



سازمان برنامه و بودجه کشور

دستورالعمل جامع بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد در چارچوب برنامه عملیاتی دو سالانه:

- ۱- تعاریف و مفاهیم
- ۲- دستورالعمل برنامه عملیاتی دو سالانه
- ۳- دستورالعمل هزینه یابی
- ۴- طبقه بندی اقتصادی هزینه ها
- ۵- دستورالعمل مدیریت عملکرد
- ۶- الزامات و نیازمندی های طراحی یا تهیه سیستم نرم افزاری بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد

مقدمه:

امروزه فرآیندهای تصمیم‌گیری بر اصول ارایه خدمات با کیفیت بالاتر، پاسخگویی، شفافیت عملکرد، افزایش کارایی، اثربخشی و بهره‌وری و کاهش هزینه‌ها استوار است. بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد منابع را بر مبنای تحقق اهداف سنجش پذیر تخصیص می‌دهد و صرفه اقتصادی، کارایی و اثربخشی را به بودجه‌ریزی برنامه‌ای اضافه می‌کند.

در نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، اعتبارات بر مبنای عملکرد واحدهای سازمانی و در راستای تولید و ارایه محصولات/خدمات و یا دستیابی به پیامدها تخصیص می‌یابد و بدین ترتیب سازمان‌ها به سمت افزایش شفافیت در نحوه مصرف منابع برای خروجی‌ها، تولید خروجی‌ها و دستیابی به اهداف و استراتژی‌ها و نیز پاسخگویی بیشتر سوق می‌یابند. بر اساس تعریف صندوق بین‌المللی پول، بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد عبارت است از: روشها و سازوکارهایی که ارتباط بین اعتبارات تخصیص یافته به دستگاه‌های اجرایی را با خروجی‌ها و پیامدهای آنها از طریق بکارگیری اطلاعات عملکردی تقویت می‌سازد.

در بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، اعتبارات هر سازمان در قبال ارزیابی شاخص‌های عملکرد برنامه‌ها و خروجی‌های آن تخصیص می‌یابد. بدیهی است همواره ارزیابی عملکرد بر مبنای اهداف از پیش تعیین شده انجام می‌شود. بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد مزایای زیادی دارد که از جمله آن می‌توان به افزایش پاسخگویی مدیران دستگاه‌های اجرایی بر مبنای عملکرد، تاکید بر دستیابی به نتایج مورد انتظار با بیشترین میزان صرفه اقتصادی، کارایی و اثربخشی، تسهیل نظارت بر اجرای بودجه و بهبود نحوه تخصیص منابع اشاره کرد.

مراحل اجرای نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد

در اجرای نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد سه عنصر برنامه‌ریزی (تهیه برنامه سالانه)، هزینه‌یابی و مدیریت عملکرد قابل توجه است.

علاوه بر سه عنصر فوق، نظام انگیزشی، نظام پاسخگویی و مدیریت تغییر نیز به عناصر توانمند ساز معروف هستند و به منظور کارکرد هرچه بهتر سه عنصر اولیه به آنها اضافه می‌شوند.

اهداف نهایی از اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به شرح زیر است:

- تغییر رویکرد از ورودی محوری و تاکید بر ورودی‌ها و منابع به خروجی محوری و نتایج
- برقراری ارتباط شفاف میان منابع ثبت شده و خروجی‌ها
- تبدیل اسناد بودجه به ابزاری برای برنامه‌ریزی اقتصادی و مدیریت عملکرد سازمانی
- اختصاص اعتبارات بودجه‌ای در ازای ارائه‌ی خدمات مطلوب‌تر به جای صرف منابع بیشتر

- افزایش انگیزه مدیران و کارکنان برای ارائه خدمات با هزینه کمتر، کمیت و کیفیت بالاتر و اجرای نظام

انگیزشی

- متناسب سازی اختیارات و مسئولیت های مدیران

استاندارد سازی خدمات از طریق شناسایی شیوه های برتر ارائه خدمات و ترویج و تامین آنها

بخش اول:

تعاریف و مفاهیم

تعاریف و مفاهیم

در سه دستورالعمل برنامه عملیاتی دو سالانه، هزینه یابی و مدیریت عملکرد، تعاریف و مفاهیم با معانی مشخص شده به شرح زیر به کار رفته است:

۲-۱- هدف‌ها و سیاست‌های کلی

خواسته دقیق و روشن، در بازه زمانی مشخص است که می‌بایست قابل اجرا باشد. اهداف و وظایف دستگاه‌های اجرایی در قالب وظایف اساسی سازمانی و اسناد بالادستی منعکس می‌گردد.

در فرآیند تدوین لایحه بودجه ۱۳۹۹، اولویت با سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، قانون برنامه ششم توسعه، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، اولویت‌های ابلاغی رئیس‌جمهور، قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر، قانون اجرای سیاست‌های اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی و با مد نظر قرار دادن شرایط تحریم و پسابرجام به عنوان اسناد بالادستی می‌باشد.

در واقع اهداف مضامینی هستند که از یک طرف تکیه بر اسناد فرادستی دارند و از سوی دیگر پدیدآورنده الزام‌ها و راهبردهای معطوف به بهره‌برداری مطلوب از فرصت‌های پیش‌روی دستگاه اجرایی به شمار می‌روند. به بیان دیگر، هدف‌ها و سیاست‌های کلی، حلقه مفصلی پسین و پیشین فرآیند برنامه ریزی (محورهای اساسی اسناد بالادستی چشم‌انداز و سیاست‌های کلی نظام با الزام‌ها و راهبردها) هستند. مانند «افزایش صادرات صنعتی و معدنی»، «حفظ و احیای محیط زیست» و «توسعه علمی آموزش و پرورش و ارتقای کیفی برنامه‌های آموزشی».

۲-۲- الزام‌ها و راهبردها

مضامینی در جهت بهره‌برداری مطلوب از فرصت‌های پیش‌روی کشور در دستگاه اجرایی ذیربط برای نیل به هدف‌ها و سیاست‌ها هستند. مانند «توسعه کالاهای صنعتی دارای مزیت نسبی و ارتقای کیفیت محصولات صادراتی»، «استفاده بهینه از انرژی و حفظ و احیای منابع طبیعی تجدید شونده» و «آموزش مهارت‌های اجتماعی در دوره‌های تحصیلی و توسعه آموزش‌های پیش‌دبستانی».

۲-۳- سیاست‌ها و اقدامات اجرایی

سیاست‌ها و اقدامات اجرایی در چارچوب سیاست‌ها، هدف‌ها و راهبردهای کلی و به منظور تحقق هدف‌های کیفی و کمی برنامه‌های سالانه تهیه می‌شوند. مانند: «برقراری تسهیلات لازم برای اجرای بیمه صادرات، فعال نمودن مناطق آزاد در امور صادرات و حمایت از صادرات از طریق مطالعه و شناسایی بازارهای خارجی»، «کاربرد انرژی‌های پاک و غیر آلاینده، توسعه حمل و نقل عمومی و گازسوز کردن واحدهای صنعتی» و «پوشش حداکثری دانش‌آموزان در دوره ابتدایی و دوره‌های اول و

دوم متوسطه، اولویت آموزش ابتدایی در تامین و تخصیص اعتبارات و اختصاص بخشی از مدارس به فناوری نوین و هوشمندسازی واحدهای آموزشی».

۲-۴- برنامه اجرایی

مجموعه ای از خروجی های حاصل از برنامه ها است که برای تحقق اهداف کمی برگرفته از شرح وظایف مصوب دستگاه های اجرایی و یا وظایف محوله در اسناد بالادستی (سیاست های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری، برنامه های پنج ساله توسعه و ...) استخراج می شود. برنامه اجرایی باید قابل هدف گذاری و ارزیابی براساس اهداف تعریف شده در اسناد بالادستی باشد. برنامه اجرایی، اهداف، راهبردها و سیاستهای اجرایی و طرح های متعدد را دربرمی گیرد و معمولاً در چارچوب برنامه بلندمدت تنظیم می شود. (فرهنگ توصیفی واژگان برنامه ریزی و توسعه، منصور مدرسی ۱۳۸۵)

۲-۵- فعالیت

فعالیت عبارت است از یک سلسله اقدامات مشخص که برای تولید کالا یا خدمت در جهت نیل به هدف معین که در چارچوب برنامه انجام می گیرد. (دستورالعمل بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد)

فعالیتها برای تحقق بخشیدن به هدف های سالانه برنامه، طی یکسال قابل اجرا بوده و منابع مورد نیاز آن از محل اعتبارات هزینه ای تامین می گردد. (فرهنگ توصیفی واژگان برنامه ریزی و توسعه، منصور مدرسی ۱۳۸۵)

مانند، برگزاری همایش و سمینار های مرتبط با برنامه های درسی، توسعه و ترویج فرهنگ مالیات، بیمه دام و طیور.

۲-۶- سنجش عملکرد

معیاری اندازه پذیر برای بررسی میزان تحقق هدف کمی برنامه خروجی است. مانند: تعداد دانش آموز، تعداد برنامه دوره، نسبت هزینه به وصول مالیات، میزان خود اظهاری مالیاتی، هزار واحد دامی.

۲-۷- هدف های کمی

جنبه های قابل اندازه گیری مقاصد و منظورهایی است که در فرآیند برنامه ریزی پیش بینی می شود و عملیات اجرایی برنامه و خروجی ها در جهت نیل به آنها است .

۲-۸- دستگاه مجری

دستگاه اجرایی است که بر اساس قانون وظیفه اجرای برنامه های مورد توافق سازمان و دستگاه سیاستگذار را بر عهده دارد.

۲-۹- فعالیت اصلی (ستانده)

اقدام یا یک سلسله اقدامات مشخص است، که برای تولید کالا و عرضه خدمت توسط واحد مجری به ذینفعان خارج سازمانی جهت تحقق اهداف برنامه سالانه انجام شده، تکرار پذیر و کمیت پذیر بوده و منابع مورد نیاز آن از محل اعتبارات هزینه ای تامین می شود.

۲-۱۰- مرکز فعالیت اصلی

همان واحدهای سازمانی مندرج در ساختار سازمانی مورد عمل دستگاه اجرایی است که محل وقوع فعالیت های اصلی را نشان می دهد. مانند "دفتر توسعه ورزش همگانی" در ساختار سازمانی وزارت ورزش و جوانان که متصدی انجام فعالیت "برگزاری مسابقات ورزشی" ذیل برنامه "توسعه ورزش همگانی" می باشد.

۲-۱۱- زیر فعالیت

یک سلسله اقدامات مشخص است، که برای تولید کالا و عرضه خدمت توسط مراکز فعالیت در چارچوب برنامه انجام می شود. زیر فعالیتها، در چارچوب فعالیت های مصوب دستگاه های اجرایی تعریف می شوند.

۲-۱۲- خروجی ها (حاصل از فعالیت یا طرح)

محصول یا خدمت حاصل از انجام یک یا چند فعالیت یا یک طرح است که توسط دستگاه مجری با ویژگی های زیر ارائه می گردد:

کمیت پذیر و قابل اندازه گیری و شمارش است.

نتیجه مستقیم فعالیت ها انجام شده در ساختار سازمانی دستگاه اجرایی یا طرح ها است .

بر اساس شرح وظایف و اهداف دستگاه اجرایی و یا وظایف محوله در اسناد بالادستی تعریف می گردد.

تحويل ذینفعان خارج از دستگاه اجرایی می گردد .

۲-۱۲- واحد مجری

واحد مجری مسئول انجام زیرفعالیت های تعریف شده برای مراکز فعالیت است که مستقیماً منجر به تولید یک یا چند خدمت یا محصول می گردد.

به عبارت دیگر، آن دسته از واحدهای سازمانی دستگاه های اجرایی هستند که تولید، تأمین و ارائه محصول و خدمات اصلی و نهایی دستگاه اجرایی را بر عهده دارند. واحد مجری دارای ویژگی های زیر می باشد:

• در ساختار سازمانی دستگاه اجرایی فعالیت می کند.

- ترجیحا زیر نظر مستقیم رییس دستگاه اجرایی فعالیت می کند.
- دارای شخصیت مستقل مدیریتی و عملیاتی است.

۲-۱۳- فعالیت پشتیبانی

یک سلسله اقدامات مشخص است که به عنوان پشتیبان به فعالیت های اصلی کمک می کنند. این فعالیت ها شامل تمامی فعالیت هایی است که در واحدهای پشتیبانی مانند واحدهای اداری، مالی، حوزه ریاست، حراست، روابط عمومی و غیره انجام می شود.

۲-۱۴- مراکز فعالیت پشتیبانی

همان واحدهای سازمانی مندرج در ساختار سازمانی مورد عمل دستگاه اجرایی و واحد مجری است که محل وقوع فعالیت های پشتیبانی را نشان می دهد.

۲-۱۵- اقلام هزینه

اقلام هزینه شامل ریز مواد هزینه مندرج در دستورالعمل طبقه بندی اقتصادی هزینه ها، پیوست بخشنامه بودجه می باشد.

۲-۱۶- هزینه های مستقیم

اقلام هزینه ای است که قابل ردیابی به یک مرکز هزینه مشخص می باشند.

۲-۱۷- هزینه های غیر مستقیم

اقلام هزینه ای است که قابل ردیابی به یکایک مراکز هزینه نمی باشند بلکه بین چندین مرکز هزینه مشترک هستند.

۲-۱۸- محرک هزینه (محرک منبع)

عامل یا ترکیبی از عوامل تحریک کننده هزینه است که میزان جذب هزینه ها توسط مراکز فعالیت را در یک رابطه علی و معلولی نشان می دهد و به عنوان مبنایی برای انتساب هزینه ها به مراکز فعالیت ها بکار برده می شود. مانند "تعداد کارکنان، متراژ فضای اشغال شده، تعداد خودرو و محرک های هزینه به عنوان شاخص های مدیریت هزینه نیز مورد استفاده قرار می گیرند.

۲-۱۹- انتساب هزینه

عبارت است از شناسایی و ردیابی هزینه های مستقیم و غیرمستقیم و ارتباط دادن آن به مراکز فعالیت اصلی و پشتیبانی با استفاده از مدل های استاندارد کارسنجی و زمان سنجی و استانداردهای حسابداری بخش عمومی.

۲-۲۰- قیمت تمام شده خروجی ها

اصطلاحی در حسابداری برای تمیز دادن هزینه های واقعی تولید کالا از هزینه های بودجه ای که عبارت است از جمع هزینه های واقعی برای تولید یک کالا.

۲-۲۱- پرداخت های انتقالی

پرداخت هایی هستند که مستقیماً به خدمت گیرنده فعالیت های واحد مجری منتقل می شود و در انجام فعالیت های واحد مجری هزینه نمی گردد. واحد مجری تنها فرآیند پرداخت صحیح و بی نقص این هزینه ها را انجام می دهد. برای مثال پرداخت بیمه بیکاری، پرداخت جبران خسارت زلزله، پرداخت یارانه ها، کمک های رفاهی به گروه های خاص آسیب پذیر، کمک به خرید محصولات کشاورزان و غیره. این پرداخت ها در قیمت تمام شده فعالیت ها لحاظ نمی گردد بلکه به سر جمع هزینه برنامه مورد نظر اضافه می شود.

۲-۲۲- هزینه برنامه ها

حاصل جمع قیمت تمام شده کل خروجی ها ذیل برنامه ها بعلاوه "پرداخت های انتقالی" مربوط به برنامه ها می باشد.

۲-۲۳- دوره مالی

دوره ای است که در آن، هزینه یابی انجام می شود. دوره مالی عموماً، یک سال مالی فرض می شود.

۲-۲۴- مدیریت عملکرد (Performance Management)

فرایندی است که با تبدیل اهداف راهبردی دستگاه مجری به معیارهای قابل اندازه گیری، جمع آوری و تحلیل داده ها، ارائه گزارش عملکرد و بازنگری اطلاعات عملکرد و به کارگیری نتایج آن در حوزه های مختلف از جمله بودجه ریزی، به بهبود عملکرد سازمان می انجامد.

۲-۲۵- صرفه اقتصادی

عبارت است از تلاش در جهت کاهش هزینه تأمین و استفاده از منابع با حفظ کیفیت مناسب. صرفه اقتصادی رابطه منابع با ورودی های دستگاه مجری را ارزیابی می کند. مهمترین ورودی ها شامل نیروی کار، ساختمان و تاسیسات، لوازم و اثاثیه، تجهیزات، امکانات و ذخایر می شوند.

۲-۲۶- کارایی

در بررسی کارایی استفاده مفید و بهینه از منابع مد نظر است. به عبارت دیگر عملیات کارا آن است که با استفاده از روش‌های بهینه، حداکثر بازده (ستانده) را با صرف حداقل منابع (داده) تأمین کند. در واقع کارایی رابطه ورودی به خروجی برنامه را تحلیل و ارزیابی می‌کند. با توجه به آنکه بیشتر خروجی‌های دولت خدمات است، خروجی‌ها بر برنامه‌های سازمانی در ارائه کردن یک کالا یا خدمت خاص تمرکز دارند.

۲-۲۷- اثربخشی (Dimension Effectiveness)

اثربخشی به معنای حصول اطمینان از مطابقت نتایج حاصل از هر خروجی با نتایج مورد انتظار است. اثربخشی نتیجه و تاثیر برنامه بر میزان تحقق اهداف را ارزیابی می‌کند.

۲-۲۸- شاخص عملکرد (Performance Index)

شاخص راهنمایی است که در کمترین زمان ماهیت و هویت وجودی یک موضوع را نشان می‌دهد. وجود شاخص‌های عملکرد یکی از الزامات اساسی بودجه‌ریزی عملیاتی محسوب می‌شود و میتواند در ارزیابی عملکرد خروجی‌هایی که بودجه به آن‌ها اختصاص می‌یابد نقش اساسی ایفا کند. اهمیت و شاخص‌های عملکرد در فرایند استقرار بودجه عملیاتی در این است که از این شاخص‌ها میتوان برای تصمیم‌گیری در زمینه مدیریت برنامه، هدایت واحد‌های اداری و ارزیابی دستاورد‌های برنامه بهره جست.

شاخص عنصری جدایی‌ناپذیر از یک سیستم پاسخگو است و امکان مدیریت بهتر را فراهم می‌کند. شاخص واقعی راهنمای مسیر ارتقاء و فراهم‌کننده فرصت برای تصمیم‌گیران است که پیشرفت برنامه‌ها و سیاست‌ها را ارزیابی کنند. شاخص‌ها در راستای برنامه استراتژیک سازمان تدوین می‌شود و باید مسیر حرکت سازمان‌ها را برای رسیدن به هدفشان مشخص کند. کیفیت شاخص‌ها از کمیت آن‌ها مهمتر است.

در هنگام تدوین شاخص‌ها می‌بایست صاحبان فرایند حضور داشته باشند و جمع‌آوری اطلاعات جهت محاسبه شاخص‌ها نیز باید از طریق صاحبان فرایند انجام شود.

شاخص‌های عملکردی ابزاری جهت شناخت دقیق‌تر عملکرد در یک مقطع زمانی هستند که تصویری از روند‌ها و دگرگونی‌های عملکرد را طی دوره‌های مشخص نشان می‌دهند. به عبارت دیگر شاخص مشخص‌کننده تغییر نسبی یک متغیر در فاصله زمانی دو تاریخ است. یک زمان به عنوان زمان پایه در نظر گرفته می‌شود تا تغییرات نسبت به آن مورد بررسی قرار گیرد.

شاخص‌های عملکرد به دو دسته شاخص‌های پایش عملکرد و شاخص‌های ارزیابی عملکرد تقسیم می‌گردند.

شاخص های پایش؛ پایش به معنی اندازه گیری منظم متغیرها در طول زمان است و شاخص های پایش به شاخص هایی گفته میشود که ورودی و فرایندها را بررسی می کند. تعیین میزان انطباق خروجی ها با برنامه ریزی و طراحی با شاخص های پایش انجام می گیرد. شاخص های پایش دودسته اند:

شاخص های ورودی - نهاده (INPUT INDEX): این شاخص ها به بررسی منابع مورد نیاز برای انجام خروجی ها برمی گردد. شاخص های ورودی بر اساس نوع و کمیت سنجه ورودی یا محرک هزینه یک وزارتخانه یا دستگاه اجرایی تدوین و محاسبه می گردد. مانند منابع انسانی، منابع تجهیزاتی، منابع رفاهی و

شاخص های فرایندی (PROCESS INDEX): این شاخص ها خروجی های در حال اجرا را بررسی و پایش می کنند. مانند :

درصد پیشرفت برنامه واکسیناسیون

شاخص های ارزیابی: شاخص هایی هستند که خروجی ها و هدف نهایی را می سنجند یا به عبارتی به اندازه گیری آنچه در پایان یک برنامه ریزی حاصل میشود می پردازد. تعیین میزان توفیق سازمان در انجام ماموریت خود و دستیابی به اهداف با شاخص های ارزیابی قابل بررسی است. شاخص های ارزیابی سه دسته هستند:

شاخص های خروجی - ستانده (OUTPUT INDEX): شاخص هایی که خروجی برنامه ها را اندازه گیری می کند. مانند میزان پوشش برنامه واکسیناسیون (تعداد کودکانی که واکسن رادریافت کرده اند/تعدادموالید زنده)

شاخص های پیامدی (OUTCOM INDEX): شاخص هایی که برآمد خروجی را نشان میدهد. مانند میزان ایمنی ناشی از

واکسیناسیون

شاخص های اثربخشی (IMPACT INDEX): شاخص هایی که اثرات بلند مدت خروجی ها را نشان میدهد. درصد کاهش مرگ و میر ناشی از بیماریهای قابل پیشگیری با واکسن. برای محاسبه شاخص های اثربخشی می بایست زمان طولانی و عملکرد کل سیستم مدنظر باشد و امکان دسترسی به حجم زیادی از اطلاعات قابل دسترس باشد.

