مجله اقتصادی
شماره‌های ۱ و ۲، فروردین و اردیبهشت ۱۳۹۵، صفحات ۱۰۸-۹۱

بررسی چالش‌های کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD) در زمینه اجرای نظام بودجه‌ریزی عملیاتی

افشین جنانی
کارشناس‌ارشد اقتصاد
afsmoj@yahoo.com

این مقاله ترجمه شده با استفاده از داده‌های کشوری و بانک جهانی بر تلاش‌های کشورهای OECD در معرفی بودجه‌ریزی عملیاتی یا نتیجه‌محور متمرکز است و با بررسی روندها و رویکردهای کشورهای مختلف، به بحث درخصوص مسائل مربوط به پاسخگویی عمومی (شامل حسابرسی خارجی) و شناخت مفاهیم مهم و رویکردهای کلی دولت، به‌ویژه تغییر رفتار نقش‌آفرینان اصلی و تغییر انگیزه محرکان سیاستی استفاده از اطلاعات عملکرد می‌پردازد. همچنین در مقاله محدودیت‌ها و تنش‌های بودجه‌ریزی عملیاتی و مدیریت عملکرد و مشکلات اندازه‌گیری و استفاده کارا از اطلاعات عملکرد مورد بحث قرار می‌گیرد. مهم‌ترین مطالب عنوان‌شده را می‌توان به این صورت خلاصه کرد: در زمینه رویکردهای اجرایی، تجربه کشورهای مختلف حاکی از آن است که کشورهای مختلف OECD در فازهای مختلف اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی هستند. برخی کشورها یک روش تدریجی را اتخاذ کرده‌اند؛ برای مثال در آمریکا پیش از اجرای گسترده قانون عملکرد و نتایج دولت، این شیوه بودجه‌ریزی چهار سال به‌صورت پایلوت به‌اجرا گذاشته شد. دیگر کشورها هم روش تدریجی را انتخاب نمودند و مؤسسات بدون الزام به اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی در کل دولت، به‌صورت داوطلبانه در این اصلاحات شرکت داشتند. آلمان و ایرلند از جمله کشورهایی به‌شمار می‌روند که نظام بودجه‌ریزی عملیاتی را به‌صورت پایلوت اجرا کرده‌اند. همچنین انگلستان، هلند، نیوزیلند و استرالیا نیز در زمره کشورهایی قرار دارند که روش اجرایی از بالا به پایین و کل سیستم را مدنظر قرار دادند. دیگر کشورها و به‌ویژه فنلاند روش از پایین به بالا و موردی را به‌کار برده‌اند که در آن به مؤسسات برای بهبود روش‌هایشان آزادی عمل بیشتری داده‌شده و اجبار کمتری از بالا به آن‌ها وارد می‌شود. مهم‌ترین اهداف متفاوتی که کشورهای اجراکننده بودجه‌ریزی عملیاتی دنبال می‌کنند، عبارتند از: کارایی و اثربخشی مدیریت سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها یا ایجاد کنترل داخلی و پاسخگویی در وزارتخانه‌ها، بهبود تصمیم‌گیری در فرایند بودجه یا تخصیص منابع و پاسخگویی وزارتخانه‌ها به وزارت دارایی در خصوص منابع تخصیص‌یافته، بهبود شفافیت و پاسخگویی به مجلس و عموم مردم، تبیین نقش‌ها و مسئولیت‌های سیاستمداران و کارکنان دولت و دستیابی به صرفه‌جویی. برخی کشورها تنها به یک یا دو مورد از اهداف بالا توجه دارند و برخی دیگر هر چهار هدف را مدنظر دارند، اما وجه غالب هدف قرار دادن یک یا دو مورد از موارد بالاست. محدودیت‌ها و مشکلاتی که کشورهای OECD در اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی با آن مواجه بوده‌اند

۱. این گزارش ترجمه و تلخیصی از مقاله تهیه شده توسط OECD در سال ۲۰۰۵ با عنوان زیر می‌باشد:
T. Curristine (2005), "*Government Performance: Lessons and Challenges*", *OECD Journal on Budgeting*.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-01]

بستگی به شرایط محیط سیاسی و اداری کشور مورد اجرا دارد. برای اجرای خوب، باید شاخص‌های عملکردی و اهداف را به سیستم موجود معرفی و سیستم پاسخگویی و کنترل را ایجاد نمود. تجربه این کشورها حاکی از آن است که به‌کارگیری شاخص‌های عملکرد برای فعالیت‌هایی که خدمات غیرملموس و خروجی غیرقابل مشاهده، مانند ارائه مشاوره‌های سیاستی دارند بسیار دشوار است. باید در نظر داشت که عملکرد تنها یک بعد از پاسخگویی است و دیگر ابعاد شامل اطمینان از صحت فرایند انجام امور و نحوه هزینه‌کرد منابع تخصیص داده شده است. به‌عبارت دیگر نباید کنترل‌های خروجی کاملاً جایگزین کنترل‌های ورودی گردد، بلکه مسئله اصلی پیدا کردن ترکیبی از هر دو کنترل در سیستم است. یکی از دشوارترین سازمان‌ها در زمینه اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی ایجاد فرهنگ نتیجه‌محور در سازمان‌ها و در دولت است. دستیابی به تغییر رفتار و فرهنگ در دولت مستلزم یک رویکرد کلی دولتی و اتخاذ ترکیب مناسبی از مشوق‌هاست، به‌نحوی که تأثیر اقدامات نقش‌آفرینان کلیدی بر یکدیگر را مدنظر داشته باشد. اکثر کشورها به کشمکش برای دستیابی به تغییر رفتار کارکنان و سیاستمداران ادامه می دهند و باید در نظر داشت که این امر یک روند بلندمدت است.

واژه‌های کلیدی: مدیریت عملکرد، سازمان‌ها، بودجه‌ریزی.

۱. مقدمه

طی دو دهه گذشته، دولت‌ها در مواجهه با تقاضای روزافزون مخارج عمومی دولت و افزایش کیفیت خدمات و همچنین محدودیت‌های منابع درآمدی (مالیات‌ها) بر ارتقای عملکرد بخش عمومی به‌عنوان یک اصل ضروری تأکید نموده‌اند. در راستای رفع نارسایی‌های مذکور، کشورهای مختلف OECD با به‌کارگیری طیف جدیدی از ابزارها و رویکردها (همچون معرفی شاخص‌های عملکرد در بودجه‌ریزی و مدیریت، انعطاف‌پذیری در استفاده از منابع، تفویض مسئولیت‌ها به وزارتخانه‌ها و مؤسسات و معرفی سیستم پرداخت‌های مبتنی بر عملکرد) در مدیریت، بودجه‌ریزی و ساختارهای پرسنلی و سازمانی خود ارتقای عملکرد بخش عمومی را مدنظر قرار داده‌اند.

