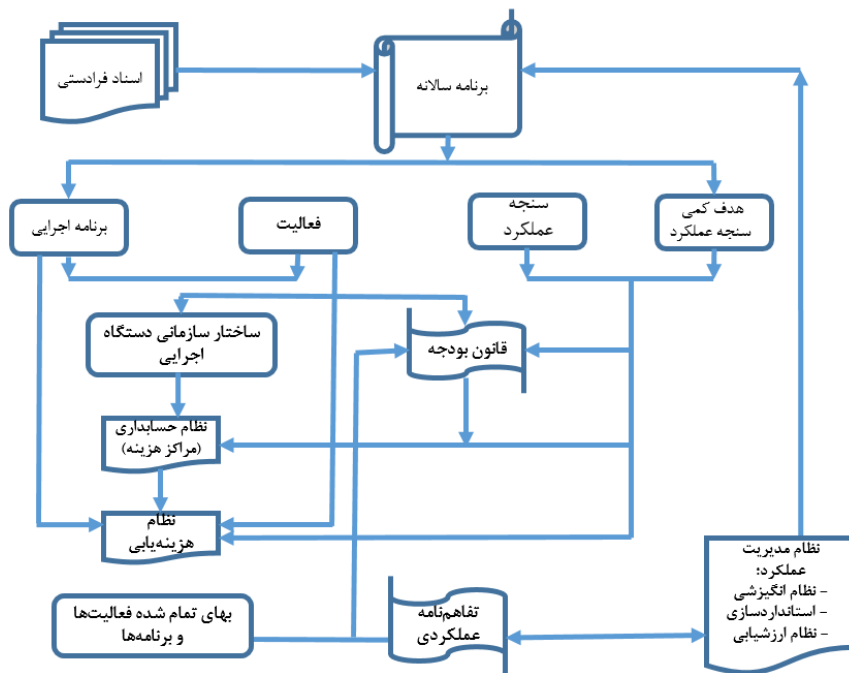


پیشنهادی در خصوص استقرار نظام مدیریت و ارزشیابی عملکرد



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

گروه پژوهشی نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی

مجموعه گزارش شماره ۱۲۵

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

عنوان	پیشنهادی در خصوص استقرار نظام مدیریت و ارزشیابی عملکرد
کد شناسه	۹۹-۹-۱۰۱۷۴
گروه پژوهشی	نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی
پدیدآورنده	محمد کردبچه
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
تاریخ انتشار	تابستان ۹۹
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.	
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.	
آدرس: تهران - خیابان نجات‌اللہی - خیابان سپند - پلاک ۱۶	
https://www.dfrc.ir/ Email: info@dfrc.ir	

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
خلاصه مدیریتی.....	۱
۱- مروری بر استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در جمهوری اسلامی ایران.....	۱
۲- مدیریت عملکرد نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد.....	۶
۱-۲- تأکید بر اهداف.....	۶
۲-۲- جلب توجه عموم به اهمیت اهداف.....	۷
۲-۳- ارزشیابی عملکرد به‌عنوان ابزاری برای بهبود عملکرد.....	۷
۲-۴- تشویق عملکرد خوب و تنبیه عملکرد ضعیف.....	۷
۲-۵- ارتقای ابزار مدیریت برای تجهیز اطلاعات به‌نگام، مناسب و کافی.....	۸
۲-۶- استفاده از استانداردها.....	۹
۳- پیشنهادی برای استقرار نظام نظارت و مدیریت مبتنی بر عملکرد.....	۱۰

فهرست شکل‌ها

صفحه	عنوان
۴.....	شکل ۱: گردش عملیات نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد.....
۱۴.....	شکل ۲: روش ۱۰ مرحله‌ای بانک جهانی برای تهیه و استقرار نظام نظارت، مدیریت و ارزشیابی نتیجه‌محور.....

خلاصه مدیریتی

در حالی که معمولاً فرض می‌شود تأمین منابع مورد نیاز اصلاحات، برای اجرای موفق آن کافی است، تجربه خلاف این را ثابت کرده است. تجربه بسیاری از کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد که تلاش‌های به عمل آمده برای اصلاح نظام بودجه‌ریزی به دلیل تأثیر عوامل خارجی، نیمه‌کاره رها شده است. مهم‌ترین دلیل این امر، عدم موفقیت در مدیریت فرایند اصلاحات است.

در مدیریت نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد نکاتی لازم است مورد توجه قرار گیرد که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از:

- تأکید بر اهداف
- جلب توجه عموم به اهمیت اهداف
- ارزشیابی عملکرد به‌عنوان ابزاری برای بهبود عملکرد
- تشویق عملکرد خوب و تنبیه عملکرد ضعیف
- ارتقای ابزار مدیریت برای تجهیز اطلاعات به‌نگام، مناسب و کافی
- استفاده از استانداردها

استقرار مدیریت عملکرد در نظام بودجه‌ریزی جمهوری اسلامی ایران در قالب بند (ج) تبصره (۲۰) قوانین بودجه ۱۳۹۷-۱۳۹۹ در اجرای مرحله نهایی نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد یعنی «مدیریت عملکرد» دارای ویژگی‌های زیر است:

- 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 به‌صورت جداگانه در سامانه حسابداری دستگاه اجرایی.
- اختیار جابه‌جایی کارکنان غیر کارآمد و مازاد به واحد دیگر در همان دستگاه، به 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، بازخریدی 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 اجرایی 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 با عملکرد مدیران).
 - فراهم کردن زمینه‌های لازم برای استقرار نظام حسابداری تعهدی.
- به‌رغم اقدامات انجام شده از طریق درج تبصره (۲۰) قانون بودجه سال‌های اخیر، توفیقی در تحقق هدف مورد نظر آن؛ یعنی «استقرار نظام مدیریت عملکرد» حاصل نشده است. در این گزارش ضمن بررسی فرایند کلی استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در جمهوری اسلامی ایران و آسیب‌شناسی نظام مدیریت و ارزشیابی عملکرد، پیشنهادی برای استقرار نظام مناسب در این زمینه ارائه می‌شود.

۱- مروری بر استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در جمهوری اسلامی ایران

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 طرفی با توجه به طبقه‌بندی اقتصادی این اعتبارات، بیش از ۷۰ درصد از آن را پرداخت جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی و مستمری‌ها تشکیل می‌دهد و به لحاظ طبقه‌بندی عملیاتی حدود ۷۵ درصد از اعتبارات هزینه‌ای مربوط به فصول دفاع، آموزش، بهداشت و رفاه اجتماعی می‌شود که در شرایط فعلی نیز با کاستی‌هایی روبه‌رو بوده و امکان صرفه‌جویی در آن بسیار محدود است. بنابراین، تنها راه صرفه‌جویی در اعتبارات هزینه‌ای، افزایش بهره‌وری است که هدف اصلی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد است.