۲-۲۹- استاندارد

عبارت است از حد قابل قبول و مبنای اصلی برای قضاوت. استاندارد به معنی معیار، ضابطه، پایه، نمونه، مشخصات و موازین قابل قبول، مورد پسند و پذیرش همگانی برای سنجش عملکرد است. در معنای خاص، کلمه استاندارد به عنوان معیار یعنی اندازه، نشانه یا شکلی که به طور قراردادی معین شده، به کار رفته است. استاندارد حد قابل قبول شاخص و مبنای قضاوت عملکرد یا وضعیت است.

۲-۳۰- پایش عملکرد

سنجش مستمر میزان انطباق عملکرد با اهداف تعیین شده در حین اجرا است.

بخش دوم:

دستورالعمل برنامه عملیاتی دو سالانه

براساس قانون برنامه و بودجه (مصوب اسفند ۱۳۵۱)، نظام بودجه‌ریزی ایران یک نظام "بودجه برنامه‌ای" است. بدین ترتیب که بودجه‌های سالانه باید برمبنای برنامه‌های سالانه، برنامه‌های سالانه بر مبنای برنامه‌های پنج‌ساله و برنامه‌های پنج‌ساله براساس برنامه‌های بلندمدت باید تهیه شوند. اگرچه پس از تصویب قانون مزبور کشور دارای یازده برنامه مصوب بوده است، لیکن اجرای حکم فوق هیچگاه به‌طور کامل به اجرا در نیامده است و بحث مغایرت بودجه‌های سالانه با برنامه‌های میان مدت همواره مطرح بوده و هست. عوامل متعددی در این امر موثر بوده‌اند که مهمترین آن‌ها عبارتند از:

الف) مشکلات فنی و ساختاری: مانند غیرقابل انعطاف بودن احکام، نبود جداول مبنا، نبود اولویت‌ها و شاخص‌های بخشی (ب) مشکلات ناشی از ساختار و رفتارهای سیاسی: با توجه به اینکه دوره‌های برنامه‌های پنج‌ساله با دوره‌های ریاست جمهوری و با مجلس شورای اسلامی منطبق نبوده است، همواره دولت‌ها یا نمایندگان ادوار مختلف مجلس نسبت به برنامه‌های تصویب شده ملاحظاتی داشته‌اند که همین امر مانعی در اجرای موفقیت‌آمیز برنامه‌ها به‌شمار می‌رفته است. برای اجرای نظام بودجه‌ریزی برمبنای عملکرد (که قرار است تا پایان برنامه ششم توسعه در همه دستگاه‌های اجرایی استقرار یابد)، با توجه به اینکه تحقق شاخص‌های عملکرد به زمانی طولانی‌تر از یکسال نیاز دارد، لازم است چهارچوب‌هایی با افق زمانی بلندمدت‌تر پیش‌بینی شود. این چهارچوب‌ها باید هماهنگ با برنامه‌های توسعه میان‌مدت و بلندمدت و در جهت تحقق اهداف پیش‌بینی شده در آنها باشند.

از طرف دیگر، انعطاف‌پذیر نبودن برنامه‌های میان مدت موانع زیادی را در اجرای بودجه‌های سالانه ممکن است ایجاد کند. برای رفع این مشکل در کشورهای پیشرفته دنیا و برخی از کشورهای در حال توسعه در سال‌های اخیر از چهارچوب‌های میان مدت بودجه دولت استفاده شده است. دوره زمانی این چهارچوب‌ها بین ۲ تا ۵ سال و هدف‌های کمی و کیفی استفاده شده در آن‌ها منطبق و براساس هدف‌های پیش‌بینی شده در برنامه‌های توسعه آنها می‌باشد.

ماده ۱- چهارچوب میان مدت بودجه دولت

چهارچوب میان مدت مخارج دولتی (MTBF)^۱ یا برنامه عملیاتی چند سالانه یک برنامه عملیاتی است که ارتباط بین تخصیص منابع بودجه مبتنی بر اولویت‌های سیاستی و انضباط مالی مورد نیاز بودجه را برقرار می‌سازد. مفاهیم چهارچوب مذکور ارتباط نزدیکی با مفاهیم بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد دارد و از طریق تخصیص بهینه منابع به برنامه‌ها و بودجه ریزی فرا تر از افق سالانه، موجب بهبود عملکرد برنامه‌ها می‌شود.

برنامه عملیاتی میان مدت بودجه دولت، یک فرآیند شفاف تدوین برنامه و بودجه‌بندی است که از طریق آن هیأت دولت و سازمان مسئول برنامه و بودجه به تفاهم‌های قانونمندی برای تخصیص منابع عمومی برحسب اولویت‌های تعیین شده، با رعایت انضباط مالی، می‌رسند. این فرآیند دو هدف کلی دارد:

۱ - تعیین هدف‌های مالی

۲ - تخصیص منابع به اولویت‌های استراتژیک در چارچوب هدف‌های تعیین شده

تخصیص منابع به اولویت‌های استراتژیک نیازمند تعیین اولویت‌های کلی توسط هیأت دولت و تعیین اولویت‌های بخشی توسط وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی است. به منظور شفافیت ضروری است اولویت‌های دولت در مجموعه سیاست‌های مالی و اولویت‌های بخشی در برنامه‌های بخشی منظور گردد.

فرآیند تعیین هدف‌های مالی شامل دو فرآیند جزئی‌تر است: اول، تهیه چارچوب مالی و اقتصادی توسط سازمان برنامه و بودجه کشور، و دوم تعیین هدف‌های مالی توسط دولت. برای شفافیت ضروری است نتایج فرآیند اول در مجموعه چهارچوب مالی و اقتصادی و نتایج فرآیند دوم در گزارش استراتژی مالی منتشر شود.

فرآیند کامل برنامه عملیاتی چند سالانه به چهار فرآیند جزئی تفکیک می‌شود. این تفکیک براساس سه معیار انجام می‌گیرد: ترتیب انجام اقدام‌ها، واحدهای سازمانی مسئول و اسناد تهیه شده در پایان هر فرآیند. ۴ فرآیند جزئی یاد شده، واحدهای سازمانی مسئول و سندهایی که توسط آنها تهیه می‌شود به شرح زیر است:

عنوان سند	واحد مسئول	عنوان فرآیند
گزارش مالی، اقتصادی	سازمان برنامه و بودجه کشور	۱- چارچوب اقتصادی، مالی
سیاست‌های مالی	هیأت دولت	۲- مجموعه استراتژی و سیاست‌های مالی
برنامه‌های بخشی	دستگاه‌های اجرایی	۳- برنامه‌های بخشی و مبادلات بین بخشی
سند بودجه	سازمان برنامه و بودجه کشور	۴- تهیه سند بودجه

به هنگام کردن برآوردهای مالی و اقتصادی را می‌توان شروع چرخه تهیه بودجه تلقی کرد. این برآوردها راهنمای بحث‌های بودجه بین هیأت دولت و مسوولین دستگاه‌های اجرایی است. مسئولیت تهیه این برآوردها با سازمان برنامه و بودجه کشور است. برآوردهای اصلی که در این فرآیند صورت می‌گیرد شامل متغیرهای کلان اقتصادی و منابع و مصارف بودجه می‌گردد.

افق زمانی پیش‌بینی‌ها نکته اساسی است که باید در مورد آن تصمیم‌گیری شود. به‌طور کلی به هر میزان کشور تجربه بیشتری در اجرای بودجه ریزی میان مدت پیدا می‌کند، افق زمانی می‌تواند طولانی‌تر باشد. اگرچه دستگاه‌های اجرایی مسئول این فرآیند باید بر قابلیت اعتماد و دقت پیش‌بینی‌ها تأکید کنند، لیکن به هر حال تا حدودی عدم اطمینان از برآوردها وجود خواهد داشت.

به‌خصوص در سال‌های اولیه ممکن است برآوردهای اقتصادی و مالی از دقت کافی برخوردار نباشد، و همین نکته بهانه‌ای برای ایجاد شبهه نسبت به اجرای اصل بودجه ریزی میان مدت گردد. این موضوع در هر گونه پیش‌بینی مربوط به

برنامه‌ریزی هم ممکن است وجود داشته باشد، و به مرور زمان و کسب تجربه بیشتر پیش‌بینی‌ها به واقعیت نزدیکتر می‌شوند. گزارش مالی و اقتصادی باید اطلاعاتی درخصوص آثار ناشی از تغییرات سیاست‌های مالی دولت ارائه کند.

"گزارش اقتصادی و مالی" همچنین باید حاوی پیشنهادهای و توصیه‌هایی درخصوص مطالعات و بررسی‌ها در زمینه‌هایی باشد که نیازمند اطلاعات بیشتری است. این مطالعات می‌تواند به توجیه پیش‌بینی‌های به‌عمل آمده کمک کند. یکی از زمینه‌هایی که معمولاً از کاستی‌های گزارش‌های اقتصادی و مالی است، نبود اطلاعات کافی درخصوص بخش خصوصی است. برای برخورداری از جامعیت کافی، این کمبود باید به تدریج برطرف گردد.

دومین فرآیند جزئی برنامه عملیاتی میان مدت، تولید "گزارش استراتژی و سیاست‌های مالی" است که به وسیله سازمان برنامه و بودجه کشور تهیه و به تایید دولت می‌رسد.

یکی از ویژگی‌های برنامه عملیاتی میان مدت این است که این برنامه از یک طرف راهنمای تخصیص استراتژیک از بالا به پایین و از طرف دیگر یک الگوی هزینه از پایین به بالا است. مجموعه سیاست‌های مالی بودجه، راهنمای تخصیص استراتژیک دولت است که از برنامه اجرایی دولت حاصل می‌شود و بخشی از برنامه عملیاتی محسوب می‌گردد. فرآیند تهیه و تدوین بودجه باید متضمن روش‌هایی برای ترغیب دولت برای تعیین و ارزشیابی اولویت‌های خود باشد.

پس از بررسی "گزارش اقتصادی و مالی" و برنامه دولت، هیات دولت اهداف بلندمدت اقتصاد کلان و سیاست‌های مالی را تعیین می‌کند. این اهداف به تفصیل مقاصد کوتاه‌مدت ارائه می‌شوند. با کمک سازمان برنامه و بودجه کشور، کابینه اهداف شاخص‌های کلان اقتصادی مانند رشد اقتصادی، تورم، نرخ ارز و بدهی دولت را مشخص می‌کند. این اطلاعات در گزارش "استراتژی و سیاست‌های مالی" درج می‌گردد. انتشار این گزارش موجب ارتقای فرهنگ شفافیت و پاسخگویی می‌شود.

در کشورهایی که برنامه عملیاتی میان مدت برای مدتی در آنها به اجرا درآمده است تعدیل‌های احتمالی حاشیه‌ای و مشخص هستند. ولی باید توجه داشت که اجرای موفق برنامه عملیاتی میان مدت نیازمند بررسی تحولات و اطلاعات جدید و تلفیق مستمر آنهاست. این امر به دولت امکان بازنگری اولویت‌ها براساس آخرین اطلاعات را می‌دهد.

پس از تعیین هدف‌های مالی، تخصیص منابع انجام می‌گیرد. در این مرحله هیات دولت گزارش اقتصادی و مالی را با موارد هزینه‌های جدید تلفیق و اولویت‌های بودجه‌ای را تعیین می‌کند. این اولویت‌ها در واقع مبادلات استراتژیک برای تخصیص منابع بین بخش‌ها می‌باشد. پی‌آمد این مبادلات چارچوب گزارش "استراتژیک و سیاست‌های مالی" را تعیین می‌کند. انتشار این گزارش چهارچوب فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی را مشخص می‌کند. این گزارش در نهایت چهارچوب اصلی بخشنامه بودجه را تشکیل می‌دهد.

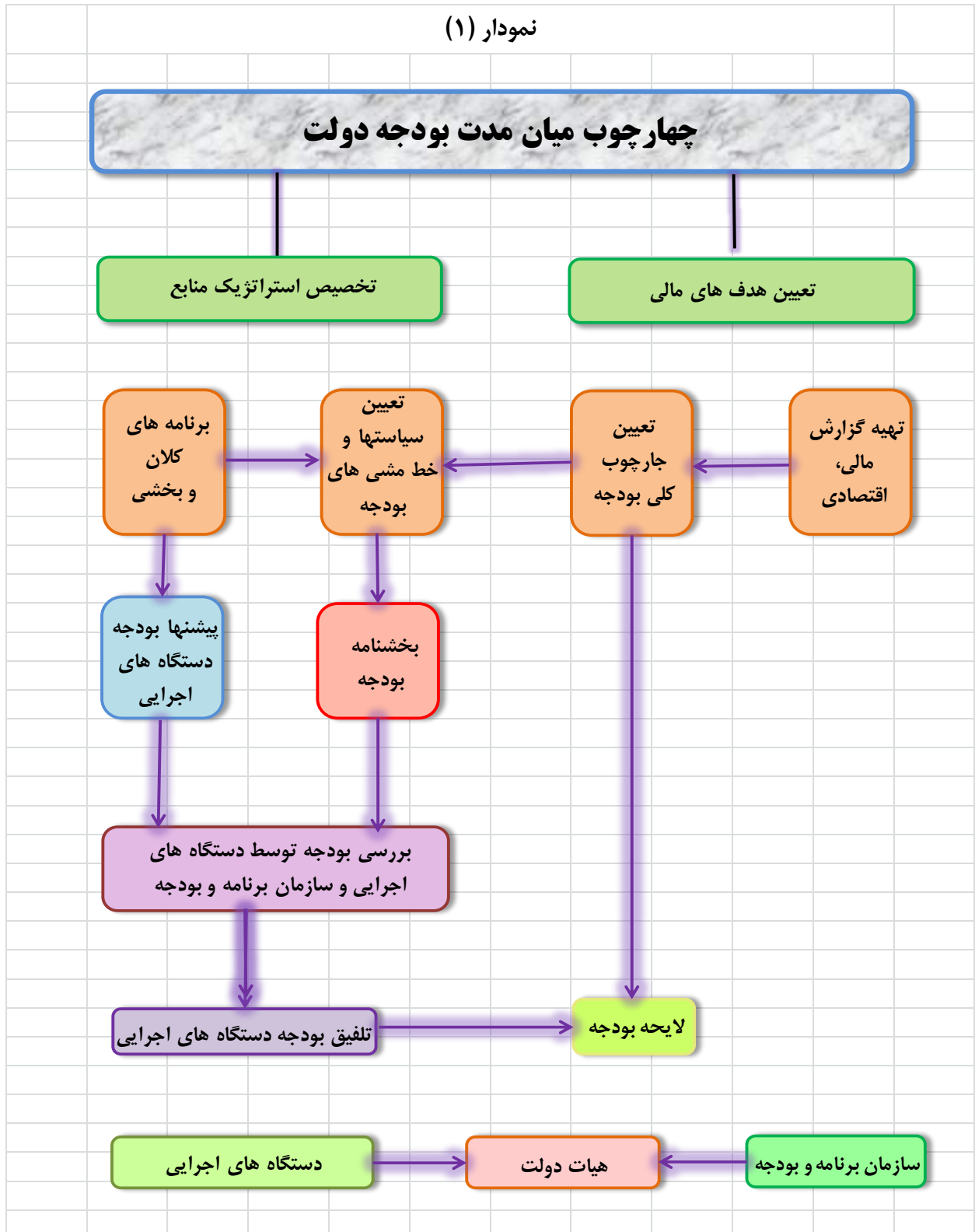
بخشنامه بودجه در واقع دستور کار دستگاه‌های اجرایی است که با استفاده از آن می‌توانند گزینه‌های مختلف بودجه پیشنهادی خود را تهیه نموده و آماده بحث‌های بودجه با سازمان برنامه و بودجه کشور شوند. ارتباط بین هیات دولت، سازمان برنامه و بودجه کشور و دستگاه‌های اجرایی عامل مهم موفقیت فرآیند بودجه‌بندی است. تعیین استانداردهای خاص برای این ارتباط مشکل است و بستگی به فرهنگ‌های سازمانی و مسئولین هر یک دارد.

در این مرحله تصمیم مهمی درخصوص تعیین گزینه‌ها باید اتخاذ شود. بده بستان بین سقف‌های اعتباری تعیین شده توسط هیات دولت در مقابل گزینه‌های پیشنهادی دستگاه‌های اجرایی بر نوع تصمیم‌گیری در دستگاه‌های اجرایی اثر می‌گذارد. اگر هیات دولت در مراحل اولیه سقف‌های اعتباری خاصی را تعیین کند، این امر ممکن است دستگاه‌های اجرایی را مجبور به مدیریت اعتبارات به جای تخصیص استراتژیک منابع نماید. اگرچه هر دو اقدام ضروری است، برقراری یک فرهنگ اولویت‌گذاری استراتژیک در دستگاه‌های اجرایی مزایای زیادی برای دستگاه، از جمله: برنامه‌ریزی، اندازه‌گیری عملکرد، پاسخگویی، و شفافیت دارد. اگر بخشی از هدف برنامه عملیاتی میان مدت تشویق بخش‌ها به قبول فرهنگ مدیریت استراتژیک و استقرار یک نظام رقابتی تخصیص منابع باشد، از سقف‌های اعتباری می‌توان به نفع گزینه‌های پیشنهادی متعادل‌تر صرف‌نظر نمود یا به تعویق انداخت.

دستگاه‌های اجرایی بودجه پیشنهادی خود را به سازمان برنامه و بودجه کشور تحویل می‌دهند و از این زمان بحث تأمین منابع بودجه پیشنهادی دستگاه‌ها آغاز می‌شود. در نهایت این بحث‌ها به هیات دولت گسترش پیدا می‌کند و با توجه به محدودیت منابع تلاش برای کسب منابع بیشتر براساس اولویت‌های تعیین شده شروع می‌گردد. نکته اساسی که باید مورد توجه قرار گیرد این است که قبل از تعیین سقف باید اجازه داد که دستگاه‌های اجرایی در چهارچوب برنامه‌های خود برای کسب منابع بیشتر برای اجرای برنامه‌ها و فعالیت‌ها تلاش کنند. برخی معتقدند به تعویق انداختن اعلام سقف اعتبارات ممکن است منجر به عدم تعادل منابع و مصارف شود. البته اگرچه این امکان وجود دارد، ولی با انجام پیش‌بینی‌های لازم و اعمال دقت کافی به وسیله هیات دولت و سازمان برنامه و بودجه کشور می‌توان از این عدم تعادل جلوگیری کرد.

آخرین فرآیند جزئی چهارچوب میان مدت بودجه دولت، تهیه و تدوین سند بودجه است. با تلفیق بودجه همه دستگاه‌های اجرایی و تهیه گزارش استراتژی مالی، قبل از تقدیم لایحه بودجه به مجلس، سیکل تهیه و تدوین بودجه به اتمام می‌رسد (نمودار شماره ۱).

نمودار (۱)



همان‌طور که اشاره شد، برنامه عملیاتی میان مدت به طور کلی یک فرآیند بودجه‌ریزی است. این برنامه براساس فرآیندهای موجود و نتایج و محصولات آن، دورنمایی چندسالانه ارائه می‌کند، پیوند بهتری بین فرآیندهای برنامه‌ریزی و اجرا برقرار می‌کند، ارتباط بین سیاستگذاران و بودجه‌ریزان را مستحکم‌تر می‌کند و انگیزه‌های بودجه‌ریزی را متحول می‌سازد. در اجرای برنامه‌های عملیاتی میان مدت برخی از کشورها به اشتباه فرآیندی موازی فرآیند بودجه‌ریزی ایجاد کرده‌اند که بعد با مشکل تلفیق آنها مواجه شده‌اند. همان مشکلی که همواره در تلفیق فرآیندهای مستقل برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی وجود داشته است. در جدول (۱) ویژگی‌ها و اجزای نظام برنامه عملیاتی میان مدت بودجه نشان داده شده است.

