که بودجه را براساس درک خود از تقاضای محلی، طبقه بندی و هزینه کنند.

«بورکهد» در این رابطه چنین می گوید: «اگر بخواهیم در دنیای فعلی، بودجه را ابزار و وسیله کار مدیران بدانیم، باید در تقسیم بندی مخارج، هدف و پیامد خرج را در نظر بگیریم». بودجه ریزی بر مبنای عملکرد یکی از بهترین ابزارها جهت تحقق هدف مذکور است، زیرا از طریق تعیین روابط بین «هزینه ها» و «نتایج»، چگونگی ایجاد این روابط را نیز توضیح می دهد و در اتخاذ تصمیم های اساسی بیشترین تأثیر را دارد و این امر خود افزایش بهره وری و به تبع آن اثربخشی را به دنبال دارد.

مزایای استفاده از بودجه ریزی بر مبنای عملکرد



افزایش پاسخگویی عمومی

مدیریت برای عملکرد بهتر

بهبود نحوه تخصیص منابع

درب‌گرفتن کلیه سطوح مدیریت

ابزار ارزشمندی برای تشخیص

امکان اتخاذ تصمیمات عینی و مؤثر

زیربنای سیستم جامع مدیریت عملکرد و نقطه شروع نظارت بر اثربخشی سازمانی

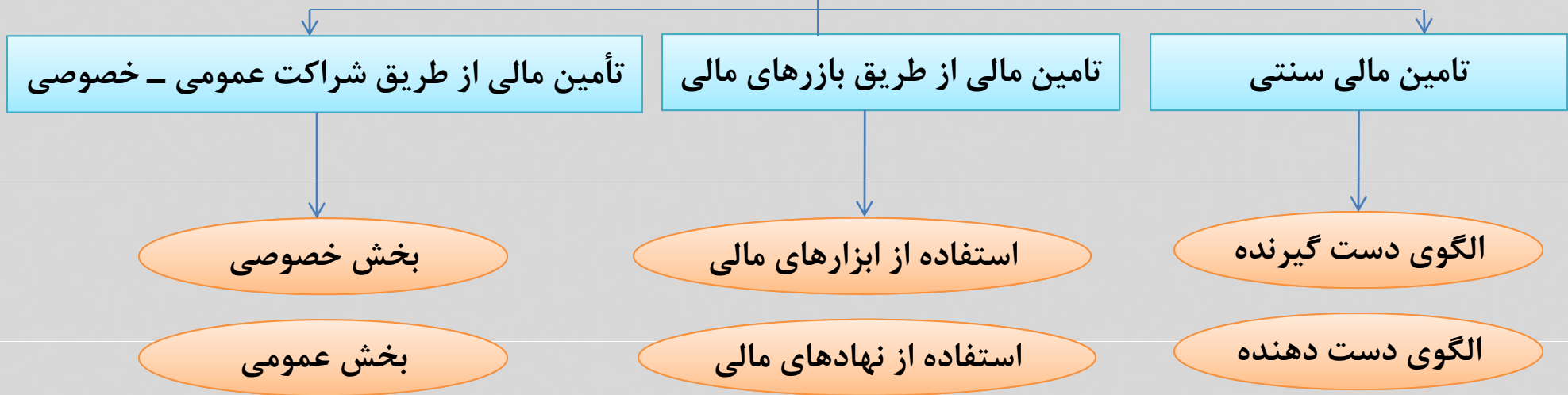
اهداف نظام بودجه ریزی بر مبنای عملکرد



بودجه ریزی بر مبنای عملکرد مقاصد ویژه زیر را دنبال می کند:

۱. ارزیابی مبنای صحیح برای اتخاذ تصمیم در خصوص تخصیص منابع
۲. تعیین نتایج قابل سنجش و مورد انتظار که از یک تخصیص بودجه خاص، قابل حصول است.
۳. تمرکز فرآیند تصمیم گیری روی مهم ترین مسائل و چالش هایی که دستگاه با آن مواجه است.
۴. ایجاد یک فرآیند منطقی برای تصمیم گیری در خصوص بودجه که به طور مستقیم با فرآیند برنامه ریزی، اجرا و کنترل، ارزیابی و گزارش عملکرد در ارتباط می باشد.
۵. ارزیابی بهترین ابزارهای ممکن بر اساس نتایج (نه فقط بر اساس داده ها و ستانده ها) برای اطمینان دادن به جامعه که منابع کشور در جهت برآوردن احتیاجات ضروری جامعه مصرف می شوند.
۶. ایجاد ارتباط بین بودجه و نتایج عملکرد
۷. ارزیابی اطلاعات قابل سنجش برای قوای مجریه، قضائیه و مقننه که بتوانند به استناد آن ها میزان پیشرفت و موفقیت برنامه ها را در مقابل تخصیص های بودجه کنترل کنند.
۸. ارزیابی مشوق هایی برای مدیریت عملکرد بر مبنای بهبود مستمر
۹. ارزیابی مبنایی برای پاسخ گویی بیشتر در قبال استفاده از منابع کشور (فضلی و حسینی، ۱۳۹۰، ۴).

شیوه های تأمین مالی در شهرداری ها



جایگاه بودجه در نظام مدیریتی شهرداری ها



بودجه یکی از مهم ترین ابزارها در مدیریت مالی شهرداری ها است و اهمیت آن به حدی است که طبق ماده ۱۶ آیین نامه مالی شهرداری ها، مسئولیت آن به عهده شهردار است. شهردار مسئول مستقیم مسایل مالی شهرداری ها است و مدیریت مالی آن را به عهده دارد، بنابراین بودجه را نباید معادل مفهوم ریالی آن و تنها یک سند مالی دانست، بلکه بودجه در شهرداری ها ابزاری است برای کنترل و پیشرفت کار و حصول اطمینان از انجام آن طبق برنامه پیش بینی شده، و به همین دلیل است که شهردار می تواند با وجود یک شیوه صحیح از تهیه و تنظیم بودجه و استخراج گزارش های مناسب بودجه ای، کنترل صحیح و مناسبی را بر پیشرفت کارها و هزینه های انجام شده اعمال و در صورت لزوم تصویری روشن از وضعیت عملکرد شهرداری ها ارائه نماید (رسولیان و ابریشم ، ۱۳۸۶ ، ۴).

نقش بودجه ریزی بر مبنای عملکرد در ارتقاء مدیریت مالی شهرداری ها



کسب درآمد در شهرداری ها از اموری است که تأثیر عمده ای در ارائه خدمات شهری به شهروندان دارد. اگر شهرداری ها نتوانند درآمد کافی به دست آورند، نخواهند توانست تأسیسات ضروری در شهر ایجاد و آن ها را اداره کنند. در اکثر کشورهای جهان، شهرداری ها متکی به عوارض و بهای خدماتی هستند که خود وضع می کنند. بسیاری از امور هم چون تصویب بودجه و عوارض محلی شهرداری ها بر عهده شورای شهر است. از طرفی هم، حساب درآمد و هزینه هر یک از شهرداری ها جداگانه به وسیله خود آن ها نگه داری می شود و هم چنین شهرداری ها عهده دار تعداد زیادی از خدمات محلی مورد نیاز ساکنان شهرها هستند. بنابراین انجام وظایف و خدمت رسانی مناسب شهرداری ها به شهروندان نیازمند تأمین اعتبارات و منابع مالی است (صامتی و بخشایش، ۱۳۹۱، ۴۸).

شهرداری ها نیز مانند دولت تمام فعالیت های مالی خود اعم از کسب درآمد و پرداخت هزینه ها که به منظور اجرای برنامه ها و وظایف متعدد خود صورت می گیرد را در چهارچوب قانون بودجه انجام می دهند، بنابراین روش بودجه ریزی نقش بسیار مهم و حیاتی در تحقق اهداف شهرداری ها ایفا می نماید. در روش بودجه ریزی شهرداری ها با توزیع اعتبارات منحصرأ معطوف به «دستگاه مواد - هزینه» می باشد و فقط حفظ سقف هزینه ها در قالب اعتبارات مطرح است. این روش دارای نقاط ضعفی است که در زیر به برخی از آن ها اشاره می شود:

- تأکید بر حسابداری دریافت و پرداخت ها
- توجه به ورودی ها و منابع به جای توجه به خروجی ها و نتایج
- عدم برقراری ارتباط شفاف میان منابع صرف شده و خروجی ها
- فقدان ارتباط بین اهداف و وظایف با منابع به کار رفته برای تحقق آن ها
- فقدان یک مکانیزم و فرآیند علمی در پیش بینی هزینه ها
- استفاده از سیستم چانه زنی و اعمال نفوذهای غیر کارشناسی در توزیع اعتبارات (حزب اللهی، ۱۳۹۱، ۳).