ویژگی کلیدی نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد جدید، تلفیق اهداف نظام مدیریت بودجه با پاسخگویی مناسب است. به بیان دیگر، عملکرد خوب مورد تشویق قرار می‌گیرد و عملکرد نامطلوب تنبیه می‌شود. تجربیات به عمل آمده در این زمینه نشان می‌دهد که موفقیت این نظام، مبتنی بر تداوم آن توسط دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و کاربرد تدریجی استانداردهای عملکرد خدمات ارائه شده است. برای تحقق این امر لازم است:

- ۱) شاخص‌های عملکرد مشخص و به‌گونه‌ای گزارش شود که قابل عملیاتی شدن توسط مدیران بودجه باشد؛
- ۲) دستگاه‌های اجرایی از استقلال بیشتر برخوردار شوند، به‌نحوی که قادر باشند بهترین و کاراترین روش ارائه خدمات را تعیین کنند؛ و ۳) تغییرات لازم در عوامل انگیزشی و تنبیهی برای مدیران دستگاه‌های اجرایی پیش‌بینی شود.

بودجه‌ریزی مبتنی بر 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، ارتباط بین داده و ستانده مورد توجه قرار می‌گیرد. مهم‌ترین هدف نظام بودجه‌ریزی عملکرد، اصلاح نظام مدیریت بخش عمومی و افزایش اثربخشی مخارج این بخش است. ویژگی‌های اساسی این اصلاح عبارتند از:

- ارزیابی پاسخگویی مسئولان و مدیران دستگاه‌های اجرایی بر اساس معیار دستاوردهای فعالیت‌ها و دامنه تأثیرگذاری آن‌ها جهت نیل به دستاوردها و بودجه و امکاناتی که برای تحقق آن به مصرف رسیده است.
- تضمین و تحکیم پاسخگویی از طریق انعقاد قرارداد و مبادله تفاهم‌نامه بین مدیران و مسئولان رده‌های مختلف دستگاه‌های اجرایی و بین مسئولان دستگاه‌های اجرایی و سازمان مسئول بودجه‌ریزی کشور.
- استقرار نظام بودجه‌ریزی هدفمند و نتیجه‌محور.
- دادن اختیارات لازم به مدیران در انتخاب نهاده‌های لازم برای تولید محصولات مورد نظر.
- ارزیابی مستمر عملکرد مدیران و مبنا قرار دادن نتایج عملکرد به‌عنوان یکی از معیارهای تخصیص اعتبارات.

فرایند بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد از چهار مرحله زیر تشکیل شده است:

۱. بازمبانی و احصای برنامه‌های اجرایی و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی؛
 ۲. تعیین شاخص‌های عملکرد و اهداف کمی مربوط به هر یک از برنامه‌ها و فعالیت‌ها؛
 ۳. هزینه‌یابی برنامه‌ها، فعالیت‌ها و تعیین هزینه تمام‌شده کالاها و خدمات ارائه شده از سوی دولت؛
 ۴. مدیریت فرایند بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (نظارت، گزارش‌گیری و ارزشیابی).
- به‌کارگیری 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 نگرفته بود و با روی کار آمدن دولت نهم و تأکید رئیس وقت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، مقدمات اجرای این نظام فراهم گردید. قرار شد استقرار نظام در سه مرحله: شفاف‌سازی، افزایش اثربخشی و ارتقای بهره‌وری انجام گیرد. در اجرای مرحله اول فرایند یادشده؛ یعنی شفاف‌سازی، اقدام‌های زیر در قالب بودجه سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ انجام شد:

- 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.

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 مدیریت 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 از آن پس مغایرت کامل با سه اصل مهم شفافیت، پاسخگویی و قانونمندی داشت. 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 ذی‌ربط از موافقت‌نامه‌ها؛

- افزایش تعداد و اعتبارات ردیف‌های متفرقه و متمرکز بدون برنامه؛

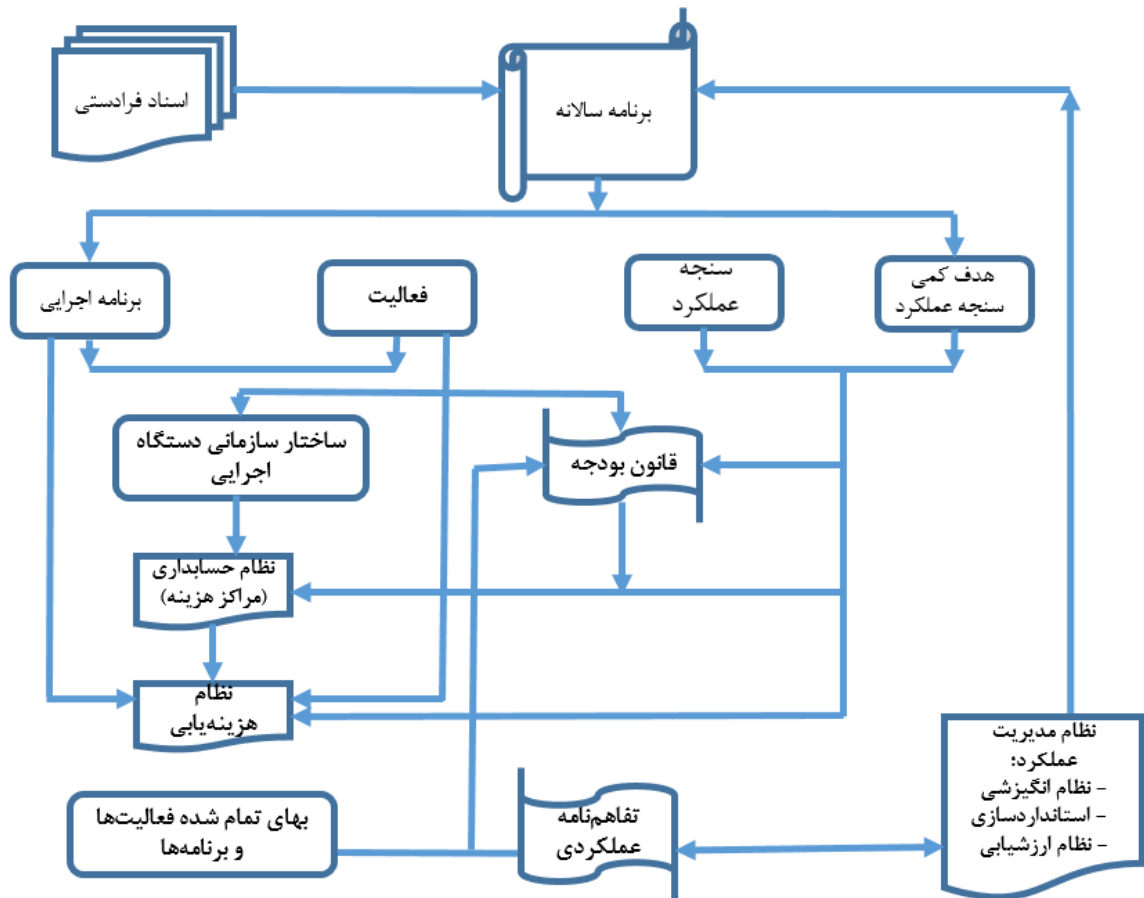
- استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عدم شفافیت، عدم پاسخگویی، عدم التزام به قانون و بی‌انضباطی مالی به‌جای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد.

