

به نام آنکه جان را فکرت آموخت



دانشگاه علامه طباطبایی
دانشکده مدیریت و حسابداری

رساله دکتری رشته مدیریت دولتی، گرایش تطبیقی – توسعه
مدلی برای پیاده سازی بودجه ریزی بر مبنای عملکرد در
ایران

استاد راهنما: جناب آقای دکتر عادل آذر

اساتید مشاور:

سرکار خانم دکتر شمس السادات زاهدی جناب آقای دکتر بهروز رضایی منش

اساتید ناظر:

جناب آقای دکتر یحیی حساس یگانه جناب آقای دکتر نیکوکار

دانشجو: طیبه امیرخانی

دی ۱۳۸۹

تقدیم بہ یکایک آنانی کہ:

مقاوت می اندیشید و اندیشیدن را بہ مامی آموزند

مقاوت می زنند و چگونہ زیستن را بہ مامی آموزند

و

مقاوت مردند و آزادی را بہ ما آموختند

و تقدیم به

پدر و مادر بزرگوارم به پاس قلب های بزرگی که فریادس است و سرگردانی و ترس در پناه اش به شجاعت می گراید

الهام عزیز و مهربانم به پاس دریای بیکران مهرش و محبت های بیدریغش

و

دوست و همراه همیشگی ام نجمه، به پاس عاطفه سرشارش که روح را از تنهایی و نومیدی رهایی می دهد و گرمای امید بخشش

که در سرمای روزگاران، نیاوری را تحفه می کند

سپاس‌گزاری

سپاس بیکران به درگاه آفریننده جان و خرد که توفیق گام برداشتن در راه دشوار دانش‌اندوزی را فراهم آورد؛ گرچه راه بسی طولانی است و من دانش‌آموزی در ابتدای راه؛ لیکن پیمودن این مسیر بدون یاری سبز بزرگوارانی که با کمک‌ها، پشت گرمی‌ها و راهنمایی‌های خود این راه دشوار را هموار ساختند، ناممکن بوده است و می‌باشد. از این‌رو بر خود واجب می‌دانم که نهایت سپاس را از محضر بزرگواران زیر داشته باشم:

استاد راهنمای گرامی و بزرگوارم، جناب آقای دکتر عادل آذر، که همواره با دقت نظر و توجه خاص، فرایند انجام کار را پیگیری می‌نمودند و از هیچ‌گونه کمک، راهنمایی و حمایتی در راستای پیشبرد کار دریغ نکردند. یقین می‌دانم که آموخته‌هایم از محضر ایشان، بسی فراتر از این پایان‌نامه است چراکه اینجانب همواره از رهنمودهای ارزشمندشان و از دانش فزاینده‌شان بهره فراوان گرفته‌ام، و از بزرگواری بی‌پایانشان بسیار آموخته‌ام. بی‌شک، شاگردی در محضر ایشان فرصت و افتخاری بود که امید استمرار آن را دارم.

سرکار خانم دکتر زاهدی که زحمت مشاوره این پایان‌نامه را تقبل فرمودند و افتخار شاگردی ایشان را همواره با خود همراه خواهم داشت و از راهنمایی‌های ارزشمندشان استفاده فراوان کرده‌ام.

جناب آقای دکتر رضایی منش که زحمت مشاوره این پایان‌نامه را بر عهده داشتند.

جناب آقای دکتر نیکوکار و جناب آقای دکتر حساس یگانه که زحمت نظارت بر پایان‌نامه را عهده دار بودند و نظرات گرانقدر آنها زمینه‌غنی بیشتر کار را فراهم آورد.

عموی عزیز و بزرگوارم که همواره محبت‌های بیدریغش شامل حال من شده است.

فروغ و علیرضای عزیزم که گرمای امیدبخششان را همواره نثار اینجانب نموده‌اند.

دوست خوب و مهربانم، عزیزه غریب که هیچ‌گونه محبتی را در حق من دریغ نداشت.

چکیده

هدف از این پایان نامه، «مدلی برای پیاده سازی بودجه ریزی بر مبنای عملکرد در ایران» است. بدین منظور از روش تئوری سازی داده بنیاد استفاده شده است. در تئوری سازی داده بنیاد، بعد از استخراج مفاهیم و مقوله های اولیه، جهت گیری نمونه گیری تئوریک به سمت انتخاب مقاله هایی برای تبیین رابطه میان مقوله ها سوق پیدا کرد. بعد از مشخص شدن مقوله ها و روابط میان آنها، این نکته مشخص شد که روابط میان مقوله ها دارای تأثیر و تأثرات متقابل متعددی بر یکدیگر است ضمن اینکه چرخه های بازخور متعددی نیز در روابط میان مقوله ها وجود دارد. از این رو مدل پژوهش، با اتخاذ نگرش پویایی سیستم، ترسیم شد. در ادامه اقدام به اجرای مدل با استفاده از نرم افزار ونسیم گردید. به منظور اجرای مدل، نمونه آماری متشکل از ۲۷ نفر از خبرگان پژوهش انتخاب شدند و نتایج هر مرحله به آنها ارائه شده و اصلاحات لازم با توجه به دیدگاه های آنان اعمال می شد. در راستای اجرای مدل طراحی شده با اتخاذ رویکرد پویایی سیستم در نخستین گام نمودار علی- معلولی با توجه به نتایج تئوری سازی داده بنیاد ترسیم شد و پس از رفع نواقص، نمودار جریان نیز با توجه به نمودار علی- معلولی و بر طبق دیدگاه های خبرگان پژوهش طراحی گردید. به منظور نوشتن معادلات مرتبط با متغیرها، ابتدا کلیه آنها هم مقیاس شدند و مقیاس آنها بین ۱ تا ۵ در نظر گرفته شد بدین ترتیب که مطلوب ترین حالت، ۵ و نامطلوب ترین حالت، ۱ در نظر گرفته شد. و در بسیاری از موارد نیز به دلیل کیفی بودن ماهیت متغیرها از توابع look up استفاده گردید. نتایج حاصل از اجرای مدل حاکی از این است که در شرایط فعلی سازمان های ایران در صورتی که به کلیه عوامل توجه شود، پیاده سازی بودجه ریزی بر مبنای عملکرد، ۳۸ ماه به طول خواهد انجامید. نتایج همچنین نشان می دهد که کلیه عوامل اثرگذار بر پیاده سازی بودجه ریزی بر مبنای عملکرد در ابتدا روند پیشرفتی سریع تر از روند پیشرفت بودجه ریزی بر مبنای عملکرد دارند، لیکن در کلیه موارد بعد از گذشت چندین ماه روند پیاده سازی بودجه ریزی بر مبنای عملکرد پیشی می گیرد. بعلاوه در میان عواملی که تأثیر مستقیم بر پیاده سازی بودجه ریزی بر مبنای عملکرد دارد صرفاً قوانین و مقررات پشتیبان، در سی و هشتمین ماه که پیاده سازی به میزان بهینه خود می رسد، به میزان بهینه رسیده اند و سایر عوامل هیچ یک در ماه ۳۸ در میزان بهینه خود نیستند. البته توجه به این نکته لازم است که کلیه عوامل در ماه ۳۸ در میزانی بالاتر از ۴ قرار دارند. اجرای سناریوهای گوناگون بیانگر این است که با افزایش میزان اولیه قوانین و مقررات پشتیبان از ۲ به ۴ دستیابی به حالت بهینه در ماه سی و سه محقق می شود در حالیکه در حالت قبل در ماه سی و هشت این امر به دست می آید.

