

نگاهی انتقادی به تجربه‌ی کاربرد الگوی بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران

از وحدت صوری تا واگرایی عملی

مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی
اردیبهشت ۱۴۰۰

۱۵۵



بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

نگاهی انتقادی به تجربه‌ی کاربرد الگوی بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران

از وحدت صوری تا واگرایی عملی

با الهام از مبحث «فریب ادای هم‌شکلی» در رویکرد «توانمندسازی حکومت»

پژوهشگر: حمید قیصری



توانمندسازی
حاکمیت و جامعه

مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی

اردیبهشت ۱۴۰۰

فهرست مطالب

۵	خلاصه مدیریتی
۹	مقدمه
۱۰	طرح مسأله
۱۱	بحران در ظرفیت‌های بودجه‌ای دولت‌ها
۱۱	بودجه‌ریزی افزایشی
۱۲	بودجه‌ریزی برنامه‌ای
۱۳	بودجه‌ریزی بر مبنای صفر
۱۳	بودجه‌ریزی عملیاتی
۱۴	همه می‌دانند: همسانی شکننده در اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران
۱۶	روایت‌های میدانی از بودجه‌ریزی عملیاتی
۲۰	جستجوی راه برون‌رفت از این وضعیت «بن بست‌نما»
۲۱	بدیل پیشنهادی: فاروم حرفه‌ای بودجه‌ریزی عملیاتی
۲۳	منابع مورد استفاده

خلاصه مدیریتی

پس از آن که کشورهای توسعه یافته تلاش کردند از ایجاد بحران‌های ناشی از تنظیم غیرواقعی گرایانه‌ی ظرفیت‌های بودجه‌ای خود جلوگیری کنند، در بسیاری از کشورهای در حال توسعه نیز این بحث مطرح شد که باید تجدیدنظرهایی کلان در الگوها و سیاست‌های بودجه‌ای اتفاق بیافتد و دولت‌ها نسبت به منطق هزینه‌کردها و اعتبارات تخصیصی‌شان پاسخ‌گو تر شوند. این کشورها با پروبلماتیک‌های سیاسی و سیاست‌گذارانه‌ی بودجه‌ریزی درگیر شدند، در حالی که از بسیاری از ظرفیت‌های اجرایی، مالی و رفاهی کشورهای توسعه یافته نیز محروم بودند. (سلیمانی، بی تا).

بودجه‌ریزی افزایشی^۱

بودجه‌ریزی افزایشی شناخته شده‌ترین و پذیرفته شده‌ترین الگوی تخصیص منابع بودجه‌ای در دوره‌ای بود که دولت‌ها هنوز ذهنیت چندان‌ی از ضرورت کاربرد و توزیع هدفمندتر آن منابع نداشتند. این الگوی بودجه‌ریزی درصدی توافقی از افزایش‌ها - و یا کاهش‌های - بودجه‌ای را اعمال کرده و آن را در اختیار طرف‌های مختلف ذی نفع بودجه‌ی سالانه قرار می‌داد. (پناهی، ۱۳۸۶: ۳۹ و ۴۰).

بودجه‌ریزی برنامه‌ای^۲

مفهوم «برنامه‌ریزی»^۳ چارچوب‌های سنتی مبتنی بر سال مالی را به چالش می‌کشید و سازمان‌ها را در اضطراب تدوین اهدافی راهبردی‌تر و بلندمدت‌تر قرار می‌داد (عباسی، ۱۳۸۸: ۱۶۸). بودجه‌ریزی برنامه‌ای در واقع یک «تحول مدیریتی» بود و موجب شد بحث «توزیع هدفمند بودجه» در دستور کار دولت و زیرمجموعه‌های آن قرار بگیرد. (پناهی، ۱۳۸۶: ۴۴ و ۴۵).

بودجه‌ریزی بر مبنای صفر^۴

در بودجه‌ریزی بر مبنای صفر «برنامه‌ریزی» و «بودجه‌ریزی» ادغام شدند تا در ابتدای هر دوره‌ی مالی فرایندی واحد و مشتمل بر افکار برنامه‌ای و بودجه‌ای شکل بگیرد؛ فرایندی که با این فرض آغاز می‌شد که اعتبار مورد نیاز برای هر یک از فعالیت‌های آتی برابر با صفر خواهد بود و فراتر رفتن از عدد صفر مستلزم توجیه جزء به جزء اعتبارات درخواستی است. (عباسی، ۱۳۸۸: ۱۷۸). وجه رادیکال بودجه‌ریزی بر مبنای صفر در عمل با واقعیاتی سیاسی و نهادی روبرو می‌شد که نمی‌توانست آن‌ها را نادیده بگیرد. (آذر و امیرخانی، ۱۳۹۲: ۱۲۹).

بودجه‌ریزی عملیاتی^۵

بودجه‌ریزی عملیاتی هم‌چنان هویتی برنامه‌محور داشت، و در عین حال متعهد به ارزیابی‌های به مراتب دقیق‌تری از جهات مالی و عملکردی بود. در بودجه‌ریزی عملیاتی فرایندهای بالا به پایین و پایین به بالای سازمانی توأمان دخیل بودند. بودجه‌ریزی عملیاتی ایجاب می‌کرد که حلقه‌های متعدد بازخور تعبیه شده و بازاندیشی‌های مستمری در سطوح میانی و ارشد سازمان صورت گیرند. بنابراین خصوصیت «عملیاتی» موجب منتفی شدن وجوه برنامه‌ای و راهبردی بودجه‌ریزی نمی‌شد. فعال بودن سازمان‌ها از جهت راهبردی

1 - Incremental

2 - Programme budgeting

3 - Programming

4 - Zero based budgeting

5 - Performance Budgeting

کمک می‌کرد که مدیران در قبال شاخص‌ها و فعالیت‌های دیکته‌شده در بودجه‌ریزی عملیاتی تصمیمات بهتری بگیرند (پناهی، ۱۳۸۶: ۴۸ و ۴۹). انعطاف‌پذیری سازمانی از دیگر بایسته‌های بودجه‌ریزی عملیاتی و پیش‌زمینه‌ی افزایش خلاقیت و پاسخ‌گویی در عملیات‌های سازمانی بود. اساساً در این رویکرد قرار بر این بود که امکان بازنگری و بازاندیشی در مفاهیم سنتی حوزه‌ی بودجه‌ریزی فراهم شود، تا از این رهگذر بتوان نسبت به شرایط فراسازمانی و اجتماعی - سیاسی محیط بر سازمان «واکنش‌پذیری» بیشتری از خود نشان داد (Robinson and Brumby, 2005: 9 - 10).

بودجه‌ریزی عملیاتی یک نظام سنجش جامع برای ارزیابی راهبردی عملکردهای سازمانی بود. از جمله شروط استقرار مطلوب ارکان نظارتی در بودجه‌ریزی عملیاتی آن بود که برآوردهای هزینه‌ای به اشکالی غیرمتمرکز صورت گیرند و از فواید این نوع بودجه‌ریزی برای دولت‌ها آن بود که نظام بودجه به جزئی‌کلیدی از نظام جامع مدیریت و بهبود عملکردهای سازمانی تبدیل می‌شد (قادری، ۱۳۸۵).

همه می‌دانند: همسانی شکننده در اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران

حکومت ایران از مدت‌ها قبل کار تمهید مقدمات برای بهره‌گیری از این الگوی بودجه‌ریزی را آغاز کرده است. ماده‌ی ۱۹۵ برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی پنجم توسعه، ماده‌ی ۱۶ قانون مدیریت خدمات کشوری، بند ج ردیف ۹ قانون بودجه‌ی سال ۱۳۸۹، بند ۳۲ سیاست‌های تنظیم برنامه‌ی پنجم توسعه، ماده‌ی ۱۴۴ قانون برنامه‌ی چهارم توسعه و ماده‌ی ۱۳۸ برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی چهارم توسعه از جمله مفاد حقوقی پشتیبان استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران هستند. مرور سند ابلاغی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۹۷) هم نشان می‌دهد که عزم سیاست‌گذاران بر آن قرار گرفته که بودجه‌ریزی عملیاتی را به عنوان الگویی موقتی در سراسر کشور ترویج کنند. با مرور روند طی شده در مورد استقرار الگوی بودجه‌ریزی عملیاتی در سازمان‌های دولتی ایران و با الهام از شرح داده‌شده از «فریب ادای هم‌شکلی» در کتاب توانمندسازی حکومت (اندرروز و دیگران، ۱۳۹۸: ۸۵ - ۸۸) این‌گونه به نظر می‌رسد که در این مورد نیز با الگویی از پیروی و استفاده از یک الگوی بین‌المللی روبرو هستیم که علی‌رغم عدم دستیابی به نتایج مقرر، با سکوت متولیان امر روبرو شده و در نتیجه بدون واریسی موانع «اجرا»ی مطلوب آن، و در نتیجه بدون توجه به بایسته‌های تمهید «بستر نهادی» لازم برای استفاده‌ی اثربخش از آن الگو، ادامه یافته است.

روایت‌های میدانی از بودجه‌ریزی عملیاتی

ما برای کسب شناخت بیشتر از این که کاربرد بودجه‌ریزی عملیاتی با چه چالش‌هایی در ایران روبروست، به سراغ دو تن از کارشناسانی^۱ رفتیم که تجربیاتی از اجرای این سبک از بودجه‌ریزی در سازمان‌های متنوع خود داشتند. مهم‌ترین نکات مطرح‌شده از سوی کارشناسان مزبور را به ترتیب ذیل خلاصه کرده‌ایم:

۱- نام این دو کارشناس را محفوظ نگاه می‌داریم و به گفتن این بسنده می‌کنیم که یکی از آنان کارشناس شاغل در دستگاه‌های حمایتی و رفاهی، و دیگری شاغل در یکی از زیرمجموعه‌های وزارت بهداشت است. هر دو کارشناس به میانجی مسئولیت‌های اجرایی خود کار با «بودجه‌ریزی عملیاتی» را برای دوره‌ای چندساله تجربه کرده‌اند.



بديل پيشنهادهای: فاروم حرفه‌ای بودجه‌ریزی عملیاتی

با الهام از رویکرد مشارکتی و شبکه محور فورستر (در خان و هیلدرث، 2002: 123 - 138) می‌توان به گروه‌ها و حلقه‌های مختلف کارشناسی و مدیریتی در سازمان فرصت نزاع، تعامل و جدل داد تا بدین ترتیب ایده‌های صرفاً اقتصادی و فنی جای خود را به ایده‌های ترکیبی بدهند. براین اساس، می‌توان ایجاد یک «فاروم حرفه‌ای» را به دولت پیشنهاد کرد که دارای سه لایه‌ی معاونتی، سازمانی و فراسازمانی باشد. واضح است که این لایه‌بندی را می‌توان پیچیده‌تر هم کرد. مهم آن است که کاربران این فاروم بتوانند با هویت‌های «مجازی» خود به طرح مباحثی بپردازند که در شرایط «واقعی» سازمانی قادر به بیان آن‌ها نیستند. برای فاروم پیشنهادی خود مشخصاتی را برمی‌شماریم که به زعم ما می‌توانند زمینه‌های خروج تدریجی از بن‌بست کنونی را فراهم آورند:

- فضایی امن را فراهم می‌آورد برای طرح آزادانه‌تر نقدهایی که نسبت به شیوه‌ی کنونی اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی وجود دارد؛
- نقیصه‌ی روابط بالا به پایین کنونی میان سطوح فراسازمانی، سازمانی و کارشناسی را به شکل مطلوبی ترمیم می‌کند. فاروم اساساً فضایی برای گفتگو، و نه فرمان‌بری، است؛
- انباشتی از نقدهای مهم نسبت به الگوی کنونی بودجه‌ریزی عملیاتی را فراهم می‌آورد که به مرور می‌توانند از سوی کارشناسان و متخصصان امر دسته‌بندی شوند؛
- در نتیجه‌ی تسهیم اطلاعات و داده‌های گوناگون، استاندارد شفافیت را به تدریج در روابط میان سطوح مختلف سازمانی ارتقا می‌دهد؛
- کاربرد آن ساده و فراگیر است؛ محدود به زمان خاصی نیست و حضور و فعالیت در آن مشروط به طی مقدمات یا کسب صلاحیت‌هایی نیست؛
- با افزایش تدریجی شفافیت و اعتماد متقابل میان ارکان و سطوح مختلف، به بستری برای ارتقای دانش هم‌تبدیل می‌شود؛ می‌تواند شامل پایگاه داده‌هایی باشد از محتواهای آموزشی، گزارش‌های پژوهشی و داده‌های میدانی مختلفی که تجربه‌ی استفاده از بودجه‌ریزی عملیاتی را برای تمام کاربران فاروم ملموس‌تر می‌کنند. هم‌چنین به اشتراک‌گذاری