این مقاله بر تلاش کشورهای OECD در معرفی بودجه‌ریزی عملیاتی یا نتیجه‌محور و مدیریت عملکرد متمرکز است. این اصلاحات در بودجه‌ریزی و مدیریت، به جای تمرکز بر ورودی‌ها بر نتایج تأکید دارد. در این اصلاحات مدیران یا سازمان‌ها جهت ارتقای عملکرد و پاسخگویی از اختیارات بیشتری در استفاده از نهاده‌ها برخوردار می‌باشند، به‌علاوه اینکه در قبال نتایج حاصل‌شده بر حسب خروجی‌ها یا اثربخشی آن‌ها می‌بایست پاسخگو باشند.

لازم به ذکر است ارائه اطلاعات عملکرد به خودی خود تنها هدف نیست، بلکه هدف کلی ارتقای تصمیمات بهتر در زمینه بهبود عملکرد یا پاسخگویی و در نهایت افزایش اثربخشی آن‌ها برای جامعه به پشتوانه اطلاعات مذکور می‌باشد.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-01]

مقاله حاضر با توجه به اطلاعات بودجه‌ای کشورهای OECD و بانک جهانی درصدد بررسی مسائل مربوط به پاسخگویی عمومی (شامل حسابرسی عملکرد) و شناخت مفاهیم مهم و رویکردهای کلی دولت، به‌ویژه تغییر رفتار نقش‌آفرینان اصلی بودجه و تشویق سیاستگذاران به استفاده از اطلاعات عملکرد می‌باشد. در ادامه، محدودیت‌ها و تنگناهای بودجه‌ریزی عملیاتی و مدیریت عملکرد و همچنین مشکلات اندازه‌گیری و استفاده کارا از اطلاعات عملکرد مورد بحث قرار می‌گیرد.

۲. مفهوم عملکرد از منظر دولت چیست؟

عملکرد واژه‌ای است که معانی گوناگونی در بردارد. عملکرد به‌معنای بازده یا نتایج حاصل از فعالیت‌ها در رابطه با اهداف در نظر گرفته شده برای آن‌هاست. هدف، بهبود عملکرد در راستای تحقق اهداف دیگر دولت می‌باشد.

تمایل به بهبود عملکرد موضوع جدیدی نیست و دولت‌ها همیشه به‌دنبال نتایج حاصل از مخارج و قواعد و مقررات خود در این زمینه بوده‌اند. نکته‌ای که در اینجا باید بر آن تأکید نمود آن است که دولت‌ها همواره با رشد روزافزون مخارج مواجهند؛ بنابراین از آنجا که امکان تجهیز منابع بودجه با محدودیت مواجه است، تأکید بر کارایی و اثربخشی بودجه از طریق نیل به نتایج بهتر با منابع موجود از اهمیت درخور توجهی برخوردار می‌گردد.

در نظام اداری سنتی بخش عمومی، عملکردها نتیجه اعمال مجموعه‌ای از قواعد و مقررات، کنترل نهاده‌ها و پایبندی به اصول و قواعد بخش عمومی است. این سیستم اگرچه ممکن است تحت شرایطی که دولت‌ها پیچیدگی کمتری دارند و اهمیت پیروی از قواعد و مقررات در آنها، بیش از کارایی و اثربخشی فعالیت‌ها می‌باشد، از کارکرد مناسبی برخوردار باشد، لیکن در مدیریت مدرن این شرایط کارا و اثربخش نمی‌باشد.

مدیریت سنتی بخش عمومی انعطاف‌پذیر نمی‌باشد و برای یک جامعه مدرن (که دائماً در حال تغییر و افزایش کارایی است) طراحی نشده است. در سیستم‌های مدیریتی مدرن انگیزه برای عملکرد مطلوب بیش از سیستم‌های سنتی می‌باشد. به‌علاوه دولت‌ها با وظایف پیچیده و سازمان‌هایی مواجهند که در رویکرد سنتی به آن‌ها پرداخته نشده است.

مهم‌ترین حوزه‌های سیاستی که اطلاعات عملکرد برای دولت کاربرد دارد، عبارتند از:

- تحلیل‌ها و راهبردهای مدیریتی و نظارت و کنترل بر سازمان‌های عمومی
- تحلیل‌های بودجه‌ای
- نظارت‌های پارلمانی بر قوه مجریه

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-01]

- پاسخگویی به مردم، مسئولیت‌پذیری و شفاف‌سازی در خصوص تصمیمات اتخاذشده دولت‌ها به‌منظور ارتقای کارایی و اثربخشی بخش عمومی، راهکارهای متعددی را مدنظر قرار می‌دهند که از آن جمله می‌توان به مدیریت استراتژیک، برنامه‌ریزی تجاری، بودجه‌ریزی عملیاتی و مدیریت عملکرد، واگذاری و تفویض تصمیم‌گیری، تغییرات ساختاری مانند ایجاد مؤسسات اجرایی، استفاده از موافقتنامه‌ها و معرفی مکانیزم‌های رقابتی و شبه‌بازاری ارائه خدمات اشاره کرد. مکانیزم‌های مذکور اگرچه در محل خود ارزشمند و مفید می‌باشند، در مواردی با ابهام مواجهند. هر راهکاری نقاط قوت و ضعف متفاوتی دارد و بهترین انتخاب وابسته به هدفی است که از به‌کارگیری آن دنبال می‌شود.

۳. بودجه‌ریزی عملیاتی و مدیریت عملکرد

کشورهای OECD به‌منظور بررسی کارایی و اثربخشی برنامه‌ها و مؤسسات، از مکانیزم‌های متنوعی شامل معیارهای عملکرد، نرم‌ها و ارزیابی‌ها استفاده می‌کنند. ارزیابی‌ها می‌تواند در برگیرنده بررسی برنامه‌ها، ارزیابی اثربخشی هزینه‌ها و بررسی‌های موردی بخشی باشد.

واژه اطلاعات عملکرد هم شامل ارزیابی و هم در برگیرنده معیارهای عملکرد است. علی‌رغم تأکید این مقاله بر عملکرد، باید اذعان نمود ارزیابی نیز نقش مهمی در سنجش عملکرد برنامه‌ها ایفا می‌کند.

در حال حاضر کشورهای OECD گرایش شدیدی به عملکرد، معرفی مدیریت و بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد دارند. دولت‌ها در حوزه بودجه‌ریزی و مدیریت، به جای تمرکز بر ورودی‌ها بر نتایج تمرکز کرده‌اند. برای این منظور کنترل ورودی‌ها تقلیل یافته و به مدیران یا سازمان‌ها برای ارتقای عملکردشان و پاسخگویی در قبال آن‌ها اختیارات بیشتری داده شده است.