نقش بودجه ریزی بر مبنای عملکرد در ارتقاء مدیریت مالی شهرداری ها



نظام بودجه ریزی بر مبنای عملکرد به عنوان یک نظام مدیریتی برای ارتقاء کارآیی و اثربخشی مورد توجه جدی دولت ها در سطوح ملی و محلی بوده است. در این نظام، اعتبارات بودجه ای بر مبنای عملکرد واحدهای سازمانی در راستای تولید (محصولات و خدمات) یا همان اهداف کوتاه مدت و یا دست یابی به پیامدها یا اهداف بلندمدت تخصیص می یابد و بدین ترتیب سازمان به سمت افزایش شفافیت در نحوه ی مصرف منابع برای انجام فعالیت ها، تولید خروجی ها و دست یابی به اهداف و استراتژی ها و نیز پاسخگویی بیشتر سوق می یابد (حزب الهی، ۱۳۹۱، ۳).

مراحل طراحی الگوی یکسان بودجه ریزی بر مبنای عملکرد در شهرداری های کشور



فصلنامه علمی و تخصصی شهرداری های ایران
بودجه ریزی
پایه علمی عملکرد شهرداری های ایران، فصلنامه تخصصی

International Conference
On Performance Based
7th Budgeting

۱ کسب موافقت و حمایت افراد مؤثر و تغییر نگرش آن ها

۱

۲ تهیه برنامه زمان بندی تهیه و تنظیم بودجه ریزی بر مبنای عملکرد

۲

۳ تعیین رابطین هر واحد سازمانی و آموزش آن ها

۳

۴ محاسبه بهای تمام شده فعالیت ها و خروجی ها

۴

۵ مدیریت فرآیندها و فعالیت ها

۵

۶ برآورد بودجه ریزی بر مبنای عملکرد

۶

۷ توانمندسازی استقرار نظام بودجه ریزی بر مبنای عملکرد

۷

نظام بودجه ریزی بر مبنای عملکرد به عنوان یک نظام مدیریتی برای ارتقاء کارآیی و اثربخشی مورد توجه جدی دولت ها در سطوح ملی و محلی بوده است. شهرداری ها به عنوان دولت های محلی خدمات گسترده ای را به عهده دارند و برای مدیریت مناسب شهری نیازمند منابع کافی می باشند. از آن جا که محدودیت منابع معمولاً در تمامی جوامع وجود دارد، به همین دلیل سازمان ها نیازمند برنامه ریزی صحیح و به دنبال آن اعمال روش بودجه ریزی مناسب می باشند که با اختصاص منابع در راستای اهداف تعیین شده، موجب افزایش اثربخشی استفاده از منابع در اختیار گردد. حکومت های محلی مانند شهرداری ها، امروزه با کمبود بودجه در زمینه اجرای پروژه های شهری مواجه هستند و دولت های ملی آن ها نیز توان و قدرت مالی و اقتصادی کافی برای کمک به شهرداری ها برای اجرای پروژه ها را ندارند، بدین منظور شهرداری ها در راستای ارتقاء مدیریت مالی خود باید هر چه بیشتر تلاش و برنامه ریزی نمایند و از بودجه داده شده حداکثر استفاده را به عمل آورد. هم چنین در روش بودجه ریزی شهرداری ها با توزیع اعتبارات به طور منحصر معطوف به «دستگاه مواد - هزینه» می باشد و فقط حفظ سقف هزینه ها در قالب اعتبارات مطرح است. این روش دارای نقاط ضعفی است که در متن مقاله به چند مورد آن اشاره شده است.