مستنداتی از نمونه‌های استاندارد بودجه‌ریزی عملیاتی به کاربران کمک خواهد کرد که تفاوت میان بودجه‌ریزی عملکردمحور و بودجه‌ریزی عددمحور را دریابند؛

● می‌تواند به فضایی برای گفتگو درباره‌ی چگونگی تشکیل ارکان نظارت داخلی تبدیل شود. این ارکان در نهایت به طی مسیری خاص برای کسب مشروعیت خود نیاز دارند. این مسیر خاص را نمی‌توان به سازمان‌ها دیکته کرد؛ لازم است تا حد امکان، تشکیل این ارکان مبتنی بر گزینش‌های دموکراتیک عاملانی باشد که قرار است پذیرای دآوری‌های آن‌ها باشند؛

● و می‌تواند بستری برای انتقال ضمنی نگرش‌های رهبرانه به مدیرانی باشد که با نگرش‌های کنونی خود مانع بهره‌مندی از ظرفیت‌های خلاقه‌ی عاملان در الگوهایی مانند بودجه‌ریزی عملیاتی می‌شوند. نمایش بضاعت‌های فکری و انتقادی کارشناسان در بستر این فاروم، شواهد خوبی را برای ضرورت تضعیف ساختار عمومی سازمان‌ها و افزایش انعطاف‌پذیری سازمان‌ها در پذیرش الگوها و ایده‌های جدید فراهم می‌آورد.



مقدمه

از جمله نقاط قوت رویکرد «توانمندسازی حکومت» آن است که دیدگاه‌هایی را به گفتگو و میانکنش با یکدیگر وامی دارد که پیش از این غالباً در تعارض و تنش بی‌پایان با یکدیگر قرار می‌گرفتند. این رویکرد «حکومت» را نه بازیگری حاشیه‌ای و حداقلی، بلکه عاملی کلیدی و حیاتی در بهبود شرایط اجتماعی و عمومی می‌داند که باید ظرفیت‌های بوروکراتیک/اداری/اجرایی آن را در جهت تحقق مطالبات دموکراتیک جمعی به کار گرفت. با این اوصاف، حاملان رویکردهایی که پیشبرد توسعه‌خواهی را منوط به تقویت نقش دولت می‌دانند، می‌توانند رویکرد توانمندسازی حکومت را در راستای دستور کار خویش به کار بگیرند. از سوی دیگر اما، توانمندسازی حکومت نه تنها نگاهی ضرورتاً تأییدآمیز نسبت به پیشینه‌ی نقش‌آفرینی‌های دولت‌ها ندارد، بلکه ایده‌ی کلیدی خود را در بطن شرح‌هایی از شکست‌ها و ناکامی‌های توسعه‌ای دولت‌ها عرضه می‌کند. در عین حال، رویکرد توانمندسازی حکومت از برج عاج نظریه‌پردازی‌های جهان‌شمول فرود می‌آید و می‌پذیرد که دست‌یافتن به موفقیت‌های واقعی در گرو پذیرش پیچیدگی‌های محلی و نهادی است. مختصر این‌که، رویکرد توانمندسازی حکومت پژوهش‌گران حوزه‌های سیاست و توسعه را وامی دارد که از انتزاع‌پردازی بپرهیزند و با رویکردی مسأله‌محور در پی «کشف» ایده‌هایی برای پیش رفتن در مسائل و موضوعاتی باشند که سال‌های طولانی از حیات کشورها را به خود مشغول داشته‌اند.

این جستار کوتاه، با الهام از سرفصل «فریب ادای هم‌شکلی» در کتاب توانمندسازی حکومت، می‌کوشد برای بازاندیشی در تجربه‌ی پیروی از الگوی بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران، نقطه‌ی شروع مناسبی را پیشنهاد کند. پرواضح است که پدیدآورنده نمی‌تواند با اتکای صرف بر درک جامعه‌شناختی خود، مدعی آن باشد که این جستار آغازگاه مناسبی برای هرگونه کوشش و پژوهشی در راه «زمینه‌مند» کردن الگوی بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران است. هدف این جستار، نه تعریف مبدأ و مبنایی برای سخن‌گفتن درباره‌ی ناکامی اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران، بلکه دامن‌زدن هرچه بیشتر به بحث‌های پیشین در این مورد است.

طرح مسأله

مروری مختصر بر ادبیات نظری بودجه‌ریزی به ما می‌آموزد که واقعیت بودجه‌ریزی فاصله‌ی زیادی با آن تصویر فنی و عدد-زده‌ای دارد که اغلب از آن ارائه می‌شود. این آشنایی‌زدایی از تمایز اولیه‌ای آغاز می‌شود که میان دو رویکرد «گذشته‌نگر» و «آینده‌نگر» نسبت به بودجه‌تأمین‌قائل می‌شوند. دیدگاه گذشته‌نگر به عملکردهای بودجه‌ای پیشین دولت می‌رود. در مقابل، رویکرد آینده‌نگر از قصد یا گرایش دولت برای هزینه‌کردهایی خبر می‌دهد که هنوز عملی نشده‌اند (ن. ک. آذر و امیرخانی، ۱۳۹۲: ۱۴). هم‌چنین می‌توان «نهاد بودجه‌ریزی» را از معنای سازمانی آن فراتر برد و آن را به عنوان «قواعد» و «اصول»ی تعریف کرد که در دو سطح «رسمی» و «غیررسمی» بر فرایندهای تقنینی و اجرایی اثرگذار هستند (آذر و امیرخانی، ۱۳۹۲: ۱۴ و ۱۵). چنین تعریفی «بودجه‌ریزی» را به «بازی» پیچیده‌ای با قواعد متعدد تبدیل می‌کند که سرشار از مخاطراتی است که نمی‌توان آن‌ها را از موضعی بالا به پایین مدیریت کرد. تداوم رویکردهای بالا به پایین باعث غفلت از این واقعیت می‌شود که «اقتدار»^۱ مدیران همواره بر «قدرت»^۲‌های عاملان برتری ندارد. پناهی (۱۳۸۶: پیشگفتار^۳) تأکید می‌کند که مدیریت و جوه عمومی را باید در سه ضلع «برقراری انضباط مالی»، «تخصیص منابع بر حسب اولویت‌ها» و «مدیریت عملیاتی خوب» جای داده و برای بهینه‌سازی خروجی‌های برآمده از این ترکیب کوشید. با استفاده از اقتدارهای مدیریتی می‌توان نظام‌های پایش و کنترل کارآمدی را تعبیه کرد که عاملان رفتارها و عملکردهای خود را بر اساس آن‌ها تنظیم کنند. با این حال نباید منکر شد که دستیابی به اهدافی مانند تخصیص مطلوب منابع و مدیریت عملیاتی خوب «ارتباط محور»^۴ تر از آن است که بتوان تحقق آن‌ها را نیز صرفاً به تقویت عنصر «اقتدار» موکول کرد. هم‌چنان که شیک (۲۰۰۸) در مقدمه‌ی کتاب خود یادآور می‌شود، تغییرات بودجه‌ای ترکیبی‌اند از «سیاست»، «سیاست‌گذاری» و «فرایند»^۵. با توجه به این ترکیب است که می‌توان روندهای رفت و برگشتی میان دوره‌های کسری و مازاد بودجه‌ای را توضیح داد^۶. از نظر شیک، بودجه‌ریزی از عوامل سیاسی و سیاست‌گذارانه تأثیر می‌پذیرد و با این حال، خصوصیات فنی خود را نیز حفظ می‌کند و هم‌چنان مهم‌ترین نمود آن سند بودجه‌ی سالیانه است که باید در معرض ارزیابی‌های متعدد تخصصی قرار بگیرد و پذیرای بازاندیشی‌ها و بازنگری‌های متعددی شود. بدین ترتیب سوبه‌های بوروکراتیک و دموکراتیک در نظام بودجه‌تلاقی می‌کنند. شیک منکر این واقعیت نیست که در بسیاری از مواقع، در نهایت این سیاست است که بر سایر ملاحظات سیاست‌گذارانه و تکنیکال غلبه می‌کند، اما به مخاطبان خاص حوزه‌ی بودجه‌ریزی یادآور می‌شود که حوزه‌ی تخصصی بودجه را باید بیش از پیش تقویت کرد تا در میانکنش با سوبه‌های سیاسی و سیاست‌گذارانه از قوت بیشتری برخوردار باشد.

1- Authority

2- Power

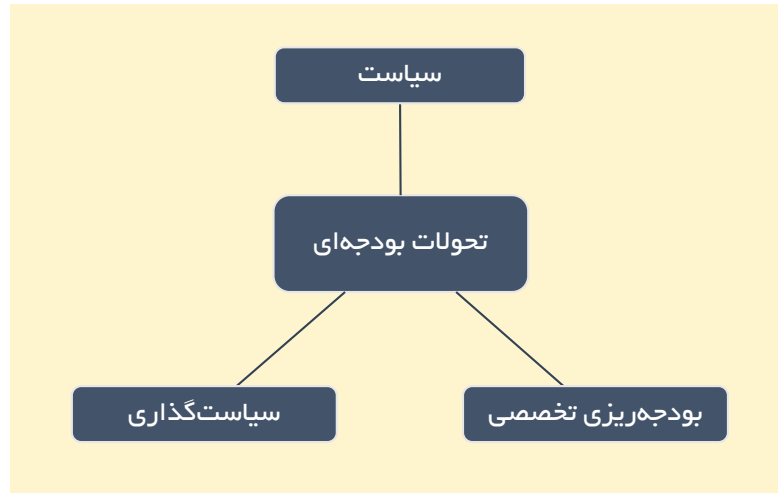
4- Communication-based

5- Politics, Policy and Process

۶- سیاست به جهان رئال پالیטיک اشاره دارد. ملاحظات پویای سیاسی می‌توانند روندهای بودجه‌ریزی را تحت تأثیر قرار دهند. سیاستمداری که مایل است در بخش‌های خاصی از جامعه هواداران بیشتری داشته باشد، ممکن است شعارهای خود را به نحوی طراحی کند که برای آن بخش‌ها پیام‌آور سهم بیشتری از بودجه‌ی عمومی باشد. سیاست‌گذاری اما شأن متخصصانی است که به عنوان نخبگان مستقر در بخش عمومی باید به تطبیق میان شعارهای سیاسی و واقعیت‌های اجرایی بپردازند. در نهایت این سیاست‌گذاران نیز باید درک سیاست‌گذارانه‌ی خود را با متخصصان حوزه‌ی بودجه‌ریزی در میان بگذارند تا روشن شود که با چه روش‌ها و فنونی می‌توان با حفظ عقلانیت، میان شعارها سیاسی، ملاحظات سیاست‌گذارانه و واقعیات بودجه‌ای تناسبی برقرار کرد.

۳- که خود نقلی است از (کامپو و توماسی، ۱۳۸۹: ۱۱)

سه ضلعی که میانکنش آن‌ها تحولات بودجه‌ای را رقم می‌زند (Schick, 2008, Preface)



بحران در ظرفیت‌های بودجه‌ای دولت‌ها

لی لاپ (در خان و هیلدرث، 2002: 1-2) به ترسیم روندی می‌پردازد که طی آن بودجه‌ریزی ملی در آمریکا در برهه‌ی پایانی قرن بیستم با تغییراتی شگرف روبرو شد. افزایش شدید هزینه‌ی برنامه‌های حوزه‌های سلامت و تأمین اجتماعی و گسترش کسری بودجه موجب شد سیاست‌مداران از تغییراتی دم‌بزنند که کارکرد آن‌ها مهار عدم توازن‌هایی بود که در نظام بودجه‌ای کشور رخ داده بود. بدین ترتیب محیط بودجه‌ریزی متحول و این انتظار که بودجه در سال‌های بعد نیز روندی انبساطی را تجربه کند، از اساس منتفی شد. در ادامه اما بودجه‌ی ملی به موضوعی برای نبردهای آشکارتر میان نیروها و بازیگرانی تبدیل شد که با خوانش‌های خود از مسئولیت‌ها و محدودیت‌های دولت، خواهان تغییراتی جدی و رادیکال در نظام بودجه‌ریزی بودند. شاید مهم‌ترین نتیجه‌ی چنین روندی آن بود که سیاست‌مداران دریافتند که شعارهای بودجه‌ای برای مخاطبان آنان جذاب‌اند و می‌توانند از نسبت رقیق و ناپیوسته‌ی خود با نهادهای عمومی و خاصه نهادهای بودجه‌ریزی بهره‌گیرند و مطالباتی را دامن بزنند که اهداف کوتاه‌مدت‌شان را تأمین می‌کند.