تعریف دقیق‌تر بودجه‌ریزی عملیاتی؛ نوعی از بودجه‌ریزی است که منابع تخصیص داده شده را به نتایج اندازه‌گیری شده بر حسب خروجی یا پیامدها مرتبط می‌کند. همچنین برای مدیریت عملکرد هم تعاریف گوناگونی وجود دارد. یک تعریف می‌تواند مشتمل بر فرایند مدیریتی یا سیستمی برای ارزیابی عملکرد فرد یا گروه باشد. یک تعریف جامع‌تر که در این بررسی استفاده شده، چرخه مدیریتی است که تحت آن عملکرد برنامه‌ها در دستیابی به اهداف تعیین می‌شود. مدیران برای دستیابی به اهداف از اختیارات لازم برخوردارند، عملکرد واقعی اندازه‌گیری و گزارش می‌شود و از این اطلاعات در تصمیم‌گیری تأمین مالی برنامه‌ها، طراحی و اجرا و با اعمال تشویق‌ها یا مجازات استفاده می‌شود.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-01]

اگرچه تفاسیر مختلفی در خصوص بودجه‌ریزی عملیاتی و مدیریت عملکرد وجود دارند، اما توافق کلی مبتنی بر نتیجه‌محوری است به‌نحوی که هم در بودجه‌ریزی و هم مدیریت، تمرکز به‌جای ورودی‌ها بر نتایج قابل اندازه‌گیری استوار می‌باشد.

٤. رویکرد کشورها در اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی و مدیریت عملکرد

بسیاری از کشورهای OECD شاخص‌های عملکرد را در سیستم‌های مدیریت و بودجه خود معرفی کرده‌اند. اگرچه برخی کشورها در فازهای مختلف معرفی هستند و اهداف و رویکردهای متفاوتی برای اجرای این اصلاحات مدنظر دارند.

٤-١. فازهای مختلف

نیوزیلند جزء نخستین کشورهایی بود که مدیریت عملکرد یا بودجه‌ریزی عملیاتی را در اواخر دهه ۱۹۸۰ معرفی کرد و بعدها تا اواسط دهه ۱۹۹۰، کانادا، دانمارک، فنلاند، هلند، سوئد، انگلستان و آمریکا نیز به این موج پیوستند. فاز بعدی مربوط به اواخر دهه ۱۹۹۰ تا اوایل دهه ۲۰۰۰ (اتریش، آلمان و سوئد) است. اخیراً نیز ترکیه به‌صورت پایلوت گام‌های اجرایی بودجه‌ریزی عملیاتی و مدیریت عملکرد را آغاز نموده‌است.

رویکرد کشورها در مدیریت عملکرد در حال تحول است. برای مثال نیوزیلند که اجرای نظام مذکور را با تأکید بر خروجی‌ها آغاز کرده بود، اکنون بر نتایج متمرکز است. دانمارک تمرکز سیستم‌های حسابداری و بودجه خود را بر نتایج قرار داده است. همچنین فرانسه اخیراً قانونی را تصویب نموده که به‌موجب آن باید نتایج برای اکثر برنامه‌ها در سند بودجه درج گردد.

٤-٢. اهداف متفاوت

کشورها اهداف متفاوتی از مدیریت و بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد دنبال می‌کنند که مهم‌ترین آن‌ها به شرح ذیل قابل طبقه‌بندی است:

- ارتقای کارایی و اثربخشی مدیریت سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها یا ایجاد کنترل داخلی و پاسخگویی در وزارتخانه‌ها
- بهبود تصمیم‌گیری در فرایند بودجه یا تخصیص منابع و پاسخگویی وزارتخانه‌ها به وزارت دارایی در خصوص منابع تخصیص‌یافته
- بهبود شفافیت و پاسخگویی به مجلس و عموم مردم و تبیین نقش‌ها و مسئولیت‌های سیاستمداران و کارکنان دولت

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-01]

- دستیابی به صرفه‌جویی

برخی کشورها تنها به یک یا دو مورد از اهداف بالا توجه دارند. دیگر کشورها (اتریش، دانمارک، هلند، نیوزیلند، انگلستان و آمریکا)، در معرفی مدیریت و بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در دولت مرکزی و به‌منظور ارتقای پاسخگویی داخلی و خارجی به مجلس و عموم مردم، هر چهار هدف را مدنظر دارند.

٤-۳. روش‌های مختلف

در برخی کشورها (برای مثال در آمریکا) وزارتخانه‌ها از برنامه‌های استراتژیک و عملکرد مبتنی بر اهداف عملکرد برخوردار می‌باشند. دیگر کشورها از موافقتنامه عملکرد بین یک وزارتخانه و مؤسسه تابعه یا بین یک وزارتخانه و یک بخش برخوردارند. چنین موافقتنامه‌هایی همچنین می‌تواند بین وزارت دارایی و یک وزارتخانه یا مؤسسه منعقد گردد.

در نیوزیلند در قراردادهای خرید بین وزیر و بخش مربوطه، خروجی مؤسسات مورد توافق قرار گرفته است و همچنین موافقتنامه‌های رسمی عملکرد بین وزرا و مدیران ارشد گروه‌ها وجود دارد. در انگلستان، وزرا طرح‌های سالیانه کسب‌وکار مؤسسات را که شامل اهداف عملکردی آن‌ها برای سال پیش روست تصویب می‌کنند. همچنین موافقتنامه‌های عملکرد بین ادارات و خزانه‌داری وجود دارد و خزانه‌داری اهداف کلی را مشخص می‌کند. در استرالیا بین وزارت دارایی و ادارات و سازمان‌های مربوطه، موافقتنامه‌هایی در خصوص تخصیص منابع منعقد می‌گردد. در دانمارک بین وزرا و مؤسسات و همچنین بین وزارتخانه‌ها و مدیران اجرایی قراردادهایی وجود دارد که در آن‌ها پرداخت منوط به عملکرد است.

٤-٤. اجرا

در حوزه اجرای نظام بودجه‌ریزی عملیاتی، برخی کشورها یک روش تدریجی را اتخاذ کرده‌اند. برای مثال در آمریکا پیش از اجرای گسترده قانون عملکرد و نتایج دولت، این شیوه بودجه‌ریزی چهار سال به‌صورت پایلوت به اجرا گذاشته شد. دیگر کشورها نیز روش تدریجی را به‌نحوی انتخاب نمودند که مؤسسات بدون الزام به اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی در کل دولت، به‌صورت داوطلبانه در این اصلاحات شرکت داشته باشند. آلمان و ایرلند از جمله کشورهایی به‌شمار می‌روند که نظام بودجه‌ریزی عملیاتی را به‌صورت پایلوت اجرا کرده‌اند.

همچنین انگلستان، هلند، نیوزیلند و استرالیا نیز در زمره کشورهایی قرار دارند که روش اجرایی از سطوح بالای اداری را مدنظر قرار دادند. دیگر کشورها و به‌ویژه فنلاند روش از پایین به بالا و

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-01]

موردی را به‌کار برده‌اند که در آن به مؤسسات برای بهبود روش‌هایشان آزادی عمل بیشتری داده شده و اجبار کمتری از بالا به آن‌ها وارد می‌شود.