افزایش میزان تمایل کارکنان به پیاده سازی PBB از ۱ به ۴، پیاده سازی را به مدت ۸ ماه، افزایش میزان ظرفیت علمی و فنی کارکنان از ۰/۵ به ۴ پیاده سازی را به مدت ۹ ماه، و افزایش میزان اولیه تکنولوژی اطلاعات از ۰/۵ به ۴ پیاده سازی موفقیت آمیز را ۴ ماه تسریع می کند.

در صورتی که میزان اولیه ظرفیت علمی و فنی کارکنان از ۰/۵ به ۲، تمایل پرسنل به پیاده سازی از ۱ به ۲/۵، تکنولوژی اطلاعات از ۰/۵ به ۲، قوانین و مقررات پشتیبان از ۲ به ۴/۵ و تمایل قانون گذاران به پیاده سازی از ۳ به ۴/۵ افزایش یابد، پیاده سازی موفقیت آمیز بودجه ریزی بر مبنای عملکرد در این حالت نسبت به حالت اولیه ۱۲ ماه سریع تر است.

فهرست منابع و مآخذ

| | |
|--|---|
| ۱ | فصل اول |
| ۲ | مقدمه |
| ۴ | ۱-۱ بیان مسأله |
| ۹ | ۱-۲ اهمیت و ضرورت موضوع |
| ۱۳ | ۱-۳ هدف های پژوهش |
| ۱۳ | ۱-۴ فرضیه ها یا سوال های پژوهش |
| ۱۳ | ۱-۵ روش پژوهش |
| ۱۴ | ۱-۵-۱ روش گردآوری اطلاعات و داده ها |
| ۱۴ | ۱-۵-۲ روش تجزیه و تحلیل داده ها |
| Error! Bookmark not defined..... فصل دوم | |
| ۱۶ | ۲-۱ مقدمه |
| ۱۷ | ۲-۱ بودجه ریزی و اهمیت آن |
| ۱۸ | ۲-۲ سیر تکوین بودجه |
| ۱۹ | ۲-۳ اصلاحات بودجه ریزی |
| ۲۴ | ۲-۳-۱ اصلاحات بودجه ریزی از دیدگاهی دیگر |
| ۲۵ | ۲-۳-۲ انتقادات وارد به اصلاحات بودجه ای |
| ۲۶ | ۲-۳-۳ اصلاح بودجه در دهه ۱۹۹۰ |
| ۲۷ | ۲-۴ بودجه ریزی بر مبنای عملکرد جدید |
| ۲۸ | ۲-۴-۱ ریشه تئوریکی بودجه ریزی بر مبنای عملکرد |
| ۲۹ | ۲-۴-۲ تعریف های بودجه ریزی بر مبنای عملکرد |
| ۳۱ | ۲-۴-۳ بودجه ریزی بر مبنای عملکرد در دهه ۱۹۴۰ و ۱۹۹۰ |
| ۳۲ | ۲-۴-۳-۱ تفاوت بودجه ریزی بر مبنای عملکرد با روش های قبلی |
| ۳۵ | ۲-۴-۴ بودجه ریزی بر مبنای عملکرد: مفاهیم اساسی |
| ۳۸ | ۲-۴-۵ انواع گوناگون بودجه ریزی بر مبنای عملکرد |
| ۳۹ | ۲-۴-۶ چارچوب زمانی مناسب برای بودجه ریزی بر مبنای عملکرد |
| ۴۰ | ۲-۴-۷ نگرش هایی برای متصل کردن نتایج و منابع |
| ۴۰ | ۲-۴-۷-۱ رابطه منابع مالی و نتایج مورد انتظار یا از پیش برنامه ریزی شده |
| ۴۱ | ۲-۴-۷-۲ رابطه میان تأمین مالی با نتایج واقعی یا محقق شده |
| ۴۳ | ۲-۴-۸ روش های تعیین بهای تمام شده فعالیت ها در بودجه ریزی بر مبنای عملکرد |
| ۴۳ | ۲-۴-۸-۱ بودجه ریزی بر اساس حسابداری قیمت تمام شده |

| | |
|-----|--|
| ۴۳ | ۲-۴-۸-۲- بودجه ریزی بر مبنای عملکرد طبق روش اندازه گیری حجم کار (کارسنجی) |
| ۴۳ | ۲-۴-۸-۳- بودجه ریزی بر مبنای عملکرد با استفاده از روش هزینه یابی بر مبنای فعالیت (ABC) |
| ۴۴ | ۲-۴-۹- مزایای بودجه ریزی بر مبنای عملکرد |
| ۴۴ | ۲-۴-۹-۱- بودجه ریزی بر مبنای عملکرد و حکمرانی |
| ۴۵ | ۲-۴-۱۰- بودجه ریزی بر مبنای عملکرد و پاسخگویی |
| ۴۶ | ۲-۵- مطالعه تطبیقی بودجه ریزی بر مبنای عملکرد |
| ۴۷ | ۲-۵-۱- بودجه ریزی بر مبنای عملکرد در آمریکا |
| ۵۶ | ۲-۵-۲- بررسی تطبیقی پیاده سازی بودجه ریزی بر مبنای عملکرد در سازمان های آمریکا |
| ۶۵ | ۲-۶- بودجه ریزی در ایران |
| ۶۷ | ۲-۶-۱- مسائل و مشکلات نظام بودجه ریزی در ایران |
| ۷۱ | ۲-۶-۲- اصلاح نظام بودجه ریزی در ایران |
| ۷۵ | ۲-۶-۳- موانع پیاده سازی بودجه ریزی بر مبنای عملکرد در ایران |
| ۷۷ | ۲-۷- پیاده سازی |
| ۷۸ | ۲-۷-۱- تئوری های پیاده سازی |
| ۸۶ | ۲-۷-۳- پیاده سازی بودجه ریزی بر مبنای عملکرد |
| ۹۲ | ۲-۸- الزامات بودجه ریزی بر مبنای عملکرد |
| ۹۸ | ۲-۸-۱- طبقه بندی الزامات پیاده سازی بودجه ریزی بر مبنای عملکرد |
| ۹۸ | ۲-۸-۱-۱- قوانین و مقررات |
| ۹۹ | ۲-۸-۲- ذینفعان |
| ۱۰۳ | ۲-۸-۳- مدیریت عملکرد |
| ۱۱۱ | ۲-۸-۴- نیروی انسانی آموزش دیده و مجرب |
| ۱۱۲ | ۲-۸-۵- تکنولوژی اطلاعات |
| ۱۱۴ | ۲-۸-۶- ساختار سازمانی |
| ۱۱۸ | ۲-۸-۷- هزینه یابی بر مبنای فعالیت |
| ۱۲۱ | ۲-۸-۸- رهبری |
| ۱۲۵ | ۲-۸-۹- فرهنگ سازمانی |
| ۱۲۹ | ۲-۸-۱۰- برنامه ریزی استراتژیک |
| ۱۳۲ | ۲-۸-۱۱- مدیریت تغییر |
| ۱۳۶ | ۲-۹- تنگناهای بودجه ریزی بر مبنای عملکرد |
| ۱۳۷ | ۲-۱۰- مدلی برای پیاده سازی بودجه ریزی بر مبنای عملکرد |
| ۱۳۹ | ۲-۱۱- پیشینه پژوهش |

