

مدیریت عملکرد، بودجه‌ریزی عملیاتی و تحلیل آن از منظر قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران

در سالهای اخیر در خصوص مفهوم "مدیریت عملکرد" (Performance Management)، اهمیت و ضرورت و رویکردهای مطرح در این رابطه، ادبیات علمی تقریباً جامعی انتشار یافته است. در حال حاضر صاحب‌نظران مدیریت نیز از نظام مدیریت عملکرد به عنوان ابزار و چارچوبی برای حرکت دادن سازمانها به سمت تعالی و بهبود عملکرد در سطوح مختلف سازمانی یاد می‌کنند. در این نوشته، هدف این نیست که وارد ادبیات موضوع شویم، آنچه نگارنده را وادار به نوشتن این مطلب کرده است مبانی و الزامات قانونی مرتبط، به ویژه قانون برنامه پنجم توسعه کشور می‌باشد و تلاش می‌کنیم لزوم استقرار این نظام در دستگاه‌های اجرایی کشور را از جنبه قانونی تبیین کنیم.

شاید یکی از دغدغه‌های اصلی دستگاه‌های اجرایی در طول سال ارائه گزارش‌های مختلف عملکردی به سازمان‌های نظارتی است، برای مثال ماده ۲۱۳ قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، ارائه گزارش عملکرد در چارچوب تکالیف تعیین شده در قانون را به عنوان تکلیف دستگاه‌های اجرایی مطرح کرده است، در کنار این موضوع ماده ۲۳۴ قانون مذکور نیز یک سری اهداف کلان ترسیم کرده و تحقق آنها را به عهده دولت گذاشته است. طبیعی است، زمانی دولت می‌تواند در این ارتباط اطلاعاتی جمع‌آوری کند که دستگاه‌های اجرایی، گزارش‌های عملکردی لازم را بموقع ارائه دهند. فارغ از لزوم ارائه گزارش‌های قانونی از سوی دستگاه‌ها، معمولاً مدیران عالی هر یک از دستگاه‌ها به منظور اتخاذ تصمیم‌های مناسب در جهت بهبود عملکرد در حوزه‌ها و سطوح مختلف، نیازمند گزارش‌های تحلیلی از مجموعه تحت مدیریت خود هستند تا بتوانند اقدام به اصلاح برنامه‌ها یا نحوه اجرای برنامه‌ها نمایند. لذا نظام جامعی که بتواند در تمام سطوح و حوزه‌ها، اطلاعات بروزی را در اختیار تصمیم‌گیران قرار دهد، به شدت مورد نیاز بود تا مدیران عالی بتوانند با استفاده از آن علاوه بر بکارگیری داده‌ها در بهبود عملکرد، از آن به عنوان ابزاری برای پرداخت بر مبنای عملکرد، ارتقای افراد بر اساس شایستگی و ... نیز استفاده نمایند. بنابر این مفهوم "مدیریت عملکرد" و استقرار نظام مدیریت عملکرد (از سال ۱۳۸۲) در دستگاه‌های اجرایی مطرح گردید.

موضوع با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری تبدیل به قانون شد، به طوریکه ماده ۸۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، تمام دستگاه‌های اجرایی کشور را مکلف کرد تا نظام مدیریت عملکرد را در درون خود مستقر نمایند. روشن است پیش نیاز استقرار چنین نظامی، داشتن یک برنامه راهبردی و در کنار آن برنامه‌ها و برش‌های عملکردی سالیانه مدون توسط دستگاه‌های اجرایی است که مبانی قانونی آن نیز با تصویب و ابلاغ بند الف ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی مواد ۸۱ و ۸۲ قانون مدیریت خدمات کشوری (به شماره ۴۴۳۲۷/۴۲۲۵ تاریخ ۱۳۸۹/۱/۱۴) فراهم گردید. و قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران نیز به این مهم صحنه گذاشت، به طوریکه ماده ۲۱۷ قانون کلیه وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی را موظف کرد تا برنامه‌های اجرایی و عملیاتی خود را در قالب بسته‌های اجرایی برنامه ظرف شش ماه از تصویب قانون، تهیه نموده و پس از تصویب در هیأت وزیران مبنای تنظیم و تصویب بودجه سنواتی دستگاه‌ها قرار دهد.

