

گزارش سی و هفتمین نشست علمی تخصصی

## الزامات استقرار بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد



سی و هفتمین نشست علمی-تخصصی

پایست جمهوری  
سازمان برنامه و بودجه کشور  
مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

الزامات استقرار بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد

جناب آقای محمد کردیچه  
پیشکسوت و صاحب نظر برنامه و بودجه کشور

زمان: شنبه ۱۰ آبان ماه ۱۳۹۹ ساعت ۱۰ تا ۱۲  
مکان: تالار کنفرانس مجازی مرکز به نشانی  
<https://cconnect.mporg.ir/dfrc>

مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

مدیریت تدوین و نشر منابع علمی و برگزاری نشست‌های علمی

مجموعه گزارش شماره ۲۰۱



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## شناسه گزارش

عنوان	گزارش نشست علمی تخصصی الزامات استقرار بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد
شماره شناسه	۹۹-۹-۱۰۲۴۹
سخنران نشست	جناب آقای محمد کردیچه پیشکسوت و صاحب نظر برنامه و بودجه کشور
تهیه کننده	مهدی نظر آقایی
زیر نظر	سید محمد شفیع
تاریخ برگزاری	۱۳۹۹/۸/۱۰
تاریخ انتشار	زمستان ۱۳۹۹
ناشر	مرکز پژوهش های توسعه و آینده نگری
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش های توسعه و آینده نگری نیست.	
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش های توسعه و آینده نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.	
آدرس: تهران - خیابان نجات الهی - خیابان سپند - پلاک ۱۶ شماره های تماس ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰ - شماره پیام رسان ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳	
<a href="https://www.dfrc.ir/">https://www.dfrc.ir/</a>	

## فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱.....	مقدمه
۱.....	دکتر علیرضا آزموده اردلان.....
۳.....	الزامات استقرار بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد.....
۳.....	آقای محمد کردبچه پیشکسوت و صاحب نظر برنامه و بودجه کشور.....
۲۵.....	تصاویر نشست.....



## مقدمه

عرض سلام و وقت به خیر دارم، خدمت خانم‌ها و آقایان، کارشناسان، نمایندگان بخش‌های مختلف در استان‌ها، کارشناسان مرکز و سازمان برنامه و بودجه، کارشناسان دستگاه‌های اجرایی، دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی که در این جلسه شرکت دارند. همان‌گونه که مستحضر هستید مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری به‌رسم اطلاع‌رسانی و ترویج مطالبی که در توسعه و پیشرفت کشور از اهمیت و توجه برخوردار بوده، تلاش کرده این‌ها را در نشست‌های تخصصی به سمع و نظر و استفاده مخاطبان برساند. در این نشست در خدمت آقای کردبچه، صاحب‌نظر و پیشکسوت مبانی و مطالب مرتبط با بودجه و برنامه‌ریزی هستیم.

چندی پیش به بنده اطلاع دادند که در شورای راهبری و تلفیق بودجه ۱۴۰۰ برای مدیران حاضر در جلسه مطالبی در خصوص استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد ارائه کردند. از آنجا که این مبانی به عنوان الزاماتی که در این روزها خصوصاً در زمانی که به واسطه تنگنای مالی حاصل از تحریم‌ها، همچنین با مشکلات اقتصادی ناشی از کرونا دست به گریبان هستیم، باید بهترین و کارآمدترین روش‌ها را برای بهینه کردن مصارف به کار برد تا بتوانیم هم پاسخگوی هزینه‌های این دوران و شرایط باشیم و هم مسائل توسعه و پیشرفت کشور در مسیر روبه‌رشد خود باقی بماند؛ چراکه در شرایط سخت و بحرانی است که عقلانیت و دانش می‌تواند موجب پیشرفت کشورها و برون‌رفت آنها از شرایط سخت و بحرانی گردد.

علیرضا آزموده اردلان

رئیس مرکز





**الزامات استقرار بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد**

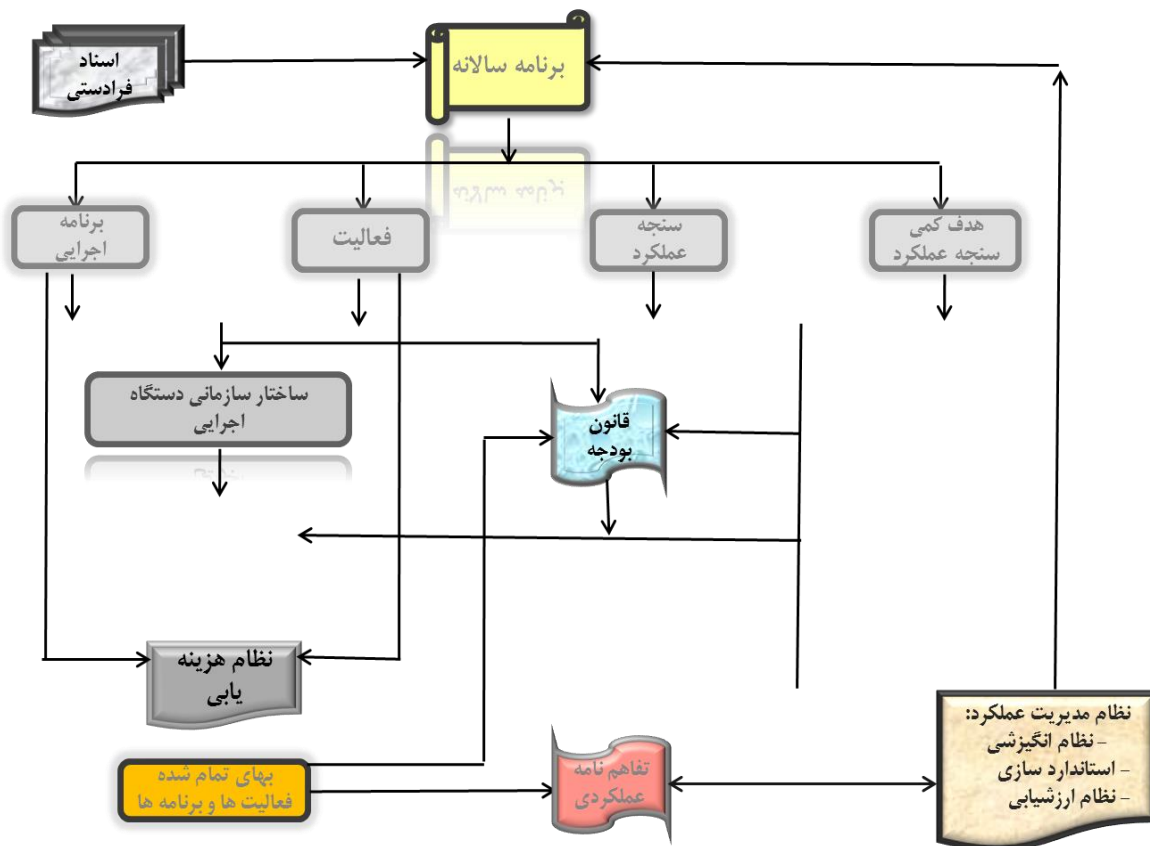
**آقای محمد کردبچه**

**پیشکسوت و صاحب نظر بر نامه و بودجه کشور**



آنچه در این نشست ارائه خواهد شد، صرفاً بحث کارشناسی و شفاف سازی مسائل موجود در این زمینه است. لذا انتظار این است از عرایض بنده برداشت های سیاسی نشود. عنوان بحث این جلسه **الزامات استقرار بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد** است. خدمت شما عرض خواهم کرد که چگونه به این مسئله رسیدیم که چنین نظامی را مبنای کار بودجه ریزی قرار دهیم؟ الآن در کجا قرار داریم؟ چه کارهایی باید انجام دهیم که به استقرار کامل نظام بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد برسیم؟

نمودار ۱ به روشنی گردش عملیات نظام بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد را نشان می دهد.



نمودار ۱: گردش عملیات نظام بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد

این نمودار از استفاده از اسناد فرادستی آغاز می شود. منظور از اسناد فرادستی، چشم انداز بلندمدت، سیاست های کلی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری و قوانین برنامه ریزی پنج ساله است. بر این اساس به برنامه سالانه موضوع بند (۴) ماده (۱) قانون برنامه و بودجه کشور که مبنای تمام اقدامات در زمینه برنامه ریزی و بودجه ریزی است، دست می یابیم. گاهی اوقات به این قانون توجه لازم نمی شود، به رغم اینکه ۴۸ سال از تصویب قانون برنامه و بودجه می گذرد، هنوز مبنای تمام برنامه ها و بودجه ها، قانون برنامه و بودجه کشور است. در این قانون یک چرخه برنامه ریزی در نظر گرفته شده است که از برنامه بلندمدت ۱۰ ساله آغاز می شود و مانند چشم انداز بلندمدت که در این قالب برنامه های پنج ساله و در قالب این برنامه ها برنامه سالانه تهیه می شود. در واقع برنامه های سالیانه مرتبط کننده برنامه های میان مدت با بودجه های سالیانه است.

سال های زیادی به برنامه سالانه توجهی نشده بود تا اینکه در سال ۱۳۸۴ نخستین برنامه سالانه بعد از انقلاب برای بودجه سال ۱۳۸۵ تهیه شد. از زمان دولت یازدهم و با استقرار آقای دکتر نوبخت، طبق تأکید ایشان، از

بودجه سال ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۹ برنامه سالانه تهیه و به همراه لایحه بودجه این سال‌ها تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است.

برنامه سالیانه، مبنای کار بودجه است. در بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، بر اساس اسناد فرادست، برنامه سالانه را تهیه می‌کنیم. در بخشنامه بودجه تمام سال‌ها نیز نسبت به تهیه برنامه سالانه تأکید شده است. در یکی از بندهای بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۰ که اخیراً از طرف رئیس‌جمهور ابلاغ شده، نسبت به تهیه برنامه سالانه تأکید شده است. بر این اساس، تمامی دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند برنامه سالیانه خود را تا تاریخ مشخص تهیه و به سازمان برنامه و بودجه کشور ارسال دارند.

دستورالعمل تهیه برنامه سالانه نیز در چارچوب دستورالعمل جامع بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به همه دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شده است. برای تسهیل در کار همکاران ملی و استانی، برنامه سالانه سال گذشته ارسال شده است. بر اساس زمان‌بندی تهیه و تنظیم لایحه بودجه ۱۴۰۰ این برنامه باید تا زمانی ارسال شود که امکان ارائه لایحه بودجه سال آینده تا ۱۵ آذرماه به مجلس شورای اسلامی فراهم شود.

در حال حاضر اقدامات تهیه برنامه سالانه آغاز شده و ان‌شاءالله به‌موقع تهیه خواهد شد. برنامه سالانه چهار خروجی اصلی دارد که عبارتند از: برنامه‌های اجرایی، فعالیت‌ها، سنجه‌های عملکرد و هدف‌های کمی سنجه عملکرد. به این معنا که بر اساس وظایف هر یک از دستگاه‌های اجرایی کشور، برنامه اجرایی تعریف شود و در قالب برنامه اجرایی، فعالیت‌های خود را مشخص کنند. سپس برای هر کدام از این فعالیت‌ها، سنجه عملکرد تعریف می‌کنند و هدف کمی سنجه عملکرد هم مشخص می‌شود.

از خروجی فعالیت‌ها و برنامه‌ها از طریق ساختار سازمانی دستگاه اجرایی و نظام حسابداری و نظام هزینه‌یابی به بهای تمام شده فعالیت‌ها می‌رسیم. در دستورالعمل جامع بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد که جزء پیوست‌های بخشنامه بودجه سال ۱۴۰۰ است، به طور مشخص نظام هزینه‌ها مشخص شده است.

با استفاده از بهای تمام‌شده اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی تعیین و در لایحه بودجه دولت منظور می‌شود. پیوست شماره (۴) سند بودجه دولت شامل اعتبارات دستگاه‌های اجرایی برحسب برنامه، خروجی (کالا یا خدمات) و بهای تمام شده است. پس از تصویب قانون بودجه، تفاهم‌نامه عملکردی بودجه بر اساس پیوست شماره (۴) بین مدیران اجرایی و رؤسای دستگاه‌های اجرایی به امضاء می‌رسد و یک نسخه از آن به سازمان برنامه و بودجه کشور ارسال می‌شود. این تفاهم‌نامه‌ها در واقع مهم‌ترین بحث در نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد است.

مرحله چهارم بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد که مهم ترین مرحله از این نظام است و نسبت به آن در دستگاه های اجرایی و سازمان برنامه و بودجه بی توجهی شده است، تفاهم نامه عملکردی و نظارت بر اجرای آن است، یعنی تا زمانی که تفاهم نامه های عملکردی توسط مدیران اجرایی دستگاه های ملی- استانی تهیه نشود، بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد در حد کارهای مقدماتی و ابتدایی انجام خواهد شد. از طریق تفاهم نامه عملکردی به بحث نظام مدیریت عملکرد وارد خواهیم شد که مهم ترین بخش از نظام بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد است. نظام مدیریت عملکرد شامل نظام انگیزشی، استانداردسازی و نظام ارزشیابی می شود. وقتی نظام نظارتی از طریق تفاهم نامه های عملکردی شروع شد، بر عملیات دستگاه های اجرایی که در چارچوب برنامه بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد انجام داده اند، نظارت می شود. در پایان این بخش، یک گردش کار سالیانه به پایان خواهد رسید و وارد سال بعد خواهیم شد؛ یعنی بازخورد نتایج نظام نظارتی هر سال، در تهیه برنامه سالانه سال بعد مورد استفاده قرار می گیرد و علاوه بر به کارگیری اسناد فرادستی از نتایج نظارتی بر اجرای بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد سال گذشته نیز استفاده خواهیم کرد.

### روند استقرار بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد

مهم ترین ویژگی نظام بودجه ریزی کشور مبتنی بر قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱، برقراری نظامی مبتنی بر انضباط مالی، شفافیت و قانونمندی بود. پس از شوک نفتی اول (۱۳۵۲-۱۳۵۳) با چند برابر شدن منابع دولت، انضباط مالی از یاد رفت، به طوری که یکی از مبانی تهیه برنامه ششم عمرانی قبل از انقلاب، برنامه ریزی بدون محدودیت منابع ارزی تعیین شد. تقاضاهای دستگاه به اندازه ای بالا رفت که ناترازی منابع و مصارف برنامه مانع از تصویب برنامه ششم شد. بعد از انقلاب اسلامی نیز مشکلات سال های ابتدایی از جمله شروع جنگ مانع از اصلاح نظام موجود شد تا اینکه در سال ۱۳۷۵-۱۳۷۶ تشکیلات و ریاست سازمان برنامه و بودجه تغییر کرد و از همین تاریخ پروژه اصلاح نظام بودجه ریزی کشور در مؤسسه عالی پژوهش در برنامه ریزی و توسعه به ریاست رئیس سابق سازمان برنامه و بودجه کشور آغاز شد. بر این اساس، بحث اصلاح نظام بودجه ریزی به دو بخش تقسیم شد. بخش اصلاح کوتاه مدت نظام بودجه ریزی شامل اصلاح طبقه بندی بودجه و بودجه شرکت های دولتی و بخش اصلاح نظام بودجه ریزی بلندمدت، شامل استقرار بودجه ریزی عملیاتی که قرار بود از سال ۱۳۸۴ این کار صورت گیرد.

بحث اصلاح طبقه بندی بودجه بر اساس آخرین اصلاحات پیشنهاد شده از صندوق بین المللی پول به ۱۶۰ کشور عضو این صندوق آغاز شد. ما نیز همزمان و حتی پیش تر از آنها و زمانی که پیش نویس اصلاح طبقه بندی

بودجه مطرح شده بود در مؤسسه عالی برنامه‌ریزی کارهای مقدماتی صورت گرفت و از سال ۱۳۷۹ در دستور کار سازمان برنامه و بودجه قرار گرفت.

به کارگیری نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ایران در سال ۱۳۸۰ و در چارچوب پروژه اصلاح نظام بودجه‌ریزی کشور مطرح شد. تا سال ۱۳۸۴ اقدام جدی در این زمینه صورت نگرفت. به همین منظور از تجربیات بانک جهانی استفاده شد و پیش‌نویسی برای اجرای این نظام آماده گردید. در آن سال قرار شد استقرار نظام در سه مرحله شفاف‌سازی، افزایش اثربخشی و ارتقای بهره‌وری انجام گیرد. در اجرای مرحله اول فرایند یادشده؛ یعنی شفاف‌سازی، اقدامات زیر در قالب بودجه سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ انجام گرفت:

- بررسی برنامه‌های ذیل دستگاه‌های اجرایی
  - تعیین اهداف کمی برنامه‌های اجرایی ذیل دستگاه‌های اجرایی
  - تعیین و احصای فعالیت‌ها و طرح‌های ذیل برنامه‌های اجرایی و تعیین اهداف کمی ذی‌ربط
  - توزیع و تخصیص هزینه‌ها برحسب فعالیت‌ها
  - برآورد هزینه واحد فعالیت‌ها و طرح‌ها
- استقرار چنین نظامی نیاز به همکاری سطوح بالای مدیریتی دارد. یک دستگاه به تنهایی نمی‌تواند کاری از پیش ببرد و لزوماً باید حمایت از سطوح بالای مدیریتی وجود داشته باشد.
- به‌رغم پیشرفت به نسبت مطلوبی که در اجرای نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در ۲ سال یادشده به دست آمد، از سال ۱۳۸۷ با تغییر ساختار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، همه اقدامات در دست اجرا برای استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد متوقف شد و نه‌تنها اقدام دیگری در این راستا انجام نگرفت، بلکه اقدامات انجام گرفته طی این دوره (۱۳۸۷-۱۳۹۱) را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:
- حذف فرم‌ها و دستورالعمل بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد از بخشنامه‌های بودجه سالانه؛
  - حذف اطلاعات مربوط به فعالیت‌ها و اهداف کمی و ذی‌ربط از موافقت‌نامه‌ها؛
  - افزایش تعداد و اعتبارات ردیف‌های متفرقه و متمرکز بدون برنامه؛
  - استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عدم شفافیت، عدم پاسخگویی، عدم التزام به قانون و بی‌انضباطی مالی به‌جای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد.

از سال ۱۳۹۲ و با استقرار دولت جدید و با تأکیدی که رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور (جناب آقای دکتر نوبخت) نسبت به اصلاح روش بودجه بندی و استقرار بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد داشتند، اقدامات فشرده ای در این زمینه آغاز شد که مهم ترین اقدامات در این زمینه به شرح زیر است:

- برگزاری دو هم اندیشی و تعدادی کارگاه آموزشی به میزان ۱۵ هزار نفر ساعت برای کارشناسان دستگاه های اجرایی در سطح ملی و استانی.
- تهیه برنامه سالانه سال های ۱۳۹۳، ۱۳۹۴، ۱۳۹۵، ۱۳۹۶، ۱۳۹۷، ۱۳۹۸، ۱۳۹۹ و تقدیم آن به همراه لوایح بودجه سال های مذکور.
- برآورد بهای تمام شده فعالیت های ذیل ۹۵ درصد از دستگاه ها و ردیف های دارای اعتبارات هزینه ای با تعیین اهداف کمی مربوط به هر یک از فعالیت ها و انعکاس نتایج آن در پیوست شماره (۴) سند بودجه سالانه.

همان طور که ملاحظه می شود تاکنون سه مرحله از چهار مرحله بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد برای اکثر دستگاه های اجرایی به مرحله اجرا درآمده است و برای بقیه در دست اقدام است. البته با توجه به اینکه در ابتدای اجرای کامل نظام بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد هستیم، اشکالاتی وجود دارد که ان شاء الله با تداوم تلاش های انجام شده به تدریج مرتفع خواهد شد. در کشورهای پیشرفته در این زمینه پس از سال ها اجرا هنوز با مشکلاتی روبه رو هستند.

### مفاهیم کلی

ویژگی کلیدی نظام بودجه ریزی بر مبنای عملکرد جدید، تلفیق اهداف نظام مدیریت بودجه با پاسخگویی مناسب است. به بیان دیگر، عملکرد خوب مورد تشویق قرار می گیرد و عملکرد نامطلوب تنبیه می شود. تجربیات به عمل آمده در این زمینه نشان می دهد موفقیت این نظام بر تداوم آن توسط دستگاه های اجرایی ذی ربط و کاربرد تدریجی استانداردهای عملکرد خدمات ارائه شده است. برای تحقق این امر لازم است:

- ۱- شاخص های عملکرد مشخص شده و به گونه ای گزارش شود که قابل عملیاتی شدن توسط مدیران بودجه باشد.
- ۲- دستگاه های اجرایی از استقلال بیشتر برخوردار شوند، به نحوی که قادر باشند بهترین و کاراترین روش ارائه خدمات را تعیین کنند.
- ۳- تغییرات لازم در عوامل انگیزشی و تنبیهی برای مدیران دستگاه های اجرایی پیش بینی شود.

بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد عوامل «صرفه‌جویی» و «اثربخشی» را به ابعاد سنتی بودجه‌ریزی اضافه می‌کند. این نظام بین «کارایی» و «اثربخشی» تمایز قائل می‌شود. در کارایی استفاده مفید از منابع مورد نظر است، در حالی که اثربخشی با عملکرد مرتبط است. در بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد طبقه‌بندی عملیات به نحوی است که هدف‌ها شفاف‌تر بیان می‌شوند، ارزیابی بودجه آسان‌تر بوده و در روش هزینه‌یابی آن ارتباط بین داده و ستانده مورد توجه قرار می‌گیرد.

مهم‌ترین هدف نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، اصلاح نظام مدیریت بخشی عمومی و اثربخشی مخارج این بخش است.

### **ضرورت استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد**

در قوانین مختلف و همچنین سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه، از جمله بند (۱۶) سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نسبت به کاهش و صرفه‌جویی در اعتبارات هزینه‌ای تأکید شده است. از طرف دیگر، با توجه به اینکه از لحاظ طبقه‌بندی اقتصادی این اعتبارات، بیش از ۷۰ درصد از آن را پرداخت و جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی و مستمری‌ها تشکیل می‌دهد و از لحاظ طبقه‌بندی عملیاتی حدود ۷۵ درصد از اعتبارات هزینه‌ای مربوط به فصول دفاع، آموزش، بهداشت و رفاه اجتماعی می‌شود که در حد فعلی نیز با کاستی‌هایی روبه‌رو هستند، امکان صرفه‌جویی بسیار محدود است. لذا تنها راه صرفه‌جویی در اعتبارات هزینه‌ای از طریق افزایش بهره‌وری است که هدف اصلی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد است.

### **پیش‌شرط‌های موفقیت اجرای نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد**

موفقیت این نظام مبتنی بر تداوم آن توسط دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و کاربردی تدریجی استانداردهای خدمات ارائه‌شده است. برای تحقق این امر لازم است:

- یک نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و ارزشیابی، همراه با مدیران اجرایی قادر به تهیه برنامه و بودجه هماهنگ و کنترل و نظارت و ارزشیابی آن وجود داشته باشد.
- برنامه‌ها، فعالیت‌ها و کارکنان و اعتبارات مورد نیاز اجرای وظایف دستگاه وجود داشته باشد.
- ارتباط لازم بین تولید کالاها و خدمات با عملکرد در فرایند تهیه و تنظیم و اجرای بودجه وجود داشته باشد.

### مراحل اجرای نظام بودجه ریزی بر مبنای عملکرد

- بازبینی و احصای برنامه‌های اجرایی و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی.
  - تعیین شاخص‌های عملکرد و اهداف کمی مربوط به هر یک.
  - هزینه‌یابی برنامه‌ها و فعالیت‌ها و تعیین قیمت تمام‌شده کالاها و خدمات ارائه شده از سوی دولت.
  - مدیریت فرایند بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (نظارت، گزارش‌گیری و ارزشیابی).
- مرحله اول و دوم را مرحله برنامه‌ریزی می‌نامند. اجرای مرحله سوم؛ یعنی هزینه‌یابی برنامه‌ها و فعالیت‌ها حتماً مستلزم ایجاد یک سامانه است که دستگاه‌های مختلف سامانه‌های مربوط به خود را ایجاد کرده‌اند. تاکنون سه مرحله ابتدایی در ۹۵ درصد دستگاه‌های اجرایی به اجرا درآمده است. مرحله چهارم همان مرحله‌ای است که در آن متوقف شده‌ایم.

### حکم بند (پ) ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه

بر اساس این حکم دولت موظف است از سال اول اجرای قانون برنامه، سالانه اعتبارات ۲۰ درصد دستگاه‌های اجرای مندرج در قوانین بودجه سنواتی را به صورت بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد تنظیم نماید. به نحوی که در سال پایانی اجرای قانون برنامه، ۱۰۰ درصد دستگاه‌ها دارای بودجه مبتنی بر عملکرد باشند. مفاد این بند شامل مدارس دولتی نمی‌شود. سه مرحله ابتدایی این حکم برای ۹۵ درصد از دستگاه‌های اجرایی انجام شد. از آنجا که در مرحله چهارم متوقف شدیم، حکم برنامه هنوز به صورت ۱۰۰ درصدی انجام نشده است. به نظر می‌رسد بحث نظارت در نظام بودجه‌ریزی دولت در سطح دستگاه‌های اجرایی و دولت مغفول باقی مانده است.

### اقدامات صورت گرفته در بودجه سال‌های اخیر

- ۱- حذف ستون حقوق و مزایای مستمر در جدول شماره (۷) سند بودجه و ردیف ۵-۵۵۰۰۰۰۰ جدول شماره (۹) به منظور دادن اختیارات بیشتر به مدیران واحدهای مجری در مصرف اعتبارات هزینه‌ای.
- ۲- انتقال بعضی از اعتبارات درآمد- هزینه‌ای ذیل ردیف ۵۳۰۰۰۰۰ و اعتبارات موردی ردیف ۵۵۰۰۰۰۰ جدول شماره (۹) که مربوط به دستگاه‌های خاص می‌شدند (معادل ۲۱۴ ردیف با اعتبار ۲۵۵ هزار میلیارد ریال) به جدول شماره (۷) برای شفاف‌سازی و لحاظ کل اعتبارات هزینه‌ای مبنای بهای تمام شده هر دستگاه.
- ۳- اضافه شدن یک جدول جدید به سند اصلی بودجه مربوط به اعتبارات هزینه‌ای برحسب فصول هفتگانه برای نظارت و کنترل بهتر اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در اعتبارات هزینه‌ای.



- ۴- تصویب و اجرای بند (ج) تبصره (۲۰) قوانین بودجه با ویژگی‌های زیر:
- اعطای اختیارات بیشتر به مدیران واحد مجری که اعتبارات هزینه‌ای خود را بر مبنای بهای تمام‌شده ارائه می‌کنند. از جمله اختیار جابه‌جایی بین اعتبارات هفت فصل هزینه.
  - نگهداری اعتبارات واحد مجری به صورت جداگانه در سامانه حسابداری دستگاه اجرایی.
  - اختیار جابه‌جایی تا ۱۰ درصد از کارکنان غیرکارآمد و مازاد، به واحد دیگر در همان دستگاه یا دستگاه‌های اجرایی دیگر در همان شهر بدون رضایت مستخدم و به سایر شهرها با رضایت مستخدم و موافقت سازمان اداری و استخدامی کشور و در صورت عدم موافقت مستخدم، بازنشستگی، بازرخیدی و فسخ قرارداد برحسب نوع استخدام مستخدم ذی‌ربط.
  - مبادله تفاهم‌نامه عملکردی بین مدیران واحدهای مجری و مسئولان دستگاه‌های اجرایی برای تحکیم اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد.
  - ایجاد انگیزه در دستگاه‌های اجرای برای استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، از جمله: صرفه‌جویی احتمالی در بهای تمام‌شده فعالیت‌ها، ۲۰ درصد در اختیار مدیران واحد مجری قرار می‌گیرد و ۸۰ درصد صرف اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای می‌شود.
  - نظارت کارا تر خزانه بر مصرف اعتبارات هزینه‌ای.
  - هدفمند کردن تخصیص اعتبارات هزینه‌ای (مرتبط کردن تخصیص به عملکرد مدیران).
  - فراهم کردن زمینه‌های لازم برای استقرار نظام حسابداری تعهدی.
- ۵- روند عملکرد اجرای نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد:
- کل دستگاه‌ها و ردیف‌های ملی دارای اعتبارات هزینه‌ای در ابتدای سال  $۱۳۹۷=۱۰۲۵$ .
  - دستگاه‌ها و ردیف‌های اجرا شده در سال  $۱۳۹۷=۲۸۸$  (۲۸ درصد).
  - دستگاه‌ها و ردیف‌های اجرا شده در سال  $۱۳۹۸=۵۹۲$  (۵۸ درصد).
  - دستگاه‌ها و ردیف‌های اجرایی که قرار است برای سال  $۱۳۹۹$  انجام گیرد =  $۱۴۵$  (۱۴ درصد).
- در خصوص دستگاه‌های استانی حدود ۲۴ اداره کل در سطح ۳۱ استان بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد را انجام داده‌اند. تنها دستگاهی که انجام نداده، سازمان بازرسی کل کشور است. در صورتی که انتظار داریم این سازمان که یک دستگاه نظارتی به شمار می‌آید، اول از همه این کار را انجام می‌داد. خوشبختانه دستگاه‌های استانی از دستگاه‌های ملی جلوتر هستند.

### مقایسه بهای تمام شده فعالیت های بعضی دستگاه های ملی

در تمامی دانشگاه های علوم پزشکی سراسر کشور کنترل و مراقبت بیماری های واگیر انجام می شود:

- بهای تمام شده در دانشگاه علوم پزشکی تهران: ۵۱۲ هزار ریال.
  - بهای تمام شده در دانشگاه علوم پزشکی شهید بهشتی: ۹۰۰ هزار ریال.
  - بهای تمام شده در دانشگاه علوم پزشکی خراسان: ۷۰۱ هزار ریال.
- این آمارها به ما کمک می کند سراغ دستگاه ها یا دانشگاه هایی برویم که هزینه های بالاتری را صرف می کنند و محل هزینه آنها را جویا شویم. در این صورت می توانیم صرفه جویی زیادی در هزینه ها داشته باشیم که این اقدام را افزایش بهره وری نیز می توان نامید.

### کنترل اپیدمی و واکسیناسیون

- بهای تمام شده در دانشگاه علوم پزشکی تهران: ۱۹۲ هزار ریال.
  - بهای تمام شده در دانشگاه علوم پزشکی شهید بهشتی: ۳۱۷ هزار ریال.
- باید علت این تفاوت هزینه ها پیدا شود.

### آموزش گروه پزشکی دکترای حرفه ای

- بهای تمام شده در دانشگاه علوم پزشکی تهران به ازای هر فرد: ۲۱۵ میلیون ریال.
- بهای تمام شده در دانشگاه علوم پزشکی قم به ازای هر فرد: ۳۲۹ میلیون ریال.

### مقایسه بهای تمام شده فعالیت های بعضی از استان ها

اداره کل انتقال خون:

متوسط هزینه تمام استان ها ۴۴۱ است.

- بهای تمام شده در سازمان انتقال خون چهارمحال و بختیاری: ۶۰۴.
- بهای تمام شده در سازمان انتقال خون تهران: ۱۴۰.
- بهای تمام شده در سازمان انتقال خون اصفهان: ۴۷۳.

## بند (ج) تبصره ۲۰ قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۷-۱۳۹۹

در اجرای حکم بند (پ) ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه:

۱- اعتبارات واحد مجری (عملیاتی) بر اساس توافقنامه مربوط در سامانه حسابداری دستگاه اجرایی به صورت جداگانه نگهداری شده و تشخیص انجام خرج در این موارد با مدیر واحد مجری خواهد بود. رویدادهای مالی واحد مجری به نحوی در حساب‌ها نگهداری خواهد شد که امکان گزارش‌گیری رویدادهای مالی واحد مجری به طور مجزا وجود داشته باشد.

۲- به دستگاه‌ها و واحدهای مجری که بر اساس تفاهم‌نامه عملکردی اداره می‌شوند اجازه داده می‌شود با موافقت سازمان برنامه و بودجه کشور نسبت به جابجایی اعتبارات فصول هریک از ردیف‌های هزینه‌ای در سقف اعتبارات همان ردیف اقدام نمایند. آیین‌نامه اجرایی این جزء با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

۳- دستگاه‌های اجرایی مکلفاند تمام اطلاعات مربوط به حقوق کارکنان رسمی و پیمانی خود را همانند سال‌های گذشته در اختیار وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان‌های برنامه و بودجه کشور و اداری و استخدامی کشور قرار دهند. اعتبارات فصول اول و ششم این دستگاه‌ها در سقف تخصیص با اولویت توسط خزانه‌داری کل کشور پرداخت می‌گردد.

۴- اجازه جابه‌جایی کارکنان ناکارآمد و مازاد به مدیران واحد مجری (حداکثر ۱۰ درصد).

۵- از صرفه‌جویی حاصل از تفاضل بین بهای تمام شده مورد توافق در تفاهم‌نامه عملکردی و هزینه‌های قطعی فعالیت یا محصول در همان دوره تفاهم‌نامه، پنجاه درصد (۲۰٪ درصد) به منظور ایجاد انگیزه در کارکنان واحد مجری به عنوان پرداخت‌های غیرمستمر و ارتقای کیفی محصولات بر اساس دستورالعمل ابلاغی سازمان‌های برنامه و بودجه کشور و سازمان اداری و استخدامی کشور و پنجاه درصد (۸۰٪) دیگر برای افزایش اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های ذی‌ربط، مازاد بر سقف اعتبارات مصوب کمیته تخصیص اعتبار، موضوع ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه کشور، هزینه می‌شود.

### ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه کشور

بر اساس حکم ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه، کلیه اعتبارات جاری و عمرانی که در بودجه عمومی دولت به تصویب می‌رسد، بر اساس گزارش‌های اجرایی بودجه و پیشرفت عملیات در دوره‌های معین شده توسط کمیته‌ای مرکب از نمایندگان وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان تخصیص داده می‌شود. نحوه تخصیص

اعتبارات فوق الذکر و دوره‌های آن به موجب آیین‌نامه‌ای است که بنا به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

در آیین‌نامه ماده مذکور نیز در ماده (۵)، گزارش پیشرفت عملیات به صورت «گزارش اجرایی برنامه‌ها، فعالیت‌ها و طرح‌های عمرانی دستگاه‌های اجرایی در دوره‌های معین که شکل و چگونگی آن از طرف سازمان برنامه و بودجه تهیه و به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌شوند» تعریف شده است. در ماده (۱۰) نیز سازمان برنامه و بودجه قرار است ضمن اجرای وظایف نظارتی خود بر فعالیت‌ها و طرح‌های عمرانی و تهیه گزارش‌های ارزشیابی عملیات و نتایج حاصله از اجرای بودجه و تطبیق این گزارش‌ها با گزارش دستگاه اجرایی از لحاظ پیشرفت کار و اجرای بودجه، اطلاعات لازم برای تعیین خط‌مشی‌های تخصیص اعتبار در دوره‌های بعد را فراهم نماید. ریاست کمیته تخصیص اعتبار به عهده رئیس سازمان برنامه و بودجه و به نیابت ایشان معاون بودجه سازمان است. وظیفه این کمیته برآورد میزان منابع مالی کشور در سه ماه آینده بود. پس از آن، وارد مسئله مصارف و عملکردها می‌شدیم.

بر اساس قانون برنامه و بودجه، تکلیف دستگاه‌های اجرایی این است که گزارش تحلیلی سه ماهه پیشرفت عملیات و عملکرد خود را به سازمان برنامه و بودجه ارائه دهند. این گزارش پس از رسیدن به سازمان باید به امور مربوطه ارجاع شود. در این امور پس از بررسی و تحلیل گزارش‌های عملکرد بخشی نتیجه را تحلیل و به معاونت بودجه سازمان ارائه دهند؛ بنابراین، وقتی کمیته تخصیص اعتبار کار خود را آغاز کند، گزارش همه دستگاه‌ها را در اختیار دارد و بنا بر نتیجه عملکردها، تخصیص‌ها را تعیین می‌کند. طبیعتاً دستگاه‌های با عملکرد بهتر، اعتبارات بیشتری خواهند گرفت.

#### تخصیص بر مبنای عملکرد

- ۱- بخشنامه مورخ ۱۳۹۹/۴/۱ ریاست محترم سازمان برنامه و بودجه کشور به دستگاه‌های اجرایی.
- ۲- بخشنامه مورخ ۱۳۹۹/۷/۱۳ معاون محترم امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه به دستگاه‌های اجرایی.

#### متن بخشنامه اول

در اجرای بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد که از الزامات اسناد فرادستی نظام و مورد مطالبه مکرر مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) است، تصویب اعتبارات هر دستگاه به تفکیک برنامه به بهای تمام شده واحد خروجی (خدمت یا محصول) و مقدار کمی انجام می‌شود. تخصیص اعتبارات نیز صرفاً مبتنی بر عملکرد دستگاه و به میزان تحقق اهداف تعیین شده صورت می‌گیرد. با عنایت به اینکه پس از مساعی بی‌وقفه طی سال‌های اخیر، در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ اعتبارات کلیه دستگاه‌های اجرایی با روش عملیاتی و با در نظر گرفتن دو مؤلفه

هزینه واحد خروجی (خدمت یا محصول) و مقدار هدف مورد نظر محاسبه و در پیوست شماره چهار قانون در دو جلد به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. برای اجرای کامل بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد باید تخصیص اعتبارات هزینه‌ای نیز مشابه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که به میزان پیشرفت عملیاتی و تأیید صورت وضعیت‌ها انجام می‌گیرد، اقدام شود. لذا پرداخت‌های سه ماهه اول به دستگاه‌ها به‌مثابه نوعی پیش‌پرداخت و علی‌الحساب تلقی شده و هرگونه تخصیص در سه ماهه دوم منوط به ارائه گزارش عملکرد و تأیید میزان تحقق اهداف تعیین شده برای آن دستگاه در پیوست شماره ۴ خواهد بود.

مقتضی است دستگاه‌های اجرایی برای اخذ تخصیص در سه ماهه دوم، گزارش عملکرد خود را حداکثر تا ۱۳۹۹/۴/۱۵ به امور ذی‌ربط در سازمان برنامه و بودجه کشور و حسب مورد به سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها ارائه نمایند.

بدیهی است تخصیص‌های بعدی دستگاه‌های اجرایی ملی پس از تأیید گزارش میزان دستیابی به اهداف مصوب دستگاه از سوی امور مربوط به امور تلفیق سازمان و تخصیص دستگاه‌های اجرایی استانی پس از تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان انجام خواهد شد. در صورت عدم همکاری در اجرای بخشنامه، مسئولیت عدم پرداخت‌ها از جمله حقوق کارکنان در زمان مقرر با آن دستگاه خواهد بود.

#### بخشنامه دوم

در اجرای قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور به اطلاع می‌رساند هرگونه ابلاغ تخصیص اعتبارات هزینه‌ای در سه ماهه سوم سال جاری پس از تأیید گزارش عملکرد آن دستگاه برای دستیابی به اهداف مصوب از سوی امور بخشی ذی‌ربط مربوطه در این سازمان قابل اقدام می‌باشد. لذا کلیه دستگاه‌های اجرایی موظفند گزارش عملکرد شش ماهه اول اعتبارات هزینه‌ای خود را بر اساس پیوست شماره (۴) قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور و در قالب جداول پیوست که نسخه الکترونیک آن از سایت سازمان برنامه و بودجه کشور به آدرس [www.mporg.ir](http://www.mporg.ir) قابل دریافت است، تکمیل و در قالب فایل مذکور حداکثر تا تاریخ ۱۳۹۹/۰۷/۱۶ به امور بخشی مربوطه در سازمان برنامه و بودجه کشور/ سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها، حسب مورد ارسال نمایند.

بدیهی است تبعات مغایرت در عناوین برنامه، خروجی، سنجه عملکرد، مقدار هدف کمی و مبالغ مصوب و ابلاغی اعتبارات بر عهده دستگاه اجرایی ذی‌ربط خواهد بود و در صورت عدم همکاری در اجرای این بخشنامه، هرگونه مسئولیت عدم پرداخت حقوق کارکنان در زمان مقرر نیز با آن دستگاه خواهد بود.

### عملکرد استقرار بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد

نامه مورخ ۱۳۹۹/۶/۱۸ معاون محترم امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه به معاونت‌ها در این نامه از امور سازمان خواسته شده است گزارش عملکرد دستگاه‌های اجرایی در اجرای بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد را با پاسخ به سؤالات زیر تا ۱۳۹۹/۶/۳۰ به امور تلفیق بودجه سازمان ارسال دارند:

- ۱- آیا خروجی دستگاه (مندرج در پیوست ۴) منطبق با خدمات است؟
- ۲- آیا هزینه‌یابی تمام خروجی‌ها انجام شده است؟
- ۳- چه تعداد از خروجی‌های دستگاه اجرایی با توجه به تبصره ذیل ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی بند (ج) تبصره (۲۰) ماده واحده قانون بودجه ۱۳۹۹ قابل انجام توسط واحد مجری است؟
- ۴- چه تعداد تفاهم‌نامه با استناد به ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی بند (ج) تبصره (۲۰) قانون بودجه سال ۱۳۹۹ منعقد شده است؟
- ۵- تدوین شاخص‌های ارزیابی عملکرد، وزن دهی و هدف‌گذاری آنها برای سنجش، پایش و تحلیل عملکرد انجام شده است؟

### تفاهم‌نامه عملکردی

بخشنامه مورخ ۱۳۹۹/۴/۱۱ ریاست محترم سازمان برنامه و بودجه کشور

بخشنامه به کلیه دستگاه‌های اجرایی

در اجرای بند (پ) ماده (۷) قانون برنامه ششم توسعه، جزء (۲) بند (ج) تبصره (۲۰) قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور، موضوع اجرای بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد، چارچوب تنظیم شده برای انعقاد تفاهم‌نامه عملکردی بین دستگاه‌های اجرایی واحدهای مجری، به شرح پیوست ابلاغ می‌گردد.

دستگاه اجرایی موظف است با واحدهای مجری خود تفاهم‌نامه عملکردی در چارچوب مفاد قوانین مذکور و آیین‌نامه شماره ۲۷۲۵۶/ت ۵۷۷۰۵ هـ مورخ ۱۳۹۹/۳/۱۹ مبادله و نسخه‌ای از آن را برای اطلاع به سازمان (امور بخشی ذی‌ربط)/ سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان مربوطه، حسب مورد ارسال نمایند.

لازم به ذکر است مطابق با جزء (۵) ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی مذکور، واحد مجری، واحد سازمانی در دستگاه اجرایی اعم از ستادی و غیرستادی است که تأمین تولید و ارائه محصول و خدمات اصلی و نهایی دستگاه اجرایی را از آغاز تا پایان بر عهده دارد، یعنی تمام مراحل فرایند از درخواست اولیه تا خروجی (محصول یا خدمات نهایی) در آن واحد انجام می‌گیرد.

ضمناً خروجی‌های مندرج در جداول تفاهم‌نامه باید برای دستگاه‌های اجرایی ملی منطبق با پیوست شماره (۴) قانون بودجه و برای دستگاه‌های اجرایی استانی منطبق با خروجی‌های مندرج در موافقت‌نامه‌های متبادله شده باشد. در صورت نیاز دقیق‌تر دستگاه اجرایی، خروجی مندرج در تفاهم‌نامه قابل شکست به فعالیت‌های اصلی مرتبط خواهد بود.

### تفاهم‌نامه عملکردی

#### ماده (۱) مشخصات طرفین تفاهم‌نامه

۱-۱- شماره طبقه‌بندی و عنوان دستگاه اجرایی.

۱-۲- عنوان واحد مجری.

#### ماده (۲) موضوع تفاهم‌نامه

این تفاهم‌نامه به منظور انجام اقدامات لازم برای دستیابی به خروجی‌ها (محصول/خدمت) و تحقق اهداف و برنامه‌های دستگاه اجرایی، مصوب پیوست شماره (۴) قانون بودجه ۱۳۹۹ کل کشور (دستگاه‌های اجرایی ملی) یا مندرج در موافقت‌نامه‌های متبادله (دستگاه‌های اجرایی استانی)، به شرح جدول زیر، با شرایط مندرج در این تفاهم‌نامه و برنامه زمان‌بندی مشخص و در چارچوب مفاد آیین‌نامه اجرایی شماره ۲۷۲۵۶/ت ۵۷۷۰۵ هـ مورخ ۱۳۹۹/۳/۱۹ منعقد شده است.

بهای تمام شده	اعتبارات هزینه ای ۱۳۹۹				هدف کمی		سهم واحد مجری از اجرای برنامه و خروجی	عنوان برنامه و خروجی	شماره طبقه بندی برنامه و خروجی
	یارانه	جمع	اختصاصی	هزینه عمومی	مقدار	سنجه عملکرد			
								برنامه ۱	
								خروجی ۱	
								خروجی ۲	
								.....	
								برنامه ۲	
								خروجی ۱	
								خروجی ۲	
								.....	

#### ماده (۳) - ویژگی‌های کیفی محصول / خدمت

در این قسمت ویژگی‌های کیفی محصول / خدمت و برنامه زمان‌بندی انجام آنکه مورد نظر دستگاه اجرایی است با واحد مجری تفاهم می‌گردد.

شماره طبقه بندی برنامه و خروجی	عنوان برنامه و خروجی	ویژگی های کیفی	برنامه زمان بندی
	برنامه ۱		
	خروجی ۱		
	خروجی ۲		
	.....		
	برنامه ۲		
	خروجی ۱		
	خروجی ۲		
	.....		

ماده (۴) - تعهدات و اختیارات دستگاه اجرایی

۴-۱- نظارت بر بهای تمام شده خروجی ها (محصول / خدمت)، از طریق هزینه یابی خروجی های ارائه شده واحد مجری که اطلاعات آن از تبادل داده با سایر سامانه های دستگاه اجرایی و سامانه یکپارچه بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد (برنامه ریزی، هزینه یابی و مدیریت عملکرد) به دست می آید، انجام می گیرد.

۴-۲- نگهداری اعتبارات واحد مجری به صورت جداگانه در سامانه حسابداری دستگاه به گونه ای که امکان گزارش گیری رویدادهای مالی واحد مجری به صورت مجزا وجود داشته باشد.

۴-۳- واگذاری اختیارات لازم مدیریتی، اداری، مالی و پرسنلی به مدیر واحد مجری در چارچوب قوانین و مقررات عمومی کشور و اختصاصی دستگاه اجرایی.

۴-۴- تعیین میزان و برنامه زمان بندی انجام تعهدات مالی.

۴-۵- تدوین راهکارهایی جهت فراهم نمودن بسترهای نرم افزاری و سخت افزاری لازم برای تولید محصول / خدمت به تفکیک اقلام مورد نیاز.

۴-۶- تعیین سیاست های تنبیهی و تشویقی.

۴-۷- بازنگری و اصلاح تفاهم نامه با هماهنگی واحد مجری در صورت اجرای حکم جزء (۳) بند (ج) تبصره (۲۰) قانون بودجه ۱۳۹۹ کل کشور و بر اساس آئین نامه اجرایی مربوط به شماره ۲۷۲۵۶ / ت ۵۷۷۰۵ هـ مورخ ۱۳۹۹/۳/۱۹.



**ماده (۵) - تعهدات و اختیارات واحد مجری**

- ۵-۱- تولید یا تأمین محصول / خدمت مورد تفاهم با کمترین هزینه و کیفیت مطلوب.
- ۵-۲- پرداخت حقوق و مزایای قانونی و استحقاقی کارکنان طبق قوانین و مقررات مربوطه تبصره (۲۰) قانون بودجه ۱۳۹۹ کل کشور و آیین‌نامه اجرایی به شماره ۲۷۲۵۶/ت ۵۵۷۷۰۵ هـ مورخ ۱۳۹۹/۳/۱۹ در اختیار دستگاه اجرایی قرار دهد.
- ۵-۳- تا ۱۰ درصد کارکنانی که برای انجام مأموریت‌های خود مازاد تشخیص می‌دهد را مطابق حکم جزء (۴) بند (ج) جابه‌جا کند.
- ۵-۴- پرداخت تمامی هزینه‌های مربوط به تولید یا تأمین محصول / خدمت حداکثر در سقف بهای تمام شده مورد تفاهم.
- ۵-۵- هزینه کردن اعتبارات حاصل از صرفه‌جویی در چارچوب نظام انگیزشی تفاهم شده در ماده (۶).
- ۵-۶- انجام فعالیت‌ها و تولید محصولات (کالا یا خدمت) طبق برنامه زمان‌بندی مورد تفاهم.
- ۵-۷- حفاظت، مراقبت و نگهداری از منابع نرم‌افزاری و سخت‌افزاری در اختیار داده شده.
- ۵-۸- رعایت قوانین و مقررات عمومی کشور و اختصاصی حاکم بر دستگاه اجرایی.

**ماده (۶) - نظام انگیزشی**

- ۵-۳- از صرفه‌جویی‌های حاصل از تفاضل بین بهای تمام شده، مورد توافق در این تفاهم‌نامه و هزینه قطعی فعالیت یا محصول در دوره تفاهم‌نامه، پس از تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور / سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان، پنجاه درصد (۵۰٪) به منظور ایجاد انگیزه در کارکنان واحد مجری به عنوان پرداخت‌های غیرمستمر و ارتقای کیفی محصولات بر اساس دستورالعمل ابلاغی سازمان برنامه و بودجه کشور و سازمان اداری و استخدامی کشور و پنجاه درصد (۵۰٪) دیگر برای افزایش اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دستگاه‌های ذی‌ربط، مازاد بر سقف تخصیص اعتبارات مصوب کمیته تخصیص اعتبارات موضوع ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه، هزینه می‌گردد.

**ماده (۷) - سایر موارد**

سایر موارد مورد توجه دستگاه اجرایی در این قسمت با واحد مجری تفاهم می‌گردد.

بالاترین مقام واحد مجری

نام و نام خانوادگی

بالاترین مقام دستگاه اجرایی

نام و نام خانوادگی

امضا

مدیر، کارشناس و معاون سازمان برنامه و بودجه باید به بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد اعتقاد داشته باشند، همان گونه که جناب آقای دکتر نوبخت، رئیس محترم سازمان برنامه و بودجه به این مسئله اعتقاد دارند. کمک مدیران و مسئولان، کمک به سازمان و دولت است.

امضا

### الزامات استقرار نظام بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد

- استقرار نظام حسابداری قیمت تمام شده: همان نظام هزینه یابی که در اکثر دستگاهها مستقر شده است و از این طریق هزینه یابی و بهای تمام شده را برآورد می کنند.

- اجرای ماده ۳۷ قانون برنامه و بودجه: طبق این ماده سازمان برنامه و بودجه باید گزارش عملکرد سال گذشته در چند ماهه اول سال و پیش بینی سال آینده را تهیه و تا پایان شهریورماه هر سال به دولت ارائه کند. به این دلیل گزارشها تا پایان شهریور ارائه شود که نتایج عملکرد برنامه بررسی شود و انحرافات و پیشرفتها مورد ارزیابی قرار گیرد و بر این اساس نقاط ضعف و قوت در بخشنامه سال آینده که تا پایان مهرماه باید ابلاغ شود، آورده شود و انحرافات اصلاح شود.

- اجرای کامل ماده ۳۰ قانون برنامه و بودجه و نظام تخصیص بر مبنای عملکرد.

- استقرار نظام انگیزشی، استانداردسازی و ارزشیابی؛ این مرحله آخرین مرحله نظام بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد است و از این بخش بحث نظارتی بودجه ریزی آغاز می شود.

- مبادله تفاهم نامه عملکردی.

- نظارت بر اجرای تفاهم نامه عملکردی.

- تغییر رویکرد جدول محوری به گزارش تحلیلی محوری؛ اگر این کار در سطح استانی و ملی انجام شود به امر نظارت کمک زیادی خواهد شد.

### پرسی و پاسخ

#### نماینده سازمان استان سیستان و بلوچستان

یکی از مباحثی که در صحبت های آقای کردبچه بود، مبحث حذف اعتبارات حقوق و مزایای مستمر کارکنان بود که به مدت دو سال حذف شده است. آنچه در عمل در سال جاری، به ویژه در ماه اول اتفاق افتاده این است

اعتباراتی که به صورت تخصیص ماده ۹ به استان‌ها فرستاده می‌شود. حتی در صورتی که اعتبارات مازاد بر آنهاست، دستگاه‌ها و کمیته تخصیص مجاز به پرداخت نیستند و باید به صورت متمرکز در اختیار استان‌ها بماند تا تکلیف سایر پرداخت‌ها مشخص شود. لذا در عمل نه‌تنها بند پ حذف نشده، حتی اختیارات شورای برنامه‌ریزی و کمیسیون تخصیص در پرداخت‌های هزینه‌ای محدودتر از قبل هم شده است.

شاید روی کاغذ اختیارات را زیاد کرده‌ایم، اما آنچه در عمل اتفاق می‌افتد، برخلاف این امر است و کمیته تخصیص اعتبارات استان، اختیارات چندانی برای توزیع منابع در نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد ندارد و آنچه خزانه برای عملکرد مبنا قرار داده است، مبنای عمل قرار می‌گیرد.

در خصوص توزیع منابع بودجه باید گفت که در سطح کلان بالغ بر ۹۰ درصد اعتبارات هزینه‌ای کشور بر عهده سازمان‌ها و دستگاه‌های ملی کشور است و حدود ۱۰ درصد اعتبارات در اختیار استان‌ها قرار دارد. اگر تأیید می‌شود بودجه‌ریزی عملیاتی ابتدا از استان‌ها آغاز شد، از ۱۰ درصد هم که در اختیار دستگاه‌های اجرایی کشوری کمتر است و هم منابع کمتری در اختیارشان است. درخواست بنده این است که شاید بهتر بود کار از دستگاه‌های اجرایی ملی مربوطه متمرکز آغاز می‌شد. مشکلات و نواقص احصا و پس از آن استان‌ها درگیر می‌شد. استان‌ها منابع کمتر و محدودیت‌های بیشتری دارند و اختیارات ما نسبت به دستگاه‌های ملی و سازمان برنامه و بودجه کمتر است.

### نماینده سازمان استان کرمان

تفکیک سامانه‌ها باعث می‌شود که سامانه‌های تخصیص متعددی در سطح دستگاهی و استانی ایجاد شود، ضمن اینکه اصلاً به وظایف دستگاه ملی در این بند قانونی اشاره نشده است؛ یعنی دستگاه ملی می‌تواند سامانه داشته باشد و سپس در اختیار دستگاه‌های استانی قرار دهد تا از این طریق وظیفه‌ای که بر عهده دستگاه‌های استانی که در بند قانون گفته شده در کلیه دستگاه‌های اجرایی آن وظیفه مقداری پوشش داده شود.

از سوی دیگر، هزینه تمام شده خدمات از مواردی است که باید ابتدا در دستگاه ملی رصد شود و به عنوان یک مقیاس یا جدول در اختیار دستگاه‌های استانی قرار گیرد.

در تکمیل صحبت آقای ابراهیمی نماینده سازمان استان سیستان و بلوچستان وقتی دستگاه‌های استانی ۳ یا ۴ درصد از بودجه جاری کل کشور را در اختیار دارند و ۹۰ درصد آن در بخش حقوق پرداخت می‌شود، عملاً نظام انگیزشی کارایی در دستگاه‌های استانی نخواهد داشت. چراکه جابه‌جایی صورت نگرفته و صرفاً حقوق پرداخت می‌شود؛ بنابراین، نیازی نمی‌بیند که به سمت بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در عمل حرکت کند.

ممکن است تفاهم‌نامه‌هایی مبادله شود، اما عملاً تفکیک حسابی در خزانه صورت نگرفته و وزارت امور اقتصادی و دارایی هنوز تفکیک حساب‌ها را انجام نداده است تا واحدهای موجود، حساب‌های جداگانه‌ای داشته باشند. اگر هم انجام شود، بیشتر این مبلغ به سمت حقوق و مزایای کارکنان پیش خواهد رفت. مسئله بعدی مدیریت عملکرد و شاخص‌های مدیریت عملکرد است که به عنوان ارزیابی عملکرد باید ارائه شود. مسلماً دستگاه‌های ملی باید این شاخص‌ها را به دستگاه‌های استانی ارائه دهند تا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها بتواند بر این اساس بر اجرای تفاهم‌نامه‌های عملکرد نظارت داشته باشد. در غیر این صورت سازوکار لازم را برای تفاهم‌نامه‌ها نخواهیم داشت.

### جناب آقای کردبچه

بخش زیادی از پرسش‌ها مربوط به سیستم حسابداری بهای تمام‌شده بود. این سیستم در واقع نرم‌افزاری است که هر کدام از دستگاه‌ها باید در برآورد بهای تمام‌شده از آن استفاده کنند. زمانی که در شورای راهبری بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد مباحث مطرح شد، دو روش وجود داشت. اول اینکه برای همه دستگاه‌ها یک نرم‌افزار متمرکز انتخاب شود یا هر دستگاهی را موظف کنیم که یک بخش از سازمان خود را به این امر اختصاص دهند. روش دوم انتخاب شدن و اصول روش هزینه‌یابی در بخشنامه‌هایی که هر ساله به استان‌ها ارسال می‌شود، آورده شده است.

در استفاده هر دستگاه از یک نرم‌افزار با مشکلاتی مواجه شدیم که از جمله استفاده هر دستگاه از نرم‌افزارهای متفاوت است. در نتیجه روش متفاوتی به کار گرفته شد. برای نمونه هزینه‌ها و فعالیت‌های پشتیبانی حذف شد؛ بنابراین، هزینه پشتیبانی از نرم‌افزار به فعالیت‌های اصلی تزریق خواهد شد.

هر نرم‌افزاری به صورت سلیقه‌ای این اصول را انجام داده است. در برخی دستگاه‌ها از نرم‌افزارهای متفاوت با روش‌های خودشان استفاده کرده‌اند. پس از اینکه مطمئن شدیم همه دستگاه‌ها در سطح ملی و استانی این کار را انجام دادند، به سمت استانداردسازی روش‌های هزینه‌یابی یا حسابداری بهای تمام‌شده حرکت کنیم. بنده طی جلساتی با خانم دکتر اربابی، معاون پشتیبانی و منابع انسانی سازمان برنامه و بودجه داشتیم به این نتیجه رسیدیم که با دعوت از مسئولان نرم‌افزارهای مختلف به سازمان و برگزاری جلسات بتوانیم تا اصول و مبانی را احصا کنیم و از مجموعه این اصول و مبانی مجموعه کلی به دست بیاوریم و بهای تمام‌شده‌ای که محاسبه می‌شود، قابل مقایسه باشد. چنانچه در دستگاه‌های اجرایی استان‌ها از یک نرم‌افزار یکسان استفاده کنند، مشکلات کمتر خواهد بود و نتایجی که در سیستم حسابداری بهای تمام‌شده حاصل شده، مشابه است.

پرسش مطرح شده این بود که آیا اصلاحاتی در قانون محاسبات نیاز است؟ در پاسخ باید عرض کنم اگر به صورت موردی به ما اعلام شود، این کار انجام خواهد شد؛ چراکه برای استقرار نظام حسابداری تعهدی لازم بود سال مالی اصلاح شود که ما سال مالی را اصلاح کردیم. بنابراین اجازه حسابداری تعهدی داده شده، با این فرض که ثبت عملکرد مدیران تا پایان سال آینده نیز امکان‌پذیر باشد. شورای نگهبان پذیرفته که اگر احیاناً اصلاحات دیگری مدنظر برخی از همکاران باشد، قابل اصلاح باشد.

در خصوص تاریخ تفاهم‌نامه عملکردی باید عرض کنم، کد مجوز تفاهم‌نامه عملکردی در تبصره ۲۰ مطرح شده است. شکل تفاهم‌نامه عملکردی را نیز برای همکاران استانی ارسال کرده‌ایم. شکل قانونی و شکل عملکردی آن با یکدیگر تفاوتی ندارد؛ اما صرفاً به این دلیل که شکل قانونی آن را حفظ کنیم، مجدداً هر سال این تفاهم‌نامه را به استان‌ها ارسال و ابلاغ می‌کنیم.

استاندارد کردن کار سامانه از نکات مهمی است که به عهده کمیته بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد است. اعتبارات استانی به این ترتیب است که در قانون بودجه و اساساً لایحه بودجه اعتبارات هزینه‌ای استان‌ها به تفکیک استان آمده است. جزئیات این اعتبارات در شورای برنامه‌ریزی توسعه استان تصمیم‌گیری خواهد شد؛ یعنی اختیار توزیع اعتبارات در سطح استان با شورای برنامه‌ریزی توسعه استان است.

اگر همه شاخص‌ها استاندارد شود و در همه استان‌ها از این شاخص‌ها استفاده شود، می‌توان در کمیته تلفیق مجلس واضح و روشن گزارش‌های را ارائه کرد. تخصیص اعتبارات در سطح ملی و استانی دارای مشکل است؛ یعنی خزانه قاعدتاً بر اساس مصوبات کمیته تخصیص اعتبار تخصیص‌ها را ارائه کرده است.

## تصاویر منتخب نشست