فصل سوم.....143

| | |
|----------|--|
| ۱۴۵..... | ۳-۱ مقدمه |
| ۱۴۷..... | ۳-۲ روش و روش شناسی |
| ۱۴۸..... | ۳-۳ جنبه های گوناگون پژوهش |
| ۱۴۸..... | ۳-۳-۱ هدف های پژوهش |
| ۱۴۹..... | ۳-۳-۲ سؤال های پژوهش |
| ۱۴۹..... | ۳-۳-۳ روش شناسی پژوهش بر اساس جهت گیری های پژوهش |
| ۱۵۰..... | ۳-۳-۴ روش شناسی پژوهش بر اساس رویکردهای پژوهش |
| ۱۵۰..... | ۳-۳-۵ روش شناسی پژوهش بر اساس هدف های پژوهش |
| ۱۵۲..... | ۳-۳-۶ روش شناسی انواع پژوهش بر مبنای نوع داده ها |
| ۱۵۲..... | ۳-۳-۷ افق زمانی و قلمرو پژوهش |
| ۱۵۳..... | ۳-۳-۸ شیوه های گردآوری داده ها |
| ۱۵۴..... | ۳-۵ اعتبار مدل |
| ۱۵۵..... | ۳-۶ روش تجزیه و تحلیل داده ها |
| ۱۵۵..... | ۳-۶-۱ پویایی سیستم |
| ۱۵۷..... | ۳-۷ جامعه و نمونه آماری |
| ۱۵۹..... | ۳-۸ استراتژی های پژوهش |
| ۱۵۹..... | ۳-۸-۱ تئوری سازی داده بنیاد |
| ۱۶۳..... | ۳-۹ کدگذاری باز |
| ۲۱۲..... | ۳-۱۰ کدگذاری محوری |
| ۲۱۴..... | ۳-۱۱ کدگذاری انتخابی |
| ۲۱۸..... | ۳-۱۱-۱ روش های انسجام بخشی به داده ها |
| ۲۲۳..... | جمع بندی و نتیجه گیری |

فصل چهارم.....Error! Bookmark not defined.

| | |
|----------|---|
| ۲۲۵..... | ۴-۱ مقدمه |
| ۲۲۶..... | ۴-۲ تبیین مدل با استفاده از رویکرد پویایی سیستم |
| ۲۲۶..... | ۴-۲-۱ چارچوب بندی مسأله |
| ۲۲۶..... | ۴-۲-۳ ننگاشت ساختار سیستم |
| ۲۲۷..... | ۴-۲-۴ نمودار مرز مدل |
| ۲۲۸..... | ۴-۲-۵ نمودارهای علی - حلقوی |

| | |
|----------|---|
| ۲۴۴..... | ۴-۲-۵-۱ حلقه های بازخور مدل |
| ۲۵۶..... | ۴-۲-۶ نمودار جریان مدل |
| ۲۶۴..... | ۴-۲-۷ اعتبار سنجی در مدل های سیستم پویا |
| ۲۶۸..... | ۴-۳ نتایج حاصل از اجرای مدل |
| ۲۷۹..... | ۴-۴ بررسی سناریوهای گوناگون |
| ۲۸۵..... | ۴-۵ جمع بندی و نتیجه گیری |

فصل پنجم..... 284

| | |
|----------|---|
| ۲۸۷..... | مقدمه |
| ۲۸۸..... | ۵-۱ خلاصه پژوهش |
| ۲۹۰..... | ۵-۲ نتایج حاصل از پژوهش |
| ۳۰۵..... | ۵-۲-۳ نتایج حاصل از اجرای مدل و تست سناریوهای گوناگون |
| ۳۰۹..... | ۵-۳ پیشنهادهای پژوهش |



فصل اول:

کلیات پژوهش



بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، مشهورترین تلاش اصلاحی در بخش عمومی از دهه ۱۹۹۰ و شاید در قرن حاضر بوده است (Melkers & Willoughby 1998). تأثیر بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد به میزانی بوده است که بارت و گرین (۱۹۹۵)، دهه ۱۹۹۰ را دهه بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد می‌نامند (Barrett & Green 1995). در طول دهه ۱۹۹۰ بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، هم معنا با بودجه‌ریزی بر مبنای پیامدها و بودجه‌ریزی نتایج محور مورد استفاده قرار گرفته است (Herzog 2006). بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، صورت‌بندی مجددی از ایده‌های قدیمی است. ایده جدا سازی اداره از سیاست، در جنبش بازآفرینی دولت به طور آشکارتری نسبت به آنچه که ویلسون یا گودنو^۱، وایت یا هرینگ^۲، مریام یا دیماک^۳، گفته‌اند، بیان شده است (Lynn 2001). جنبش مذکور بر دست‌یابی به نتایج به شیوه‌ای که از نظر هزینه اثربخش باشد، تأکید دارد (Piotrowski and Rosenbloom 2002)

برای ارائه تعریفی از بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، آلن شیک^۴ (2007) معتقد است که بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد به تعداد دولت‌هایی که آن را بکار گرفته‌اند، معانی گوناگون دارد. هر دولت نگرش خاص خود و تعریف‌ها و متدهای مجزایی برای وارد کردن اطلاعات عملکرد به فرایند بودجه دارد. نگرش‌های متعدد را می‌توان در طیفی از سخت‌گیرانه‌ترین مفاهیم تا سهل‌گیرانه‌ترین آنها طبقه‌بندی کرد و انواع متعددی نیز میان این دو حد جای می‌گیرند. در تعریفی سهل‌گیرانه هر سیستمی که اطلاعاتی پیرامون حجم ستانده‌ها، فعالیت‌های سازمانهای دولتی، بارکاری آنها، شاخص‌های تقاضا یا نیاز برای خدمات عمومی، یا تأثیر هزینه‌ها ارائه کند، بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد محسوب می‌شود.

