

بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد: تئوری و مدل پیاده‌سازی

www.ketab.ir

تألیف:

عادل آذر

(استاد دانشگاه تربیت مدرس)

طیبه امیرخانی

(هیأت علمی دانشگاه شهید بهشتی)

آذر، عادل، ۱۳۴۵-

سرشناسه:

بودجه ریزی بر مبنای عملکرد: تئوری و مدل پیاده سازی / مولفان عادل آذر،

عنوان و نام پدیدآور:

طیبه امیرخانی.

وضعیت ویراست:

[ویراست ۲].

مشخصات نشر:

تهران: موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی، ۱۳۹۹.

مشخصات ظاهری:

۳۶۶ص.

شابک:

978-964-338-225-4

وضعیت فهرست نویسی:

فیا

موضوع:

بودجه ریزی

موضوع:

Budget process

موضوع:

بودجه

موضوع:

Budget

موضوع:

بودجه -- ایران

موضوع:

Budget -- Iran

شناسه افزوده:

امیرخانی، طیبه، ۱۳۵۸ -

شناسه افزوده:

موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی

رده بندی کنگره:

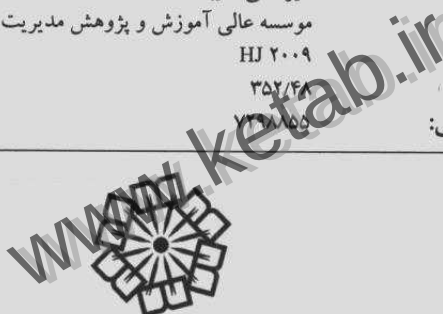
HJ ۲۰۰۹

رده بندی دیویی:

۳۵۲/۴۸

شماره کتابشناسی ملی:

۷۳۹۸۵۵



نام کتاب: بودجه ریزی بر مبنای عملکرد: تئوری و مدل پیاده سازی

مؤلفان: عادل آذر، طیبه امیرخانی

ناشر: موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

ویرایش: دوم

تاریخ انتشار: پاییز ۱۳۹۹

شابک: ۹۷۸-۹۶۴-۳۳۸-۲۲۵-۴

قیمت: ۵۲۰,۰۰۰ ریال

آماده سازی ادبی و هنری: دفتر تدوین منابع علمی موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی

لیتوگرافی، چاپ و صحافی: جنگل

آدرس ناشر: خیابان شهید باهنر (نیاوران) - جمال آباد - خیابان شهید مختار عسگری - شماره ۶

تلفکس: ۲۶۱۱۶۸۵۲

فهرست

۱۱	.....	پیشگفتار ویرایش دوم
۱۵	.....	اختصارات
۱۷	.....	فصل اول: چستی و چرایی بودجه‌ریزی
۱۷	.....	۱-۱- مقدمه
۱۸	.....	۱-۲- چستی بودجه‌ریزی
۲۱	.....	۱-۳- ضرورت و اهمیت بودجه‌ریزی
۲۲	.....	۱-۴- هدف‌های سیستم بودجه‌ریزی
۲۴	.....	۱-۵- ابعاد گوناگون بودجه‌ریزی
۲۴	.....	۱-۵-۱- بودجه‌ریزی متمرکز یا مشارکتی
۲۴	.....	۱-۵-۲- بودجه‌ریزی افزایشی یا بودجه‌ریزی توزیع مجدد
۲۵	.....	۱-۵-۳- بودجه‌ریزی نهادی یا بودجه‌ریزی بر مبنای مراکز هزینه
۲۶	.....	۱-۵-۴- دوره زمانی واحد یا چندساله
۲۶	.....	۱-۶- بودجه و تنوع محیطی
۲۸	.....	۱-۷- نتیجه‌گیری
۲۹	.....	فصل دوم: اصلاحات بودجه‌ریزی
۲۹	.....	۲-۱- مقدمه
۳۰	.....	۲-۲- اصلاحات بودجه از دیدگاه کارکردهای بودجه
۳۴	.....	۲-۳- اصلاحات بودجه‌ریزی از دیدگاه پایه‌گذاران
۳۵	.....	۲-۴- اصلاحات بودجه از دیدگاه افکار عمومی

