پیوست شماره (٤) بخشنامه بودجه ١٤٠٦

دستورالعمل بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد

فهرست

۱ مقدمه..... ۳

۲ شیوه‌نامه تدوین برنامه راهبردی سه‌ساله غلتان دستگاه‌های سیاست‌گذار..... ٦

۳ شیوه‌نامه بودجه‌ریزی عملکردی مستقیم ۲۳

٤ پیوست ۱: تبیین چارچوب بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در برنامه هفتم پیشرفت..... ۲۸

۱ مقدمه

در قانون برنامه هفتم پیشرفت قانون‌گذار در مواد مختلف فصل اصلاح ساختار بودجه، دولت را موظف به استقرار نظام‌های نوین بودجه‌ریزی نموده است. به طوریکه در بند (پ) ماده (۱۳) آن قانون بر استقرار نظام بودجه‌ریزی برنامه‌محور تاکید کرده است. به استناد آن بند، سازمان مکلف است لوایح بودجه سنواتی را به صورت برنامه‌محور که حاوی برنامه‌های اجرایی و اهداف کمی باشد به منظور تحقق قانون برنامه و اهداف قانونی دستگاه‌های اصلی تهیه نماید. بنابراین، اهداف کمی برنامه‌های اجرایی یکی از مهمترین مستندات بودجه‌ای است که باید به مجلس ارائه شود. همچنین، بر اساس ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، «شاخص‌های عملکرد و اهداف کمی مرتبط با بودجه و برنامه‌های قوه مقننه، قوه قضاییه، وزارتخانه‌ها، سازمان‌های مستقلی که عالی‌ترین مقام آن را رئیس جمهور منصوب می‌نماید، نیروهای مسلح، نهادهای زیر نظر رهبر معظم و نهادهای مصرح در قانون اساسی، ضمن انطباق با قوانین بالادستی باید به لایحه بودجه ضمیمه شود».

در بند (الف) ماده (۱۸) قانون‌گذار بر استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در دستگاه‌های ارائه دهنده خدمت و محصول تاکید نموده است و در بند (پ) ماده (۱۷) قانون‌گذار در بودجه استانی بر استقرار نظام درآمد – هزینه استانی مبتنی بر استقرار سازوکارهای انگیزه سازگار و نتیجه‌محوری تاکید نموده است. در ادامه این مواد قانونی، آیین‌نامه‌های مربوطه شامل آیین‌نامه اجرایی بند (الف) ماده (۱۸) و آیین‌نامه اجرایی بند (پ) ماده (۱۷) ۱۴۰۴/۰۱/۱۷ به تصویب هیأت وزیران رسید تا زمینه استقرار نتیجه‌محوری در نظام برنامه‌ریزی و عملکرد محوری در نظام بودجه‌ریزی را فراهم نماید.

نکته مهم در این خصوص، هم راستایی مدل‌های فوق در استقرار نظام برنامه‌ریزی مبتنی بر نتیجه و بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد است. با توجه به ماهیت متفاوت دستگاه‌های اجرایی استقرار این رویکرد در بخش‌های مختلف دولت چارچوب‌ها و الزامات متفاوتی دارد. از این رو سازمان ضمن تاکید بر ضرورت استقرار رویکردهای عملکردی و نتیجه‌گرا بر این باور است که اصلاح موفق نظام مالی دولت با تحمیل یک نسخه واحد به تمام دستگاه‌های اجرایی انجام نمی‌شود، بلکه اصلاح یعنی ساختن مسیر بلوغ و تغییر که در این مسیر، سازمان و دستگاه‌های اجرایی مختلف باید این رویکردها را متناسب با اقتضائات خود بازطراحی نمایند.

باید توجه کرد نظام بودجه‌ریزی برنامه‌محور و مبتنی بر عملکرد دو رویکرد متفاوت و متمایز از هم نیستند، بلکه این دو رویکرد در قالب یک مدل تکاملی مورد توجه قرار می‌گیرند. رویکرد برنامه‌محوری در تلاش است تا هزینه‌کرد دستگاه‌های اجرایی را حول ماموریت‌ها و اهداف دولت در قالب زنجیره برنامه (برنامه اجرایی، زیربرنامه، خدمت/طرح) ساماندهی کند تا مشخص شود منابع دولت مشخصاً صرف تحقق چه ماموریت‌هایی می‌شود. بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در تکمیل این مسیر، بر بستر ساختار برنامه‌ای بودجه قرار می‌گیرد و تخصیص منابع و پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی را به نماگرهای عملکرد پیوند می‌زند. همچنین در مدل‌های پیشرفته‌تر و در بخش‌هایی که خدمات دولت استاندارد و قابل شمارش و سنجش است، دستگاه را متعهد به ارائه خدمات تعیین شده در قراردادهای عملکردی می‌کند.

در اجرای آیین‌نامه بند (الف) ماده (۱۸) موضوع «استقرار تدریجی نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در دستگاه‌های اجرایی» و نظر به تعیین چهار وزارتخانه شامل «وزارت آموزش و پرورش»، «وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی»، «وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» و «وزارت علوم، تحقیقات و فناوری» و دستگاه‌های وابسته آنها (در سطح دستگاه اجرایی تا واحد مجری) به عنوان دستگاه‌های مشمول اجرای این آیین‌نامه برای سال ۱۴۰۵ در کارگروه نظام بودجه‌ریزی و پرداخت مبتنی بر عملکرد (موضوع نامه شماره ۳۷۹۴۶مورخ ۱۴۰۵/۰۴/۲۲نهاد ریاست جمهوری)، سازمان در ادامه اقدامات انجام شده در سال ۱۴۰۴ و ۱۴۰۵، گام‌های اجرایی در محورهای زیر را با همکاری دستگاه‌های اجرایی برای تنظیم بودجه ۱۴۰۶ انجام می‌دهد:

- **برنامه‌ریزی نتیجه‌محور و بودجه‌ریزی برنامه‌محور** (موضوع ماده (۴) آیین‌نامه): در چهار دستگاه سیاست‌گذار و دستگاه‌های وابسته. در این راستا، دستورالعمل تنظیم برنامه راهبردی سه‌ساله‌ی غلتان در فصل دوم این دستورالعمل ارایه شده است. چهار دستگاه مشمول در چارچوب برنامه راهبردی سه ساله‌ی غلتان نسبت به مبادله توافق‌نامه اجرایی با سازمان و هدف‌گذاری عملکردی در سطح برنامه‌های اجرایی اقدام و در این چارچوب توزیع بودجه بین دستگاه‌های اجرایی را به سازمان پیشنهاد می‌کنند. برنامه راهبردی چهار دستگاه مشمول به عنوان گزارش استحضاری به همراه لایحه به مجلس ارائه می‌گردد.
- **تدوین نماگرهای عملکردی زنجیره برنامه‌ای بودجه** شامل بهبود نماگرهای خروجی و دستاورد زنجیره‌ی برنامه‌ای حوزه‌ی آموزش و پرورش و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و توسعه این روش به حوزه‌ی علوم تحقیقات و فن‌آوری و حمایت اجتماعی و تدوین نماگرهای ورودی، کارایی و اثربخشی در این چهار حوزه برای کلیه دستگاه‌های اجرایی در این چهار بخش انجام می‌شود و اهداف عملکردی دستگاه‌های اجرایی در چارچوب پیوست ۴ قانون بودجه ۱۴۰۶ منتشر می‌شود. دستورالعمل نحوه تعیین نماگرهای کلیدی عملکرد نیز در فصل دوم ارائه شده است.
- **بودجه‌ریزی و پرداخت اعتبارات مبتنی بر عملکرد در واحدهای مجری منتخب:** واحدهای ارائه دهنده خدمات فردی در چهار دستگاه مشمول بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد با پیشنهاد دستگاه سیاستگذار مشمول بودجه‌ریزی و پرداخت اعتبارات مبتنی بر عملکرد می‌شوند. در این واحدها مدل بودجه‌ریزی و پرداخت اعتبارات به جای ورودی محوری مبتنی بر حجم خدمت و کیفیت خدمت خواهد بود. اعتبارات دستگاه‌های اجرایی/ واحدهای مجری منتخب بودجه‌ریزی و پرداخت اعتبارات مبتنی بر عملکرد به روش قراردادهای عملکردی به تفکیک در پیوست شماره (۴) لایحه بودجه به صورت عملکردی و در جدول شماره (۷) در ردیف جداگانه پیش‌بینی و درج می‌شود. در فصل سوم این دستورالعمل نحوه پیش‌بینی و تنظیم بودجه این واحدها ارائه شده است.