۱. آذر، عادل و اسگندری، کریم، (۱۳۹۰)، تبیین نیاز به بودجه ریزی عملیاتی در حسابرسی عملکرد مدیریت، هشتمین کنفرانس بین المللی مدیریت استراتژیک، تهران، سالن همایش های رازی.
۲. آذر، عادل و مصطفایی، خدیجه و احمدی، پرویز، (۱۳۹۰)، طراحی مدل بودجه ریزی عملیاتی با تلفیق فن انگاره نگاری شناختی و فنون سلسله مراتبی (مورد مطالعه مرکز آمار ایران)، فصلنامه علمی - پژوهشی برنامه ریزی و بودجه، شماره ۳، پاییز، صص ۳-۲۲.
۳. آذر، عادل و وفایی، امیر، (۱۳۸۹)، بررسی عوامل مؤثر بر اثربخشی نظام بودجه ریزی عملیاتی در سازمان های عمومی، فصلنامه برنامه ریزی و بودجه، شماره ۱، بهار و تابستان، صص ۷۹-۹۸.
۴. ابراهیمی قزائی، فاطمه و ابراهیمی قزائی، حمیده و امیری، عادل، (۱۳۹۱)، الزامات پیاده سازی بودجه ریزی بر مبنای عملکرد، پنجمین کنفرانس بین المللی بودجه ریزی بر مبنای عملکرد، تهران، مرکز همایش های برج میلاد.
۵. اسگندری، کریم و پورمحسنی، مریم، (۱۳۹۳)، شناسایی عوامل مؤثر بر استقرار بودجه ریزی بر مبنای عملکرد، ششمین کنفرانس بین المللی بودجه ریزی بر مبنای عملکرد، تهران، مرکز همایش های برج میلاد.
۶. امیری، مجتبی و مقیمی، سید محمد و قربانی، فاطمه، (۱۳۸۹)، چالش ها، موانع و ساز و کارهای نظام های بودجه ریزی در آموزش عالی: مطالعه ی موردی: دانشگاه تهران، فصلنامه بررسی های حسابداری و حسابرسی، شماره ۵۹، بهار، صص ۳-۱۶.
۷. بنار، شکرالله و ابوالحسنی هستیانی، اصغر و شایگانی، بیتا و دژپسند، فرهاد، (۱۳۹۲)، نحوه تأمین مالی خارجی پروژه های شهری و کارآیی خدمات شهر (مطالعه موردی شهرداری تهران)، فصلنامه اقتصاد و مدیریت شهری، شماره ۴، پاییز، صص ۱۳۱-۱۵۵.
۸. جفره، منوچهر و روشناسان، محمدرضا، (۱۳۸۹)، مقایسه روند بودجه ریزی عملیاتی با بودجه ریزی سنواتی در سازمان ثبت احوال کشور، فصلنامه مطالعات مالی، شماره ۸، زمستان، صص ۱۶۳-۱۹۰.
۹. جوادیان، رضا و آقائی، علی اصغر و مرادی، غلام رضا و قادری، جعفرعلی، (۱۳۹۰)، بررسی بودجه ریزی در دانشگاه علوم انتظامی و راه کارهای اصلاح آن، فصلنامه پژوهش های مدیریت انتظامی (مطالعات مدیریت انتظامی)، شماره ۲، تابستان، صص ۳۲۴-۳۳۴.
۱۰. جوادیان، رضا و آقائی، علی اصغر و مرادی، غلام رضا و قادری، جعفرعلی، (۱۳۹۰)، بررسی بودجه ریزی در دانشگاه علوم انتظامی و راه کارهای اصلاح آن، فصلنامه پژوهش های مدیریت انتظامی (مطالعات مدیریت انتظامی)، شماره ۲، تابستان، صص ۳۲۴-۳۳۴.
۱۱. حزب الهی، مهزیار، (۱۳۹۱)، طراحی الگوی استقرار بودجه ریزی عملیاتی در شهرداری های کشور با تأکید بر روش هزینه یابی بر مبنای فعالیت (ABC)، پنجمین کنفرانس بین المللی بودجه ریزی بر مبنای عملکرد، تهران، مرکز همایش های برج میلاد.