تا اینجا از استقرار نظام مدیریت عملکرد توسط دستگاه‌ها به عنوان یک تکلیف علمی و قانونی سخن به میان آوردیم. اما نکته‌ای که استقرار این نظام و ابزار مدیریتی را بیش از پیش ضروری ساخته است، تکلیفی است که ماده ۲۱۹ قانون برنامه پنجم به عهده دولت گذاشته و آن را موظف کرده است تا پایان سال دوم برنامه، زمینه‌های لازم برای تهیه بودجه به روش عملیاتی در کلیه دستگاه‌های اجرایی

را فراهم آورد، به نحوی که لایحه بودجه سال سوم برنامه به روش مذکور تهیه، تدوین و تقدیم مجلس شورای اسلامی شود. شاید در ظاهر امر بودجه‌ریزی عملیاتی موضوع ساده‌ایی به نظر برسد ولی مرتبط ساختن نتایج و منابع، در عمل کار دشواری است. همان طوری که پولیتی (۱۹۹۹) می‌گوید سیستم‌های مدیریت مالی و مدیریت عملکرد معمولاً به صورت جداگانه و به عنوان سیستم‌های موازی ایجاد می‌شوند که ممکن است به یکدیگر سازگار یا ناسازگار باشند یا از سطوح مختلفی از هماهنگی و سازگاری برخوردار بوده یا اینکه بسیار دشوار، یا حتی غیر ممکن باشد. اما چیزی که کاملاً روشن است، این است که؛ نتیجه ارتباط بین "نظام برنامه‌راهبردی و عملیاتی" با "نظام مدیریت عملکرد"، در نظام "بودجه‌ریزی عملیاتی" متجلی می‌شود. به عبارت دیگر **استقرار نظام برنامه راهبردی و نظام مدیریت عملکرد به صورت منسجم، پیش‌نیاز تحول در حوزه بودجه‌ریزی عمومی کشور و استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی است.** نگاهی گذرا به نظام مدیریت عملکرد و بودجه‌ریزی اکثر کشورها از جمله تانزانیا، مالزی، امریکا و ... نیز تایید کننده این مطلب است. به طوریکه اولین و مهمترین دلیل شکست نظام بودجه‌ریزی عملیاتی امریکا در دهه ۱۹۶۰ از سوی CBO^۱ و GAO^۲، بی‌اعتنایی مدیران ارشد دولتی به مدیریت عملکرد به ویژه انتخاب و تدوین شاخص‌های مناسب برای ارزیابی عملکرد، به کار نگرفتن شاخص‌های عملکرد در حسابرسی‌ها (به ویژه در مورد شاخص‌هایی که ماهیت کیفی داشته‌اند) بوده است. که در سال ۱۹۹۳ با انتشار کتاب "احیای دولت؛ چگونه طبع کارآفرینانه بخش عمومی را متحول می‌کند"^۳ توسط اسپورن و گیلر، تلاش منسجمی جهت استقرار نظام مدیریت عملکرد و بودجه‌ریزی کارآفرین (عملیاتی) صورت گرفته و به صورت موفقیت آمیز ادامه پیدا کرد. یا کشوری مانند مالزی در تخصیص بودجه در قالب بودجه‌ریزی عملیاتی، پا را فراتر گذاشته و به جای تخصیص بودجه به خروجی‌ها (Output) به ستاده‌های (Outcomes) دستگاه‌های اجرایی توجه ویژه‌ایی دارد، که این موضوع حکایت از برخورداری این کشور از یک نظام مدیریت عملکرد مناسب، در سطح دولت دارد.

سخن کوتاه اینکه کشور جمهوری اسلامی ایران چه از نظر مطالعه و تدوین چارچوب مناسب علمی در خصوص استقرار نظام مدیریت عملکرد و چه از نظر فراهم آوردن سازوکار اجرایی لازم از طریق قانونی ساختن آن با تصویب مجلس شورای اسلامی، -که با مطالعه و بررسی آن در کشورهای مختلف صورت گرفته است^۴- زمینه لازم را فراهم کرده است. امید است در سالی که به نام جهاد اقتصادی مزین شده است، شاهد تلاش بیش از پیش دستگاه‌های اجرایی در این زمینه بوده و از این طریق زمینه لازم برای تحول در نظام بودجه‌ریزی عمومی کشور و تبدیل آن به بودجه‌ریزی عملیاتی باشیم.

علالدین رفیع‌زاده

^۱ Congressional Budget Office

^۲ General Accounting Office

^۳ Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector www.amazon.com

^۴ برای مطالعه بیشتر به مقاله‌ایی با عنوان "الگوی مناسب مدیریت عملکرد در بخش دولتی" که توسط نگارنده در شماره ۲۰۵ مجله تدبیر چاپ شده است مراجعه گردد.