

رهیافت توسعه

دفتر برنامه ریزی، نوسازی و تحول اداری استانداری لرستان

مهر ماه ۱۳۹۶

سال نخست، شماره ۴

نظام بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد

تاریخچه بودجه نویسی در ایران:



اصطلاح بودجه از زبان فرانسه گرفته شده و به معنی کیف یا کیسه چرمی کوچکی است که صورت دریافتها و پرداختهای کشور در آن قرار می‌گیرد. از نظر قانون محاسبات عمومی، بودجه برنامه مالی دولت است که برای یکسال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تامین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی است که منجر به نیل به سیاستها و هدفهای قانونی می‌شود. مورگان شوستر آمریکایی اولین کارشناسی بود که به صورت رسمی و با هدف سامان بخشیدن به وضعیت مالی دولت ایران در سال ۱۲۹۰ خورشیدی به ایران آمد. اما به دلیل تشدید بحرانهای سیاسی و اولتیماتوم دولت روسیه پس از ۸ ماه مجبور به ترک کشور شد. پس از گذشت یک دهه، در سال ۱۳۰۱ دکتر میلیسیو که او هم اهل آمریکا بود، با ماموریتی مشابه به ایران سفر کرد. ورود میلیسیو به ایران پایان دوره بودجه نویسی سنتی در کشور به حساب می‌آید.

نظام بودجه نویسی در سالهای ۱۳۱۸ و ۱۳۱۹ به تکامل رسید و اطلاعات بودجه‌ای دولت در هفتاد ستون عرضه شد. همچنین از سال ۱۳۵۲ تهیه و تنظیم بودجه کل کشور جزء وظایف سازمان برنامه و بودجه، و کلیه امور مالی و خزانه‌داری در وزارت دارائی متمرکز شد.

در مجموع تحولات نظام بودجه‌ریزی طی ۱۰۰ سال گذشته همچنان ادامه داشته و به سمت اصلاح این نظام پیش رفته است؛ اگر چه نمی‌توان این واقعیت را نادیده گرفت که طی دوران مختلف، دولتها تا حدود زیادی تکیه بر کارشناسان بین‌المللی را مبنای تحولات ساختاری در بودجه قرار داده‌اند و در سالهای اخیر نیز دستورات صندوق بین‌المللی پول تاثیرات بسیاری در ساختار و نظام بودجه‌ریزی کشور داشته است.

بودجه ریزی در ایران، به رغم حدود یک قرن سابقه، یکی از چالشهای فعلی نظام اقتصاد ایران است. تجارب سالهای گذشته نشان دهنده این مطلب است که مسائل و مشکلات موجود در امر بودجه‌ریزی در ایران بیش از آنکه از سیاستهای دولت در برابر تحولات و تغییرات اقتصادی و یا اجتماعی ناشی شود، به دلیل فرآیندهای سنتی در امر تهیه، تصویب و اجرای بودجه می‌باشد. همچنین میتوان اشاره کرد که بخش مهمی از بیماریهای اقتصاد ایران از جمله نرخ تورم دو رقمی یا نرخ بالای بیکاری از نظام نا بسامان بودجه‌ریزی ناشی شده است. نظامی که هر ساله متورم‌تر شده اما نظارت بر آن کاهش یافته است. نظامی که بدون توجه به تواناییهای اقتصادی کشور، تنها به فکر تامین حداکثر هزینه‌های جاری بوده و از سرمایه‌گذاری‌ها غافل شده است. داشتن مبنای صحیحی برای اتخاذ تصمیم در تخصیص منابع، موجب می‌شود برنامه‌هایی که در مورد آنها تصمیم‌گیری شده است، به خوبی اجرا شوند و دسترسی به اهداف مورد نظر چندان مشکل نباشد. مواجه شدن با مشکلات عدیده بودجه ریزی سنتی، محدودیت های مالی و تقاضای بیشتر برای خدمات عمومی بهتر در تمام سطوح، اجرای روش جدیدی از بودجه ریزی را می‌طلبد. برای تحقق این مهم نیز چاره ای نیست جز بودجه ریزی بر مبنای عملکرد یا همان بودجه ریزی عملیاتی که مجلس و سازمان برنامه و بودجه به شدت آن را پیگیری می‌کنند. همچنین در برنامه ششم توسعه دولت موظف شده است از سال اول اجرای برنامه، بودجه ریزی بر مبنای عملکرد را مبنای عمل خود قرار دهد. بودجه سالهای ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ از اولین بودجه های عملیاتی دولت جمهوری اسلامی ایران در تاریخ بودجه نویسی کشور است و این در حالی است که بسیاری از کشورهای دنیا حدود پنج دهه است که از بودجه ریزی عملیاتی در تنظیم بودجه کشورشان استفاده می‌کنند.

مقدمه

"نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد" به عنوان زیرسیستم نظام "مدیریت مبتنی بر نتایج" و با هدف ارتقای کارایی و اثربخشی مصرف منابع سازمانی مورد توجه جدی دولتها بوده است. در این نظام، اعتبارات بر مبنای عملکرد واحدهای سازمانی در راستای تولید محصولات (خدمات) و یا دستیابی به پیامدها تخصیص می‌یابد و بدین ترتیب، سازمانها به سمت افزایش شفافیت در نحوه مصرف منابع برای انجام فعالیتهای، تولید خروجی‌ها و دستیابی به اهداف و استراتژی‌ها و نیز پاسخگویی بیشتر سوق می‌یابند.

