

فهرست

۹	۱ کلیات
۱۰	۱-۱ مقدمه
۱۵	۲-۱ اهداف
۱۵	۳-۱ اهمیت و ضرورت
۱۶	۴-۱ تعریف واژه‌ها و اصطلاحات
۲۰	۲ تاریخچه بودجه
۲۱	۱-۲ تاریخچه بودجه
۲۱	۱-۱-۲ سیر تاریخی بودجه در جهان
۲۳	۲-۱-۲ سیر تاریخی بودجه در ایران
۳۰	۳ تعاریف، اهداف، اصول و مراحل بودجه
۳۱	۱-۳ تعاریف بودجه
۳۱	۱-۱-۳ دیدگاه عرفی و علمی
۳۱	۲-۱-۳ دیدگاه قانونی
۳۲	۲-۳ مفهوم و اهداف چنگانه بودجه‌ریزی عمومی
۳۳	۱-۲-۳ اهداف سیاسی بودجه‌ریزی عمومی
۳۳	۲-۲-۳ اهداف پاسخ‌گویی مالی بودجه‌ریزی عمومی
۳۴	۳-۲-۳ اهداف مدیریتی بودجه‌ریزی عمومی
۳۴	۴-۲-۳ اهداف اقتصادی بودجه‌ریزی عمومی
۳۴	۳-۳ اهمیت و ضرورت بودجه
۳۵	۴-۳ کارکردهای بودجه
۳۵	۱-۴-۳ بودجه به عنوان ابزار کنترل
۳۶	۲-۴-۳ بودجه به عنوان ابزار مدیریت مالی
۳۷	۳-۴-۳ بودجه به عنوان ابزار برنامه‌ریزی
۳۷	۴-۴-۳ بودجه به عنوان ابزار راهبردی (استراتژیک)
۳۸	۵-۳ نگاهی جدی‌تر به وظایف دولت‌ها
۳۸	۱-۵-۳ وظیفه تخصیص
۳۸	۲-۵-۳ وظیفه توزیع
۳۹	۳-۵-۳ وظیفه تثبیت



۳۹	۶-۳ اصول بودجه
۴۰	۳-۶-۱ اصل سالانه بودن بودجه
۴۰	۳-۶-۲ اصل جامعیت یا کاملیت بودجه
۴۱	۳-۶-۳ اصل وحدت بودجه
۴۱	۳-۶-۴ اصل تفصیل (شاملیت)
۴۲	۳-۶-۵ اصل تخصیص
۴۲	۳-۶-۶ اصل عدم تخصیص
۴۲	۳-۶-۷ اصل انعطاف‌پذیری
۴۳	۳-۶-۸ اصل تخمینی بودن درآمدها
۴۴	۳-۶-۹ اصل تحدیدی بودن هزینه‌ها
۴۴	۳-۶-۱۰ اصل تفکیک اعتبارات مستمر و غیرمستمر
۴۵	۳-۶-۱۱ اصل وضوح
۴۵	۳-۶-۱۲ اصل تقدم درآمدها بر هزینه‌ها
۴۵	۳-۶-۱۳ اصل قانونی بودن
۴۵	۳-۶-۱۴ اصل قابلیت اعتماد
۴۶	۳-۶-۱۵ اصل تنوع
۴۶	۳-۶-۱۶ اصل مدیریت
۴۶	۳-۷ مراحل بودجه
۴۷	۳-۷-۱ تهیه و تنظیم و پیشنهاد بودجه (بودجه پیشنهادی)
۴۸	۳-۷-۲ تصویب بودجه (بودجه مصوب)
۴۸	۳-۷-۳ اجرای بودجه (بودجه تخصیصی)
۵۰	۳-۷-۴ نظارت و کنترل بودجه (تفریغ بودجه)

