



حسین عبداللّه‌زاده
مدیر فعلی پژوهش و توسعه
و مدیر سابق تلفیق و
هماهنگی برنامه و بودجه
شهرداری مشهد

از بودجه عملیاتی نمایشی تا پیامد محور

بعد از جنگ جهانی هزینه‌های سربار بیشتر از هزینه‌های اصلی شد، برای همین کارشناسان اقتصادی بودجه‌ریزی عملیاتی را طرح کردند تا هم بتوانند منابع انسانی، فیزیکی و مالی خود را بهتر مدیریت کنند و هم خروجی‌ها را دقیقاً مشخص کنند، به‌طور نمونه پول یک متر فضای سبز چقدر است؟ این نوع بودجه‌ریزی به‌نوعی توانستند اهداف کیفی را کمی کند و از ۴۰ سال گذشته تاکنون در عرصه مالی و برنامه‌ریزی فعال و مورد استقبال کارشناسان باشد، البته روش‌های دیگری از جمله بودجه‌ریزی بر مبنای صفر، بودجه‌ریزی بر مبنای هدف و بودجه‌ریزی جامع و... وجود دارد که مجال پرداختن به آن‌ها به زمان بیشتری نیاز دارد.

■ مراحل تکامل بودجه‌ریزی عملیاتی

تکامل بودجه‌ریزی عملیاتی سه مرحله دارد، بودجه‌ریزی نمایشی، بودجه‌ریزی عملیاتی خروجی محور و بودجه‌ریزی عملیاتی پیامد محور که طی همه این مراحل، هفت سال طول می‌کشد.

■ مرحله اول؛ بودجه‌ریزی نمایشی

معمولاً سازمان‌های ما در همین بودجه‌ریزی نمایشی گیر می‌کنند، بودجه‌ریزی نمایشی یعنی بودجه قبلی را فقط شکل و شمایل بودجه عملیاتی بدهیم در این نظام تنها به تهیه فرم‌های مربوطه و شناسایی خدمات سازمان‌ها و تعیین قیمت تمام‌شده بسنده می‌شود و نمایشی از بودجه عملیاتی شکل می‌گیرد، در مرحله اجرای این بودجه، اعتبارات بر اساس عملکرد تخصیص نمی‌یابد بلکه با هدف افزایش شفافیت در سازمان‌ها بدون برقراری ارتباط میان خروجی‌ها و ورودی‌ها تنها به نشان دادن میزان ارتباط ریالی هر خروجی با ورودی‌ها و منابع سازمانی بسنده می‌شود.

■ مرحله دوم؛ بودجه‌ریزی خروجی محور

در این نظام بودجه‌ریزی عملیاتی، سازمان اقدام به شناسایی خروجی‌ها (محصولات و خدمات) و نیز فعالیت‌هایی که منجر به این تولید این خروجی‌ها می‌شود، می‌کند، بدین معنی که تنها به تعیین اهداف سالانه بسنده می‌کند و به هدف‌گذاری بلندمدت نمی‌پردازد، همچنین از روش‌های حسابداری قیمت تمام‌شده برای محاسبه بهای تمام‌شده هر واحد خروجی تولیدشده استفاده می‌شود، در این نوع بودجه، تخصیص اعتبارات بر اساس میزان تحقق اهداف کمی سالانه (میزان تولید محصولات و خدمات) در دوره‌های زمانی از طریق ارزیابی عملکرد دوره‌ای و بر اساس بهای تمام‌شده هر واحد محصول یا خدمت تولیدشده صورت می‌گیرد.

■ تجربه شهرداری مشهد

ما در شهرداری مشهد در سال ۸۷ ابتدا به سمت بودجه نمایشی رفتیم، در سال ۹۰ اولین بودجه عملیاتی با مدل خروجی محور را نوشتیم، آن زمان شهردار وقت دستور داد که برای هماهنگی و ادبیات سازی به همه مناطق شهرداری رفته و ارائه مطلب داشته باشیم.