بر اساس تعریف صندوق بین‌المللی پول، بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد عبارت است از: روشها و ساز و کارهایی که ارتباط بین اعتبارات تخصیص یافته به دستگاههای اجرایی را با خروجیها و پیامدهای آنها از طریق بکارگیری اطلاعات عملکردی در تخصیص منابع تقویت می‌سازد.

بنا داریم در این شماره از بولتن رهیافت توسعه، ضمن بررسی مفهوم بودجه ریزی بر مبنای عملکرد، نگاهی اجمالی به شیوه بودجه ریزی فعلی و جایگاه بودجه ریزی عملیاتی در قوانین کشور داشته باشیم. امید که مورد استفاده مدیران و همکاران گرامی قرار گیرد.



امام علی (ع):

ثمره التفريط الندامه، و ثمره الحزم السلامه.

حاصل کوتاهی، پشیمانی، و حاصل دوراندیشی، سلامت است.

بولتن داخلی - تخصصی رهیافت توسعه
 معاونت هماهنگی امور اقتصادی و توسعه منابع
 دفتر برنامه ریزی، نوسازی و تحول اداری استانداری
 تهیه مطالب و تنظیم: مجتبی ملکی، فاطمه اسدیان
 این بولتن آماده دریافت مطالب همکاران محترم می‌باشد.

ساختار فعلی بودجه کشور

ساختار بودجه در کشور

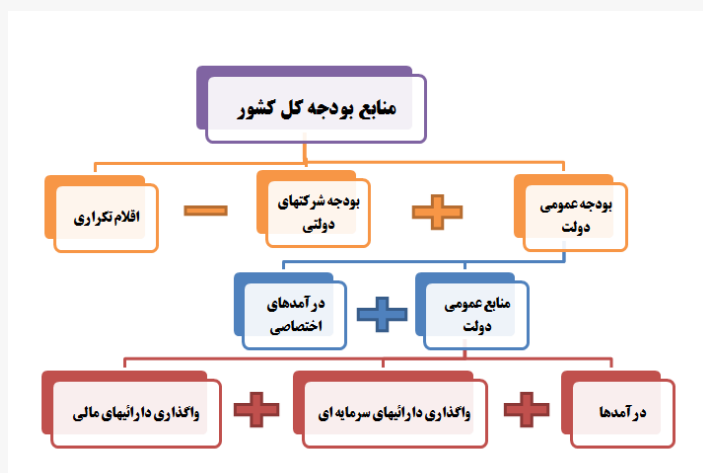
بر اساس قانون محاسبات عمومی، بودجه به سه قسمت تقسیم می‌شود که عبارتند از:

۱. **بودجه عمومی دولت:** شامل: الف) پیش بینی دریافتها و منابع تامین اعتبار که به شکل مستقیم و غیرمستقیم در سال مالی به وسیله دستگاهها از طریق خزانه‌داری کل اخذ می‌شود. ب) پیش بینی پرداختهایی که از محل درآمد عمومی یا اختصاصی در سال مالی مربوطه انجام می‌شود.

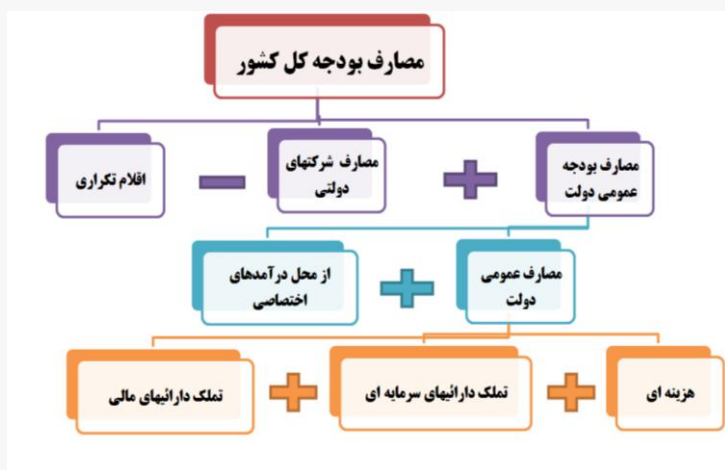
۲. **بودجه شرکتها و موسسات دولتی و بانکی**

۳. **بودجه سایر موسسات**

از منظری دیگر بودجه کشور شامل دو بخش منابع و مصارف است که شمای کلی منابع بودجه کل کشور به قرار ذیل می‌باشد:



همچنین نمودار کلی مصارف بودجه کل کشور جهت آشنایی همکاران محترم در ذیل درج شده است.



فرایند بودجه ریزی در ایران

فرایند بودجه ریزی در ایران شامل ۴ مرحله می‌باشد:

مرحله ۱: تهیه و تنظیم و پیشنهاد لایحه بودجه

این مرحله مهمترین، فنی ترین و تخصصی ترین مرحله فرایند بودجه ریزی بوده و شامل صدور بخشنامه بودجه، تهیه و تنظیم بودجه در دستگاههای اجرایی و تصویب لایحه در هیئت وزیران می‌باشد.