۴ روش‌های بودجه‌ریزی

۵۳	۴-۱ روش‌های بودجه‌ریزی
۳۵	۴-۱-۱ بودجه‌ریزی متداول (سنتی)
۵۴	۴-۱-۲ بودجه‌ریزی افزایشی
۵۵	۴-۱-۳ بودجه‌ریزی برنامه‌ای
۵۶	۴-۱-۴ بودجه‌ریزی بر مبنای صفر
۵۶	۴-۱-۵ بودجه‌بندی بر مبنای فعالیت
۵۸	۴-۱-۶ بودجه‌ریزی عملیاتی
۵۹	۴-۲ مقایسه ویژگی‌های انواع تکنیک‌های بودجه‌بندی

۶۱	نگاهی کلی به بودجه‌ریزی عملیاتی
۶۲	۱-۵ تعاریف بودجه‌ریزی عملیاتی
۶۳	۲-۵ پیشینه بودجه‌ریزی عملیاتی
۶۵	۳-۵ اهداف بودجه‌ریزی عملیاتی
۶۶	۴-۵ مزایای بودجه‌ریزی عملیاتی
۶۸	۵-۵ عناصر بودجه‌ریزی عملیاتی
۶۹	۶-۵ الزامات بودجه‌ریزی عملیاتی
۶۹	۱-۶-۵ مرحله اول: جلب موافقت و تعهد نقش آفرینان اصلی
۶۹	۲-۶-۵ مرحله دوم: تنظیم برنامه زمانی برای اجرا
۷۰	۳-۶-۵ مرحله سوم: تأمین آموزش‌های لازم
۷۰	۴-۶-۵ مرحله چهارم: بررسی و توسعه برنامه‌های راهبردی
۷۰	۵-۶-۵ مرحله پنجم: ایجاد سیستم اطلاعات و حسابداری قیمت تمام‌شده
۷۱	۶-۶-۵ مرحله ششم: ارزیابی عملکرد و گزارش نتایج
۷۱	۷-۶-۵ مرحله هفتم: فراهم کردن زمینه‌های مدیریتی
۷۱	۸-۶-۵ مرحله هشتم: اقدامات نهایی
۷۳	۷-۵ چالش‌ها و مشکلات اجرایی نظام بودجه‌ریزی عملیاتی
۷۴	۸-۵ روش‌های برآورد بودجه‌ریزی عملیاتی
۷۴	۱-۸-۵ قیمت تمام‌شده (سیستم حسابداری بهای تمام‌شده)
۷۶	۲-۸-۵ روش اندازه‌گیری کار
۷۶	۳-۸-۵ روش هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت
۷۸	۹-۵ حسابداری تعهدی و بودجه‌ریزی عملیاتی
۷۹	۱۰-۵ عوامل مؤثر بر اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی
۷۹	۱-۱۰-۵ تبیین عوامل مؤثر بر بودجه عملیاتی با استفاده از مدل الماس
۸۴	۲-۱۰-۵ تبیین عوامل مؤثر بر بودجه عملیاتی با مدل تحلیلی سه‌شاخکی
۸۵	۳-۱۰-۵ عوامل مؤثر بر بودجه عملیاتی با استفاده از مدل شه (۲۰۰۴)
۸۵	۱-۳-۱۰-۵ توانایی برای اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی
۸۷	۲-۳-۱۰-۵ اختیار برای اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی
۸۸	۳-۳-۱۰-۵ پذیرش برای اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی

۹۰	تجربه برخی کشورها در اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی
۹۱	۱-۶ کانادا
۹۲	۲-۶ انگلیس