۳۷	۱-۴-۲- یک طیف سیاسی و یک سیستم باز.....
۵۳	۵-۲- اصلاحات در بودجه از دیدگاه نظریه هنجاری در مقابل نظریه توصیفی.....
۵۳	۱-۵-۲- نظریه‌های هنجاری در بودجه‌ریزی.....
۵۷	۲-۵-۲- نظریه‌های توصیفی در بودجه‌ریزی.....
۶۰	۶-۲- نتیجه‌گیری.....
۶۳	فصل سوم: الگوهای اولیه بودجه‌ریزی: اقلام-هزینه، بر مبنای عملکرد قدیم و برنامه‌ای.....
۶۳	۱-۳- مقدمه.....
۶۴	۲-۳- کارکرد کنترلی بودجه.....
۶۵	۳-۳- بودجه‌ریزی اقلام- هزینه.....
۶۶	۱-۳-۳- رویکرد افزایشی در بودجه‌ریزی.....
۶۶	۲-۳-۳- نقاط ضعف سیستم‌های بودجه‌ریزی کنترل محور.....
۶۹	۴-۳- بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (قدیم).....
۷۱	۱-۴-۳- مسائل و مشکلات بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد قدیم.....
۷۲	۵-۳- بودجه‌ریزی برنامه‌ای.....
۷۳	۱-۵-۳- مقایسه بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (قدیم) و بودجه‌ریزی برنامه‌ای.....
۷۵	۲-۵-۳- نقاط ضعف بودجه‌ریزی برنامه‌ای.....
۷۶	۶-۳- نتیجه‌گیری.....
۷۷	فصل چهارم: سیستم بودجه‌ریزی طرح و برنامه (PPBS).....
۷۷	۱-۴- مقدمه.....
۷۸	۲-۴- تاریخچه سیستم بودجه‌ریزی طرح و برنامه.....
۷۹	۳-۴- زمینه‌های ظهور سیستم بودجه‌ریزی طرح و برنامه.....
۸۲	۴-۴- چستی سیستم بودجه‌ریزی طرح و برنامه.....
۸۹	۵-۴- تمایزات PPBS با سیستم‌های بودجه‌ریزی سنتی.....
۹۱	۶-۴- تأثیرات رفتاری سیستم بودجه‌ریزی طرح و برنامه.....
۹۲	۷-۴- مزایای سیستم بودجه‌ریزی طرح و برنامه.....
۹۴	۸-۴- شرایط لازم برای پیاده‌سازی سیستم بودجه‌ریزی طرح و برنامه.....
۹۶	۱-۸-۴- مشکلات و ناکارانی‌ها.....
۱۰۱	۹-۴- نتایج مثبت و مفید سیستم بودجه‌ریزی طرح و برنامه.....
۱۰۲	۱۰-۴- نتیجه‌گیری.....
۱۰۳	فصل پنجم: بودجه‌ریزی بر مبنای صفر و مدیریت بر مبنای هدفها.....
۱۰۳	۱-۵- مقدمه.....