۵. وضعیت فعلی چگونه است؟

علی‌رغم اختلاف در راهکارهای کشورهای OECD در معرفی و تمرکز بر معیار نتایج جهت فرایند مدیریت و بودجه، یک روند مشترک وجود دارد. این بخش به بررسی روند مشترک مدیریت عملکرد و بودجه‌ریزی با استفاده از داده‌های بودجه‌ای کشورهای OECD و داده‌های بانک جهانی می‌پردازد.

۵-۱. اهداف و اطلاعات عملکرد در اسناد و فرایند بودجه

کشورهای OECD تمایل شدیدی به درج اطلاعات غیرمالی در اسناد بودجه دارند.

- ۷۲ درصد کشورها اطلاعات غیرمالی را در اسناد بودجه خود درج می‌کنند.
- در ۴۴ درصد کشورها، این اطلاعات برای بیشتر از $\frac{۳}{۴}$ برنامه‌ها در دسترس است.
- در ۷۱ درصد کشورها، انواع مختلفی از داده‌های عملکرد شامل اهداف بر حسب برنامه‌ها وجود دارد.
- در ۶۵ درصد کشورها نتایج در اسناد بودجه یا اسناد مالی سالیانه درج می‌شوند.

با آن‌که در کشورهای OECD معرفی اطلاعات عملکرد در اسناد بودجه معمول شده است، اما بیش از $\frac{۱}{۴}$ کشورهای مورد مطالعه، هیچ اطلاعات غیر مالی را در اسناد بودجه خود نمی‌آورند. برای مثال ایسلند داده‌های عملکرد را در بودجه درج می‌کند، اما اهداف عملکرد را لحاظ نمی‌کند.

عمومی‌ترین شیوه برای درج اهداف عملکرد در فرایند بودجه ترکیب خروجی‌ها و نتایج است. کشورها دریافته‌اند که تمرکز صرف بر خروجی‌ها یا نتایج راهکار اشتباهی است و می‌تواند به جابه‌جایی اهداف منجر شود. پس در بسیاری از موارد ترکیبی از نتایج خروجی‌ها و داده‌ها مطلوب می‌باشد.

۵-۲. روند فعلی بودجه‌ریزی عملیاتی

چندین کشور OECD به ادغام اهداف عملکرد در فرایند بودجه مبادرت نموده‌اند، اما می‌توان گفت در تعداد کمی از آن‌ها بودجه‌ریزی عملیاتی به‌معنای گنجانیدن اهداف عملکرد در اسناد بودجه و مرتبط کردن مخارج به نتایج یا اهداف، مقاله‌دهی عملکرد واستفاده از این اطلاعات برای تصمیم‌گیری درخصوص تخصیص منابع آینده وجود دارد.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-01]

مطالعه OECD درخصوص میزان استفاده از بودجه‌ریزی عملیاتی در میان کشورهای عضو این سازمان نشان می دهد با آن‌که ۷۲ درصد کشورهای عضو، اهداف عملکرد را در اسناد بودجه خود درج می‌کنند و آن‌ها را به وزارت مالیه می‌دهند اما مرتبط کردن بین مخارج و خروجی‌ها و نتایج کمتر رواج دارد، به‌طوری‌که:

– ۴۶ درصد کشورها یا مخارج خود را با اهداف مرتبط نمی‌کنند یا این‌کار را برای تعداد کمی از برنامه‌ها انجام می‌دهند.

- ۳۵ درصد کشورها مخارج خود را با برخی اهداف مرتبط کرده‌اند.

- تنها ۱۸ درصد از کشورها مخارج خود را با تمام یا بخش وسیعی از اهداف مرتبط کرده‌اند.

در خصوص استفاده از نتایج اطلاعات عملکرد وضعیت بدتر است، به‌طوری‌که بیش از ۳۱ درصد کشورهایی‌که به ارائه این اطلاعات می‌پردازند از آن‌ها برای تصمیم‌گیری در مورد تخصیص منابع بودجه استفاده نمی‌کنند و در ۴۱ درصد کشورها حتی کشورهایی که در این زمینه سابقه طولانی دارند نظیر ایالات متحده آمریکا، استفاده از اطلاعات عملکرد در بین سیاستگذران قوه مقننه یا مجریه معمول نیست.

بودجه‌ریزی عملیاتی تنها در تعداد معدودی از کشورها و آن هم در حوزه‌های وظیفه‌ای محدود وجود دارد. متداول‌ترین حوزه‌ها در این زمینه بهداشت، آموزش و به‌ویژه آموزش عالی می‌باشند. برای مثال در دانمارک، نروژ، فنلاند و سوئد، درآموزش عالی بودجه‌ریزی عملیاتی صورت می‌گیرد.

- تنها درکشورهای کمی برای موفقیت یا عدم توفیق افراد یا سازمان‌ها در دستیابی به اهداف، مکانیزم‌های پاداش و تنبیه وجود دارد به‌طوری‌که:

- در ۴۶ درصد کشورهای OECD پاداشی در قبال دستیابی به اهداف وجود ندارد و مجازاتی برای دست نیافتن به اهداف اعمال نمی‌شود.

- در ۲۰ درصد کشورها، پرداختی به افراد به عملکردشان مرتبط است. در این موارد پرداختی ممکن است به عملکرد یک کارمند دولت یا گروهی از کارمندان مرتبط باشد. برای مثال در انگلستان پرداختی به مدیر سازمان با میزان دستیابی به اهداف سازمان مرتبط است.

۵-۳. روند فعلی مدیریت عملکرد

کشورهای OECD در زمینه مدیریت عملکرد نسبت به بودجه‌ریزی عملیاتی پیشرفت بیشتری داشته‌اند. این بخش به بررسی موضوع برخورداری کشورها از یک سیستم مدیریت عملکرد به‌گونه‌ای که

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-01]

وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها به مقاله‌دهی در خصوص دسترسی به اهداف بپردازند و از نتایج آن برای سیاستگذاری داخلی استفاده کنند، می‌پردازد.

- در ۵۷ درصد کشورها وزیر مربوطه یا رئیس سازمان قانوناً مسئول تنظیم و تعیین اهداف عملکرد وزاتخانه یا سازمان خود هستند.
- در ۵۷ درصد کشورها، عملکردها به‌صورت مستمر توسط وزاتخانه مربوط نظارت می‌شود.
- در ۶۳ درصد کشورها، عملکردها برای تمام یا بخش بزرگی از برنامه‌ها، سالیانه گزارش می‌شوند.

وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها در نزدیک به ۵۰ درصد کشورها از نتایج عملکرد برای سیاستگذاری و تعیین و اولویت‌های تخصیص به برنامه‌ها وتغییر مسیر کار استفاده می‌کنند و تقریباً در بیش از نیمی از کشورها، نخست وزیر از عملکردها در تعیین اولویت برنامه‌ها استفاده می‌کند و در بیش از $\frac{۱}{۳}$ کشورها، عملکردها منجر به پذیرش راهکارهای جدید می‌شوند. در غیر این موارد و در نهایت از عملکردها در برنامه بهبود کارکنان دولت استفاده می‌شود.