بسیاری از کشورهای در حال توسعه نیز از بازناندیشی‌های بودجه‌ای غربی پیروی کردند. در این کشورها هم این الزام پیش کشیده شد که باید تجدیدنظرهایی کلان در الگوها و سیاست‌های بودجه‌ای اتفاق بیافتد و دولت‌ها نسبت به منطق هزینه‌کردها و اعتبارات تخصیصی‌شان پاسخ‌گوتر شوند. این کشورها با همان پروبلماتیک‌های سیاسی و سیاست‌گذارانه درگیر شدند، در حالی که مشخصاً از بسیاری از ظرفیت‌های اجرایی، مالی و رفاهی کشورهای توسعه‌یافته نیز محروم بودند. آن‌ها در واقع بیش از کشورهای توسعه‌یافته باید به این واقعیت تن می‌دادند که «عدم تعادل»‌های بودجه‌ای می‌تواند موجب ظرفیت‌های تخریبی فراوانی باشد. براساس رویکردهای بودجه‌ای جدید که برخوردی محافظه‌کارانه‌تر و سرسختانه‌تر با گشاده‌دستی‌های عاملان دولتی داشتند، اتلاف منابع و بدهکارسازی مستمر دولت موجب می‌شدند دولت‌ها باروندهایی انباشتی از کاهش منابع مالی حیاتی خود روبرو شده و در معرض شکست‌ها و ناکامی‌های بیشتری قرار بگیرد (سلیمانی، بی‌تا).

بودجه‌ریزی افزایشی^۱

بودجه‌ریزی افزایشی شناخته‌شده‌ترین و پذیرفته‌شده‌ترین الگوی تخصیص منابع بودجه‌ای در دوره‌ای بود که دولت‌ها هنوز ذهنیت

چندانی از ضرورت کاربرد و توزیع هدفمندتر آن منابع نداشتند^۱. این الگوی بودجه‌ریزی اضلاع منابع، مصارف، تورم و دیوان سالاری مرسوم را به یکدیگر پیوند می‌داد و بدون آن که نظام بودجه‌ریزی را درگیر اهداف و تعهدات راهبردی و مقولاتی مانند کارایی^۲ و اثربخشی^۳ کند، درصدی توافقی از افزایش‌ها - و یا کاهش‌های - بودجه‌ای را اعمال کرده و آن را در اختیار طرف‌های مختلف ذی‌نفع بودجه‌ی سالانه قرار می‌داد. بدین ترتیب، بودجه‌ریزی افزایشی اساساً مقوله‌ی بودجه‌ریزی را به یکی از کارکردهای فرعی نظام مدیریت منابع فرومی‌کاست و ارتباط خاصی میان این نظام فرعی و رسالت‌های عام و راهبردی دولت و زیرمجموعه‌های آن برقرار نمی‌کرد. اوج پیچیدگی این الگوی بودجه‌ریزی به تفصیل و تدقیق برخی از اقلام تخصیصی خلاصه می‌شد. اعمال هماهنگ کاهش‌ها و افزایش‌های بودجه‌ای در الگوی افزایشی جای چندانی برای بروز تعارض‌های آشکار میان منافع بازیگران متنوع درگیر در فرایند بودجه‌ریزی باقی نمی‌گذاشت. انتظار بازیگران از ارکان تخصیص‌دهنده‌ی بودجه آن بود که «عادلانه» عمل کنند و البته برای این «عدالت» معادلی به جز همان هماهنگی و همسانی نسبی در اعمال تغییرات سالانه وجود نداشت (پناهی، ۱۳۸۶: ۳۹ و ۴۰). بحران‌های فزاینده‌ی مبتلابه دولت‌ها زمینه‌ساز بازاندیشی جدی در باب مزایا و معایب بودجه‌ریزی افزایشی شد. این الگوی بودجه‌ریزی شاید تعارض‌های کم‌تری را ایجاد و یا تعارض‌های موجود را پنهان می‌کرد، اما در نهایت پاسخی به این پرسش کلیدی نمی‌داد که دولت‌های بحران‌زده چگونه خواهند توانست از جایگاه داوری خنثی و منفعل خارج و با مینا قرار دادن اولویت منافع عموم شهروندان، پذیرای نقشی تازه در تخصیص منابع کشور شوند^۴.

بودجه‌ریزی برنامه‌ای^۵

بودجه‌ریزی برنامه‌ای از نخستین واکنش‌های جدی و انتقادی به ضعف‌های بودجه‌ریزی افزایشی بود که در دهه‌ی ۱۹۶۰ و با تأکید بر برنامه‌ریزی مسئولانه‌تر در استفاده از منابع عمومی مطرح شد. بودجه‌ریزی برنامه‌ای بر این شعار روشن متکی بود که هزینه‌های تخصیص یافته در بودجه باید تناسب و پیوندی با نتایج برآمده از برنامه‌های اجرا شده داشته باشند. مفهوم «برنامه‌ریزی»^۶ چارچوب‌های سنتی مبتنی بر سال مالی را به چالش می‌کشید و سازمان‌ها را در اضطرار تدوین اهدافی راهبردی‌تر و بلندمدت‌تر قرار می‌داد (عباسی، ۱۳۸۸: ۱۶۸). بودجه‌ریزی برنامه‌ای در واقع یک «تحول مدیریتی» بود و موجب شد بحث «توزیع هدفمند بودجه» در دستور کار دولت و زیرمجموعه‌های آن قرار بگیرد. با این حال، بودجه‌ی برنامه‌ای نیز با معضل بلندپروازی‌های ناموجه روبرو بود و به واسطه‌ی اصرار یک سویه‌ی خود بر تدوین برنامه‌ها و عدم توجه به پایش‌های پس-بودجه‌ای، نمی‌توانست از جهت تطبیق خروجی‌ها بر داشته‌ها و منابع دستاورد درخشانی داشته باشد (پناهی، ۱۳۸۶: ۴۴ و ۴۵).

بودجه‌ریزی برنامه‌ای را در واقع باید از نخستین مظاهر توجه به کارایی و اثربخشی در تخصیص منابع بودجه‌ای دانست. در حالی که بودجه‌ریزی افزایشی بر احصای عناوین بودجه‌ریزی متمرکز بود، نظام برنامه‌ای به انتقاد از این «ورودی محوری» پرداخت. این تحول کمک کرد که خروجی‌ها و نتایج عملی بودجه‌ریزی از اهمیتی مشابه با ورودی‌ها و نهاده‌های آن برخوردار شوند. بودجه‌ریزی برنامه‌ای به سیاست‌گذاران اقتصادی اجازه می‌داد که گفتگوهای عمیق‌تری با دست‌اندرکاران فنی بودجه‌ریزی برقرار کنند. در این گفتگوها اهداف مورد نظر سیاست‌گذاران در میان مدت و بلندمدت، با واقعیات و تجربیات عینی دست‌اندرکاران بودجه‌ریزی، در تعامل قرار می‌گرفت. بی‌شک این تحول مهمی بود، اما فاصله‌ی میان آن سیاست‌گذاری‌ها و واقعیات را به شکل مطلوبی کاهش نمی‌داد. رویکرد

۱- بدیهی است که تاریخ الگوها و نظام‌های بودجه‌ای را می‌توان با شرح و تفصیل بیشتری شرح داد. این گزارش اما صرفاً قصد دارد روند عام حاکم بر تطور این نظام‌ها را ترسیم کند؛ روندی که از رویکرد ساده‌ی افزایشی به رویکرد پیچیده‌ی عملیاتی انجامید.

2- Efficiency

3- Effectiveness

۴- لی‌لاپ (در خان و هیلدرث، ۲۰۰۲: ۱۵) به شرح دلایل آن می‌پردازد که چرا دیگر نباید انتظار برگشت به دوره‌ای را داشت که در آن بودجه‌ریزی افزایشی الگوی هژمونیک بود. مهم‌ترین دلیل آن است که مواجه شدن دولت‌ها با دوره‌های طولانی کسری بودجه عملاً موجب شده که حتی در دوره‌های کاهش آن کسری نیز هم چنان رفتارهای مراقبتی زیادی را در سطوح بالادستی شاهد باشیم که هدف از آن‌ها حفظ انضباط بودجه‌ای و جلوگیری از افتادن مجدد دولت به وضعیت بحرانی است.

5- Programme budgeting

6- Programming



برنامه‌ای به برشمردن پاره‌ای از اهداف و آرمان‌ها می‌پرداخت، اما روش و الگوی خاصی را برای ارزیابی خروجی‌ها براساس آن اهداف ارائه نمی‌کرد. در واکنش به همین ضعف‌ها بود که در آمریکا نظام‌های بودجه‌ریزی - طرح - برنامه رواج یافتند. در این نظام‌ها گام دیگری به سوی نتیجه‌محور شدن بودجه‌ریزی برداشته و تأکید شد که یکی از ضوابط ضروری هر سند بودجه‌ای نحوه‌ی کاربرد منابع مالی مندرج در آن است (آذر و امیرخانی، ۱۳۹۲: ۱۲۵-۱۲۸).

بودجه‌ریزی بر مبنای صفر^۱

بودجه‌ریزی بر مبنای صفر از دیگر واکنش‌های انتقادی به رویکرد افزایشی بود که در دهه‌ی ۱۹۷۰ مطرح شد. در بودجه‌ریزی بر مبنای صفر «برنامه‌ریزی» و «بودجه‌ریزی» ادغام شدند تا در ابتدای هر دوره‌ی مالی فرایندی واحد و مشتمل بر افکار برنامه‌ای و بودجه‌ای شکل بگیرد؛ فرایندی که با این فرض آغاز می‌شد که اعتبار مورد نیاز برای هر یک از فعالیت‌های آتی برابر با صفر خواهد بود و فراتر رفتن از عدد صفر مستلزم توجیه جزء به جزء اعتبارات درخواستی است. بودجه‌ریزی بر مبنای صفر در زمان ارائه ایده‌ای کاملاً رادیکال بود که مدیران را به بهبود ظرفیت‌های خود و عاملان سازمانی‌شان در جهت سازگاری بیشتر با تحولات سریع بازار فرامی‌خواند (عباسی، ۱۳۸۸: ۱۷۸). این سبک بودجه‌ریزی موجب بازاندیشی اساسی در تمام اقلام و عناوین بودجه‌ای می‌شد و در تعارض با نظم الیگارشیکی قرار می‌گرفت که رویه‌هایی انعطاف‌ناپذیر را برای بهره‌مندی‌های انحصاری از ظرفیت‌های بودجه‌ای آفریده بود؛^۲ در بودجه‌ریزی بر مبنای صفر رویه‌های پیشین از اصالت ذاتی برخوردار نبودند و الزامی هم وجود نداشت که به مبنایی برای تدوین بودجه در دوره‌های آتی تبدیل شوند (سپهردوست و ذکوری، بی‌تا؛ امیرکبیری و دیگران، ۱۳۹۳: ۴).