از سال ۱۳۹۲ و با استقرار دولت یازدهم و با تأکید رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور نسبت به اصلاح روش بودجه‌بندی و استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، اقدامات فشرده‌ای در این زمینه آغاز شد که مهم‌ترین آن‌ها به شرح زیر است:

برگزاری دو هم‌اندیشی و کارگاه‌های آموزشی به میزان ۱۵۰۰۰ نفر ساعت برای کارشناسان دستگاه‌های اجرایی در سطح ملی و استانی؛

تهیه برنامه‌های سالانه سال‌های ۱۳۹۳، ۱۳۹۴، ۱۳۹۵، ۱۳۹۶، ۱۳۹۷، ۱۳۹۸، ۱۳۹۹ و تقدیم آن‌ها به همراه لویح بودجه سال‌های مذکور به مجلس شورای اسلامی.

گردش عملیات بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به شرح شکل ۱ است:



شکل ۱: گردش عملیات نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد

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

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

اقدامات انجام گرفته در بودجه سال‌های اخیر

ارائه اعتبارات هزینه‌ای (جاری) تقریباً تمام دستگاه‌های اجرایی به روش بهای تمام‌شده در پیوست شماره (۴) قانون بودجه؛

انتقال اعتبارات درآمد-هزینه‌ای ذیل ردیف ۵۳۰۰۰۰۰ جدول شماره (۹) قوانین بودجه و اعتبارات موردی ذیل ردیف ۵۵۰۰۰۰۰ مربوط به دستگاه‌های خاص جدول شماره (۹) به جدول شماره (۷) برای شفاف‌سازی و لحاظ کل اعتبارات هزینه‌ای بر مبنای بهای تمام‌شده هر دستگاه و ردیف جدول اخیرالذکر و همچنین کوچک‌تر کردن حجم اعتبارات و تعداد ردیف‌های متفرقه؛

اضافه شدن یک جدول جدید به مستندات قانون بودجه مربوط به اعتبارات هزینه‌ای بر حسب فصول هفت‌گانه برای نظارت و کنترل بهتر اجرای اعتبارات هزینه‌ای؛

تصویب و اجرای بند (ج) تبصره (۲۰) قانون بودجه ۱۳۹۷-۱۳۹۹ در اجرای مرحله نهایی نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد یعنی «مدیریت عملکرد» دارای ویژگی‌های زیر است:

- 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 کارکنان غیر کارآمد و مازاد به واحد دیگر در همان دستگاه، به 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، بازخریدی و فسخ قرارداد بر حسب 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 اجرایی برای استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد از جمله: از 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 کاراتر خزانه بر مصرف اعتبارات هزینه‌ای.
- هدفمند کردن تخصیص اعتبارات هزینه‌ای (مرتبط کردن تخصیص با عملکرد مدیران).
- فراهم کردن زمینه‌های لازم برای استقرار نظام حسابداری تعهدی.

به‌رغم اقدامات انجام شده از طریق درج تبصره (۲۰) سال‌های اخیر، توفیقی در تحقق هدف مورد نظر آن یعنی «استقرار نظام مدیریت عملکرد» حاصل نشده است. با اینکه بخشنامه تهیه و مبادله تفاهم‌نامه عملکرد در ۱۸ مرداد سال ۱۳۹۷ از سوی رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور به همه دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شده، اما حتی یک دستگاه هم این تفاهم‌نامه‌ها را تهیه و به سازمان ارسال نکرده است. تخصیص اعتبارات بر مبنای عملکرد نیز که سرآغاز آن در ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه و آیین‌نامه اجرایی آن (مصوب اسفند ۱۳۵۱) بوده است، فقط روی کاغذ باقی مانده و اقدام مؤثری در این زمینه صورت نگرفته و تخصیص اعتبارات به روش گذشته انجام می‌شود.

در گزارش پیش‌رو، ضمن مروری مجدد بر ابعاد مختلف مدیریت عملکرد، پیشنهادهایی برای اجرای مؤثر آن ارائه خواهد شد.

۲- مدیریت عملکرد نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد

در حالی که معمولاً فرض می‌شود تأمین منابع مورد نیاز اصلاحات برای اجرای موفق آن کافی است، اما تجربه خلاف این را ثابت کرده است. تجربه بسیاری از کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد که تلاش‌های به عمل آمده برای اصلاح نظام بودجه‌ریزی به دلیل اینکه تحت تأثیر عوامل خارجی، نیمه‌کاره رها شده است. مهم‌ترین دلیل این امر، عدم موفقیت در مدیریت فرایند اصلاحات بوده است.

در مدیریت نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، نکاتی باید مورد توجه قرار گیرد که به مهم‌ترین آن‌ها اشاره می‌شود:

۲-۱- تأکید بر اهداف

تغییر جهت نظام بودجه‌ریزی از الگوی مدیریت بودجه مبتنی بر تمکین به الگوی مدیریت بودجه مبتنی بر عملکرد، در واقع حرکت از تمرکز بر داده‌ها و نحوه به‌کارگیری آن‌ها به تمرکز بر ستانده‌ها و نتایج و نقش آن در تحقق اهداف بودجه است. این تغییر رویکرد به معنی دور شدن از روش‌های سنتی اداری و گرایش به سمت روش‌های نوین مدیریت مبتنی بر اهداف مشخص است.

۲-۲- جلب توجه عموم به اهمیت اهداف

اعلام عمومی اهداف، روشی برای ایجاد انگیزه در کارگزاران برای تحقق آن‌ها و همچنین روشی برای انجام تلاش بیشتر به منظور پاسخگویی در مقابل دستیابی به این اهداف است. برای مثال، در انگلیس از طریق «منشور شهروندی» واحدهای اجرایی دولتی موظف به رعایت استانداردهای عملکردی شده‌اند و در صورت عدم موفقیت، مجازاتی هم برای آن‌ها در نظر گرفته شده است.