استرالیا، هلند، نیوزلند، نروژ و آمریکا سیستم جامع مدیریت عملکرد را در تمام وزارتخانه‌ها و مؤسسات به‌کار می‌برند و در بلژیک، آلمان و کانادا مدیریت عملکرد فقط برای $\frac{۱}{۴}$ برنامه‌ها صورت می‌گیرد. معرفی سیستم کنترل خروجی‌ها و نتایج در نیوزلند از طریق اعطای راحتی بیشتر به کنترل‌های ورودی و بازگذاشتن دست مدیران جهت ارتقای عملکرد می‌باشد. در میان کشورهایی که سابقه طولانی در این زمینه دارند می‌توان به استرالیا و هلند اشاره کرد و سایر کشورها مانند دانمارک ، نیوزلند و نروژ نیز در حال حرکت به این سو هستند.

٦. پاسخگویی به عموم

در کشورهای OECD پاسخگویی به عموم بسیار متنوع و گسترده است. مطالعه‌ای در خصوص پاسخگویی ۲۴ کشور عضو OECD به مردم، نشان‌دهنده افزایش شفافیت در آن‌هاست. هدف از ارائه اطلاعات به مردم ایجاد حس اعتماد به دولت از طریق نشان دادن عملکردها و میزان موفقیت‌ها است. از منظر انتخاباتی این موضوع برای دولت‌ها بسیار مهم است، اما مشکل این است که نشان دادن کیفیت و توفیق در عملکردها نیاز به زمان دارد و در کوتاه‌مدت ممکن نیست. بر این اساس داشتن یک سیستم حسابداری خارجی عملکرد مردم را نسبت به کیفیت وضعیت عملکردهای گزارش شده توسط دولت مطمئن می‌کند، از این‌رو در بسیاری از کشورهای OECD گزارش‌های عملکرد

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-01]

توسط سازمان‌های حسابرسی خارجی مستقل حسابرسی می‌شوند. شایان ذکر است این کار بسیار پرهزینه و انجام آن نیازمند تخصص خاص است.

۷. راهکار کل دولت: تغییر رفتار نقش‌آفرینان اصلی

در اعمال اصلاحات و به‌کارگیری بودجه‌ریزی عملیاتی در یک کشور، وقتی ترکیب استفاده از کنترل‌های ورودی و خروجی با کنترل‌های موجود در یک کشور صورت گیرد و در این خصوص تغییر رفتار نقش‌آفرینان اصلی در اصلاحات بسیار مهم است. در این راستا تشویق سیاستگذاران به استفاده از بودجه‌ریزی عملیاتی از اهمیت بالایی برخوردار است. تجربه کشورهای OECD نشان می‌دهد که اگرچه در ۷۲ درصد کشورهای عضو عملکردها در اسناد بودجه‌ای لحاظ و به مجلس ارائه می‌شود، اما تنها در ۱۹ درصد کشورها مجلس از اطلاعات عملکرد برای تصمیم‌گیری استفاده می‌کند و این درصد در کمیته راهبردی بودجه به ۸ درصد می‌رسد. تشویق سیاستگذاران به استفاده از اطلاعات عملکرد در قوه مقننه و مجریه، دولت را در دستیابی به اهداف سیاستی کمک می‌کند.

۸. مسائل مربوط به اجرا

موفقیت در استفاده از عملکرد در بودجه‌ریزی و مدیریت بستگی به دیگر عوامل در محیط سیاسی و اداری کشور دارد. مسئولین اصلاح نظام بودجه‌ریزی کار خود را بدون مطالعات کارشناسی و پژوهشی شروع نکرده‌اند، آن‌ها شاخص‌های عملکردی و اهداف را به سیستم موجود معرفی و سیستم پاسخگویی و کنترل حاوی اجزای رسمی و غیررسمی را تدوین نموده‌اند.

عملکرد تنها یک بعد از پاسخگویی است. دیگر جنبه‌ها شامل اطمینان از صحت فرایند انجام امور و نحوه هزینه‌کرد منابع همچنان‌که مصوب گردیده می‌باشد. در بسیاری از کشورها دیگر مکانیزم سنتی پاسخگویی که حول کنترل ورودی‌ها طراحی شده است، کاربرد ندارد. نکته دیگر آن‌که نباید کنترل‌های خروجی کاملاً جایگزین کنترل‌های ورودی گردد، بلکه مسئله اصلی یافتن مکانیزم ترکیبی از هر دو کنترل در سیستم است. فقط تمرکز کردن بر یک ابزار کنترل می‌تواند آثار تحریفی درپی داشته باشد. برای مثال تمرکز صرف بر نتایج می‌تواند به جابه‌جایی اهداف منجر گردد. جدول (۱) پتانسیل‌ها و محدودیت‌های نظام‌های مختلف کنترل ورودی‌ها، خروجی‌ها و نتایج را نشان می‌دهد.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-01]

جدول ۱. پتانسیل‌ها و محدودیت‌های نظام‌های مختلف کنترل مدیریت

عنوان	پتانسیل‌ها	محدودیت‌ها	عوامل و زمینه‌های مؤثر در انتخاب نوع کنترل
ورودی‌ها	– آسان و مقرون به‌صرفه – تمکین و همکاری	– فقدان اثربخشی – عدم انعطاف‌پذیری	– اعتماد اندک – وجود توانمندی‌ها و قابلیت‌های متغیر
خروجی‌ها	– تسهیل اثربخشی – تسهیل کنترل مخارج کل – پاسخگویی در قبال نتایج	– انحراف در تمرکز – مشکلات اندازه‌گیری – مستلزم اطلاعات زیاد	– زمینه‌هایی که اعتماد وجود دارد. – اجرای چارچوب‌های حرفه‌ای نظام حسابداری
نتایج	– پشتیبانی از تدوین سیاست‌ها – ماهیت بلندمدت دارند.	– مشکلات اندازه‌گیری – مشکلات حسابرسی و پاسخگویی – بار مالی – مستلزم اطلاعات زیاد	– موارد بالا به‌علاوه وجود سیاستمداران متعهد و شرایطی که توانایی تدوین اهداف شفاف وجود داشته باشد.

مأخذ: نتایج تحقیق.

مناسب‌ترین وضعیت کنترلی بستگی به این دارد که مشکلاتی که این اصلاحات در پی برطرف کردن آن‌ها است چه هستند. برای مثال اگر اولویت مقابله سیستم یا سازمان در مورد ابتلا به فساد مالی باشد، تأکید بر کنترل‌های ورودی نسبت به اعمال فشار از طریق کنترل‌های خروجی رویکرد مناسب‌تری است. برای دیگر سامانه‌ها و سازمان‌ها که در آن مشکل انعطاف‌پذیری و عدم پذیرش وجود دارد، ترکیبی از کنترل‌های ورودی و خروجی رویکرد مناسبی است. در هر سامانه‌ای باید ترکیب مطلوب کنترل‌های ورودی و خروجی را پیدا نمود. به‌علاوه بهتر است به مدیران اختیارات لازم برای اعمال ترکیبی از کنترل‌ها در سازمان‌های مختلف داده شود.