رادیکالیت‌های بودجه‌ریزی بر مبنای صفر برای هواداران برخورد قاطع با ائتلاف در بودجه‌ریزی خوشایند، اما اجرای آن با دشواری‌ها و موانع زیادی روبرو بود. در حالی که بودجه‌ریزی برنامه‌ای اساساً بر راهبردپردازی‌های بلندمدت نگر استوار بود، بودجه‌ریزی بر مبنای صفر از یک سو با «استمرار برنامه‌ای» مخالفت و از سوی دیگر، در ابتدای هر دوره‌ی بودجه‌ریزی نیروها و امکانات زیادی را برای ارزیابی و بازاندیشی عمیق بودجه‌ای به خود مشغول می‌کرد. وجه رادیکال بودجه‌ریزی بر مبنای صفر در میدان عمل با فاکت‌هایی سیاسی و نهادی روبرو می‌شد که نمی‌توانست آن‌ها را هم نادیده بگیرد. نتیجه آن‌که، کاملاً محتمل بود که در عین اجرای صوری بودجه‌ریزی بر مبنای صفر، عناوینی در ردیف دریافت‌کنندگان منابع مالی و بودجه‌ای جای بگیرند که در ارزیابی‌های اولیه از اولویت بالایی هم برخوردار نبودند. نکته‌ی مهم دیگر به بن بست خوردن بودجه‌ریزی بر مبنای صفر در مواجهه با عناوینی بود که الزاماتی قانونی و حقوقی از آن‌ها پشتیبانی می‌کردند. حامیان و متولیان بودجه‌ریزی بر مبنای صفر ممکن بود استدلال‌های فراوانی را در رد اصالت آن پشتیبانی‌های قانونی مطرح کنند، اما در نهایت این انتظاری عقلانی نبود که که نظام بودجه‌ریزی به پیشران اقداماتی در جهت ایجاد تحولات رادیکال حقوقی و سیاسی تبدیل شود (آذر و امیرخانی، ۱۳۹۲: ۱۲۹).

بودجه‌ریزی عملیاتی^۴

بودجه‌ریزی بر مبنای صفر نتوانست به تغییر پارادایمی مهمی در نظام‌های بودجه‌ریزی بیانجامد. مطرح شدن «بودجه‌ریزی عملیاتی» حاصل تلاش برای ترمیم ضعف‌های «بودجه‌ریزی برنامه‌ای» و نتیجه‌محورتر کردن هرچه بیشتر آن سبک از بودجه‌ریزی بود. عنصر «برنامه» از جهت انسجام بخشی به فعالیت‌ها و پروژه‌ها مطلوب بود، اما کمک‌چندانی به تطبیق خروجی‌های برآمده از آن فعالیت‌ها

1- Zero based budgeting

۲- روشن است که بودجه‌ریزی بر مبنای صفر چندان با شرایط عینی و عملی بودجه‌ریزی سازگار نیست، اما توجه به منطق آن می‌تواند موجب شود که دستکم در پاره‌ای از برنامه‌ها و حوزه‌ها، اصالت و اولویت عناوین تخصیصی پیشین را مورد بازاندیشی جدی قرار دهیم.

۳- پرسش از چرایی طرح الگوی بر مبنای صفر می‌تواند توجه بیشتر پژوهش‌گرانی را در پی داشته باشد که به مقوله‌ی «دولت تسخیرشده» علاقمندند و ادعا می‌کنند که اگر دولت خود به کانونی برای ائتلاف منابع عمومی تبدیل شود، در آن صورت نباید هیچ‌یک از رویه‌های استقرار یافته در چنین دولتی را اصل قلمداد کرد و آن‌ها را مبنایی مطمئن برای محاسبات آتی قرار داد.

4- Performance Budgeting

بر نهاده‌های بودجه‌ای و مالی نمی‌کرد. بنابراین، بودجه‌ریزی عملیاتی به عنوان دستاورد متأخر ادبیات بودجه‌ریزی، هم‌چنان هویتی برنامه‌محور داشت، و در عین حال متعهد به ارزیابی‌های به مراتب دقیق‌تری از جهات مالی و عملکردی بود. در بودجه‌ریزی عملیاتی فرایندهای بالا به پایین و پایین به بالای سازمانی توأمان دخیل بودند. بودجه‌ریزی عملیاتی ایجاب می‌کرد که حلقه‌های متعدد بازخور تعبیه شده و بازاندیشی‌های مستمری در سطوح میانی و ارشد سازمان صورت گیرند. بنابراین خصوصیت «عملیاتی» موجب منتفی شدن وجوه برنامه‌ای و راهبردی بودجه‌ریزی نمی‌شد. فعال بودن سازمان‌ها از جهت راهبردی کمک می‌کرد که مدیران در قبال شاخص‌ها و فعالیت‌های دیکته‌شده در بودجه‌ریزی عملیاتی تصمیمات بهتری بگیرند^۱ (پناهی، ۱۳۸۶: ۴۸ و ۴۹).^۲ انعطاف‌پذیری سازمانی از دیگر بایسته‌های بودجه‌ریزی عملیاتی و پیش‌زمینه‌ی افزایش خلاقیت و پاسخ‌گویی در عملیات‌های سازمانی بود. اساساً در این رویکرد قرار بر این بود که امکان بازنگری و بازاندیشی در مفاهیم سنتی حوزه‌ی بودجه‌ریزی فراهم شود، تا از این رهگذر بتوان نسبت به شرایط فراسازمانی و اجتماعی - سیاسی محیط بر سازمان «واکنش‌پذیری» بیشتری از خود نشان داد (Robinson and Brumby, 2005: 9-10).

بودجه‌ریزی عملیاتی نه ابداعی صرفاً فنی و عددمحور، بلکه یک نظام سنجش جامع برای ارزیابی راهبردی عملکردهای سازمانی بود. از جمله شروط استقرار مطلوب ارکان نظارتی در بودجه‌ریزی عملیاتی آن بود که برآوردهای هزینه‌ای به اشکالی غیرمتمرکز صورت گیرند و از فواید این نوع بودجه‌ریزی برای دولت‌ها آن بود که نظام بودجه به جزئی‌کلیدی از نظام جامع مدیریت و بهبود عملکردهای سازمانی تبدیل می‌شد (قادری، ۱۳۸۵). این نظام سنجش جامع در عین حال که در بسیاری از زمینه‌ها بهبودهای عملکردی عینی ایجاد می‌کرد و تسهیل‌گر بهره‌مندی از خدماتی بود که در قالب برون‌سپاری دریافت می‌شدند، زمان‌بر و مستلزم تقویت عامل «رهبری» هم بود. بودجه‌ریزی عملیاتی خواهان روندی فزاینده از تدوین شاخص‌هایی قابل اتکا برای قضاوت درباره‌ی عملکردهای کارشناسی در سطوح مختلف سازمان بود. این شاخص‌ها قرار نبود به شکلی صلب در حلقه‌هایی محدود تدوین و سپس به سایر مجموعه‌ها ابلاغ شوند، بلکه می‌بایست آن‌ها را با تلفیق عناصر عقلانیت و انعطاف‌پذیری تدوین کرد. تدوین شاخص‌های صلب صرفاً موجب می‌شد که در ادامه‌ی راه تعارض‌های حادث‌تری میان حیطه‌های صلاحیت و قدرت تشخیص کارشناسی و اهداف تدوین‌شده‌ی راهبردی شکل بگیرد. مجموعه‌های کارشناسی در نهایت صلاحیت‌های خود را در اکثر موضوعات حفظ می‌کردند. آن‌ها می‌بایست آموزش‌های مناسبی در ارتباط با چیستی و چگونگی استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی دریافت کنند، پس از دریافت آموزش‌ها هم‌چنان مشارکتی جدی در جلسات توجیهی داشته باشند و به تقویت هم‌اندیشی‌های سازمانی کمک کنند. در بودجه‌ریزی عملیاتی سخن از ضرورت پاداش‌دهی به عملکردهای «واقعاً مطلوب» به میان آمد، اما پاداش‌دهی‌های فردی به تنها الگوی تقویت عملکردهای خوب تبدیل نشد. لازم بود برنامه‌های دارای کیفیت مناسب از نظر دریافت منابع مالی شرایط بهتری نسبت به سایر برنامه‌ها داشته باشند؛ به‌مرور انعطاف بیشتری در تخصیص‌های بودجه‌ای به برنامه‌های قوی‌تر لحاظ شود؛ برنامه‌های موفق از پاره‌ای الزامات گزارش‌دهی‌های بودجه‌ای معاف شوند و حتی اجازه‌ی آن را بیابند که منابع صرفه‌جویی‌شده‌ی خود را به دوره‌های مالی آتی انتقال دهند (پناهی، ۱۳۸۶: ۵۰، ۵۱ و ۸۶).

همه می‌دانند: همسانی شکننده در اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران

فراتر از ظرفیت این گزارش مقدماتی بود که به جمع‌آوری شواهد متعددی از آن بپردازد که الگوی بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران نتوانسته است به آن نتایج مطلوبی منجر شود که در کتب و مقالات متعدد مطرح شده‌اند. با این حال، بازتاب این ناکامی را می‌توان در پژوهش‌ها و مقالاتی یافت که موضوع آن‌ها ارزیابی آن ناکامی و یا تصحیح نگرش‌ها و برداشت‌های موجود از ظرفیت‌های بودجه‌ریزی عملیاتی

۱- باید توجه داشت که هیچ بدیلی وجود ندارد که با اتکا بر آن بتوان با ارائه‌ی برخی «فرمول»ها نظام بودجه‌ریزی را از جهت تخصیص منابع بهبود بخشید. در بودجه‌ریزی عملیاتی تخصیص غیرمستقیم محور واقع می‌شود؛ بودجه در این رویکرد ابزاری برای توسعه‌ی متوازن اقتصادی و تحقق عدالت اجتماعی است (صراف، بی‌تا).

۲- پیش‌بینی‌پذیری از دیگر ویژگی‌های مهم بودجه‌ریزی عملیاتی بود؛ این بودجه‌ریزی قرار بود به سازمان‌ها کمک کند که چارچوب و افق زمانی روشنی از جهت تخصیص منابع خود به امور مختلف داشته باشند (امیرکبیری و دیگران، ۱۳۹۳).



است. پناهی (۱۳۸۶: پیشگفتار) هشدار می‌دهد که بودجه‌ریزی عملیاتی راه‌حلی تام برای غلبه بر تمام مسائل حوزه‌ی بودجه‌ریزی در کشور نیست. او (همان: ۳۷) با کاربرد تعبیر «آشتی تدریجی حقیقت با قدرت» یادآور می‌شود که در نهایت مسأله‌ی بودجه‌ریزی در کشور نیز ذی‌نفعان متعددی در سطوح سیاسی و مدیریتی دارد و نمی‌توان بدون تحلیل کنش‌های گروه‌های همسود به تفسیر و ارزیابی شرایط نظام بودجه‌ریزی در ایران پرداخت. آذر و وفايي (۱۳۸۹) به بررسی موانع اثربخشی بودجه‌ریزی عملیاتی پرداخته و به این نتیجه رسیده‌اند که بهبود توانمندی‌های عاملان، تفویض اختیارات اجرایی، پذیرش هنجاری (انگیزشی، سیاسی و مدیریتی)، کیفیت مطلوب ارتباطات سازمانی، و تخصیص منابع بر حسب عملکردها از جمله بایسته‌های موفقیت این سبک از بودجه‌ریزی هستند. صادقی و ناصری (بی‌تا) با اشاره به این‌که قریب به اتفاق دست‌اندرکاران بر این باور هستند که بودجه‌ریزی در ایران هم‌چنان با مسائل و مشکلات متعددی روبروست، از عدم جامعیت و شفافیت تصمیمات اجرایی، کاستی‌های قانونی شکلی و ماهوی در مراحل مختلف بودجه‌ریزی، سستی مبانی طبقه‌بندی هزینه‌ها، موافقت‌نامه‌ها و اعتبارات، فقدان مرزبندی روشن میان مسئولیت‌درون دولتی و فرا-دولتی، اتکاناپذیری تعاریف قانونی بودجه از جهات فنی و کارکردی، تأثیر منفی رفتارهای محافظه‌کارانه‌ی دولت، ناکارآمدی نظام نظارتی در مراحل گوناگون بودجه‌ریزی، عدم سازگاری سیاست‌های بودجه‌ای با هدف‌گذاری‌های مصوب برنامه‌های میان‌مدت، و ابهام در تعهدات و منابع آتی کشور به واسطه‌ی روش‌های ناکارآمد ثبت و نگهداری حساب‌های مالی در کشور، به عنوان عواملی یاد کرده‌اند که مانع تحقق کارکردهای مطلوب نظام بودجه‌ریزی در کشور می‌شوند. زینالی و دیگران (۱۳۹۲) نیز به برشماری فهرستی از چالش‌های مبتلابه بودجه‌ریزی عملیاتی پرداخته‌اند که از میان آن‌ها می‌توان به مواردی مانند غلبه‌ی اولویت‌های سیاسی بر اولویت‌های عمرانی، تداوم چانه‌زنی معطوف به دریافت اعتبارات به جای چانه‌زنی بر سر بهبود عملکرد، گرایش روزافزون کارشناسان بودجه به کتمان حقیقت، رکود نظام نظارت بر نتایج عملکردی، و ناسازگاری الگوی مبتنی بر بهای تمام‌شده با ماهیت فعالیت‌های نظارتی اشاره کرد. سپهردوست و ذکوری (بی‌تا) نیز به شکل کلی‌تری از فقدان آمار دقیق و تفکیک‌شده‌ی فعالیت‌های دولت، تداوم کاربرد روش‌های سنتی برای پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌ها، تداوم رویکرد مثبت نسبت به فعالیت‌های گذشته و تخصیص منابع به آن‌ها بدون لحاظ عناصر کیفی و عملکردی، و عدم توجه به خروجی‌های عملکردی بر اساس بودجه‌های تخصیصی، به عنوان مهم‌ترین موانع استفاده‌ی مطلوب از بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران نام برده‌اند.