۱۰۴	۵-۲- مدیریت بر مبنای هدف‌ها
۱۰۶	۵-۳- بودجه ریزی بر مبنای صفر (ZBB)
۱۱۱	۵-۳-۱- انعطاف پذیری بودجه ریزی بر مبنای صفر
۱۱۲	۵-۳-۲- محدودیت‌های بودجه ریزی بر مبنای صفر
۱۱۳	۵-۴- بودجه ریزی کاهشی
۱۱۵	۵-۵- نتیجه گیری
۱۱۷	فصل ششم: بودجه ریزی بر مبنای عملکرد (جدید)
۱۱۷	۶-۱- مقدمه
۱۱۷	۶-۲- اصلاح بودجه در دهه ۱۹۹۰
۱۱۹	۶-۳- بودجه ریزی بر مبنای عملکرد جدید
۱۲۱	۶-۳-۱- ریشه نظری بودجه ریزی بر مبنای عملکرد
۱۲۱	۶-۳-۲- تعریف‌های بودجه ریزی بر مبنای عملکرد
۱۳۰	۶-۴- بودجه ریزی بر مبنای عملکرد در دهه ۱۹۴۰ و ۱۹۹۰
۱۳۱	۶-۴-۱- تفاوت بودجه ریزی بر مبنای عملکرد با روش‌های پیشین
۱۳۶	۶-۵- بودجه ریزی بر مبنای عملکرد مفاهیم اساسی
۱۳۹	۶-۶- الگوهای بودجه ریزی بر مبنای عملکرد
۱۳۹	۶-۶-۱- الگوی جامع بودجه ریزی بر مبنای عملکرد
۱۴۸	۶-۷- چارچوب زمانی مناسب برای بودجه ریزی بر مبنای عملکرد
۱۵۰	۶-۸- نگرش‌هایی برای مرتبط کردن نتایج و منابع
۱۵۰	۶-۸-۱- رابطه منابع مالی و نتایج مورد انتظار یا از پیش برنامه ریزی شده
۱۵۰	۶-۸-۲- رابطه میان تأمین مالی با نتایج واقعی یا محقق شده
۱۵۶	۶-۹- مزایای بودجه ریزی بر مبنای عملکرد
۱۵۶	۶-۹-۱- بودجه ریزی بر مبنای عملکرد و حکمرانی
۱۵۸	۶-۹-۲- بودجه ریزی بر مبنای عملکرد و پاسخگویی
۱۶۰	۶-۹-۳- دیگر مزایای بودجه ریزی بر مبنای عملکرد
۱۶۲	۶-۱۰- نقاط ضعف بودجه ریزی بر مبنای عملکرد
۱۶۳	۶-۱۱- نتیجه گیری
۱۶۵	فصل هفتم: بودجه ریزی بر مبنای عملکرد در ایران و جهان
۱۶۵	۷-۱- مقدمه
۱۶۶	۷-۲- بودجه ریزی بر مبنای عملکرد در ایران
۱۶۸	۷-۲-۱- اصلاح نظام بودجه ریزی در ایران

۱۷۲	۷-۲-۲- برنامه چهارم توسعه و قوانین بودجه سنواتی در برنامه چهارم
۱۷۵	۷-۲-۳- بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در قانون برنامه پنجم
۱۷۸	برنامه ششم توسعه و بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد
۱۷۹	۷-۲-۴- موانع پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در ایران
۱۸۱	۷-۳- مطالعه تطبیقی در بودجه‌ریزی
۱۸۲	۷-۴- پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در کشورهای توسعه یافته
۱۸۳	۷-۴-۱- بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در آمریکا
۱۹۱	۷-۴-۲- آموزه‌های تجربی آمریکا در بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد
۱۹۱	۷-۴-۳- بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در کشورهای عضو OECD
۱۹۴	۷-۵- پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در کشورهای در حال توسعه
۱۹۴	۷-۵-۱- تایوان
۲۰۰	۷-۶- بررسی تطبیقی پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در سطح سازمانی
۲۰۰	۷-۶-۱- بخش درآمدهای فلوریدا
۲۰۵	۷-۶-۲- بخش اجرای قانون فلوریدا
۲۰۹	۷-۶-۳- درس‌های حاصل از تجربه سازمان‌های فلوریدا
۲۱۰	۷-۷- وراثت بهینه‌کاوی‌ها و اولویت‌مندی در پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد
۲۱۴	۷-۷-۱- شواهد: نفوذ دیگر عوامل بر پیشرفت اصلاحات
۲۱۵	۷-۸- کاربردهایی برای موفقیت در اصلاحات
۲۱۹	۷-۹- نتیجه‌گیری
۲۲۱	فصل هشتم: پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد
۲۲۱	۸-۱- مقدمه
۲۲۱	۸-۲- پیاده‌سازی
۲۲۳	۸-۲-۱- نظریه‌های پیاده‌سازی
۲۲۴	۸-۲-۲- الگوهای پیاده‌سازی
۲۳۲	۸-۳- پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد
۲۳۲	۸-۳-۱- رویکرد پیاده‌سازی از طریق وضع چارچوب قانونی
۲۳۳	۸-۳-۲- نگرش پیاده‌سازی بالا به پایین در مقابل پایین به بالا
۲۳۳	۸-۳-۳- دامنه شمول جامع در مقابل دامنه شمول نسبی
۲۳۴	۸-۳-۴- رویکرد پیاده‌سازی تدریجی در مقابل رویکرد انقلابی
۲۳۵	۸-۳-۵- الگوی پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد
۲۳۸	۸-۴- نتیجه‌گیری