۱۲. دانش فرد، کرم اله و شیرواند، صدف، (۱۳۹۱)، موانع استقرار بودجه ریزی بر مبنای عملکرد در حوزه درمان وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، فصلنامه علمی دانشگاه علوم پزشکی گرگان، شماره (۲ پی در پی ۴۲)، تابستان، صص ۹۰-۹۶.
۱۳. رسولیان، محسن و ابریشم، حسینعلی، (۱۳۸۶)، بودجه ریزی عملیاتی الگویی برای ارتقاء نظام مدیریت مالی در شهرداری ها، اولین کنفرانس بین المللی بودجه ریزی بر مبنای عملکرد، تهران، گروه مشاوران پنکو.
۱۴. صامتی، مجید و بخشایش، الهام، (۱۳۹۱)، تحلیلی از شکل گیری رانت در ترکیب درآمدها در بودجه شهرداری اصفهان با تأکید بر فروش تراکم، فصلنامه پژوهش های اقتصادی، شماره سوم، پاییز، صص ۴۷-۶۶.
۱۵. طلایی زواره، سید حسین، (۱۳۹۲)، محاسبه کارآیی دفتر برنامه ریزی و تألیف کتاب های درسی سازمان پژوهش و برنامه ریزی آموزشی با استفاده از بودجه ریزی عملیاتی، فصلنامه نوآوری های آموزشی، شماره ۴۶، تابستان، ۵۱-۷۸.
۱۶. عباسی، ابراهیم و احمدی مازین، شهاب، (۱۳۹۱)، زیرساخت های فناوری اطلاعات برای استقرار بودجه ریزی بر مبنای عملکرد، پنجمین کنفرانس بین المللی بودجه ریزی بر مبنای عملکرد، تهران، مرکز همایش های برج میلاد.
۱۷. عباسی، ابراهیم، (۱۳۹۱)، الزامات و چالش های بودجه ریزی عملیاتی در پیاده سازی مدل ایرانی، پنجمین کنفرانس بین المللی بودجه ریزی بر مبنای عملکرد، تهران، مرکز همایش های برج میلاد.
۱۸. علیمرادی، سمیه و فتحی، زاده، (۱۳۹۱)، بررسی موانع استقرار بودجه بندی عملیاتی در شرکت انتقال گاز ایران، پنجمین کنفرانس بین المللی بودجه ریزی بر مبنای عملکرد، تهران، مرکز همایش های برج میلاد.
۱۹. فضلی، صفر و حسینی، محمدکریم، (۱۳۹۰)، بررسی و رتبه بندی موانع پیاده سازی بودجه ریزی عملیاتی در سازمان های دولتی و ارائه راه کارهای لازم جهت کاهش موانع (مطالعه موردی دستگاه های اجرایی استان قزوین)، فصلنامه مطالعات کمی در مدیریت، شماره ۳، پاییز، صص ۴۸-۷۰.
۲۰. کردبچه، محمد، (۱۳۸۵)، بودجه ریزی بر مبنای عملکرد، فصلنامه برنامه ریزی و بودجه، شماره ۶، بهمن و اسفند، صص ۳-۳۱.
۲۱. مرادی، جواد و طالب نژاد، احمد و پاک فطرت، علیرضا و راضی، محمدعلی، (۱۳۹۱)، نقدی بر پیاده سازی بودجه عملیاتی از منظر مدیریت پروژه با تأکید بر رویکرد سیستمی: مطالعه موردی شهرداری شیراز، پنجمین کنفرانس بین المللی بودجه ریزی بر مبنای عملکرد، تهران، مرکز همایش های برج میلاد.
۲۲. مرادی، جواد و ولی پور، هاشم و راضی، محمدعلی و منصورآبادی، علیرضا و زارع، رضا، (۱۳۹۱)، امکان سنجی پیاده سازی بودجه ریزی عملیاتی براساس مدل «شه» (مطالعه موردی شهرداری شیراز)، فصلنامه علمی پژوهشی دانش حسابداری و حسابرسی مدیریت، شماره ۴، زمستان، صص ۶۵-۸۳.
۲۳. هاشمی، سید حامد و پورامین زاد، سعیده، (۱۳۸۷)، بودجه ریزی عملیاتی؛ ابزاری برای بهبود روش ها و برنامه ها در دانشگاه با نگاهی ویژه به سیستم ABC، دو فصلنامه برنامه و بودجه، شماره ۲، پاییز و زمستان، صص ۲۳-۷۳.