در حالی با تعدد گزارش‌ها و پژوهش‌های معطوف به ناکارآمدی یا کم‌اثری کاربرد روش بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران روبرو هستیم که استفاده از این الگوی نوین بودجه‌ریزی موضوعی نیست که صرفاً به کتب و مقالات آکادمیک محدود مانده باشد. در واقع از مدت‌ها قبل حکومت ایران کار تمهید مقدمات برای بهره‌گیری از این الگوی بودجه‌ریزی را آغاز کرده است. ماده‌ی ۱۹۵ برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی پنجم توسعه، ماده‌ی ۱۶ قانون مدیریت خدمات کشوری، بند ج ردیف ۹ قانون بودجه‌ی سال ۱۳۸۹، بند ۳۲ سیاست‌های تنظیم برنامه‌ی پنجم توسعه، ماده‌ی ۱۴۴ قانون برنامه‌ی چهارم توسعه و ماده‌ی ۱۳۸ برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی چهارم توسعه از جمله مفاد حقوقی پشتیبان استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران هستند. مرور سند ابلاغی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۹۷) هم نشان می‌دهد که در موضوع بودجه‌ریزی عملیاتی در نهایت عزم سیاست‌گذاران بر آن قرار گرفته که این الگو را به عنوان الگویی مترقی در سراسر کشور ترویج کنند.

آیا باید رفتار مراجع ارشد مرتبط با بودجه‌ریزی عملیاتی را دال بر آن قلمداد کرد که آنان تحقق پاره‌ای از حداقل‌ها را نشانه‌ای امیدوارکننده از آن دانسته‌اند که باید بر همان روند پیشین تأکید ورزید تا به مرور آمادگی‌های بیشتری در میان سازمان‌ها و عاملان پذیرای الگوی بودجه‌ریزی عملیاتی حاصل شود؟

با مرور روند طی شده در مورد استقرار الگوی بودجه‌ریزی عملیاتی در سازمان‌های دولتی ایران و با الهام از شرح داده‌شده از «فریب ادای هم‌شکلی» در کتاب توانمندسازی حکومت (اندروز و دیگران، ۱۳۹۸: ۸۵ - ۸۸) این‌گونه به نظر می‌رسد که در این مورد نیز با الگویی از پیروی و استفاده از یک الگوی بین‌المللی روبرو هستیم که علی‌رغم عدم دستیابی به نتایج مقرر، با سکوت متولیان امر روبرو شده و در نتیجه بدون واریسی موانع «اجرا»ی مطلوب آن، و در نتیجه بدون توجه به بایسته‌های تمهید «بستر نهادی» لازم برای استفاده‌ی اثربخش از آن الگو، ادامه یافته است.

روایت‌های میدانی از بودجه‌ریزی عملیاتی

ما برای کسب شناخت بیشتر از این که کاربرد بودجه‌ریزی عملیاتی با چه چالش‌هایی در ایران روبروست، به سراغ دو تن از کارشناسانی^۱ رفتیم که تجربیاتی از اجرای این سبک از بودجه‌ریزی در سازمان‌های متنوع خود داشتند^۲. مهم‌ترین نکات مطرح‌شده از سوی کارشناسان مزبور به قرار ذیل بودند:

● هر سال به مراجع مختلف درون سازمانی و برون سازمانی اعلام می‌کنیم که بسیاری از خدمات حرفه‌ای و تخصصی را اصلاً نمی‌شود با الگوی «بهای تمام‌شده» سازگار کرد، اما توجهی نمی‌کنند و ما وادار به جعل مستندات می‌شویم که ربطی به واقعیت خدمات دریافتی ندارند؛

● آموزش‌های بدی ندیده‌ایم در این مورد. مشکل این است که آموزش‌ها ربط زیادی به تجربه‌ی عملی ما ندارند. بالاخره در این کارگاه بد نیست که درباره‌ی مشکلات مان هم حرف بزنیم. دولت ابتدا آموزش‌ها را جدی نمی‌گرفت. بعد متوجه شدند که بدون آموزش استفاده از این الگو خیلی دشوارتر هم هست. آموزش‌ها را بهتر کردند و افزایش دادند، اما فکری به حال این فاصله‌ای نکردند که بین واقعیات اداری و مالی در ایران با این مباحث وجود دارد؛

● بحث اعطای پاداش به واحدهای برخوردار از عملکرد مطلوب از همان انتهای دهه‌ی هشتاد مطرح بوده، اما تا به امروز به جز چند مورد پاداش که عملاً به همه‌ی واحدها تعلق گرفته، شاهد نبوده‌ایم که واقعاً و با دقت زیادی بیابند و عملکردهای ما را واحد به واحد بررسی کنند و در نهایت هم به نتایجی برسند که دال بر شناخت و تمایز عملکرد خوب از عملکردهای معمولی یا حتی بد باشد. البته این شاید انتظار زیادی هم باشد، چون در بسیاری از حوزه‌های فعالیت ما میانگین سابقه‌ی خدمت تخصصی مدیران به زحمت به نیمی از سابقه‌ی مجموعه‌های کارشناسی می‌رسد. بنابراین شاید همان اعطای پاداش بدون ایجاد تمایز میان واحدها ایده‌ی بهتری هم باشد و تنش کم‌تری را ایجاد کند؛

● این حرف خوشایندی برای من نیست؛ اما من شخصاً ترجیح می‌دهم تشویق نشوم. ترجیح می‌دهم کسی به عملکرد من توجهی نکند. شما مدام درباره‌ی بایسته‌ها و لوازم عملکرد محوری حرف می‌زنید. حالا شما فرض کنید اصلاً معلوم شد که من عملکرد خیلی خوبی دارم. به قدری فضا در ادارات و سازمان‌های ما خشن و مسموم است که ترجیح می‌دهم اصلاً سراغم نیابند برای عملکرد خوبم. این از تجارب هر کارمندی در سازمان‌های دولتی و حتی خصوصی در ایران است؛ بهتر است از بقیه جدا نشوید و اجازه هم ندهید که از بقیه جدایتان کنند. در سازمان‌های خصوصی وضعیت می‌تواند بهتر باشد از جهت تشویق عملکردهای خوب، اما شک نکنید که در آن سازمان‌ها هم دقت می‌کنند به این که کارمند خوب‌شان دچار برخورد‌های بد همکارانش نشود؛

● در ظاهر امر قرار است سازمان برنامه به بررسی عملکردهای ما بپردازد و دیوان محاسبات هم متولی نظارت بر سلامت عملکرد ما باشد. در عمل اما دیوان محاسبات اصلاً کاری به این ندارد که ما با الگوی جدیدی به بودجه‌ریزی پرداخته‌ایم و هم‌چنان از ما همان صورت‌ها و مستندات هزینه‌ای پیشین را می‌خواهد. این حتی با تعریف بودجه‌ریزی عملیاتی ناسازگار است. دیوان محاسبات باید هم‌گام با این تحولات نظری در بودجه‌ریزی، از ما گزارش‌های عملکردی بخواهد؛ یعنی ما به کارشناسان دیوان توضیح بدهیم که متناسب با فلان رقم از بودجه و اعتبار دریافتی، فلان عملکردهای محقق شده را داشته‌ایم و شاخص و نمودارش را هم تحویل‌شان بدهیم. از سوی دیگر، سازمان برنامه هم اگرچه در به‌روزرسانی مستندات و روش‌نامه‌ها و فرم‌ها و قراردادهای خیلی فعال است، در نهایت باز از ما مطالبه‌ی عملکردی چندانی ندارد. بخشی از ماجرا به

۱- نام این دو کارشناس را محفوظ نگاه می‌داریم و به گفتن این بسنده می‌کنیم که یکی از آنان کارشناس شاغل در دستگاه‌های حمایتی و رفاهی، و دیگری شاغل در یکی از زیرمجموعه‌های وزارت بهداشت است. هر دو کارشناس به میانجی مسئولیت‌های اجرایی خود کار با «بودجه‌ریزی عملیاتی» را برای دوره‌ای چندساله تجربه کرده‌اند.

۲- ظرفیت گزارش‌مقدماتی حاضر کم‌تر از آن بود که در پی تعریف نمونه‌ای کامل‌تر از نخبگان و کارشناسانی باشیم که سابقه‌ی کار با بودجه‌ریزی عملیاتی را داشته‌اند. ما از روابط محدود خود کمک گرفتیم و تلاش کردیم مصاحبه‌ی مفیدی با دو کارشناس مطلع این حوزه داشته باشیم. بنابراین کارکرد اصلی این گزارش را هم‌چنان ارائه‌ی تصویری اولیه از وضعیت کنونی بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران می‌دانیم و تنها امیدواریم که این گزارش به قدر کافی بحث برانگیز باشد و سایر پژوهش‌گران را برانگیزد که به بررسی‌های دقیق‌تر در این باره بپردازند.



این مربوط است که در سال‌های گذشته اقتصاد کشور انقباضی شده و در نتیجه خود مسئولان سازمان برنامه هم می‌دانند که با توجه به محدودیت‌های شدید و کمرشکن کنونی، مطالبه‌ی بهبودهای معنادار عملکردی چندان معنایی ندارد. از سوی دیگر از کنار این واقعیت هم به سادگی نمی‌توان گذشت که حتی اعتبارات کاهش یافته‌ی تخصیصی به دستگاه‌ها و سازمان‌های مختلف نیز به صورت کامل محقق نمی‌شوند. در چنین فضایی، حتی اگر از ما مستندات عملکردی بخواهند، خودشان هم می‌دانند که این مستندات صوری و بی‌خاصیت خواهند بود؛

● در سال‌های اخیر و در قالب کارگاه‌های متعدد آموزشی، تعداد زیادی از کارشناسان ما رفتند و با چپستی و چگونگی اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی آشنا شدند. با این حال در هیچ‌یک از این کارگاه‌ها این بحث مهم از سوی متولیان امر مطرح نشد که بالاخره خود این کارشناسان با توجه به تجارب‌شان تبدیل به ذخائر مهمی از دانش محلی و بومی شده‌اند و دست‌کم می‌توان با توزیع پرسشنامه‌هایی که به خوبی تنظیم شده باشند، به درک بهتری رسید از این‌که با توجه به این حجم از هزینه‌کرد برای استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی، حالا باید چه کرد که این الگو برای کشور ثمربخش باشد. من متوجهم و تجربه‌اش را هم داشته‌ام که برقراری ارتباط مشورتی و هم‌اندیشانه با رده‌ی کارشناسی سخت است، اما این کار را که می‌توانستند بکنند؛ دست‌کم می‌توانستند یک متولی قوی و پای کار بگذارند که رده‌های کارشناسی هم بدانند که می‌توانند برای آن متولی مسائل‌شان را بفرستند. بودجه‌ریزی عملیاتی شوخی نیست. کارهای کارشناسی ما را از نظر تطبیق‌های بودجه‌ای چند برابر کرده، اما باز هم چیز خاصی به کارمان اضافه نکرده. کارشناس باید بتواند این‌ها را به مرجع مشخصی گزارش کند؛

