

The Role of Operational Budgeting in the Transformation of the Governance System: An Action-Research Approach in Examining Roles with Attention to the General Policies of the Administrative System



Hossein Parkan¹ 

Received: 2025/02/16 • Revised: 2025/02/17 • Accepted: 2025/03/16 • Published online: 2025/05/04

Abstract

The budget is a powerful tool in the hands of policymakers and implementers, used to implement their policies and programs across various systems and sectors. The operational budgeting system plays significant roles in the governance cycle. This article explores the roles and applications of the operational budgeting system in the governance cycle and its transformation. The operational budgeting system consists of three main components that are developed within the framework of the six modules of the program theory. These modules and their interconnections bring substantial informational and analytical outcomes within the governance cycle. This article, with an action-research approach, based on the participation and involvement of researchers in the improvement process of the governance system, extracts and explains the outcomes of the operational budgeting system in each of the main components of

1. Assistant professor, Islamic Sciences and Culture Academy, Qom, Iran.
h.parkan@isca.ac.ir

* Parkan, H. (1403). The role of operational budgeting in the transformation of the governance system: 1. An action-research approach in examining roles with attention to the general policies of the administrative system. *Journal of Islamic Governance Studies*, 1(1), pp. 380-428.
<https://doi.org/10.22081/jislamicgo.2025.71102.1008>

* **Publisher:** Islamic Sciences and Culture Academy, Qom, Iran. ***Type of article:** Research Article

© **The Authors**



administrative system transformation as a critical part of the governance cycle. The article demonstrates that the design of a comprehensive operational budgeting system, its cultural development, training, and implementation across various sectors, paves the way for achieving many of the goals sought in the governance system and the general policies of the administrative system, as well as related higher-level documents. The main approach of this research was qualitative, its orientation was applied, and its strategy was action research. Also, the data collection method in this research included observation, document review, and interview.

Keywords

Governance Cycle, Administrative Transformation, Budget, Operational Budgeting, General Policies of The Administrative System.

**الدور المحوري للميزانية (الموازنة) التشغيلية في تحول نظام الحوكمة؛
 منهج بحث إجرائي في تحليل الأدوار مع التركيز
 على السياسات العامة للنظام الإداري**

حسين بركان^١id

تاريخ الاستلام: ٢٠٢٥/٠٢/١٦ • تاريخ التعديل: ٢٠٢٥/٠٢/١٧ • تاريخ القبول: ٢٠٢٥/٠٣/١٦ • تاريخ النشر الإلكتروني: ٢٠٢٥/٠٥/٠٤



الملخص

الميزانية هي أداة قوية في أيدي صانعي السياسات ومنفّذيها، يستخدمونها لتنفيذ سياساتهم وبرامجهم المستهدفة في مختلف الأنظمة والقطاعات. يلعب نظام الميزانية (الموازنة) التشغيلية أدواراً مهمة في دورة الحوكمة. وتتمحور هذه الدراسة حول تحليل دور هذا النظام وتطبيقاته في دورة الحوكمة ومدى تأثيره على تحولاتها. يتكون نظام الميزانية (الموازنة) التشغيلية من ثلاثة أركان تشكل في سياق الوحدات النمطية الست لنظرية البرنامج^٢. توفر هذه الوحدات ونظامها الاتصال العديد من المعطيات والمخرجات المعلوماتية والتحليلية في دورة الحوكمة. في هذا المقال، وباتباع منهج البحث الإجرائي القائم على مشاركة الباحثين ودورهم (فاعليتهم) في عملية تحسين نظام الحوكمة، تم استخراج وتوضيح معطيات ومخرجات نظام الميزانية (الموازنة) التشغيلية في

١. أستاذ مساعد، في المعهد العالي للعلوم والثقافة الإسلامية، قم، إيران.

h.parkan@isca.ac.ir

2. Program Theory

*بركان، حسين. (٢٠٢٥). الدور المحوري للميزانية (الموازنة) التشغيلية في تحول نظام الحوكمة؛ منهج بحث إجرائي في تحليل الأدوار مع التركيز على السياسات العامة للنظام الإداري، ١ (١)، صص ٣٨٠-٤٢٨.

<https://doi.org/10.22081/jislamicgo.2025.71102.1008>

□ التصنيف: علمية محكمة؛ الناشر: المعهد العالي للعلوم والثقافة الإسلامية، قم، إيران. © الكتاب



كل من المكونات الرئيسة لتغيير النظام الإداري باعتباره جزءاً مهماً من دورة الحوكمة. وتبين هذه المقالة أنّ تصميم نظام شامل للميزانية (الموازنة) التشغيلية، وبناء الثقافة، والتدريب، وتطبيقه في مختلف القطاعات يمهد الطريق نحو تحقيق العديد من الأهداف والطموحات التي يسعى إليها نظام الحوكمة والسياسات العامة للنظام الإداري والوثائق العليا المرتبطة بها. اعتمد هذا البحث على المنهج الكيفي، وتوجهه التطبيقي، واستراتيجيته البحثية الإجرائية. كما اعتمد على الملاحظة ومراجعة الوثائق والمقابلة لجمع البيانات.

الكلمات المفتاحية

دورة الحوكمة، التغيير الإداري، الميزانية (الموازنة)، الميزانية (الموازنة) التشغيلية، السياسات العامة للنظام الإداري.

نقش زمینه‌ای بودجه‌ریزی عملیاتی در تحول نظام حکمرانی؛ رویکردی اقدام‌پژوهانه در واکاوی نقش‌ها با التفات به سیاست‌های کلی نظام اداری

حسین پرکان^۱ 

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۱/۲۸ • تاریخ اصلاح: ۱۴۰۳/۱۱/۲۹ • تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۲/۲۶ • تاریخ انتشار آنلاین: ۱۴۰۴/۰۲/۱۴



چکیده

بودجه، ابزاری است قدرتمند در دست سیاست‌گذاران و مجریان سیاست که بدان‌وسیله، سیاست‌ها و برنامه‌های مورد نظر خود را در سیستم‌ها و بخش‌های مختلف، جاری می‌نمایند. نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در چرخه‌ی حکمرانی، نقش‌های مهمی ایفاء می‌کند. این که نظام بودجه‌ریزی عملیاتی چه نقش‌آفرینی و کاربردی در چرخه‌ی حکمرانی و تحول آن دارد، موضوعی است که در این مقاله به آن خواهیم پرداخت. نظام بودجه‌ریزی عملیاتی، سه رکن دارد که در بستر ماژول‌های شش‌گانه‌ی نظریه‌ی برنامه^۲ شکل می‌گیرد. این ماژول‌ها و نظام ارتباطی آن، رهاوردهای اطلاعاتی و تحلیلی فراوانی را در چرخه‌ی حکمرانی به‌همراه دارد. در این مقاله با رویکردی اقدام‌پژوهانه و مبتنی بر مشارکت و بازیگری محققین در فرایند بهبود نظام حکمرانی، رهاوردهای نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در هر یک از مؤلفه‌های اصلی تحول نظام اداری به‌عنوان بخش مهم چرخه‌ی حکمرانی، استخراج و تبیین شده است. در این

۱. استادیار، پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی، قم، ایران.

h.parkan@isca.ac.ir

2. Program Theory

* پرکان، حسین. (۱۴۰۴). نقش زمینه‌ای بودجه‌ریزی عملیاتی در تحول نظام حکمرانی؛ رویکردی اقدام‌پژوهانه در واکاوی نقش‌ها با التفات به سیاست‌های کلی نظام اداری، (۱)، صص ۳۸۰-۴۲۸.

<https://doi.org/10.22081/jislamicgo.2025.71124.1012>

□ نوع مقاله: پژوهشی؛ ناشر: پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی، قم، ایران. © نویسندگان



مقاله نشان داده شده است که طراحی نظام جامع بودجه‌ریزی عملیاتی، فرهنگ‌سازی، آموزش و استقرار آن در بخش‌های مختلف، زمینه‌ساز تحقق بسیاری از آرمان‌هایی است که در نظام حکمرانی و سیاست‌های کلی نظام اداری و اسناد بالادستی مربوطه مترصد آن هستند. رویکرد اصلی این تحقیق، کیفی، جهت‌گیری آن، کاربردی و استراتژی انجام آن، اقدام‌پژوهی بوده است. همچنین شیوه‌ی گردآوری داده‌ها در این تحقیق شامل مشاهده، بررسی اسناد و مدارک و مصاحبه بوده است.

کلیدواژه‌ها

چرخه‌ی حکمرانی، تحول اداری، بودجه، بودجه‌ریزی عملیاتی، سیاست‌های کلی نظام اداری.

مقدمه

بودجه، شاهرگ حیاتی و در واقع مهم‌ترین سندی است که در سال تهیه می‌شود و از آن در جهت کنترل فعالیت‌ها در بُعد خرد و کلان استفاده می‌شود تا از بروز انحرافات جزئی یا عمده که باعث وارد آمدن ضربات جبران‌ناپذیری خواهد شد جلوگیری به عمل آورد. مفهوم بودجه به تنهایی هیچ کاربردی ندارد و آنچه به آن معنی می‌دهد فرآیند بودجه‌ریزی می‌باشد و کارآیی و امکان‌پذیری از این فرآیند در سازمان‌ها مورد توجه خاص است (طاهری و ارسلان، ۱۳۸۹). امروزه، در حوزه بودجه‌ریزی، پیشرفت‌های قابل توجهی به لحاظ علمی و اجرایی حاصل شده است که بایستی از این دستاوردها به خوبی و به‌صورت بومی و مناسب بهره‌برداری کرد. ازجمله این پیشرفت‌ها می‌توان به «نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد» که عمدتاً با عنوان «نظام بودجه‌ریزی عملیاتی»^۱ شناخته می‌شود اشاره کرد.

بودجه‌ریزی عملیاتی یکی از نظام‌های اطلاعاتی پیشرفته در دنیا است که بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته از مزایای آن بهره می‌برند. از آن‌جمله می‌توان به کشورهای همچون آمریکا، کانادا، ژاپن، انگلیس، آلمان، فرانسه و ... اشاره کرد (See: Curristine; 2007). این نظام، ابعاد و ویژگی‌های گسترده‌ای دارد که مجال پرداختن به آن نیست، اما از جنبه‌ی اطلاعاتی و تحلیلی، ویژگی بارز آن، شفاف‌سازی اطلاعاتی و ارائه‌ی منطق‌پردازش اطلاعات مبتنی بر مراحل شش‌گانه «نظریه‌ی برنامه‌آ» است (See: Funnell & Rogers; 2011). ابزاری که می‌توان با توجه جدی به آن، تحولات قابل توجهی را در چرخه‌ی حکمرانی رقم زد. به‌عنوان مثال در فرآیند شفاف‌سازی نظام بودجه‌ریزی عملیاتی، چارچوب گزارشات، متحول می‌گردد و به‌خوبی نشان داده می‌شود که اساساً چارچوب گزارشات در سایر نظام‌های اطلاعاتی مالی و برنامه‌ای، انحرافی و حتی غلط است.

لازم به ذکر است که نگارنده، ۱۴ سال به‌طور کامل وقت خود را صرف مطالعه،

1. Performance Budgeting

2. Program Theory

نگارش کتاب و مقاله و طراحی و استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در یکی از سازمان‌های مهم فرهنگی کشور نموده است. لذا بخش عمده‌ای از دستاوردهایی که در این مقاله به آن اشاره می‌شود، عیناً تجربه شده و مورد بهره‌برداری عملی قرار گرفته است.

در استقرار عملی نظام بودجه‌ریزی عملیاتی، دستاوردهای قابل توجهی به حیث تحولی در نظام اداری، به‌عنوان بخش مهم چرخه‌ی حکمرانی، رؤیت شده است که بررسی این دستاوردها و تطبیق آن با اسناد بالادستی جمهوری اسلامی در تحول نظام اداری، می‌تواند راه‌گشای مسائل و مشکلات این نظام در تحقق این مطلوب باشد. لذا بررسی قابلیت‌های بودجه‌ریزی عملیاتی در تحقق سیاست‌های کلی نظام اداری و تحول اداری، به‌عنوان بخش مهم چرخه‌ی حکمرانی، مأموریت این تحقیق را تشکیل می‌دهد.

۱. بیان مسأله

بخش اداری و ستادی، از جایگاه ویژه‌ای در حکمرانی برخوردار است. جایگاه و اهمیت بخش اداری، مباحث متعددی را در خصوص ساماندهی و سیاست‌گذاری آن‌ها مطرح ساخته است، درعین حال، برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و ارزیابی عملکرد مؤثر بخش اداری، تا حد زیادی به جهت فنی، مورد بی‌مهری قرار گرفته است. در واقع، تاکنون علاقه‌ی وافری جهت ایجاد ساختارها و تدوین مقررات در این حوزه وجود داشته است، ولی اقدامی جامع، و نظام‌مند صورت نگرفته و ابهامات زیادی در مورد نتایج عملکرد و ریشه‌یابی مشکلات آنان وجود دارد؛ همچنین ورود بروکراسی و متعلقات آن از همان ابتدا تاکنون، همراه با بدبینی و نقص بوده است و عملاً می‌توان گفت که هیچ‌گاه در کشور ایران، نظام اداری درخوری متناسب با آرمان حکمرانی اسلامی، شکل نگرفته است تا بتوان از آن به‌عنوان الگو، برای سایر بخش‌ها بهره‌برداری و اقتباس کرد. بدبینی اصحاب اداری و صاحب‌نظران و ذی‌نفعان به این پدیده، علاوه بر طرد آن و تلاش وافر بر سرکوب و سرکوفت آن، باعث فرصت‌سوزی در بهره‌برداری از دستاوردهای روز جهان در تکمیل نظامات اداری و رفع نواقص بروکراسی شده است.