۲-۳- ارزشیابی عملکرد به عنوان ابزاری برای بهبود عملکرد

برای موفقیت در دستیابی به اهداف، سازوکار بازخوردی مناسبی برای بهبود مستمر ابزار تحقق آن باید وجود داشته باشد. هزینه اجرای این سازوکارها باید کارایی لازم را داشته باشد و ریسک کاربرد آن‌ها را در ایجاد نتایج غیرمطلوب به حداقل برساند.

۲-۴- تشویق عملکرد خوب و تنبیه عملکرد ضعیف

راهبری فرایند اصلاحات باید به گونه‌ای باشد که ارتباط مشخصی بین عملکرد و پاداش ایجاد شود. برای استقرار نظام پاسخگویی عملکرد، در مرحله اول باید یک نظام مدیریت مالی پرسنلی مناسب برای گزارش‌گیری عملکرد وجود داشته باشد و در مرحله دوم، چارچوب انگیزشی مبتنی بر عملکرد برای مرتبط ساختن پاداش و عملکرد مستقر شود. کشورهای در حال توسعه عموماً در اجرای راهبرد فوق ناتوان هستند. در نظام بودجه‌ریزی سنتی، تأکید کمی بر عملکرد می‌شود و با تمرکز بودجه بر داده‌ها، تلاش دستگاه‌های اجرایی به‌طور عمده در جهت کسب منابع بیشتر و خرج آن تا پایان سال است و در نتیجه توجهی به عملکرد غیرمالی نمی‌شود و ضمن اینکه عملکرد ضعیف دستگاه‌ها، مستوجب تنبیه نیست. دستگاه‌های اجرایی هیچ‌گونه تلاشی را برای تحقق اهداف به عمل نمی‌آورند و آن را از وظایف و تحت کنترل دستگاه مرکزی بودجه می‌دانند. در نتیجه، انگیزه‌ای برای استقرار یک نظام اطلاعاتی برای حمایت از اهداف ندارند. برای اصلاح این ساختار، نه تنها در مدیریت دستگاه‌های اجرایی باید مهارت‌های لازم برای ارزشیابی ایجاد شود، بلکه یک نظام اطلاعاتی پشتیبانی‌کننده مبتنی بر شاخص‌های محصول و عملکرد باید استقرار یابد.

۲-۵- ارتقای ابزار مدیریت برای تجهیز اطلاعات بهنگام، مناسب و کافی

ارتقای ابزار مدیریت نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، سه جنبه اساسی دارد: تجدید ساختار نظام حسابداری؛ کاربرد بیشتر فناوری اطلاعات؛ و تقویت نظام‌های نظارتی.

الف) تجدید ساختار نظام حسابداری

نظام متعارف حسابداری دولت، «نظام نقدی» است. در این نظام تأکید بر هماهنگی و تطبیق اقلام مصوب پرداخت با پرداخت‌های نقدی واقعی یا آخرین مرحله پرداخت است. این نظام ممکن است برای اهداف تثبیت و تمکین وزارت دارایی کافی به نظر برسد، اما برای مقاصد مدیریت بودجه در سطح دستگاه‌های اجرایی و همچنین برآورد آثار اقتصادی ناشی از بودجه مناسب نیست. در نظام نقدی، درآمدها در زمان دریافت مبالغ نقدی و پرداخت‌ها در زمان پرداخت نقدی ثبت می‌شود. به این ترتیب، در موارد مربوط به دریافت‌ها یا پرداخت‌های مهلت‌دار، بین انجام فعالیت اقتصادی و ثبت ارقام، فاصله‌ای ایجاد می‌شود که موجب اختلال در آمار حساب‌های ملی می‌گردد. به همین دلیل در نظام‌های پیشرفته بودجه‌ریزی، به‌ویژه نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، نسبت به حرکت از نظام حسابداری نقدی به حسابداری تعهدی تأکید شده است.

ب) کاربرد بیشتر فناوری اطلاعات

با توجه به گسترش روزافزون حجم و پیچیدگی عملیات مالی دولت، وجود گزارش‌های اطلاعات مدیریتی بهنگام برای مدیران مالی، امری ضروری است. استقرار نظام طبقه‌بندی پیشرفته برای تشخیص برنامه به‌گونه‌ای که هزینه‌ها را بتوان به فعالیت‌های مختلف اختصاص داد، یکی از ابزارهای مدیریت است. هماهنگ کردن گزارش‌های مدیریت در این زمینه‌ها در قالب یک نظام اطلاعات مالی در اغلب کشورهایی که اصلاحات بودجه‌ای در آن‌ها صورت گرفته، در اولویت بوده است.

ج) تقویت نظام‌های نظارت داخلی

قبل از دادن اختیارات بیشتر به دستگاه‌های اجرایی در خصوص تخصیص اعتبارات، ضروری است که از فعالیت با کارایی بالای مدیریت مالی، اطمینان حاصل شود. یکی از ویژگی‌های چارچوب مذکور، یک نظام کارآمد

نظارت داخلی است. بدون چنین نظام نظارتی، مدیریت قادر به شناسایی اشتباهات و بی‌نظمی‌های جدی نبوده و کار دستگاه‌های نظارتی و همچنین حسابرسان خارجی مشکل‌تر می‌شود. به‌طور معمول، مشکل نظارت داخلی مرتبط به روش‌های پرداخت حقوق و دستمزد و سایر خریدهای دستگاه‌های اجرایی بوده که بخش عمده مخارج را تشکیل می‌دهند. برای تقویت کیفیت نظارت مدیریت مالی، حسابرسی داخلی نقش مهمی دارد و تلاش‌های مدیریتی لازم برای ارتقای سطح این نظام نباید دست‌کم گرفته شود.

۲-۶- استفاده از استانداردها

استانداردها جایگاه مهمی در اندازه‌گیری عملکرد دارند. از استانداردها برای قضاوت در خصوص کیفیت داده‌ها و محصولات استفاده می‌شود. برای بسیاری از کالاها و خدمات، اطلاع کافی از سطح کیفیت وجود ندارد که استاندارد برای آن تعریف شود. بنابراین بیشتر نظام‌های خدماتی، سطح خاصی را برای استفاده به‌عنوان استاندارد مشخص نمی‌کنند.