مرحله ۲: تصویب بودجه

پس از تقدیم لایحه بودجه در جلسه علنی مجلس توسط رئیس جمهور، کار بررسی و تصویب لایحه بودجه آغاز می‌شود که شامل مراحل زیر است:

- بررسی و رسیدگی در کمیسیونهای تخصصی
- بررسی و رسیدگی در کمیسیون اصلی (تلفیق)
- بررسی و تصویب کلیات بودجه در جلسات علنی
- بررسی و تصویب تبصره‌های لایحه بودجه در جلسات علنی
- بررسی و اظهار نظر شورای نگهبان
- ابلاغ قانون بودجه کل کشور

مرحله ۳: اجرای قانون بودجه

مرحله ۴: نظارت بر اجرای قانون بودجه



قسمتهای مختلف لایحه بودجه

۱- **مقدمه (گزارش رئیس جمهور):**

در جلسه علنی مجلس، قبل از تقدیم لایحه بودجه، رئیس جمهور گزارشی از اوضاع اقتصادی کشور در سال جاری و سال بودجه‌ای ارائه می‌نماید. این گزارش وسیله مهمی برای انتقال مسائل موجود، توجیه شکلی بودجه، روشن ساختن نکات مهم و برجسته و دفاع از بودجه پیشنهادی است.

۲- **متن لایحه:**

شامل ماده واحده و تبصره‌ها:

الف) ماده واحده: انشاء ارقام درآمدها و سایر منابع تامین اعتبار و همچنین هزینه‌ها و سایر پرداختها بوده و از دو قسمت تشکیل می‌شود.

ب) تبصره‌ها: مجوزهای قانونی هستند که به دستگاههای اجرایی مجوز اخذ درآمدها و یا انجام هزینه‌ها را می‌دهد.

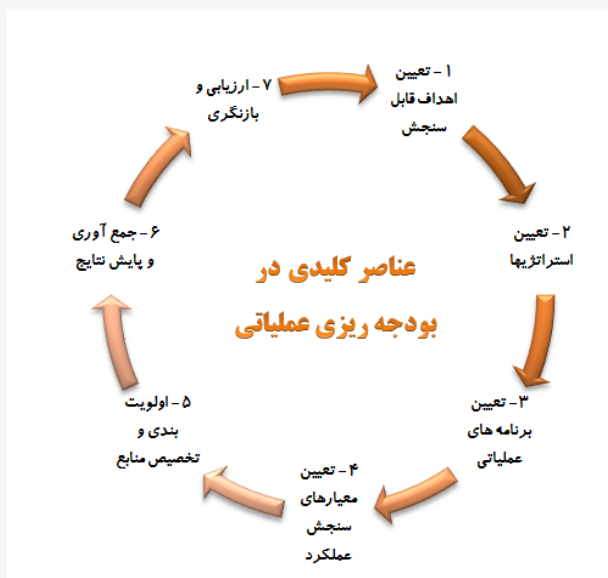
۳- **پیوستهای بودجه:**

شامل بودجه تفصیلی شرکتها و موسسات انتفاعی وابسته به دولت، جداول اعتبار طرحهای عمرانی دولت، جداول بازپرداخت دیون دولت، سایر جداول و اطلاعات مورد نیاز.

بودجه ریزی بر مبنای عملکرد

ضرورت بودجه ریزی عملیاتی

بودجه ریزی عملیاتی در واقع همان بودجه ریزی برنامه ای است که به نحوه دقیق تر و روشن تر اجرای برنامه ها را از دیدگاه " فایده و هزینه " تجزیه و تحلیل می نماید و با روش اندازه گیری حجم کار، قیمت تمام شده کالاها و خدمات را بدست می آورد و با نورمها و استانداردها، مقایسه تطبیقی و تحلیلی می نماید و به علل افزایش قیمت تمام شده واقف می گردد و در نهایت به مدیریت سازمان در جهت نیل به اهداف کمک می نماید. با توجه به اینکه در روش بودجه ریزی متداول، منابع درآمد و انواع هزینه ها و مصارف برای یک سال تعیین می شود. این روش بودجه ریزی اطلاعات کافی در خصوص نتایج هزینه انجام شده به منظور دادن اعتبارات و میزان اثر بخشی و کارایی برنامه ها به دست نمی دهد و همچنین دارای افق برنامه ریزی کوتاه مدت بوده و موجب محدودیت اقتدار مدیریت در کنترل هزینه ها و نظارت بر اجرای هر واحد می شود و هیچ ارتباط و وابستگی میان انواع هزینه ها و منابع درآمد با طرحها و برنامه های بلند مدت اقتصادی وجود ندارد. در نهایت برای رفع مشکلات موجود در بودجه ریزی متداول، فرایند تهیه بودجه بر مبنای عملکرد مطرح گردیده است. از سال ۱۳۷۸ اصلاح نظام بودجه ریزی در سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور مورد توجه جدی قرار گرفت. از اهداف این بودجه ریزی می توان به تخصیص هدفمند اعتبارات به برنامه ها و فعالیت های دستگاه مورد نظر، شفاف سازی فرایند بودجه ریزی، ایجاد ارتباط بین اعتبارات و نتایج عملکرد برنامه و کمک در توجیه بودجه دستگاه اجرایی در برابر سازمان های ناظر و ... اشاره کرد. به عبارت دیگر بودجه ریزی عملیاتی علاوه بر تفکیک اعتبارات به وظایف، برنامه ها، فعالیت ها و طرح ها حجم عملیات و هزینه های اجرایی عملیات دولت و دستگاههای دولتی طبق روشهای علمی مانند حسابداری قیمت تمام شده، روش اندازه گیری کار یا کارسنجی و هزینه یابی بر مبنای فعالیت محاسبه و اندازه گیری می شود و همانطور که اشاره شد در ایران از روش بودجه ریزی عملیاتی طبق هزینه یابی بر مبنای فعالیت استفاده شده است. در چنین سیستمی ارتباط بین وجوه خرج شده توسط دولت با نتایج حاصله به صراحت برای کلیه مدیران، افکار عمومی و مسئولین نظارتی روشن می شود.