جدول (۱) - ویژگی‌ها و اجزای یک برنامه عملیاتی میان مدت

ردیف	ویژگی چند سالانه	هدف مدیریت مخارج عمومی	دستگاه اجرایی مسئول	آثار و نتایج مورد انتظار	پیش‌نیازها	محصول
۱	پیش‌بینی کلان اقتصادی	انضباط مالی	سازمان برنامه و بودجه کشور	چارچوب استراتژیک برای سیاستگذاری مالی و پولی، امکان انجام تعدیلهای لازم براساس روندهای اقتصادی	الگوی پیش‌بینی، سری‌های زمانی، متغیرهای کلان	گزارش پیش‌بینی متغیرهای کلان اقتصادی، گزارش سیاستگذاری مالی
۲	تجزیه و تحلیل چندساله، درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و همچنین چارچوب‌های هزینه‌ای	انضباط مالی	سازمان برنامه و بودجه کشور	برقراری سقف مخارج، محدود کردن کسری بودجه، استقرار نظام پایدار سیاستگذاری مالی، برنامه‌ریزی واقع‌بینانه مخارج و تأمین مالی مناسب	الگوهای پیش‌بینی، الگوی بررسی روش‌های تأمین مالی، الگوی تعیین سقف مخارج دولت	گزارش نتایج بررسی‌های منابع، گزارش روشهای تأمین مالی و ارایه گزینه‌های مربوط به سقف مخارج
۳	پیش‌بینی مخارج براساس سیاستگذاری‌های موجود یا سطح فعلی خدمات برحسب برنامه یا دستگاه	انضباط مالی و کارآیی تخصیص	سازمان برنامه و بودجه کشور و در پاره‌ای موارد دستگاه‌های اجرایی	پیش‌بینی آثار و نتایج ادامه روند موجود، تشخیص زمینه‌های ریسک، گزینه‌های مختلف، انتخاب بسته‌های هزینه‌ای اندازه‌گیری آثار ناشی از تصمیم‌گیری تخصیص	ارایه دستورالعمل و راهنما برای پرداخت و پیش‌بینی هزینه‌ها توسط سازمان برنامه و بودجه کشور	گزارش روند مخارج سرفصل‌هایی از سیاستگذاری مالی براساس ردیف‌ها ۱ و ۲ و ۳
۴	سقف برای مخارج دستگاه‌های اجرایی	کارآیی بخشی، انضباط مالی، کارآیی عملیاتی	سازمان برنامه و بودجه کشور	چارچوبی برای تهیه و تدوین بودجه دستگاه‌ها، چارچوبی برای برنامه‌ریزی واقعی‌تر توسط دستگاه‌ها، طراحی سیاست‌های مناسب، بررسی برنامه‌های فعلی برای افزایش اثربخشی چارچوبی برای تخصیص مجدد منابع بین دستگاه‌ها	خطمشی‌ها و راهبردهای تخصیص مجدد منابع، هدف‌های چندساله برنامه‌ریزی مخارج دستگاه‌های اجرایی	جداول مربوط به اقدامات ردیف‌ها ۱ و ۲ و ۳ و ۴

ردیف	ویژگی چند سالانه	هدف مدیریت مخارج عمومی	دستگاه اجرایی مسئول	آثار و نتایج مورد انتظار	پیش نیازها	محصول
۵	استراتژی چندسالانه بخشها	کارآیی، تخصیص، کارآیی عملیاتی، انضباط مالی	دستگاههای اجرایی	برنامه استراتژیک بخشها که دادهها و ستاندههای آنها را در یک چارچوب چند سالانه مرتبط می کند	توان و ظرفیت برنامه ریزی استراتژیک در بخشها، اطلاعات مورد نیاز در مورد داده و محصولات و نتایج فعالیت های بخشها	برنامه های بخشی، سقف های اعتبارات بخشها، اهداف مربوط به محصولات و نتایج، اقدام های لازم برای دستیابی به نتایج
۶	برآورد چندسالانه هزینه سیاستها یا برنامه های اجرایی جدید یا توسعه برنامه های فعلی	کارآیی عملیاتی، کارآیی تخصیص، انضباط مالی	دستگاههای اجرایی	تشخیص تبعات چندسالانه اقدامات جدید برای دستیابی به اهداف مورد نظر، حدود امکانات تأمین مالی برنامه های جدید در قالب سقف های تعیین شده	دستورالعمل و راهنما برای دستگاه های اجرایی، توان کارشناسی دستگاه اجرایی، اهداف و استراتژی های بخشی	جدول بودجه پیشنهادی دستگاه
۷	برآورد چند سالانه هزینه سیاستها، برنامه های اجرایی و فعالیت های موجود	کارآیی عملیاتی، کارآیی تخصیص، انضباط مالی	دستگاههای اجرایی	مشابه بند (۳) ولی با مسئولیت دستگاه های اجرایی، ابزار مختلف دستیابی به اهداف، هزینه واحد	وجود کارشناسان آزموده، هزینه یابی فعالیتها و برنامه ها، راهنما و دستورالعمل انجام کار، سقف های هزینه ای، هزینه برنامه ها و فعالیتها، استراتژی بخشی	جدول بودجه پیشنهادی دستگاه
۸	برآورد چندسالانه هزینه برنامه های جدید یا توسعه برنامه های موجود (سرمایه گذاری)	کارآیی عملیاتی، کارآیی تخصیص، انضباط مالی	دستگاههای اجرایی	مشابه بند (۶) ولی برای پروژه های سرمایه گذاری	وجود کارشناسان آزموده، دستورالعمل و راهنمای هزینه یابی، دانش طراحی پروژه های سرمایه گذاری، سقف مخارج و هزینه بخشها	جدول بودجه پیشنهادی دستگاه

علاوه بر پیش‌نیازهای مذکور در جدول شماره (۱)، جنبه‌های اساسی از نظام‌های مالیه عمومی وجود دارد که اگر مستقر و عملیاتی نباشد، اجرای نظام برنامه عملیاتی میان مدت را با مشکل مواجه می‌سازد. این پیش‌نیازها عبارتند از:

- ◀ **بودجه جامع:** هیچ‌یک از اهداف عمده نظام مالیه عمومی (انضباط و ثبات مالی، تخصیص استراتژیک منابع و کارایی عملیاتی) در صورت امکان دسترسی برنامه‌ها و وزارتخانه‌ها به منابع خارج از بودجه دولت، قابل تحقق نخواهد بود.
- ◀ **اطلاعات بهنگام و دقیق مالی (در خصوص منابع و مصارف بودجه در گذشته و حال):** تصمیمات برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی لازم است بر مبنای آخرین و دقیق‌ترین اطلاعات اتخاذ شوند.
- ◀ **نظام پرداخت قانونمند:** هرگونه پرداختی باید به موجب قانون صورت گیرد. در غیر این صورت، یکپارچگی بودجه مخدوش می‌شود و امکان کنترل تمامی اقلام هزینه وجود نخواهد داشت.
- ◀ **شفافیت:** به منظور برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری موثر، اطلاعات و نتایج بودجه باید دقیق، بهنگام و بدون هیچگونه ابهام باشد و در زمان مناسب در اختیار تصمیم‌گیران، دستگاه‌های اجرایی و شهروندان قرار گیرد.

ماده ۲- مبانی کاربردی

در نظام برنامه عملیاتی چند سالانه، بودجه به طور مثال ۳ ساله دستگاه به طور مستمر در دوره‌های ۳ ساله آینده به طور غلتان حرکت می‌کند. وقتی به سال دوم می‌رسیم، این سال به عنوان سال اول دوره ۳ ساله دوم، سال سوم به عنوان سال دوم و سال چهارم به عنوان سال سوم تلقی می‌شود. بودجه سال اول به تصویب مجلس می‌رسد و بودجه سال‌های بعد برای اطلاع مجلس خواهد بود.

ویژگی غلتان بودن چارچوب پیشنهادی، ساده و صریح است و آثار شایان توجهی بر فرآیند بودجه دارد. این نکته بدین معنی است که در جریان مذاکرات بودجه سال دوم، بحث بیشتری در خصوص برنامه‌های در دست اجرا صورت نخواهد گرفت مگر در موارد استثنایی که به دلیل تحولات شاخص‌های کلان اقتصادی تعدیل‌هایی مورد لزوم باشد. به بیان دیگر بودجه برنامه‌های در دست اجرا در سال قبل مورد بحث قرار گرفته و نیاز به مذاکرات بیشتری در این زمینه نیست. این نکته موجب صرفه‌جویی زیادی در زمان برای دولت و همچنین برای مجلس خواهد گردید. ضمن اینکه از فرصت‌های بدست آمده می‌توان برای بحث در خصوص برنامه‌های جدید استفاده کرد. بدین ترتیب چهارچوب بودجه میان مدت به منزله یک ابزار قوی برای رعایت اولویت‌های استراتژیک کشور و "پرداخت پول برای مصارف صحیح" محسوب خواهد شد.

از دیدگاه دستگاه‌های اجرایی نیز، این دستگاه‌ها از این مزیت استراتژیک برخوردارند که اطلاعات لازم را در مورد هزینه شروع و نگهداری برنامه‌ها در اختیار خواهند داشت. البته انگیزه دستگاه‌های اجرایی در ارایه صرفاً موارد ضروری است. به طور خاص برای منظور شدن برنامه در بودجه خود، هزینه واقعی را ارایه نمی‌دهند. فرآیند برنامه عملیاتی چند سالانه با منظور داشتن هزینه‌های اضافی مورد نیاز برنامه در میان مدت، از طریق اخذ اطلاعات از دستگاه اجرایی، این مشکل را برطرف می‌سازد. برای مثال، اگر یک دستگاه اجرایی هزینه برنامه را در سال اول کمتر از واقع پیشنهاد کند، در سال‌های آینده وجوه اضافی مورد نیاز

خواهد بود، چرا که در غیر این صورت وجوه بیشتری برای برنامه ذی‌ربط دریافت نخواهد کرد زیرا نمی‌تواند آن را به صورت برنامه جدید مطرح سازد. بنابراین سازمان برنامه و بودجه کشور تصویر واقعی‌تری از هزینه برنامه‌های دستگاه را در اختیار خواهد داشت.

برنامه عملیاتی چند سالانه با ارایه مبنای روشن‌تری برای تخصیص بودجه بین برنامه‌ها و طرح‌ها، به ارتقای کارایی فرآیند تخصیص کمک می‌کند. "کارایی تخصیص"، به طور کلی به معنی این است که دولت باید پول را در محل درست خود خرج کند ولی اینکه چه چیزی "درست" است بستگی به هزینه‌های ذی‌ربط و نحوه ارزشگذاری آنها توسط شهروندان دارد. بنابراین، داشتن برآورد دقیقی از هزینه برنامه‌ها، طرح‌ها و فعالیت‌ها شرط لازم برای ارتقای کارایی تخصیص منابع به شمار می‌رود.

ماده ۳- پیوند برنامه و بودجه

بودجه غلتان، با معطوف کردن مذاکرات بودجه به سوی برنامه‌های اجرایی جدید محیطی را ایجاد می‌کند که در آن موافقین و مخالفین هر برنامه اجرایی جدید می‌توانند حضور داشته باشند و در خصوص موارد مصرف هزینه‌های برنامه اجرایی بحث کنند. بدین ترتیب اولویتها بهتر تشخیص داده خواهد شد. البته اگر یک مجموعه کلی از اولویتها و نتایج مورد انتظار هر یک از قبل تهیه شده باشد، این مذاکرات کارایی بهتری خواهد داشت. به عبارت دیگر معیاری برای انتخاب بین برنامه‌های اجرایی در اختیار خواهد بود.

در همین جاست که اهمیت بودجه میان مدت روشن می‌شود. در این بودجه معمولاً اولویتهای استراتژیک کشور برای یک دوره خاص مشخص می‌شود. این اولویتها معیاری برای انتخاب بین برنامه‌های اجرایی و طرح‌ها و فعالیت‌هایی که باید تامین مالی شوند و یا آنهایی که باید به تعویق افتند فراهم می‌آورد. چالش اساسی پیدا کردن روشی برای مرتبط ساختن اولویتهای بودجه میان مدت با مباحث بودجه‌های سالانه است.

ماده ۴- برقراری انضباط مالی

دستگاه‌های اجرایی معمولاً تمایل دارند تا اندازه‌ای که برایشان ممکن است طرح‌های جدید پیشنهاد دهند. بنابراین همواره در پی منابع جدید برای تامین طرح‌های خود هستند که ممکن است منجر به ایجاد کسری‌های بودجه ناخواسته شود. برای مقابله با این مشکل، دولت سقف‌هایی را برای مخارج کلان و بخشی تعیین می‌کند. سقف کلان برای هر سال براساس درآمدها به علاوه منابع تامین مالی غیردولتی یا فروش و واگذاری اوراق مالی تعیین می‌شود.

تعیین سقف برای بخشهای مختلف می‌تواند مشکلتر باشد، زیرا همراه با مباحث گسترده در سطح وزارتخانه‌های مختلف و سازمان برنامه و بودجه کشور مواجه است

ماده ۵- ارتقای کارایی عملیاتی

برنامه عملیاتی میان مدت به بهبود کارایی عملیاتی نیز کمک می‌کند. برای بهبود مستمر ارائه خدمات، دستگاه‌های اجرایی باید برنامه‌ریزی میان مدت داشته باشند. به منظور عملیاتی کردن این برنامه‌ها دستگاه اجرایی باید دلایل موجهی در خصوص داشتن توانایی برای تامین منابع مورد نیاز اجرای برنامه را داشته باشد. بودجه‌های یک ساله ساز و کار ضعیفی برای این توجیه می‌باشند. در مقابل یک برنامه عملیاتی میان مدت امکان پیش‌بینی بیشتر (و در نتیجه توجیه بیشتر) ایجاد می‌کند زیرا که بودجه‌های مبنایی برای سالهای آینده تنظیم می‌کند. به عبارت دیگر به استثنای سال‌هایی که با کاهش شدید درآمدها روبرو هستند، یک وزارتخانه می‌تواند انتظار داشته باشد بودجه‌های واقعی آن برای سال‌های دیگر حداقل به میزان بودجه‌های مبنای ذی‌ربط برای سایر سالها است. بنابراین، می‌تواند اطمینان دهد که حداقل قادر به ادامه ارائه خدمات موردنظر با اجرای برنامه‌های در دست اجرای خود خواهد بود.

ماده ۶- روش اجرایی

با توجه به مراتب فوق، هدف در مرحله اولیه تهیه برنامه عملیاتی دو سالانه است. تهیه و اجرای این برنامه عملیاتی بودجه در یک فرآیند یکپارچه از بالا به پایین و از پایین به بالای برنامه ریزی راهبردی شش مرحله ای انجام می‌گیرد که نتیجه هر مرحله در مرحله بعدی مورد استفاده قرار می‌گیرد. در نمودار (۲) ارتباط مراحل شش گانه و اقدامات مهم هر مرحله نشان داده شده است. اقدامات تفصیلی هر مرحله به شرح زیر است:

مرحله ۱- در این مرحله چهارچوب کلان اقتصادی تهیه می‌شود. از این چهارچوب برای پیش‌بینی منابع و مصارف بودجه در دوره مورد نظر استفاده می‌شود. فعالیت اصلی و کلیدی این مرحله تجزیه و تحلیل کلان و الگوسازی است، که در دستیابی به انضباط مالی ضروری است. داشتن چهارچوبی از آنچه که از نظر مالی استحکام کافی برای اتخاذ تصمیم در شرایط متفاوت را داشته باشد، ضرورت دارد. بدین منظور، «مرتبط ساختن پیش‌بینی‌های اقتصادی به هدف‌های مالی» و همچنین «الزامات ساختن و استفاده از الگوها» از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

«مرتبط کردن پیش‌بینی‌های اقتصادی به هدف‌های مالی»- حرکت از برنامه ریزی به سوی بودجه ریزی غالباً با ناسازگاری‌هایی از جمله تعهدات اضافی روبرو است. دلیل این ناسازگاری این است که در تصمیمات متخذه محدودیت‌های منابع و هزینه‌های مربوطه مورد توجه قرار نمی‌گیرد. الگوها از طریق کنترل سازگاری داخلی و انجام پیش‌بینی‌های دقیق به تشخیص مشکلات می‌توانند کمک کنند. همچنین الگوها می‌توانند بده‌بستان‌های بین شقوق مختلف استفاده از منابع را تعیین کرده و نتایج فرضیات مربوط به روابط و اولویت‌ها را آشکار سازند. الگوسازی تفاوت نتایج حاصل از فرضیات یا اولویت‌ها را مشخص می‌کند و نارسایی‌های مربوط به آمار و اطلاعات را روشن می‌سازد.

«استفاده از الگوها و الگوسازی»- ارزش الگوسازی در مشارکت دادن تصمیم‌گیران در بررسی آمار و اطلاعات، بحث در خصوص روابط مناسب شاخص‌ها و تشخیص نیازهای آماری است. کارگروه مسئول تهیه الگوی کلان اقتصادی و مالی باید متشکل از متخصصین مالی، برنامه ریزی و آماری باشد. تجمیع این متخصصین می‌تواند مبنایی برای یک هماهنگی نظام مند

در آینده محسوب شود. نکته دیگر این است که الگوی مورد نظر در این زمینه الگوی مناسب برای پیش بینی های کوتاه مدت تا ۳ سال است. بنابراین استفاده از نتایج حاصل از الگوهای میان مدت موجود برای هدف مورد نظر نمی تواند کارآیی داشته باشد و نتایج آن ها صرفاً یک راهنما بوده و نباید در بودجه های دو سالانه و سه سالانه از آن ها استفاده کرد.

مرحله ۲- در این مرحله، سه مرحله از مراحل چهارگانه بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد به اجرا در می آید شامل: بازبینی و احصای برنامه های اجرایی، فعالیت ها و خروجی های دستگاه های اجرایی، تعیین سنجه های عملکرد و اهداف کمی مربوط به هریک، و هزینه یابی برنامه ها، فعالیت ها و خروجی ها و تعیین بهای تمام شده کالاها و خدمات ارائه شده از سوی دستگاه های اجرایی.

الف- بازبینی و احصای برنامه های اجرایی، فعالیت ها و خروجی ها

الف ۱- برنامه های اجرایی:

مهمترین عامل نظام بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد "برنامه" است. "برنامه" مجموعه ای از فعالیت ها یا پروژه های تحت نظر دستگاه یا واحد اجرایی خاص است که با استفاده از منابع موجود به دستیابی اهداف و نتایج مورد نظر کمک می کند. اهداف عملیاتی برنامه باید قابل برآورد باشد. براین اساس بودجه ریزی و حسابداری باید به نحوی انجام گیرد که هزینه ها و درآمدهای هر برنامه یا فعالیت برای تصمیم گیران مشخص باشد. با توجه به ویژگی های یاد شده، نظام بودجه ریزی بر مبنای عملکرد مطلوب باید دارای سه مشخصه اساسی باشد: اول، ساختار برنامه در یک چهارچوب راهبردی وسیعتر تعریف شود. دوم، چهارچوب برنامه به نحوی تعریف شود که تصمیم گیری و اولویت بندی را تسهیل کند. سوم، ساختار آن به گونه ای باشد که پاسخگویی را تقویت کند.

در حالی که ساختار برنامه عامل ارتباط بودجه با اهداف راهبردی به شمار می آید، سوالی که مطرح می شود این است که چگونه برنامه ها باید طراحی شوند که دسترسی به اهداف با سهولت بیشتری انجام گیرد؟ برای این منظور دو روش کلی وجود دارد: روش اول تعریف برنامه های خاص برای هر وزارتخانه یا دستگاه های اجرایی است. روش دوم تعریف یک چهارچوب وسیع سیاستی و تشخیص برنامه ها در این چهارچوب است و در واقع هر دستگاه اجرایی بخشی از برنامه کلی را به اجرا در می آورد. در روش اول پاسخگویی ساده تر بوده و نظارت و ارزشیابی با سهولت بیشتری انجام می گیرد. روش دوم نیاز به نظام حسابداری در سطح پیشرفته برای تشخیص داده های مربوط به هر برنامه بدون توجه به مأخذ آن است.

نقطه شروع مناسب در تعیین چهارچوب سیاستی در طراحی برنامه استفاده از طبقه بندی عملیاتی هزینه های دولت است. مناسب ترین شکل این طبقه بندی نظام طبقه بندی استاندارد پیشنهادی آمار مالی دولت صندوق بین المللی پول (GFS) است. با توجه به اینکه در طبقه بندی عملیاتی اطلاعات مربوط به دستگاه های اجرایی مجری فعالیت ها و برنامه های مشابه جمع می شود، تصویر جامعی از هزینه های دولت در سرفصل های مختلف قابل ارائه خواهد بود و در نتیجه چهارچوب مناسبی برای طراحی

برنامه به دست می‌دهد. در این نظام، طبقه‌های عملیاتی به برنامه‌ها تفکیک می‌شوند که هر یک به سیاست خاصی مربوط است.

وقتی برنامه‌ها به طور مشترک توسط چند دستگاه اجرایی به اجرا درمی‌آید، مسئولیت نیز به همین ترتیب تقسیم می‌شود، به‌گونه‌ای که فعالیت‌های مشخص و محصولات نهایی مربوط به هر دستگاه معلوم باشد.

نکاتی که در طراحی برنامه‌ها باید مورد توجه قرار گیرد به شرح زیر است:

- برنامه‌ها "تک وظیفه‌ای" هستند، بنابراین هر برنامه فقط به یک وظیفه دستگاه اجرایی مربوط می‌شود.
- هر برنامه شامل تعدادی فعالیت یا طرح است. هر فعالیت یا طرح فقط به یک برنامه ارتباط پیدا می‌کند.
- هر برنامه به منظور مدیریت کارآ، باید حجم و اندازه مناسبی داشته باشد. این اندازه برای کشورهای مختلف ممکن است تفاوت کند. نکته شایان توجه این است که سطح پاسخگویی عملکرد باید در سطحی پایین‌تر از برنامه باشد.
- برنامه‌ها، فعالیت‌ها و طرح‌ها باید به نحوی تعریف شوند که هماهنگ با تصمیم‌گیری‌ها و اولویت‌های دولت باشد. بدین منظور باید ارتباط مستقیمی بین منابع مورد استفاده و اهداف مربوط به محصولات یا خدمات وجود داشته باشد.
- برنامه‌ها باید تمامی فعالیت‌ها و طرح‌ها که در مجموع اهداف آن را محقق می‌کنند در برگیرند. این نکته بدین معنی است که اعتبارات هزینه و سرمایه‌ای توأمأ هدف برنامه را محقق می‌سازند.
- پاسخگویی در مقابل طرح‌ها و فعالیت‌ها باید مسئولیت مدیران دستگاه‌های اجرایی تلقی شود.
- مسئولیت اجرای هر برنامه خاص باید در قالب یکی از فصول، در چهارچوب طبقه‌بندی عملیاتی، مشخص شود. در صورت عدم امکان، مسئولیت تحقق اهداف برنامه بر عهده فصل خواهد بود.
- با توجه به این که هدف کمی شاخص عملکرد فعالیت‌های یک برنامه اجرایی میزان تولید کالا و ارائه خدمت است، تعیین هدف کمی برنامه اجرایی به صورت جمع اهداف کمی فعالیت‌ها امکان‌پذیر نیست. در این گونه موارد هدف کمی برنامه را می‌توان به صورت پی‌آمد یا نتیجه نهایی برنامه «مانند شاخص سرانه مطالعه کتاب، یا واحد سنجش دقیقه در روز، برای برنامه توسعه نشر و ترویج فرهنگ کتابخوانی» و یا هدف کمی نزدیک‌ترین، یا مهم‌ترین فعالیت و یا هدف کمی که اولاً در راستای هدف میان مدت آن برنامه اجرایی بوده و همچنین گویای فعالیت‌های ذیل آن باشد تعیین کرد.
- برنامه‌های اجرایی، فعالیت‌ها و طرح‌ها باید به نحوی تعریف شوند که هماهنگ با تصمیم‌گیری‌ها و اولویت‌های دولت باشد. بدین منظور باید ارتباط مستقیمی بین اعتبارات و اهداف مربوط به تولید کالا یا خدمات وجود داشته باشد. در این صورت در شرایط محدودیت‌های مالی، اعمال تعدیل‌های مورد لزوم با سهولت بیشتری انجام می‌گیرد.
- برنامه‌های اجرایی باید تمامی فعالیت‌ها و طرح‌ها که در مجموع اهداف آن را محقق می‌کنند دربرگیرند. این نکته بدین معنی است که اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌ای توأمأ هدف برنامه را محقق می‌سازند.
- پاسخگویی در مقابل طرح‌ها و فعالیت‌ها باید مسئولیت مدیران دستگاه‌های اجرایی تلقی شود.