البته دو جایگزین برای استانداردها وجود دارد: نخست، تهیه گزینه‌های پیش‌بینی بر اساس عملکرد گذشته و دوم، استفاده از مبانی مقایسه^۱ برای دستگاه‌ها یا برنامه‌های مشابه. در خصوص گزینه‌های پیش‌بینی، می‌توان عملکرد را با روند گذشته مقایسه کرده و تلاش شود تا عملکرد بهتر از روند باشد.

از مبانی مقایسه معمولاً در بخش خصوصی به‌عنوان سطح عملکرد «رقیب» استفاده می‌شود. در بخش دولتی نیز تجربه موفق بعضی از دستگاه‌های اجرایی یا برنامه‌ها در داخل یا خارج از کشور را می‌توان به‌عنوان مبانی مقایسه برای دستگاه‌ها و برنامه‌های مشابه قرار داد. در استفاده از مبانی مقایسه به‌جای استاندارد باید به تفاوت‌های اقتصادی، اجتماعی و سایر شرایط خاص محیط‌های مختلف توجه کرد، همان‌طور که در بخش صنعت از استانداردها و مبانی مقایسه در شرایط مختلف بازار استفاده می‌شود.

1. Benchmark

۳- پیشنهادی برای استقرار نظام نظارت و مدیریت مبتنی بر عملکرد

الف) مروری بر مفاهیم نظری نظارت، مدیریت و ارزشیابی برنامه و بودجه

۱- «نظام برنامه‌ریزی» مجموعه قوانین و مقررات، سازمان و تشکیلات و روش‌هایی است که به‌منظور تهیه و تدوین و چگونگی اجرا، نظارت و ارزشیابی برنامه‌های توسعه طراحی شده‌اند. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، نظارت و ارزشیابی از ارکان نظام برنامه‌ریزی به شمار می‌رود.

۲- «نظارت» را می‌توان مجموعه فعالیت‌هایی تعریف کرد که برای سنجش و بررسی پیشرفت و نتایج اجرای برنامه، ارزشیابی آن‌ها و در صورت لزوم، اتخاذ تصمیم‌هایی برای اصلاح یا ترمیم کاستی‌ها به کار می‌رود.

۳- بین نظارت بر اجرا و ارزشیابی عملکرد (نتایج اجرا) رابطه نزدیکی وجود دارد. ارزشیابی در معنای گسترده، هر دو آن‌ها را شامل می‌شود. در این معنی ارزشیابی باید کوشش مشترک یا موازی واحدهای اجرایی و سازمان مسئول برنامه‌ریزی باشد. واحدهای اجرایی از ارزشیابی برای نظارت بر اجرا یا تحقق اهداف برنامه‌ریزی شده استفاده می‌کند. سازمان برنامه و بودجه ارزشیابی را به‌عنوان پایه‌ای برای اصلاح برنامه و تهیه برنامه‌های جدید به کار می‌گیرد. اگرچه روش‌ها و دستورالعمل‌ها ممکن است در هر دو حالت یکسان باشد، ولی هدف‌ها و زمان‌بندی آن‌ها ممکن است متفاوت باشد.

۴- «ارزشیابی» دارای چهار مفهوم اساسی است:

- تحلیل تعدادی برنامه و پروژه به‌منظور یافتن مزایا و معایب فنی آن‌ها و گنجاندن یافته‌های فوق در یک چارچوب منطقی؛
- مراقبت و بررسی پیشرفت اجرای برنامه به‌عنوان ابزاری برای نظارت عملیاتی و اجرایی؛
- مراقبت و بازنگری پیشرفت اجرای برنامه به‌منظور تجدیدنظر و اصلاح قسمتی یا تمامی اهداف برنامه‌ریزی‌شده؛
- ارزیابی نتایج پیامدهای اهداف برنامه‌ریزی شده.

اگرچه هر چهار نوع ارزشیابی پیوند درونی دارند، با این وجود هر کدام مشخصه‌های خود را داشته و نیز تحت مسئولیت واحد سازمانی جداگانه‌ای هستند.

۵- در نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، مهم‌ترین هدف، اصلاح نظام مدیریت بخش عمومی و افزایش اثربخشی مخارج این بخش است. ویژگی‌های اساسی این اصلاح عبارتند از:

- ارزیابی پاسخگویی مسئولان و مدیران دستگاه‌های اجرایی بر اساس معیار دستاوردهای فعالیت‌ها و دامنه تأثیرگذاری آن‌ها جهت نیل به دستاوردها و بودجه و امکاناتی که برای تحقق آن‌ها به مصرف رسیده است.
- تضمین و تحکیم پاسخگویی از طریق انعقاد قرارداد و مبادله تفاهم‌نامه بین مدیران و مسئولان رده‌های مختلف دستگاه‌های اجرایی و بین مسئولان دستگاه‌های اجرایی و سازمان مسئول بودجه‌ریزی کشور.
- استقرار نظام بودجه‌ریزی هدفمند و نتیجه‌محور.
- دادن اختیارات لازم به مدیران و مبنا قرار دادن نتایج عملکرد به‌عنوان یکی از معیارهای تخصیص اعتبارات.

جدول ۱: نقش مکمل نظام نظارت، مدیریت و ارزشیابی مبتنی بر عملکرد

مدیریت و ارزشیابی	نظارت
<ul style="list-style-type: none"> ◀ تحلیل دلایل تحقق یا عدم تحقق نتایج مورد نظر ◀ تعیین دلایل مشخص ارتباط علت و معلولی، فعالیت‌ها و نتایج ◀ آزمون فرایند اجرا ◀ تفحص در خصوص هدف‌های غیر مورد نظر ◀ ارائه دستاوردها و ظرفیت‌های برنامه و همچنین ارائه پیشنهاد برای بهبود وضعیت موجود 	<ul style="list-style-type: none"> ◀ آشکار ساختن هدف‌های برنامه ◀ مرتبط ساختن فعالیت‌ها و منابع آن با هدف‌ها ◀ تبدیل هدف‌ها به شاخص‌های عملکرد و تعیین هدف‌های شاخص‌های عملکرد ◀ جمع‌آوری مستمر اطلاعات شاخص‌ها و مقایسه نتایج واقعی با هدف‌ها ◀ ارائه گزارش پیشرفت به مدیران و آگاهی دادن به آن‌ها در خصوص مسائل

۶- نظارت مبتنی بر عملکرد، فرایند مستمر جمع‌آوری اطلاعات برای مقایسه عملکرد برنامه‌ها، طرح‌ها و فعالیت‌ها با هدف‌های مورد نظر است. نظام نظارت و ارزشیابی مبتنی بر عملکرد باید در طول اجرای طرح، فعالیت و حتی بعد از تکمیل آن فعال باشد. نظارت و ارزشیابی با جریان مستمر اطلاعات و بازخورد، در

هر مرحله از طراحی تا اجرا و بهره‌برداری دارای ارزش افزوده است. اطلاع خاص نیز در هر سطح متفاوت خواهد بود. پیچیدگی جمع‌آوری اطلاعات متفاوت است و حساسیت سیاسی در مورد جمع‌آوری اطلاعات ممکن است تغییر کند و همچنین موارد استفاده از اطلاعات نیز ممکن است از یک سطح به سطح دیگر تغییر نماید.