انواع روشهای بودجه ریزی

بودجه هر کشوری مبین ریز فعالیت های دولت و سند مالی فعالیت های دولتی که متضمن اهداف مشخصی در طول یک سال مالی است، می باشد. هر قانون بودجه باید دارای ویژگی هایی باشد که سیاست های اقتصادی مورد نظر دولت را به مقصود خود برساند. در کشور ما، از گذشته مدیریت بودجه ریزی کاملاً سنتی و اساس آن بر مبنای هزینه بوده است. علاوه بر سنتی بودن نظام بودجه ریزی، اتکاء بیش از حد بودجه به درآمد های نفتی، بالا بودن سهم بودجه جاری نسبت به بودجه بخش عمرانی و همچنین دخالت نظرات افراد بدون داشتن تخصص و بی توجه به شرایط موجود از دیگر معضلات در این امر می باشد.

روشهای بودجه ریزی

الف- بودجه ریزی متداول (سنتی):

در این روش تأکید صرفاً به ابزار مالی و حسابداری دریافت ها و پرداخت های دولت منتهی می شود و نقش دولت و پارلمان در بررسی بودجه فقط متوجه حفظ و کنترل مخارج دولت در حد اعتبار مصوب می باشد که هیچ هزینه ای از اعتبار مصوب تجاوز نکرده باشد و هر هزینه ای در محل خود صورت گرفته باشد. ایراد اصلی این نوع بودجه ریزی آن است که نتایجی را که دولت می خواسته به آنها برسد، نشان داده نمی شود.

ب- بودجه ریزی افزایشی:

در این روش حجم عملیات دستگاه ثابت فرض می شود و افزایش و کاهش هزینه ها در برابر حجم عملیات ثابت مقایسه و برآورد می شود. در صورتی که در بودجه حجم عملیات توسعه یابد یا وظیفه جدیدی محول گردد، آثار مالی آن به تفکیک در بودجه منظور میشود.

ج- بودجه ریزی عملیاتی:

این روش در حقیقت شبیه روش بودجه ریزی برنامه ای است منتهی به نحو دقیق تر و روشن تری اجرای برنامه ها را از دیدگاه " فایده و هزینه " تجزیه و تحلیل می کند و با روش اندازه گیری حجم کار، قیمت تمام شده تولید یا خدمت را به دست می آورد. این نوع بودجه ریزی مستلزم اخذ اطلاعات مالی دقیق از اجزای هر یک از عملیات ها می باشد، لذا حرکت به سوی بودجه عملیاتی موجب گسترش و نگهداری حساب به جزئیات در امور مالی دستگاه می باشد.

یک بودجه ریزی عملیاتی به معنای این نیست که باید هزینه ها

را کنترل کرد، بلکه باید مسئولان (مقامات رسمی) به طور

مستمر هزینه ها را مورد بازنگری قرار دهند.

د- بودجه (برنامه ای - طرح ریزی - بودجه ریزی):

این روش از سال ۱۹۶۰ میلادی در ایالت متحده آمریکا پایه گذاری گردیده است. در این روش در اجرای هدفی مشخص با برنامه کار معین و زمان مشخص با شناخت عوامل منابع انسانی، منابع تاسیساتی و تجهیزاتی، منابع مالی اختصاص داده می شود. هدف از این بررسی ها آن است که آیا دستگاه اجرایی قادر به انجام این عملیات خواهد بود یا خیر.

ه - بودجه ریزی بر مبنای صفر:

این روش از سال ۱۹۷۰ میلادی در ایالت متحده آمریکا بنیان گذاشته شده است. این روش بودجه ریزی با رعایت تناسب حجم عملیات دستگاه و موسسات دولتی با وظایف آنها می باشد. این روش در حقیقت مکمل روش PPBS می باشد. در این روش معیار، این است که کنترل هزینه های عمومی مسئولیت ها را توأم با اختیارات به واحدهای تصمیم گیری واگذار می کند و حرکت بودجه نویسی از پایین ترین سطح هرم تا در نهایت در راس هرم بودجه نهایی قرار می گیرد.

عناصر بودجه ریزی عملیاتی

هدف از نظام بودجه ریزی عملیاتی تقویت فرهنگ هدف محوری، برنامه مداری، نتیجه گرایی و تعالی عملکرد دستگاههای اجرائی؛ تحقق سند چشم انداز توسعه کشور و ارتباط زنجیره ای میان سیاست های کلی نظام و برنامه های توسعه پنجساله با بودجه های مصوب سالانه کشور است.

از جمله مهمترین عناصر نظام بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد می توان به "برنامه ریزی"، "هزینه یابی" و "مدیریت عملکرد" اشاره کرد:

۱- برنامه ریزی:

"برنامه ریزی" یا تهیه برنامه سالانه مجموعه ای از هدفها، سیاستها و خط مشی ها و عملیات اجرائی سالانه دستگاههای اجرائی با اعتبارات مربوط به آنها جهت تحقق هدفهای موردنظر است که در چارچوب اسناد فرادستی تهیه و به همراه لایحه بودجه کل کشور تقدیم مجلس شورای اسلامی می شود.