در تعریف سخت‌گیرانه، بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد سیستم‌هایی هستند که به طور رسمی افزایش‌ها در هزینه را به افزایش در نتایج متصل می‌سازند.

بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، با توسعه معیارهای عملکردی که از بیانیه مأموریت، اهداف مرتبط با تحویل خدمات و اهداف مشابه، استخراج می‌شوند، آغاز می‌شود. هنگامی که معیارها تنظیم شدند، فرایند به سمت مدیریت عملکرد حرکت می‌کند که شامل استفاده از داده‌های عملکرد در تصمیم‌گیری به ویژه در محدوده‌های کارکردی اصلی می‌شود. فرایند هنگامی کامل می‌شود که کارکنان دولت از مدیریت عملکرد در تخصیص‌های بودجه، استفاده کنند. از این‌رو بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد را می‌توان نوعی فرایند تهیه و تنظیم و تصویب بودجه محسوب کرد که بر مدیریت عملکرد تأکید می‌کند و این امکان را فراهم می‌آورد تا تصمیم‌های تخصیصی تا حدی بر مبنای کارایی و اثربخشی در تحویل خدمات، اتخاذ شوند (Coates 2004). در کشور ایران نظام بودجه‌ریزی از مشکلات متعددی در رنج است. از عمده‌ترین مشکلات آن مواردی از قبیل عدم تعریف ارتباط دقیق بین هدف‌های بودجه سالانه با اهداف برنامه توسعه، اجرای روش افزایشی هزینه‌ها و گذشته‌نگر بودن بودجه بدون توجه به وظایف دستگاه‌ها، اعمال سلیقه‌های شخصی در تعیین سقف اعتبارات دستگاه‌های اجرایی، برآوردهای غیر واقعی

¹ Wilson or Goodnow

² White or Herring

³ Merriam or Dimock

⁴ Allen Schick

هزینه طرح‌ها، تخصیص سیاسی منابع، عدم آگاهی مردم از اهداف و نتایج اقتصادی و اجتماعی بودجه و تأثیرپذیری بودجه از سلیقه‌های سیاسی (نیلی، ۱۳۸۵) است.

با توجه به اینکه مهم‌ترین مزایای بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد را شفافیت و پاسخگویی بیشتر (Shah and Shen 2007)، طراحی مجدد برنامه‌ها با تمرکز بر بهبود، کمک به عقلانی ساختن تخصیص‌ها با استفاده از اطلاعات عملکرد به منزله مبنایی برای تصمیم‌گیری، و هم‌تراز کردن هزینه‌های دولت و هدف‌های کلی (Young 2003)، می‌دانند، و همچنین پیش‌بینی می‌شود که در شرایط فعلی در صورتی که بودجه‌ریزی به صورت عملیاتی تدوین شود به طور متوسط سالانه بین ۵ تا ۸ درصد صرفه‌جویی از باب استقرار این نظام در کشور داشته باشیم (آذر ۱۳۸۸)، از این رو پیاده‌سازی این شیوه از بودجه‌ریزی در کشور از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است. با توجه به اینکه پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد و ارائه مدل پیاده‌سازی، در پژوهش‌های انجام گرفته پیرامون بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد به میزان زیادی مغفول مانده است، در این پژوهش مدل پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در ایران با رویکرد پویایی سیستم طراحی می‌شود و سناریوهای گوناگون نیز در این زمینه ارائه می‌شود.

۱-۱ بیان مسأله

بودجه، قدرتمندترین ابزاری است که رهبران نهادها می‌توانند در راستای کسب اطمینان از اجرای صحیح طرح‌های نهادی و ارائه پاداش به فعالیت‌هایی که در راستای دستیابی به هدف‌های سازمان انجام می‌گیرد، مورد استفاده قرار دهند. در واقع بودجه‌ریزی از جمله ابزارهایی است که با کاربرد صحیح آن، می‌توان مشوق‌های مثبتی را بکار گرفت و زمینه را در راستای بروز خلاقیت فراهم آورد (Jones, 1995:2).

گرچه مدت زمان زیادی از واگذاری فرایند تصمیم‌گیری مالی به مجلس نمی‌گذرد، لیکن تاریخ‌نگاران مالی عمومی و اقتصاد معتقدند که این سوال اصلی که « چگونه منابع محدود را در بودجه ملی اختصاص دهیم » از آغاز شکل‌گیری دولت‌ها ذهن آنها را به خود مشغول داشته است (Hoagland, 2007:620). برای پاسخ صحیح به این سوال، راه‌های متعددی اندیشیده شده است و روش‌های گوناگونی پیشنهاد شده است.

بودجه‌ریزی دولتی در قرن حاضر مراحل اصلاحی متعددی را پشت سر گذاشته است. اصلاحات بودجه‌ریزی در پاسخ به سوال مطرح شده توسط پروفیسور کی^۱ مبنی بر اینکه بر چه مبنایی تصمیم گرفته می‌شود تا X دلار به فعالیت A به جای B تخصیص داده شود (Key, 1940:2)، پیشنهاد گردیدند. بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد یکی از نخستین راه‌کارهاست. این شیوه بودجه‌نویسی از دهه ۱۹۴۰ مطرح شده است و علی‌رغم انتقاداتی که هم در گذشته و هم در زمان فعلی بر آن وارد شده، دوام آورده است؛ این امر شاید بدین دلیل است که این شیوه از قابلیت اجرا برخوردار بوده و کاربردی است (Jordan and Hackbart, 2005:75).

از بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد تعریف‌های متعددی ارائه شده است، لیکن به طور کلی می‌توان گفت که بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد عبارت است از برنامه عملکرد سالانه به همراه بودجه سالانه که رابطه میان میزان وجوه تخصیص یافته به هر برنامه (منتج از اهداف راهبردی) با نتایج به دست آمده از اجرای آن برنامه را نشان می‌دهد (Mercer, 2002:5).