۹۳	۳-۶ آمریکا
۹۴	۴-۶ شیلی
۹۶	۵-۶ هلند

۷ مبانی قانونی بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران

۹۸	مبانی قانونی بودجه‌ریزی عملیاتی ایران
۹۸	۱-۷ بند (ب) تبصره (۲۳) قانون بودجه سال ۱۳۸۱
۹۸	۲-۷ ماده ۱۳۸ قانون برنامه چهارم توسعه کشور
۹۹	۳-۷ ماده ۱۴۴ قانون برنامه چهارم توسعه کشور
۹۹	۴-۷ بند (۵) از ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۳۸۶
۱۰۰	۵-۷ ماده ۱۶ قانون مدیریت خدمات کشوری
۱۰۱	۶-۷ ماده ۲۱۹-قانون برنامه پنجم
۱۰۲	۷-۷ قوانین بودجه سال ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ کل کشور
۱۰۲	۱-۷-۷ قانون بودجه ۱۳۹۲ - بند ۱۳۲
۱۰۲	۲-۷-۷ بند (و) تبصره ۲ قانون بودجه ۱۳۹۳
۱۰۲	۳-۷-۷ بند (ز) تبصره ۲۰ قانون بودجه ۱۳۹۳
۱۰۳	۸-۷ بند (ی) تبصره ۶ قانون بودجه ۱۳۹۶
۱۰۳	۹-۷ دستورالعمل جامع بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد (پیوست بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۶)
۱۰۴	۱۰-۷ قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه (۱۴۰۰ - ۱۳۹۶)
۱۰۴	۱-۱۰-۷ بند پ ماده ۷
۱۰۴	۲-۱۰-۷ ماده ۸
۱۰۵	مراجع

فهرست شکل‌ها

۵۷	شکل ۱-۲ شمای کلی بودجه‌ریزی بر مبنای فعالیت
۵۸	شکل ۲-۲ شمای کلی بودجه بر مبنای عملکرد
۷۳	شکل ۳-۲ مراحل بودجه‌ریزی عملیاتی
۸۳	شکل ۴-۲ شمای کلی مدل الماس

«باورهای شما، کیفیت زندگی شما را تعیین می کنند.»

کلیات

و ارزیابی مدیریت فعالیت‌های دولتی مطرح ساخت. ویژگی و وجه تمایز این سیستم از سیستم بودجه متداول، تأکید روی اهداف، نتایج و منابع حاصل از هریک از اقلام هزینه‌ها و یافتن پاسخ به این سؤال بود که درآمدها به چه منظور خرج می‌شود.

بودجه‌ریزی عملیاتی^۴ نوعی سیستم برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و ارزیابی است که در رابطه با بودجه هزینه شده بر نتایج مورد انتظار تأکید می‌کند. در چارچوب بودجه‌ریزی عملیاتی، بخش‌های مختلف اداری بر اساس استانداردهای مشخصی تحت عنوان شاخص‌های عملکرد پاسخگو هستند. بودجه‌ریزی عملیاتی یک برنامه تلفیق عملکرد سالانه و بودجه سالانه می‌باشد. که روابط بین سطح اعتبارات برنامه و نتایج مورد انتظار را نشان می‌دهد. همچنین تأیید می‌کند که یک هدف یا مجموعه‌ای از هدف‌ها باید با مقدار معینی از اعتبارات به دست آید. یک بودجه عملیاتی علاوه بر تخصیص هزینه‌های فعالیت، همه فعالیت‌های (مستقیم و غیرمستقیم) مورد نیاز برای پشتیبانی یک برنامه را تعریف و تعیین می‌کند. هدف نهایی بودجه‌ریزی عملیاتی کمک به اتخاذ تصمیمات عقلایی درباره تخصیص و تعهد منابع دولتی بر اساس پیامدهای قابل سنجش می‌باشد. با این تفسیر بودجه‌ریزی عملیاتی به دنبال اهداف زیر می‌باشد:

۱. ارائه 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 تصمیم‌گیری روی مهم‌ترین مسائل و چالش‌هایی که دستگاه با آن مواجه است.
۴. ایجاد یک فرآیند منطقی برای تصمیم‌گیری در خصوص بودجه که به طور مستقیم با فرآیند برنامه‌ریزی، اجرا و کنترل، ارزیابی و گزارش عملکرد در ارتباط می‌باشد.
۵. ایجاد ارتباط بین بودجه و نتایج عملکرد بودجه.
۶. ارائه مبنایی برای پاسخگویی بیشتر در قبال استفاده از منابع کشور.
۷. افزایش کارایی مدیریت هزینه‌ها و صرفه‌جویی در هزینه‌ها