۲- هزینه یابی:

سیستم هزینه یابی بر مبنای فعالیت یکی از سیستمهای جدید هزینه یابی است که وجه تمایز آن با روش سنتی توجه به پدیده های نوین و اثرات تکنولوژی حاکم بر فعالیتهای خدماتی امروزی است. در دستورالعمل تهیه شده جهت استقرار نظام بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد هدف از این مرحله رسیدن به نیازمندهای اطلاعاتی ذیل ذکر شده است:

- * تسهیم دقیق تر هزینه های سربار بویژه در دستگاههای که سهم هزینه های سربار نسبت به هزینه های مستقیم بیشتر و تعدد خدمات و فعالیتها بالاست.
- * امکان محاسبه قیمت تمام شده واحد هر یک از خدمات و فعالیتها در سال مالی گذشته و نیز پیش بینی قیمت تمام شده واحد هر یک از خدمات و فعالیتها برای سال آینده با توجه به محدودیتهای بودجه ای و ظرفیتهای بلااستفاده دستگاههای اجرائی.
- * کمک به مدیریت هزینه ها و کاهش قیمت تمام شده واحد فعالیتها و خدمات دستگاههای اجرائی.

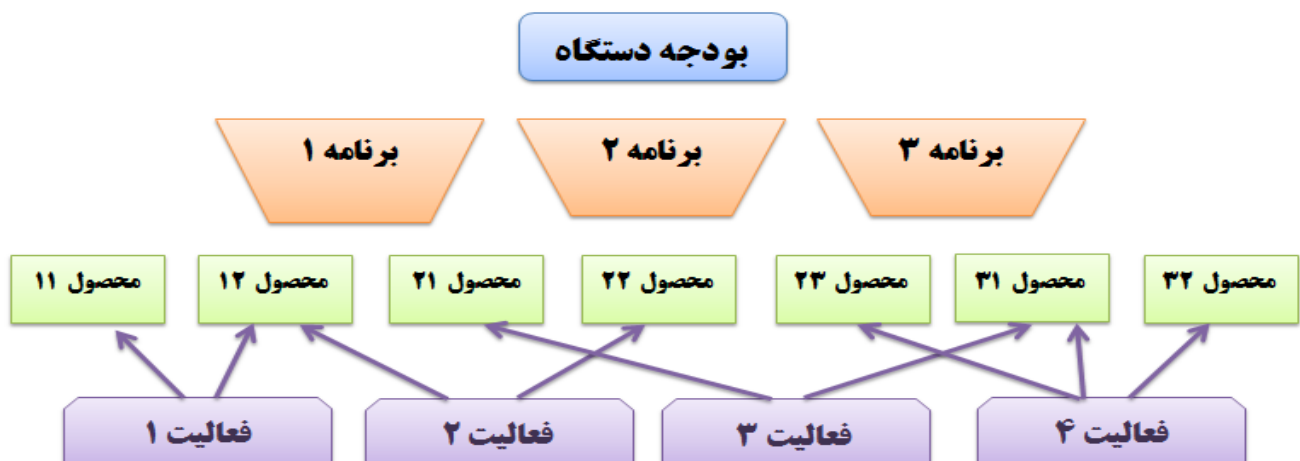
۳- مدیریت عملکرد:

"مدیریت عملکرد" با استفاده از شاخص های عملکردی نقش ایجاد ارتباط بین دو عنصر "برنامه ریزی" و "هزینه یابی" را به عهده دارد. به عبارت دیگر، "مدیریت عملکرد" با استفاده از شاخص های عملکردی ورودی، خروجی و نتایج روابط زنجیره ورودیها، هزینه ها، برنامه ها و فعالیتها و اهداف و راهبردها را در سه بعد صرفه جویی اقتصادی، کارایی و اثربخشی تحلیل می کند. عملکرد دستگاههای اجرائی از منظرهای مالی، ذینفعان، کیفیت، فرایند و رشد و یادگیری مورد تحلیل قرار می گیرد. نتایج حاصل از تحلیل عملکرد هر دستگاه، مبنای بهبود برنامه های آتی و تفاهمنامه عملکردی بودجه سال آینده است.

مزایای بودجه ریزی عملیاتی



فرایند تهیه بودجه دستگاه بر مبنای فعالیت



کلیات هزینه یابی بر مبنای فعالیت

همانطور که گفته شد در ایران از روش بودجه ریزی عملیاتی طبق هزینه یابی بر مبنای فعالیت استفاده شده است. در این طبقه بندی هزینه ها به هشت گروه یا فصل: جبران خدمات کارکنان، استفاده از کالا و خدمات، مصرف سرمایه های ثابت (استهلاک)، بهره (سود)، یارانه ها، کمکهای بلاعوض، مزایای اجتماعی و سایر هزینه ها تقسیم می شود.

در این بخش به طور خاص به این روش اشاره می شود. کلیات هزینه یابی بر مبنای فعالیت عبارتند از:

که در بودجه ریزی عملیاتی هدفها شفاف تر بیان می شوند و ارزیابی بودجه سهل تر است.

که برنامه های عملیاتی دستگاه برای تحقق اهداف بازبینی و اصلاح می شود.

که در چارچوب وظایف مصوب فعالیتها کمیته پذیر تعیین می شود.

که هزینه تمام شده هر یک از فعالیتها محاسبه می گردد.