- مسؤولیت اجرای هر برنامه اجرایی خاص باید در قالب یکی از فصول، در چارچوب طبقه‌بندی عملیاتی، مشخص شود. در صورت عدم امکان، مسؤولیت تحقق اهداف برنامه بر عهده فصل خواهد بود.

الف ۲- فعالیت ها و خروجی ها

- ✓ در نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، فعالیت‌ها و خروجی‌ها نیز باید مبتنی بر عملکرد باشد.
- ✓ محتوی و عناوین فعالیت‌ها باید در راستای اقدامات اجرایی (فرم شماره ۱) باشد.
- ✓ مهم‌ترین ویژگی فعالیت‌ها و خروجی‌ها کمیت‌پذیری و اجرای آنها در جهت تحقق اهداف برنامه‌های اجرایی ذی‌ربط می‌باشد. به طور مثال یک برنامه پیشگیری بهداشتی ممکن است به چهار فعالیت: پیشگیری از بیماری قند، پیشگیری از سرطان، پیشگیری از تصادفات و پیشگیری از بیماری‌های عفونی تقسیم شود. در حالی که برنامه پیشگیری بهداشتی مجموعه وسیعی از خدمات و پروژه‌های مرتبط با پیشگیری بهداشتی را دربرمی‌گیرد، فعالیت‌های ذیل آن با طبقه‌بندی خدمات مزبور به تعدادی خدمات مشخص، موجب نظم‌بخشی در برنامه اجرایی می‌شوند.

ب- تعیین سنجه‌های عملکرد و اهداف کمی مربوط به هر یک

در زنجیره پاسخگویی، هر مدیر برای تولید مجموعه‌ای از محصولات متناسب یا بودجه‌ای که در اختیار او گذاشته می‌شود از انعطافی نسبی باید برخوردار باشد. محصولات مزبور اقلامی هستند که در سطح خاصی از عملکرد انتظار تحقق آن می‌رود. سطح بالاتر محصول، از طریق صرفه‌جویی در استفاده از منابع و یا از طریق تولید بیشتر همراه با کارایی بالاتر و در یک نظام انگیزشی امکان‌پذیر می‌باشد. مدیر باید در مقابل آنچه که از او انتظار پاسخگویی است، کنترل لازم را داشته باشد. بدین منظور جزئیات سنجه‌های عملکردی که بر فعالیت‌های مدیر تاثیر می‌گذارد باید مشخص شود.

سنجه‌های عملکرد باید در چارچوب اهداف برنامه یا وظایف دستگاه باشد. این اهداف باید مشخص، تفکیک شده و قابل اندازه‌گیری باشند. بدین ترتیب به صورت پلی بین اهداف، منابع تخصیص یافته (داده‌ها)، و ستانده‌ها و نتایج تلقی می‌شود. به طور دقیق‌تر سنجه‌های عملکرد باید به گونه‌ای طراحی شوند که منعکس‌کننده وجوه زیر باشد: بهره‌وری، هزینه واحد، زمان مورد نیاز، تقاضا برای خدمات، در دسترس بودن خدمات و نتایج مورد انتظار. هدف کمی هریک از شاخص‌های عملکرد با استفاده از نتایج الگوی موضوع مرحله اول تعیین خواهد شد.

در طراحی نظام شاخص‌های عملکرد، به نیازهای استفاده‌کنندگان و ارتباط با فرآیند بودجه‌ریزی باید توجه خاص مبذول شود. از دیدگاه دستگاه‌های اجرایی، آمار جمع‌آوری شده در زمینه عملکرد باید در زمینه برنامه‌ریزی برای انجام فعالیت‌ها، هدف‌گذاری و تخصیص بهینه زمان، نیروی انسانی و مواد بکار برده شود. از نظر دستگاه‌های اجرایی مرکزی، پیشرفت در زمینه عملکرد و تاثیر آن بر منابع آینده و آثار سیاستی آن حائز اهمیت است. بدین ترتیب اندازه‌گیری عملکرد را می‌توان به صورت یک زنجیره ارزشی تلقی کرد که در آن اهمیت هر عامل معادل ارتباط آن در زنجیره است.

سنجه‌های عملکرد نقش مهمی در اصلاح و بهبود مدیریت مخارج عمومی دارند. این نقش در بهبود کارایی اجرایی بودجه چشمگیرتر است. برای مثال در کشور سوئد وزراء و رؤسای دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند در گزارش‌های عملکرد خود علاوه بر صورتحساب‌های مالی به سنجه‌های عملکرد نیز اشاره کنند. در کشور انگلیس بین وزراء و مدیران واحدهای مختلف موافقتنامه عملکرد مبادله می‌شود.

سنجه‌های عملکرد علاوه بر بهبود اجرای بودجه در بهبود فرآیند تخصیص منابع نیز نقش موثری دارند. با در اختیار داشتن ابزار شاخص‌های عملکرد، کارشناسان دفاتر سازمان برنامه و بودجه کشور به طور موثرتری با پیشنهادهای مطرح شده از سوی دستگاه اجرایی برخورد می‌کنند. در کشور نیوزیلند اطلاعات عملکرد نقش مهمی در تصمیمات تخصیص منابع در بودجه‌های سالانه دارد. بیشتر تخصیص‌های بودجه در این کشور بر مبنای قراردادهای خرید بین وزراء و رؤسای واحدهای اجرایی انجام می‌گیرد. در این قراردادها نوع، حجم، زمانبندی، کیفیت و هزینه محصولات در مقابل تخصیص منابع منظور می‌شود.

به رغم اطلاعات مفیدی که سنجه‌های عملکرد فراهم می‌کنند، که در بهبود کارایی و اثربخشی نقش اساسی دارد، تجربه کشورهای مختلف اشاره به این دارد که در تشخیص محدودیت‌های ذاتی سنجه‌های عملکرد بخش عمومی (به‌خصوص اینکه سنجه‌ها باید به تصمیم‌گیری کمک کنند نه اینکه تصمیم‌سازی کنند) و همچنین در انتخاب شاخص‌های عملکرد دولت باید احتیاط شود. برای مثال عملکرد یک واحد مالیاتی ممکن است از طریق هزینه هر واحد درآمد کسب شده اندازه‌گیری شود. این شاخص ممکن است مدیران را به کنار گذاشتن فعالیت‌های مهمی که ممکن است هزینه واحد را افزایش دهد (مانند جلوگیری از فرار مالیاتی) تشویق کند.

ج- هزینه‌یابی برنامه‌ها، فعالیت‌ها و خروجی‌ها

متدولوژی "هزینه‌یابی" در نظام بودجه‌ریزی عملکرد معمولاً مورد توجه لازم قرار نمی‌گیرد. تاکید بر محصول یا نتایج، نیاز به تعیین و تشخیص داده (که از اصول روش‌های سنتی بودجه‌ریزی است) را منتفی نمی‌سازد. برای اینکه برنامه قابل اجرا باشد، باید سازوکار کافی برای هزینه‌یابی آن وجود داشته باشد. به گونه‌ای که برای ارزیابی عملکرد برنامه، محصولات برنامه‌ها را بتوان به هزینه‌های بودجه و در نهایت به منافع حاصل از آنها ارتباط داد.

هزینه‌ها را به روش‌های مختلف می‌توان به موضوع‌های هزینه اختصاص داد. از دیدگاه بودجه‌ریزی برنامه‌ای مهمترین معیار، ارتباط مستقیم یا غیرمستقیم آن با برنامه است. هزینه‌ها را به موضوع‌های مختلفی از جمله: واحدهای عملیاتی، مراکز هزینه، محصولات و طرح‌ها و پروژه‌ها مربوط ساخت. در هر معیاری که مورد استفاده قرار گیرد، نظام هزینه‌یابی نه تنها باید بتواند اطلاعات هزینه‌ای دقیقی را در خصوص برنامه‌ها تولید کند، بلکه باید قادر باشد این هزینه‌ها را به درستی به موضوع‌های هزینه مرتبط سازد. برای برخورداری از دقت کافی، اختصاص هزینه به موضوع‌های ذی‌ربط باید از دو نوع اختلال دوری کند. اختلال اول ناتوانی مبانی هزینه‌های استفاده شده در تشریح فعالیت‌های برنامه در مصرف منابع مربوطه است. راه حل این مشکل

پیش‌بینی ساز و کار لازم برای برقراری دقیق ارتباط بین هزینه و فعالیت است. راه حل دیگر تفکیک فعالیت‌های برنامه به گروه‌های با تجانس بیشتر می‌باشد. البته هر دو راه حل پیشنهادی موجب افزایش پیچیدگی و هزینه بیشتر نظام می‌شوند. اختلال دوم، عدم توانایی انعکاس کمیت واقعی منابع مصرف شده به وسیله هزینه‌های مرتبط شده به محصول فعالیت‌های برنامه است. در نظام‌های هزینه‌ای ساده، معمولاً فرض می‌شود منابع به کار رفته در یک واحد عملیاتی متناسب با میزان محصولات تولید شده توسط واحد به مصرف می‌رسد. اگر چنین تناسبی وجود نداشته باشد اختلال کمیتی بروز خواهد نمود. راه حل این مشکل برقراری ارتباط هزینه‌ای از طریق روش‌های مناسبتر و مجاز کردن واحد عملیاتی به استفاده از سازوکارهای چندگانه برقراری ارتباط هزینه‌ای است.

نظام‌های تخصیص هزینه برای ارائه اطلاعات هزینه‌ای در ابعاد مختلف مانند واحدهای سازمانی، مراکز هزینه‌ای، طرح‌ها و نظایر آن، طراحی شده‌اند. ابعاد یاد شده به عنوان موضوع‌های هزینه نظام هزینه‌یابی شناخته می‌شوند. انتخاب موضوع هزینه بر سطح پیچیدگی اداری تاثیر می‌گذارد و هزینه‌های اجرای نظام تخصیص هزینه را تعیین می‌کند. البته بین درجه تفصیل موضوع‌های هزینه، که از میزان اطلاعات هزینه‌ای مورد نیاز تصمیم‌گیران حاصل می‌شود، و هزینه اجرای نظام نوعی بده و بستان یا رابطه جانشینی وجود دارد. باید توجه داشت اگر نظام تخصیص هزینه بیش از اندازه ساده باشد، ممکن است نتیجه، تخصیص ضعیف هزینه و افزایش خطر اطلاعات گمراه کننده برای تصمیم‌گیران باشد.

به منظور بودجه‌ریزی برنامه‌ای و مبتنی بر عملکرد، روش مصرف هزینه‌ها بوسیله برنامه‌ها، خروجی‌ها و محصولات یا مراکز (هزینه‌ای)، چگونگی تخصیص هزینه‌ها به صورت مستقیم یا غیرمستقیم را تعیین می‌کند. برای افزایش دقت تعیین هزینه‌های برنامه یا محصول، و در عین حال کاهش تخصیص اعتبارات هزینه‌ها، لازم است هر چه بیشتر که ممکن است منابع مصرفی به صورت هزینه مستقیم تلقی شود. البته برای برخی از اقلام هزینه به دلیل اشتراک در بیش از یک موضوع، امکان ارتباط مستقیم، با موضوع‌های هزینه ممکن است وجود نداشته باشد. هر چند که این هزینه‌های غیرمستقیم (سربار) را می‌توان بر اساس میزان مصرف یا میزان تاثیر آنها به موضوع‌های هزینه مرتبط ساخت.

اگر واحد عملیاتی یا مرکز هزینه تنها با یک محصول، برنامه با فعالیت مرتبط باشد، فرآیند هزینه‌یابی در یک مرحله امکان‌پذیر بوده و نیازی به تخصیص هزینه در مرحله دوم نخواهد بود. این در حالی است که اغلب هزینه‌های تجمیع شده در مرکز هزینه به دو یا تعداد بیشتری محصول، فعالیت یا برنامه باید تخصیص یابند و یا بعضی واحدهای موجود در یک سازمان، خدماتی به سایر واحدها ارائه می‌کنند. در چنین مواردی نظام پیچیده‌تر در مرحله تخصیص مورد نیاز خواهد بود. در این روش، هزینه‌های تجمیع شده به مجموعه دیگری از هزینه‌ها یا موضوع‌های هزینه مرتبط می‌شود، تا اینکه تمامی هزینه‌ها به موضوع‌های هزینه نهایی مرتبط گردند.

به طور کلی فرآیند نظام هزینه‌یابی بر مبنای برنامه فعالیت یا خروجی به شرح زیر می‌باشد:

تفکیک برنامه به فعالیت‌ها و خروجی‌ها، تعیین اهداف کمی برنامه‌ها، فعالیت‌ها و خروجی‌ها و تعیین واحد مسئول

هر یک.

◀ تشخیص منابع قابل استفاده و هزینه‌های ذی‌ربط آنها برحسب واحدهای مسئول انجام فعالیت در برنامه.

◀ طبقه‌بندی و اندازه‌گیری هزینه‌های مستقیم و هزینه‌های غیرمستقیم یا بالاسری.

◀ مرتبط ساختن یا تخصیص هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم با فعالیت یا فعالیت‌ها.

◀ برآورد بهای تمام شده هر فعالیت یا در دست داشتن هزینه کل و سنجه کمی ذی‌ربط.

مرحله ۳- با در دست داشتن چهارچوب کلان اقتصادی و نتیجه هزینه یابی پیشنهادی دستگاه‌های اجرایی، سازمان برنامه و بودجه کشور اقدام به تهیه یک چهارچوب هزینه ای راهبردی می نماید. این چهارچوب تجزیه و تحلیل و تصمیم گیری برای توزیع اعتبارات درون بخشی و بین بخشی را امکان پذیر می نماید ضمن این که مبنای تعیین سقف اعتبارات برای بودجه سال اول و سال های بعد خواهد بود.

چهارچوب هزینه ای راهبردی در واقع راهنمای مباحثی است که در هیات دولت انجام می گیرد و به اتخاذ تصمیمات راهبردی در زمینه تخصیص منابع کمک می کند. سیاست های اتخاذ شده در این مرحله اگر با توافق کلی صورت پذیرد موجب ارتقای انضباط مالی خواهد شد. این تفاهم ضروری است زیرا که نشان می دهد در سقف های هزینه ای و روش های توافق شده انضباط کافی وجود دارد. چهارچوب یاد شده باید دوره زمانی چهارچوب میان مدت (۲ یا ۳ سال) را پوشش داده و حاوی ملاحظات مهم زیر باشد:

- هدف ها و سیاست های ناظر بر نقش دولت در اقتصاد
- ضرورت رعایت انضباط در مدیریت اقتصادی
- هدف های مربوط به منابع و مصارف بودجه
- روش های تعیین و تجدید نظر در چهارچوب مخارج
- مسئولیت های دستگاه های اجرائی

همانطور که ملاحظه می شود بسته های تفاهم شده هم شامل جنبه های سیاستی و هم جنبه های فنی است. بنابراین برای اینکه بهبود روند بودجه ریزی تداوم داشته باشد، تعهد مراجع سیاسی و اقتصادی در اجرای آن ضرورت کامل دارد.

مرحله ۴- مرحله چهارم مرحله حساس نظام برنامه عملیاتی دو سالانه است. در این مرحله هیات وزیران بر اساس نتایج مرحله سوم نسبت به تخصیص منابع بر مبنای اولویت ها تصمیم می گیرد. این تصمیم شامل تعیین سقف اعتبارات دستگاه های اجرایی در ۲ سال آینده است. به هر میزان اطمینان نسبت به منابع و اجرای سیاست ها بیشتر باشد، اعتماد نسبت به سقف های پیشنهادی سال های آینده بیشتر خواهد بود. از طرف دیگر ضعیف بودن و عدم اطمینان نسبت منابع پیش بینی شده اعتبار چهارچوب های هزینه ای سال های بعد را به شدت کاهش می دهد. به بیان دیگر بسته مخارج سال های بعد از بودجه سال اول که در ابتدا به صورت یک راهنما تلقی می شوند، در صورت استحکام منابع پیش بینی شده، مبنای مطمئن تری برای بودجه سال های مزبور خواهد بود.

بسته های مخارج دستگاهی با افق ۲ ساله مبنایی برای قابلیت پیش بینی آن ها است و به اتخاذ تصمیمات مناسب برای اجرای آن ها کمک می کند. وجود انضباط در تعریف بسته های مخارج دستگاهی، قابلیت پیش بینی جریانات درآمدی را افزایش می دهد و از این طریق کارایی عملیاتی افزایش می یابد و انعطاف بیشتری در مدیریت منابع حاصل خواهد شد. برای

تعیین بسته های مخارج دستگاه های اجرایی می توان ابتدا یک تصویر کلان پایدار از سقف های مخارج برای دوره مورد نظر تعیین نمود و سپس بر اساس اولویت ها و نتایج حاصل از مرحله ۳ ارقام کلان را به جزئیات تقسیم نمود. همچنین تفکیکی نیز بین مخارج قطعی (مانند جبران خدمت کارکنان) و مخارج غیر قطعی باید صورت گیرد. انجام پیش بینی های لازم برای مخارج اضطراری و نیز قابل پیش بینی نیز ضروری است.

رسیدن به تفاهم در خصوص ضوابط تخصیص منابع بسیار مهم است. وجود یک مجموعه از ضوابط مورد تفاهم، راهنمای خوبی برای تخصیص منابع جدید و یا اصلاح و تجدید نظر تخصیص های قبلی است و موجب ارتقای انضباط مالی می شود. بسته های مخارج دستگاه های اجرایی منعکس کننده سیاست های فعلی و پویایی تغییر اولویت های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی دولت است. این بسته ها باید به گونه ای تعیین شوند که انگیزه لازم برای بده بستان های بین برنامه های اجرایی ذیل دستگاه های اجرایی را فراهم آورند. بسته مخارج هر دستگاه باید از جامعیت کافی در خصوص دربرگیری مخارج هزینه ای و سرمایه ای برخوردار باشد.

مرحله ۵- در این مرحله، دستگاه های اجرایی بر مبنای سقف های ابلاغی در برآورد اهداف کمی و اعتبارات ذی ربط اولیه خود تجدید نظر لازم را به عمل می آورند و نتیجه را به سازمان برنامه و بودجه کشور اعلام می نمایند.

مرحله ۶- بودجه های دستگاه های اجرایی ارسال شده از سوی دستگاه های اجرایی در سازمان برنامه و بودجه کشور جمع بندی شده و پس از تصویب در هیات وزیران، لایحه بودجه برای تصویب به مجلس ارائه می شود. همانطور که در بالا اشاره شد، اجرای برنامه عملیاتی میان مدت کار نسبتاً پیچیده ای است و نیازمند انجام اصلاحات گسترده در فرآیندهای موجود است. موفقیت در این زمینه به عوامل متعددی وابسته است از جمله:

- پذیرش و تعهد بالاترین مراجع سیاسی و اقتصادی نسبت به انجام اصلاحات مورد نیاز. شاید لازم باشد برای تامین منابع مورد نیاز بعضی از فعالیت های یک دستگاه، بخشی از فعالیت های دستگاه یا دستگاه های دیگر حذف شود.

- مدیریت کارآمدتر در چهارچوب ساز و کار جدید.

- اجرای تصمیمات اتخاذ شده در خارج از فرآیند بودجه که دارای بار مالی هستند در چهارچوب انضباط مالی چهارچوب میان مدت بودجه

- تعهد نسبت به عدم اتخاذ تصمیمات بودجه ای در مرحله اجرای بودجه که موجب تخصیص مجدد منابع شود. (در غیر این صورت تصمیمات جدید به معنی عدم رعایت بودجه مصوب مجلس خواهد بود).

- بهبود نظام نظارت بر بودجه به گونه ای که تصمیمات دستگاه اجرایی موجب هزینه اضافه و تخصیص مجدد وجوه در مرحله اجرای بودجه نشود.