به طور خلاصه می‌توان مزایای بودجه‌ریزی عملیاتی را چنین عنوان نمود:

- با توجه به نتایج بدست آمده پاسخگویی افزایش پیدا می‌کند.
- بودجه‌ریزی عملیاتی مدیریت عملکرد و نحوه‌ی تخصیص را بهبود می‌بخشد.
- بودجه‌ریزی عملیاتی یک ابزار تشخیصی ارزشمند ارائه می‌دهد.
- به توجیه بودجه کمک می‌کند.
- به عنوان مبنایی برای نظام مدیریت عملکرد عمل می‌کند.
- اجازه می‌دهد برنامه‌ها اهداف دوجانبه داشته باشد.
- از تصمیم‌های آگاهانه حمایت می‌کند.

بودجه‌شاهرگ حیاتی دولت است، زیرا دولت تمامی فعالیت‌های مالی خود را در چهارچوب قانون بودجه انجام می‌دهد. بودجه برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه می‌شود و حاوی پیش‌بینی درآمد و برآورد هزینه به منظور انجام عملیاتی است که نیل به سیاست‌ها و اهداف تعیین شده را میسر می‌سازد.

از طرفی در سیستم بودجه‌ریزی سنتی عوامل مهمی چون اثربخشی، کارایی و افزایش بهره‌وری نادیده گرفته می‌شوند. لذا از منابع به درستی استفاده نشده و حتی به هدر می‌روند. یکی از راه‌کارهای مطرح جهت استفاده و مدیریت بهتر بودجه، استفاده از بودجه عملیاتی به جای بودجه‌ریزی سنتی است. تحولات و پیچیدگی‌های عصر حاضر نیاز دولت‌ها را جهت اعمال تدابیری منطقی به خصوص اقدام به برنامه‌ریزی صحیح، تصمیم‌گیری و مدیریت علمی و ایجاد هماهنگی در امور مربوط به نیازمندی‌های جوامع مطرح ساخته است. استفاده از روش‌های نوین بودجه‌بندی علاوه بر این که از کندی کار دستگاه‌های دولتی و اسراف اموال عمومی جلوگیری می‌کند، در پیشبرد مقاصد اجتماعی و اقتصادی نیز بسیار مؤثر بوده و دولت‌ها از این طریق می‌توانند منابع ملی را به نحو عادلانه و مطلوب در جامعه توزیع نمایند.

روند متداول بودجه‌ریزی در کشور، اطلاعات کافی در خصوص نتایج هزینه کرد اعتبارات و میزان اثربخشی و کارایی برنامه را ارائه نمی‌نماید و دارای افق برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت بوده و محدودیت مدیریت

در کنترل هزینه‌ها را موجب می‌شود و از سویی در سیستم بودجه‌ریزی سنتی عوامل مهمی چون اثربخشی، کارایی، صرفه‌جویی و بازدهی در قبال صرف منابع نادیده گرفته می‌شوند. لذا از منابع به درستی استفاده نشده و حتی به هدر می‌روند. از طرفی افزایش یا کاهش بودجه دستگاه‌ها تابع تصمیمات سیاسی و اعمال نفوذ اشخاص و قدرت چانه‌زنی آن‌ها بوده و میزان پاسخگویی مدیران و سنجش میزان مسئولیت‌پذیری آنان کمرنگ می‌باشد.