۷- اجرای نظام نظارت و ارزشیابی در سطوح مختلف ملی، منطقه‌ای و ناحیه‌ای امکان‌پذیر است؛ بنابراین، در ارتباط با سطوح پیچیده اداری (برنامه، طرح، فعالیت و محصول) یا جغرافیایی این نظام کاربرد دارد، هرچند ممکن است مشابه نباشد و شاخص‌های عملکرد متفاوتی داشته باشد.

۸- اجرای نظام نظارت، مدیریت و ارزشیابی، جریان مستمری از اطلاعات را ایجاد می‌کند که هم در درون بخش دولتی و هم در بیرون آن کاربرد دارد. کاربرد داخلی آن مربوط به استفاده از اطلاعات حاصل از نظام نظارت، مدیریت و ارزشیابی به‌عنوان ابزار مدیریت در سطح بخش دولتی برای دستیابی به نتایج و تحقق هدف‌های خاص است. اطلاعات در زمینه پیشرفت، مشکلات و عملکرد، نقشی کلیدی برای مدیران در دستیابی به نتایج دارد. به همین ترتیب، اطلاعات حاصل از نظام نظارت و ارزشیابی برای شهروندانی که خارج از بخش دولتی بوده و در انتظار نتایج و امیدوار به دولت برای ایجاد زندگی بهتر هستند نیز، مهم است.

۹- نظام نظارت، مدیریت و ارزشیابی در تفکر و آشنا کردن آرمان‌ها و هدف‌ها مؤثر است. با این وجود، دولت‌ها و مردم از این نظام می‌توانند برای تدوین و توجیه پیشنهادهای بودجه‌ای نیز استفاده کنند. برخلاف نظام سنتی اجرا-محور، نظام نظارت و ارزشیابی مبتنی بر عملکرد، توجه را به نتایج با اهمیت از نظر سازمان و مخاطبان داخلی و خارجی آن معطوف می‌سازد.

۱۰- نظام نظارت، مدیریت و ارزشیابی به شناخت برنامه‌های بالقوه کارآمد و مؤثر کمک می‌کند. همچنین این نظام می‌تواند طرح‌ها و فعالیت‌های ناخواسته، ولی مفید را تشخیص دهد. علاوه بر این، نظام ارزشیابی و نظارت به مدیران در تشخیص ضعف برنامه‌ها و انجام اقدامات لازم برای اصلاح آن‌ها کمک می‌کند. یک استراتژی نظارت و ارزشیابی می‌تواند برای کاهش ترس درون دولت و سازمان مورد استفاده قرار گرفته و

راه‌هایی برای ایجاد فضای بازی که مردم بتوانند از اشتباهات خود درس گرفته و آن‌ها را اصلاح نمایند، فراهم سازد.

۱۱- یک نظام کارآمد نظارت، مدیریت و ارزشیابی می‌تواند سرمایه‌دانی نیز به شمار آید. این نظام دولت‌ها و سازمان‌ها را قادر به ایجاد و توسعه برنامه‌ها و پروژه‌های دانایی‌محور می‌سازد. همچنین بازخورد مستمری در فرایند مدیریت نظارت و ارزشیابی برای دستیابی به هدف‌های خاص فراهم می‌آورد و موجب ارتقای سطح دانش سازمانی می‌شود.

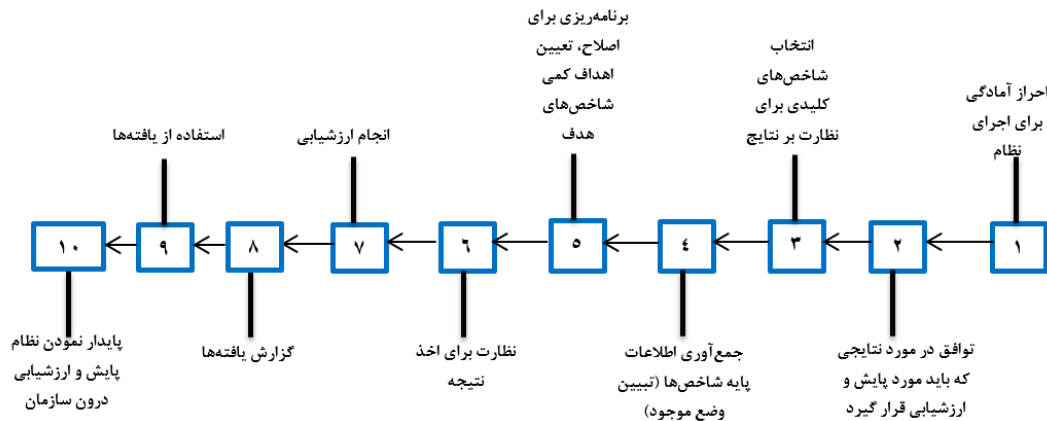
۱۲- دسترسی عموم به اطلاعات حاصل از نظام‌های نظارت و ارزشیابی مبتنی بر عملکرد در توسعه اقتصادی درون و بین کشورها نیز مؤثر است. دستیابی به اطلاعات یکی از اجزای ضروری استراتژی توسعه موفق است.

۱۳- برای تهیه و استقرار نظام نظارت، مدیریت و ارزشیابی نتیجه‌محور، روش‌های متفاوتی در کشورهای مختلف به کار گرفته شده است. جدیدترین روش در این خصوص، روش ۱۰ مرحله‌ای است که در سال ۲۰۰۴ میلادی توسط بانک جهانی پیشنهاد و در بسیاری از کشورها نیز مورد استفاده قرار گرفته است. مراحل ده‌گانه این نظام به شرح زیر است:

- ۱- احراز آمادگی برای ایجاد نظام؛
- ۲- توافق در مورد نتایجی که باید مورد پایش و ارزشیابی قرار گیرد؛
- ۳- انتخاب شاخص‌های کلیدی برای کنترل نتایج؛
- ۴- جمع‌آوری اطلاعات پایه شاخص‌های انتخاب شده (تبیین وضع موجود)؛
- ۵- برنامه‌ریزی برای اصلاح و تعیین اهداف کمی شاخص‌های هدف؛
- ۶- نظارت برای اخذ نتیجه؛
- ۷- انجام ارزشیابی؛
- ۸- گزارش یافته‌ها؛
- ۹- استفاده از یافته‌ها؛

۱۰- پایدار نمودن نظام پایش و ارزشیابی در درون سازمان.