- بهبود مدیریت کلان اقتصادی و جمع آوری منابع به منظور جلوگیری از تعدیل برآوردهای بودجه در صورت کاهش منابع

- توجیه مراجع سیاسی و اقتصادی در مرحله اجرای بودجه

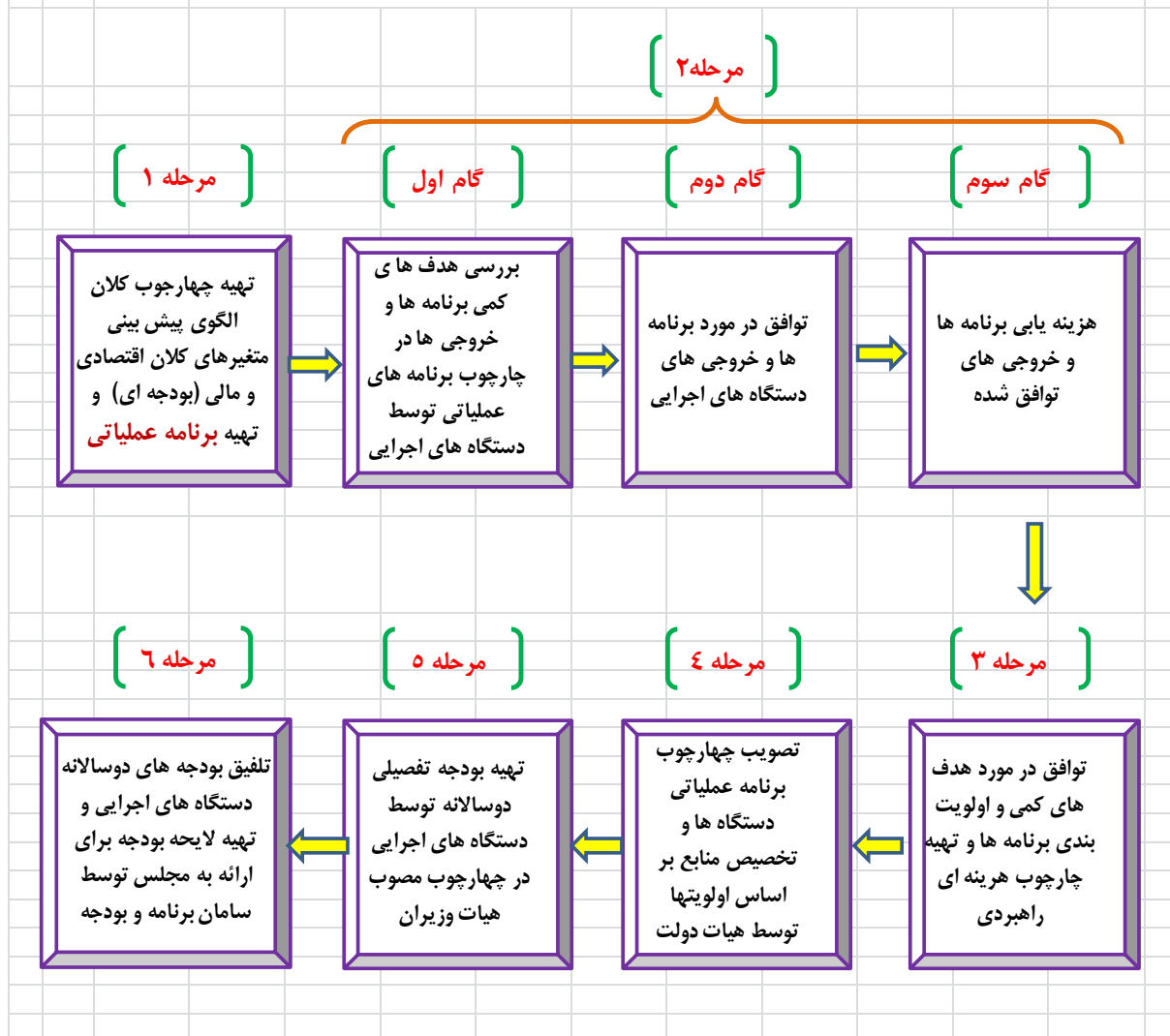
- بهبود نظام ارزشیابی و گزارشگری

- بهبود و توسعه نظام اطلاعاتی بودجه

نمودار (۲)

مراحل اجرای نظام بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد در چهارچوب

برنامه عملیاتی دو سالانه



چهارچوب گزارش برنامه عملیاتی دو سالانه دستگاه های اجرایی

چهارچوب گزارش برنامه عملیاتی دو سالانه که باید توسط دستگاه های اجرایی در چهارچوب برنامه زمانبندی تهیه و تنظیم لایحه بوجه ۱۳۹۹ تهیه و به سازمان برنامه و بودجه کشور ارسال نمایند، به شرح زیر است:

۱- مقدمه

۲- وضعیت دستگاه اجرایی (برحسب فصول طبقه بندی عملیاتی ذی ربط)

۲-۱- شرح وظایف و ماموریت ها

۲-۲- اهداف و سیاست های بودجه ای چشم انداز (در صورت وجود)

۲-۳- سیاست های کلی بودجه ای نظام در حوزه مربوطه

۲-۴- برنامه های عملیاتی و پروژه های اولویت دار در برنامه ششم توسعه (همراه با آخرین عملکرد سال ۱۳۹۷)

۲-۵- اولویت های مالی دستگاه در برنامه دولت دوازدهم

۲-۶- آثار مالی موضوعات خاص موضوع ماده (۲) قانون برنامه ششم توسعه

۲-۷- آثار مالی احکام و مواد برنامه پنج ساله ششم توسعه

۳- تصویر کلان فصل

۳-۱- تصویر شاخص های کلان بخش در دوره ۱۳۹۹-۱۴۰۰ در مقایسه با برنامه ششم توسعه و دوره ۱۳۹۷-

۱۳۹۸

۳-۲- بررسی تطبیقی (بین المللی) تحولات و شاخص های بودجه ای در حوزه ذی ربط

۴- هدف ها، راهبردها و اقدامات اجرایی (در چهارچوب فرم پیوست)

۴-۱- هدف ها

۴-۲- راهبردها

۴-۳- برنامه های اجرایی

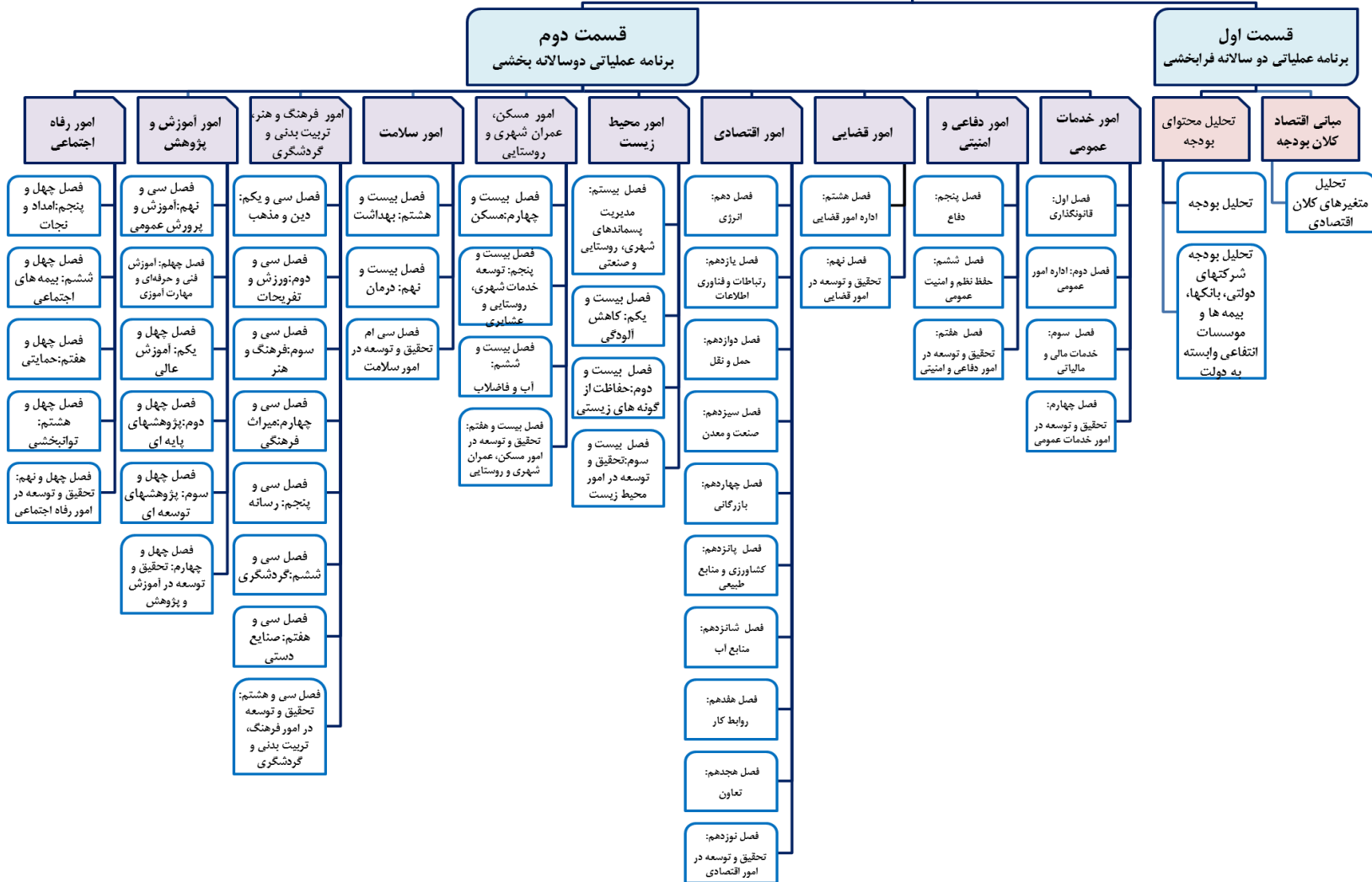
۵- منابع و مصارف دستگاه های اجرایی (در چهارچوب فرم های پیوست)

۲- فرم شماره ۲- منابع دستگاه های مجری در دوره ۱۳۹۹-۱۴۰۰

۳- فرم شماره ۳- اعتبارات هزینه ای دستگاه مجری بر حسب برنامه و خروجی در دوره ۱۳۹۹-۱۴۰۰

۵-۳- اعتبارات دستگاه های سیاستگذار برحسب دستگاه های مجری و برنامه های اجرایی

نمودار محتوای سند برنامه عملیاتی دوسالانه
۱۳۹۹-۱۴۰۰



فرم شماره 1: هدف ها، راهبردها و برنامه های اجرایی

عنوان دستگاه سیاستگذار:			
عنوان دستگاه مجری:			
ردیف	هدف ها	راهبردها	برنامه های اجرایی
۱	۲	۳	۴
اول			-۱
			-۲
			-۳
			-۱
			-۲
			-۳
دوم			-۱
			-۲
			-۳
			-۱
			-۲
			-۳
سوم			-۱
			-۲
			-۳
			-۱
			-۲
			-۳

فرم شماره 2: برآورد منابع دستگاہ مجری در سال ۱۴۰۰

عنوان دستگاہ مجری:								شماره طبقه بندی دستگاہ مجری:		
میلیون ریال										
پیش بینی ۱۴۰۰		برآورد ۱۳۹۹		مصوب ۱۳۹۸		عملکرد قطعی ۱۳۹۷		عنوان درآمد، واگذاری دارایی های سرمایه ای و مالی		شماره طبقه بندی درآمد
اختصاصی	عمومی	اختصاصی	عمومی	اختصاصی	عمومی	اختصاصی	عمومی			
۱۲	۱۱	۱۰	۹	۸	۷	۶	۵	۲	۱	
جمع										

فرم شماره 3: برآورد اعتبارات هزینه‌ای دستگاه مجری بر حسب برنامه و خروجی

عنوان دستگاه مجری: _____ شماره طبقه بندی دستگاه مجری: _____

مبالغ به میلیون ریال

پیش‌بینی ۱۴۰۰	برآورد ۱۳۹۹														مصوب ۱۳۹۸	عملکرد ۱۳۹۷	هدف کمی / پیامد یا نتیجه نهایی						برنامه اجرایی/خروجی (خدمت یا محصول نهایی)	شماره برنامه/ خروجی			
	جمع			پرداخت‌های انتقالی			سایر هزینه‌ها			اجتناب‌ناپذیر			هزینه‌های پرسنلی				بهای تمام شده			سنجه عملکرد							
	جمع کل	اختصاصی	عمومی	سایر منابع	اختصاصی	عمومی	سایر منابع	اختصاصی	عمومی	سایر منابع	اختصاصی	عمومی	سایر منابع	اختصاصی			عمومی	برآورد ۱۳۹۹	عملکرد ۱۳۹۸		عملکرد ۱۳۹۷	برآورد ۱۳۹۹			عملکرد ۱۳۹۸	عملکرد ۱۳۹۷	
																											مقدار
																							برنامه ۱				
																								خروجی ۱			
																								خروجی ۲			
																									خروجی		
																									برنامه ۲		
																										خروجی ۱	
																										خروجی ۲	
																										خروجی	
																										جمع	

فرم شماره 4: برآورد اعتبارات دستگاه مجری بر حسب برنامه های اجرایی

عنوان دستگاه مجری:																	شماره طبقه بندی دستگاه مجری:		
جمع کل بودجه عمومی		اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای						اعتبارات هزینه ای						هدف کمی / پیامد یا نتیجه نهایی		دستگاه سیاستگذار / برنامه اجرایی	شماره طبقه بندی برنامه اجرایی / دستگاه اجرایی		
		برآورد ۱۳۹۹			مصوب ۱۳۹۸	عملکرد ۱۳۹۷	اولویت اجرای برنامه	برآورد ۱۳۹۹			مصوب ۱۳۹۸	عملکرد ۱۳۹۷	اولویت اجرای برنامه	مقدار	سنجه عملکرد				
		پیش بینی ۱۴۰۰	جمع	اختصاصی				عمومی	جمع	اختصاصی								عمومی	
پیش بینی ۱۴۰۰	برآورد ۱۳۹۹	پیش بینی ۱۴۰۰	جمع	اختصاصی	عمومی	مصوب ۱۳۹۸	عملکرد ۱۳۹۷	اولویت اجرای برنامه	پیش بینی ۱۴۰۰	جمع	اختصاصی	عمومی	مصوب ۱۳۹۸	عملکرد ۱۳۹۷	اولویت اجرای برنامه	مقدار	سنجه عملکرد		
دستگاه سیاستگذار ۱																			
برنامه ۱																			
برنامه ۲																			
برنامه ۳																			
..... برنامه																			
دستگاه سیاستگذار ۲																			
برنامه ۱																			
برنامه ۲																			
برنامه ۳																			
..... برنامه																			
جمع																			

بخش سوم:

دستور العمل هزینه یابی

مقدمه

هزینه‌یابی به مفهوم محاسبه قیمت تمام شده فعالیت‌ها است و دومین عنصر اصلی در نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد می‌باشد. به عبارت دیگر فرآیند تعیین قیمت تمام شده کالا یا خدمات را هزینه‌یابی می‌گویند.

سیستم‌های هزینه‌یابی جایگزینی برای سیستم مالی دستگاه اجرایی نیست بلکه این سیستم با برقراری ارتباط میان اطلاعات مالی و عملیاتی منجر به افزایش کارایی و بهبود تصمیم‌گیری خواهد شد.

در این دستورالعمل به ارائه روش هزینه‌یابی پرداخته شده است. نکته حائز اهمیت این است که از بین روش‌های مختلف هزینه‌یابی، روشی مد نظر است که بتواند به نیازمندی‌های اطلاعاتی نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد پاسخ دهد. اهم این نیازمندی‌ها به قرار زیر می‌باشد.

۱. تسهیم دقیق‌تر هزینه‌های سربار بویژه در دستگاه‌هایی که سهم هزینه‌های سربار نسبت به هزینه‌های مستقیم بیشتر است و تعدد خدمات و فعالیت‌ها بالا است.

۲. امکان محاسبه قیمت تمام شده واحد هر یک از خدمات و فعالیت‌ها در سال مالی گذشته و نیز پیش‌بینی قیمت تمام شده واحد هر یک از خدمات و فعالیت‌ها برای سال آینده (سال بودجه) با توجه به محدودیت‌های بودجه‌ای و ظرفیت‌های بلا استفاده دستگاه‌های اجرایی

۳. کمک به مدیریت هزینه‌ها و کاهش قیمت تمام شده واحد فعالیت‌ها و خدمات دستگاه‌های اجرایی هدف از تدوین این دستورالعمل، ارائه روشی برای جمع‌آوری حداقل اطلاعات پایه و انجام فرآیند هزینه‌یابی (محاسبه قیمت تمام شده) فعالیت‌ها به منظور تحقق اهداف فوق‌الذکر و استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد برای سال ۱۳۹۸ می‌باشد. با استناد به بندهای (الف) و (ج) تبصره (۲۰) قانون بودجه ۱۳۹۸ کل کشور و پیرو آیین‌نامه اجرایی شماره ۵۸۱۰۲/ت/۵۶۷۲۲ هـ مورخ ۱۳/۰۵/۱۳۹۸ مصوب هیئت وزیران، پیش‌بینی اعتبار در لایحه بودجه ۱۳۹۹، صرفاً بر مبنای قیمت تمام‌شده برنامه فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی خواهد بود.

به منظور تحقق این هدف، دستگاه‌های اجرایی موظفند اطلاعات قابل اتکاء و دقیق از مراحل هزینه‌یابی که از "سامانه حسابداری قیمت تمام‌شده" استخراج می‌گردد را در قالب فرم‌های ذیربط تهیه و براساس آن "قیمت تمام شده واقعی" فعالیت‌ها را محاسبه نمایند. بدیهی است این اطلاعات در زمان بررسی کارشناسی اعتبار درخواستی دستگاه‌های اجرایی در لایحه بودجه ۱۳۹۹، توسط کارشناسان سازمان برررسی و تایید می‌گردد.

مراحل هزینه‌یابی برنامه‌ها و فعالیت‌ها در دستگاه‌های اجرایی

۱ - تشکیل کارگروه بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در دستگاه اجرایی

به منظور اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در دستگاه اجرایی و نظارت مستمر بر آن، پیشنهاد می‌شود ۲ کارگروه تشکیل شود: ۱- کارگروه اصلی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد با حضور افراد تصمیم‌گیر و تصمیم‌ساز در دستگاه اجرایی که تعیین خط

مشی‌های کلی و تصویب تصمیمات کلان در این خصوص از وظیفه اصلی آن‌هاست. ۲- کارگروه فرعی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد که زیر نظر کارگروه اصلی بوده و وظیفه آن انجام اقدامات اجرایی مورد نیاز برای اجرای تصمیمات اتخاذ شده در کارگروه اصلی است.

لازم به ذکر است این کارگروه‌ها با مسئولیت واحد بودجه دستگاه اجرایی تشکیل می‌شود و بخش جداگانه‌ای در ساختار سازمانی دستگاه اجرایی محسوب نمی‌شود.

۲- تعریف و تدقیق مستمر برنامه و فعالیت‌های دستگاه اجرایی

دستگاه اجرایی می‌بایست برنامه‌ها و فعالیت‌های کلان خود را بر اساس اهداف، شرح وظایف و الزامات قانونی خود استخراج نمایند. هر برنامه شامل چند فعالیت می‌باشد که اجرای آن‌ها جهت تحقق برنامه لازم است، ضمن این که، این فعالیت‌ها می‌بایست سنجه‌پذیر باشند تا بتوان بر اساس آن‌ها گزارشات عملکردی تهیه و تدوین نمود.

برنامه‌ها و فعالیت‌های استخراج شده پس از تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور، در پیوست شماره (۴) لایحه بودجه لحاظ گردیده و پس از تصویب قانون، در انعقاد تفاهم‌نامه‌های عملکردی دستگاه اجرایی با مراکز فعالیت و موافقت‌نامه متبادله بین دستگاه اجرایی و سازمان برنامه و بودجه کشور، ملاک عمل قرار خواهند گرفت.

۳- احصاء خدمات/محصولات قابل ارائه در مراکز فعالیت دستگاه اجرایی

پس از تعریف و تدقیق برنامه و فعالیت‌های دستگاه اجرایی می‌بایست کار مشابهی برای هر یک از مراکز فعالیت (اصلی و پشتیبانی) انجام پذیرد. به این ترتیب که برای هر مرکز فعالیت، خروجی‌ها و محصولات ملموس آن‌ها که به عنوان خدمات/محصولات آن مرکز فعالیت نامگذاری می‌شود، احصا و سپس برای هر خدمت/محصول، فعالیت‌هایی که منجر به انجام آن خدمت می‌شوند به عنوان «زیرفعالیت» مشخص گردند. زیرفعالیت‌ها می‌بایست کمی‌پذیر باشند.

در فرم شماره (۱) این دستورالعمل، می‌بایست خدمات و زیرفعالیت‌های هر مرکز فعالیت، سنجه‌های عملکردی آن‌ها، این که زیرفعالیت از نوع فعالیت‌های اصلی سازمان است یا فعالیت‌های پشتیبانی، اولویت و میزان اهمیت زیرفعالیت در مقایسه با بقیه زیرفعالیت‌ها مشخص گردد؛ در ستون آخر این فرم نیز اگر زیرفعالیت از نوع پشتیبانی بود باید برای آن، یک محرک تعیین شود که مبنای تسهیم هزینه‌های به دست آمده از این زیرفعالیت به زیرفعالیت‌های اصلی خواهد بود. به عنوان مثال، برای خدمت «آموزش»، می‌توان زیرفعالیت‌های «برگزاری دوره‌های آموزشی» و «ارزیابی دوره‌های آموزشی» را در نظر گرفت که سنجه‌های آن‌ها به ترتیب «تفر ساعت» و «تعداد دوره» خواهد بود، هر دو زیرفعالیت از نوع پشتیبانی بوده و محرک آن‌ها «تعداد کارکنان» می‌باشد؛ یعنی، هزینه‌های انجام شده برای این زیرفعالیت‌ها بر اساس «تعداد کارکنان» موجود در مراکز فعالیت اصلی، بین این مراکز تسهیم خواهد شد.