۹. محدودیت‌ها و گرایش‌ها

این بخش به برخی از محدودیت‌ها و تنگناهایی که ضروری است در معرفی بودجه‌ریزی عملیاتی و مدیریت عملکرد به آن توجه شود، می‌پردازد.

۹-۱. شاخص‌های عملکرد: تنها یکی از منابع اطلاعات عملکرد

اهداف و شاخص‌های عملکرد صرفاً تصویری از عملکرد در لحظه‌ای از زمان را ارائه می‌دهند و چارچوبی از عملکرد آینده سازمان و مسیر دستیابی به اهداف ارائه نمی‌دهند؛ بنابراین هنگام تصمیم‌گیری در خصوص عملکرد یک مؤسسه یا برنامه مهم است که انواع مختلف اطلاعات

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-01]

عملکرد را در نظر داشته باشیم. برای به‌دست آوردن تصویری جامع از عملکرد سازمانی یا عملکرد برنامه‌ای، باید ارزیابی‌ها و شاخص‌های عملکرد با دیگر منابع اطلاعاتی و بازخوردی تلفیق شوند.

۹-۲. همه‌چیز قابل اندازه‌گیری نیست!

برخلاف اطلاعات مالی که از جنبه استاندارد بودن قابل کاربرد برای تمام بنگاه‌های اقتصادی است، ارزیابی عملکرد کل دولت با یک شاخص عملکردی که به کل مجموعه دولت قابل تعمیم باشد، مشکل است.

تجربه کشورهای OECD نشان می‌دهد که شاخص‌ها و معیارهای عملکرد را در برخی حوزه‌های مشخص می‌توان ساده‌تر از دیگر حوزه‌ها به‌کار برد. خدمات دولت را می‌توان به سه دسته خدمات ملموس، غیرملموس و خدمات ایده‌آل غیرملموس تفکیک نمود. شاخص‌های عملکرد را می‌توان به‌راحتی برای خدمات ملموس یا خدماتی که خروجی‌اش قابل مشاهده است مانند صدور گذرنامه، صدور گواهینامه یا جمع‌آوری مالیات به‌کار برد. برای چنین فعالیت‌هایی راحت‌تر آن است که یک واحد معتبر اندازه‌گیری هزینه برای این نوع از فعالیت‌ها ایجاد گردد. به‌کارگیری شاخص‌های عملکرد برای فعالیت‌هایی که خدمات غیرملموس و خروجی غیرقابل مشاهده، مانند ارائه مشاوره‌های سیاستی دارند بسیار دشوار است. در چنین حوزه‌هایی که در آن‌ها فرایندها به سادگی قابل مشاهده است، رویکرد واضح‌تر آن است که میزان پیروی از اصول و فرایندهای اداری و قانونی مورد ارزیابی و کنترل قرار گیرد. در برخی فعالیت‌ها و سازمان‌ها که نه خروجی‌ها و نه نتایج مشخص نیستند، شاخص‌های عملکرد گزینه مناسبی نیستند.

با توجه به وظایف مختلف دولت باید رویکرد مدیریت عملکرد نسبت به تنوع برنامه‌ها منعطف باشد و همچنین در نظر داشته باشیم که در برخی وظایف، روش‌های دیگر بررسی پاسخگویی و ارزیابی عملکرد کاراتر هستند.

۹-۳. محدودیت هزینه‌ها، ظرفیت و زمان

جمع‌آوری اطلاعات عملکرد بخش عمومی، کاری نامحدود، دشوار و پرهزینه است. هر سیستم رسمی جمع‌آوری این اطلاعات لزوماً باید جزء بهترین انتخاب‌ها باشد. حوزه‌های پیچیده دولت در مرحله نخست می‌بایست در زمینه توسعه فرهنگ کارآمد مدیریت شوند. اهداف عملکرد و اطلاعات فقط زمانی ارزش دارند که در راستای تقویت جهت‌دهی به سوی آن فرهنگ باشند. مدیریت خوب درصدد به حداکثر رساندن انگیزه درونی کارکنان و به حداقل رسانیدن نیاز به کنترل‌های رسمی است. این کنترل‌ها پر هزینه هستند و در نقطه‌ای خاص در سیستم مدیریت رسمی موجب کاهش انگیزه‌های داخلی می‌شوند.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-01]

استفاده از اطلاعات عملکرد برای تصمیم‌گیرندگان همراه با محدودیت است. اغلب، تصمیمات توسط وزرا و مدیران ارشد که افرادی پرمشغله و درگیر پیچیدگی‌های کاری هستند اتخاذ می‌شوند و فراهم کردن اطلاعات بیشتر برای آن‌ها، لزوماً کمکی به تصمیم‌گیری‌شان نمی‌کند و ممکن است موجب تأخیر آن شود.

۱۰. سازمان‌های آینده

شعارهای بسیاری پیرامون بودجه‌ریزی عملیاتی و مدیریت عملکرد وجود دارد. طرفداران بودجه‌ریزی عملیاتی ادعا می‌کنند نظام مذکور از ظرفیت بالایی برای اصلاح عملکرد دولت برخوردار است. با این‌حال باید تأکید نمود که نباید اجرای اصلاحات مذکور به‌عنوان یک داروی شفابخش در نظر گرفته شود و دولت باید درباره آنچه می‌تواند به آن برسد و زمان لازم برای رسیدن به اهداف، واقع‌بین باشد.

۱۰-۱. اندازه‌گیری

حتی کشورهایی که مدت مدیدی است این روش را به‌کار می‌برند کماکان با سازمان‌ها و تنگناهایی برای رفع مشکلات اندازه‌گیری، به‌ویژه در مورد نتایج، مواجه می‌باشند. چالش اساسی این کشورها دسترسی به اطلاعات باکیفیت، معتبر، قابل اتکا و به‌هنگام، پیدا کردن شاخص‌های دقیق عملکرد و داشتن سامانه‌های خوب جمع‌آوری اطلاعات می‌باشد.

۱۰-۱-۱. تنظیم اهداف

در خصوص برخی مؤسسات یا برنامه‌ها، حتی تدوین اهداف روشن می‌تواند مشکل‌ساز باشند، به‌ویژه زمانی‌که هیچ توافقی برای مأموریت‌های یک سازمان وجود نداشته باشند یا مأموریت‌ها گوناگون باشند، برنامه‌ها با یکدیگر تداخل داشته باشند یا ذی‌نفعان با منافع مختلف وجود داشته باشند.