نقطه‌ی اوج پیشرفت در نظامات حکمرانی را می‌توان در بهره‌برداری از ابزار بودجه‌ریزی عملیاتی یاد کرد. به نحوی که امروزه ۳۴ کشور پیشرفته‌ی دنیا همچون آمریکا، ژاپن، آلمان و ...، پیشتازان بهره‌گیری از این ابزار هستند. ابزاری که مهم‌ترین بستر تحقق مؤلفه‌های «حکمرانی خوب» (نک. اسکای‌ای، ۱۳۸۴) است. این مؤلفه‌ها، به طور تفصیلی‌تر، «بومی‌شده» و مبتنی بر ارزش‌های جمهوری اسلامی در سیاست‌های کلی نظام اداری، توسط مقام معظم رهبری (۱۳۸۹) ابلاغ شده است. این سیاست‌ها، مبنای تحول نظامات اداری کشور ایران قرار دارد.

ضرورت توجه به بخش اداری و تحقق اهداف و آرمان‌های مندرج در سیاست‌های کلی نظام اداری، پایه‌ریزی، توسعه و حمایت از زیرساخت‌های تحولی را ایجاب می‌کند. بخش‌های اداری، متناسب با تعریفی که از مفهوم بروکراسی و قلمرو آن دارند، مأموریت‌ها و فرایندهای خود را تعیین می‌کنند. با مروری بر اسناد بالادستی سازمان‌ها و دستگاه‌های اداری کشور ایران، می‌توان دریافت که بخش اداری در کشور، عمده‌تاً بایستی به دنبال هم‌گرایی و تحول‌آفرینی، نظریه‌پردازی و الگوسازی برای نظام اسلامی باشند. آنها بایستی هدایت‌گر و پاسخ‌گوی اقشار و گروه‌های اجتماعی در گستره‌ی مسائل ملی و فراملی باشند. اما، با توجه به جایگاه بخش‌های اداری کشور و مأموریت و رسالت آنها در برنامه‌های توسعه، نظام‌های بودجه‌ریزی و ارزیابی جامعی که بیان‌گر میزان کارآمدی، اثربخشی و بهره‌وری و نیز نتایج کمی و کیفی عملکرد، با توجه به اهداف و وظایف آنها باشد، طراحی نشده است. در مجموع می‌توان گفت، فرایند شفاف و منسجمی در بودجه‌ریزی و ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها، به‌ویژه دستگاه‌هایی که متولی ارائه‌ی خدمات عمومی و اجتماعی هستند به گونه‌ای که موجب رفع نواقص و کمبودها و ایجاد انگیزه و زیرساخت‌های مناسب جهت ارتقای عملکرد آنها شود، ملاحظه نمی‌گردد.

با توجه به مأموریت نظام اداری در چرخه‌ی حکمرانی و انتظاراتی که از آن وجود دارد، این پرسش‌ها مطرح می‌شود: مبنای توزیع بودجه در فرایندهای حکمرانی جمهوری اسلامی چیست؟ (خدمات؟ فرایندها؟ دستاوردها، رهاوردها و پیامدها؟ یا ...؟)

آیا عملکرد بخش‌های اداری، مبتنی بر اهداف حکمرانی اسلامی، ارزیابی می‌شود؟ مسئول این کار کیست؟ آیا اساساً پاسخ‌گویی نسبت به عملکرد مالی و برنامه‌ای بخش‌های اداری وجود دارد؟ مدیریت اداری کشور، چقدر در تحقق این آرمان‌ها موفق بوده است؟ آیا اساساً امکان ارزیابی صحیح در این حوزه وجود دارد؟ مبنای توزیع وظایف بین بخش‌های اداری، به‌منظور تحقق اهداف عالیه حکمرانی جمهوری اسلامی، چیست؟ آیا عدم وجود مبنای صحیح در توزیع وظایف، منجر به تداخل فعالیت‌ها بین بخش‌های اداری نشده است؟ آیا شاخص‌های کمی و کیفی، به‌منظور سنجش وضعیت خدمات اداری، تدوین شده است؟ آیا وضع موجود شاخص‌ها، استخراج شده است؟ آیا اهداف کمی برای نظام اداری متعالی مشخص شده‌اند؟ آیا برنامه‌های مربوطه مبتنی بر اهداف کمی و کیفی، تدوین شده‌اند؟ آیا بهای تمام‌شده‌ی خدمات اداری و فرایندهای آن، احصاء می‌شود؟ و ده‌ها پرسش دیگر از این دست، که پاسخ واقع‌بینانه به آن‌ها، مشکلات موجود در چرخه‌ی حکمرانی کشور را عیان می‌کند. مبتنی بر آنچه ذکر شد، پرسش اصلی این تحقیق را این‌گونه می‌توان ذکر کرد که: «با التفات به سیاست‌های کلی نظام اداری، نقش نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در تحول چرخه‌ی حکمرانی کشور چیست؟»

۲. ادبیات تحقیق

این تحقیق، حول دو محور بودجه‌ریزی عملیاتی و تحول در چرخه‌ی حکمرانی شکل گرفته است. بدین منظور، ابتدا ضمن بررسی پیشینه‌ی تحقیق، به تبیین اجمالی بودجه‌ریزی عملیاتی و مهم‌ترین مفاهیم و مؤلفه‌های مؤثر آن در تحول اداری به‌عنوان بخش مهم نظام حکمرانی پرداخته می‌شود، سپس سیاست‌های کلی نظام اداری (ابلاغی مقام معظم رهبری، ۱۳۸۹)، که محور اصلی در تحول نظام اداری جمهوری اسلامی است، مورد کنکاش قرار گرفته و مبتنی بر مفاهیم مستخرج از این دو، چارچوب مفهومی تحقیق، استخراج خواهد شد. در طول تحقیق نیز با توجه به کیفی بودن آن، چارچوب مفهومی به صورت رفت‌وبرگشتی تکمیل و اصلاح شده است.

۲-۱. پیشینه‌ی تحقیق

مطالعاتی که تاکنون پیرامون تحول نظام اداری انجام پذیرفته، متعدد و متنوع است. به عنوان مثال، بیش از سه هزار کتاب در کتابخانه‌ی انگلستان و کنگره‌ی آمریکا با موضوع تحول اداری و نیز هزاران مقاله در سایت‌های مختلف علمی وجود دارد. در ایران نیز پس از ابلاغ سیاست‌های کلی نظام اداری توسط مقام معظم رهبری، دولت دهم، طی بخشنامه‌ای در سال ۱۳۸۹، ده برنامه تحول اداری را ابلاغ کرد. دولت یازدهم، اجرای این بخشنامه را عملاً متوقف کرد و در سال ۱۳۹۲، هشت برنامه‌ی تحول نظام اداری تحت عنوان «نقشه‌ی راه اصلاح نظام اداری» را ابلاغ کرد. در این خصوص، التفات علمی به تحول اداری همواره وجود داشته است. به عنوان مثال، نشریه‌ای با عنوان «تحول اداری» از سال ۱۳۷۲ آغاز به کار کرده و حدود ۶۶ شماره از آن منتشر شده است؛ همچنین کتاب‌ها و مقالات متعددی نیز نگاشته شده است. از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- احمدی، مسعود (۱۳۹۲) کتابی را با هدف آموزشی با عنوان «مدیریت تحول اداری سازمان با رویکرد پژوهشی به نظام اداری ایران» منتشر کرده است. در این کتاب به صورت کلاسیک، آموزه‌های مرتبط با تحول اداری در جهان و ایران، تبیین شده است.

- بارانی و دیگران (۱۳۹۶) در پژوهشی با عنوان «موانع تحول نظام اداری ایران: مطالعه‌ای در فرهنگ سازمانی» بر فرهنگ اداری به عنوان بستر تحولات توجه کرده‌اند. در این تحقیق موانع تحول اداری از منظر فرهنگ اداری شناسایی و در یازده دسته، طبقه‌بندی شده است.

عمده‌مباحثی که در رابطه با تحول اداری در مقالات، کتاب‌ها و آثار پژوهشی در ایران مطرح شده است شامل این موارد می‌باشد که به نوعی تأثیر و تأثر یا رابطه این مفاهیم با تحول اداری بررسی شده است: هوش سازمانی، الکترونیکی کردن فرایندها، مدیریت دانش، نوآوری و خلاقیت، مدیریت عملکرد، ارزیابی و ارزشیابی، موانع تحول اداری، فرهنگ سازمانی، سرمایه‌ی اجتماعی، چابک‌سازی، آموزش نیروی

انسانی، شفاف‌سازی، برنامه‌ریزی، تفویض اختیار، تفکر استراتژیک، کارآیی، اثربخشی و ...

روش بحث در این آثار، عمدتاً جزئی و ناظر به یک مبحث خاص در نظام اداری است و رابطه‌ی اجزاء با کل، چندان مشخص نیست و انسجامی در عموم مباحث تحولی یافت نمی‌شود. خلأی که در این آثار وجود دارد، عدم وجود یک بستر یا زمینه‌ی منسجم در تحول نظام اداری است. به تبع آن، اهداف روشن و نقاط آرمانی قابل فهم در کلان تحول، معمولاً یافت نمی‌شود. به عبارت دیگر، حکمرانان بحث نکرده‌اند.

در این مقاله، تلاش شده با بهره‌گیری از تجارب علمی و عملی ناشی از اجرای نظام بودجه‌ریزی عملیاتی که به تدریج تکمیل شده است، این نظام را به عنوان یک بستر و زمینه‌ی مناسب و قابل درک در انسجام بخشی به برنامه‌های تحولی و روشن ساختن نقاط آرمانی آن، معرفی نماید و نگاهی از منظر حکمرانی به این گونه مسائل داشته باشد.

در سال ۱۳۷۸، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ایران، التفات خود را بر اصلاح نظام بودجه‌ریزی قرار داد. لذا از سال ۱۳۸۰، دولت وقت موظف به اصلاح نظام بودجه‌ریزی با محوریت روش عملیاتی بود؛ از این رو، استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در سازمان‌های دولتی برای نخستین بار در قانون بودجه‌ی سال ۱۳۸۱ کل کشور درج شد؛ همچنین مجدداً در قانون بودجه‌ی سال ۱۳۸۲، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی موظف شد جهت عملیاتی کردن بودجه، اصلاحاتی را صورت دهد؛ همچنین در قانون بودجه‌ی سال ۱۳۸۳، به این موضوع و برخی ابعاد آن پرداخته شد و این روند تا سال ۱۳۸۴ ادامه پیدا کرد. لیکن این اقدامات دستاورد درخوری در بر نداشت. دولت در قانون برنامه‌ی چهارم توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۸۴)، جهت پیاده‌سازی بودجه‌ریزی عملیاتی، تمامی سازمان‌ها را موظف کرد تا پایان سال دوم برنامه‌ی چهارم توسعه، مبادرت به این کار کنند. قرار بود که مرحله‌ی شفاف‌سازی و استقرار سیستم بهای تمام‌شده در سال ۱۳۸۵ اجرا شود. لیکن باز هم موفق نبوده است. حتی در ماده‌ی ۱۴۴ قانون برنامه‌ی چهارم توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، مدلی برای پیاده‌سازی آن

ارائه شده است. ولی گزارش‌ها حاکی از آن است که بیشتر سازمان‌های دولتی در انجام آن ناتوان بوده‌اند، به نحوی که تا سال ۱۴۰۲ نیز توفیقی نداشته‌اند.

نگارنده‌ی مقاله به‌همراه ۲۰ نفر از متخصصین، در یکی از سازمان‌های فرهنگی کشور، از سال ۱۳۸۸، مطالعات علمی خود را در خصوص بودجه‌ریزی عملیاتی آغاز کرده و ضمن چاپ دو کتاب با عناوین «طراحی مفهومی نظام جامع بودجه‌ریزی عملیاتی» (۱۳۹۴) و «ارزیابی عملیاتی» (۱۳۹۹)، موفق به اجرایی‌سازی این نظام در سال ۱۳۹۲ شده است. این نظام با رفع کاستی‌ها، به تدریج، در حال حاضر در این سازمان همچنان در حال اجرا است. هم‌زمان با اجرای این نظام در سازمان مذکور، تحولات قابل توجهی در بخش‌های اداری صورت گرفته که این دستاوردها به‌صورت اقدام‌پژوهانه در این مقاله، ارائه شده است.

به جهت علمی نیز در دنیا از سال ۱۹۷۰م به بعد، آثار متعددی در خصوص بودجه‌ریزی عملیاتی منتشر شده است که از آن جمله می‌توان به کتاب «بودجه‌ریزی عملیاتی در کشورهای OECD» (۲۰۰۷) اشاره کرد. در کشور ایران، علاوه بر آثار نگارنده، مقالات و کتاب‌های متعددی منتشر شده است. از آن جمله می‌توان به کتاب «مدل جامع نظام بودجه‌ریزی عملیاتی» (۱۳۸۶) اثر محمد حسن آبادی و علیرضا نجار صراف و کتاب «کاربرد اطلاعات عملکردی در نظام بودجه‌ریزی عملیاتی» (۱۳۸۹)، اثر همین نویسندگان اشاره کرد. سایر آثار و مقالات بررسی شده نیز ارزش افزوده‌ی چندانی نسبت به این موارد ندارند.

۲-۲. تعریف بودجه و اهداف اصلی آن

بودجه، عبارت از برنامه‌ی مالی و غیرمالی آتی است که نتیجه‌ی تبدیل مفاهیم کیفی و کمی مندرج در اهداف و برنامه‌ها به اعداد و ارقام مالی می‌باشد و علاوه بر امکان کنترل‌های مالی و غیرمالی، زمینه‌ای مناسب به‌منظور ارزیابی میزان تحقق اهداف است. عمده اهداف بودجه عبارتند از: الف) برنامه‌ریزی؛ ب) همکاری و مشارکت؛ و ج) نظارت و کنترل (پرکان و اسکندری، ۱۳۹۴، ص ۲۶۰).

۲-۳. جایگاه نظام بودجه‌ریزی در چرخه‌ی حکمرانی

مفهوم بودجه را نباید تنها محدود به پیش‌بینی رخدادهای مالی و اقتصادی کرد. غالباً مرسوم بوده است که در اسناد بودجه‌ای، بستر هر رخداد را چه در سازمان و چه در سطح ملی، با نگاه مالی یا اقتصادی و در قالب منابع و مصارف بودجه‌ای تفسیر و تحلیل می‌کرده‌اند. اما با نگاهی عمیق‌تر، می‌توان وجود ابعاد استراتژیک و رویکردها را در عناصر موجود در اسناد بودجه‌ای، دنبال کرد.