بدیهی است خدمات و زیرفعالیت‌های تعریف شده برای مراکز فعالیت اصلی دستگاه، می‌بایست با توجه به برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه اجرایی تعریف شوند تا بتوان در مرحله آخر به قیمت تمام شده برنامه‌ها و فعالیت‌ها دست یافت.

فرم شماره (۱): احصاء خدمات قابل ارائه در مراکز هزینه اصلی و پشتیبانی دستگاه اجرایی

اولویت زیرفعالیت	محرك هزینه زیرفعالیت	نوع زیرفعالیت (پشتیبانی/اصلی)	سنجه زیرفعالیت	عنوان زیرفعالیت	عنوان خدمت/ محصول	عنوان مرکز فعالیت
				زیرفعالیت ۱-۱	خدمت ۱	
				زیرفعالیت ۲-۱		
				زیرفعالیت ۳-۱		
				زیرفعالیت ۱-۲	خدمت ۲	
				زیرفعالیت ۲-۲		
				زیرفعالیت ۱-۳	خدمت ۳	
				زیرفعالیت ۲-۳		

* این فرم به تعداد مرکز فعالیت (اصلی و پشتیبانی) در دستگاه اجرایی تکمیل می‌گردد.

۴ - تعیین زمان مشارکت کارکنان در انجام زیر فعالیت‌ها

دستگاه اجرایی موظف است، برای تسهیم زمان مشارکت کارکنان در انجام زیرفعالیت‌های مراکز فعالیت، با استفاده از استانداردهای حسابداری بخش عمومی و مدل‌های استاندارد کارسنجی و زمان‌سنجی استفاده نماید. به عنوان مثال روش زیر پیشنهاد می‌گردد.

در این مرحله باید برای هر یک از کارکنان شاغل در هر مرکز فعالیت، مشخص گردد که فرد مورد نظر از ۱۰۰ درصد زمان خود، چه درصدی را در زیرفعالیت‌های مختلف، صرف می‌کند. بدین منظور می‌بایست فرم شماره (۲) در هر مرکز فعالیت تکمیل شود. بدیهی است جمع هر ستون می‌بایست عدد ۱۰۰ باشد. تقسیم ستون آخر این فرم (جمع سطری) بر عدد ۱۰۰، بیانگر تعداد کارکنانی است که در زیرفعالیت مورد نظر مشغول به کار می‌باشند.

فرم شماره (۲): تسهیم زمان مشارکت کارکنان در انجام زیر فعالیت‌ها

جمع	نفر سوم (%)	نفر دوم (%)	نفر اول (%)	زیر فعالیت	خدمت/محصول
	(%)	(%)					
	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	جمع	

لازم به ذکر است فرم شماره (۲) برای انتساب هزینه‌های پرسنلی دستگاه اجرایی است و ارسال آن به سازمان لازم نمی‌باشد.

۵ - انتساب هزینه‌ها

هزینه‌های انجام شده در دستگاه‌های اجرایی را می‌توان به دو بخش کلی هزینه‌های پرسنلی^۱ و هزینه‌های غیرپرسنلی تقسیم نمود که در هر بخش جهت انتساب این نوع هزینه‌ها به خدمات و زیرفعالیت‌های مراکز فعالیت به روش زیر عمل نمود:

۱-۵ - انتساب هزینه‌های پرسنلی:

برای انتساب این هزینه‌ها به زیرفعالیت‌های مختلف، از نتایج حاصل از فرم (۲) استفاده می‌شود. بدین صورت که هزینه‌های پرسنلی انجام شده برای هر فرد در یک مرکز فعالیت، بر اساس درصد زمانی مشارکت فرد، به زیرفعالیت‌های مختلف تسهیم می‌شود. به عنوان مثال، اگر فردی ۴۰ درصد از وقت خود را صرف یک زیرفعالیت و ۶۰ درصد آن را صرف زیرفعالیتی دیگر نماید، ۴۰ درصد از حقوق و دستمزد وی به زیرفعالیت اول و ۶۰ درصد آن به زیرفعالیت دوم اختصاص می‌یابد. به این ترتیب، سهم هر زیرفعالیت از حقوق و دستمزد هر یک از کارکنان محاسبه می‌شود که با جمع کردن این مقادیر می‌توان سهم هر زیرفعالیت را از هزینه‌های پرسنلی استخراج و در فرم شماره (۳) وارد نمود.

خدمات / محصول	زیر فعالیت	هزینه‌های پرسنلی مربوط به زیرفعالیت
	جمع	

۲-۵ - انتساب هزینه‌های غیر پرسنلی:

هزینه‌های غیرپرسنلی را می‌توان به ۴ دسته کلی تقسیم نمود:

۱- هزینه‌هایی که عمومی بوده و غیر قابل ردیابی می‌باشند (مانند آب، برق و ...).

۲- هزینه‌هایی که قابل ردیابی تا سطح مرکز فعالیت می‌باشند، یعنی می‌توان مرکز فعالیتی که برای آن هزینه شده است را مشخص نمود، ولی نمی‌توان گفت که این هزینه، در کدام خدمت یا زیرفعالیت آن مرکز فعالیت، صرف شده‌اند.

۱ - هزینه پرسنلی به معنای ناخالص پرداختی به کارکنان با هر نوع رابطه استخدامی است و اطلاعات آن از سیستم حقوق و دستمزد دستگاه‌های اجرایی قابل استخراج می‌باشد.

۳- هزینه‌هایی که تا سطح خدمت/محصول، قابل ردیابی هستند، یعنی علاوه بر مشخص کردن مرکز فعالیتی که هزینه برای آن صورت گرفته است، می‌توان خدمت/محصول مربوط به آن هزینه را نیز مشخص نمود، ولی نمی‌توان مشخص نمود که مربوط به کدام زیرفعالیت می‌باشند.

۴- هزینه‌هایی که تا سطح زیرفعالیت قابل ردیابی هستند، یعنی علاوه بر مرکز فعالیت، می‌توان خدمت/محصول و زیرفعالیتی که هزینه برای آن شده است را نیز مشخص نمود.

سه نوع اول را هزینه‌های غیرمستقیم و هزینه‌های نوع چهارم را هزینه‌های مستقیم در نظر می‌گیریم. تمامی این هزینه‌ها می‌بایست به خدمات/محصولات و زیرفعالیت‌های مراکز فعالیت منتسب شوند.

الف- در خصوص هزینه‌های نوع چهارم (هزینه‌های مستقیم) که تکلیف مشخص است و زیرفعالیت مربوط به آن هزینه مشخص شده است و مستقیماً به آن زیرفعالیت اختصاص می‌یابد.

ب- برای انتساب هزینه‌های نوع سوم (قابل ردیابی تا سطح خدمت) به این صورت عمل می‌شود که این هزینه‌ها فقط بین زیرفعالیت‌هایی که ذیل آن خدمت تعریف شده‌اند، تسهیم می‌شود. دستگاه اجرایی موظف است، برای تسهیم، با استفاده از استانداردهای حسابداری بخش عمومی و مدل‌های استاندارد کارسنجی و زمان‌سنجی استفاده نماید.

به عنوان مثال روش زیر پیشنهاد می‌گردد.

در این مثال مبنای تسهیم تعداد کارکنان شاغل در هر زیرفعالیت می‌باشد که اطلاعات آن‌ها از فرم شماره (۲) قابل استخراج است.

ج- برای انتساب هزینه‌های نوع دوم (قابل ردیابی تا سطح مرکز فعالیت) به این صورت عمل می‌شود که این هزینه‌ها بین زیرفعالیت‌هایی که برای آن مرکز فعالیت تعریف شده‌اند، تسهیم می‌شود. مبنای تسهیم نیز تعداد کارکنان شاغل در هر زیرفعالیت می‌باشد که اطلاعات آن‌ها از فرم شماره (۲) قابل استخراج است.

د- برای انتساب و تسهیم هزینه‌های نوع اول (هزینه‌های عمومی و غیرقابل ردیابی) به زیرفعالیت‌های مختلف از محرک هزینه استفاده می‌شود. به این صورت که ابتدا برای تمامی اقلام هزینه، یک محرک هزینه تعریف می‌شود (مثلاً برای هزینه‌های آب: تعداد کارکنان، برای هزینه‌های گاز: متراف فضای اداری، برای هزینه‌های برق: تعداد تجهیزات برقی و ...).

سپس مقادیر کلی این محرک‌های هزینه در دستگاه اجرایی در فرم شماره (۴) و مقادیر این محرک‌ها در مراکز فعالیت مختلف، در فرم شماره (۵) وارد می‌شوند تا سهم هر مرکز فعالیت از این محرک‌های هزینه به دست آید.

فرم شماره (۴): مقادیر کمی محرک‌های اصلی هزینه در دستگاه اجرایی^۳

1399	1398	1397	عناوین محرک ها
			تعداد کارکنان (رسمی، پیمانی، قراردادی، رسمی کارگری و سرباز وظیفه ...)
			متراژ فضای اداری
			تعداد رایانه
			تعداد تجهیزات برقی شامل رایانه و لوازم جانبی و ...
			تعداد خطوط تلفن خروجی
			تعداد وسایل نقلیه
			تعداد اثاثه اداری
			تعداد ماموریت‌های خارج از شهر

حال برای انتساب و تسهیم این هزینه‌ها به زیرفعالیت‌های مختلف، به این صورت عمل می‌شود که ابتدا مشخص می‌شود که هزینه مورد نظر دارای چه محرک هزینه‌ای است و سپس با توجه به اطلاعات حاصل از فرم شماره (۵)، سهم هر مرکز فعالیت از هزینه مورد نظر به دست می‌آید. به عنوان مثال، اگر مرکز فعالیتی ۲۰ درصد از کل متراژ فضای اداری را به خود اختصاص داده است، پس ۲۰ درصد از هزینه گاز پرداختی به آن مرکز فعالیت اختصاص خواهد یافت.

فرم شماره (۵): کمیت محرک‌های هزینه در مراکز فعالیت (اصلی/پشتیبانی)

محرک هزینه ۲						محرک هزینه ۱						عنوان مرکز فعالیت (اصلی / پشتیبانی)
1399		1398		1397		1399		1398		1397		
سهم از کل	مقدار	سهم از کل	مقدار	سهم از کل	مقدار	سهم از کل	مقدار	سهم از کل	مقدار	سهم از کل	مقدار	
												جمع

در نهایت، سهم هزینه‌های به دست آمده برای هر مرکز فعالیت، بین زیرفعالیت‌های آن مرکز فعالیت (بر اساس تعداد کارکنانی که در زیرفعالیت‌های مختلف آن مرکز مشغول می‌باشند)، تسهیم می‌شود.

۱- این محرک‌ها برای اغلب دستگاه‌های اجرایی عمومیت دارد اما متناسب با ویژگی‌های خاص آن‌ها قابل افزایش می‌باشد که لازم است توسط ایشان بررسی و پیشنهاد گردد.

۶ - محاسبه قیمت تمام شده خدمات و زیرفعالیت‌ها در مراکز فعالیت (اصلی و پشتیبانی)

با توجه به اطلاعات به دست آمده از بخش قبلی، می‌توان برای هر مرکز فعالیت اصلی و پشتیبانی، هزینه‌های پرسنلی و غیرپرسنلی (مستقیم و غیرمستقیم) مربوط به هر زیرفعالیت را استخراج و در فرم شماره (۶) قرار داد. قیمت تمام شده هر زیرفعالیت (ستون آخر)، از جمع هزینه‌های مربوطه حاصل می‌شود.

فرم شماره (۶): محاسبه قیمت تمام شده خدمات و زیرفعالیت‌ها در مراکز فعالیت (اصلی/پشتیبانی)

عنوان خدمت/محصول	عنوان زیرفعالیت	هزینه‌های پرسنلی		قیمت تمام شده
		مستقیم	غیرمستقیم	

۷ - تسهیم هزینه‌های پشتیبانی به مراکز فعالیت اصلی

در این مرحله باید قیمت تمام شده به دست آمده برای زیرفعالیت‌های مراکز فعالیت پشتیبانی به خدمات و زیرفعالیت‌های مراکز فعالیت اصلی تسهیم شوند تا قیمت تمام شده نهایی خدمات و زیرفعالیت‌های مراکز فعالیت اصلی محاسبه شوند. برای تسهیم هزینه‌های زیرفعالیت‌های پشتیبانی، از محرک زیرفعالیت تعریف شده برای آن زیرفعالیت که در فرم شماره (۱) تعریف شده است استفاده می‌شود و در نهایت فرم شماره (۷) برای مراکز فعالیت اصلی تکمیل می‌شود.

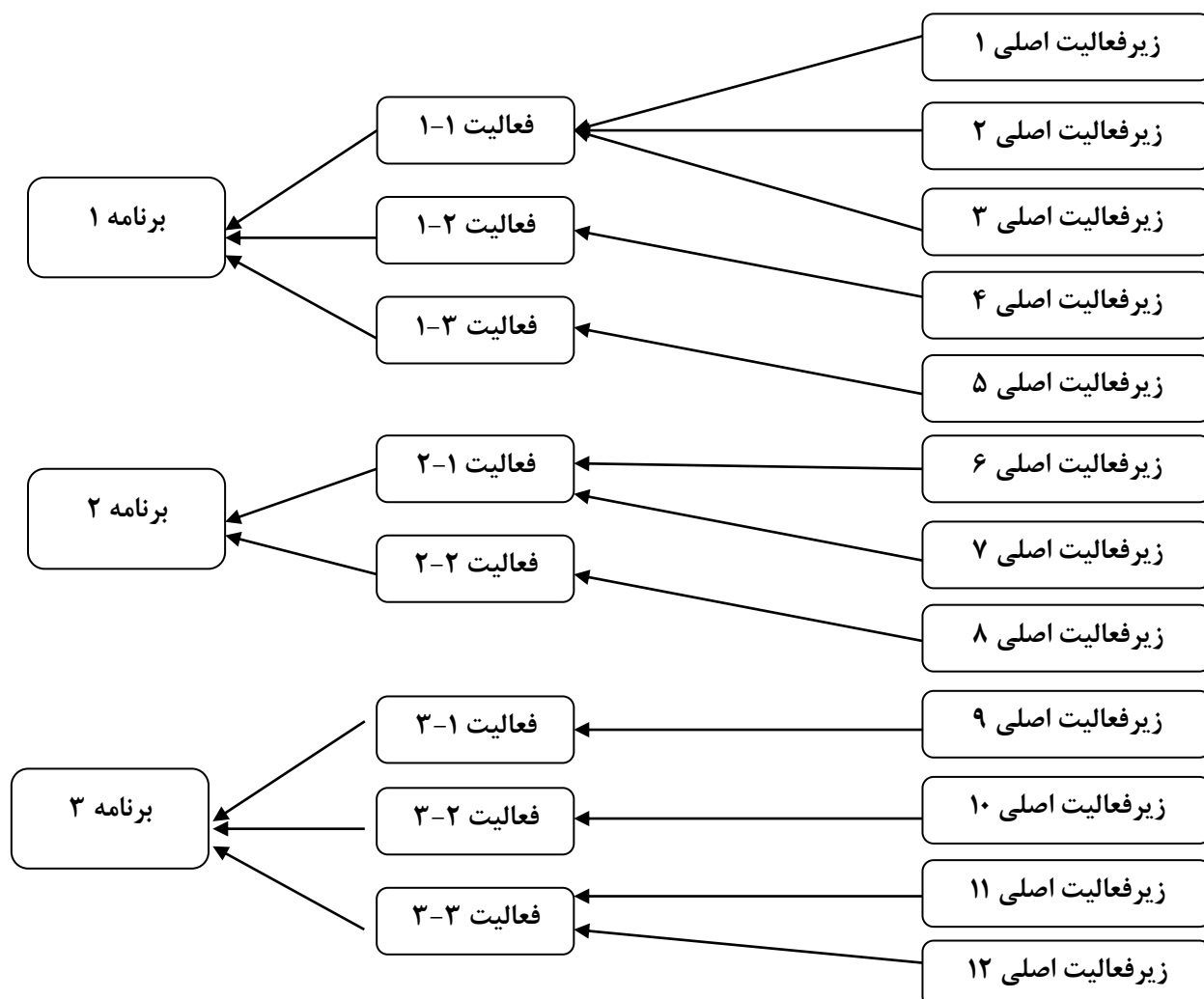
فرم شماره (۷): محاسبه قیمت تمام شده نهایی خدمات و زیرفعالیت‌های مراکز فعالیت اصلی

عنوان خدمت/محصول	عنوان زیرفعالیت	هزینه‌های غیر پرسنلی		حقوق و دستمزد کارکنان	سهم از هزینه‌های مراکز فعالیت پشتیبانی	قیمت تمام شده (با احتساب سهم از هزینه‌های مراکز فعالیت پشتیبانی)
		مستقیم	غیرمستقیم			

۸ - محاسبه قیمت تمام شده فعالیت‌ها و هزینه تمام شده برنامه‌های دستگاه اجرایی

همان‌طور که در بخش احصاء خدمات و زیرفعالیت‌های مراکز فعالیت نیز اشاره گردید، خدمات و زیرفعالیت‌های تعریف شده برای مراکز فعالیت اصلی دستگاه، می‌بایست با توجه به برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه اجرایی تعریف شوند تا تمام این برنامه‌ها و فعالیت‌ها را پوشش دهند و هر زیرفعالیت تعریف شده در هر مرکز فعالیت اصلی، حداقل به یکی از فعالیت‌های دستگاه قابل اتصال باشد. در نمودار (۱) ارتباط بین زیرفعالیت‌های اصلی با برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه اجرایی نشان داده شده است. با تجمیع قیمت تمام شده به دست آمده برای زیرفعالیت‌های مرتبط با یک فعالیت، می‌توان به قیمت تمام شده آن فعالیت دست یافت. حاصل جمع قیمت تمام شده کل فعالیت‌های ذیل برنامه‌ها بعلاوه "پرداخت‌های انتقالی" منجر به محاسبه هزینه تمام شده برنامه‌ها می‌باشد.

نمودار (۱): تعیین ارتباط بین برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه اجرایی با زیرفعالیت‌های مراکز فعالیت اصلی دستگاه



۹ - سایر موارد

- ۱ - دستگاه‌های اجرایی و مراکز فعالیت موظفند روش تسهیم، محرک‌های هزینه و محرک‌های زیرفعالیت‌های خود را در دوره‌های زمانی مختلف، ثابت نگه دارند تا امکان مقایسه قیمت تمام شده فعالیت‌ها در دوره‌های زمانی متفاوت میسر گردد.
- ۲ - مسئولیت اجرای این دستورالعمل با مسئولین دستگاه اجرایی است. دستگاه‌های اجرایی موظفند شرایط لازم برای اجرای این دستورالعمل را به هنگام تنظیم و اجرای بودجه‌های سالانه با همکاری و هماهنگی سازمان برنامه و بودجه کشور پیش‌بینی نمایند.