فصل نهم: الزامات پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد..... ۲۴۱

۹-۱- مقدمه..... ۲۴۱

۹-۲- الزامات پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد..... ۲۴۱

۹-۲-۱- قوانین و مقررات پشتیبان بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد..... ۲۵۰

۹-۲-۲- ذینفعان..... ۲۵۱

۹-۲-۳- مدیریت عملکرد..... ۲۵۷

۹-۲-۴- هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت..... ۲۶۵

۹-۲-۵- ظرفیت علمی و فنی نیروی انسانی..... ۲۶۹

۹-۲-۶- فناوری اطلاعات..... ۲۷۲

۹-۲-۷- ساختار سازمانی..... ۲۷۴

۹-۲-۸- رهبری..... ۲۷۹

۹-۲-۹- فرهنگ سازمانی..... ۲۸۴

۹-۲-۱۰- برنامه‌ریزی راهبردی..... ۲۸۹

۹-۲-۱۱- مدیریت تغییر..... ۲۹۳

۹-۳- نتیجه‌گیری..... ۲۹۷

فصل دهم: الگوی پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد..... ۳۰۳

۱۰-۱- مقدمه..... ۳۰۳

۱۰-۲- الگوی پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد..... ۳۰۳

۱۰-۳- حلقه‌های بازخورد..... ۳۱۲

۱۰-۴- نتیجه‌گیری..... ۳۲۴

فهرست منابع و مآخذ..... ۳۳۹

واژه‌نامه..... ۳۵۵

فارسی به انگلیسی..... ۳۵۵

انگلیسی به فارسی..... ۳۵۶

نمایه..... ۳۵۹

پیشگفتار ویرایش دوم

با مطرح شدن نظریه‌های جدید در حکمرانی و تأکید بر نقش شهروندان در اداره امور، احساس نیاز به دولتی انعطاف‌پذیر، تطبیق‌پذیر، و پاسخگو افزایش می‌یابد. امروزه شهروندان حق مسلم خود می‌دانند که از پیامدهای هزینه‌های دولت برای جامعه آگاه باشند. به عبارت دیگر، هر ساله بخش قابل توجهی از منابع مالی جامعه توسط دولت‌ها هزینه می‌شود، و نتایج این مخارج برای جامعه، از ضرورت‌های قضاوت در مورد کیفیت حکمرانی دولت‌هاست.

روش‌های بودجه‌ریزی سنتی مبتنی بر درون‌داد، که منابع مالی را به اقلام هزینه تخصیص می‌دهند، در این خصوص هیچ حرفی برای گفتن ندارند. از این‌رو، پژوهشگران و اندیشمندان مالیه عمومی می‌کوشند، بودجه را تبدیل به ابزاری کنند که دولت‌ها را در قبال نتایج و پیامدهایی که از خرج منابع مالی عمومی به دست می‌آید، پاسخگو سازند.

روش بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد از جمله روش‌هایی است که در این زمینه مطرح است؛ چرا که با هدف افزایش پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری دولت‌ها پیشنهاد می‌شود. در ایران، اجرایی ساختن این روش بودجه‌ریزی در اسناد قانونی بالادستی مانند سیاست‌های کلان نظام جمهوری اسلامی ایران و برنامه‌های توسعه بارها تکرار شده و از سال ۱۳۸۰ در بخشنامه‌های بودجه سالیانه به آن اشاره شده است. اگرچه در سال‌های اخیر، اصلاحاتی در این راستا انجام گرفته، ولی هنوز دستیابی به این هدف به طور کامل ممکن نشده است. از این‌رو، با توجه به مزایای متعدد این شیوه از بودجه و کارایی برنامه، باید به ارتقای شفافیت بین منابع ورودی و شرایط لازم برای اجرا توجه شود.