واقعیت آن است که مأموریت‌ها تا زمانی که متصل به نظام بودجه‌ریزی نشود، ضمانت اجرایی استواری نخواهند داشت. از سویی بودجه‌ریزی در هر فرایندی نیز می‌بایست متناسب با اقتضائات استراتژیک آن انجام گیرد. مثلاً نظام بودجه‌ریزی که در یک سازمان بروکراتیک پیاده‌سازی می‌شود، قطعاً با نظام بودجه‌ریزی که در یک سازمان ادوکراتیک اجرا می‌گردد متفاوت بوده و می‌بایست هم متفاوت باشد. چرا که در یک سازمان بروکراتیک که دارای ساختاری غیرمنعطف و محیطی نسبتاً پایدار است، آنچه اهمیت دارد اجرای صحیح و دقیق رویه‌ها و مقررات بوده و خروجی‌ها و پیامدهای ناشی از اجرای وظایف در اولویت توجه نیست و لذا بودجه‌ریزی در چنین سازمانی بر اساس شرح وظایف و فعالیت‌های روزمره‌ی سازمان با روندی تقریباً پایدار و قابل پیش‌بینی انجام می‌پذیرد. اما سازمانی که مسئله‌محور بوده و تعامل بسیار گسترده‌ای با محیط خود برای حل قضیه دارد، از آنجا که خروجی و پیامدهای فعالیت‌های خود را در اولویت توجه قرار می‌دهد، نظام بودجه‌ریزی منعطف‌تری را طرح‌ریزی می‌نماید.

بودجه، یک فناوری است که در بطن فناوری‌های بزرگ‌تری همچون سازمان، مدیریت و حکمرانی، قرار گرفته است. برای درک جایگاه آن در سازمان و فرایند حکمرانی، بایستی مفهوم فن‌آوری تبیین شود.

فن‌آوری را در تعریفی متشکل از چهار عنصر می‌دانند: الف- سخت‌افزار: مجموعه‌ای از وسایل و تجهیزات فیزیکی، ابزارها، وسایل و ماشین‌آلات؛ ب- نرم‌افزار: مجموعه‌ای از تکنیک‌ها، فعالیت‌های فنی، روش‌ها و دستورالعمل‌ها؛ ج- مغزافزار: عاملی

که به وسیله‌ی آن سخت‌افزار و نرم‌افزار به کار گرفته می‌شوند؛ د- سازمان‌دهی و مدیریت: سازوکارها و ترتیبات اقتصادی و اجتماعی که در چارچوب آن‌ها سایر اجزاء به کار می‌افتند (جعفرنژاد، ۱۳۷۸، صص ۵-۹).

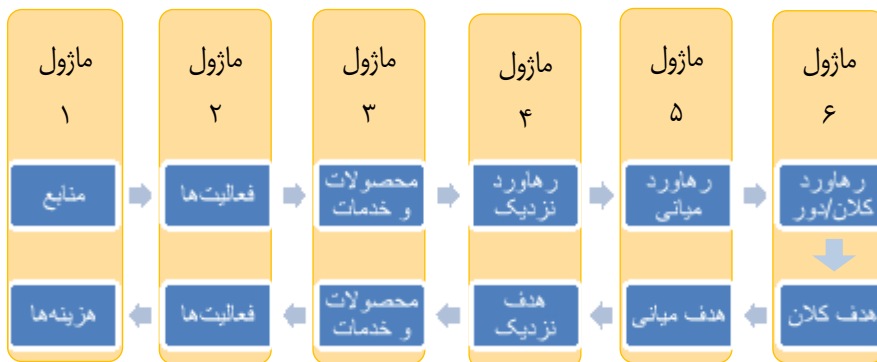
مغزافزارها در سازمان و چرخه‌ی حکمرانی، مربوط به حوزه‌ی استراتژیک هستند و مبتنی بر آرمان‌ها و اهداف سیاست‌گذاران و حاکمان «خلق» می‌شوند. هر سازمان یا هر کشور، مغزافزارهای منحصر به فرد خود را دارد. شاید وجه تمایز سازمان‌ها و کشورها را از یکدیگر، اساساً در تمایز مغزافزارها بتوان در نظر گرفت. به عنوان مثال، مدیران عالی سازمان و برنامه‌ریزان، مغزافزارهای سازمان هستند که مبتنی بر مفاهیم مغزافزاری مانند مأموریت‌های سازمانی، چشم‌انداز، استراتژی‌ها، اهداف بلندمدت و...، نرم‌افزارها و سخت‌افزارها را به کار می‌گیرند.

سخت‌افزارها، عناصر تشکیل‌دهنده‌ی اصلی سازمان‌ها یا کشورها هستند. معمولاً هر یک از این عناصر، از استاندارد خاصی برخوردارند و تغییر و تحول در «جنس» آنها، بسیار ناچیز است. از آن جمله می‌توان به کارکنان، متخصصان، منابع درآمدی، سیستم حسابداری و مالی، سیستم مدیریت منابع انسانی و... اشاره کرد.

نرم‌افزارها، ابزار ترجمه یا تبدیل مفاهیم مغزافزاری به مفاهیم سخت‌افزاری و بالعکس آن هستند. نرم‌افزارها از خود استقلال ندارند و در ارتباط با این مأموریت مهم است که ماهیت وابسته‌ای پیدا می‌کنند.

ابزار بودجه به طور کلی، نقش نرم‌افزار را در سازمان ایفاء می‌کند. ترجمه‌ی مفاهیم استراتژیک و برنامه‌ای، به مفاهیم قابل فهم، در بخش‌های سخت سازمان مثل بخش‌های مالی و انسانی، بر عهده نظام بودجه است. بالعکس تبدیل مفاهیم سخت سازمان یا همان عملکرد سازمان به مفاهیم مغزافزاری به نحوی که برای قوه‌ی عاقله‌ی سازمان قابل فهم باشد، نیز بر عهده‌ی نظام بودجه است.

در شکل زیر، مبتنی بر شش ماژول نظریه‌ی برنامه، جایگاه نرم‌افزاری بودجه و کارکرد ترجمه‌ی مفاهیم استراتژیک به مفاهیم سازمانی و بالعکس آن، در نظام حکمرانی نشان داده شده است.



شکل ۱: جایگاه نرم افزاری بودجه در نقش مترجم اهداف استراتژیک به مفاهیم عملیاتی

۴-۲. انواع بودجه‌ریزی

فرایند ترجمه، مستلزم طراحی و استقرار ابزارهایی است که بتواند با منطق قابل قبولی، این کار را انجام دهد. چرا که بروز خطا در فرایند ترجمه، ممکن است پیامدهای سنگین و استراتژیکی را به همراه داشته باشد. علت بروز خطا در ترجمه، ممکن است ناشی از عواملی همچون خیانت مترجم، اشتباه مترجم، عدم قابلیت ترجمه از مبدأ به زبان مقصد و اشتباه در مقصد باشد (رک. ریکور، ۱۳۸۶).

در همین راستا، مدل‌های مختلفی برای بودجه‌ریزی طراحی و اجرا شده است. مدل‌های قدیمی به مرور تکمیل شده و با رفع نواقص، مدل‌های جدیدتر و کامل‌تری ارائه شده است. در نهایت، کامل‌ترین مدل بودجه‌ریزی با نام «بودجه‌ریزی عملیاتی» ارائه شده است.

کانون توجه در نظام بودجه‌ریزی عملیاتی بر خلاف نظام‌های بودجه‌ریزی سنتی، به جای «ورودی‌ها، منابع و فرآیندها»، «خروجی‌ها و نتایج» حاصل از آن‌ها است و از این طریق، رابطه‌ی شفاف‌ی میان خروجی‌ها و منابع ورودی آن برقرار می‌گردد (پرکان و اسکندری، ۱۳۹۴، ص ۳۸).

انواع روش‌های بودجه‌ریزی رایج به اختصار در جدول زیر معرفی شده و در ادامه‌ی روش بودجه‌ریزی عملیاتی به تفصیل مورد بحث قرار می‌گیرد.

جدول ۱: روش‌های بودجه‌ریزی

بودجه‌ریزی متمرکز^۱: بودجه به‌طور یک‌جا تخصیص داده می‌شود و مدیر، آن را به سطوح پایین‌تر بین برنامه‌ها و خدمات، تخصیص می‌دهد.

بودجه‌ریزی خطی^۲: بودجه به ساده‌ترین نحو، برای مبالغ خاص تهیه شده و به خریدهای عمومی می‌رسد. بودجه‌ی خطی باید حاوی مطالب و دستورالعمل‌هایی برای همه‌ی جنبه‌های مصرف مستقیم با یکدیگر و تأمین سایر فاکتورها باشد.

بودجه‌ریزی فرمولی^۳: برای تخصیص بودجه و تعیین نمودن این‌که آیا تمامی اعتبار تخصیص‌یافته یا درصدی از آن برای واحدهای مورد نظر جذب شده است یا نه فرمول مورد استفاده قرار می‌گیرد.

بودجه‌ریزی برنامه‌ای^۴ (See: Gordan & Sellers, 2002): در بودجه‌ریزی برنامه‌ای نیز مانند بودجه‌ریزی خطی، از طبقه‌بندی اعتبارات برحسب فصول و موارد هزینه استفاده می‌شود. با این تفاوت که در بودجه‌ی خطی، کل اعتبارات در موارد این فصول و مواد هزینه پیش‌بینی می‌شود. در صورتی که در بودجه‌ی برنامه‌ای، اعتبارات هر یک از برنامه‌ها و فعالیت‌ها و خدمات تخصیصی در قالب فصول و موارد هزینه پیش‌بینی می‌گردد.

نظام برنامه‌ریزی، برنامه‌نویسی و بودجه «PPBS»^۵: نظامی که شامل مبنای تصمیم‌گیری مناسب و معقول در مرحله‌ی سیاست‌سازی و اعلام خط‌مشی طراحی برنامه‌های اجرایی و تخصیص منابع محدود میان نیازهای نامحدود بوده و برقراری ارتباط مداوم بین این عوامل را فراهم می‌سازد. به این ترتیب هر یک از اجزاء نظام

1. centralized budgeting
2. line budgeting
3. formula budgeting
4. program budgeting
5. Planning, programming budgeting system

از لحاظ نیل به هدف‌های تعیین شده در ارتباط با جزء دیگر نقش دارد (فرج‌وند، ۱۳۸۱، ص ۲۰۹).

بودجه‌ریزی بر مبنای صفر: نوع پیشرفته سیستم «PPBS» است که تمام عوامل اجرایی (برنامه‌ها، فعالیت‌ها) و در حین عملکرد اطلاع‌رسانی برای بودجه یکسال بر مبنای صفر، دوباره بازنویسی می‌شوند و بر طبق این سیستم، بودجه به‌سادگی بر مبنای رضایت بودجه‌های سال قبل پایه‌ریزی می‌شود (Mckay, 2003, p. 21).

۵-۲. بودجه‌ریزی عملیاتی و ویژگی‌های آن

بودجه‌ریزی عملیاتی یک طبقه‌بندی است که ارتباط بین هزینه‌های انجام شده و عوامل به کار گرفته شده از یک طرف، و نتایج کار به دست آمده را از طرف دیگر نشان می‌دهد و مشخص می‌سازد در طی سال مالی، چه کالاها و خدماتی به صورت محصول نهایی یا فعالیت‌های بخش عمومی در نیل به اهداف اقتصادی - اجتماعی تولید شده است (فرزیب، ۱۳۸۶، ص ۱۰). به اختصار می‌توان گفت؛ نظام بودجه‌ریزی عملیاتی، نظامی است که در آن «بودجه» به «نتیجه‌ی تعریف شده» تخصیص داده می‌شود نه به «هزینه».

بودجه‌ریزی عملیاتی، نظام بودجه‌ریزی استراتژی‌محور است. در واقع می‌توان ادعا نمود که استراتژی‌ها، اجرا نخواهند شد مگر این که نظام بودجه‌ریزی با برنامه‌ی استراتژیک مرتبط شود. بودجه‌ریزی عملیاتی، ضامن اجرای استراتژی‌ها است و یکی از علل اصلی عدم اجرای استراتژی، نداشتن نظام بودجه‌ای عملکردمحور متناسب با استراتژی‌ها است.

در واقع مهم‌ترین تفاوت بودجه‌ریزی عملیاتی، پرداختن به «چرایی» فعالیت‌ها و خروجی‌ها است که توسط مدیران عالی به آن پرداخته می‌شود. پرواضح است که «پاسخ» هر «چرایی» در عرصه‌ی مدیریت، بدون توجه به «محیط» و برخورداری از چشم‌انداز و برنامه‌های راهبردی، غیرممکن است. برنامه‌های راهبردی بدون وجود «تفکر راهبردی»، صرفاً اسنادی خواهند بود که بر روی قفسه‌ها، خاک خواهند خورد. همچنین، تنها نظام شناخته شده که به عنوان زیرساخت فنی ایجاد تفکر راهبردی، از آن

یاد می‌شود، نظام جامع بودجه‌ریزی عملیاتی است که شامل سیستم‌های بهای تمام شده، بودجه‌بندی عملیاتی، تخصیص عملیاتی و ارزیابی عملیاتی است.

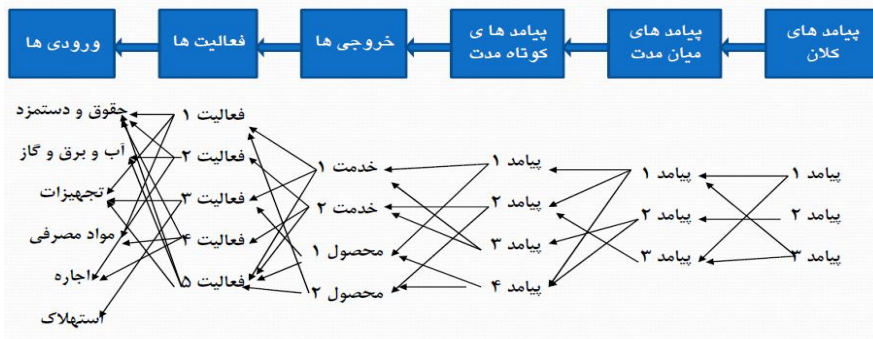
از سوی دیگر، بودجه‌ریزی عملیاتی یک ابزار کنترل استراتژیک است. اعمال کنترل‌های استراتژیک با استفاده از شاخص‌های مورد استفاده در بودجه‌ریزی عملیاتی، واقع‌بینانه‌ترین نوع کنترل استراتژیک محسوب می‌شود. در این نظام بودجه‌ریزی، تخصیص اعتبارات بودجه‌ای بر مبنای میزان عملکرد می‌باشد و کانون توجه در نظام بودجه‌ریزی عملیاتی بر خلاف نظام‌های بودجه‌ریزی سنتی، به جای ورودی‌ها، منابع و فرآیندها، خروجی‌ها و نتایج حاصل از آن‌ها است و از این طریق رابطه‌ی شفاف‌ی میان خروجی‌ها و منابع ورودی‌های آن برقرار می‌گردد.