که یک نظام نظارتی و گزارش گیری مستمر در تمامی مراحل کار استقرار می یابد.

که به دستگاه اجرایی کمک می کند بهای ارائه هر واحد محصول را تعیین کند و همچنین نسبت به حدود پرداختهای پرسنلی و اداری تصمیم مناسب را اتخاذ کند.

که امکان تجدید نظر در کمیته و کیفیت فعالیتها برای ایجاد تعادل بین هزینه تولید با بودجه اختصاص یافته را فراهم می کند.

که زمینه را برای اتخاذ سیاستهایی برای کاهش هزینه تولید محصولات مانند تغییر فرایندها و مهندسی مجدد و حذف فعالیتها با اولویت کمتر فراهم می کند.

که موجب تجهیز منابع درآمدی در دستگاه می شود.

با در نظر گرفتن این توضیح که: هزینه واحد از تقسیم هزینه کل بر تعداد محصول محاسبه می شود و هزینه نهایی نشان دهنده تولید یک واحد اضافی از محصول است؛ می توان مراحل هزینه یابی بر مبنای فعالیت را در شکل زیر مشاهده کرد.

مراحل هزینه یابی بر مبنای فعالیت

مرحله ۱: مشخص کردن فعالیتها و هدفهای کمی آنها

مرحله ۲: تعیین هزینه های مستقیم

مرحله ۳: تشخیص و ردیابی هزینه های مستقیم

مرحله ۴: تشخیص و ردیابی هزینه های غیر مستقیم

مرحله ۵: جمع هزینه های مستقیم و غیر مستقیم و بر آورد هزینه نهایی و واحد

در کاربرد روش هزینه یابی بر مبنای فعالیت باید به **دو نکته مهم** توجه شود:

۱. تمایز قائل شدن بین فعالیت، فرآیند و محصول. برای مثال اجرای قانون یک فرآیند است و فعالیت یا محصول محسوب نمی شود. از طرفی ارسال گزارش به مقامات بالاتر یک فعالیت محسوب می شود و محصول فرآیند نیست. محصول چیزی است که توسط یک بخش یا واحد اجرایی تولید و بر محیط خارج تاثیر می گذارد.

۲. هر یک از ستانده ها یا محصولات یک واحد اجرایی لزوماً از تنها یک فعالیت حاصل نمی شوند و ممکن است دو یا تعداد بیشتری فعالیت در تولید یک محصول دخالت داشته باشند و یا اینکه فعالیت منجر به تولید چند محصول شود.

BUDGET

الزامات هزینه های بر مبنای فعالیت:

❑ دستگاههای اجرایی مطابق ماده (۱۹) قانون برنامه و بودجه مکلفند بر اساس شرح فعالیتها و طرحهای که بین دستگاههای اجرایی و سازمان مدیریت مورد توافق واقع شده است، در حدود اعتبارات مصوب عمل کنند.

❑ برنامه عملیاتی دستگاه باید شامل فعالیتهای کمیته پذیر مشخص باشد که برای تحقق هدفهای برنامه مزبور اجراء می شوند.

❑ فعالیتهای ذیل برنامه ها باید به گونه ای انجام شود که گزارش گیری از آنها را ساده سازد.

❑ برای برقراری ارتباط میان طبقه بندی عملیات در واحدهای اجرایی باید سعی شود برنامه ها و فعالیتها به واحدهای اجرایی مشخص در درون هر دستگاه مرتبط شوند.

جایگاه بودجه ریزی بر مبنای عملکرد در قوانین و برنامه های کشور

بخشنامه استقرار نظام بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد

(شماره ۱۱۲۳۳۹۸ مورخ ۹۶/۱/۲۸)

با هدف عینیت بخشیدن به پیوند عملی میان برنامه ریزی، هزینه یابی و مدیریت عملکرد، "دستورالعمل استقرار نظام بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد" در قالب فایل پیوست این بخشنامه از سوی سازمان برنامه و بودجه کشور به کلیه نهادهای قوه مجریه، مقننه و قضائیه، نیروهای مسلح، وزارتخانه ها، سازمان ها، شرکتها، موسسات دولتی و نهادهای انقلاب اسلامی که از بودجه عمومی دولت استفاده می کنند؛ ارسال شده است.

الزامات قانونی و حقوقی استقرار نظام بودجه ریزی

مبتنی بر عملکرد

- جزء ۲ بند «ب» تبصره ۴ قانون بودجه سال ۱۳۸۱ و آیین نامه و دستورالعمل های آن
- جزء ۲ بند «ب» تبصره ۴ قانون بودجه سال ۱۳۸۲ و آیین نامه و دستورالعمل های آن
- ماده ۱۴۴ قانون برنامه چهارم توسعه و آیین نامه و دستورالعمل های آن
- ماده ۱۳۸ قانون برنامه چهارم توسعه
- ماده ۱۶ قانون مدیریت خدمات کشوری و آیین نامه آن
- بند ۳۲ سیاست های ابلاغی مقام معظم رهبری در تدوین برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور
- بند ۱۰ سیاست های کلی ابلاغی مقام معظم در اصلاح الگوی مصرف
- ماده ۲۱۹ قانون برنامه پنجم توسعه و آیین نامه اجرایی آن
- دستورالعمل بودجه ریزی عملیاتی پیوست بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۲
- دستورالعمل بودجه ریزی عملیاتی پیوست بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۳
- دستورالعمل هزینه یابی پیوست بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۴
- دستورالعمل طبقه بندی اقتصادی هزینه ها پیوست بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۴
- دستورالعمل برنامه سالانه پیوست بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۴
- دستورالعمل هزینه یابی پیوست بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۵
- دستورالعمل طبقه بندی اقتصادی هزینه ها پیوست بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۵
- دستورالعمل برنامه سالانه پیوست بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۵
- دستورالعمل اجرایی بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد پیوست بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۶