● در برخی از عناوین استفاده از الگوی مبتنی بر «بهای تمام‌شده» قابل قبول است. ما واحدی داشتیم که تقریباً تمام فعالیت‌های تخصصی خود را برون‌سپاری می‌کرد و در پایان سال هم خروجی‌های به مراتب کم‌تری از واحدهای دیگری داشت که با اتکا بر پتانسیل‌های درون‌سازمانی‌شان کار می‌کردند. در چنین مواقعی، استفاده‌ی درست - تأکید می‌کنم بر استفاده‌ی درست - از بودجه‌ریزی عملیاتی اتفاقاً مفید است و روشن می‌کند که هدف همه‌ی ما از جمع شدن در سازمان‌های دولتی ارائه‌ی خدمات مطلوب به مردم است. نمی‌شود که به بهانه‌ی بهینه‌سازی خدمات را با قیمتی گزاف برون‌سپاری کنیم و البته نمی‌شود در هر شرایطی هم اصرار بر نگاه‌داشتن کارها در درون حلقه‌ی کارشناسان مجموعه‌های دولتی داشت. این‌ها به بررسی‌هایی نیاز دارد که ممکن است بودجه‌ریزی عملیاتی بتواند تأمین‌کننده‌ی بخشی از مواد آن بررسی‌ها برای ما باشد. در عین حال، باید هشدار داد به مسئولان که در بسیاری از موارد هم این بحث «بهای تمام‌شده» اصلاً توهین است به مجموعه‌های کارشناسی کشور. شما چطور می‌خواهید به سراغ واحد تحقیق و توسعه‌ی خود بروید و از او بخواهید که میان خروجی‌های عملکردی و ورودی‌های بودجه‌ای خود تناسب برقرار کند؟ با یکی از همکاران ما در تحقیق و توسعه‌ی یکی از سازمان‌های پژوهشی کشور چنین برخوردی شده بود. شما با چه منطقی می‌توانید به سراغ ارزیابی عملکرد بخش‌هایی بروید که در شرایط تحریمی تلاش کرده‌اند با استفاده از روش‌های نامتعارف برخی از نیازمندی‌های سازمانی خود را تأمین کنند؟ بنابراین نباید به عنوان «بهای تمام‌شده» تقدس بدهیم و نباید آن را به معیاری مطلق تبدیل کنیم؛

● سازمان برنامه از یک سو به واسطه‌ی بودجه‌ی انقباضی خودش تعیین می‌کند که سقف اعتبار تخصیصی به دستگاه‌های مختلف چقدر است؛ از سوی دیگر اصرار به ارزیابی‌های عملکردی دارد؛ و جالب این‌که هم‌زمان به مجموعه‌های کارشناسی ابلاغ می‌کند که پیش از هر کاری، باید رقم مربوط به حقوق و مزایای پرسنلی خود را از اعتبارات واریزی کسر کنند. این وضعیت متناقض را چطور می‌شود با یک رویکرد عملکردگرایانه تحلیل کرد؟ سازمان برنامه خوب می‌داند که با این وضعیت نباید انتظار زیادی از ما داشته باشد، ما می‌دانیم که تا زمانی که این شرایط ادامه دارد، هیچ مرجعی واقعاً از ما انتظار بهبود عملکردی ندارد، و مدیران ما هم می‌دانند که نباید از جهت ارتقای شاخصه‌های عملکردی فشار زیادی را متوجه کارشناسانی کنند که با چنین محدودیت‌هایی دست‌به‌گریبان هستند؛

● اگر قرار باشد که حقوق و مزایای متعلقه به کارشناسان هم وارد محاسبات بودجه‌ریزی عملیاتی شود، باید تغییرات بنیادینی در الگوی کنونی استخدام و نیروگزینی در مجموعه‌های دولتی به وجود بیاید و این هم که می‌دانیم تقریباً محال است. نیروی انسانی ما در سال‌های اخیر همیشه وضعیت نزولی داشته. چند نیروی خوب مان با همین شرایط کنونی هم ترجیح دادند که از سازمان بروند و با مجموعه‌های خصوصی کار کنند. حالا شما فرض کنید کار به جایی برسد که به فلان مجموعه‌ی کارشناسی بگویند شما امسال بر اساس اولویت‌های تعریف شده در بودجه‌ی عملیاتی، باید با یک سوم ظرفیت کار کنید. نتیجه‌ی چنین کاری مشخص است. بحث بهره‌وری نیروی انسانی بحث دیگری است. این‌گونه است که سازمان برنامه تأکید مبرم می‌کند بر این‌که اولین کار پس از تخصیص اعتبارات، باید جدا کردن حقوق و مزایای پرسنلی از سایر اقلام اعتبار تخصیصی باشد. این هم واقعیت دارد که بهره‌وری نیروی انسانی در ایران بسیار اندک است. جای دنبال کردن بحث بهره‌وری اما این جا نیست؛

● با رجوع به مستندات بودجه‌ای در سازمان‌های مختلف می‌توان به وضوح دید که حجم قابل توجهی از توان کارشناسی مجموعه‌های مختلف صرف سندسازی برای پاسخ‌گویی‌های صوری به مراجعی می‌شود که صرفاً می‌خواهند به الزامات بوروکراتیک مربوط به الگوی بودجه‌ریزی عملکردی پاسخ بگویند. این وضعیت آیا قابل قبول است؟

● در بسیاری از سازمان‌ها شما می‌توانید چرخه‌ی کامل تدوین اسناد صوری بوروکراتیک مربوط به بودجه‌ریزی عملیاتی را ببینید. این چرخه‌ها به ما یک احساس سیرشدگی و اقلانعی می‌بخشند که غیرواقعی و توهمی است. هزینه‌ها دارند در میدان عمل اتفاق می‌افتند و بسیاری از آن‌ها را نمی‌شود با این اعداد و فرمت‌ها و جداول توضیح داد. هزینه این است که نیروی کارشناسی ما دو سال است از ادامه‌ی پروژه‌ای بازمانده که به واسطه‌ی تحریم اعتباری به آن تعلق نمی‌گیرد. حقوق آن نیروی کارشناسی را هم می‌دهیم، اما خودمان می‌دانیم که آن نیروی کارشناسی برای انجام وظایفی به سازمان آمده بود که مدت‌هاست معطل و راکد مانده‌اند. در مجموع وضعیت تحریمی کنونی جای چندانی برای این مناقشات عملی و عملکردی باقی نگذاشته. همه در وضعیت انتظار باقی مانده‌اند؛

● واقعیت انقباضی بودن بودجه را که مدت‌هاست پذیرفته‌ایم. با این حال، دولت در مورد همین الگوی انقباضی هم شفافیت چندانی از خود نشان نداده و نمی‌دهد. تداوم این فضای پراز ابهام صرفاً مجموعه‌های کارشناسی را نسبت به داشته‌ها و بضاعت‌های بودجه‌ای و اعتباری دولت بدنام می‌کند. گاه و بی‌گاه هم که خبرهایی می‌شنویم از این‌که فلان دستگاه و مجموعه نه تنها مثل ما بحرانی را تجربه نمی‌کند، بلکه از توجهات و عنایات خاصی هم برخوردار شده. خیلی از این اخبار زودتر از آن‌که در اختیار عموم قرار بگیرند، در حلقه‌های کارشناسی ما مطرح می‌شوند؛

● شفافیت باید از بالاترین سطوح آغاز شود و تارده‌های پایین ادامه پیدا کند. این بدبینی که نسبت به مجموعه‌های کارشناسی دارند، در صورتی که با تعمیم شفافیت به همه‌ی مجموعه‌ها همراه نباشد، صرفاً فضا را خصمانه‌تر می‌کند. منکر آن نیستیم که کارشناسان و متخصصان هم ممکن است با سندسازی‌هایی بودجه‌های تخصیص یافته به امور عمومی را از آن خود کنند. در عین حال بهتر است به جای تمرکز بر خطاهای انسانی و حرفه‌ای کارشناسان، استانداردهای شفافیت را چنان ارتقا ببخشیم که افزایش شفافیت در سطوح خرد و جزئی با مقاومت چندانی روبرو نباشد؛

● یکی از کارکردهای پنهان شرایط تحریمی سال‌های اخیر این بود که کم‌تر شاهد ارائه‌ی ایده‌هایی در سازمان‌ها بودیم که هزینه‌ی گزافی را به سازمان متحمل می‌کردند و در نهایت بدون آن‌که نتایج حاصل از اجرای آن ایده‌ها مورد ارزیابی قرار بگیرد، با ایده‌های دیگری جایگزین می‌شدند. این یکی از پیامدهایی است که از اجرای درست بودجه‌ریزی عملیاتی می‌توان انتظار داشت. البته این شرایط دشوار باید به پایان برسد، اما سازمان‌های دولتی ما به انضباط مالی به مراتب بیشتری نیاز دارند؛

● دوره‌های آموزشی از معدود نقاطی هستند که در آن‌ها ممکن است ارتباط میان حلقه‌های کارشناسی مختلف سازمان‌ها برقرار شود، اما پس از آن این ارتباط پایدار نمی‌ماند و تداوم پیدا نمی‌کند. موفقیت ایده‌هایی مانند بودجه‌ریزی عملیاتی



در گرو این است که میان حلقه‌های کارشناسی حداقلی از اعتماد وجود داشته باشد و تصور نکنند که تخصیص اعتبار بیشتر یا کم‌تر به یک مجموعه به معنای جایگاه متمایز آن از دیگر مجموعه‌هاست. مدیران ارشد هم در ایجاد این اعتماد نقش دارند. من پیش از ورود به این مجموعه در یکی از زیرمجموعه‌های وزارت صمت حضور داشتم. در آن جا گروه کوچکی از نخبگان مسئولیت پیشبرد پروژه‌ای را بر عهده داشتند که به موازات فعالیت‌های جاری سازمان پیش می‌رفت. مدیریت خود را موظف نمی‌دانست که برای مجموعه‌های دیگر کارشناسی حاضر در سازمان توضیح بدهد و شفاف‌سازی کند که این مجموعه به چه کاری مشغول هستند. این رفتارها به بدبینی‌های موجود دامن می‌زنند. اجرای ایده‌های عملکرده محوری مانند بودجه‌ریزی عملیاتی هم به رفتار قوی رهبران سازمان نیاز دارد. اگر بخواهند محافظه‌کاری کنند و در مقابل عملکردهای ضعیف برخی از واحدها ساکت بمانند، انگیزه‌ی مجموعه‌های قوی‌تر را هم از بین می‌برند؛

- بودجه‌ریزی عملیاتی در کشور ما هنوز به صورت جدی اجرا نشده و نتایج خاصی را به بار نیاورده، اما شکی نیست که ادبیات بودجه‌ریزی کشور را متحول کرده است. حالا این الگو آمده و معلوم نیست اگر بخواهیم در آن تجدید نظر کنیم، باید چگونه این کار را انجام بدهیم تا کم‌ترین فشار و تنش را تجربه کنیم. تکلیف درباره‌ی بودجه‌ریزی عملیاتی روشن است؛ دیوان محاسبات باید عملکردگرا بشود؛ مدیران باید رفتارشان را متناسب با اقتضائات این الگوی بودجه‌ریزی تغییر بدهند و سازمان برنامه نیز باید از رفتارهای مدیرانی که مسئولیت رهبری تحولات را می‌پذیرند، دفاع کنند؛
- مسأله‌ی تقویت فرصت‌های هم‌اندیشی سازمانی اگر از حد حرف فراتر برود و در عمل اجرا بشود، به سازمان‌های ما کمک می‌کند که تصمیم‌گیری درباره‌ی برخی از موضوعات را به خود مجموعه‌های کارشناسی بسپارند. در برخی از کتب و مقالات مجموعه‌های کارشناسی را به عنوان مجموعه‌هایی انگلی توصیف می‌کنند که فقط دنبال گرفتن اعتبارات بیشتر هستند. این تصویر غلط و گمراه‌کننده است. اتفاقاً در بسیاری از موضوعات، فقط با همان هم‌اندیشی است که می‌توان به تقسیم کار مطلوبی میان مجموعه‌های کارشناسی سازمان رسید. اعتبار تخصیصی که پول بلاعوض نیست که کارشناسان بگیرند و به هیچ مرجعی پاسخگو نباشند. آن هم‌اندیشی باید اتفاق بیافتد؛ بر سر روش‌ها؛ بر سر راهبردها؛ بر سر نتایج مطلوب در کوتاه مدت و میان مدت. رفتار بدی رایج است در برخی سازمان‌ها که مجموعه‌های کارشناسی مدام اتمسفر سازمانی را با ارزیابی‌های خام خود از عملکرد دیگر مجموعه‌ها آلوده می‌کنند. اگر یک مجموعه‌ی کارشناسی به هدفی میان مدت یا بلندمدت می‌رسد، باید بتواند آن را طی همان هم‌اندیشی‌ها با دیگر گروه‌ها هم به اشتراک بگذارد و حتی راهنمایی‌ها و مساعدت‌هایی را از آنان دریافت کند. اتمسفر فعلی در بسیاری از سازمان‌ها در ایران فاصله‌ی زیادی دارد با حداقل‌هایی که امکان اجرای مطلوب ایده‌ای مانند بودجه‌ریزی عملیاتی را فراهم می‌کنند.