بودجه‌ریزی عملیاتی با یک نگاه واحد، ارتباطات پیچیده را مورد تحلیل قرار داده و سپس با تحلیل روابط بین آیتم‌ها در بخش‌های مختلف (هزینه، فعالیت، خروجی و پیامد) با دیگر اطلاعات محیط اطراف، روش‌ها و نحوه‌ی کنترل آن‌ها را بررسی می‌کند. در بودجه‌ریزی عملیاتی، هر پدیده با محیط و درون خود ارتباطی برقرار می‌نماید و شدت و ضعف این روابط و درجه‌ی پیچیدگی آن قابل ردیابی و تحلیل می‌باشد.

نظام بودجه‌ریزی عملیاتی به عنوان یک سیستم باز، با داده‌ها و اطلاعات زیادی از درون و بیرون مواجه است. در این سیستم به صورت آنلاین، اطلاعات با ارتباطات پیچیده‌ای که بین آن‌ها برقرار می‌باشد، پردازش شده و توسط داشبوردهای مدیریتی^۱ و گنج‌های عملکردی با زبان ساده و روشن، اطلاعات را در اختیار مدیران قرار می‌دهد. داشبورد در واقع یک ابزار مدیریتی است، برای نمایش اطلاعات عملکردی، برای اشخاصی که به این اطلاعات نیاز دارند و به فرمتی که بیننده‌ی آن، به سرعت بتواند میزان کارایی و عملکرد سیستم را تشخیص داده و آن را مدیریت کند.

۱. داشبوردهای مدیریتی سیستم‌های نرم‌افزاری نوینی هستند که به نظام حکمرانی در جهت غنی‌سازی اهداف با استفاده از اطلاعات و تجزیه و تحلیل آنها کمک می‌کند.

در بودجه‌ریزی عملیاتی، این پدیده‌ها در قالب هزینه، فعالیت، محصولات (خدمات)، رهاورد کوتاه‌مدت، رهاورد میان‌مدت و رهاورد کلان تعریف می‌شود. در اجرای این نظام در چرخه‌ی حکمرانی، بایستی گام‌های فراوانی برداشته شود. در ابتدا بایستی اطلاعات تمام بخش‌های زیرمجموعه، احصاء گردد تا مبنایی برای گام‌های بعدی اجرا قرار گیرد. در مرحله‌ی بعد، برقراری ارتباط آنلاین بین تمامی سیستم‌ها، اعم از مالی، پرسنلی و دیگر سامانه‌های هر يك از حوزه‌های تخصصی قرار دارد. این امر، به دلیل نیاز به استفاده از اطلاعات بخش‌های مختلف در این پروژه به صورت آنلاین و هم‌زمان می‌باشد که در قسمت‌های دیگر مقاله بیشتر به آن خواهیم پرداخت. در گام بعد بایستی فعالیت‌های واحدها اعم از بودجه‌ای یا غیربودجه‌ای احصاء گردد. بعد از تعریف فعالیت‌ها، بایستی خروجی‌های متناظر با آن نیز تعریف شود. خروجی در نظام حکمرانی، به عنوان «خدمات» تعریف می‌شود. این خدمات، بخشی از فرایند کلان‌تر است. لذا برای سنجش و کمی کردن خروجی‌ها در بخش‌های مختلف حکمرانی، دشواری‌هایی وجود دارد. در گام‌های بعدی، بایستی خروجی‌های مذکور به هر يك از رهاوردهای کوتاه‌مدت، منتسب شده و از رهاوردهای کوتاه‌مدت به رهاوردهای میان‌مدت و سپس از آنجا به رهاوردهای کلان متصل شود. سیستم بودجه‌ریزی عملیاتی، روابط را از سطوح ابتدایی عملکرد (اقدام هزینه) تا سطح کلان مورد بررسی قرار داده و به هم مرتبط می‌سازد. در واقع در بودجه‌ریزی عملیاتی، رابطه‌ی تك تك هزینه‌های صورت گرفته در نظام حکمرانی، با فعالیت‌ها، محصولات (خروجی‌ها) و پیامدها مشخص می‌شود. در این روش بودجه‌ریزی، تمام روابط، شفاف شده و این امکان را برای کارشناسان، مردم و مدیران فراهم می‌نماید تا در هر سطحی که لازم باشد به تحلیل هزینه‌ها و فرایندهای هزینه‌کردی در درون چرخه‌ی حکمرانی بپردازند. در این سیستم، تاثیر هر هزینه، فعالیت و خروجی را با رهاوردهای بیرونی می‌توان سنجید. هر چند تعیین رابطه‌ی هزینه‌ها و ردیابی آن با استفاده از ذهن انسان خیلی پیچیده و دشوار به نظر می‌رسد اما این مهم توسط سیستم بودجه‌ریزی عملیاتی اجرایی شده است. شکل زیر به صورت شماتیک این روابط را نشان می‌دهد.



شکل ۲: روابط اجزای نظام بودجه‌ریزی عملیاتی

همچنین عکس روابط نشان داده شده در شکل فوق، نیز در زمان اجرا رخ می‌دهد. در واقع هر رخداد هزینه‌ای، به فعالیت یا فعالیت‌هایی منتسب می‌شود؛ سپس هر فعالیت به یک یا دو خدمت وصل می‌شود. هر خدمت نیز به یک یا چند رهاورد نزدیک، و الی آخر.

نظام بودجه‌ریزی عملیاتی به عنوان یک نظام مدیریتی برای ارتقای کارایی و اثربخشی مصرف منابع در نظام حکمرانی، مورد توجه جدی بوده است. در این نظام، اعتبارات بودجه‌ای بر مبنای عملکرد در راستای تولید خروجی‌ها (محصولات و خدمات) یا همان اهداف کوتاه‌مدت و یا دستیابی به رهاوردها و یا همان اهداف بلندمدت، تخصیص می‌یابد و بدین ترتیب، نظام حکمرانی به سمت افزایش شفافیت در نحوه مصرف منابع برای انجام فعالیت‌ها، تولید خروجی‌ها و دستیابی به اهداف و راهبردها و نیز پاسخ‌گویی بیشتر سوق می‌یابد.

مبتنی بر تعاریفی که از بودجه‌ریزی عملیاتی وجود دارد، سه موضوع اساسی در آن مشاهده می‌شود:

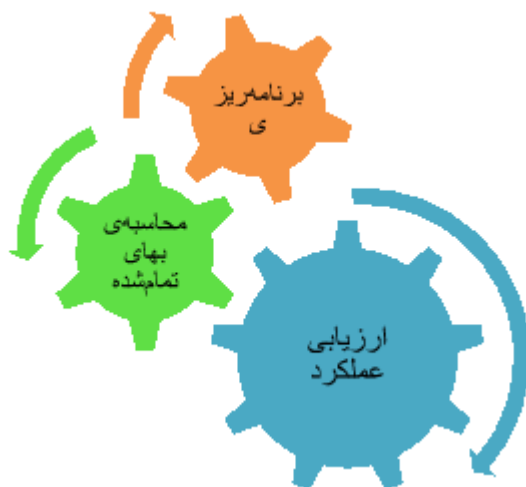
- بودجه بر اساس عملکرد تخصیص می‌یابد؛ بنابراین، ابتدا باید عملکردها مورد ارزیابی قرار گیرد تا مدیران بتوانند در قبال آن اعتبارات بودجه‌ای لازم را تخصیص دهند. بدیهی است همواره ارزیابی عملکرد بر مبنای یک هدف از پیش تعیین شده انجام می‌شود؛ بنابراین برنامه‌ریزی (تعیین اهداف کمی سالانه و

چند ساله) و ارزیابی عملکرد بر مبنای اهداف در نظام بودجه‌ریزی عملیاتی ضروری است.

- اکنون که عملکرد نظام حکمرانی در قبال تحقق اهداف سالانه مورد ارزیابی قرار گرفت، پرسش اصلی این است که چه میزان منابع به عملکرد به‌دست‌آمده تخصیص یابد؟ پاسخ این پرسش در محاسبه‌ی بهای تمام‌شده نهفته است؛ بنابراین، موضوع محاسبه‌ی بهای تمام‌شده‌ی محصولات و خدمات نیز از عناصر اصلی یک نظام بودجه‌ریزی عملیاتی است.

- موضوع اساسی دیگر این است که چگونه با بودجه‌ی کمتری، محصولات و خدمات بیشتر و با کیفیت بالاتر تولید شود. این به معنای افزایش کارایی در نحوه‌ی مصرف منابع برای تولید خروجی‌ها است. پاسخ این پرسش در مدیریت بهای تمام‌شده‌ی هر واحد محصول یا خدمت تولیدشده نمایان می‌شود.

بنابراین سه کارکرد اصلی در نظام بودجه‌ریزی عملیاتی قابل توجه است که عبارتند از: برنامه‌ریزی، محاسبه‌ی بهای تمام‌شده و ارزیابی عملکرد.



شکل ۳: کارکردهای نظام بودجه‌ریزی عملیاتی

این سه کارکرد، در واقع ارکان بودجه‌ریزی عملیاتی را تشکیل می‌دهند. برای هر رکن نیز بایستی سامانه‌ای طراحی و مستقر شود. این سه سامانه در واقع با هم دیگر، سه قابلیت را در چارچوب نظام بودجه‌ریزی عملیاتی برای نظام حکمرانی ایجاد می‌کنند:

۱. شفاف‌سازی با تمرکز بر سیستم بهای تمام شده؛

۲. کارآیی با تمرکز بر سیستم ارزیابی؛

۳. اثربخشی با تمرکز بر سیستم برنامه‌ریزی و مسأله‌محوری.

در واقع بر مبنای موارد فوق، طراحی و استقرار الگوی بودجه‌ریزی عملیاتی را می‌توان در سه فاز اصلی خلاصه کرد: فاز اول: شفاف‌سازی. فاز دوم: بهبود یا افزایش کارایی و فاز سوم: افزایش اثربخشی.

در فاز شفاف‌سازی، به نظام مدیریت هزینه‌ها پرداخته می‌شود. مهم‌ترین امکانات اطلاعاتی نظام بودجه‌ریزی عملیاتی که منجر به شفاف‌سازی می‌شود عبارتند از:

- سطح‌بندی در قالب شش ماژول اطلاعاتی
- امکان برقراری نظام اطلاعاتی درون‌ماژولی
- امکان برقراری نظام اطلاعاتی بین‌ماژولی
- امکان سناریوسازی مبتنی بر هر یک از ماژول‌های اطلاعاتی
- امکان ردیابی زنجیره‌های اطلاعاتی و ترسیم نظام علی و معلولی
- امکان ثبت و تحلیل ظرفیت‌های بالفعل و بالقوه
- امکان مقایسه هر آیتم اطلاعاتی در ماژول‌ها با نظام‌های مشابه دیگر، با سال‌های قبل و درونی

- امکان طراحی، ثبت و اجرای نظام ارزیابی بر روی نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در فاز افزایش کارایی علاوه بر مدیریت هزینه که اطلاعات را شفاف می‌کند، به نظام ارزیابی هم پرداخته می‌شود.

در فاز اثربخشی به مباحث برنامه‌ی راهبردی، مسئله‌محوری و نظام ارزیابی پرداخته می‌شود که در آن مباحث محیطی هم مطرح می‌شود.

دست‌آورد مهم این زیرسیستم‌ها و قابلیت‌های ایجادشده، دو توانمندی ویژه، برای

ذی‌نفعان نظام حکمرانی در سطوح مختلف است. این دو توانمندی عبارتند از:

۱. اشراف اطلاعاتی در سایه‌ی شفاف‌سازی: منظور از اشراف اطلاعاتی این است که اطلاعات کلیه رخدادهای مالی و غیرمالی مؤثر در چرخه‌ی حکمرانی، به‌موقع و به‌طور صحیح و واقعی در اختیار ذی‌نفعان مربوطه قرار داشته باشد. در جایی که اطلاعات، ناقص یا ناکافی باشد و یا انحرافات داشته باشد و یا از منطق ناصحیحی برخوردار باشد، به نحوی که تصمیم‌گیران ناچار باشند برای تصمیم‌گیری از شَمّ مدیریتی یا راهبردی خود استفاده کنند، اصطلاحاً در آن حوزه، اشراف اطلاعاتی کافی یا شفافیت لازم وجود ندارد.

۲. قدرت حکمرانی شایسته در سایه‌ی اشراف اطلاعاتی: منظور از قدرت حکمرانی شایسته این است که بُرد مؤثر هر تصمیم در نظام حکمرانی یا نظامات زیرمجموعه، تا پایین‌ترین اجزاء مربوطه، تسری داشته باشد و اجرای تصمیمات به‌صورت نظام‌مند باشد، به نحوی که حتی اگر فردی شخصاً میلی به اجرای آن نداشته باشد، سیستم او را وادار می‌سازد که مجری تصمیمات باشد. البته در حکمرانی شایسته و ارزش‌مدار، به گونه‌ای فرهنگ‌سازی و انگیزه‌بخشی صورت می‌گیرد که حتی میل شخصی افراد نیز به اجرای تصمیمات خواهد بود.