بند پ ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه کشور

پ - دولت موظف است از سال اول اجرای قانون برنامه، سالانه اعتبارات بیست درصد (۲۰٪) دستگاههای اجرایی مندرج در قوانین بودجه سنواتی را به صورت بودجه ریزی بر مبنای عملکرد تنظیم نماید، به نحوی که در سال پایانی اجرای قانون برنامه، صددردصد (۱۰۰٪) دستگاهها، دارای بودجه مبتنی بر عملکرد باشند. مفاد این بند شامل مدارس دولتی نمی شود.

✳ برخی دستگاههای اجرایی مشمول بند فوق الذکر عبارتند از: وزارت نیرو، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، سازمان انرژی اتمی، سازمان ثبت احوال، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، سازمان دامپزشکی، سازمان هواشناسی، دانشگاههای دولتی و غیردولتی (من جمله دانشگاه لرستان)، سازمان نوسازی مدارس و ...

بخشنامه الزامات و نیازمندیهای نرم افزاری

بودجه ریزی بر مبنای عملکرد

(شماره ۷۰۸۶۹۳ مورخ ۹۵/۶/۱۰)

سازمان برنامه و بودجه کشور طی بخشنامه فوق و فایل پیوست آن، کلیه نهادهای قوه مجریه، مقننه و قضائیه، نیروهای مسلح، وزارتخانه ها، سازمان ها، شرکتها، موسسات دولتی و نهادهای انقلاب اسلامی که از بودجه عمومی دولت استفاده می کنند، را مکلف نمود "الزامات و نیازمندیهای طراحی با سیستم نرم افزاری بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد" را رعایت نمایند.

ماده (۴۱) ضوابط اجرائی بودجه ۹۶

موضوع تصویب نامه هیئت وزیران

(شماره ۵۷۱۳/ت/۵۵۴۱۷۵ مورخ ۹۶/۱/۲۶)

ماده ۴۱- در راستای بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد، سازمان [برنامه و بودجه] موظف است حداکثر ظرف دو هفته پس از ابلاغ این تصویب نامه، دستگاههای مشمول ضوابط و دستورالعمل های مربوط را اعلام نماید. دستگاههای تعیین شده موظفند تا پایان مردادماه سال جاری بر اساس ضوابط و دستورالعمل های ابلاغی توسط سازمان برای بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد، بودجه پیشنهادی سال ۱۳۹۷ خود را تهیه و ارائه نمایند.

سازمان ضمن راهبری و هدایت دستگاههای مشمول، موظف است گزارش عملکرد اقدامات دستگاهها را به هیئت وزیران ارسال نماید.

بودجه ریزی بر مبنای عملکرد یکی از وظایف ده گانه

سازمان برنامه بودجه کشور در راستای اجرای

سیاستهای اقتصاد مقاومتی است.

دکتر نوبخت:

بودجه سال ۹۷ بر اساس بودجه ریزی عملیاتی

خواهد بود.

(نشست با خبرنگاران ۹۶/۷/۴)

گزیده ای از سخنان جناب آقای نوبخت رئیس محترم سازمان برنامه و بودجه کشور در نشست با خبرنگاران (مورخ ۹۶/۷/۴):

بالاترین بعد از سال‌ها که از نظام بودجه ریزی فعلی در کشور می‌گذرد قصد داریم در سال ۹۷ بودجه دستگاه‌های کشور را براساس بودجه ریزی عملیاتی تخصیص دهیم.

ما در سازمان برنامه و بودجه بعد از سعی و تلاش وافر و زیاد موفق شدیم برای هر یک از دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها که از بودجه دولت استفاده می‌کنند و خدمات به مردم ارائه می‌دهند برای تک تک این خدمات به صورت مجزا و اختصاصی بودجه مشخص کنیم.

به این ترتیب به عنوان مثال هزینه نگهداری از یک بیمار در یک بیمارستان برای یک شب محاسبه شده است و یا هزینه آموزش یک دانش آموز یا یک دانشجو در یک سال تحصیلی یا یک ترم دانشجویی مشخص شده است.

به این ترتیب به دستگاه‌های مختلف اعلام کرده ایم که در بودجه نویسی سال آینده بودجه سال ۹۶ خود را فراموش کنند و به این توجه کنند که می‌خواهند در سال ۹۷ چه خدماتی با چه میزان و به چه کیفیت و به چه تعداد افراد ارائه دهند تا براساس آن بودجه آن‌ها محاسبه و تعیین شود.

دستگاه به دستگاه به صورت جداگانه براساس قیمت تمام شده و واحد محصول خود محاسبه شده و بودجه آن‌ها بر این اساس تخصیص می‌یابد.

همچنین در سال آینده فقط بودجه وزارتخانه‌ها در حد کارکنانی که در مرکز دارند به وزارتخانه اختصاص می‌یابد و مابقی بودجه به دستگاه‌های استانی آن‌ها اختصاص می‌یابد که به این ترتیب استاندار و شواری برنامه ریزی استان بدانند که این پول را کجا خرج کند و هر چقدر که صرفه جویی شد در همان استان هزینه خواهد شد.