با توجه به مزایای بودجه عملیاتی و نقایص و کاستی‌های بودجه‌ریزی سنتی موجود کشور، لزوم اجرای بودجه عملیاتی به عنوان یک روش نوین در بودجه‌ریزی به شدت احساس می‌گردد. تحقق بودجه‌ریزی عملیاتی مستلزم انجام این اقدامات است:

۱. هدف‌گذاری کمی و قابل سنجش در راستای تحقق اهداف آرمانی (چشم‌انداز بلندمدت).
۲. تعیین شیوه‌های گوناگون برای رسیدن به اهداف.
۳. اولویت‌بندی اهداف.
۴. طبقه‌بندی و تعریف برنامه‌ها، فعالیت‌های واحدهای سازمانی در قالب اهداف استراتژیک و مأموریت‌های سازمانی.
۵. تعیین قیمت تمام‌شده‌ی برنامه‌ها و فعالیت‌ها متناسب با کیفیت و محل جغرافیایی فعالیت.
۶. تنظیم لایحه بودجه با رویکرد هدفمند و عملیاتی، بر اساس تعیین برنامه‌ها، کمیت‌ها و قیمت تمام‌شده‌ی خدمات.
۷. توزیع منابع در چارچوب ارقام مذکور در قوانین بودجه بین کوچک‌ترین واحدهای سازمانی که انجام دهنده‌ی برنامه‌ها و فعالیت‌ها هستند، مناسب با کمیت و کیفیت و محل جغرافیایی انجام فعالیت.
۸. تنظیم تفاهم‌نامه‌های مدیریتی میان مدیران بالاتر با مدیران واحدهای عملیاتی برای انجام برنامه‌ها و فعالیت‌ها بر اساس قیمت تمام‌شده.
۹. اعطای اختیارات لازم به مدیران مجری برای تدوین فرایندها و انجام اصلاحات اداری مالی و استخدامی به منظور تحقق اهداف تعیین‌شده، متناسب با قیمت تمام‌شده.

۱۰. تعریف نظام‌های نظارتی و ارزیابی عملکرد با رویکرد کنترل نتیجه و محصول به جای کنترل فرایند انجام وظایف.

۱۱. تخصیص منابع متناسب با میزان تحقق اهداف تعیین شده در تفاهم‌نامه.

۱۲. دریافت گزارش‌های عملکردی و انطباق با اهداف و اتخاذ تصمیم برای تنظیم برنامه‌های بعدی.

بودجه‌ریزی عملیاتی به عنوان یکی از شیوه‌های جایگزین بودجه‌ریزی سنتی همیشه مدنظر تصمیم گیران عرصه مالی کشورها بوده است و در ایران نیز تأکید بر این موضوع از قانون بودجه ۱۳۸۲ شروع شد و در برنامه چهارم توسعه نیز الزاماتی در خصوص آن مدنظر قرار گرفت و در نهایت در بند «۳۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم مورد تأکید مجدد قرار گرفته است و در ماده ۲۱۹ قانون برنامه پنجم توسعه تصریح دارد که «به منظور استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی، دولت موظف است تا پایان سال دوم برنامه به تدریج زمینه‌های لازم را برای تهیه بودجه به روش عملیاتی در کلیه دستگاه‌های اجرائی فراهم آورد به نحوی که لایحه بودجه سال سوم برنامه به روش مذکور تهیه، تدوین و تقدیم مجلس شورای اسلامی شود.» همچنین در همین ماده اشاره به استفاده از اطلاعات قیمت تمام شده در اجرای ماده ۱۶ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز شده است. بر اساس برنامه پنجم توسعه باید تا پایان سال سوم بودجه کشور کاملاً عملیاتی می‌شد، اما این هدف محقق نشد. این در حالی است که بایستی تا پایان برنامه و در سال ۹۴ تمامی دستگاه‌های اجرایی بودجه‌ای کاملاً عملیاتی داشته باشند. با تصویب «قانون مدیریت خدمات کشوری» و «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی» و بند (ی) تبصره ۶ قانون بودجه ۹۶ و بند (پ) ماده ۷ و ۸ قانون توسعه برنامه ششم و ابلاغ دستورالعمل جامع بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد تلاش‌های صورت گرفته در سال‌های اخیر زمینه‌های مناسبی را برای استقرار این راهبرد فراهم کرده است.