این بدان معناست که با میزان مشخصی از مخارج انجام شده در چارچوب هر برنامه می‌بایست مجموعه معینی از هدف‌ها تأمین شود. در این شیوه بودجه‌ریزی، بودجه هر برنامه یا دستگاه اجرایی همراه با نتایج پیش‌بینی شده ارائه می‌شود و در سطح کلان، امکان برقراری ارتباط بین بودجه تخصیص یافته توسط دولت و نتایج حاصله برای مردم فراهم می‌شود (Sterk, 2007:197). بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد از طریق مقررات زدایی از فرایندهای اداری و آزاد کردن مدیران از کنترل فزاینده و مدیریت خرد، باعث انعطاف‌پذیری شده و فرصت نوآوری را برای بوروکرات‌ها فراهم می‌آورد (Arellano - Gault and Gil - Garcia, 2004:52).

ریشه تئوریک بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد به زمانی برمی‌گردد، که مدیران و محققان دولتی در جستجوی رویه‌های جایگزینی برای بودجه‌ریزی داده محور بودند (Wildavsky, 1975:25). این جایگزین با گزارش کمیسیون هوور در سال ۱۹۴۹

¹ V.O Key

معرفی گردید. این کمیسیون توصیه می نمود که اطلاعات بودجه برای دولت ملی باید به جای اینکه بر اساس مواد- هزینه باشد، بر اساس فعالیت‌ها شکل گیرد و نتایج حاصل از اندازه‌گیری عملکرد، با گزارش‌های عملکرد، ارائه شود (Tyer and Willand, 1997). شایان ذکر است که گروهی نیز معتقدند که زیربنای برای تحلیل عملکرد دولت و ارزیابی‌های پاسخگویی با قانون بودجه‌ریزی و حسابداری ۱۹۲۱^۱ آغاز شده است (Jordan and Hackbart, 2005:81).

تاریخچه بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد حاکی از این است که این روش در دو دوره مطرح شده است (Lu, 1998:۱۵۱)؛ که در مرحله اول توفیق زیادی به دست نیاورده، از این رو بودجه‌ریزی برنامه‌ای، سیستم بودجه‌ریزی طرح و برنامه، مدیریت بر مبنای هدف‌ها و بودجه‌ریزی بر مبنای صفر، مورد استفاده قرار گرفته‌اند و سرانجام به دلیل نواقص هر کدام از این روش‌ها، مجدداً بازگشت به بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، رخ داده است (Lu, 1998:152). بدین ترتیب که در طول و بعد از جنگ جهانی دوم، دولت در آمریکا بطور فزاینده‌ای گسترش یافت. اصلاح‌گران استدلال می نمودند که بهبود بخش دولتی در تاکید بر کارایی مدیریتی متبلور می گردد. بنابراین بودجه‌ریزی دولتی که با بکارگیری شیوه مواد- هزینه، تدوین می گردید، آشکارا توان ایفای نقش موثر در این زمینه را نداشت. این نوع از بودجه‌ریزی به دلیل تمرکز بیش از حد بر کنترل، ظرفیت عملکرد مدیریتی را تقلیل می دهد. از این رو بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد بطور تدریجی در بسیاری از دولت‌ها بودجه‌ریزی مواد- هزینه را به کناری نهاد. در سال ۱۹۴۹ اولین کمیسیون هوور بیان داشت که گرچه بودجه فدرال برای سال مالی ۱۹۵۰ ضخامتی برابر با ۱۶۲۵ صفحه دارد و یک و نیم میلیون لغت را در بر می گیرد، اما رهنمودی در باره آنچه که لازم است تا انجام گیرد و اهدافی که تحقق آنها ضرورت دارد، ارائه نمی نماید. از این رو کمیسیون پیشنهاد نمود:

فرایند بودجه دولت نیاز به بهبود دارد تا بتواند به جای طبقه‌بندی صرف هزینه‌ها، هدف‌های دولت را بر اساس کاری که باید انجام گیرد، بیان کند. بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد به همراه یک سیستم حسابداری مناسب پاسخ همه سوالات مهم در بودجه‌ریزی از قبیل اینکه چه وظایف یا خدماتی باید انجام گیرد و این وظایف یا خدمات چه هزینه‌ای را در بر خواهد داشت، بود.

در آمریکا گزارش کمیسیون هوور، آغاز بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در دولت فدرال بود. در سال ۱۹۵۰ ترومن رئیس جمهور وقت آمریکا، پیشنهاد بودجه خود را که بر مبنای عملکرد تهیه شده بود، به مجلس تقدیم نمود. در سطح ایالتی نیز بسیاری از دولت‌ها بودجه‌ریزی عملیاتی را پذیرفتند. بر طبق پژوهشی که در اوایل دهه ۱۹۶۰ انجام گرفت، ۳۳ ایالت از ۴۸ ایالت، انواع خاصی از معیارهای عملکرد را در بودجه‌های پیشنهادی خود لحاظ می کردند. با این وجود، تجارب حاصل از بکارگیری بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد چندان رضایت بخش نبود. اصلاحات مزبور به دلیل اشکالات نظام حسابداری مناسب برای تشخیص هزینه کامل عملیات دولت، نبود شاخص‌های مناسب عملکرد و بخصوص بدلیل عدم تمایل تصمیم‌گیران به استفاده از اطلاعات عملکرد، توفیقی نداشت و متوقف شد (Lu, 1998:154).

¹ Budgeting and Accounting Act of 1921

به دنبال این امر، اشتیاق به بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد نیز فروکش کرد به نحویکه این شیوه بودجه‌نویسی در بعضی از ایالت‌ها از قبیل اهایو به طور کامل خاتمه یافته تلقی گردید و در بعضی دیگر از قبیل لوس آنجلس به طور گسترده مورد اصلاح و بازبینی واقع شد (Lu, 1998:155).

با شروع دهه ۱۹۶۰ در وزارت دفاع آمریکا بسته برنامه‌ریزی-بودجه‌بندی با عنوان اختصاصی PPBS مورد استفاده قرار گرفت. این بسته حاوی نهاده‌ها و ستاده‌های بودجه بود. در سال ۱۹۶۵ جانسون، رئیس جمهور وقت آمریکا، دستگاه‌های اجرایی آمریکا را ملزم به استفاده از این نظام نمود. این اقدام موجب اصلاحات زیادی در تمامی سطوح دولتی آمریکا شد. هرچند که تا سال ۱۹۶۹ که نیکسون به ریاست جمهوری رسید، PPBS هنوز بطور کامل در دستگاه‌های اجرایی آمریکا به اجرا در نیامده بود. در سال ۱۹۷۱ دفتر بودجه آمریکا دستور توقف اجرای نظام PPB را صادر کرد. طبق گزارش دفتر بودجه آمریکا، عدم درک صحیح مسئولان اجرایی از PPBS و عدم تعهد آنها نسبت به اجرای آن همراه با مشکلات بوروکراسی، مهم‌ترین عوامل عدم موفقیت این نظام در آمریکا بوده است. اگرچه اجرای نظام PPB در آمریکا با موفقیت روبرو نشد، ویژگی‌های آن تاثیر ماندگاری در بسیاری از کشورهای صنعتی و در حال توسعه داشته است. «بودجه‌بندی محصول»، «بودجه‌ریزی عملیاتی جدید و بر مبنای عملکرد» و «تحلیل‌های هزینه-فایده» بعضی از نمونه‌های متعددی است که منشا آنها نظام PPB بوده است (Kelly, 2003:317).