۳. تحول در چرخه‌ی حکمرانی

جمهوری اسلامی ایران، حکومتی است که از ابتدای تأسیس، عهده‌دار مأموریت اقامه‌ی دین در جامعه شد و بر اساس این وظیفه، تغییر ساختارهای حکمرانی، شرح وظایف، قواعد و رویه‌ها و به تبع نظام‌بودجه‌ریزی خود را در دستور کار قرار داد. در همان آغاز فرایندهای تحولی، این حکومت با انواع و اقسام چالش‌های براندازانه، همچون جنگ هشت ساله، تحریم و ... مواجه شد و ادامه‌ی این بحران‌ها، فرصت تغییرات ساختاری و فرایندی اساسی را از آن گرفت. لذا عمده‌ی ساختارها، به جز مواردی که از اساس با ارزش‌های جمهوری اسلامی، تعارض جدی داشتند، همچنان حفظ شدند و تغییرات چندانی نداشتند.

رفع ناکارآمدی نظام حکمرانی کشور، خصوصاً در بخش اداری، همواره دغدغه‌ی مسئولان، مردم و اصحاب رسانه بوده است و علی‌رغم شعارها، وعده‌های انتخاباتی، هشدارهای رسانه‌ای، گله‌مندی‌های اقشار مختلف، همچنان، شاکله‌ی آن کمافی السابق حفظ شده و نارضایتی‌ها همچنان باقی است.

علاوه بر تذکرات و هشدارهای مذکور، مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۹، سیاست‌های کلی نظام اداری را نیز ابلاغ کردند که به شرح زیر است:

۱- نهادینه‌سازی فرهنگ سازمانی مبتنی بر ارزش‌های اسلامی و کرامت انسانی و ارج نهادن به سرمایه‌های انسانی و اجتماعی.

۲- عدالت‌محوری در جذب، تداوم خدمت و ارتقای منابع انسانی.

۳- بهبود معیارها و روزآمدی روش‌های گزینش منابع انسانی به منظور جذب نیروی انسانی توانمند، متعهد و شایسته و پرهیز از تنگ‌نظری‌ها و نگرش‌های سلیقه‌ای و غیرحرفه‌ای.

۴- دانش‌گرایی و شایسته‌سالاری مبتنی بر اخلاق اسلامی در نصب و ارتقای مدیران.

۵- ایجاد زمینه‌ی رشد معنوی منابع انسانی و به‌سازی و ارتقای سطح دانش، تخصص و مهارت‌های آنان.

۶- رعایت عدالت در نظام پرداخت و جبران خدمات با تأکید بر عملکرد، توانمندی، جایگاه و ویژگی‌های شغل و شاغل و تأمین حداقل معیشت با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی.

۷- زمینه‌سازی جذب و نگهداری نیروهای متخصص در استان‌های کمتر توسعه‌یافته و مناطق محروم.

۸- حفظ کرامت و عزت و تأمین معیشت بازنشستگان و مستمری‌بگیران و بهره‌گیری از نظرات و تجارب مفید آن‌ها.

۹- توجه به استحکام خانواده و ایجاد تعادل بین کار و زندگی افراد در نظام اداری.

۱۰- چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز.

- ۱۱- انعطاف‌پذیری و عدم تمرکز اداری و سازمانی با رویکرد افزایش اثربخشی، سرعت و کیفیت خدمات کشوری.
- ۱۲- توجه به اثربخشی و کارآیی در فرآیندها و روش‌های اداری به‌منظور تسریع و تسهیل در ارائه خدمات کشوری.
- ۱۳- عدالت‌محوری، شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری.
- ۱۴- کل‌نگری، هم‌سوسازی، هماهنگی و تعامل اثربخش دستگاه‌های اداری به‌منظور تحقق اهداف فرابخشی و چشم‌انداز.
- ۱۵- توسعه‌ی نظام اداری الکترونیک و فراهم آوردن الزامات آن به‌منظور ارائه‌ی مطلوب خدمات عمومی.
- ۱۶- دانش‌بنیان کردن نظام اداری از طریق به‌کارگیری اصول مدیریت دانش و یکپارچه‌سازی اطلاعات، با ابتناء بر ارزش‌های اسلامی.
- ۱۷- خدمات‌رسانی برتر، نوین و کیفی به‌منظور ارتقای سطح رضایت‌مندی و اعتماد مردم.
- ۱۸- شفاف‌سازی و آگاهی‌بخشی نسبت به حقوق و تکالیف متقابل مردم و نظام اداری با تأکید بر دسترسی آسان و ضابطه‌مند مردم به اطلاعات صحیح.
- ۱۹- زمینه‌سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری.
- ۲۰- قانون‌گرایی، اشاعه‌ی فرهنگ مسئولیت‌پذیری اداری و اجتماعی، پاسخ‌گویی و تکریم ارباب‌رجوع و شهروندان و اجتناب از برخورد سلیقه‌ای و فردی در کلیه‌ی فعالیت‌ها.
- ۲۱- نهادینه‌سازی وجدان‌کاری، انضباط اجتماعی، فرهنگ خودکنترلی، امانت‌داری، صرفه‌جویی، ساده‌زیستی و حفظ بیت‌المال.
- ۲۲- تنظیم روابط و مناسبات اداری بر اساس امنیت روانی، اجتماعی، اقتصادی، بهداشتی، فرهنگی و نیز رفاه نسبی آحاد جامعه.

۲۳- حفظ حقوق مردم و جبران خسارت‌های وارده بر اشخاص حقیقی و حقوقی در اثر قصور یا تقصیر در تصمیمات و اقدامات خلاف قانون و مقررات در نظام اداری.

۲۴- ارتقای سلامت نظام اداری و رشد ارزش‌های اخلاقی در آن از طریق اصلاح فرآیندهای قانونی و اداری، بهره‌گیری از امکانات فرهنگی و به‌کارگیری نظام مؤثر پیشگیری و برخورد با تخلفات.

۲۵- کارآمدسازی و هماهنگی ساختارها و شیوه‌های نظارت و کنترل در نظام اداری و یکپارچه‌سازی اطلاعات.

۲۶- حمایت از روحیه نوآوری و ابتکار و اشاعه‌ی فرهنگ و بهبود مستمر به منظور پویایی نظام اداری.

همچنین دولت نیز در همان سال، برنامه‌های ده‌گانه‌ی خود را در این خصوص ابلاغ کرد. لیکن با توجه به توضیحاتی که در پیشینه‌ی تحقیق در خصوص تحول اداری ارائه شد، مبنای واکاوی مسائل تحولی در نظام اداری کشور را همین سیاست‌های کلی نظام اداری قرار می‌دهیم.

۴. چارچوب مفهومی تحقیق

بندهای مندرج در سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری که مبنای تحول اداری در جمهوری اسلامی را مطالبه‌گری می‌کنند، حاوی نکاتی است که بعضی از آن به‌طور مستقیم، خواهان اجرایی‌سازی عناصر موجود در نظام بودجه‌ریزی عملیاتی هستند و بعضی از آن هم صرفاً در بستر بودجه‌ریزی عملیاتی قابل تحقق است.

بنابراین، مؤلفه‌های هشت‌گانه‌ای که به‌عنوان شاکله‌ی نظام بودجه‌ریزی عملیاتی ذکر شد و بندهای مندرج در سیاست‌های کلی نظام اداری، چارچوب مفهومی این تحقیق را تشکیل می‌دهد که در قالب ماتریسی با هشت سطر و ۲۶ ستون می‌باشد که با روش اقدام‌پژوهی، روابط آن بررسی خواهد شد.

جدول ۲: مؤلفه‌های هشت‌گانه شاکله‌ی نظام بودجه‌ریزی عملیاتی و

بندهای مندرج در سیاست‌های کلی نظام اداری

بند ۲۶		بند ۶	بند ۵	بند ۴	بند ۳	بند ۲	بند ۱	بند سیاست کلی
								مؤلفه‌ی بودجه‌ریزی عملیاتی
								سیستم بهای تمام شده
								سیستم برنامه‌ریزی و مسأله‌محوری
								سیستم ارزیابی عملیاتی
								شفاف سازی
								کارآیی
								اثربخشی
								اشراف اطلاعاتی
								حکمرانی

۵. روش‌شناسی تحقیق

رویکرد اصلی این تحقیق کیفی، جهت‌گیری آن کاربردی و استراتژی انجام آن اقدام‌پژوهی بوده است. در این تحقیق، نگارنده بارها فرایند اقدام‌پژوهی که از دریافت مسأله شروع و به اقدام عملی ختم می‌شود را تکرار کرده است. در واقع این تحقیق مبتنی بر مشارکت و بازیگری محقق در فرایند مسأله‌شناسی، راه‌حلیابی و اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی در یکی از بزرگ‌ترین و جامع‌ترین سازمان‌های فرهنگی کشور (به لحاظ مأموریت‌ها و کارکردها) است. شیوه‌ی گردآوری داده‌ها در این تحقیق شامل مشاهده، بررسی اسناد و مدارک و مصاحبه بوده است.

۶. یافته‌های تحقیق

در بندهای مختلف سیاست‌های نظام اداری، ابعاد مختلف تحول، به انحاء مختلف مطالبه

می شود. ارتباط این مضامین با مؤلفه های بودجه ریزی عملیاتی، مبتنی بر چارچوب مفهومی تحقیق، به شرح زیر می باشد:

۱. تغییر رویکرد از وظیفه محوری به مسأله محوری (بندهای ۲۶، ۲۵، ۲۳، ۲۲، ۲۰، ۲۶، ۱۹، ۱۷، ۱۴، ۱۲، ۱۱، ۱۰، ۷)

۲. بهای تمام شده محصولات و خروجی محوری (بندهای ۶، ۱۰، ۱۱، ۱۲، ۱۵، ۱۶، ۲۱، ۲۵)

۳. ارزیابی و ارزشیابی مؤثر و لزوم پاسخ گو بودن بخش های مختلف نظام حکمرانی (بندهای ۲، ۳، ۴، ۵، ۶، ۷، ۹، ۱۰، ۱۱، ۱۲، ۱۳، ۱۷، ۱۹، ۲۰، ۲۱، ۲۲، ۲۳، ۲۴، ۲۵، ۲۶)

۴. شفاف سازی (بندهای ۳، ۱۳، ۱۴، ۱۵، ۱۶، ۱۷، ۱۸، ۱۹، ۲۰، ۲۱، ۲۲، ۲۴، ۲۵، ۲۶)
۵. کارآیی، کاهش هزینه ها و چابک سازی فرایندهای بروکراتیک (بندهای ۲، ۴، ۹، ۱۰، ۱۲، ۱۵، ۱۶، ۲۱، ۲۵)

۶. اثربخشی و حفظ کرامت انسانی کارکنان و ارباب رجوع (بندهای ۱، ۲، ۳، ۴، ۵، ۶، ۷، ۸، ۹، ۱۱، ۱۲، ۱۴، ۱۶، ۱۷، ۱۸، ۱۹، ۲۰، ۲۱، ۲۲، ۲۳، ۲۵، ۲۶)

۷. اشراف اطلاعاتی در عین تفویض اختیارات و عدم تمرکزگرایی (بندهای ۴، ۱۰، ۱۱، ۱۳، ۱۵، ۱۶، ۱۸، ۱۹، ۲۰، ۲۱، ۲۴، ۲۵، ۲۶)

۸. حکمرانی ارزش مدار در عین تفویض اختیارات و عدم تمرکزگرایی (بندهای ۱، ۲، ۳، ۴، ۷، ۸، ۱۰، ۱۱، ۱۳، ۱۴، ۱۶، ۱۷، ۱۸، ۱۹، ۲۰، ۲۱، ۲۲، ۲۳، ۲۴، ۲۵، ۲۶)

مبتنی بر روابط فوق، می توان گفت که نظام اداری، به عنوان بخش مهم چرخه ی حکمرانی جمهوری اسلامی، که تا به حال، رویکرد وظیفه محوری را دنبال می کرده، تصمیم به تغییر آن از وظیفه محوری به سوی مسئله محوری گرفته است. در واقع رویکرد جدیدی که فحوای این سیاست های ابلاغی را تشکیل می دهد، آن است که از این پس، نظام اداری، به سمت حل مسائل جامعه حرکت کند و تمام امکانات و ظرفیت های خود را در این راستا جهت دهی نماید. لازمه ی چنین رویکردی، استقبال از

تغییرات گسترده در ابعاد مختلف نظام حکمرانی است که از آن با عنوان تحول نظام اداری می‌توان یاد کرد.

به‌عنوان مثال، بهای تمام شده، یکی از ارکان بودجه‌ریزی عملیاتی است که به‌تبع آن، شفاف‌سازی اتفاق می‌افتد؛ همچنین سنجش کارایی که فاز دوم طراحی و استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی را تشکیل می‌دهد، مستلزم محاسبه‌ی بهای تمام‌شده است که خود یکی از ارکان بودجه‌ریزی عملیاتی است.

همچنین حفظ کرامت کارکنان و افزایش کارآمدی آنان، مستلزم ارزشیابی است و ارزشیابی کارکنان و منابع انسانی با اکتفا به فعالیت‌ها و رفتارهای انفرادی افراد و بدون در نظر گرفتن اقتضائات بودجه‌ریزی عملیاتی و لحاظ خروجی‌ها و نتایج حاصل از فعالیت‌های آنان ناقص است. از این‌رو دغدغه‌ی تدوین نظام ارزیابی و اتصال نظام ارزشیابی منابع انسانی به آن مطرح می‌شود که همه‌ی این‌ها در بستر نظام بودجه‌ریزی عملیاتی قابل تحقق است. چنان‌چه اشاره شد، سایر نظامات بودجه‌ریزی، اساساً تولید اطلاعات و گزینه‌های انحرافی جهت تصمیم‌گیری می‌کنند و عملاً فرایند مدیریت سازمان را ناکارآمد و مختل می‌سازند.