در کتاب پیش رو، الگویی برای پیاده‌سازی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ایران ارائه می‌شود. بدین منظور، در ابتدا مروری کلی بر بودجه‌ریزی، چیستی و چرایی، ضرورت، هدف‌ها، و ابعاد آن می‌شود. در فصل دوم، با بررسی روند اصلاحات بودجه‌ریزی از سه دیدگاه گوناگون، زمینه‌های ظهور هر یک از روش‌های بودجه‌ریزی شرح داده می‌شود. از فصل سوم تا پنجم، هر یک از روش‌های بودجه‌ریزی، که پیش از ظهور مجدد بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در دهه ۱۹۹۰ مسلط است، به تفصیل بررسی می‌شود. در خصوص هر یک از این روش‌ها که شامل بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (قدیم)، بودجه‌ریزی برنامه‌ای، سیستم بودجه‌ریزی طرح و برنامه، مدیریت بر مبنای هدف‌ها، و بودجه‌ریزی بر مبنای صفر است، الزام‌های اجرا و دلایل شکست آنها بررسی می‌شود. این موشکافی نشان می‌دهد که اجرایی ساختن هر یک از روش‌ها الزام‌هایی دارد و از شکست هر یک از آنها در مرحله اجرا، آموزه‌هایی بر جای می‌ماند، که توجه به آنها می‌تواند در اجرای بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد مفید باشد. پس از مرور این پیشینه، از فصل ششم تا دهم بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (جدید) به تفصیل مورد بررسی قرار می‌گیرد. بدین ترتیب که در فصل ششم این شیوه از بودجه‌ریزی تعاریف، مفاهیم اساسی و تفاوت‌های آن با بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در ایران و جهان بررسی می‌شود؛ و علاوه بر مروری گسترده‌ی فرایندی که کشور ایران در این زمینه گذرانده است، کشور آمریکا به عنوان خاستگاه بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در دو سطح فدرال و سازمانی زیر ذره‌بین قرار می‌گیرد. در کنار آن، به مرور روند کلی اصلاحات بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) پرداخته می‌شود. همچنین، با بررسی کشورهای در حال توسعه، به آموزه‌های این کشورها در راستای اجرای بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد اشاره می‌شود. بحث دیگری که در این فصل مد نظر است، دیدگاه‌های موافق و مخالف تقدم تقویت مبنای بودجه‌ریزی بر تلاش‌های اصلاحی است. در فصل هشتم کتاب، اجرای بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد بررسی می‌شود؛ بدین ترتیب که ابتدا نظریه‌ها و الگوهای اجرا، و سپس رویکردهای خاص بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد تجزیه و تحلیل می‌شوند. فصل نهم، الزام‌های گوناگون بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد به‌طور جامع و کامل بررسی می‌شود، و

در نهایت در فصل دهم با توجه به آنچه که مقصود کل کتاب است، الگویی برای اجرای بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد ارائه می‌شود.

وجه تمایز این کتاب از دیگر کتاب‌ها، ارائه الگویی جامع برای اجرای بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد است؛ بدین ترتیب تلاش می‌شود که در الگوی یادشده، کلیه جنبه‌های اثرگذار در اجرای موفقیت‌آمیز بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در نظر گرفته شود. در کنار آن، یکایک روش‌های بودجه‌ریزی با جزئیات، و با در نظر گرفتن دلایل شکست آنها تجزیه و تحلیل می‌شود و مطالعه تطبیقی سایر کشورها با رویکرد بررسی آموزه‌های آنها انجام می‌گردد. از این رو، کتاب حاضر می‌تواند خط‌مشی‌گذاران را در راستای اجرای اثربخش بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد یاری رساند و منبع مفیدی باشد برای اندیشمندان و دانشجویان رشته‌های مدیریت، حسابداری، اقتصاد، و هر دلسوزی که دغدغه اصلاح بودجه‌ریزی در ایران دارد.

شایان اشاره است که انتقادهای پیشنهادها، و نظرهای اصلاحی همه اندیشمندان و صاحب‌نظران بودجه‌ریزی، زمینه‌ساز غنای بیشتر الگوی ارائه‌شده و موجب امتنان مؤلفان کتاب خواهد بود.

تابستان ۱۳۹۹

عادل آذر - طایفه امیرخانی