دهه ۱۹۹۰ دوران نارضایتی است: آمریکائی‌ها از دولت خود عصبانی بودند زیرا آن را ناکارا، بدون اثربخشی و غیرپاسخگو می‌دانستند. این نارضایتی‌ها منجر به اصلاحاتی در دولت گردید که اصلاح بودجه‌ریزی با هدف حل مشکلات ایجاد شده را نیز در بر می‌گرفت. با اوج‌گیری جنبش بازآفرینی دولت، بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد بنا به سه دلیل عمده احیا شد: بالغ شدن اندازه‌گیری عملکرد، ساده بودن این شیوه از بودجه‌ریزی و همخوانی آن با اصل انصاف که به آهستگی در فرهنگ آمریکا رسوخ نموده بود. اعتقاد بر این بود که همان‌گونه که پرداختی که به فرد صورت می‌گیرد، باید به عملکرد او متصل باشد، این امر در مورد تامین مالی سازمان‌های دولتی نیز صدق کند (Lu, 1998:156). انواع اولیه بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد بر عناصر سازمانی که شامل بیانیه ماموریت، اهداف بلند مدت و کوتاه مدت خط‌مشی، خدمات و فعالیت‌های اصلی و جانبی می‌گردد، متمرکز هستند. بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد که در دهه ۱۹۹۰ مطرح گردید، به پیامدها، کیفیت خدمات و رضایت مشتری/شهروند توجه بیشتری نمود (Kong, 2005:95).

بر خلاف تلاش‌های اولیه بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، حرکت جدید به سوی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد با موفقیت همراه بود. شاهد این مدعا، گزارش سال ۲۰۰۱ سازمان همکاری‌ها و توسعه اقتصادی است که حاکی از آن است که ۷۰ درصد کشورهای عضو از این نظام بودجه‌ریزی استفاده می‌کرده‌اند. ۴۰ درصد از کشورهای عضو در مقادیر عملکرد خود بین نتایج و محصول تفاوت قائل شده بودند و ۲۰ کشور، گزارش‌های سالانه در خصوص عملکرد محصولات و ۱۵ کشور گزارش‌های سالانه در خصوص عملکرد نتایج منتشر می‌کردند (OECD, 2007).

مهم‌ترین شباهت بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در دو دوره‌ای که مطرح گشته است، تلاش برای تخصیص منابع بر مبنای بعضی از معیارهای عملکرد است. پنج نوع معیار عملکرد قابل شناسایی هستند: شاخص ورودی اولین معیار است که منابع مورد

نیاز برای استمرار یک برنامه یا سازمان را مد نظر قرار می‌دهد. معیار دیگر، شاخص ستانده است که مربوط به محصولات حاصل از برنامه‌ها یا سازمان‌ها است. سومین معیار، کارایی است که داده را به ستانده متصل می‌کند. شاخص پیامد که حدی را ارزیابی می‌کند که برنامه‌ها به هدف‌هایشان دست می‌یابند، هدف‌های عملکردی را برآورده می‌سازند، یا اینکه الزامات مشتری را برآورده می‌سازند، چهارمین معیار را شکل می‌دهد. از آنجایی که معیارهای عملکرد منعکس کننده اثر خالص یک برنامه در دستیابی به هدف نیستند، معیارهای اثربخشی طراحی شده‌اند تا میزان دستیابی به یک هدف را که فقط به یک برنامه قابل استناد است، ارزیابی نمایند. یک تفاوت مهم میان دو دوره بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در تاکید است که بر انواع متفاوت معیارهای عملکرد صورت می‌گیرد. به طور کلی در دوره اول، بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد بر معیارهای داده و ستانده متمرکز می‌گردد در حالی که بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد که در دوره جدید مطرح شده است، در تلاش است تا معیارهای کارایی، پیامد و اثربخشی را به تصمیم‌های مرتبط با تامین منابع مالی متصل کند (Lu, 1998: 160).

به طور کلی، اصلاحات اولیه که تحت عنوان بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در دوره اول مطرح گردید از بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد که مجدداً در دهه ۹۰ احیاء شد، از سه جنبه عمده متفاوت است. اول اینکه اصلاحات قبلی، مشارکت قانون‌گذاران را نادیده می‌گیرند و این امر به نوبه خود منجر به مقاومت قانونی در برابر شکل‌های جدید بودجه‌ریزی می‌شود. سیستم بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد جدید مستلزم ارتباطات مستمر میان ذینفعان دولتی در مورد هدف، فلسفه و معیارهای عملکرد سازمانی است. دوم اینکه سیستم بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد جدید با توانمندسازی مدیران و عدم تمرکز همراه است. مدیران توانمند شده اختیار عمل بیشتری در بودجه‌ریزی، فروش‌های دولتی و مدیریت پرسنل همراه با کاغذ بازی کمتر خواهند داشت. مدیران به جای اینکه در قبال مقررات و رویه‌های اداری مسئول باشند، در برابر نتایج خدمات، مسئول و پاسخگو هستند. سومین و مهم‌ترین مورد در این است که بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد سنتی بر ستانده‌های مستقیم دولت متمرکز است در حالی که بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد جدید در تلاش است تا پیامدهای دولت را اندازه‌گیری کند. معیارهای پیامد، کیفیت را در نظر می‌گیرند در حالی که معیارهای ستانده به کمیت می‌پردازند (Mikesell, 1995: 38).

مهم‌ترین مزایای بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در جدول ذیل قابل مشاهده است:

جدول ۱-۱ مهم‌ترین مزایای بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (Young, 2003)

ارائه پاسخگویی به عموم مردم

در بخش عمومی منابع از سهامداران قرض گرفته می‌شود. از دولت‌ها به منزله خادمان این منابع انتظار می‌رود تا پاره‌ای از محصولات یا نتایج را ارائه کنند.