اجرای رسمی نظام ارزیابی عملیاتی (پس از چند سال اجرای آزمایشی) برای اولین بار در سال ۱۳۹۸، دستاوردهای جالبی به‌همراه داشت. به‌طور مثال در حوزه‌ی منابع انسانی، مراکز عملیاتی که هیچ‌گاه قبلاً حاضر نبودند حتی یک نیرو را از دست بدهند، پس از ابلاغ نتایج ارزیابی و ارزشیابی و تبیین دلیل کاهش امتیازات هر واحد، تمایلاتشان معکوس شد و از این به بعد، تمایلی به جذب و نگهداری نیروهای ناکارآمد نداشتند و برای اولین بار، مدیریت منابع انسانی، با بحران معرفی نیروهای کارآمد مواجه شد؛ همچنین بسیاری از مدیران، تعارفات را کنار گذاشتند و ناچار شدند دقت و حساسیت بیشتری به خرج دهند و انگیزه‌ی آن‌ها به استفاده حداکثری از ظرفیت کارکنان جهت افزایش خروجی‌ها بیشتر شد. همه‌ی این رخدادها که مثال‌هایی از آن ذکر شد، صرفاً با اعلام نتایج ارزیابی عملیاتی حاصل شد. این مهم، انگیزه‌ی مدیران عالی را دوچندان کرد تا علاوه بر رفع خطاهای سیستم، به‌طور جدی‌تر این موضوع را پیگیری و حمایت کنند.

از دیگر دستاوردهای اجرای نظام ارزیابی عملیاتی آن بود که در پیشنهادسازی برنامه‌ها، مراکز عملیاتی از پیشنهاد و تصویب خروجی‌های بیش از ظرفیت اجتناب کردند و به سمت ایجاد تعادل میان برنامه‌ها با استفاده از مهارت‌های مدیریت پروژه حرکت کردند و انگیزه‌ی آن‌ها به گزارش‌دهی مستند از تحقق خروجی‌ها افزایش یافت.

نهایتاً این که اجرای نظام ارزیابی عملیاتی در حوزه‌ی ساختاری نیز دستاوردهایی به همراه داشت از جمله این که اهمیت عملکرد واحدهای طرح برنامه در معاضدت واحدهای مراکز عملیاتی جهت ارتقای امتیاز ارزیابی مراکز افزایش یافت و از سوی دیگر مراکز و مدیران عالی به کاهش ساختاری هزینه‌ها مایل گردیدند.

۷. تحلیل یافته‌های تحقیق (ملزومات تحول با رویکرد آسیب‌شناسی)

تحول در نظام حکمرانی، مستلزم برخورداری از برخی قابلیت‌ها، مقدمات و زمینه‌هایی است که بخش قابل توجهی از آن در نظام بودجه‌ریزی عملیاتی وجود دارد و بعضاً انحصاری نیز هست. بدین معنا که نظام دیگری قابلیت تأمین چنین ملزوماتی را ندارد. در این بخش، با توجه به محدودیت حجمی در ارائه‌ی مطالب، شیوه‌ی تحلیل یافته‌ها، با رویکرد آسیب‌شناسانه است. براین اساس و با رویکردی اقدام‌پژوهانه، اهم آسیب‌های نظام حکمرانی کشور، با تمرکز بر نظام اداری عبارتند از:

الف) فعالیت‌های غیرقابل اندازه‌گیری

پیچیدگی در اندازه‌گیری فعالیت‌های اداری، مشکلی است که در طراحی نظام‌های اداری وجود دارد. فرایندهای موجود در نظام اداری، تابع طیف وسیعی از عوامل بوده و همین امر، اندازه‌گیری آن‌ها را دشوار می‌سازد. اندازه‌گیری چنین فرایندهایی با توجه به این که مستلزم صرف هزینه‌های بسیار است، و عوامل متفاوتی در تحقق آن‌ها مشارکت داشته، و متأثر از عوامل خارج از کنترل هستند، غیرممکن است. اما برای غلبه بر این مسأله، لازم است میان «رهاورد» و «خروجی» در نظام حکمرانی، تفاوت قائل شد.

«خروجی^۱» به عنوان جایگزین کوتاه یا میان‌مدت «رهاورد^۲» های بلندمدت در نظر گرفته می‌شود، با این فرض که موفقیت کوتاه‌مدت در خروجی‌ها نهایتاً منجر به توفیق بلندمدت در رهاوردها می‌شود. همه‌ی سنجه‌های خروجی، کاندیدای مناسبی برای جایگزینی رهاوردهای مورد بررسی نیستند، اما حداقل، امکان الگوبرداری و مهم‌تر از آن به جریان افتادن بحث‌ها، تبادل اطلاعات و یادگیری در میان افراد در گیر را فراهم می‌کنند. فراتر از همه‌ی این‌ها، بدون برنامه‌ریزی، اجرا و ارزیابی مناسب، چگونه می‌توان میزان پیشرفت در تحقق اهداف اداری را تعیین کرد؟ بخش اداری باید این حرکت را آغاز و روابط علت و معلولی ممکن را شناسایی کرده و به گردآوری اطلاعات مورد نیاز پردازند.

ب) مشکل تعریف خدمت‌گیرنده

در حکمرانی به معنی امروزی آن، مردم، نه تنها خدمت‌گیرنده هستند، بلکه در چرخه‌ی حکمرانی، شریک هم هستند. طراحی عملیاتی مناسبات حکومت و مردم و نهاد اقتصاد، به عنوان سه رکن نظام حکمرانی، کاری است دشوار، که بخش عمده آن در نظام بودجه‌ریزی عملیاتی، حل می‌شود. لیکن این مهم در نظام اداری، دشوارتر است.

در بخش اداری با توجه به فرایندمحوری یا وظیفه‌محور بودن آن، تعریف خدمت‌گیرنده، دشوار است. در امور اداری، تعهداتی بیش از پاسخ‌گویی به ارباب رجوع، وجود دارد. خدمت‌گیرندگان اصلی در این حوزه، عموم مردم هستند که اغلب فراموش می‌شوند. از آنجایی که سازمان‌های دولتی به طیف وسیعی از خدمت‌گیرندگان که دارای خواسته‌ها یا نیازهای متفاوت و حتی متضاد هستند، خدمت می‌رسانند و از آنجایی که عموم مردم با تقاضاها یا نیازهای اضافی و اغلب ناسازگار مراجعه می‌کنند، لذا این سازمان‌ها اغلب مجبورند خدمت یا کالایی را ارائه نمایند که

1. Out put
2. Out come

رضایت آنها را به طور کامل برآورده نمی سازد. در چنین مواردی اصل مشعوف شدن یا حتی راضی کردن خدمت گیرنده، با دشواری روبه رو است (نک. الوانی و ریاحی، ۱۳۸۲، ص ۵۰).

ج) مسأله‌ی فرهنگ سازمانی در بخش اداری

منظور از فرهنگ سازمانی، مجموعه‌ای از ارزش‌ها، تعهدها و باورهای مشترک می باشد که اعضای یک سازمان را به هم پیوند می دهد (پورکیانی و پیرمرادی، ۱۳۸۷، ص ۴). فرهنگ سازمانی به عنوان یکی از مهم ترین زیرسیستم های مدیریت، بارزترین جایی است که ارزش ها در آن رشد می کند. با پذیرش این اصل که ارزش های مشترک از جمله عناصر فرهنگ سازمانی بوده و به همراه باورها تجلی فرهنگ سازمانی هستند (دیویس^۱، ۱۳۷۳، ص ۲۲۱) و ارزش های اصلی سازمان، که به مقیاس وسیع مورد توجه همگان قرار می گیرند، معرف فرهنگ آن سازمان هستند (رابینز^۲، ۱۳۷۳، ص ۳۷۹) و موازین اخلاقی سازمان، یک سیستم ارزشی هستند که سرلوحه ی کار اعضای سازمان قرار گرفته است (هریسون و جان^۳، ۱۳۸۰، ص ۳۴) و توجه به این که فرهنگ سازمانی سیستمی مرکب از چندین ارزش مشترک است که کارکنان را رهبری می کند و این که اغلب در کنار روش های مدیریت اجرایی، سازمان و نتایج آن را در سطح بالا به منابع انسانی منعکس می کند (هریسون و جان، ۱۳۸۰، ص ۷۷) و در صورتی که ارزش های سازمانی را ناشی از عوامل متعددی مثل سمبل ها، ساختار قدرت، ساختار سازمانی، رهبری، داستان ها و اسطوره ها و سیستم های سازمان بدانیم، ارتباط متقابل فرهنگ سازمانی و ارزش ها و سیستم مدیریت، به خوبی عیان می گردد. پیتز دراکر نیز براین باور است که سازمان ها باید برای خود معیار و ارزش هایی داشته باشند، مردم هم همین طور. برای این که فرد در سازمان، کارآمد و مؤثر باشد، ارزش های او باید با ارزش ها و معیارهای

1. Davis Stanly

2. Stephen Robbins

3. Jeffrey and Karun

سازمان، سازگاری و هم‌خوانی داشته باشد (دراکر^۱، ۱۳۷۹، ص ۲۱۲). در توسعه‌ی سازمانی نیز تغییرات ارزش‌ها ملازم با هر نوع توسعه و تغییر شمرده می‌شود. از منظر دیگر، هر نوع تحول و توسعه‌ی سازمانی را مستلزم وجود فرهنگ آن می‌دانند (باقریان، ۱۳۷۹، ص ۲۶). تحول در بخش اداری، تا حد بسیار زیادی به فرهنگ سازمانی وابسته است که در آن فرهنگ، تعهد لازم در خصوص اهداف راهبردی، شفاف‌سازی اطلاعات، سیستم بهای تمام شده، نظام ارزیابی عملکرد، لازمه‌ی کار است. مدیران اداری کشور، برای شکل‌گیری این نوع فرهنگ، باید مدام دست به بهبود بزنند. میزان جابه‌جایی مدیران ارشد در بخش‌های اداری، بسیار زیاد و سریع است و به همین دلیل، فرهنگ اداری کشور در معرض خطرات برون‌سازمانی قرار دارد و گاهی مشاهده می‌شود که تصمیمات سیاسی بر فرهنگ اداری، تأثیرات فراوان می‌گذارد.

د) مشکل عوامل ذی‌نفوذ سیاسی

قدرت‌های سیاسی و تأثیر گروه‌های ذی‌نفوذ نیز مانعی برای تحول در نظام حکمرانی، خصوصاً در بخش اداری به حساب می‌آید. همین موانع، مبحث شراکت مردم و نهاد اقتصاد را نیز در عمل با اختلال مواجه می‌سازد. در بخش‌های دولتی، مدیران، در پی جلب رضایت سیاست‌مداران و دولت‌مردان هستند. آن‌ها تصور می‌کنند خدمت‌گیرندگان اصلی آن‌ها، کسانی هستند که آن‌ها را انتخاب و به مدیریت منصوب کرده‌اند. لذا ممکن است پیش از آن‌که به فکر رضایت مردم و مراجعان باشند، در پی جلب رضایت دولت‌مردان یا سیاست‌مداران باشند. بدیهی است که وقتی مدیران ارشد اداری، چنین تفکری داشته باشند، نظام بودجه‌ریزی عملیاتی، که در همان ابتدا، بسیاری از اشکالات و عیوب سازمان را برملا خواهد کرد، چندان مطلوب به نظر نخواهد رسید و ممکن است از اساس با آرائه‌ی گزارشات این سیستم و حتی ادامه‌ی حیات آن مخالفت نمایند (نک. پرکان و اسکندری، ۱۳۹۴، ص ۲۵۰).

1. Peter Drucker

ه) انتظار تنبیه و مجازات

یکی از مواردی که به موضوع فرهنگ سازمانی هم مرتبط است، انتظار تنبیه و مجازات در اثر تحول است. یکی از وجوه مشترک در نظام‌هایی که از عملکرد خود راضی نیستند، وجود این باور است که چنان‌چه کارها را به بهترین نحو انجام دهند، پاداش و تحسینی در انتظارشان نیست، اما به محض آن‌که اشتباهی صورت بگیرد، حکمرانان، برای بازخواست و توبیخ، سریع‌تر از هر کس دیگر حاضر می‌شوند. تغییر این باور، مستلزم انجام دو کار است. نخست باید همه‌ی سیاست‌گذاران را از طریق آموزش و معرفی خطرات شیوه‌ی کنونی برخورد با نتایج، به تغییر روش متقاعد ساخت و در مرحله‌ی دوم، باید آن‌ها را با رویکردهای نوین حکمرانی، سنجه‌های عملکرد جدید و نگرش‌های جدید آشنا کرد. مجموعه‌ی این آموزش‌ها که در خصوص ایجاد آگاهی از چگونگی تأثیرگذاری اقدامات امروز بر وقایع آینده است، گاهی آن‌گونه که برنامه‌ریزی می‌شود، در عمل اجرا نمی‌شود. به هر حال به نتایج ضعیف عملکرد نیز نباید به عنوان نقص یا کاستی نظر کرد بلکه باید به عنوان فرصتی برای بحث و یادگیری بیشتر تلقی شوند. مدیرانی که شیوه‌ی برخوردشان با مسأله بدین ترتیب است که «ما در فصل گذشته به هیچ یک از اهداف کمی خود نرسیدیم، حال برای ارائه‌ی ارزش پیشنهادی مورد نظرمان و تحقق راهبردها چه باید بکنیم؟» گام بزرگی در جهت پذیرش تحول بر می‌دارند. نه تنها سیاست‌گذاران باید تغییر روش دهند، بلکه همه‌ی افرادی که به نوعی، با موضوع تحول درگیر هستند باید، طور دیگر، عمل کنند. لازم است تا کارکنان نیز به این تغییر نگرش مدیران کمک کرده و نتایج نامطلوب را به ابزاری برای انجام اقدامات و ابتکارات جدید در جهت بهبود و نه بهانه‌ای برای فرار و کم‌کاری تبدیل کنند. در نهایت باید گفت که بدلیل ماهیت فرهنگی این موضوع، تنها از طریق تلاش‌های دائمی و مصرانه مجموعه‌ای متعهد از سیاست‌گذاران، مدیران و کارکنان است که می‌توان پیشرفت‌هایی در تغییر فرهنگ نظام حکمرانی را شاهد بود.

و) عدم تعیین جایگاه مناسب بخش‌های اداری در نظام کلان حکمرانی کشور

عدم تعیین جایگاه مناسب برای بخش‌های اداری در نظام کلان حکمرانی کشور یا فقدان نقشه‌ی مهندسی در کلان حکمرانی کشور، یکی از مشکلات بزرگ است که تداخلات و سردرگمی‌های زیادی را ایجاد می‌کند و امر تحول نظام حکمرانی را پیچیده‌تر می‌نماید. برخی از ابعاد دیگر این مسأله، عبارتند از:

- عدم تعیین مبنای مشخص در توزیع وظایف؛
- ضعف برنامه‌ریزی، هدف‌گذاری، شاخص‌گذاری؛
- خودجوش بودن بخش عمده‌ای از زیرسیستم‌ها.