بخش چهارم:

طبقه‌بندی اقتصادی هزینه‌ها

شماره طبقه بندی	شرح
۱۰۰۰۰	جبران خدمت کارکنان
۱۰۱۰۰	حقوق و دستمزد
	حقوق ثابت / مینا کارکنان رسمی و پیمانی
	حقوق و دستمزد کارگران مشمول قانون کار
	حقوق و دستمزد مامورین شاغل در دستگاه‌های اجرایی
	حقوق و دستمزد محافظین شاغل در دستگاه‌های اجرایی
	حقوق و دستمزد سربازان وظیفه شاغل در دستگاه‌های اجرایی
	حق التدریس شاغلین
	حق تحقیق
	ذخیره مرخصی کارکنان رسمی و پیمانی
	پرداخت های انتقالی
۱۰۲۰۰	فوق العاده‌ها و مزایای شغل
	عیدی
	فوق العاده مناطق کمتر توسعه یافته و بدی آب و هوا
	فوق العاده ایثارگری
	فوق العاده نشان‌های دولتی
	فوق العاده سختی کار در محیط‌های غیر متعارف
	کمک هزینه عائله‌مندی و اولاد
	فوق العاده شغل
	فوق العاده شغل برای مشاغل تخصصی
	فوق العاده کارایی و عملکرد
	فوق العاده اشتغال خارج از کشور
	اضافه کار و کشیک (رسمی و پیمانی)
	فوق العاده ویژه
	پاداش یک ماهه
	تفاوت تطبیق
	فوق العاده مخصوص
	حق جذب
	حق مسکن
	فوق العاده محرومیت از تسهیلات زندگی
	فوق العاده محل خدمت
	حق سرپرستی
	همطرازی
	فوق العاده جذب مناطق محروم

شماره طبقه بندی	شرح
	فوق العاده نوبت کاری
	حق محرومیت از مطب
	اضافه کار مامورین
	اضافه کار محافظین
	پرداخت های انتقالی
۲۰۰۰۰	استفاده از کالاها و خدمات
۲۰۱۰۰	ماموریت داخلی و خارجی
	هزینه سفر
	فوق العاده روزانه
	کرایه وسایل نقلیه
	بهای بلیط مسافرت
	هزینه روادید
	عوارض خروج از کشور
	پرداخت های انتقالی
۲۰۲۰۰	حق الزحمه انجام خدمات قراردادی
	خدمات قراردادی اشخاص
	حق التدریس آزاد
	اجرای برنامه های آموزشی، مذهبی، فرهنگی، ورزشی و هنری
	شرکت در جلسات
	تعلیم فنون
	حق الزحمه پزشکی
	اضافه کار و سایر پرداخت های مستمر نیروهای قراردادی
	برون سپاری خدمات
	خدمات قراردادی نیروهای محلی خارج از کشور
	قرارداد خدمات پشتیبانی
	پرداخت های انتقالی
۲۰۳۰۰	حمل و نقل و ارتباطات
	حمل کالا و ائانه دولتی
	بیمه کالا
	حقوق و عوارض گمرکی و سود بازرگانی
	حمل و نقل نامه ها و امانات پستی
	حق اشتراک صندوق های پستی در داخل و خارج از کشور
	تلفن و فاکس
	اجاره خطوط مخابراتی
	ارتباطات ماهواره ای و اینترنت

شماره طبقه بندی	شرح
	پرداخت های انتقالی
۲۰۴۰۰	نگهداری و تعمیر دارائی های ثابت
	ساختمان ، مستحذات و محوطه
	ماشین آلات و تجهیزات (اعم از ساکن و متحرک)
	وسائط نقلیه
	سایر دارائیهای ثابت
	پرداخت های انتقالی
۲۰۵۰۰	نگهداری و تعمیر وسائل اداری
	میزو صندلی و مبلمان
	لوازم اداری
	لوازم صوتی و تصویری
	لوازم سرمایش و گرمایش
	رایانه و لوازم جانبی
	نگهداری و تعمیر سایر وسائل اداری
	پرداخت های انتقالی
۲۰۶۰۰	چاپ و خرید نشریات و مطبوعات
	چاپ نشریات و مطبوعات
	چاپ دفاتر و اوراق اداری
	چاپ آگهی های اداری
	خرید نشریات و مطبوعات
	خرید دفاتر و اوراق اداری
	پرداخت های انتقالی
۲۰۷۰۰	تصویر برداری و تبلیغات
	عکاسی
	فیلمبرداری
	هزینه خدمات تبلیغاتی (خطاطی، نقاشی و ...)
	آگهی های تبلیغاتی، کاتالوگ و بنر
	پرداخت های انتقالی
۲۰۸۰۰	تشریفات
	هزینه پذیرائی
	برگزاری رویدادها و مراسم
	پرداخت های انتقالی
۲۰۹۰۰	هزینه های قضائی، ثبتی، و حقوقی
	حق الوکاله
	حق المشاوره

شماره طبقه بندی	شرح
	هزینه های ثبتی
	هزینه های قضائی
	پرداخت های انتقالی
۲۱۰۰۰	هزینه های بانکی
	خرید دسته چک و سفته
	هزینه انتقال وجوه
	نگهداری اسناد و اشیاء قیمتی در بانکها
	صدور ضمانت نامه های بانکی
	پرداخت های انتقالی
۲۱۱۰۰	آب و برق و سوخت
	آب (آشامیدنی و تصفیه نشده)
	سوختهای قسیمی (نفت سفید، بنزین، گازوئیل، گاز، نفت کوره)
	برق
	پرداخت های انتقالی
۲۱۲۰۰	مواد و لوازم مصرف شدنی
	مصالح ساختمانی (گچ، آجر، سیمان، آهک،.....)
	ابزار و یراق(کلید، قفل، دستگیره، لوازم برقی،)
	لوازم سرویسهای بهداشتی(شیرآب، سیفون،.....)
	مواد شوینده(صابون، مایع دستشویی، مایع ظرف شویی، پودرهای
	لوازم یدکی (مربوط به وسائط نقلیه و ماشین آلات و تجهیزات)
	لوازم اداری(کاغذ ، مقوا، لوازم التحریر، رایانه و ...)
	مواد غذایی و مصرفی آشپزخانه
	دارو و لوازم مصرفی پزشکی ، دندانپزشکی و آزمایشگاهها
	لوازم خواب و پوشاک
	سایر مواد و لوازم مصرف شدنی
	پرداخت های انتقالی
۲۱۳۰۰	هزینه های مطالعاتی و تحقیقاتی
	حق التألیف
	حق ترجمه
	خرید کتاب، نشریات، نرم افزارهای رایانه ای، فیلم های ویدیویی، وسایل لوازم و ابزار مشابه
	هزینه برگزاری سمینارها و جلسات سخنرانی و کارگاههای آموزشی
	هزینه داوری مقالات
	قراردادهای مطالعاتی و تحقیقاتی
	پرداخت های انتقالی
۲۱۴۰۰	حق عضویت

شماره طبقه بندی	شرح
	حق عضویت سازمانها و مؤسسات بین المللی
	پرداختهایی که به موجب قراردادها و یا تعهدات دولت یا دستگاهها به مؤسسات خارجی انجام می گیرد
	پرداخت های انتقالی
۳۰۰۰۰	هزینه های اموال و دارایی
۳۰۱۰۰	سود و کارمزد وامها، تسهیلات بانکی و اوراق بهادار
	سود و کارمزد وامها، تسهیلات بانکی و اوراق بهادار
۳۰۲۰۰	سود و کارمزد وامهای داخلی
	سود و کارمزد وامهای داخلی
۳۰۳۰۰	سود و کارمزد وامهای خارجی
	سود و کارمزد وامهای خارجی
۳۰۴۰۰	سود اوراق مشارکت
	سود اوراق مشارکت
۳۰۵۰۰	سود اسناد خزانه اسلامی
	سود اسناد خزانه اسلامی
۴۰۰۰۰	یارانه
۴۰۱۰۰	کمک زیان شرکتهای دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت
	کمک زیان شرکتهای دولتی
	کمک زیان مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت
۴۰۲۰۰	پرداخت مابه التفاوت قیمت کالاها و خدمات
	یارانه کالا های اساسی
	یارانه حامل های انرژی
	یارانه دارو و شیرخشک
	یارانه کود شیمیایی، بذر و سموم
	یارانه کاغذ
	یارانه مسکن
	پرداخت انتقالی
۴۰۳۰۰	پرداخت های انتقالی غیر سرمایه ای
	پرداخت های انتقالی به شرکتهای دولتی
	پرداخت های انتقالی به مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت
۵۰۰۰۰	کمک های بلاعوض
۵۰۱۰۰	کمک بلاعوض به دولت های خارجی
	سرمایه ای
	غیر سرمایه ای
۵۰۲۰۰	کمک بلاعوض به سازمان های بین المللی

شماره طبقه بندی	شرح
	سرمایه ای
	غیر سرمایه ای
۵۰۳۰۰	کمک بلا عوض به سایر سطوح دولتی
	سرمایه ای
	غیر سرمایه ای
	سرانه های دانش آموزان
۵۰۴۰۰	کمک بلا عوض به بخش غیردولتی
	کمک به موسسات غیردولتی
	پرداخت انتقالی
۶۰۰۰۰	رفاه اجتماعی
۶۰۱۰۰	بیمه و بازنشستگی
	بازنشستگی سهم دولت (کارفرما)
	حق بیمه سهم کارفرمایی مشمولین قانون تامین اجتماعی
	بیمه خدمات درمانی بازنشستگان (سهم دستگاه اجرایی) - صرفا مربوط به سازمان بیمه سلامت
	بیمه خدمات درمانی شاغلان (سهم دستگاه اجرایی)
	مابه التفاوت بیمه سنوات ارفاقی
۶۰۲۰۰	کمک های رفاهی کارکنان دولت
	کمک هزینه غذا
	کمک هزینه ایاب و ذهاب
	کمک هزینه مهد کودک
	کمک هزینه درمان (دارو، پزشکی، دندانپزشکی، صورتحساب بیمارستان و ...)
	پاداش پایان خدمت
	کمک هزینه ایام بیکاری
	هزینه کارکنان فوت شده شامل حمل جنازه، کفن و دفن و مراسم ترحیم
	کمک هزینه ازدواج
	ودیعه و اجاره مسکن سازمانی
	کمک رفاهی نیروهای قراردادی
	بیمه سرباز معلم
	کمک هزینه غذای سربازان
	کمک رفاهی محافظین
	کمک رفاهی مامورین
	سایر کمک های رفاهی کارمندان رسمی و پیمانی
	پرداخت انتقالی
۶۰۳۰۰	حمایت های اجتماعی-رفاهی از گروه های خاص
	حمایت از خانواده های ایثارگران و خانواده معظم شهدا

شماره طبقه بندی	شرح
	مستمری اقسار آسیب پذیر
	حمایت از معلولین جسمی و ذهنی
	حمایت های موردی به اقسار آسیب پذیر و معلولین
	حمایت از مراکز غیر دولتی و خانواده ها برای نگهداری و توانبخشی معلولین و سالمندان و بیماران روانی مزمن
	حمایت، رسیدگی و ساماندهی آسیب دیدگان اجتماعی
	پیشگیری از آسیب های اجتماعی و معلولیت ها
	پرداخت انتقالی
۶۰۴۰۰	حمایت های اجتماعی-رفاهی دانش آموزان و دانشجویان
	یارانه دفترچه، تغذیه رایگان، ایاب و ذهاب و اموررفاهی دانش آموزان مناطق محروم و دانش آموزان استثنائی
	صندوق های رفاه دانشجویان
	کمک هزینه تغذیه دانشجویان
	کمک هزینه ایاب و ذهاب دانشجویان
	کمک هزینه تحصیلی
	کمک هزینه های مربوط به شرکت در سمینارها، برگزاری اردوها و گردشهای علمی
	پرداخت انتقالی
۶۰۵۰۰	حقوق، پاداش و کمک های رفاهی بازنشستگان
	پرداخت حقوق بازنشستگان و موظفین
	حق عائله مندی، اولاد و عیدی بازنشستگان و موظفین
	بیمه خدمات درمانی بازنشستگان و موظفین
	پرداخت بیمه درمان و مکمل بازنشستگان
	پرداخت بیمه عمر و حوادث بازنشستگان
	کمک هزینه ازدواج و فوت
	حق بیمه درمان پایه ایثارگران بازنشسته (سهیم بیمه شده)
	سایر کمک های رفاهی بازنشستگان
۷۰۰۰۰	سایر هزینه ها
۷۰۱۰۰	مالیات
	مالیات های سرمایه ای
	مالیات های غیر سرمایه ای
۷۰۲۰۰	اجاره و کرایه
	اجاره زمین و اراضی
	اجاره ساختمان وسایر مستحقات
	اجاره ماشین آلات و تجهیزات
	کرایه لوازم و ابزار مختلف

شماره طبقه بندی	شرح
	اجاره وسایط نقلیه
۷۰۳۰۰	سایر هزینه های متفرقه
	عوارض اجباری (عوارض شهرداری، عوارض گمرکی و ...)
	جرایمی که توسط یک واحد دولتی برای سطوح دیگر وضع می شود
	جرایم و عوارض دادگاهها
	پرداختهای مربوط به جبران صدمات یا لطمات ناشی از سوانح طبیعی
	پرداخت به کارکنان غیر شاغل (حقوق آماده به خدمت، حقوق ایام تعلیق کارکنانی که به اتهام جرم از کار برکنار شده و پس از اتهام متناسبه برائت حاصل کرده اند)
	باز خرید خدمت
	پرداختهای جبرانی ناشی از صدمات شخصی یا ملکی وارد آمده توسط واحدهای دولتی
	دیون پرسنلی
	دیون غیرپرسنلی (دیون و تعهدات مربوط به بازنشستگان و ...)
	بیمه وسایط نقلیه و ساختمان و تجهیزات
	بازپرداخت اصل وام و اوراق مالی اسلامی
	حق عاملیت اوراق مشارکت و سایر اوراق بهادار اسلامی
	افزایش سرمایه سهم دولت در صندوق های غیر دولتی
	پرداخت انتقالی سایر هزینه های متفرقه
۸۰۰۰۰	مصرف سرمایه های ثابت (استهلاک)
۸۰۱۰۰	مصرف سرمایه های ثابت ملموس
	مصرف سرمایه های ثابت ملموس
۸۰۲۰۰	مصرف سرمایه های ثابت غیر ملموس
	مصرف سرمایه های ثابت غیر ملموس

بخش پنجم:

دستورالعمل مدیریت عملکرد

اندیشه ای که در ورای بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد قرار دارد این است که تصمیمات مالی برنامه ها به گونه ای عینی و بر مبنای کارایی و اثربخشی استوار گردد. همچنین منابع مالی مورد نیاز برنامه ها، شناسایی و معیاری برای سنجش و کنترل نتیجه ها در مقایسه با برنامه ها بدست آید و آنگاه هم مردم و هم قانون گذاران بتوانند درباره عملکرد دولت قضاوت روشن تری داشته باشند. در واقع بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد با مرتبط ساختن تصمیمات بودجه ای و عملکرد دولت، پاسخگویی دولت در مقابل قانون گذاران و مردم را تقویت می کند و می توان به طور خلاصه عنوان نمود که انضباط جای هرج و مرج، مصالح عمومی جای منافع شخصی و برنامه ها جای سلیقه فردی را خواهد گرفت.

➤ مدیریت عملکرد و ارزیابی عملکرد

مدیریت عملکرد و سیستم‌ها و روش‌های مربوط به آن در سازمان‌های مختلف، از جمله شاخه‌های مدیریت امروز است که بحث توانمندسازی و قابلیت پاسخگویی در چارچوب اصول و مفاهیم مدیریت را برای تحقق اهداف و وظایف سازمانی و قالب برنامه‌های اجرایی دنبال می‌کند.

ارزیابی عملکرد، فرایندی به منظور سنجش و اندازه‌گیری عملکرد در دستگاه‌های مختلف در قالب عباراتی نظیر کارایی، اثربخشی و توانمندسازی است که قابلیت پاسخگویی در چارچوب اصول و مفاهیم مدیریت برای تحقق اهداف و وظایف سازمانی و قالب برنامه‌های اجرایی را دارد.

مدیریت عملکرد از اطلاعات ارزیابی عملکرد استفاده می‌کند تا به تعیین اهداف عملکردی مورد توافق کمک کرده و منابع را اولویت بندی نموده و تخصیص دهد و مدیران را از سیاست فعلی مطلع ساخته تا مسیر حرکت برنامه ها را در جهت تحقق اهداف تثبیت نموده و یا تغییر دهند بنابراین ارزیابی عملکرد بخشی از مدیریت عملکرد می باشد.

ارزیابی عملکرد را می توان از زوایای متفاوتی مورد بررسی قرار داد، دو دیدگاه اساسی سنتی و نو در این زمینه وجود دارد. دیدگاه "سنتی"، قضاوت و یادآوری عملکرد و کنترل ارزیابی شونده را هدف قرار داده و سبک دستوری دارد. این دیدگاه صرفاً معطوف به عملکرد دوره‌ی گذشته بوده و با مقتضیات گذشته نیز شکل گرفته است. دیدگاه "نو" آموزش، رشد و توسعه ظرفیت های ارزیابی شونده، بهبود و بهسازی افراد سازمان و عملکرد آن، ارائه خدمات مشاوره ای و مشارکت عمومی ذینفعان، ایجاد انگیزه و مسئولیت پذیری برای بهبود کیفیت بهینه سازی فعالیت ها و عملیات را هدف قرار داده و مبنای آن را شناسایی نقاط ضعف و قوت و تعالی سازمان تشکیل می دهد. خاستگاه این دیدگاه مقتضیات معاصر بوده و با استفاده از تکنیک ها و روش های مدرن، به سنجش سیستمی عملکرد، توسعه پیدا می کند.

• ارزیابی و اندازه‌گیری عملکرد بازخورد لازم را در موارد زیر ارائه می‌کند:

- با پیگیری میزان پیشرفت در جهت اهداف تعیین شده مشخص می‌شود سیاست‌های تدوین شده به صورت موفقیت‌آمیزی اجرا شده‌اند یا خیر.

- با اندازه‌گیری نتایج مورد نظر سازمانی و همچنین اندازه‌گیری رضایت کارکنان و مشتریان می‌توان دریافت سیاست‌ها به طور صحیح تدوین شده‌اند یا خیر.

• اهداف مدیریت عملکرد:

- کنترل مداوم جریان امور در سازمان و استقرار چرخه مدیریت کارایی
- شناسایی نقاط ضعف و قوت و مشکلات سازمان و تلاش در جهت شکوفایی و افزایش قابلیت‌ها و اصلاح فعالیت‌ها
- بهبود تصمیم‌گیری در مورد حوزه و عمق فعالیت‌ها، برنامه‌ها و اهداف آینده
- بهبود تخصیص منابع و استفاده بهتر از امکانات و منابع انسانی در جهت اجرای برنامه‌های مصوب
- ارتقای پاسخگویی در مورد عملکرد برنامه‌ها
- ارتقای توانمندی سازمان در ارائه کمی و کیفی خدمات و رقابت پذیری در فضای ملی و بین‌المللی.

➤ مراحل مدیریت عملکرد:

- بررسی رسالت‌ها، مأموریت‌ها، اهداف کلان، استراتژی‌ها در جهت تبیین و یا اصلاح برنامه و خروجی‌ها و سنجش‌های مربوطه
- تدوین و تنظیم شاخص‌های ارزیابی عملکرد و تدوین و برقراری معیارها، استانداردها و اهداف کمی
- تعیین وزن شاخص‌ها به لحاظ اهمیت آنها
- مقایسه عملکرد واقعی با استانداردها یا هدف‌های هر شاخص یا بررسی روند زمانی (سالیانه) آنها
- اقدام برای به کارگیری عملیات اصلاحی به منظور بهبود عملکرد از طریق مکانیسم بازخورد.

۱ - دستورالعمل

نظام مدیریت عملکرد فرایندی است تعاملی میان واحدهای سازمانی، بنابراین دستگاه‌های اجرایی برای طراحی، برنامه‌ریزی و اجرای مدیریت عملکرد و نیز تبیین شاخص‌های عملکرد صحیح خود نیازمند به واحد سازمانی هستند که علاوه بر قادر بودن به تعامل بین واحدهای سازمان، توان استفاده از متخصصین داخل و خارج سازمان را نیز داشته باشند. تبیین شاخص‌ها به هوش، تخصص و آگاهی نیاز دارد و تعیین آنها می‌تواند یک کار بسیار سخت و زمان‌بر باشد. از اینرو پیشنهاد می‌گردد که دستگاه‌های اجرایی که فاقد ظرفیت‌های لازم جهت این امر می‌باشند، از متخصصین بیرون از مجموعه خود استفاده نمایند. همچنین برای آسانتر شدن و هماهنگی در انجام کار، برای دستگاه‌های اجرایی فرآیندی در ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی بند (ج) تبصره (۲۰) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۸ تهیه شده است که می‌تواند به عنوان مراحل انجام کار در دستگاه‌های اجرایی استفاده شود که به شرح زیر می‌باشد:

- در اجرای بند (پ) ماده (۷) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵، دستگاه اجرایی موظف است:

۱- اعتبارات هزینه ای ابلاغی سال ۱۳۹۸ خود را در چهارچوب مفاد دستورالعمل اجرایی بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد مندرج در بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (شماره ۱۰۱۵۹۲ مورخ ۱۳۹۷/۸/۱) و این تصویب نامه هزینه کند.

۲- کارگروهی با مسئولیت بالاترین مقام دستگاه اجرایی و یا مقام مجاز از طرف وی و با دعوت از اشخاص ذی ربط در جهت پیاده سازی تمام ابعاد بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد شامل برنامه ریزی، هزینه یابی و مدیریت عملکرد تشکیل دهد. این کارگروه بخش جداگانه در ساختار سازمانی دستگاه اجرایی محسوب نمی شود.

۳- فعالیت های اصلی را از فعالیت های مندرج در پیوست شماره (۴) قانون در انطباق با قانون یا مقررات تاسیس دستگاه اجرایی و تکالیف مندرج در اسناد بالادستی احصا نماید.

تبصره- دستگاه اجرایی مکلف است در صورتی که فعالیت های مندرج در پیوست شماره (۴) قانون بودجه با مأموریت ها و وظایف برگرفته از قانون یا مقررات تاسیس دستگاه اجرایی و تکالیف مندرج در اسناد بالادستی تطبیق نداشته باشد، نسبت به بازبینی، تدقیق و اصلاح آن ها در چارچوب ماده (۱۴) این آیین نامه در سال ۱۳۹۸ و یا پیشنهاد اصلاح در لایحه بودجه سال آتی اقدام نماید.

۴- شاخص های عملکرد مبتنی بر فعالیت های اصلی جهت سنجش کارایی، تبیین نماید.

۵- اهداف سازمانی خود را بازنگری و بازتعریف نموده و شاخص های کلیدی عملکرد را جهت سنجش اثر بخشی، تبیین نماید.

۶- جهت بهبود مستمر عملکرد و کاهش هزینه ها، فرآیند مدیریت عملکرد را طراحی و اجرا نماید.

در اجرای پیاده سازی بندهای ماده (۲) آیین نامه مذکور، بخشنامه ای به شماره ۲۷۲۲۲۲ مورخ ۱۳۹۸/۵/۲۲ برای تشکیل کارگروه (بند ۲ ماده ۲ آیین نامه مذکور) در دستگاه اجرایی صادر گردید، تا قدرت تصمیم گیری و اجرای مراحل پیاده سازی بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد را در دستگاه اجرایی بالا ببرد.

کارگروه مذکور موظف است بر اساس بند (۳) ماده (۲) آیین نامه مذکور، خروجی های (فعالیت اصلی در آیین نامه) خود را بر اساس تعاریف و مفاهیم که در بخش اول این دستورالعمل برای خروجی ها آمده است را تبیین نماید.