یکی از مزیت‌های بودجه عملیاتی این است که می‌توانیم عملکرد سازمان را ببینیم، همچنین حوزه‌های مختلف که کارهای یکسان انجام می‌دهند را با هم مقایسه کنیم، ما ۱۳ منطقه داشتیم و همه را تک‌تک رفتیم و گفتیم بودجه سال‌های گذشته این‌هاست و این خروجی‌ها و

فعالیت‌ها را داشته‌اید، مثلاً مناطق مختلف هر کدام پروانه ساختمانی صادر می‌کردند، ما قیمت تمام‌شده صدور یک پروانه ساختمانی را در هر منطقه محاسبه کردیم که در یکی از مناطق قیمت تمام‌شده برای صدور هر پروانه ۹۰۰ هزار تومان شده بود، در حالی که مناطق دیگر بین ۱۰۰ تا ۲۰۰ هزار تومان بود، بعد از ردیابی هزینه متوجه شدیم که این منطقه ۱۸ پرسنل در بخش شهرسازی دارد که بایستی کار فوق را انجام دهند ولی هم‌زمان هم قراردادی با بخش خصوصی بسته شده بود که عملاً همان کار ۱۸ نفر را انجام می‌داد، این باعث چندین برابر شدن هزینه تمام‌شده می‌شد؛ بنابراین یکی از حسن‌های بودجه‌ریزی عملیاتی این است که شما می‌توانید ردیابی هزینه بکنید مثل اتاق شیشه‌ای که درونش را می‌بینید، حتی می‌توانیم بخش‌های مشابه شهرداری‌ها در شهرهای مختلف را با هم مقایسه کنیم.

یکی دیگر از مزایای بودجه‌ریزی عملیاتی، دادن قدرت تصمیم‌گیری به مدیران است، مثلاً در بحث هزینه بلیت تمام‌شده بخش خصوصی و دولتی اتوبوس‌رانی تفاوت چشم‌گیری می‌بینیم، آن وقت مدیران به این تصمیم می‌رسند که با در نظر گرفتن مسائل امنیتی و اجتماعی بخشی از ارائه خدمات اتوبوس‌رانی را به بخش خصوصی واگذار کنند که بر این اساس از سال ۸۹ سازمان اتوبوس‌رانی سالی ۵۰۰ نفر از پرسنل خود تعدیل و به بخش خصوصی منتقل کرد.

■ مرحله سوم؛ بودجه‌ریزی

عملیاتی پیامد محور

مرحله سوم نگاه را خیلی فراتر می‌برد در این نظام بودجه‌ریزی عملیاتی، سازمان تلاش می‌کند در کنار شناسایی خروجی‌ها و فعالیت‌ها به شناسایی پیامدها (اهداف بلندمدت) نیز اقدام کند، برای مثال سازمان مدیریت پسماندها یک سری فعالیت‌هایی را برای دفع یک‌میلیون تن زباله (هدف سالانه) انجام می‌دهد تا به پیامد «افزایش بهداشت عمومی شهر» دست یابد (هدف بلندمدت)، در این نظام، تخصیص بودجه بر مبنای تحقق اهداف بلندمدت انجام می‌شود؛ کشورهای مختلف دنیا همواره این سه مرحله را به ترتیب طی نموده‌اند و اغلب آن‌ها در مرحله دوم به سر می‌برند و تعداد اندکی به مرحله سوم راه یافته‌اند.

■ تجربه سایر کلان‌شهرها

ما در مرحله بودجه عملیاتی همان سه مرحله است که گفتم اما هرکس از نگاه خودش موضوع را پیش برده، مثلاً تا جایی که بنده اطلاع دارم شهر شیراز مقداری ریزتر شده ولی هنوز به خروجی مدنظرش نرسیده است، چون آن‌ها از حسابداری شروع کردند اما ما برعکس آن‌ها بودیم، برای همین انتقاد زیادی هم به ما می‌شد، به ما می‌گفتند اول بایستی حسابرسی تعهدی داشته باشید تا بتوانید قیمت تمام‌شده بگیرید اما نگاه ما برعکس بود چون اگر حوزه برنامه‌ریزی بخواهد منتظر حوزه اجرا باشد، هیچ‌وقت حوزه اجرا نمی‌آید، برای همین ما در سالی که بودجه‌ریزی عملیاتی را شروع کردیم، تمام اسناد آن‌ها را گرفته و وارد نرم‌افزار کردیم و الان آن‌ها در حوزه استقرار کاملاً همراهی می‌کنند.

■ ارتباط چهار نرم‌افزار مهم در شهرداری

یکی از زیرساخت‌های خیلی مهم در بحث بودجه عملیاتی داشتن نرم‌افزار مناسب و اخذ اطلاعات و داده‌های موردنیاز