ازاین‌رو، بخش قابل توجهی از فعالیت‌ها را می‌توان مشاهده کرد که موازی، غیربازده، پراکنده و ناکارآمد هستند. البته ریشه‌ی این مشکل مرتبط با ناکارآمدی در بخش سیاست‌گذاری نظام حکمرانی است که تا به حال نتوانسته یک نظام شفاف و دقیق مهندسی‌شده را طراحی و بر آن اساس، مأموریت نظامات اداری را مشخص نماید. در اثر نبود یک مسیر روشن، رهبران با نیروهای متضاد و مسیرهای متفاوتی روبه‌رو هستند که باید با اتکا به تجربه و اعتماد به قدرت تشخیص شهودی خود، مأموریت راهبردی خود را تعریف کرده و سنجه‌های عملکرد مرتبط با آن را تعیین کنند. سیاست‌گذاران نظام حکمرانی، به‌منظور حل این معضل، بایستی در ابتدا، مزیت‌های هر یک از زیرسیستم‌ها را مورد توجه قرار دهند و مبتنی بر ظرفیت‌های موجود و نیز حذف فعالیت‌هایی که جزء مزیت‌های آن نیست یا با سایر نظام‌های موازی است، به تدوین سیاست‌ها و توزیع مأموریت‌ها بپردازند. در واقع در سیاست‌گذاری‌ها، جلوگیری از موازی‌کاری یا تداخل، مورد توجه جدی قرار گیرد.

ز) مشکلات فنی

بسیاری از بخش‌های اداری با توجه به رویکردهای غیراقتصادی که در بین مدیران آن حاکم است، از نظر برخورداری از ابزارها و فناوری‌های نوین، عقب‌تر از بخش‌های دیگر و بخش خصوصی هستند. این موضوع ممکن است پیاده‌سازی برنامه‌های

تحول را دشوار سازد، خصوصاً موقعی که قرار باشد در این زمینه از نرم افزارهای روزآمد استفاده شود.

ح) کاستی در مهارت های اطلاعاتی دست اندرکاران نظام حکمرانی

با وجود این که بخش های اداری از نیروهای ماهری برخوردار هستند، اما بسیاری از افراد کلیدی در این بخش ها، با ابزارها و سیستم های تحلیل اطلاعات، بیگانه اند. برای دستیابی به مزایای ارائه شده در طرح های تحولی، لازم است کارکنان بتوانند تجزیه و تحلیل کنند و از نتایج حاصل از تحلیل ها، بیاموزند. در بخش های اداری، غالباً به بحث آموزش توجه چندانی نمی شود. بدین جهت، لازم است تا زمان و انرژی کافی برای آموزش سامانه های اطلاعاتی با جزئیات کافی اختصاص یابد تا اطمینان حاصل شود که افراد درگیر از مهارت های ضروری برای بهره برداری از نظام های اطلاعاتی برخوردارند.

پرورش مدیران کارآمد و لایق نقش بسیار اساسی در فرایند تحول نظام حکمرانی، ایفا می کند. افزایش اختیارات مدیران واحدهای اجرایی و ایجاد بستر عملیاتی مطمئن و عاری از ریسک، و ظرفیت سازی مدیریتی، متغیرهای کلیدی در تحول نظام حکمرانی محسوب می شوند. بهبود مدیریت در واقع پیش شرط اصلاحات است و بایستی بخش های اداری، قابلیت های لازم را در درون خود به منظور ارزیابی دقیق فرایندها و ساختارهای مدیریتی به وجود آورند. هدف از این کار باید افزایش توانایی دستگاه ها در یافتن کم هزینه ترین و مقرون به صرفه ترین راه برای انجام وظایف محوله و تخصیص منابع صرفه جویی شده به فعالیت های مفید دیگر باشد.

ط) مشکل عدم ارتباط هزینه ها با درآمدها

در اکثر زیرسیستم های حکمرانی و بخش های اداری، به دلیل ماهیت ستادی آن، هزینه ها به طور مستقیم با درآمدها مربوط نیستند. اگرچه به لحاظ حسابداری، دریافت بودجه از ردیف های قانونی، درآمد محسوب می شود، ولی مفهوم این درآمد با

درآمدی که در بخش‌های خصوصی و سودآور استفاده می‌شود، تفاوت دارد. درآمد سازمان‌های دولتی و بخش‌های اداری از محل بودجه، اولاً هیچ ارتباطی با هزینه‌ها ندارد، ثانیاً ارتباط جدی با عملکرد هم ندارد. به عنوان مثال، یک سازمان دولتی یا بخش اداری را در نظر بگیرید که به صدور مجوز در موضوع خاصی مشغول است. حال اگر ۹۰ درصد درخواست‌ها، رد شود یا اساساً تعداد درخواست‌ها کاهش یابد، باز هم تأثیری در بودجه‌ی این سازمان نخواهد داشت. البته ممکن است در بلندمدت، اعتماد قانون‌گذار، نسبت به این سازمان کمتر شود و تأثیراتی در بودجه داشته باشد، اما این تأثیرگذاری ارتباط مستقیم با عملکرد سازمان ندارد. اگر همین سازمان، بیشتر از بودجه‌ای که به او اختصاص داده شده، هزینه کند، تضمینی برای افزایش بودجه‌ی این سازمان به منظور تأمین هزینه‌ها وجود ندارد.

بنابراین، بخش‌های اداری و دولتی، انگیزه‌ای برای افزایش کارایی و اثربخشی ندارند. چرا که بودجه‌ی آن‌ها، فارغ از نحوه‌ی انجام کار و کم و کیف آن، تضمین شده است. حال اگر در نظام حکمرانی، بنا باشد که بخش‌های مردمی و اقتصادی، شریک باشند و رکنی از ارکان سه‌گانه‌ی آن باشند، چنین تعارضی در رویکردهای هزینه‌ای، قابل پذیرش نخواهد بود.

راه حل اساسی این مشکل این است که نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در سطح ملی طراحی و پیاده‌سازی شود. در آن صورت، نظام حکمرانی، به عنوان خدمت‌گیرنده سازمان‌های دولتی و اداری، محصولات و خدمات آن‌ها را به صورت تضمینی و واقعی و مبتنی بر کم و کیف برنامه‌ریزی شده، پیش خرید خواهد کرد. یعنی دولت، به ازاء ارائه‌ی محصولات یا خدمات واقعی، قیمت واقعی آن‌ها را پرداخت خواهد کرد نه قیمت صوری. حتی در شرایط ایده‌آل می‌توان تصور کرد که دولت با ایجاد یک سیستم کنترل بازاری، محصولات را پیش خرید هم نکند و بلکه مانند یک مشتری واقعی، در صورت ارائه‌ی محصول و خدمات توسط بخش اداری، آن‌گاه اقدام به خرید و پرداخت شود. در این صورت، نظارت و ارزیابی کیفیت محصولات و خدمات نیز امکان‌پذیر است. البته شرط اعمال کنترل‌های بازاری این است که خروجی سیستم به

اندازه‌ی کافی ملموس باشد تا بتوان آن را قیمت‌گذاری نمود و نیز این که رقابت وجود داشته باشد (محصولات انحصاری نباشد) (Daft, 2010, p. 354).

ی) ضعف سیستم‌های آماری در بخش‌های اداری

یکی از مشکلاتی که در نظام حکمرانی کشور وجود دارد، عدم وجود آمارهای دقیق و همه‌جانبه از وضعیت خدمات اداری است. در این فضای ابهام‌آلود و سرشار از اظهارنظرهای مختلف، برنامه‌ریزی دقیق و اثربخش، کاری بسیار مشکل خواهد بود. این مشکل با راه‌اندازی یک «سامانه‌ی آماری هوشمند» یا به عبارت دیگر، هوشمندسازی خدمات دولتی و اداری در سطح کلان کشور، قابل رفع است. این سامانه در واقع پشتیبان اطلاعاتی تصمیم‌گیران نظام حکمرانی (دولت، مردم و نهاد اقتصاد) خواهد بود و امر برنامه‌ریزی و اطلاع از وضعیت ارائه‌ی خدمات اداری را تسهیل خواهد کرد.

ک) مشکلات ساختار مدیریت نظام حکمرانی کشور

ساختار مدیریت نظام حکمرانی کشور، خصوصاً نظام اداری را معمولاً نمی‌توان براساس ملاحظات نظری شناسایی و تحلیل نمود، چون این ساختار همواره تابعی از ساختار سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و سیاست‌ها و برنامه‌های کلی و عمومی دولت‌ها و ایدئولوژی‌های حاکم بر نظام‌های اجتماعی است. از این نکته نیز نمی‌توان غافل شد که ساختار مدیریت نظام حکمرانی (خصوصاً در بخش اداری)، با میزان توسعه و پیشرفت عمومی جامعه نیز هماهنگ است.

وجود تعدد وظایف، همچنین تشابه و تداخل در مأموریت و وظایف سازمان‌های دولتی و بخش‌های اداری در کشور ایران، تفکیک این سازمان‌ها بر اساس زمینه‌ی فعالیت را با مشکلاتی مواجه ساخته است؛ همچنین با وجود گستره‌ی وسیع فعالیت‌های دولتی و اداری و طبقه‌بندی‌های گوناگونی که از این موضوع به‌عمل آمده است، سازمان‌های دولتی و بخش‌های اداری در ایران را به علت تعدد و تشابه رسالت‌ها نمی‌توان در انطباق با این طبقه‌بندی‌ها، دسته‌بندی و ارزیابی نمود.

جمع‌بندی تحقیق

در این مقاله تلاش شد با بهره‌گیری از مفاهیم بودجه‌ریزی عملیاتی، فرایند تحول در نظام حکمرانی، خصوصاً در بخش اداری، مبتنی بر رویکرد اقدام‌پژوهانه‌ای که در یکی از سازمان‌های بزرگ کشور انجام گرفته است، واکاوی شود و نقش زمینه‌ای نظام بودجه‌ریزی عملیاتی را در تحقق این فرایند، کشف و تبیین نماید. بخش زیادی از این نقش‌آفرینی، معطوف به لایه‌ی درونی بخش اداری است که مهم‌ترین راهکار پیشنهادی برای تحقق آن، استقرار کامل نظام بودجه‌ریزی عملیاتی است. با طراحی صحیح و جامع نظام بودجه‌ریزی عملیاتی، فرهنگ‌سازی، آموزش و استقرار آن در بخش اداری و سازمان‌ها و نهادهای مربوطه، می‌توان انتظار داشت بخش عمده‌ای از این تحولات محقق شود. مبتنی بر اصول بودجه‌ریزی عملیاتی، انتظاراتی که از نظام بودجه‌ریزی وجود دارد به شرح زیر می‌باشد (پرکان و اسکندری، صص ۴۸-۵۰):

الف) برقراری ارتباط نظام مالی با سیاست‌ها و برنامه‌های کلان کشور

راهبردمحور بودن نظام برنامه‌ریزی و بودجه در کشور و نیز هم‌راستایی کلیه فعالیت‌ها، خروجی‌ها و برنامه‌های سازمان‌ها و نهادها با اهداف بلندمدت کشور، دارای اهمیت زیادی می‌باشد. بر همین اساس، انتظار می‌رود، نظام بودجه‌ریزی کشور، از قابلیت‌های ذیل، برخوردار باشد:

- ارائه‌ی سیستم و فرآیندی که در آن تصمیم‌گیری‌های مربوط به بودجه اساساً برپایه‌ی نتایج قابل سنجش و اهداف دارای اولویت صورت می‌گیرد (ابراهیمی و سایرین، ۱۳۸۸).
- تبدیل اسناد بودجه به ابزارهای مورد نیاز برنامه‌ریزی اقتصادی و مدیریت

ب) تخصیص منابع مالی، مبتنی بر هزینه‌ی واقعی فعالیت‌ها

دانستن هزینه‌ی فعالیت‌ها می‌تواند سازمان‌ها را در اتخاذ تصمیماتی که سبب صرفه‌جویی در بودجه یا بهبود خدمات می‌گردد، یاری رساند. از این‌رو، نظام

- بودجه ریزی کشور، بایستی از قابلیت های ذیل برخوردار باشد:
- امکان تجزیه و تحلیل هزینه ی فعالیت ها و خروجی ها (کالا و خدمات) جهت کاهش هزینه ی فعالیت ها
- محاسبه، شناسایی و مقایسه ی خدمات بر حسب بهاء تمام شده ی واقعی هر خدمت با موارد مشابه.