مشوقی برای طراحی مجدد برنامه‌ها با تمرکز بر بهبود

بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، می‌تواند به منزله نیروی محرکه در طراحی مجدد برنامه‌ها و ایجاد انسجام درون سازمان و بین سازمانها عمل کند. در صورتی که این شیوه از بودجه‌ریزی بر بهبود متمرکز شود، یک برنامه کلی اثربخش‌تر خواهد بود.

با استفاده از اطلاعات عملکرد به منزله مبنایی برای تصمیم‌گیری به عقلانی ساختن تخصیص‌ها کمک می‌کند.

بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد این اطمینان را ایجاد می‌کند که اطلاعات عملکرد بخشی از مباحث بودجه و تخصیص منابع هستند.

بهبود درک برنامه های متداخل¹ در دولت

این شیوه از بودجه ریزی امکان درک بهتر هزینه ها و مزایای کل برنامه های متداخل قابل مقایسه را از طریق چارچوب بخشیدن به آنها به گونه ای که برای یکدیگر، افراد بیرونی و ذینفعان قابل درک باشند، فراهم می آورد.

به سازمانها کمک می کند تا فعالیت های روزمره خود را به پیامدهای کلی دولت و فعالیت های مشابه سایر سازمانها متصل کنند.

ردیابی هزینه ها و بودجه عملکرد محور در مقابل هدفها به درک نقشها در دستیابی به هدفهای دولت کمک می کند. نیاز است تا پردازش ستاندهها در هر گام مشخص و اندازه گیری شود. همچنین لازم است که سازمانها پیامدهای خود را مورد بازنگری و ارزیابی مکرر قرار دهد.

به هم تراز کردن هزینه های دولت و هدفهای کلی کمک می کند.

لازم است تا این اطمینان وجود داشته باشد که منابعی که توسط عموم مردم ارائه می شود به طور مشخصی در راستای هدفهای عمومی خرج می شود. از این رو لازم است که عملکرد بخش اصلی تساوی درست انجام دادن کارها باشد.

به مقایسه اثربخشی هزینه میان برنامه ها کمک می کند.

در صورتی که ما بدانیم که کدام فعالیتها بیشترین میزان اثربخشی را دارند، دستاوردهای بیشتری خواهیم داشت. وجود معیارهای مشابه برای برنامه های گوناگون، به بررسی میزان اثربخشی هزینه کمک می کند.

در کشور ایران نظام بودجه ریزی آن از مشکلات متعددی در رنج است که از شاخص ترین آنها می توان به موارد ذیل اشاره داشت: عدم تعریف ارتباط دقیق بین هدفهای بودجه سالانه با اهداف برنامه توسعه، اجرای روش افزایشی هزینه ها و گذشته نگر بودن بودجه بدون توجه به وظایف دستگاهها، اعمال سلیقه های شخصی در تعیین سقف اعتبارات دستگاههای اجرایی، برآوردهای غیر واقعی هزینه طرحها، تخصیص سیاسی منابع، عدم آگاهی مردم از اهداف و نتایج اقتصادی و اجتماعی بودجه و تأثیرپذیری بودجه از سلیقه های سیاسی (نیلی، ۱۳۸۵). این معایب به نوبه خود منجر شده است تا از دیرباز اندیشه پیاده سازی بودجه ریزی بر مبنای عملکرد در اذهان سیاستمداران ایرانی نقش بندد. بدین ترتیب که از اوایل دهه ۱۳۵۰ پیرو تحولاتی که در نظام برنامه ریزی و بودجه ریزی کشور به وجود آمد، اقدامهایی نیز در زمینه بودجه ریزی عملیاتی آغاز شد. متأسفانه این اقدامها تدوام نیافت و با تحولاتی که در بازار جهانی نفت روی داد و بی انضباطی مالی که متعاقب آن بر نظام بودجه ریزی حکمفرما شد، به زودی به بوته فراموشی سپرده شد. (شقاقی، ۱۳۸۵: ۲). در دوران فعلی نیز در تبصره های قانون بودجه سال ۱۳۸۲ و ۱۳۸۳ به آن اشاره شد و پیاده سازی آن مورد تأکید قرار گرفت لیکن بنا به گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۸۳ و ۱۳۸۴ اقدام عملی در این زمینه انجام نگرفت و این امر در تبصره های بودجه سالهای بعد مسکوت گذاشته شد. در کنار قوانین بودجه سنواتی، قانون برنامه چهارم توسعه، قانون مدیریت خدمات کشوری و بند ۳۲ و ۳۳ سیاستهای کلی برنامه پنجم توسعه این امر را مد نظر قرار داده اند. با توجه به الزامات قانونی مذکور و عدم موفقیت در پیاده سازی این شیوه از بودجه ریزی، مسأله اصلی این پژوهش این است که :

مدل پیاده سازی بودجه ریزی بر مبنای عملکرد برای ایران چیست؟ و مولفه ها، عناصر و روابط این مدل کدامند؟

¹ Crosscutting

لازم به ذکر است که در مبانی نظری ایران پیرامون بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، دو مدل خاص به عنوان مدل بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، ارائه شده است که یکی از آنها مدل الماس نام دارد که توسط محمد حسن آبادی و علیرضا نجار صراف (۱۳۸۶) در کتاب «مدل جامع نظام بودجه‌ریزی عملیاتی» ارائه شده است و دیگری نیز توسط دکتر عادل آذر (۱۳۸۸) در همایش حسابرسی عملکرد، پاسخگویی و ارتقای بهره‌وری ارائه شده است (برای توضیح بیشتر به فصل دوم، پیشینه پژوهش اشاره شود). آنچه در دو مدل مذکور مغفول مانده است، مباحث مرتبط با پیاده‌سازی است.

در مبانی نظری بین‌المللی نیز تنها موردی که پژوهشگر موفق به یافتن مدل پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد شد، ارائه مدل پیاده‌سازی توسط گریزل و پتی جان (۲۰۰۲) است که عوامل ذیل را مد نظر قرار داده است:

ترک خدمت کارکنان، بخشبندی سازمانی، ارتباطات واضح، سبک مدیریت داده محور، تمایل سازمان برای پیاده‌سازی، تخصص مرتبط، اطلاعات معتبر، منابع جمع‌آوری داده، رویه‌های بودجه‌ریزی استاندارد، تقاضاهای رقیب، آگاهی قانونگذاران از چگونگی استفاده از اطلاعات عملکرد، تناسب اطلاعات عملکرد و رویه‌های تصمیم‌گیری، کمیابی منابع، تمایل قانونگذاران به استفاده از اطلاعات عملکرد، دفاع شهروندان از استفاده از معیارهای عملکرد، بکارگیری مشوق‌ها و جریمه‌ها توسط قانونگذاران، تقاضاهای رقیب برای زمان قانونگذاران، اعتماد قانونگذاران به اعتبار داده‌های عملکرد، نظارت در راستای حصول تطابق، حمایت پرسنل قوه مقننه، و نگرش به پیاده‌سازی (برای اطلاعات بیشتر به فصل دوم مراجعه شود).