بعد از آن قرار است به جای آنکه سازمان برنامه و بودجه کشوری به صورت فصلی بودجه دستگاه‌ها را اختصاص دهد این عملکرد دستگاه‌ها باشد که ملاک تخصیص بودجه قرار بگیرد و نه درآمدهای داخل در خزانه.

به این ترتیب بودجه هر دستگاه با حساب و کتاب مشخص و دقیق به آن دستگاه داده خواهد شد و ما بعد از سال‌ها شاهد یک بودجه ریزی عملیاتی خواهیم بود.

بودجه سال آینده اینگونه خواهد بود تصویب براساس هزینه واحد و تخصیص براساس میزان دستیابی به اهداف. این کار کمک خواهد کرد تا انضباط قوی در بودجه و تخصیص آن بوجود بیاید و قرار نیست که فقط شعار صرفه جویی دهیم بلکه با اجرای بودجه ریزی عملیاتی عملاً وارد صرفه جویی خواهیم شد.

برای هر یک از دستگاهها مشخص می‌کنیم در سال ۹۷ چه خدماتی با

چه میزان و به چه کیفیت و به چه تعداد افراد ارائه دهند تا بر اساس

آنها بودجه محاسبه و تعیین شود.

بند ب بخشنامه بودجه ۹۷

(بخشنامه شماره ۸۲۵۵۴ مورخ ۹۶/۷/۵)

ب) بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد

در اجرای مفاد بند (پ) ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه و به منظور ارتقای کارایی و اثربخشی بودجه عمومی، شفافیت، متناسب سازی مسئولیت ها و اختیارات، استفاده بهینه از ظرفیت های موجود، افزایش پاسخگویی دستگاه ها در مقابل عملکرد خود، ارتقای کیفیت ارائه خدمات به مردم، فراهم آوردن زمینه استانداردسازی خدمات دستگاه های دولتی، افزایش انگیزه کارکنان و مدیران دستگاه های اجرایی برای ارائه خدمات با کیفیت تر به مردم و اعطای اختیارات لازم به مدیران جهت ارائه خدمات کیفی و کنترل نتایج فعالیت ها و محصولات به جای کنترل مراحل انجام کار، تمامی دستگاه های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مکلفند بر اساس دستورالعمل ها و بخشنامه های صادره قبلی، ضمن استقرار نظام بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد و تکمیل فرم های ذیربط دستورالعمل موضوع پیوست این بخشنامه، بودجه پیشنهادی خود را با توجه به ملاحظات ذیل به سازمان برنامه و بودجه کشور ارائه نمایند:

- ارائه برنامه سالانه و برنامه های اجرایی و فعالیت های پیش بینی شده متناظر در چارچوب برنامه ششم توسعه
- الزام دستگاه های اجرایی نسبت به تهیه بودجه در چهارچوب دستورالعمل بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد (شامل دستورالعمل برنامه سالانه، دستورالعمل طبقه بندی اقتصادی هزینه ها، دستورالعمل هزینه یابی)
- استانداردسازی و تدوین شاخص های اندازه گیری عملکرد به صورت هدفمند و نتیجه گرا

دستگاه های اجرایی که در پیشنهاد بودجه، حداقل بیست (۲۰) درصد از فعالیت های خود را به روش بهای تمام شده هزینه یابی نکرده باشند، از افزایش اعتبارات هزینه ای نسبت به سال ۱۳۹۶ برخوردار نمی شوند.

دستگاه های اجرایی مکلفند بر اساس قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور، قانون برنامه ششم توسعه، قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و سایر قوانین مرتبط و خط مشی های یاد شده در قسمت های قبل پیشنهادهای بودجه ای خود را تهیه و از ارائه احکام بودجه ای جدید خودداری نمایند. تنها در موارد ضروری برای کسب منابع درآمدی جدید و یا ساماندهی و مدیریت هزینه ها و مخارج، احکام پیشنهادی خود را در چارچوب فرم های پیوست شماره (۲) این بخشنامه به سازمان برنامه و بودجه کشور ارسال دارند.

تمام دستگاه های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مکلفند در چارچوب راهبردها و سیاست های مندرج در این بخشنامه و پیوست های آن، نسبت به تهیه بودجه سال ۱۳۹۷ خود (و اخذ مصوبه مجموع عمومی یا شورای عالی در مورد بودجه تفصیلی برای شرکت های دولتی) به همراه گزارش عملکرد اقتصاد مقاومتی در شش ماهه اول سال ۱۳۹۶ و گزارش اثرگذاری بودجه پیشنهادی بر شاخص ها و اهداف اقتصاد مقاومتی در سال ۱۳۹۷، اقدام و حداکثر تا ۳ هفته پس از تاریخ ابلاغ این بخشنامه، به سازمان برنامه و بودجه ارسال نمایند.

در صورت عدم ارائه بودجه پیشنهادی توسط دستگاه های فوق الذکر در موعد مقرر، سازمان برنامه و بودجه نسبت به تنظیم بودجه سال ۱۳۹۷ آنان اقدام خواهد کرد. مسئولیت ارائه بودجه پیشنهادی در قالب دستورالعمل های این بخشنامه از سوی دستگاه های اجرایی به عهده بالاترین مقام دستگاه خواهد بود.