جستجوی راه برون‌رفت از این وضعیت «بن‌بست‌نما»

با مرور آن‌چه درباره‌ی چپستی بودجه‌ریزی عملیاتی و نسبت آن با دیگر الگوهای بودجه‌ریزی گفته شد، و نیز بر اساس روایات مطرح شده از سوی دو مصاحبه‌شونده و موارد مطرح شده در پژوهش‌های مورد اشاره درباره‌ی موانع و بازدارنده‌های اجرا و استقرار مطلوب بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران، می‌توان جدول زیر را حاوی مهم‌ترین ملاحظاتی دانست که در تحلیل چرایی ناکارآمدی بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران می‌توانند مورد توجه قرار بگیرند:

عنوان	شرح
بحرانی بودن شرایط دولت و تداوم بودجه‌ی انقباضی	شواهد متعدد حاکی از جدی بودن بحران مبتلابه نهاد دولت از جهت ظرفیت‌های استحصال منابع مالی و تخصیص آن منابع در قالب عناوین بودجه‌ای است. از این جهت قابل درک است که دولت بودجه‌ریزی عملیاتی را به کار بگیرد تا بر اثربخشی و کارایی بودجه‌ریزی خود بیافزاید. پس گزینش بودجه‌ریزی عملیاتی در وادی نظر قابل درک است.
تداوم عدم شفافیت در زمینه‌ی میزان محدودیت منابع در اختیار دولت	وجود شواهدی دال بر آن که دولت در ایران با بحران مالی و بودجه‌ای روبروست، حق کارشناسان دریافت‌کننده‌ی ردیف‌های بودجه‌ای محدود و نیز حق عموم شهروندان را مبنی بر آگاهی دقیق‌تر از جزئیات آن بحران نقض نمی‌کند. عدم شفافیت در این مورد، از میزان تعامل و همدلی مخاطبان خاص و عام می‌کاهد و کیفیت اجرای شبه‌ریاضتی الگوی بودجه‌ریزی عملیاتی را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد.
بحران عقلانیت «برنامه‌ای» در اتمسفر اداری کشور	این واقعیت که هم‌چنان و با وجود بحران‌های متعدد مبتلابه ظرفیت‌های بودجه‌ای کشور، بازاندیشی‌هایی به منظور تعیین «اولویت»‌های تخصیص بودجه در سازمان‌ها و ادارات کشور انجام نمی‌گیرد، بازتابی است از این‌که دولت الگوی نتیجه‌محور بودجه‌ریزی عملیاتی را در حالی وارد اتمسفر اداری کشور کرده، که خود درباره‌ی تمهید مقدمات «برنامه‌ای» این الگو از عزم جدی برخوردار نیست. بودجه‌ریزی عملیاتی قرار است به بهبودهای «عملکردی» بیانجامد. عملکردهای بهبود یافته به حد اقلی از تخصیصات بهبود یافته نیازمند هستند و تحقق این تخصیصات نیز در گرو بازنگری در الگویی غیرعقلانی از تعریف برنامه‌ها در سازمان‌های مختلف است که منابع بودجه‌ای را صرفاً به اشکالی غیرهدفمند در بخش‌های مختلف می‌پراکند.
اصالت عملی رویه‌های رایج و روندهای پیشین	عدم توجه به هویت «برنامه‌ای» و «راهبردی» بودجه‌ریزی عملیاتی موجب می‌شود رویه‌ها و روندهایی مبنای بودجه‌ریزی آتی قرار بگیرند که اساساً ناکارآمدی آن‌ها بود که دولت و ارگان‌های برنامه‌ریز آن را به کاربرد الگویی تازه واداشت. برخورداری آن رویه‌ها و روندها از این مشروعیت «ضمنی»، مانع بررسی‌های انتقادی تری خواهد شد که برای گذار سازمان‌ها به مجموعه‌هایی پاسخ‌گوتر و کارآمدتر ضروری هستند.
تبدیل بودجه‌ریزی عملیاتی به یک انتزاع‌پردازی عددی	جدی‌نگرفتن جهات «راهبردی»، «برنامه‌ای» و «عملکردی» بودجه‌ریزی عملیاتی موجب می‌شود که از این الگوی جامع‌نگر، صرفاً جزئی عددی و صوری باقی بماند که بدون لحاظ پیچیدگی‌ها، خاص‌بودگی‌ها و مواردی که اساساً قابل تقلیل به عدد و جدول نیستند، کارکنان و کارشناسان را در اضطراب سازگاری با یک الزام بوروکراتیک تازه قرار می‌دهد.
تداوم موضع‌گیری‌های انفعالی مدیران	مدیران به عنوان نمایندگان اصلی مردم - که «مالک»‌های اصلی در رابطه با دولت به عنوان «عامل» اجرایی هستند - موظف‌اند در تحقق اهداف «عملکردی»، «برنامه‌ای» و «راهبردی» بودجه‌ریزی عملکرد مشارکت و نقش‌آفرینی جدی داشته باشند. شواهد موجود اما حاکی از محافظه‌کاری و انفعال مدیران و عدم تلاش آنان برای «کشف» الگوهای کارآمدتر از اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی است. این نقش‌آفرینی خاصه با یادآوری این واقعیت که رویکرد حداقل‌سازی تعداد نیروی انسانی در سازمان‌های ایران از زمینه و توجیه کافی برخوردار نیست، از اهمیت مضاعف برخوردار می‌شود.
محرومیت سازمان‌های مقصد از ظرفیت‌های هم‌اندیشی	بودجه‌ریزی عملیاتی با تلفیق «رهبری» و «مدیریت»، سطوح گوناگون سازمان را به تعامل فرا می‌خواند تا بهترین «عملکرد»‌های سازمانی حاصل شود. بنابراین دلایلی که شرح مفصل آن‌ها از حوصله‌ی این نوشتار بیرون است، سازمان‌های دولتی در ایران از ظرفیت و آمادگی چندانی برای برقراری این تعاملات و هم‌اندیشی‌ها برخوردار نیستند. آلوده بودن اتمسفر سازمانی به خصومت‌ها و عدم اعتمادهای ریشه‌دار موجب می‌شود ورود هر الگوی جدید، میدانی تازه برای تثبیت «قلمرو»‌های پیشین تلقی شود.
تداوم سنت «عدم تفویض»	اجرای موفق بودجه‌ریزی عملیاتی مستلزم پایان دادن به الگوی عمودی و بالا به پایین سازمانی و افزایش تفویض اختیار در سطوح و کارکردهای مختلف سازمانی است تا بدین ترتیب کارشناسان از صلاحیت‌های خود در جهت منافع عالی‌های سازمان و دولت استفاده کنند. تداوم سنتی که کارشناسان را در محدودیت کامل از جهت اختیارات تخصصی و خلاقیت‌های گروهی نگاه می‌دارد و مانع استفاده‌ی آنان از ظرفیت‌هایشان می‌شود، خود نقشی جدی در باقی ماندن بودجه‌ریزی عملیاتی در حد شعار داشته است.
نقش‌آفرینی منفی ملاحظات سیاسی	این واقعیت انکارناپذیر نیست که نظام بودجه‌ریزی کشور در نهایت متأثر از محیط و عناصر سیاسی است. با این حال، این تأثیرگذاری را نباید به مستمسکی برای آسیب‌پذیری مستمر سازمان از ملاحظات متنوع سیاسی تبدیل کرد. محافظه‌کاری‌های مدیران و کارشناسان ارشد سازمان در قبال افراد یا گروه‌هایی که از وابستگی‌ها و حمایت‌های خاص سیاسی بهره‌مند هستند، در تضاد محض با اهداف عالی‌های بودجه‌ریزی عملیاتی است.



عنوان	شرح
ضرورت برقرار کردن گفتگو با رکن قضایی	دستگاه قضایی کشور مستقل از نظام اجرایی و دولتی است و نمی‌توان آن را به پذیرش دستور کارهای درون سازمانی دعوت کرد. با این حال، در موضوعی مانند بودجه ریزی عملیاتی، می‌توان با برقراری گفتگو با نمایندگان دستگاه قضایی، بر سر معنایی متناسب از «سلامت عملکرد» به توافق رسید؛ معنایی که به جای تناقض با درک سازمانی از «عملکرد مطلوب»، به سازمان کمک کند که فشار هنجاری بیشتری را متوجه کارکنان و کارگروه‌هایی کند که «ظاهراً» سالم‌اند، در حالی که عملاً در کاهش میانگین اتلاف منابع عمومی مشارکت نمی‌کنند.
عدم نقش آفرینی رکن نظارتی داخلی	فقدان تعریف یا نقش آفرینی ارکان نظارتی مستقل برای واری میزبان «واقعی» تحقق شاخصه‌های تدوین شده در بودجه ریزی عملیاتی، بازتابی است از آن‌که حضور چنین ناظری با شبکه‌ی منافع موجود در سازمان سازگار نیست. در نهایت اما بدون حضور چنین ناظری، الگوهای مانند بودجه ریزی عملیاتی نخواهند توانست به ابزاری برای «داوری» در باب تمایز عملکردهای خوب از عملکردهای ضعیف تبدیل شوند.

بدیل پیشنهادی: فاروم حرفه‌ای بودجه ریزی عملیاتی

فورستر (در خان و هیلدرث، 2002: 123 - 138) از منظر روابط مالک - عامل به شرح پیچیدگی‌های بودجه ریزی می‌پردازد. عاملان به فراخور صلاحیدهای تخصصی خود می‌کوشند انحصارهایی را در واری‌های فرایندی به نفع خود ایجاد کنند. در مقابل، مالکان می‌توانند با تنوع بخشی به روش‌های ارزیابی انحصارهای ایجاد شده از سوی عاملان را تضعیف کنند. در سازمانی که مجال چندانی برای نقش آفرینی‌های خلاقه قائل نباشد، عاملان مجال کم‌تری برای کاربرد صلاحیدهای خود دارند و در ارائه‌ی پیشنهادها به‌به‌دراهم مشارکت فعالانه‌ی کم‌تری به خرج می‌دهند. فورستر (همان: 133 - 138) در مقابل الگوهایی که در نهایت هژمونی در نظام بودجه ریزی را به یکی از ارکان عاملیتی، مدیریتی یا مالکیتی می‌بخشند، از الگویی شبکه‌ای سخن به میان می‌آورد که ویژگی آن طلب همکاری، تسهیم اطلاعات و مشارکت از سطوح گوناگون کارشناسی و مدیریتی است. این نگاه شبکه‌ای متضمن شفافیت بیشتری نیز هست، زیرا بدین ترتیب دسترس پذیری داده‌ها و آگاهی‌های مرتبط با بودجه در تمام سطوح افزایش می‌یابد. در رویکرد شبکه‌ای قرار نیست که تسهیم اطلاعات بیشتر به مستمسکی برای احاله‌ی تقصیرات به مراجعی خاص تبدیل شود؛ هدف از بهبود شاخصه‌های شفافیت و مشارکت در رویکرد شبکه‌ای ارتقای استانداردهای پاسخ‌گویی، تعاون و مسئولیت‌پذیری مشترک ارکان مختلف دخیل در نظام بودجه ریزی است.