ارتباط این مراحل در شکل ۲ نشان داده شده است.



شکل ۲: روش ۱۰ مرحله‌ای بانک جهانی برای تهیه و استقرار نظام نظارت، مدیریت و ارزشیابی نتیجه‌محور

۱۴- همان‌طور که ملاحظه می‌شود مهم‌ترین مراحل نظام یاد شده، مرحله هفتم «ارزشیابی» و مرحله هشتم «گزارش یافته‌ها» است. ارزشیابی می‌تواند در تصمیم‌گیری در زمینه تخصیص منابع، تفکر مجدد نسبت به دلایل بروز مشکلات، تشخیص مشکلات بالقوه، اتخاذ تصمیمات لازم در انتخاب گزینه‌های مختلف، اصلاح و نوآوری بخش عمومی، رسیدن به تفاهم نسبت به علل ایجاد مسائل و چگونگی حل آن‌ها کمک‌های شایان توجهی به مدیران نماید.

۱۵- اطلاعات ارزشیابی در تمامی مراحل مدیریت برنامه‌ها و سیاست‌ها، مناسب و مفید بوده و به طور کلی در صورت وجود موضوعات نیازمند ارزشیابی، این اطلاعات باید جمع‌آوری شود. در شرایط متعارف، تهیه اطلاعات ارزشیابی در چهار زمینه ضروری است: (۱) بررسی عملکرد سیاست‌ها و برنامه‌ها با هدف‌های پیش‌بینی شده؛ (۲) بررسی میزان اثربخشی طراحی و اجرا در عملکرد؛ (۳) ارزشیابی تخصیص منابع؛ و (۴) بررسی نتایج متفاوت حاصل از یک برنامه یا سیاست.

۱۶- برای پاسخ به پرسش‌های مختلف، شیوه‌های متفاوتی در ارزشیابی مناسب بوده و یک نوع ارزشیابی، پاسخگوی همه پرسش‌ها نمی‌تواند باشد. مدیران باید به‌طور دقیق بدانند چه چیزی از ارزشیابی

می‌خواهند. از طرفی مسئولان انجام ارزشیابی هم باید بدانند مدیران چه اطلاعاتی را نیاز دارند. به‌طور کلی، شش نوع ارزشیابی وجود دارد:

(۱) ارزشیابی عملکرد زنجیره عملیات: این ارزشیابی برای تعیین الگوی علی (سببی) نحوه اجرای برنامه‌ها یا سیاست‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد.

(۲) ارزشیابی قبل از اجرا: این ارزشیابی سه شرط اساسی یا استاندارد را قبل از حرکت مدیران به‌سوی تحقق اهداف مشخص می‌کند که عبارتند از: آیا هدف‌ها به‌خوبی تعریف شده‌اند، به نحوی که عملکردها قابل اندازه‌گیری و مقایسه باشند؟ آیا برنامه اجرایی مشخصی که بتوان آن را از برنامه‌ای ضعیف مجزا کرد، وجود دارد؟ و آیا منطق استفاده از منابع به‌اندازه کافی روشن و متناسب با نیازهای دستیابی به عملکرد مورد نظر است؟

(۳) ارزشیابی هنگام اجرا: در این نوع ارزشیابی به جزئیات عملیات اجرایی پرداخته می‌شود. عملکردهای پیش‌بینی نشده مانند پشتیبانی سیاسی، آمادگی نهادی برای تغییر و اعتماد به مدیریت برای هدایت موفق به‌سوی اصلاحات مورد بررسی قرار می‌گیرد.

(۴) ارزشیابی سریع: مانند مصاحبه با افراد مطلع کلیدی، مصاحبه گروهی، مشاهده مستقیم سازمان یافته و انجام بررسی‌های خاص.

(۵) مطالعات جامع موردی: برای مواقعی که مدیران به اطلاعات جامعی در خصوص چگونگی عملکرد برنامه‌ها نیاز دارند و

(۶) ارزشیابی تلفیقی: در مواردی که برای یک موضوع خاص، ارزشیابی‌های متفاوتی انجام گرفته باشد.

۱۷- گزارش‌گیری و احصاء یافته‌ها می‌تواند نقش‌های مهمی را ایفا کنند مانند نشان دادن میزان پاسخگویی دولت؛ استفاده از یافته‌ها به‌عنوان مدرک؛ به‌منظور یادگیری سازمانی برای تحقیق و بررسی؛ برای مستندسازی؛ برای دعوت مردم به یک فرایند مشارکت؛ جلب حمایت و پشتیبانی مردم و درنهایت گزارش نتایج برای اطلاع عموم.

ب) مبانی حقوقی نظارت، مدیریت و ارزشیابی برنامه و بودجه

- ۱- نظارت بر اجرای برنامه به منظور مدیریت و ارزشیابی و از نظر مطابقت عملیات و نتایج حاصله با هدف سیاست‌های تعیین شده و مقایسه پیشرفت کار با پیش‌بینی، توسط سازمان برنامه و بودجه انجام می‌گیرد (ماده ۳۴ قانون برنامه و بودجه).
- ۲- گزارش‌های پیشرفت برنامه توسط دستگاه‌های اجرایی به ترتیبی که از طرف سازمان برنامه و بودجه تعیین می‌شود، تهیه و تسلیم می‌گردد (ماده ۳۵ قانون برنامه و بودجه).
- ۳- گزارش‌های مالی از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در فواصل زمانی منظم توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و به سازمان برنامه و بودجه ارسال می‌شود (ماده ۳۶ قانون برنامه و بودجه).
- ۴- گزارش پیشرفت عملیات برنامه شامل گزارش شش ماهه، گزارش اقتصادی سالانه، گزارش عملیات هر دوره برنامه، توسط سازمان برنامه و بودجه تنظیم و به رئیس‌جمهور تسلیم می‌شود. گزارش شش ماهه حاوی پیشرفت عملیات و مشکلات اجرای برنامه و همچنین پیشنهادها و مشخص برای رفع این مشکلات است. گزارش اقتصادی سالانه شامل تجزیه و تحلیل وضع اقتصادی کشور در سال گذشته و پیش‌بینی وضع سال جاری و سال بعد است، این گزارش با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی توسط سازمان تهیه می‌شود. گزارش جامع برنامه شامل عملیات انجام شده و کارهای ناتمام برنامه اظهار نظر صریح نسبت به ارزشیابی عملیات و تحقق هدف‌های برنامه است که توسط رئیس‌جمهور به مجلس تقدیم می‌شود (ماده ۳۷ قانون برنامه و بودجه).
- ۵- به منظور اجرایی ساختن جداول کمی و احکام قانون برنامه ششم توسعه و نظارت بر اجرای برنامه:
 - ۵-۱- دولت مکلف است گزارش‌های نظارتی سالانه قانون برنامه ششم، شامل چگونگی تحقق اهداف کمی مندرج در این قانون، احکام برنامه‌های بخشی و فرابخشی را به همراه لوایح بودجه سنواتی به مجلس شورای اسلامی ارائه کند.
 - تبصره- سازمان مکلف است امکان دسترسی به شاخص‌های کلیدی توسعه عملکرد برنامه پنج‌ساله ششم و بودجه‌های سالانه را با تعریف شاخص‌های مناسب و محاسبه منظم آن‌ها حداکثر تا سال دوم اجرای قانون برنامه برای کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی فراهم نماید.