در اجرای بند (۴) ماده (۲) آیین نامه، کارگروه موظف است برای هر خروجی جهت شناخت عملکرد آن حداقل یک شاخص و یا بیشتر تبیین نماید.

جدول شماره یک- فرم معرفی شاخص های عملکرد خروجی ها

عنوان خروجی	عنوان شاخص	نحوه محاسبه/فرمول شاخص	پیش بینی تحقق مقدار شاخص در سال	توضیح جزئی از آنچه شاخص عملکرد باید ارزیابی کند	دوره ارزیابی شاخص

- **عنوان خروجی:** عنوان خروجی های تبیین شده دستگاه اجرایی در این ستون درج می گردد ، اگر برای یک خروجی چند شاخص تهیه شده باشد عنوان خروجی در این ستون تکرار می شود.

- **عنوان شاخص:** عنوان شاخص های تعریف شده برای هر خروجی در این ستون درج می گردد.

- **نحوه محاسبه/فرمول شاخص:** روش محاسبه و یا فرمول شاخص در این ستون درج می گردد.

- **پیش بینی تحقق مقدار شاخص در سال** : پیش بینی مقدار قابل تحقق شاخص در سال در این ستون درج می گردد.

- **توضیح جزئی از آنچه شاخص عملکرد باید ارزیابی کند:** توضیحات ضروری مورد نیاز برای توصیف شاخص طراحی شده در جهت چگونگی ارزیابی خروجی در این ستون درج می گردد.

- **دوره ارزیابی شاخص:** دوره نظارت و ارزیابی شاخص های عملکرد فعالیت اصلی (ماهانه، سه ماهه، شش ماهه و یا سالانه) در این ستون تعیین می گردد.

جدول شماره دو- تعریف شاخص های کلیدی عملکرد

- سطرهای اهداف (۱)- برای درج هدفها ی دستگاه اجرایی اختصاص یافته است و در این همین رابطه می توانید از جدول "شماره ۱ هدفها، الزامات و برنامه های دستگاه های اجرایی" از قسمت دستورالعمل برنامه سالانه استفاده کنید.
- ستون (۲)- محل درج کد شاخص است که شامل چهار رقم می باشد که دورقم سمت چپ شامل شماره هدف (۰۱، ۰۲، ۰۳، ۰۴، ۰۵، ۰۶، ۰۷، ۰۸، ۰۹، ۱۰، ۱۱، ۱۲، ۱۳، ۱۴، ۱۵، ۱۶، ۱۷، ۱۸، ۱۹، ۲۰، ۲۱، ۲۲، ۲۳، ۲۴، ۲۵، ۲۶، ۲۷، ۲۸، ۲۹، ۳۰، ۳۱، ۳۲، ۳۳، ۳۴، ۳۵، ۳۶، ۳۷، ۳۸، ۳۹، ۴۰، ۴۱، ۴۲، ۴۳، ۴۴، ۴۵، ۴۶، ۴۷، ۴۸، ۴۹، ۵۰، ۵۱، ۵۲، ۵۳، ۵۴، ۵۵، ۵۶، ۵۷، ۵۸، ۵۹، ۶۰، ۶۱، ۶۲، ۶۳، ۶۴، ۶۵، ۶۶، ۶۷، ۶۸، ۶۹، ۷۰، ۷۱، ۷۲، ۷۳، ۷۴، ۷۵، ۷۶، ۷۷، ۷۸، ۷۹، ۸۰، ۸۱، ۸۲، ۸۳، ۸۴، ۸۵، ۸۶، ۸۷، ۸۸، ۸۹، ۹۰، ۹۱، ۹۲، ۹۳، ۹۴، ۹۵، ۹۶، ۹۷، ۹۸، ۹۹) و دورقم سمت راست سریال آن است.
- ستون (۳)- عنوان شاخص کلیدی عملکرد درج می گردد
- ستون (۴) - درج فرمول محاسبه شاخص

- ستون (۵) - درج منابعی از سازمان که اطلاعات مورد نیاز برای محاسبه شاخص از آنجا استخراج می گردد
- ستون (۶) - درج واحد شاخص
- ستون (۷) - درج دوره زمانی مورد انتظار از شاخص است که می توان در آن دوره زمانی از شاخص مربوطه گزارش گیری نمود.

جدول شماره سه - اطلاعات شاخص کلیدی عملکرد

- ستون (۱) تا (۳) - اطلاعات مورد نیاز از جدول (۲) در این ستون ها جایگذاری می گردد.
- ستون (۴) - درج هدف شاخص (عددی است که مطلوبیت شاخص نشان می دهد و از برنامه ریزی استراتژیک سازمان یا برنامه پنجساله استخراج گردد)
- ستون (۵) - وزن هر یک از شاخص ها درج می شود بطوری که مجموع وزن ها برابر صد بشود
- ستون های (۶) تا (۹) - مقادیر شاخص از سال ۹۵ تا سال ۹۷ بصورت عملکرد و سال ۹۸ مقدار بصورت پیش بینی درج گردد.

جدول شماره دو-تعریف شاخص های عملکرد

هدف ۱:					
دوره محاسبه شاخص	واحد شاخص	منابع استخراج اطلاعات مورد نیاز برای محاسبه شاخص	فرمول محاسبه شاخص	عنوان شاخص کلیدی عملکرد	کد شاخص
۷	۶	۵	۴	۳	۲
هدف ۲:					
هدف ۳:					

جدول شماره سه - جدول اطلاعات شاخص کلیدی عملکرد

مقادیر شاخص				وزن شاخص	هدف شاخص	واحد شاخص	عنوان شاخص کلیدی عملکرد	کد شاخص
سال ۹۸	سال ۹۷	سال ۹۶	سال ۹۵					
۹	۸	۷	۶	۵	۴	۳	۲	۱
				۱۰۰			جمع	

شاخص کارایی

یکی از اهداف بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد افزایش بهره وری در دستگاههای اجرایی با استفاده از مدیریت عملکرد می باشد، بنابراین یکی از شاخص های مهم برای استفاده کنندگان از بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد اندازه گیری شاخص کارایی و بهره وری دستگاه اجرایی است.

از اینرو دستگاه های اجرایی بر اساس بند ب ماده ۵ قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مکلف هستند نسبت به اندازه گیری کارایی و بهره وری دستگاههای اجرائی و واحدهای عملیاتی خود (با تأیید سازمان ملی بهره وری) اقدام و تا نیمه سال به سازمان برنامه و بودجه اعلام نمایند.

بخش ششم:

الزامات و نیازمندی‌های طراحی یا تهیه سیستم نرم‌افزاری

بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد

۱ - مقدمه

"نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد"^۴ به عنوان زیر سیستم نظام "مدیریت برای نتایج"^۵ به دنبال اولویت بندی بهینه هزینه‌های دولت و بهبود اثربخشی و کارایی منابع بودجه ای از طریق تقویت پیوند بین اعتبارات دستگاه های اجرایی با عملکرد آنها می باشد. بر اساس تعریف صندوق بین المللی پول، بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد عبارت است از: روشها و سازوکارهایی که ارتباط بین اعتبارات تخصیص یافته به دستگاه های اجرایی را با خروجی ها و پیامدهای آنها از طریق بکارگیری اطلاعات عملکردی در تخصیص منابع، تقویت می سازد. به عبارت دیگر، نظام بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد، از اطلاعات عملکرد مالی (قیمت تمام شده فعالیت ها و خدمات) و اطلاعات عملکرد غیر مالی (شاخص های عملکرد برنامه ها و فعالیت ها)، برای برقراری پیوند بین بودجه و نتیجه استفاده می کند.

بنابراین نظام بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد باید شامل عناصر کلیدی زیر باشد:

- برنامه ریزی (تهیه برنامه سالانه دستگاه های اجرایی)
- هزینه یابی (محاسبه قیمت تمام شده واحد هریک از فعالیت های مندرج در برنامه سالانه دستگاه های اجرایی)
- مدیریت عملکرد (ارزیابی و بهبود شاخص های عملکرد برنامه ها و فعالیت های مندرج در برنامه سالانه دستگاه های اجرایی)

لازم به ذکر است برای هر یک از عناصر فوق الذکر، دستورالعمل مجزایی تهیه شده است که تحت عنوان "دستورالعمل اجرایی بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد" به پیوست بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۸ ابلاغ می گردد.

۲- الزامات قانونی و حقوقی استقرار نظام بودجه‌ریزی 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 ۱۰ سیاست های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری در اصلاح الگوی مصرف
- بند(پ) ماده(۷) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه کشور
- دستورالعمل بودجه‌ریزی عملیاتی پیوست بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۲
- دستورالعمل بودجه‌ریزی عملیاتی پیوست بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۳

^۴ - performance based budgeting

^۵ - managing for results

- دستورالعمل هزینه یابی پیوست بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۴
- دستورالعمل هزینه یابی پیوست بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۵
- دستورالعمل اجرایی بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد پیوست بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۶
- دستورالعمل اجرایی بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد پیوست بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۷
- دستورالعمل اجرایی بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد پیوست بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۸

۳- هدف اصلی

هدف اصلی از تدوین الزامات و نیازمندی‌های طراحی یا تهیه سیستم نرم‌افزاری بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد عبارت است از: تعیین حداقل الزامات و نیازمندی‌های سیستم نرم‌افزاری بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به همراه تحلیل داده‌ها و خروجی‌های مورد انتظار مربوطه به گونه‌ای که دستگاه‌های اجرایی بتوانند بر این اساس، درخواست طرح پیشنهادی (RFP) مورد نظر خود را برای طراحی یا تهیه سیستم نرم‌افزاری بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد تهیه و تدوین نمایند.

در این راستا اهداف فرعی زیر نیز مد نظر می‌باشد:

- نهادینه کردن نظام‌های یکپارچه «برنامه‌ریزی»، «هزینه یابی» و «مدیریت عملکرد» در سیستم نرم‌افزاری بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در دستگاه‌های اجرایی
- ایجاد هماهنگی و ارتباط بین سیستم‌های نرم‌افزاری دستگاه‌های اجرایی با سیستم نرم‌افزاری بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد.
- تقویت نظام پیش‌بینی، تصویب، اجرا و نظارت بر عملکرد اعتبارات دستگاه‌های اجرایی با رویکرد بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد.
- کمک به توزیع بهینه اعتبارات بین واحدهای مجری تابعه در دستگاه‌های اجرایی بر مبنای تفاهمنامه عملکردی منعقد شده با آنها
- طراحی نظام اطلاعات بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و سیستم تولید گزارش‌های مدیریتی مورد نیاز به منظور افزایش کارایی و بهبود مدیریت هزینه‌های دستگاه‌های اجرایی

۴ - خلاصه‌ای از تعاریف عناصر کلیدی نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد

نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد از تلفیق سه عنصر اصلی «برنامه‌ریزی»، «هزینه یابی» و «مدیریت عملکرد» حاصل شده است در ادامه خلاصه‌ای از تعاریف هر عنصر همراه با مدل مفهومی آن ارائه می‌گردد:

✓ **برنامه ریزی:** در برنامه ریزی لازم است با بررسی اسناد بالادستی از جمله برنامه پنج ساله توسعه، «اهداف و سیاست‌های کلی»، «الزامات و راهبردها»، «سیاست‌ها و اقدامات اجرایی»، «برنامه‌ها، فعالیت‌ها، سنجه‌های عملکرد و نیز «اهداف کمی» در قالب برنامه سالانه دستگاه‌های اجرایی تعیین گردد.

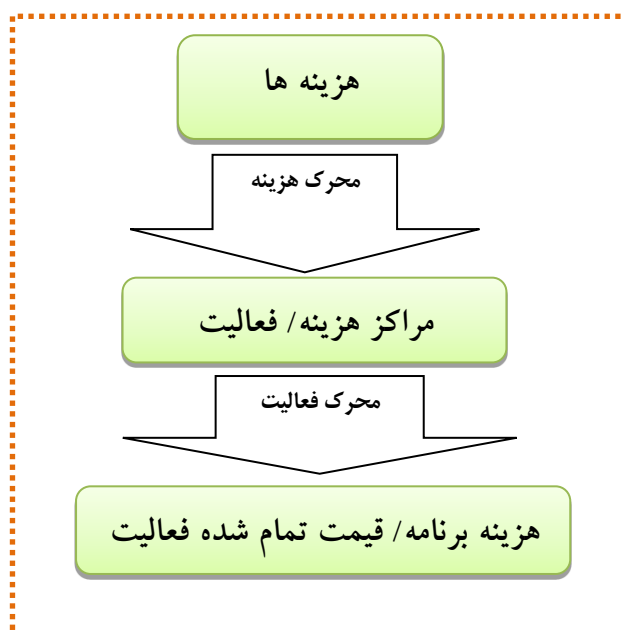
مدل مفهومی برنامه‌ریزی در شکل زیر آمده است.



لازم به ذکر است مفاهیم اجرایی برنامه ریزی در «دستورالعمل تهیه برنامه سالانه» تشریح شده است.

✓ **هزینه یابی:** در هزینه یابی اطلاعات پایه شامل «سرفصل حساب‌های هزینه و محرک هزینه»، «مراکز هزینه / مراکز فعالیت»، «برنامه‌های اجرایی و سنجه‌های عملکرد/ فعالیت‌ها و محرک‌های فعالیت» و غیره جمع‌آوری می‌گردد. پس از آن «هزینه برنامه / قیمت تمام‌شده فعالیت» بر مبنای اطلاعات به‌دست آمده محاسبه می‌گردد. مراحل کلی فرایند هزینه یابی در شکل زیر ارائه شده است.

هزینه یابی فعالیت ها



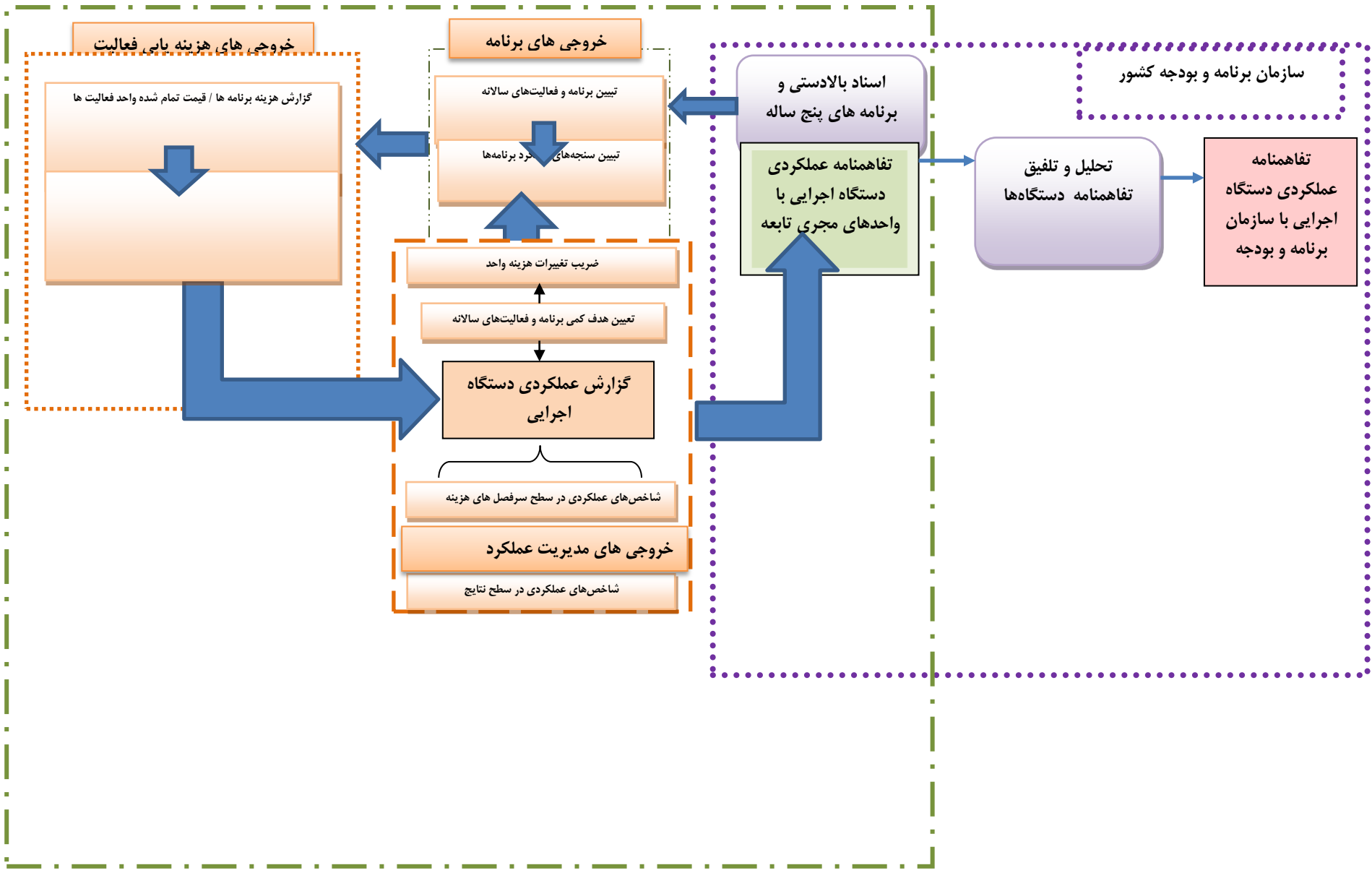
لازم به ذکر است که مفاهیم هر یک از اطلاعات پایه و فرم های مربوطه در «دستورالعمل هزینه یابی فعالیتها» بیان شده است.

✓ **مدیریت عملکرد** : در مدیریت عملکرد لازم است شاخص های عملکردی « ورودی»، « خروجی» و «نتایج» به ترتیب برای ارزیابی «صرفه اقتصادی»، «کارایی» و «اثربخشی» تدوین گردد.

لازم به ذکر است که مفاهیم هر یک از اطلاعات پایه و فرم های مربوطه در «دستورالعمل مدیریت عملکرد» بیان شده است.

۵ - روابط بین زیر سیستم‌ها در سیستم نرم افزاری بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در شکل زیر خروجی‌های هر زیر سیستم و روابط بین آنها تعیین گردیده است.





۶- خروجی های مورد انتظار از سیستم نرم افزاری بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد در دستگاه های اجرایی

سیستم نرم افزاری بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد می بایست قادر باشد از طریق یکپارچه سازی سه عنصر برنامه ریزی، هزینه یابی و مدیریت عملکرد مطابق دستورالعمل بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد مندرج در پیوست بخشنامه بودجه ۱۳۹۸، خروجی های زیر را تولید نماید.

۱. گزارش اهداف، الزامات و راهبرد ها، سیاست ها و اقدامات اجرایی دستگاه اجرایی

۲. گزارش برنامه ها، فعالیت ها، سنجه های عملکرد و اهداف کمی مربوطه در دستگاه اجرایی به تفکیک واحدهای

مجری تابعه

۳. گزارش هزینه برنامه ها و قیمت تمام شده واحد هر یک از فعالیت های دستگاه اجرایی به تفکیک واحدهای

مجری تابعه

۴. گزارش پیش بینی هزینه برنامه ها و پیش بینی قیمت تمام شده واحد هر یک از فعالیت های دستگاه اجرایی

برای سال بودجه به تفکیک واحدهای مجری تابعه با توجه به محدودیت های بودجه ای، مدیریت ظرفیت های بلا

استفاده در دستگاه های اجرایی، میزان هزینه های ثابت، اجتناب ناپذیر و متغیر و غیره

۵. گزارش اعتبارات برنامه ها و فعالیت ها دستگاه اجرایی به تفکیک واحد های مجری

۶. گزارش عملکرد دوره ای دستگاه اجرایی به تفکیک واحد های مجری

۷. تولید اطلاعات مورد نیاز تفاهمنامه عملکردی دستگاه اجرایی با سازمان برنامه و بودجه و امکان تخصیص بر

مبنای عملکرد دستگاه اجرایی

۸. تولید اطلاعات مورد نیاز تفاهمنامه عملکردی دستگاه اجرایی با واحدهای مجری تابعه و امکان تخصیص بر

مبنای عملکرد واحدهای مجری

۹. گزارش فصول و اقلام هزینه به تفکیک مراکز هزینه و فعالیت های دستگاه اجرایی به تفکیک واحدهای مجری

۱۰. گزارش پیش بینی فصول و اقلام هزینه به تفکیک مراکز هزینه و فعالیت های دستگاه اجرایی به تفکیک

واحدهای مجری

۱۱. گزارشات متنوع مدیریتی به منظور مدیریت هزینه ها و کاهش قیمت تمام شده واحد هر یک از فعالیت های

دستگاه اجرایی به تفکیک واحدهای مجری با هدف افزایش کارایی

توجه: دستگاه های اجرایی موظفند در طراحی درخواست طرح پیشنهادی (RFP) سیستم نرم افزاری بودجه ریزی مبتنی

بر عملکرد، علاوه بر موارد فوق الذکر سایر الزامات و نیازمندی های خود را نیز بیان نمایند.

۷- قابلیت های فنی سیستم نرم افزاری بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد

سیستم نرم افزاری بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد باید قابلیت تبادل اطلاعات با سامانه های اداری و مالی و نیز سامانه های اختصاصی دستگاه اجرایی و Web Service های سامانه جامع بودجه سازمان برنامه و بودجه کشور را که مشخصات و نحوه بکارگیری آنها توسط مرکز توسعه سیستم ها و فناوری اطلاعات سازمان تعیین می شود، داشته باشد.