با توجه به اینکه ابعاد مدل فوق نیز از طریق مطالعه موردی سازمان‌های فلوریدا انتخاب شده است، از این رو جای خالی مدلی که با توجه به سازمان‌های ایران، طراحی شده باشد، احساس می‌شود.

۲-۱ اهمیت و ضرورت موضوع

به موازات افزایش پیچیدگی‌های جامعه در طول آخرین دهه‌های گذشته، نیاز برای یک دولت انعطاف‌پذیر، تطبیق‌پذیر و پاسخگو نیز افزایش یافته است. این تحولات منجر به تلاش عموم برای محدود نمودن هزینه‌های دولت از یک سو و به طور همزمان، افزایش تقاضای عمومی برای خدمات دولتی از سوی دیگر گشته است. عدم تعادل‌های مالی و کاهش اعتماد به سیاستمداران، نگرانی‌ها در باب تخصیص منابع عمومی در بوروکراسی‌های دولتی بزرگ، را افزایش داده است (Osborne and Gabler, 1993: 105). همانطور که دری ارموند (۱۹۹۳) اشاره می‌کند، امروزه کارایی بخش عمومی تحت یک ذره‌بین قوی‌تر قرار گرفته است. از این رو توجه بیشتری به امور مالی دولت به طور عام و بودجه‌نویسی به طور خاص، معطوف شده است چراکه دولت هر سال از طریق بودجه، قسمت مهمی از درآمد ملی را از راه مالیات، گمرک، سود بازرگانی، عوارض، وام و قرضه، برداشت می‌کند و درآمدهای به دست آمده را از طریق هزینه‌های جاری و عمرانی مجدداً به چرخه درآمد ملی برگشت می‌دهد. این برداشت‌ها و کیفیت هزینه‌های دولت سابقاً به لحاظ ناچیز بودن، تأثیری در فعالیت کل جامعه نداشت؛ ولی در عصر ما که حجم این برداشت‌ها حتی در نظام‌های مبتنی بر بازار آزاد، قسمت مهمی از درآمد ملی را تشکیل می‌دهد، نقش اساسی در اقتصاد جامعه و در سرنوشت فعالیت‌های آن دارد. لذا اگر برداشت‌های دولت عاقلانه نباشد و آنها را به شیوه صحیح و اقتصادی

¹ Derry Ormond

خرج نکند تردیدی نیست که بنیاد اقتصادی جامعه تضعیف می‌شود و امکانات مالی دولت در آینده نقصان خواهد یافت (Wildawsky, 1964:85).

بودجه نویسی به شکل اولیه آن قدمتی در حد پیدایش دولت‌ها دارد. با گسترش وظایف دولت‌ها و پیچیده شدن امور کشوری، بودجه نویسی از شکل اولیه خود خارج و براساس نیازها روز به روز تخصصی‌تر گردید و نهایتاً امروزه به یکی از فنون و ابزارهای مهم در دست دولت‌ها در جهت رسیدن به اهدافشان تبدیل شده است؛ به نحویکه در حال حاضر نظام بودجه‌ریزی یکی از خرده‌نظام‌های موجود در یک نظام اقتصادی، سیاسی و اجتماعی به مثابه یک موجود زنده می‌باشد که وظیفه انتقال خون حیاتبخش درآمدهای دولت به اجزای مختلف جامعه و اقتصاد را بعهده دارد. به همین دلیل هرگونه اختلال، گرفتگی و بیماری در این شریان، کل پیکره کشور را با بحران مواجه می‌سازد. علاوه بر موارد مذکور، یکی از ابزارهای اصلی کنترل و برنامه‌ریزی مالی، بودجه سالانه است که دستورالعمل‌ها و محدودیت‌هایی برای خرج نمودن در طول سال مالی فراهم می‌آورد، و به منزله مبنایی برای فرایندهای حسابداری و ثبت عمل می‌نماید که این امر به نوبه خود ارزیابی عملکرد گذشته را امکانپذیر می‌سازد. از این رو شکل فرایند بودجه‌ریزی و ساختار بودجه به خودی خود، عوامل تعیین کننده مهمی در درجه کنترل سازمان دولتی بر منابع خود، هستند. بدین جهت، نقش غیر قابل انکاری را در رشد و توسعه اقتصادی هر کشور ایفا می‌کنند. لذا بکارگیری روش مناسب برای بودجه‌ریزی از اهمیت شایانی برخوردار است (Goddard, 2004:544).

بودجه‌ریزی دولتی در طی قرن اخیر اصلاحات متعددی را شاهد بوده است و روش‌های گوناگونی برای بهبود انجام این وظیفه مهم پیشنهاد شده است که یکی از مقبول‌ترین روش‌ها، بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد است.

در بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، پیشنهاد می‌شود که مبنای درست برای تصمیم‌گیری پیرامون تخصیص هزینه‌ها، عملکرد سازمان یا دستگاه مورد نظر است؛ از این رو بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، بر اساس وظایف عملیات و پروژه‌هایی که هر سازمان تصدی آن را بر عهده دارد، تنظیم می‌شود.

هدف غایی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، کمک به اتخاذ تصمیم‌های عقلایی پیرامون تخصیص منابع دولت بر اساس نتایج قابل سنجش است (Becker, 2008:357).

همانگونه که پیشتر نیز اشاره شد، در ایران از اوایل دهه ۱۳۵۰ پیرو تحولاتی که در نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور به وجود آمد، اقدام‌هایی نیز در زمینه بودجه‌ریزی عملیاتی آغاز شد. متأسفانه این اقدام‌ها تداوم نیافت و با تحولاتی که در بازار جهانی نفت روی داد و بی انضباطی مالی که متعاقب آن بر نظام بودجه‌ریزی حکمفرما شد، به زودی به بوته فراموشی سپرده شد. (شقایق، ۱۳۸۵:۲).

امروزه نیز عموم صاحب‌نظران بر این اعتقادند که بودجه‌ریزی در ایران با مسائل و چالش‌های اساسی روبرو است. طبق بررسی‌های انجام شده، عمده‌ترین مسائل عبارتند از:

الف) بخش عمومی به روشنی تعریف و از بخش‌های دیگر اقتصادی متمایز نشده است و میان مدیریت سیاستگذاری‌های پولی و مالی مرزبندی مشخص وجود ندارد؛

ب) از مسئولیت‌های درون مدیریت دولت و در بین قوای سه‌گانه، مرز بندی‌های قطعی و تعریف شده‌ای وجود ندارد؛