ج) ارائه ی اطلاعات و امکانات مناسب جهت ارزیابی و مدیریت عملکرد

منظور این است که کلیه ی فعالیت ها، خروجی ها و برنامه های سازمان ها و نهادها، ارزیابی شود و هر بخش، نسبت به عملکرد مطلوب یا ضعیف خود، پاسخ گو باشد. همچنین، تصمیم گیری ها و برنامه ریزی های بعدی، مبتنی بر همین ارزیابی ها باشد؛ از این رو، نظام بودجه ریزی کشور، بایستی از قابلیت های ذیل برخوردار باشد (پرکان و اسکندری، ص ۳۱):

- شفافیت در فرآیند بودجه ریزی
- امکان نظارت مؤثر در اجرای عملیات
- افزایش کارایی و اثربخشی عملکرد سازمان ها از طریق تمرکز منابع در جهت ضروری ترین و مهم ترین نتایج
- تمرکز فرآیند تصمیم گیری روی مهم ترین مسائل و چالش ها
- اصلاح و بهبود تصمیم گیری در مورد مؤثرترین راه برای استفاده از منابع محدود
- مسئولیت پذیرتر ساختن مدیران در قبال تصمیماتی که روی نتایج بودجه تأثیر می گذارند.
- حمایت بهتر مدیریت توسط پیوند نتایج بودجه و سنجش عملکرد بودجه با سنجش عملکرد برنامه در فرآیند کنترل و گزارش نتایج
- ایجاد ارتباط بین بودجه و نتایج عملکرد برنامه
- مهم ترین رهاوردهای اطلاعاتی و تحلیلی نظام بودجه ریزی عملیاتی برای نظام حکمرانی کشور عبارتند از:

- امکان طراحی گزارشات شفاف و هم‌گرا، متناسب با نیازهای اطلاعاتی در مسائل و موضوعات مربوطه و نیز ارائه‌ی بازخورد منطقی. این مهم با بهره‌گیری از نظام بهای تمام شده صورت می‌گیرد.
- امکان سناریوسازی بر اساس نظرات متخصصان مبتنی بر انتسابات بین ماژولی.
- امکان تحلیل و بهره‌برداری از ظرفیت‌های خالی و بالقوه در سناریوسازی‌ها.
- امکان برقراری ارتباط بین منابع، فعالیت‌ها، محصولات، اهداف (نزدیک، میانی و دور) و نیز پیامدها (نزدیک، میانی و دور) به‌طور علّی و معلولی و شفاف.
- امکان خلق نظام ارتباطی و فرایندهای علت و معلولی در دو مسیر رفت و برگشت.
- امکان توجه به همه‌ی ابعاد در هر سطح اطلاعاتی.
- امکان ترجمه‌ی مفاهیم و دستاوردهای پروژه‌های پیمایش محیطی به مفاهیم و اقدامات قابل فهم برای سازمان. سرعت در ترجمه و نیز برقراری ارتباط علّی و معلولی و نیز امکان نظارت و ارزیابی کارآمد، تمایز ویژه این نظام نسبت به سایر نظامات است.
- وجود اطلاعات کافی و صحیح به‌دلیل جامعیت بانک‌های اطلاعاتی در این نظام و به تبع آن رفع نواقص و انحرافات اطلاعاتی.
- امکان تحلیل گلوگاه‌های هزینه‌ای و عملکردی در سیستم‌ها و اعلام نیاز به بهره‌گیری از اختراعات یا راه کارهای حل مسائل.
- امکان طراحی وابستگی‌های اطلاعاتی در دو رویکرد: «وابستگی‌های موجود» و «وابستگی‌های مبتنی بر پیش‌بینی‌ها»؛ همچنین برای طراحی وابستگی‌های مبتنی بر پیش‌بینی، از سناریوی پایه استفاده می‌شود.
- امکان «ردیابی آیت‌ها»ی اطلاعاتی در دو مسیر منتهی به منابع و راهبردها برای کشف یا تشخیص فرصت‌های جدید.
- انسجام‌بخشی به داده‌های غیر منسجم متخصصان مبتنی بر الگوی شش مرحله‌ای «نظریه‌ی برنامه»

- امکان پیاده‌سازی چرخه‌های استخراجی بر روی ماژول‌های شش‌گانه و سطح‌بندی آن‌ها و برقراری نظام ارتباطی آن‌ها به دو شکل درون‌ماژولی و بین ماژولی.

امکانات مذکور که بخشی از قابلیت‌های گسترده‌ی نظام بودجه‌ریزی عملیاتی است، حاکی از اهمیت و جایگاه ویژه‌ی این ابزار در تحول نظام حکمرانی است.

فهرست منابع

- ابراهیمی، سعید؛ فردانی، سعید؛ محمدنی، زهره و الیانی، نوشین. (۱۳۸۸). بررسی و تحلیل استراتژیک استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی (در شهرداری اصفهان) با استفاده از روش ماتریس SWOT، تهران: سومین کنفرانس بودجه‌ریزی عملیاتی.
- احمدی، مسعود. (۱۳۹۲). مدیریت تحول اداری (سازمان) (با رویکرد پژوهشی به نظام اداری ایران) قابل استفاده مدیران و دانشجویان رشته‌های مدیریت. ساری: پژوهشهای فرهنگی.
- الوانی، سیدمهدی؛ ریاحی، بهروز. (۱۳۸۲). اندازه‌گیری کیفیت خدمات در بخش عمومی (چاپ اول). تهران: انتشارات مرکز آموزش و تحقیقات صنعتی ایران.
- اسکاپ، ای. (۱۳۸۴). حکمرانی خوب چیست؟. اقتصاد سیاسی، ۲(۸).
- بارانی، صمد؛ فقیهی، ابوالحسن و نجف بیگی، رضا. (۱۳۹۶). موانع تحول نظام اداری ایران: مطالعه‌ای در فرهنگ سازمانی. پژوهش‌های مدیریت عمومی ۱۰ (۳۶)، صص ۵-۳۰.
- باقریان، محمد. (۱۳۷۹). مفاهیم و چارچوب مدیریت راهبردی با نگرش‌های بومی. تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- پرکان، حسین؛ اسکندری، علی. (۱۳۹۴). طراحی مفهومی نظام جامع بودجه‌ریزی عملیاتی. قم: انتشارات پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی.
- پورکیانی، مسعود؛ پیرمرادی، نسرین. (۱۳۸۷). توانمندسازی و تحول سازمانی. ماهنامه تدبیر، شماره ۱۹۵. صص ۲۰-۲۵.
- جعفرنژاد، احمد. (۱۳۷۸). مدیریت تکنولوژی مدرن. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- حسن‌آبادی، محمد؛ نجارصراف، علیرضا. (۱۳۸۶). مدل جامع نظام بودجه‌ریزی عملیاتی «مدل الماس». تهران: مرکز آموزش و تحقیقات صنعتی ایران.
- حسن‌آبادی، محمد؛ نجارصراف، علیرضا. (۱۳۸۹). کاربرد اطلاعات عملکردی در نظام بودجه‌ریزی. تهران: مرکز آموزش و تحقیقات صنعتی ایران.

دراکر، پیتر. (۱۳۷۹). چالش‌های مدیریت در سده ۲۱ (مترجم: محمود طلوع) تهران: نشر رسا.

ده برنامه تحول در نظام اداری کشور (۱۳۸۹/۴/۲۸)، قابل دسترسی در:

<https://dolat.ir/detail/191048>

دیویس، استانی. (۱۳۷۳). مدیریت فرهنگ سازمانی (مترجم: ناصر میرسپاسی). تهران: نشر مروارید.

رابینز، استیفن پی. (۱۳۷۳). مبانی رفتار سازمانی (مترجمان: علی پارسائیان و سیدمحمد اعرابی). تهران: مرکز پژوهش‌های فرهنگی.

ریکور، پل. (۱۳۸۶). درباره ترجمه: اندیشه در عمل (مترجم: مرتضی بحرانی). تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی.

سیاست‌های کلی نظام اداری، ابلاغی مقام معظم رهبری، ۱۳۸۹، قابل دسترسی در:

<https://farsi.khamenei.ir/news-content?id=16992>

طاهری، الهه؛ اردلان، علیرضا. (۱۳۸۹). آنالیز استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در جهاد دانشگاهی یزد (با استفاده از روش ماتریس SWOT)، چهارمین کنفرانس بودجه‌ریزی عملیاتی. تهران.

فرزب، علیرضا. (۱۳۸۱). بودجه‌ریزی دولتی در ایران. تهران: موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.

فرچوند، اسفندیار. (۱۳۸۱). فراگرد تنظیم تا کنترل بودجه (ویرایش دوم). تهران: انتشارات گلباد. فصلنامه تحول اداری، قابل دسترسی در:

<https://www.aro.gov.ir/fa-IR/PortalAro/4929/page>

قانون بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور، مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۲۵، قابل دسترسی در:

<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/99677>

قانون بودجه سال ۱۳۸۲ کل کشور، مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۲۴، قابل دسترسی در:

<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/99695>

قانون بودجه سال ۱۳۸۳ کل کشور، مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴، قابل دسترسی در:

<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/99702>

قانون بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور، مصوب ۱۳۸۳/۱۲/۲۵، قابل دسترسی در:

<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/97919>

قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب

۱۳۸۴/۱۲/۱۰، قابل دسترسی در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/127427>

نقشه راه اصلاح نظام اداری، مصوبه شماره ۲۰۶/۹۳/۵۶۰، مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۱۴، قابل دسترسی

در: <https://shenasname.ir/tahavol/2372-map93>

هریسون، جفری؛ جان، کارون. (۱۳۸۰). مدیریت استراتژیک (مترجم: بهروز قاسمی). تهران: نشر آبتین.

Daft, Richard L. (2010); "Organization Theory and Design", South-Western, Cengage Learning.

Mckay, Duncan J. (2003); "Effective financial Planning for Library and information service". Europa Publication.

Currstine, Teresa (2007): *Performance budgeting in OECD countries*. Paris: OECD.

Funnell, S. C.; Rogers, P. J. (2011): *Purposeful Program Theory: Effective Use of Theories of Change and Logic Models*: Wiley. Available online at <https://books.google.com/books?id=A9Iid1tcGwgC>.

Gordan A., and F. E. Sellers, (2002); "Accounting and Budgeting Systems": *The Issue of Congruency*, Journal and Public Policy.

References

- Administrative System Reform Roadmap*, Resolution No. 206/93/560, March 4, 2014.
Retrieved from: <https://shenasname.ir/tahavol/2372-map93>. [In Persian]
- Administrative Transformation Quarterly Journal*. Retrieved from:
<https://www.aro.gov.ir/fa-IR/PortalAro/4929/page>. [In Persian]
- Ahmadi, M. (2013). *Administrative transformation management (organization): A research approach to Iran's administrative system*. Sari: Cultural Research. [In Persian]
- Alvani, S. M., & Riahi, B. (2003). *Measuring service quality in the public sector* (1st ed.). Tehran: Iran Industrial Training and Research Center. [In Persian]
- Annual Budget Law of Iran (2002)*, enacted March 16, 2002. Retrieved from:
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/99677>. [In Persian]
- Annual Budget Law of Iran (2003)*, enacted March 15, 2003. Retrieved from:
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/99695>. [In Persian]
- Annual Budget Law of Iran (2004)*, enacted March 14, 2004. Retrieved from:
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/99702>. [In Persian]
- Annual Budget Law of Iran (2005)*, enacted March 16, 2005. Retrieved from:
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/97919>. [In Persian]
- Baqerian, M. (2000). *Concepts and framework of strategic management with indigenous perspectives*. Tehran: Center for Public Management Training. [In Persian]
- Barani, S., Faqihi, A., & Najaf Beigi, R. (2017). Obstacles to administrative transformation in Iran: A study on organizational culture. *Public Management Research*, 10(36), pp. 5-30. [In Persian]
- Curristine, T. (2007). *Performance budgeting in OECD countries*. Paris: OECD.
- Daft, R. L. (2010). *Organization theory and design*. South-Western, Cengage Learning.
- Davis, S. (1994). *Managing organizational culture* (N. Mirsepassi, Trans.). Tehran: Morvarid Press. [In Persian]

- Drucker, P. (2000). *The challenges of management in the 21st century* (M. Tolou, Trans.). Tehran: Rasa Press. [In Persian]
- Ebrahimi, S., Fardani, Z. M., & Elyani, N. (2009). Strategic analysis of implementing an operational budgeting system (In Isfahan Municipality) using the SWOT matrix method. *Proceedings of the Third Conference on Operational Budgeting*, Tehran. [In Persian]
- ESCAP. (2005). What is good governance? *Political Economy*, 2(8). Available at SID: <https://sid.ir/paper/483164/fa>. [In Persian]
- Farajvand, E. (2002). *The process of budget formulation and control* (2nd ed.). Tehran: Golbad Publications. [In Persian]
- Farzib, A. (2002). *Government budgeting in Iran*. Tehran: Higher Institute for Management and Planning Research. [In Persian]
- Fourth Economic, Social, and Cultural Development Plan of Iran, enacted March 1, 2006. Retrieved from: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/127427>. [In Persian]
- Funnell, S. C., & Rogers, P. J. (2011). *Purposeful program theory: Effective use of theories of change and logic models*. Wiley. Retrieved from: <https://books.google.com/books?id=A9Iid1tcGwGc>.
- General policies of the administrative system, issued by the Supreme Leader (2010). Retrieved from: <https://farsi.khamenei.ir/news-content?id=16992>. [In Persian]
- Gordan, A., & Sellers, F. E. (2002). Accounting and budgeting systems: The issue of congruency. *Journal of Public Policy*.
- Harrison, J., & Caron, J. (2001). *Strategic management* (B. Qasemi, Trans.). Tehran: Abtin Press. [In Persian]
- Hasanabadi, M., & Najar Sarraf, A. (2007). *A comprehensive model of an operational budgeting system: The diamond model*. Tehran: Iran Industrial Training and Research Center. [In Persian]
- Hasanabadi, M., & Najar Sarraf, A. (2010). *Application of performance information in the budgeting system*. Tehran: Iran Industrial Training and Research Center. [In Persian]

- Jafarnejad, A. (1999). *Modern technology management*. Tehran: University of Tehran Press. [In Persian]
- McKay, D. J. (2003). *Effective financial planning for library and information services*. Europa Publication.
- Parkan, H., & Eskandari, A. (2015). *Conceptual design of a comprehensive operational budgeting system*. Qom: Islamic Sciences and Culture Academy. [In Persian]
- Parkan, H., Ebrahimi, K., Forqani, Y., & Rahimi, E. (2020). *Operational assessment: A model for service, government, and cultural organizations*. Qom: Bustan-e Ketab Institute. [In Persian]
- Pourkiani, M., & Pirmoradi, N. (2008). Empowerment and organizational transformation. *Tadbir Monthly*, 195, Mordad. [In Persian]
- Ricoeur, P. (2007). *On translation: Thought in action* (M. Bahrani, Trans.). Tehran: Research Institute of Cultural and Social Studies. [In Persian]
- Robbins, S. P. (1994). *Fundamentals of organizational behavior* (A. Parsaian & S. M. Arabi, Trans.). Tehran: Center for Cultural Research. [In Persian]
- Taheri, E., & Arslan, A. (2010). Analysis of implementing an operational budgeting system in Jihad Daneshgahi Yazd (Using the SWOT matrix method). *Proceedings of the Fourth Conference on Operational Budgeting*, Tehran. [In Persian]
- Ten programs for administrative system transformation (July 19, 2010). Retrieved from: <https://dolat.ir/detail/191048>. [In Persian]