۱۰-۱-۲. یافتن معیارهای دقیق عملکرد

طراحی شاخص‌های عملکرد مناسب به‌واسطه مشکل بودن یافتن شاخص‌های همسو با راهبرد سازمان دشوار می‌باشد. هر یک از شاخص‌های خروجی و نتایج از مجموعه متفاوتی از سازمان‌ها برخوردار می‌باشند. به لحاظ فنی اندازه‌گیری نتایج به‌مراتب مشکل‌تر است. آن‌ها بسیار پیچیده‌تر هستند و با بسیاری از عوامل برنامه‌ریزی‌شده و برنامه‌ریزی نشده مواجه هستند. به‌ویژه آن‌که این شاخص‌ها با یک وقفه زمانی همراه می‌باشند و در برخی موارد از کنترل دولت خارج هستند. علی‌رغم این موضوع باید یادآور شد شاخص‌های مذکور از منظر عموم جامعه و سیاستمداران حائز

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-01]

اهمیت می‌باشند. بنابراین، به‌نظر می‌رسد اکثر کشورها ترکیبی از شاخص‌های نتایج و خروجی را اتخاذ کرده‌اند.

۱۰-۱-۳. ایجاد و حفظ سامانه‌های جمع‌آوری داده‌ها

برای اطمینان از کیفیت، باید یک فرایندی وجود داشته باشد که به‌موجب آن صحت و سقم اطلاعات جمع‌آوری شده مورد بررسی و تأیید قرار گیرد. اگرچه راه‌اندازی و نگهداری چنین سامانه‌هایی می‌تواند بسیار پیچیده و پرهزینه باشد.

۱۰-۲. تدوین و استفاده از اهداف عملکرد

اهداف عملکرد به شفافیت انتظارات عملکرد یک سازمان برای یک دوره زمانی کمک می‌کنند. با این‌حال کشورها همچنان با مسائلی همچون سطح و تعداد اهداف مواجهند. به‌نحوی که مشکلاتی در زمینه تنظیم اهداف به‌صورت خیلی سطح پایین یا خیلی سطح بالا وجود دارد. تنظیم اهداف در سطوح خیلی پایین به‌این معنا است که سازمان‌ها چالش و الزامی برای بهبود عملکرد ندارند و تنظیم اهداف در سطوح بالا، صرف‌نظر از ایجاد انگیزه در سازمان‌ها، به جهت بروز انتظارات غیرواقعی، موجبات شکست برنامه اصلاحات دولت را فراهم خواهد آورد. این در حالی است که اتخاذ سطوح منطقی اهداف نیز فرایندی زمان‌بر است.

۱۰-۲-۱. تعدد اهداف

در اینجا باید اذعان نمود فراوان بودن اهداف بار اضافی اطلاعات ایجاد می‌کند و انتخاب اولویت‌ها را سخت‌تر می‌کند. بر عکس، انتخاب اهداف خیلی کم نیز از آثار انحرافی برخوردارند. بر این اساس می‌بایست بین آن‌ها یک تعادل ایجاد گردد. بسیاری از کشورها اجرای این نظام بودجه‌ریزی را با اهداف متعدد آغاز کرده‌اند و سپس آن‌ها را کاهش داده‌اند. برای مثال در انگلستان زمانی‌که موافقتنامه‌های عملکرد، برای نخستین بار به‌عنوان بخشی از طرح جامع مخارج در سال ۱۹۹۸ معرفی شد، تعداد اهداف در کل دولت ۶۰۰ مورد بود. از زمان تجدیدنظر در هزینه‌ها در سال ۲۰۰۲، این مقدار به ۱۳۰ هدف کاهش‌یافته است .

۱۰-۲-۲. اجتناب از رفتار انحراف‌آمیز

این موضوع چالش همه دولت‌هاست. این امکان وجود دارد که اثرات تحریفی به مفهوم اهداف قابل حصول و برخوردار از درجه اهمیت پایین‌تر جایگزین برنامه‌های اصلی و با اولویت بالاتر باشد. در

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-01]

موارد دیگر، مؤسسات و کارکنان سازمان ممکن است به جهت الزام به برآورده کردن اهداف سازمان، عمداً به ارائه اطلاعات گمراه‌کننده بپردازند.

۱۰-۳. سازمان‌های مرتبط با استفاده از فرایندهای بودجه‌ای در ارتقای عملکرد

در بسیاری از کشورهای OECD هدف از معرفی عملکرد در فرایندهای بودجه، ارتقای تصمیمات بودجه‌ای و تشویق مؤسسات به ارتقای عملکردشان می‌باشد. همان‌طور که در بالا اشاره شد، یکی از موضوعات اساسی دستیابی به داده‌هایی با کیفیت خوب و قابل اتکاست. از دیگر سازمان‌ها می‌توان به وجود مشکلات در برقراری ارتباط بین اطلاعات مالی و اطلاعات عملکرد اشاره کرد. این امر به‌ویژه برای شاخص‌های نتایج چالش‌برانگیز است. همچنین در کشورهای بسیاری نیز تنگناهایی در خصوص ساختار بودجه و حسابرسی وجود دارد. بودجه‌ها به جهت وجود حدود وظیفه‌ای و سازمانی منوط به تشکیلات می‌باشند و نه مقولات مرتبط با نتایج. از سوی دیگر اگر سامانه‌ای برای ثبت هزینه‌ها وجود نداشته باشد، مرتبط کردن هزینه‌های واقعی با نتایج دشوار است.

۱۰-۳-۱. اتخاذ ترکیب مناسبی از مشوق‌ها

این امر در مواقعی که کشورها اطلاعات عملکرد را در تخصیص منابع مورد استفاده قرار می‌دهند، حائز مهم‌ترینیت می‌باشد. پرسش اساسی این است که آیا باید به عملکرد خوب پاداش مالی داده شود و عملکرد بد تنبیه شود و اگر چنین است، چگونه؟ تنبیه نمودن شکست، از طریق عدم تخصیص منابع به دیگر سازمان‌ها این علامت را می‌دهد که عملکرد مهم است. اگرچه به بیان دلایل عملکرد ضعیف کمکی نمی‌کند. در حقیقت در برخی موارد شکست در رسیدن به اهداف می‌تواند ناشی از کمبود بودجه یا دیگر منابع باشد، در حالی‌که اختصاص پاداش به عملکرد خوب بسیار جذاب است اما موضوعات مربوط به هزینه‌ها و اولویت‌های دولت را نادیده می‌گیرد. در راستای صرفه‌جویی بودجه، پرسش این است که آیا اختصاص منابع مالی اضافی به یک سازمان به‌ویژه اگر جزء اولویت‌های دولت نباشد، ضرورت دارد؛ در هر صورت همواره این خطر وجود دارد که ارتباط نتایج به منابع مالی می‌تواند انگیزه‌های تحریف و تقلب در ارائه اطلاعات را ایجاد کند.

۱۰-٤. تغییر رفتار و فرهنگ

یکی از دشوارترین چالش ها در استقرار نظام‌های بودجه‌ریزی و مدیریتی مبتنی بر عملکرد، ایجاد فرهنگ نتیجه‌محوری در سازمان‌ها و در دستگاه‌های اجرایی دولت می‌باشد. دستیابی به تغییر رفتار و

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-01]

فرهنگ در دولت نیز به‌مراتب مستلزم اتخاذ یک راهبرد کلی و همچنین در نظر گرفتن ترکیب مناسبی از مشوق‌هاست.

در این حرکت به‌دست آوردن و تداوم حمایت مدیران و کارکنان از برنامه اصلاحات در سازمان‌های دولتی بسیار حیاتی است. این اصلاحات ظرفیت‌های مناسبی در ارتباط با بهبود تمرکز سازمان‌ها بر اهداف، کمک به مدیران از طریق ارائه اطلاعات بهتر در اتخاذ تصمیم‌گیری در خصوص برنامه، بودجه و ارتقای گزارش‌دهی و کنترل‌های داخلی فراهم می‌نماید. کسب این منافع چالش‌برانگیز است چرا که آن‌ها علاوه بر تغییر فرهنگ، نیازمند تغییرات در بسترهای فنی و اجرایی می‌باشند. از منظر فنی اندازه‌گیری کاری که یک سازمان انجام می‌دهد و مرتبط کردن اهداف سازمان با اهداف و عملکرد فرد کار دشواری است. به‌دست آوردن حمایت کارکنان مهم است و این امر را می‌توان با اتخاذ ترکیب مناسبی از مشوق‌ها و کنترل‌ها به‌دست آورد. کسب حمایت قوی رهبری و مدیران سازمانی را می‌توان با اعطای انعطاف‌پذیری برای رسیدن به اهداف، به آن‌ها تسهیل نمود. بدون این انعطاف‌پذیری مدیران مسئولیت دستیابی به اهدافی را خواهند داشت که توانایی ارائه آن‌ها را ندارند و هیچ‌کس نمی‌خواهد پاسخگوی اهدافی باشد که خارج از کنترلش باشند.
به‌دست آوردن حمایت سیاستمداران و حفظ آن؛ این موضوع یکی از سازمان‌های اساسی است که اصلاح‌کنندگان با آن مواجهند. حمایت سیاستمداران در مجلس و قوه مجریه نیاز به تغییر را تقویت می‌کند و پیشرفت اصلاحات را به‌دنبال خواهد داشت، اگرچه به‌دست آوردن حمایت سیاستمداران در مجلس دشوار است.

۱۰-٤-۱. انتظارات مدیریتی

انتظارات در مورد آنچه می‌توان از این اصلاحات به‌دست آورد و اینکه اصلاحات چقدر طول می‌کشد باید واقع‌بینانه باشد؛ به‌عبارت دیگر فائق شدن بر مسائل فنی و تغییر رفتار کارکنان دولت و سیاستمداران زمان‌بر است.

۱۱. خلاصه و نتیجه‌گیری

در مقاله فوق ضمن پرداختن به رویکردهای اجرایی مدنظر در کشورهای OECD در زمینه بودجه‌ریزی عملیاتی (از قبیل فازبندی، اجرا، اهداف و روش‌های اجرا) سازمان‌ها و محدودیت‌های آن نیز ارائه شده است. در زمینه رویکردهای اجرایی، تجربه اغلب کشورهای OECD حاکی از آن است که اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی به‌صورت فازبندی و مرحله‌ای است، به‌طوری‌که در آمریکا این شیوه ۴ سال به‌صورت پایلوت به مورد اجرا گذاشته شد. دیگر کشورها هم روش تدریجی را

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-01]

انتخاب نمودند. مؤسسات بدون الزام به اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی در کل دولت، به‌صورت داوطلبانه در این اصلاحات شرکت داشتند. همچنین آلمان و ایرلند نیز از جمله کشورهایی هستند که نظام بودجه‌ریزی عملیاتی را به‌صورت پایلوت اجرا کرده‌اند.

اهداف مدنظر کشورها در زمینه اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی را می‌توان عمدتاً در قالب ۵ محور اساسی طبقه‌بندی نمود. این اهداف به‌طور خلاصه شامل کارایی و اثربخشی مدیریت سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها، ایجاد کنترل داخلی و پاسخگویی در وزارتخانه‌ها، بهبود تصمیم‌گیری در فرایند بودجه یا تخصیص منابع و پاسخگویی وزارتخانه‌ها به وزارت دارایی در خصوص منابع تخصیص‌یافته، بهبود شفافیت و پاسخگویی به مجلس و عموم مردم و تبیین نقش‌ها و مسئولیت‌های سیاستمداران و کارکنان دولت و دستیابی به صرفه‌جویی بوده‌اند. برخی کشورها تنها به یک یا دو مورد از اهداف مذکور تأکید داشتند. برخی دیگر همچون اتریش، دانمارک، هلند، نیوزلند، انگلستان و آمریکا در معرفی مدیریت و بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، هر پنج هدف مذکور را در راستای ارتقای پاسخگویی داخلی و خارجی مدنظر قرار داده‌اند.

مسائل و مشکلات مربوط به اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی در برخی از این کشورها عمدتاً شامل نامناسب بودن سیستم‌های پاسخگویی و کاربرد سنتی آن؛ اتکای صرف به یک شاخص عملکرد و تعمیم آن به سایر دستگاه‌ها، عدم توجه به صحت فرایندهای انجام امور و نحوه هزینه‌کرد منابع و جایگزینی کامل کنترل‌های خروجی‌محور به‌جای کنترل‌های ورودی‌محور می‌باشند.

بررسی تجربه کشورهای OECD بیانگر آن است که همه فعالیت‌های دولت از قابلیت اندازه‌گیری و هدفگذاری کمی برخوردار نمی‌باشند و استفاده از شاخص‌های عملکرد گزینه مناسبی برای ارزیابی عملکرد این بخش از فعالیت‌های دولت نمی‌باشد. همچنین بر اساس یافته‌های این مقاله، صرفاً تکیه بر کنترل خروجی‌ها بدون توجه به کنترل ورودی‌ها می‌تواند سازمان‌هایی در نظام بودجه‌ای ایجاد نماید؛ برای مثال تمرکز صرف بر نتایج می‌تواند به جابه‌جایی اهداف دستگاه‌ها منجر گردد. پس می‌بایست ترکیبی از هر دو کنترل در سیستم برقرار گردد.

بر اساس تجربه کشورهای مذکور، موارد زیر از جمله سازمان‌های اساسی هستند که کشورها باید در استقرار نظام‌های مدیریتی و بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد آن‌ها را مدنظر قرار دهند:

- دسترسی به اطلاعات مورد اطمینان و قابل اتکا
- نحوه تبیین اهداف عملکرد
- مشکل در برقراری ارتباط بین اطلاعات مالی و اطلاعات عملکرد
- فقدان سامانه‌های فنی و تکنیکی برای ثبت هزینه‌ها جهت مرتبط کردن هزینه‌های واقعی به نتایج
- چالش در ایجاد فرهنگ نتیجه‌محور در سازمان‌ها و در کل مجموعه دولت.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-01]

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-01]