۵-۲- به منظور احیا و تحکیم نظام نظارت بر اجرای قانون برنامه، سازمان موظف است با توسعه نظام جامع نظارت عملیاتی، گزارش‌های سه‌ماهه، شش‌ماهه و سالانه را بر اساس وظایف مندرج در قانون برنامه و بودجه درباره اجرای قوانین بودجه سنواتی و اجرای برنامه ششم به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند (قانون برنامه ششم توسعه).

ج) پیشنهاد اجرایی برای اصلاح نظام پایش و ارزشیابی برنامه و بودجه

۱- یکی از آسیب‌های مهم پنج برنامه توسعه بعد از انقلاب اسلامی، نبود برنامه عملیاتی برای اجرای آن‌ها بوده است. در واقع، دلیل اصلی عدم تحقق هدف‌های پیش‌بینی شده در برنامه‌های مزبور، نبود برنامه عملیاتی است. «برنامه عملیاتی»، مجموعه اقداماتی است که برای دستیابی به اهداف مورد نظر برنامه باید انجام گیرد و شامل هدف‌ها، پروژه‌ها و روش‌های انجام کار، زمان‌بندی و برآورد منابع مورد نیاز است. این برنامه برحسب طبقه‌بندی‌های فرابخشی، بخشی و استانی تنظیم می‌شود.

بر اساس نظام برنامه‌ریزی برنامه ششم توسعه، برنامه عملیاتی موضوعات خاص در مرحله تدوین لایحه برنامه و برنامه عملیاتی سایر فرابخش‌ها و بخش‌ها نیز پس از تصویب لایحه برنامه باید تهیه و ارائه می‌گردید (صفحات ۱۶ و ۱۹ سند نظام تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران «سومین برنامه سند چشم‌انداز» معاونت هماهنگی برنامه و بودجه، مرداد ۱۳۹۴). با این وجود تاکنون برای هیچ‌یک از استان‌ها، برخی از بخش‌ها و فرابخش‌ها و همچنین موضوعات خاص (که در لایحه برنامه ۱۵ موضوع و در مصوبه مجلس ۳۰ موضوع هستند)، برنامه عملیاتی تهیه نشده یا اگر هم شده باشد، به طور رسمی منتشر نشده است.

در سند تفصیلی سه‌جلدی (یک جلد حوزه فرابخشی و دو جلد حوزه‌های بخشی) و همچنین سند یک‌جلدی (سند برنامه ششم) در برنامه‌های ارائه‌شده از ۴۹ فصل طبقه‌بندی عملیاتی بودجه دولت، برای امور قانون‌گذاری (۲ فصل) امور دفاعی (۳ فصل)، فصل صنعت و معدن، فصل بازرگانی، فصل تعاون و فصل نیروی کار و فصول پژوهش‌های کاربردی ذی‌ربط؛ یعنی ۱۰ فصل، برآورد منابع مالی اصولاً صورت نگرفته است. برای امور فرهنگی

(۸ فصل)، امور رفاه و تأمین اجتماعی (۵ فصل)، امور سلامت (۳ فصل)، فصل مسکن، فصل انرژی، فصل حمل‌ونقل، فصل پژوهش و فناوری یعنی در مجموع ۲۴ فصل، برآورد منابع مالی مورد نیاز در سطح فصل (بدون اشاره به برنامه‌ها، طرح‌ها و فعالیت‌ها) صورت گرفته است و در نتیجه در گزارش‌های نظارتی و ارزشیابی‌های برنامه برای ۳۴ فصل و ۳۰ موضوع خاص، اصولاً امکان ارزیابی کامل اهداف مورد نظر با عملکردهای ذی‌ربط وجود ندارد.

فعالیت‌های مربوط به تهیه و تنظیم برنامه هفتم از اواسط سال جاری آغاز خواهد شد، بنابراین لازم است برای این برنامه در وهله اول برای ۳۱ استان و ۴۹ فصل یادشده، برنامه کامل عملیاتی تهیه شود. تلفیق فصول مزبور با برنامه‌های عملیاتی استانی باید در کمیته مشترک برنامه‌ریزی ملی و استانی صورت گیرد.

۲- در راستای استقرار نظام مدیریت بر عملکرد، از ابتدای سال ۱۳۹۹ شورای راهبری با هدف‌های زیر در سازمان برنامه و بودجه کشور تشکیل شد:

- یکپارچه‌سازی سامانه‌های بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد.
- یکپارچه‌سازی روش‌های هزینه‌یابی برای ساماندهی استنباط‌های آماری بهای تمام‌شده فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی.
- پیگیری و ساماندهی تفاهم‌نامه‌های عملکردی موضوع تبصره (۲۰) قانون بودجه.
- استقرار نظام تخصیص مبتنی بر عملکرد در چارچوب سازوکار تبصره ۳۰ قانون برنامه و بودجه و آیین‌نامه اجرایی آن.

تحقق اهداف فوق مشروط به رعایت الزامات زیر از سوی سازمان برنامه و بودجه کشور است:

(۱) تفویض اختیار به شورای راهبری در خصوص پیگیری پیشرفت کار از مسئولان سازمان برنامه و بودجه کشور و سایر دستگاه‌های اجرایی در زمینه اهداف یادشده.

(۲) پذیرش اهداف از سوی مسئولین دستگاه‌های اجرایی.

(۳) ساماندهی کمیته تخصیص اعتبار و عضویت مسئول شورای راهبری در این کمیته.

۴) استقرار نظام حسابداری تعهدی. الزامات این استقرار در بند (۱) ماده (۲۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) آورده شده است و وزارت امور اقتصادی و دارایی، آموزش‌های لازم و سایر زمینه‌های لازم برای این کار را فراهم کرده است.