عطف به رویکرد مشارکتی مطرح شده از سوی فورستر، می‌توان به گروه‌ها و حلقه‌های مختلف کارشناسی و مدیریتی در سازمان فرصت نزاع، تعامل و جدل داد تا بدین ترتیب ایده‌های صرفاً اقتصادی و فنی جای خود را به ایده‌های ترکیبی بدهند. ارتقای سطح ارتباطات مبتنی بر تعامل باعث می‌شود که آگاهی‌های گروه‌ها و حلقه‌های مختلف سازمانی از جامع‌نگری بیشتری برخوردار شود و سازمان از تعارض‌ها و تعامل‌های میان آن گروه‌ها و حلقه‌ها منتفع‌تر شود. برای این تعاملات و جدل‌ها باید بستری را تدارک دید که در عین ارتقای مستمر شاخصه‌های شفافیت، مانع آن شود که انتقادهای مطرح شده از سوی گروه‌ها و حلقه‌های مشارکت‌کننده به زمینه‌ای تازه برای عدم اعتماد متقابل میان آن‌ها تبدیل شود.

روایات میدانی مورد استفاده در این گزارش حکایت از آن دارند که در شرایط کنونی سازمان‌ها در ایران، نمی‌توان این بستر نهادی را در هیأت رکن یا کارگروهی تدارک دید که اعضای آن بتوانند ایفاگر نقش «داور» یا «میانجی» برای طرح موانع مشارکت هر یک از حلقه‌ها و گروه‌های کارشناسی و سپس ایفاگر نقش «نماینده» برای انتقال مهم‌ترین موانع و البته مهم‌ترین انتقادهای مطرح شده از سوی کارشناسان به مدیران و مراجع فراسازمانی باشند.

با این اوصاف، و با یادآوری این‌که کشور ما هزینه‌ی انسانی و مالی گزافی را برای اجرا و استقرار الگوی بودجه ریزی عملیاتی متحمل شده است، می‌توان ایجاد یک «فاروم حرفه‌ای» را به دولت پیشنهاد کرد که دارای سه لایه‌ی معاونتی، سازمانی و فراسازمانی باشد. واضح است که این لایه بندی را می‌توان پیچیده‌تر هم کرد. مهم آن است که کاربران این فاروم بتوانند با هویت‌های «مجازی» خود به طرح مباحثی بپردازند که در شرایط «واقعی» سازمانی قادر به بیان آن‌ها نیستند. سه لایه‌ی معاونتی، سازمانی و فراسازمانی را نیز بر اساس

تصویری ارائه می‌کنیم که از سلسله‌مراتب معمول سازمان‌های بخش عمومی در ذهن داریم؛ در این سازمان‌ها در سطوح خرد واحدهایی وجود دارند که لابد در نهایت می‌توان آن‌ها را ذیل معاونت‌هایی جای داد. در کنار مسئولیت‌های کارشناسی و معاونتی نیز با کارشناسان و مسئولانی روبرو هستیم که در سطوح وزارتی و فراسازمانی بر روندهای بودجه‌ریزی عملیاتی نظارت می‌کنند.^۱ برای فاروم پیشنهادی خود مشخصاتی را برمی‌شماریم که به زعم ما می‌توانند زمینه‌های خروج تدریجی از بن بست کنونی را فراهم آورند؛

- فضایی امن را فراهم می‌آورد برای طرح آزادانه ترندهایی که نسبت به شیوه‌ی کنونی اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی وجود دارد؛
- نقیصه‌ی روابط بالا به پایین کنونی میان سطوح فراسازمانی، سازمانی و کارشناسی را به شکل مطلوبی ترمیم می‌کند. فاروم اساساً فضایی برای گفتگو، و نه فرمان‌بری، است؛
- انباشتی از نقدهای مهم نسبت به الگوی کنونی بودجه‌ریزی عملیاتی را فراهم می‌آورد که به مرور می‌توانند از سوی کارشناسان و متخصصان امر دسته‌بندی شوند؛
- در نتیجه‌ی تسهیم اطلاعات و داده‌های گوناگون، استاندارد شفافیت را به تدریج در روابط میان سطوح مختلف سازمانی ارتقا می‌دهد؛
- کاربرد آن ساده و فراگیر است؛ محدود به زمان خاصی نیست و حضور و فعالیت در آن مشروط به طی مقدمات یا کسب صلاحیت‌هایی نیست؛
- با افزایش تدریجی شفافیت و اعتماد متقابل میان ارکان و سطوح مختلف، به بستری برای ارتقای دانش هم تبدیل می‌شود؛ می‌تواند شامل پایگاه داده‌هایی باشد از محتواهای آموزشی، گزارش‌های پژوهشی و داده‌های میدانی مختلفی که تجربه‌ی استفاده از بودجه‌ریزی عملیاتی را برای تمام کاربران فاروم ملموس‌تر می‌کنند. هم‌چنین به اشتراک‌گذاری مستنداتی از نمونه‌های استاندارد بودجه‌ریزی عملیاتی به کاربران کمک خواهد کرد که تفاوت میان بودجه‌ریزی عملکردمحور و بودجه‌ریزی عددمحور را دریابند؛
- می‌تواند به فضایی برای گفتگو درباره‌ی چگونگی تشکیل ارکان نظارت داخلی تبدیل شود. این ارکان در نهایت به طی مسیری خاص برای کسب مشروعیت خود نیاز دارند. این مسیر خاص را نمی‌توان به سازمان‌ها دیکته کرد؛ لازم است تا حد امکان، تشکیل این ارکان مبتنی بر گزینش‌های دموکراتیک عاملانی باشد که قرار است پذیرای داوری‌های آن‌ها باشند؛
- می‌تواند بستری برای انتقال ضمنی نگرش‌های رهبرانه به مدیرانی باشد که با نگرش‌های کنونی خود مانع بهره‌مندی از ظرفیت‌های خلاقه‌ی عاملان در الگوهایی مانند بودجه‌ریزی عملیاتی می‌شوند. نمایش بضاعت‌های فکری و انتقادی کارشناسان در بستری این فاروم، شواهد خوبی را برای ضرورت تضعیف ساختار عمومی سازمان‌ها و افزایش انعطاف‌پذیری سازمان‌ها در پذیرش الگوها و ایده‌های جدید فراهم می‌آورد.

۱- هر یک از این کارشناسان و مسئولان به فراخور چشم‌انداز متفاوت خود، درکی متفاوت از موانع تحقق اهداف بودجه‌ریزی عملیاتی دارند. در شرایط معمول، گفتگو میان این سطوح سه‌گانه (یا سطوح پیچیده‌تر کارشناسی) چندان صورت انتقادی به خود نمی‌گیرد، زیرا عنوان «بودجه‌ریزی عملیاتی» از سطوح بالاتر دولتی و حاکمیتی مورد تأکید قرار گرفته و در نتیجه کارشناسان ترجیح می‌دهند در فضای «واقعی» سازمانی، شکننده‌ی اتمسفر محافظه‌کارانه‌ی موجود نباشند و صرفاً فرایندهای صوری و کم‌کارآمد کنونی را پی بگیرند.

منابع مورد استفاده

- آذر، عادل (۱۳۹۲)، بودجه ریزی عمومی؛ نهادهای بودجه ریزی و بودجه ی محلی، انتشارات سمت، تهران
- آذر، عادل، و امیروفایی، بررسی عوامل مؤثر بر اثربخشی نظام بودجه ریزی عملیاتی در سازمان های عمومی، فصلنامه ی برنامه ریزی و بودجه، دوره ی ۱۵، شماره ی ۱، بهار و تابستان ۱۳۸۹
- امیرکبیری، علیرضا و دیگران، بودجه ریزی عملیاتی؛ ابزاری برای شفاف سازی رابطه میان منابع مصرف شده و نتایج به دست آمده در سازمان، ماهنامه ی کار و جامعه، شماره ی ۱۷۴، آبان ماه ۱۳۹۳
- اندروز، مت (۱۳۹۸)، و دیگران، توانمندسازی حکومت؛ شواهد، تحلیل و عمل، برگردان جعفر خیرخواهان و مسعود درودی، انتشارات روزنه، تهران
- بولتن طرح و برنامه ی دانشگاه فردوسی مشهد، نظام بودجه ریزی عملیاتی، پاییز ۱۳۸۹
- پناهی، علی (۱۳۸۶)، بودجه ریزی عملیاتی (در نظریه و عمل)، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، تهران
- خضری، محمد، اقتصاد سیاسی رانت جویی در بودجه ریزی دولتی ایران، پژوهش نامه ی علوم سیاسی، سال سوم، شماره ی چهارم، پاییز ۱۳۸۷
- دفتر مطالعات برنامه و بودجه، بررسی لایحه ی برنامه ی پنج ساله ی پنجم توسعه، فصل نهم - بودجه و نظارت؛ بودجه ریزی عملیاتی، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، خردادماه ۱۳۸۹
- رمضانی، محمدمتقی، مروری بر مشکلات و نارسایی های بودجه ریزی در ایران، مجله ی علوم انسانی، شماره ی ۶۴، مرداد و شهریور ۱۳۸۵
- زینالی، مهدی، و دیگران، بررسی موانع پیاده سازی بودجه ریزی عملیاتی در وزارت امور اقتصاد و داری با استفاده از مدل شه، مجله ی اقتصادی، سال سیزدهم، شماره ی ۳ و ۴، تیرماه ۱۳۹۲
- سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان تهران (۱۳۹۷)، استقرار نظام بودجه ریزی عملکرد در ادارات کل استانی سراسر کشور، به مدیریت فرخ مسجدی و نعمت الله ترکی، انتشارات سازمان برنامه و بودجه ی کشور
- سپهردوست، حمید، و وجیه الله ذکوری، بررسی موانع اجرایی بودجه ریزی عملیاتی، گروه مشاوران پنکو، بی تا
- سلیمانی آشتیانی، محمد، بودجه و مفاهیم بودجه ریزی، گروه بودجه ریزی اداره ی برنامه ریزی و فناوری اطلاعات سازمان برنامه و بودجه ی کشور، بی تا
- شبیری نژاد، علی اکبر (۱۳۸۷)، بودجه ریزی در ایران؛ بودجه و پارلمان، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، تهران
- شیائو کامپو، سالواتور (۱۳۸۹) و دانیل توماسی، مدیریت هزینه های عمومی، برگردان گروه مترجمان؛ به کوشش محمد قاسمی و بهزاد لامعی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، تهران
- صادقی، قریان، و منصور ناصری، چالش های بودجه ریزی عملیاتی در کشور، گروه مشاوران پنکو، بی تا
- صراف، علیرضا، بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد، مجموعه اسلایدهای آموزشی، زمستان ۱۳۹۵
- عباسی، ابراهیم (۱۳۸۸)، بودجه ریزی نوین در ایران (اصول، مراحل و روش ها)، انتشارات سمت، تهران
- قادری، محمدرضا، بودجه ریزی عملیاتی، روزنامه ی دنیای اقتصاد، هجدهم خرداد ۱۳۸۵
- قاسمی، محمد، مسائل و راهبردهای اصلاحی بودجه ریزی در ایران، اسلایدهای ارائه شده در مؤسسه ی مطالعات دین و اقتصاد، اسفندماه ۱۳۹۷
- کردبچه، محمد، بودجه ریزی بر مبنای عملکرد، نشریه ی برنامه ریزی و بودجه، دوره ی ۱۱، شماره ی ۶، بهمن و اسفند ۱۳۸۵
- معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، مجموعه برنامه ی پنج ساله ی پنجم توسعه ی جمهوری اسلامی ایران، اسفندماه ۱۳۸۹

- Khan, A., & Hildreth, W. B. (2002). Budget theory in the public sector. Greenwood Publishing Group.
- OECD (1995), Budgeting for results, OECD Publications.
- Robinson, M., & Brumby, J. (2005). Does performance budgeting work?: An analytical review of the empirical literature.
- Schick, A. (2008). The federal budget: Politics, policy, process. Brookings Institution Press.
- Schick, A. (2007). Performance budgeting and accrual budgeting: Decision rules or analytic tools?. OECD Journal on Budgeting, 7(2), 109–138.



نگاهی انتقادی به تجربه‌ی کاربرد الگوی بودجه‌ریزی عملیاتی در ایران

از وحدت صوری تا واگرایی عملی

مجموعه توانمندسازی حاکمیت به روش PDIA-۲

کد گزارش: ۱۵۵ - مسلسل: ۱۴۰۳

پژوهشگر: حمید قیصری

مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی