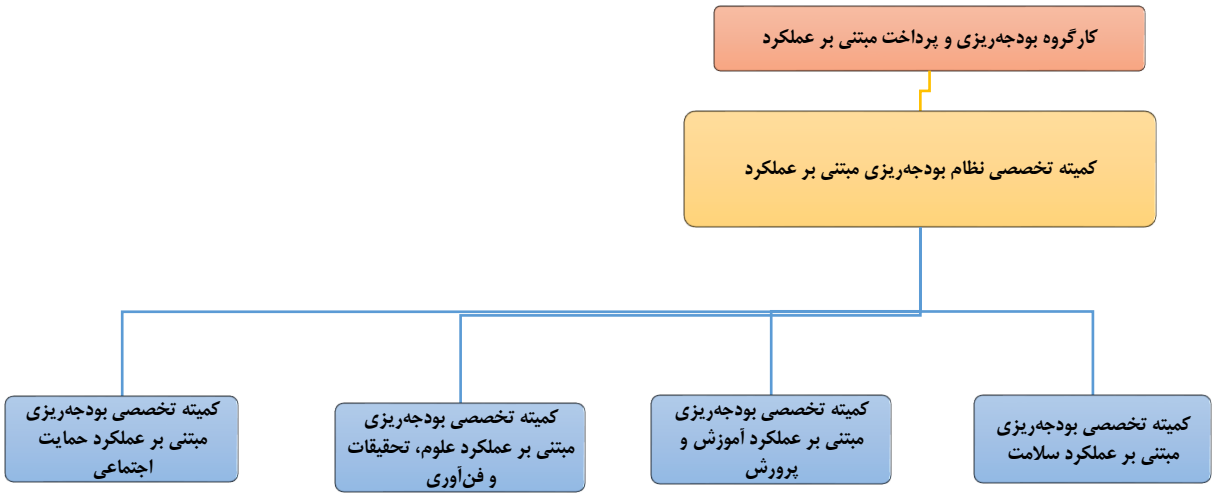
این دستورالعمل در اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد صرفاً دربرگیرنده‌ی تکالیف دستگاه‌های اجرایی در فرآیند تدوین بودجه سال ۱۴۰۶ است و دستورالعمل‌های موردنیاز برای اجرا و نظارت بر بودجه شامل دستورالعمل‌های پرداخت اعتبارات مبتنی بر عملکرد، گزارشگری مالی و عملکردی و دستورالعمل هزینه‌یابی و بهای تمام شده خدمات به صورت جداگانه ابلاغ می‌گردد. در

پیوست این دستورالعمل، چارچوب مفهومی حاکم بر طراحی و اقدام سازمان در استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در برنامه هفتم تبیین شده است.

۱,۱ سازمان کار اجرای برنامه بودجه‌ریزی و پرداخت اعتبارات بودجه مبتنی بر عملکرد

سازمان کار اجرای بودجه‌ریزی و پرداخت اعتبارات بودجه مبتنی بر عملکرد، در قالب کارگروه نظام بودجه ریزی و پرداخت مبتنی بر عملکرد و کمیته‌های تخصصی ذیل آن در آیین‌نامه اجرایی بند (الف) ماده (۱۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران پیش‌بینی شده است (موضوع ماده ۲ آیین‌نامه مذکور). سازمان به منظور راهبری اجرا و استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد کمیته‌های تخصصی زیر را به منظور نهایی‌سازی و اجرای مدل بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد ذیل کمیته تخصصی نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به شرح **Error! Reference source not found.** تشکیل داده است:

شکل ۱ – ساختار کمیته تخصصی نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و کمیته‌های تخصصی بخشی در سال ۱۴۰۵



مطابق ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، مسئولیت استقرار نظام بودجه ریزی و پرداخت مبتنی بر عملکرد، بر عهده بالاترین مقام دستگاه سیاست گذار است که وی می‌تواند این مسئولیت را به یکی از معاونین خود تفویض کند. از این رو شروع استقرار نظام بودجه ریزی و پرداخت مبتنی بر عملکردی از معماری کلان طرح استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در دستگاه سیاستگذار و مبادله توافق‌نامه اجرایی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد توسط وزیر با رییس سازمان آغاز می‌گردد.

۲ شیوه‌نامه تدوین برنامه راهبردی سه‌ساله غلتان دستگاه‌های سیاست‌گذار

۲,۱ مقدمه

در اجرای ماده (۴) آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران به شماره ۱۴۳۱۸۳/ت۶۴۵۰۰هـ در تاریخ ۱۴۰۴/۰۸/۲۷ موضوع «استقرار نظام برنامه‌ریزی مبتنی بر نتایج در دستگاه‌های اجرایی»، سازمان موظف به ارائه «چارچوب تدوین برنامه راهبردی سه‌ساله غلتان دستگاه‌های سیاست‌گذار» در راستای تکالیف قانونی و اسناد بالادستی به ویژه برنامه هفتم و رئوس برنامه‌های دولت شامل اهداف کلان، سیاست‌ها و راهبردهای رسیدن به اهداف با رعایت پایداری میان‌مدت مالیه عمومی است. با عنایت به این مهم، دستورالعمل پیوست به دستگاه‌های سیاستگذار ارائه می‌گردد تا بنابر ترتیباتی که در ماده (۴) آیین‌نامه پیش‌بینی شده است، نسبت به تهیه برنامه راهبردی اقدام و این برنامه مبنای تنظیم توافق‌نامه میان سازمان و دستگاه سیاستگذار قرار گیرد.

در مرحله بعد، دستگاه‌های اجرایی در چارچوب توافق‌نامه نسبت به تهیه برنامه عملیاتی و پیشنهاد بودجه سالانه به دستگاه سیاست‌گذار اقدام می‌کنند. دستگاه سیاست‌گذار نیز پس از جمع‌بندی و تلفیق، این پیشنهادها را به همراه برنامه عملیاتی به سازمان ارسال می‌کند تا مبنای پیش‌بینی بودجه سالانه قرار گیرد.

هدف این دستورالعمل، ایجاد ساختار مشابه برای تدوین، تصویب، پایش و ارزیابی برنامه‌های راهبردی دستگاه‌های اجرایی و فراهم‌کردن امکان مقایسه و ارزیابی منسجم آن‌ها است.

۲,۲ منطق حاکم بر برنامه راهبردی سه‌ساله غلتان

- **پوشش کامل بخش‌ها:** برنامه راهبردی سه‌ساله غلتان باید مجموعه‌ی ماموریت‌ها و فعالیت‌های دستگاه سیاست‌گذار و دستگاه‌های وابسته را از طریق برنامه‌های اجرایی مربوط پوشش دهد. مبنای تدوین چارچوب برنامه راهبردی دستگاه‌ها، طبقه‌بندی برنامه‌ای دستگاه‌ها هستند که در فرآیند تدوین بودجه تحت عنوان «برنامه‌های اجرایی» مشخص شده‌اند. به عنوان مثال، برای وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به عنوان یک دستگاه سیاست‌گذار برنامه اجرایی «توسعه همکاری‌های بین‌المللی و پیشبرد دیپلماسی اقتصادی» تعریف شده است. همچنین ذیل این دستگاه سیاست‌گذار، دانشگاه‌ها به عنوان دستگاه‌های اجرایی وجود دارند و برای آن‌ها برنامه اجرایی «آموزش نیروی انسانی متخصص» مشخص شده است. لازم است برای کلیه برنامه‌های اجرایی، اطلاعات مورد نیاز در جداول این دستورالعمل تکمیل شود. لازم به ذکر است که نیل به اهداف راهبردی تعیین شده برای برنامه‌هایی اجرایی، نیازمند تقسیم کار میان دستگاه‌های وابسته ذیل وزارت علوم، تحقیقات و فناوری است که توسط سیاست‌گذار و در مرحله تدوین برنامه عملیاتی دستگاه‌های اجرایی مشخص تعیین خواهد شد.

- **مبنای بودجه‌ای:** شناسه و عنوان برنامه‌های اجرایی و زیربرنامه‌های ذیل آن‌ها باید از در تطابق کامل با اطلاعات پایه بودجه دستگاه‌های اجرایی باشد. برنامه راهبردی غلتان یک فهرست مستقل از فعالیت‌ها نیست، بلکه جهت‌گیری‌ها و اهداف راهبردی طبقه‌بندی برنامه‌ای بودجه را روشن می‌کند.
- **شروع از مسئله‌شناسی:** تدوین اهداف راهبردی با بررسی مأموریت‌ها و تکالیف قانونی و اسناد بالادستی و شناسایی و اولویت‌بندی مسائل کلیدی بر پایه شواهد آغاز می‌شود. هر هدف راهبردی، وضعیت مطلوب یا تغییر مورد انتظار در پاسخ به یک مسئله کلیدی در تحقق الزامات مأموریتی دستگاه را بیان می‌کند و باید قابلیت سنجش از طریق نماگرهای مرتبط را داشته باشد. مسئله کلیدی، موضوع مهم و مستندی در حوزه مأموریت دستگاه است که بیانگر شکاف مهم و قابل‌توضیح میان وضعیت موجود و وضعیت مطلوب است، تحقق اهداف اصلی دستگاه را به‌طور جدی تحت تأثیر قرار می‌دهد و رسیدگی به آن در افق برنامه راهبردی سه‌ساله غلتان اولویت دارد. برای هر برنامه اجرایی، مسائل شناسایی‌شده بر اساس میزان اهمیت، فوریت و شدت و گستره پیامدهای تداوم آن‌ها اولویت‌بندی و حداکثر سه مسئله کلیدی، به‌ترتیب اولویت، انتخاب و در برنامه درج می‌شود.
- **تمرکز سه‌ساله:** برنامه باید مهم‌ترین بهبود یا تحول مورد انتظار در سه سال آینده را بیان کند و مسیر سنجش بهبود را مشخص سازد.
- **عملیاتی‌سازی از طریق زیربرنامه:** اهداف راهبردی باید در چارچوب برنامه‌های اجرایی مربوط، به زیربرنامه‌ها و اقدامات مشخص پیوند یابند. این پیوند با تعیین خروجی‌های مورد انتظار، مسئول اجرا، زمان‌بندی، شاخص‌های سنجش و منابع مورد نیاز، مبنای عملیاتی تحقق اهداف را فراهم می‌کند. اقدامات تنظیم‌گری، اصلاح فرایندها، هوشمندسازی، بازتخصیص منابع، اصلاح نظام‌های انگیزشی، هماهنگی بین‌دستگاهی و توسعه ظرفیت می‌توانند، حسب ماهیت و در حدود اختیارات و مجوزهای قانونی، در قالب زیربرنامه‌های مرتبط دنبال شوند.
- **پایداری مالی:** اهداف راهبردی، زیربرنامه‌ها و اهداف کمّی باید با منابع دردسترس بخش و پایداری میان‌مدت مالی دولت سازگار باشند. مفاد برنامه راهبردی سه‌ساله غلتان دستگاه‌های سیاست‌گذار، از جمله برنامه‌های تحول‌آفرین مندرج در آن، باید به تأیید سازمان برسد و تامین اعتبارات برنامه‌های اجرایی و زیربرنامه‌ها در چارچوب سیاست‌ها و محدودیت‌های بودجه‌ای سالانه، توسط سازمان انجام خواهد شد.
- **مشارکت و پاسخ‌گویی:** برنامه باید با مشارکت ذی‌نفعان داخلی و بیرونی دستگاه تدوین و حسب مورد با خدمت‌گیرندگان، دستگاه‌های همکار و صاحب‌نظران به مشورت گذاشته شود. همچنین به تدریج با بهره‌گیری از تحولات نوآورانه زمینه دریافت بازخورد موثر از کمیت و کیفیت ارائه خدمات دولت از ذی‌نفعان نهایی فراهم گردد و این بازخوردها مبنای اصلاحات سیاستی در نحوه ارائه خدمات دولتی، نظام برنامه‌ریزی و نظام تخصیص بودجه به دستگاه اجرایی قرار گیرد.

- **رویکرد داده‌محور:** انتخاب نماگر، ثبت عملکرد و تعیین هدف راهبردی باید بر پایه داده‌های قابل اتکا، تعریف ثابت و روش محاسبه مشخص استوار باشد.

تحقق هریک از اهداف راهبردی به‌وسیله یک یا چند نماگر عملکردی سنجیده می‌شود. در برنامه راهبردی سه‌ساله‌ی غلتان، دستگاه ضمن گزارش عملکرد و پیش‌بینی، هدف‌گذاری هریک از نماگرها را در افق سه‌ساله مشخص می‌کند. شیوه‌نامه تدوین نماگرهای عملکردی زنجیره برنامه‌ای بودجه در دستورالعمل بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد سازمان، در پیوست ۴ بخش‌نامه بودجه ابلاغ شده است. نماگرهای عملکرد و هدف‌گذاری آن‌ها در زنجیره‌ی برنامه‌ای بودجه باید به تأیید سازمان برسند.

- **برنامه غلتان:** غلتان‌بودن به معنای بازنویسی کامل برنامه در هر سال نیست؛ بلکه به معنای به‌روزرسانی منظم برنامه بر پایه نتیجه اجرا است. مراحل بازنگری سالانه به شرح زیر انجام شود:

۱. ثبت عملکرد: مقادیر تحقق‌یافته آخرین سال و شواهد پشتیبان گردآوری و با هدف‌های مصوب مقایسه شود.

۲. تحلیل انحراف: علل فاصله عملکرد با هدف، تغییر منابع، تحولات محیطی، تغییر قوانین و ریسک‌های محقق‌شده بررسی شود.

۳. اصلاح زنجیره برنامه: در صورت نیاز، مسئله، هدف، پیوند زیربرنامه و نماگرها با حفظ قابلیت مقایسه و با توجه دستگاه‌ها به ریسک‌ها و مخاطرات بازنگری شوند.

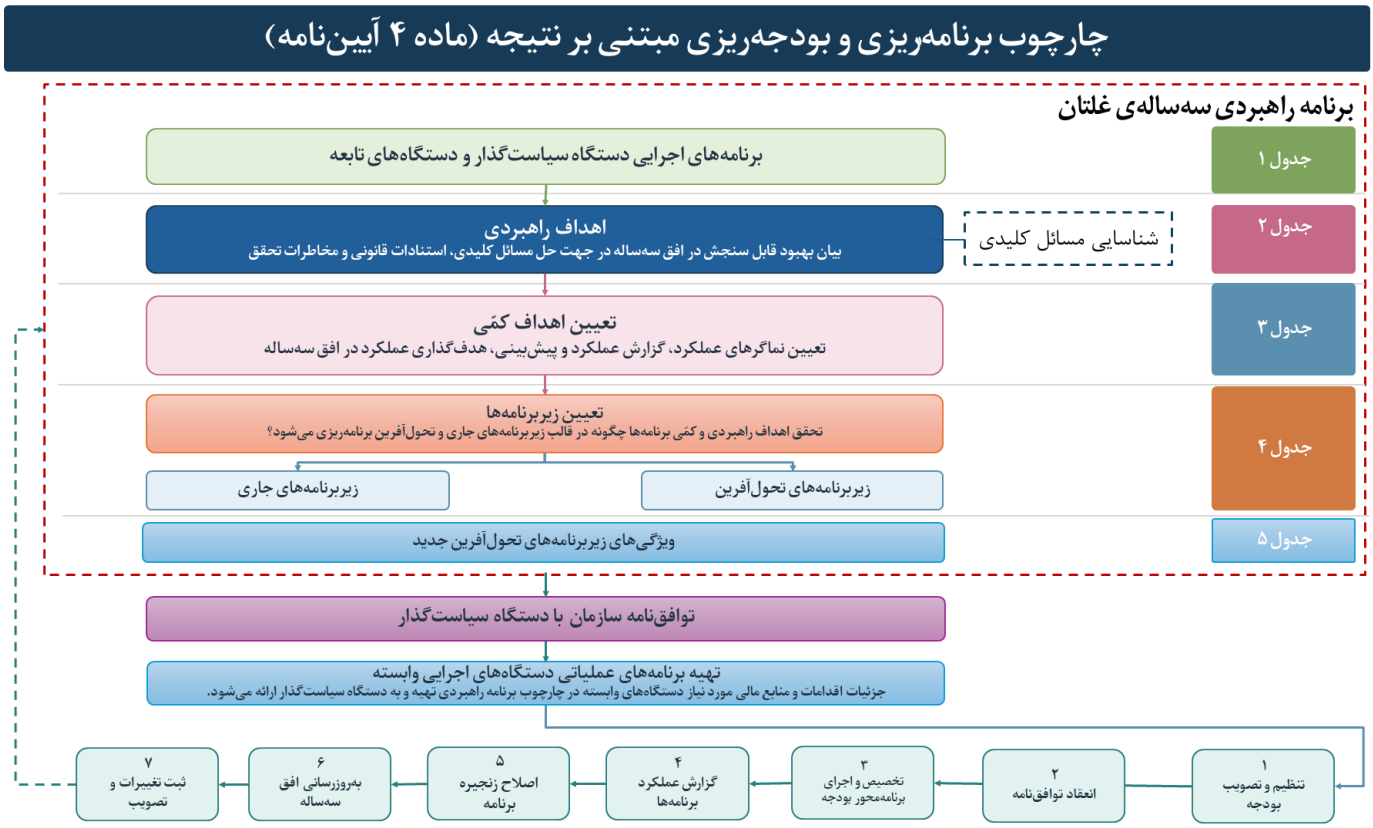
۴. تمدید افق سه‌ساله: سال خاتمه‌یافته به عملکرد تبدیل و سال جدید به انتهای افق هدف‌گذاری افزوده شود؛ سال‌ها مطابق نسخه ابلاغی قالب به‌روزرسانی شوند.

۵. ثبت و تصویب تغییرات: سه تا پنج تغییر اصلی و دلیل هر تغییر در جدول اطلاعات پایه درج و نسخه جدید در مرجع ذی‌صلاح دستگاه تصویب و در جدول ۱ برنامه ثبت شود.

۲,۳ چارچوب کلی برنامه راهبردی سه ساله غلتان

در شکل ۲ ، بر اساس الگوی تدوین‌شده در ماده (۴) آیین‌نامه در خصوص برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی مبتنی بر نتیجه، چرخه‌ی بودجه‌ریزی از تدوین برنامه راهبردی توسط دستگاه سیاست‌گذار، تا تنظیم بودجه دستگاه‌های اجرایی، اجرای بودجه و دریافت بازخورد از عملکرد برای بازنگری در برنامه‌ی راهبردی سال آینده، ترسیم شده است. همچنین، چارچوب و جداول برنامه راهبردی غلتان و توالی و ارتباط مفهومی میان آن‌ها نیز در این نمودار تشریح شده است.

شکل ۲ چارچوب برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی مبتنی بر نتیجه



۲,٤ معیارهای ارزیابی برنامه راهبردی

برنامه راهبردی سه‌ساله غلتان دستگاه سیاست‌گذار، توسط سازمان، ارزیابی و در تعامل با دستگاه سیاست‌گذار نهایی می‌شود.

محورهای این ارزیابی به شرح زیر است:

محور ارزیابی	معیار احراز
کامل‌بودن دامنه	جداول مورد نظر برای تمام برنامه‌های اجرایی دستگاه سیاست‌گذار و دستگاه‌های اجرایی تکمیل شده باشند.
سازگاری و پیوستگی میان اطلاعات جداول	سازگاری منطقی میان برنامه اجرایی، مسائل، اهداف راهبردی، نماگرهای عملکردی، اهداف کمّی، و زیربرنامه‌های جاری و تحول‌آفرین برقرار باشد.
قابلیت اجرا	زیربرنامه‌های جاری یا تحول‌آفرین تعیین‌شده برای تحقق اهداف راهبردی، مسیر تحقق آن را نشان دهند و با منابع و ظرفیت‌های دردسترس سازگار باشند.
قابلیت ارزیابی	نماگرها کمی، قابل محاسبه، دارای نوع و سنجه روشن و دارای سری مقادیر عملکرد، پیش‌بینی و هدف‌گذاری باشند.
واقع‌بینی مسیر سه‌ساله	اهداف کمّی با روند گذشته، پیش‌بینی سال جاری، محدودیت منابع و ظرفیت اجرایی سازگار باشند.
به‌روزرسانی سالانه (ماهیت غلتان برنامه)	در تدوین نسخه‌های سالانه برنامه‌های راهبردی سه‌ساله، ضمن گزارش و تحلیل علل انحراف احتمالی میان هدف و عملکرد در سال گذشته، با لحاظ آثار تغییرات احتمالی در قوانین، منابع، محیط و ریسک‌ها، بازنگری لازم در برنامه صورت پذیرد.

۲,۵ راهنمای مرحله‌به‌مرحله تکمیل جداول برنامه راهبردی سه‌ساله غلتان

واحد اصلی تدوین در چارچوب این دستورالعمل «برنامه اجرایی» مندرج در ساختار بودجه است. جدول اطلاعات پایه (جدول ۱) برای کل سند یک‌بار تکمیل می‌شود و جداول ۲ تا ۴ نتظر به برنامه‌های اجرایی، به همان ترتیب مقرر تکمیل شوند.

ترتیب تکمیل باید از اطلاعات پایه (جدول ۱) آغاز و سپس برای برنامه‌های اجرایی از جدول ۲ تا جدول ۴ ادامه یابد. تکمیل یک جدول بدون حفظ ارتباط آن با جدول قبل، زنجیره برنامه را مخدوش و ارزیابی را نامعتبر می‌کند.

گام	محل ثبت	دستور تکمیل و کنترل ضروری
۱	جدول ۱– اطلاعات پایه برنامه راهبردی سه‌ساله غلتان	این جدول یک‌بار برای کل سند تکمیل شود: نام دستگاه سیاست‌گذار، دوره سه‌ساله، سوابق نسخ و تاریخ تصویب نهایی، واحد مسئول تدوین و فهرست برنامه‌های اجرایی دستگاه سیاست‌گذار و دستگاه‌های وابسته مشخص می‌شود. همچنین، در سال‌های بعد، حداکثر پنج تغییر اصلی و دلیل هر تغییر به‌اختصار ثبت شود.
۲	جدول ۲– اهداف راهبردی برنامه‌های اجرایی در جهت حل مسائل کلیدی	برای هر برنامه اجرایی، حداکثر سه مسئله‌ی کلیدی شناسایی و برای هر مسئله، یک هدف راهبردی که جهت‌گیری حل مسئله را مشخص می‌کند تعیین می‌شود. برای هر هدف راهبردی باید استناد در قوانین و اسناد بالادستی مشخص شود.
۳	جدول ۳– اهداف کمّی برنامه‌های اجرایی دستگاه سیاست‌گذار	برای هر هدف راهبردی تعیین‌شده برای برنامه‌های اجرایی، یک یا چند نماگر عملکردی تعریف می‌شود. نماگرهای عملکرد مبنای سنجش کمّی تحقق اهداف راهبردی خواهند بود. برای هر نماگر عملکردی، مقادیر عملکرد، پیش‌بینی و اهداف کمّی در افق سه‌ساله مشخص می‌شود.
۴	جدول ۴– فهرست زیربرنامه‌ها	هر برنامه‌ی اجرایی به چند زیربرنامه تقسیم می‌شود. در فرآیند اجرای بودجه، تخصیص بودجه به زیربرنامه‌ها انجام می‌شود. در چارچوب برنامه‌ریزی راهبردی غلتان، زیربرنامه‌ها باید دربرگیرنده‌ی دسته‌بندی امور اجرایی و پروژه‌ها یا اقدامات تحول‌آفرین هر برنامه اجرایی برای تحقق اهداف راهبردی آن باشند؛ لذا، در جدول مشخص می‌شود که هر زیربرنامه در تحقق کدام (یک یا چند) هدف راهبردی برنامه اجرایی نقش دارد. همچنین، دستگاه‌ها باید برای هر زیربرنامه، فرد (پست سازمانی) مسئول پاسخگویی را مشخص کنند.
۵	جدول ۵ – ویژگی‌های زیربرنامه تحول‌آفرین جدید	برای هر زیربرنامه تحول‌آفرین، جزئیات شامل فهرست خدمات جاری / طرح‌های عمرانی مورد نیاز، زمان شروع و پایان و نماگرهای عملکردی موضوع هدف‌گذاری و ارزیابی پیشرفت هرکدام از خدمات جاری و طرح‌های عمرانی زیربرنامه تشریح می‌شود.
۶	کنترل نهایی و تصویب	پیش از تصویب، کامل‌بودن برنامه‌های اجرایی، تطابق شناسه‌ها و عناوین، اتصال زیربرنامه‌ها به اهداف راهبردی، قابلیت سنجش نماگرها، واقع‌بینی هدف‌ها با توجه به منابع و ثبت مسئول هر هدف کنترل شود. سپس سند در مرجع ذی‌صلاح دستگاه سیاست‌گذار تصویب و از سوی رئیس دستگاه به سازمان ارسال گردد.

۲,٦ جداول برنامه راهبردی سه‌ساله‌ی غلتان

ملاحظات:

۱) پیش از تکمیل جداول، مطالب راهنمای فوق‌الذکر مطالعه شود.

۲) برخی از بخش‌های جداول به عنوان مثال و راهنما پر شده‌اند.

۳) در تدوین سند، عنوان‌ها و ترتیب جدول‌ها تغییر داده نشود. شناسه‌ها و عناوین مشترک میان جداول باید عیناً تکرار شوند تا ارتباط اجزای برنامه و امکان ارزیابی آن حفظ گردد.

جدول ۱- اطلاعات پایه برنامه راهبردی سه‌ساله غلتان

موضوع	توضیحات	
دستگاه سیاست‌گذار	نام:	شناسه ملی شخصیت حقوقی:
دوره سه‌ساله برنامه	سال شروع:	سال پایان:
برنامه‌های اجرایی دستگاه سیاست‌گذار و دستگاه‌های اجرایی وابسته	شناسه	نام برنامه اجرایی
تاریخ تأیید و ارسال توسط دستگاه		
مسئول هماهنگی تدوین	*(نام واحد سازمانی مسئول یکپارچه‌سازی برنامه راهبردی غلتان سه ساله)*	
مهم‌ترین تغییرات برنامه نسبت به نسخه سال گذشته	*بیان حداکثر پنج تغییر مهم نسبت به نسخه سال گذشته*	
سوابق تهیه	*(سوابق رفت و برگشت‌های احتمالی برنامه با سازمان پیش از نهایی‌سازی و تأیید توسط سازمان در این بخش ذکر شود.)*	

جدول ۲-اهداف راهبردی برنامه‌های اجرایی در جهت حل مسائل کلیدی

برنامه اجرایی		مسائل کلیدی	اهداف راهبردی		استنادات قانونی
شناسه	عنوان		شناسه	عنوان	
	آموزش و پرورش عمومی (مثال برای وزارت آموزش و پرورش)	پوشش آموزش و پرورش عمومی برای کودکان لازم‌التعلیم کامل نیست	۲۴۰۰۱	ارائه آموزش عمومی ۱۲ساله فراگیر در سراسر کشور	
		کیفیت آموزش و پرورش عمومی بر اساس آزمون‌های بین‌المللی و ملّی رو به نزول است و مهارت‌های شش‌گانه سند تحول در دانش‌آموزان مطلوب نیست		ارائه آموزش عمومی ۱۲ساله باکیفیت در سراسر کشور	
		پوشش و کیفیت آموزش و پرورش عمومی در مناطق مختلف نابرابر است.		ارائه آموزش عمومی ۱۲ساله عادلانه در سراسر کشور	
	خدمات درمانی (مثال برای وزارت بهداشت،درمان و خدمات پزشکی)	ناکارایی هزینه‌های دولت در حوزه‌ی سلامت ناشی از تقاضا و عرضه القایی خدمات درمانی و کمبود مراقبت‌های بهداشتی		ارائه خدمات درمان دردسترس و باکیفیت در سراسر کشور	
۱۱۵	پژوهش های علمی و تقاضامحور (مثال برای وزارت علوم، تحقیقات و فناوری)	سهم پایین پژوهش‌های دانشگاهی مسئله‌محور و تقاضامحور در حل مسائل اولویت‌دار کشور و ضعف اتصال نظام پژوهش دانشگاهی به نیازهای واقعی دستگاه‌های اجرایی، صنعت و جامعه (زیر ۵ درصد از پایان‌نامه‌ها و رساله‌ها)		افزایش اثربخشی پژوهش‌های کاربردی دانشگاهی در پاسخ به مسائل اولویت‌دار کشور	ماده ۲ قانون قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم،تحقیقات و فناوری مصوب ۸۳
		ضعف و ناپایداری ارتباط نظام‌مند میان دانشگاه‌ها با صنعت و جامعه و پایین بودن میزان تبدیل ظرفیت علمی و پژوهشی دانشگاه‌ها به قرارداد، محصول، خدمت و ارزش اقتصادی و اجتماعی		تقویت پیوند دانشگاه، صنعت و جامعه برای تبدیل دانش به ارزش اقتصادی و اجتماعی	تحقق شاخص افزایش سالانه درآمد قراردادهای پژوهشی دانشگاه‌ها و پژوهشگاه‌ها نسبت به سال پایه ۱۴۰۲ ماده ۹۳ برنامه هفتم- ماده ۹۴ برنامه هفتم

توضیحات تکمیل جدول ۲

برنامه‌های اجرایی دستگاه سیاست‌گذار و دستگاه‌های وابسته، دسته‌بندی کلی مأموریت‌های آن‌ها را پوشش می‌دهند. در جدول ۲ لازم است برای هر برنامه اجرایی، حداکثر سه مسئله‌ی کلیدی متناظر با آن برنامه مشخص شود. برای هر مسئله‌ی کلیدی، بر اساس تکالیف قانونی و اسناد بالادستی، یک هدف راهبردی که جهت‌گیری دستگاه برای حل مسئله را مشخص می‌کند، بیان می‌شود. در نتیجه، این جدول مشخص می‌کند که منابع و هزینه‌های هر برنامه‌ی اجرایی برای حل چه مسائلی و تحقق چه

تغییراتی به‌کار گرفته می‌شوند. دستگاه در برنامه‌ریزی خود در مسیر تحقق اهداف باید تدابیر خود برای مدیریت مخاطرات و ریسک‌ها را در نظر بگیرد.

ویژگی‌های هدف راهبردی:

- هدف راهبردی تغییر مهم، روشن و قابل سنجشی که دستگاه در افق سه‌ساله برای حل مسائل کلیدی و بهبود عملکرد در حوزه مسئولیت خود دنبال می‌کند، است.
- متناظر با هر مسئله‌ی کلیدی، یک هدف راهبردی تعیین می‌شود.
- هدف راهبردی باید نتیجه‌محور، روشن، قابل سنجش، متناسب با حیطه اختیار دستگاه و قابل تحقق در افق سه‌ساله باشد.
- برای هر برنامه اجرایی حداکثر سه مسئله‌ی کلیدی و برای هر مسئله، یک هدف راهبردی تعریف شود تا تمرکز مدیریتی و قابلیت پاسخ‌گویی حفظ گردد. تعداد کل اهداف راهبردی نباید از پانزده هدف بیشتر شود.
- برای هر هدف راهبردی، تا حد امکان دست‌کم یک نماگر خروجی و یک نماگر دستاورد تعیین شود.
- نماگر باید عنوان دقیق، نوع مشخص و سنجه ارزیابی روشن داشته باشد و بتوان مقدار آن را با روش یکسان در همه سال‌ها محاسبه کرد.
- مقادیر هدف‌گذاری با توجه به عملکرد گذشته، پیش‌بینی سال جاری، منابع موجود، ظرفیت اجرایی تعیین شوند؛ هدف‌گذاری نباید صرفاً امتداد روند گذشته یا عددی آرمانی و فاقد پشتوانه باشد.
- اگر تعریف یا روش محاسبه نماگر تغییر کند، دستگاه باید اثر آن بر قابلیت مقایسه سال‌ها را بررسی و مستندات تغییر را در پرونده پشتیبان برنامه ثبت کند.

جدول ۳- اهداف کمّی برنامه‌های اجرایی دستگاه سیاست‌گذار و دستگاه‌های وابسته

شناسه	برنامه اجرایی	هدف راهبردی		نماگرهای عملکرد				عملکرد			پیش‌بینی	هدف‌گذاری کمّی		
		شناسه	نام	شناسه	نوع	نام	سنجه	۱۴۰۲	۱۴۰۳	۱۴۰۴	۱۴۰۵	۱۴۰۶	۱۴۰۷	۱۴۰۸
۱۰۱	خدمات درمانی				خروجی									
					دستاورد									
					کارایی									
					اثربخشی									
۱۱۴	تربیت نیروی انسانی متخصص				خروجی									
					دستاورد									
					کارایی									
۱۱۵	پژوهش های علمی و تقاضا محور		افزایش اثربخشی پژوهش‌های کاربردی دانشگاهی در پاسخ به مسائل اولویت‌دار کشور		خروجی	قراردادهای پژوهشی با دستگاه‌های دولتی	ریال							
			تقویت پیوند دانشگاه، صنعت و جامعه برای تبدیل دانش به ارزش اقتصادی و اجتماعی		دستاورد	دوره‌های پسادکتری مورد تقاضای صنعت و جامعه	تعداد							
					خروجی	نسبت حجم قراردادهای ارتباط با صنعت دانشگاه نسبت به درآمد اختصاصی دانشگاه	درصد							
					خروجی	نسبت پایان‌نامه‌ها و رساله‌های تقاضامحور از کل پایان‌نامه‌ها و رساله‌های دانشگاه	درصد							

توضیحات تکمیل جدول ۳

در این جدول، برای هر هدف راهبردی تعیین‌شده برای برنامه‌های اجرایی، یک یا چند نماگر عملکردی تعریف می‌شود. نماگرهای عملکرد مبنای سنجش تحقق اهداف راهبردی خواهند بود. برای هر نماگر عملکردی، مقادیر عملکرد، پیش‌بینی و اهداف کمّی در افق سه‌ساله مشخص می‌شود.

جدول ٤-فهرست زیربرنامه‌های برنامه‌های اجرایی

برنامه اجرایی		زیربرنامه/زیربرنامه‌های مرتبط			مسئول پاسخگو	شناسه اهداف راهبردی مرتبط
شناسه	عنوان	شناسه	عنوان	نوع زیربرنامه		
۱۱۵	پژوهش‌های علمی و تقاضا محور	۰۰۰۱	پژوهش های علمی مبتنی بر رفع نیازهای اساسی کشور	جاری	معاونت پژوهش وزارت عتف	۰۰۱
			ارتقاء دسترسی به یافته های علمی	جاری	معاونت پژوهش وزارت عتف	۰۰۱
		۰۰۰۴	توسعه‌ی پژوهش‌های مساله‌محور (توسعه انجام پژوهش‌های تقاضامحور بر اساس تقاضای بنگاه‌های اقتصادی در چارچوب همکاری دانشگاه با بخش‌های متقاضی)	تحول‌آفرین	معاونت پژوهش وزارت عتف	۰۰۲

توضیحات تکمیل جدول ٤

در طبقه‌بندی برنامه‌ای بودجه، هر برنامه‌ی اجرایی به چند زیربرنامه تقسیم می‌شود. در فرآیند اجرای بودجه، تخصیص بودجه به زیربرنامه‌ها انجام می‌شود. در چارچوب برنامه‌ریزی راهبردی غلتان، زیربرنامه‌ها باید دربرگیرنده‌ی دسته‌بندی فعالیت‌های جاری و پروژه‌های تحول‌آفرین هر برنامه اجرایی برای تحقق اهداف راهبردی آن باشند (دستگاه باید نوع هر زیربرنامه را از میان «جاری» یا «تحول‌آفرین» تعیین کند.) لذا، در جدول زیر مشخص می‌شود که هر زیربرنامه در تحقق کدام (یک یا چند) هدف راهبردی برنامه اجرایی نقش دارند. همچنین، دستگاه باید برای هر زیربرنامه، فرد (پست سازمانی) مسئول پاسخگویی را مشخص کند.

دستگاه باید بر اساس برنامه راهبردی غلتان، برای تدوین برنامه عملیاتی خود، اقدامات مورد نظر برای تحقق اهداف راهبردی و اهداف کمّی متناظر شامل ورودی‌ها، منابع مورد نیاز و راهبردهای خود را به سازمان ارائه نماید. این پیشنهاد در صورت تأیید و تصویب در سازمان، مبنای تنظیم بودجه برنامه‌ای دستگاه قرار خواهد گرفت.

جدول ۵- ویژگی‌های زیربرنامه تحول‌آفرین جدید

زیربرنامه تحول‌آفرین		عنوان خروجی‌ها		زمان‌بندی		نماگرهای عملکردی					
شناسه	نام	شناسه	نام	آغاز	پایان	شناسه	نام	سنجه	هدف‌گذاری		
									۱۴۰۶	۱۴۰۷	۱۴۰۸
۰۰۰۴	تربیت پژوهش‌گر مساله‌محور	۰۰۲۱	کارورزی و مربی‌گری مشترک دانشگاه، صنعت و دستگاه اجرایی	۱۴۰۶	۱۴۰۷		تعداد پژوهشگران دارای کارورزی یا پروژه مشترک ثبت‌شده				
		۰۰۲۳	انجام پروژه‌های پژوهشی تقاضامحور	۱۴۰۶	۱۴۰۸		تعداد پروژه‌های پژوهشی اعتبارسنجی‌شده و قابل واگذاری				

توضیحات تکمیل .Error! Reference source not found

در جدول ۵، دستگاه باید ویژگی‌های زیربرنامه‌های تحول‌آفرین جدید مورد نظر خود در افق سه سال پیش رو که نام آن‌ها در جدول ۴ درج شده است را تشریح کند. زیربرنامه‌ی تحول‌آفرین، مشتمل بر خدمات یا طرح‌های زمان‌دار و اولویت‌داری هستند که از طریق اصلاح قوانین و مقررات، تنظیم‌گری، بازطراحی فرآیندها، هوشمندسازی، توسعه ظرفیت‌ها، ایجاد سازوکارهای جدید همکاری، اصلاح نظام‌های انگیزشی یا بازتخصیص منابع، تغییر محسوسی در عملکرد دستگاه ایجاد می‌کند. «نماگر عمکری» امکان هدف‌گذاری و سنجش پیشرفت مداخلات طراحی شده در زیربرنامه را در طول دوره برنامه را می‌دهد؛ مانند تعداد، درصد، میزان پوشش یا مرحله تکمیل‌شده. برای هر نماگر، هدف سالانه در سه سال آینده مشخص می‌شود. اقدامات تحول‌آفرین الزاماً به معنای اجرای پروژه‌های هزینه‌بر نیستند و می‌توانند از طریق اصلاح مقررات، ایجاد سامانه‌های اطلاعاتی و اصلاح فرآیندها در چارچوب بودجه موجود تحقق یابند. در صورتی که دستگاه پیشنهاد اضافه‌شدن یک زیربرنامه تحول‌آفرین جدید دارد، علاوه بر جدول ۵، موظف است گزارش بار مالی زیربرنامه تحول آفرین را به ضمیمه برنامه راهبردی غلتان به سازمان ارائه نماید.

۲,۷ سازوکار تعیین زنجیره برنامه‌های اجرایی، نماگرهای عملکردی و اهداف در زنجیره نتایج

نظر به اینکه نحوه تعیین اهداف عملکردی بخشی از خروجی سند برنامه راهبردی است، در ماده (۹) آیین‌نامه «استقرار نظام برنامه‌ریزی مبتنی بر نتایج در دستگاه‌های اجرایی» فرایند اجرایی نحوه تعیین نماگرها و اهداف عملکردی تعیین شده است. مطابق این ماده، در راستای استقرار نظام برنامه‌ریزی مبتنی بر نتایج و هماهنگ با نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد دستگاه سیاستگذار موظف است بازبینی و اصلاح زنجیره برنامه (شامل برنامه،زیربرنامه ، خروجی) و زنجیره نتایج مستخرج از آن (خروجی، دستاورد، اثر) را به همراه تعیین شاخص های ارزیابی عملکرد مبتنی بر دستورالعمل ارائه شده توسط سازمان انجام دهد و سالانه نسبت به بازبینی آن و ارائه به سازمان اقدام نماید. به این منظور، در این بخش، گام‌های اجرایی تدوین نماگرهای کلیدی عملکرد زنجیره‌ی برنامه‌ای بودجه برای سال ۱۴۰۶ تشریح شده است.

۱. طبقه‌بندی خدمات

فهرست خدمات دستگاه‌های اجرایی در زنجیره برنامه‌ای بودجه سال ۱۴۰۶ به عنوان اطلاعات پایه در فرآیند تنظیم موافقت‌نامه‌ها استفاده می‌شوند و در کنار طرح‌های عمرانی، لایه سوم زنجیره برنامه‌ای دستگاه‌های اجرایی را پس از برنامه‌ی اجرایی و زیربرنامه تشکیل می‌دهند. در گام اول، خدمات مندرج در این فهرست به شرح زیر دسته‌بندی می‌شود:

- خدمات اصلی: ارائه‌ی آن‌ها وظیفه اصلی دستگاه است و به ذی‌نفع بیرونی (در مورد دستگاه‌های ارائه کننده خدمات فردی) به (خانوار) به عنوان ذی‌نفع نهایی خدمت ارائه می‌شود. (به عنوان مثال، «آموزش دانش‌آموزان دوره ابتدایی مناطق شهری» در زیربرنامه آموزش دوره ابتدایی در برنامه آموزش و پرورش عمومی)
- خدمات جنبی: ارائه‌ی آن‌ها وظیفه اصلی دستگاه نیست؛ ولی برای ارائه بهتر خدمت اصلی، به ذی‌نفع نهایی (خانوار) ارائه می‌شود. (به عنوان مثال، ایاب و ذهاب دانش‌آموزان با نیازهای ویژه، یا تغذیه رایگان در برنامه آموزش و پرورش عمومی)
- خدمات پشتیبانی: خدماتی که منظور تدارک و تسهیل انجام وظایف اصلی دستگاه، به واحدهای میانی ارائه می‌شود. (به عنوان مثال، پژوهش‌های کاربردی حوزه آموزش و پرورش، آموزش ضمن خدمت معلمان و تدوین کتب درسی در برنامه آموزش و پرورش عمومی)
- انتقالات: مبالغی که توسط دستگاه به اشخاص حقیقی و حقوقی خارج از دولت انتقال می‌یابد. (به عنوان مثال، کمک به صندوق حمایت از توسعه مدارس غیردولتی در برنامه آموزش و پرورش عمومی)

۲. تخصیص نماگر خروجی به خدمات اصلی و جنبی

در گام بعدی، به هریک از خدمات اصلی و جنبی، نماگر خروجی تخصیص داده می‌شود. به عنوان مثال، برای خدمت اصلی «آموزش دانش‌آموزان دوره ابتدایی مناطق شهری» در زیربرنامه «آموزش دوره ابتدایی» در برنامه اجرایی «آموزش و پرورش

عمومی»، «دانش‌آموزان فارغ‌التحصیل دوره ابتدایی مناطق شهری» به عنوان نماگر خروجی تعیین می‌شود. سنجه این نماگر، «تعداد دانش‌آموزان فارغ‌التحصیل دوره ابتدایی» است.

۳. تخصیص نماگر دستاورد برای هریک از خدمات اصلی

برای هریک از خدمات اصلی، یک نماگر تعریف می‌شود. به عنوان مثال، «معدل دانش‌آموزان دوره ابتدایی مناطق شهری» به عنوان نماگر دستاورد خدمت «آموزش دانش‌آموزان دوره ابتدایی مناطق شهری» تعیین شده است.

٤. تعیین شاخص خروجی و شاخص دستاورد برای هریک از زیربرنامه‌ها و برنامه‌های اجرایی

برای تعیین شاخص خروجی و شاخص دستاورد در سطح هر زیربرنامه، نیازمند ترکیب موزون شاخص‌های خروجی و شاخص‌های دستاورد خدمات زیرمجموعه‌ی آن هستیم. به این منظور، لازم است به وزن هریک از خدمات تعیین شود. این وزن، بر اساس بهای تمام‌شده خدمات محاسبه می‌شود. بهای تمام‌شده‌ی هر خدمت عبارت است از جمع سه فصل هزینه‌ای «جبران خدمات کارکنان»، «استفاده از کالاها و خدمات» و «مصرف سرمایه‌ای ثابت (استهلاک)» در سال پایه. در صورت محدودیت اطلاعات، وزن بر اساس بهترین برآورد ممکن با استفاده از داده‌های موجود انجام می‌شود. شاخص‌های خروجی و دستاورد برنامه‌های اجرایی نیز از ترکیب موزون شاخص‌های خروجی و دستاورد زیربرنامه‌های زیرمجموعه آن‌ها محاسبه می‌شود.

اهمیت تدوین شاخص ترکیبی خروجی و دستاورد برای زیربرنامه‌ها و برنامه‌ها در این است که امکان ارزیابی کلیت یک برنامه و زیربرنامه را فراهم می‌کند. زیرا ممکن است در سطح فعالیت‌های ذیل هر زیربرنامه، برخی از خدمات بهبود و برخی نزول را تجربه کرده باشند. در این این صورت، بدون ترکیب موزون نتیجه‌ی این خدمات امکان ارزیابی عملکرد زیربرنامه و برنامه وجود نخواهد داشت.

شایان ذکر است، فرآیند شاخص‌سازی به صورت متمرکز توسط سازمان انجام می‌شود و دستگاه‌ها مسئولیتی در این خصوص ندارند. نحوه‌ی محاسبه‌ی شاخص‌ها با استفاده از اطلاعات عملکردی، به صورت شفاف در اختیار دستگاه‌های اجرایی قرار خواهد گرفت.

۵. تعیین نماگرهای مرتبط با خروجی و مرتبط با دستاورد برای زیربرنامه‌ها و برنامه‌های اجرایی

در تعیین نماگرهای کلیدی عملکرد برای زنجیره برنامه، لازم است نماگرهایی انتخاب شوند که وظایف دستگاه‌ها و اهداف دولت در زنجیره برنامه را به خوبی نمایندگی کنند. با این حال، اصل بر کاهش تعداد و افزایش کیفیت نماگرهاست. با این ملاحظه، ممکن است لازم باشد در کنار تعیین شاخص‌های خروجی و دستاورد برای زیربرنامه‌ها و برنامه‌های اجرایی، برخی از نماگرهای مرتبط با خروجی و دستاورد نیز از نظر سازمان اهمیت داشته باشند و موضوع هدف‌گذاری قرار بگیرند. به عنوان مثال، «نرخ جاماندگی از تحصیل» به عنوان یک نماگر مرتبط با خروجی، هم در سطح زیربرنامه‌ی «آموزش دوره ابتدایی» و هم در سطح

برنامه «آموزش و پرورش عمومی» موضوع هدف‌گذاری است. به عنوان مثال‌های دیگر از نماگرهای مرتبط با خروجی از دستاورد، می‌توان به موارد زیر برای زیربرنامه «آموزش و پرورش دوره ابتدایی» اشاره کرد:

- نرخ پوشش تحصیلی دوره ابتدایی= (تعداد دانش‌آموزان فارغ‌التحصیل دوره ابتدایی ÷ جمعیت واجب‌التعلیم در سن دوره ابتدایی) × ۱۰۰؛
- نرخ جاماندگی از تحصیل دوره ابتدایی = (تعداد افراد واجب‌التعلیم در سن دوره ابتدایی خارج از مدرسه + ترک‌کننده تحصیل + مردودی) ÷ جمعیت واجب‌التعلیم در سن دوره ابتدایی) × ۱۰۰ ؛
- نرخ ارتقای دوره = (تعداد دانش‌آموزان ارتقایافته به دوره متوسطه اول ÷ کل دانش‌آموزان فارغ‌التحصیل دوره ابتدایی) × ۱۰۰؛
- نرخ ترک تحصیل = (تعداد دانش‌آموزان ترک‌کننده تحصیل در دوره ابتدایی ÷ تعداد دانش‌آموزان ثبت نام‌شده در دوره ابتدایی) × ۱۰۰ .
- «انحراف معیار نرخ جاماندگی از تحصیل در دوره‌ی ابتدایی میان استان‌های کشور». به عنوان یک نماگر مرتبط با دستاورد برای سنجش وضعیت عدالت آموزشی

باید توجه داشت که در چارچوب مدیریت و برنامه‌ریزی مبتنی بر نتیجه، کاربرد این نماگرها برای هدف‌گذاری است. هدف‌گذاری می‌تواند به صورت بالا به پایین، از برنامه به زیربرنامه و سپس به در سطح خدمت انجام شود؛ با این حال، باید اهداف تعیین‌شده در سطوح بالاتر به اهداف سطوح پایین‌تر ترجمه شده و ارتباط منطقی آن‌ها کاملاً برقرار باشد. مثلاً اگر کاهش نرخ جاماندگی از تحصیل به عنوان هدف برنامه آموزش و پرورش عمومی تعیین می‌شود، باید سهم هریک از زیربرنامه‌های آموزش ابتدایی تا متوسطه در تحقق آن مشخص شود. همچنین، ذیل هر زیربرنامه نیز سهم هریک از خدمات اصلی در تحقق آن معلوم باشد. به طور کلی، هرچند در بودجه‌ریزی مبتنی بر نتیجه، هدف‌گذاری از بالا به پایین انجام می‌شود، امّا اجرا از پایین به بالاست (**Error! Reference source not found.**). لذا، اگر ارتباط زنجیره اهداف برنامه‌های اجرایی با زیربرنامه‌ها و خدمات ز یرمجموعه‌ی آن‌ها مشخص نباشد یا مبهم باشد، در عمل نمی‌توان به تحقق اهداف امیدوار بود.

شکل ۳ – مقایسه هدف‌گذاری و برنامه‌ریزی با اجرا در زنجیره نتایج با برنامه‌ریزی



٦. تکمیل اطلاعات عملکرد و هدف‌گذاری سال آتی بر روی نماگرهای عملکرد توسط دستگاه‌های اصلی ذی‌ربط

دستگاه‌های اصلی مشمول مکلفند اطلاعات عملکرد نماگرهای کلیدی عملکرد زنجیره برنامه‌ای تحت مدیریت خود را از دستگاه‌های اجرایی تابعه دریافت و همراه با هدف‌گذاری سال ۱۴۰۶ در زمان مقرّر در فرم مربوطه تکمیل و به سازمان ارائه نمایند.

سایر دستگاه‌های اجرایی، مطابق با رویه سال ۱۴۰۴ نسبت به تکمیل اطلاعات عملکرد و هدف‌گذاری شاخص‌های عملکرد برنامه‌ای خود اقدام خواهند کرد.

۷. درج نماگرهای عملکردی و اهداف کمی آن در پیوست بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد

سازمان در اجرای تکلیف قانونی بند «پ» ماده ۱۳ قانون برنامه هفتم و ماده ۱۸۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، با استفاده از اطلاعات گردآوری شده در مرحله ۶، جداول اطلاعات و هدف‌گذاری نماگرهای عملکرد را در قالب جداول پیوست بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد لایحه بودجه ۱۴۰۶ تنظیم خواهد کرد.

۲,۸ زمانبندی اجرایی

زمان‌بندی اجرای ماده (۴) در فرآیند تدوین بودجه ۱۴۰۶ به شرح **Error! Reference source not found.** ا ست.

جدول ٦ – زمان‌بندی اجرای ماده (٤) آیین نامه

شماره	اقدام	استناد	مسئول	زمان
۱	تعیین دستگاه‌های مشمول ماده ۴ در بخش‌نامه بودجه	بند ۵ ماده ۴	سازمان	۱۵ شهریور (۴ دستگاه مشمول اعلامی کارگروه هستند)
۲	ابلاغ چارچوب تدوین برنامه راهبردی غلتان و توافق‌نامه	بند ۱ ماده ۴ بند ۳ ماده ۴	سازمان	۳۰ شهریور
۳	تعیین زنجیره برنامه‌های اجرایی و نماگرهای عملکردی	تبصره ماده ۹	سازمان با همکاری دستگاه سیاست‌گذار	۱۵ مهر
۴	ارسال برنامه راهبردی سه‌ساله غلتان به همراه اهداف عملکردی	بند ۱ ماده ۴	دستگاه سیاست‌گذار	۳۰ مهر

شماره	اقدام	استناد	مسئول	زمان
۵	تنظیم و مبادله‌ی توافق‌نامه	بند ۲ ماده ۴	دستگاه سیاست‌گذار و سازمان	۱۵ آبان
۶	ارسال برنامه عملیاتی به دستگاه سیاست‌گذار	بند ۳ ماده ۴	دستگاه‌های اجرایی	۲۰ آبان
۷	جمع‌بندی برنامه‌های عملیاتی و بودجه دستگاه‌های اجرایی و ارائه به سازمان	بند ۳ ماده ۴	دستگاه سیاست‌گذار	۳۰ آبان
۸	درج اعتبارات دستگاه‌های اجرایی به پیشنهاد دستگاه سیاست‌گذار به تفکیک برنامه اجرایی در لوایح بودجه سنواتی و اهداف عملکردی برنامه‌های اجرایی	تبصره ماده ۴	سازمان	۱۰ آذر

۳ شیوه‌نامه بودجه‌ریزی عملکردی مستقیم

۳,۱ مقدمه و مبانی قانونی

در اجرای حکم بند (الف) ماده (۱۸) قانون برنامه هفتم پیشرفت مبنی بر «پیش‌بینی و پرداخت اعتبارات بر اساس فعالیت‌ها (محصولات و خدمات) متناسب با قیمت تمام‌شده و حجم فعالیت» و ماده (۵) آیین‌نامه بند (الف) ماده (۱۸) قانون برنامه هفتم تصویب‌نامه شماره ۱۴۳۱۸۳/ت۶۴۵۰۰هـ مورخ ۱۴۰۴/۸/۲۷ هیئت وزیران مبنی بر «پیش‌بینی و پرداخت اعتبارات واحدهای مجری ارائه دهنده خدمات فردی به صورت خرید خدمت از واحدهای مجری مستقل منتخب و یا در قالب تفاهم‌نامه عملکردی از سایر واحدهای مجری بصورت مبتنی بر عملکرد»، نحوه‌ی تنظیم بودجه واحدهای مجری به شرح زیر است.

۳,۲ دستگاه‌های مشمول

در اجرای بند (الف) ماده (۱۸) برنامه هفتم و با هدف استقرار تدریجی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، در بودجه سال ۱۴۰۶، پیش‌بینی و پرداخت اعتبارات برخی از واحدهای مجری با اولویت دستگاه‌های اجرایی فهرست زیر، که ارائه دهنده خدمات فردی[۱] هستند به صورت خرید خدمت از واحدهای مجری مستقل منتخب و یا در قالب تفاهم‌نامه عملکردی از واحدهای مجری غیرمستقل انجام می‌شود:

۱. واحدهای مجری وزارت آموزش و پرورش نظیر مناطق آموزش و پرورش، مدارس، هنرستان‌ها، کودکستان‌ها، کانون‌های فرهنگی و تربیتی، مراکز تربیت بدنی و اردوگاه‌ها در وزارت آموزش و پرورش
۲. واحدهای مجری وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی نظیر شبکه‌های بهداشت و درمان، بیمارستان‌ها، داروخانه‌ها، مراکز آموزشی و درمانی، مراکز تحقیقاتی در دانشگاه‌ها و دانشکده‌های علوم پزشکی و خدمات بهداشتی و درمانی
۳. دانشگاه‌ها، پارک‌های علم و فناوری و پژوهشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی در وزارت علوم، تحقیقات و فناوری
۴. ادارات استانی و شهرستانی سازمان بهزیستی کشور
۵. مراکز آموزش فنی و حرفه‌ای در سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای

دستگاه اجرایی موظف است اعتبارات تمامی واحدهای مجری منتخب بودجه‌ریزی و پرداخت مبتنی بر عملکرد را به روش قراردادهای عملکردی (مبتنی بر خدمات استانداردشده و قیمت معیار مورد توافق با سازمان) به تفکیک اعتبارات عمومی و اختصاصی در قالب جدول شماره (۷) این دستورالعمل به سازمان برنامه و بودجه کشور اعلام نماید.

---

[۱] خدمت فردی آن خدمتی است که مستقیما به ذی‌نفع نهایی ارائه شده و به طور مجزا به یک مشتری اختصاص پیدا می‌کند؛ مانند خدمات آموزشی ارائه شده به افراد معلول یا ارائه آموزش‌های تخصصی به دانشجویان مقاطع مختلف آموزش عالی.

سازمان برنامه و بودجه اعتبارات عمومی و اختصاصی تمامی واحدهای مجری منتخب دستگاه‌های اجرایی را در قالب یک ردیف بودجه مستقل ذیل دستگاه سیاستگذار پیش‌بینی و جزییات آن را در جدول جداگانه در پیوست شماره (٤) لایحه بودجه درج می نماید.

۳,۳ گام‌های اجرایی تنظیم بودجه واحدهای مجری مشمول بودجه‌ریزی و پرداخت اعتبارات مبتنی بر عملکرد

مرحله اول- معرفی واحدهای مجری منتخب

دستگاه‌های اجرایی مشمول که واحدهای مجری فهرست بالا در زیرمجموعه آن‌ها قرار دارد، مکلفند حداکثر تا پایان شهریورماه ۱۴۰۵، فهرست واحدهای مجری منتخب واجد شرایط را به دبیرخانه کمیته تخصصی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد اعلام نمایند. با تأیید و تصویب کمیته، پیش‌بینی و پرداخت اعتبارات این واحدهای مجری ارائه‌دهنده خدمات فردی متناسباً در قالب قرارداد یا تفاهم‌نامه عملکردی انجام می‌شود.

همچنین، دستگاه‌هایی به غیر از فهرست فوق‌الذکر که متقاضی انعقاد قراردادهای عملکردی هستند، می‌توانند پیشنهاد خود را همراه با گزارش توجیهی، حداکثر تا ۲۵ مهرماه ۱۴۰۵ برای تصویب در کمیته تخصصی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به دبیرخانه ارسال نمایند. کمیته تخصصی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد نسبت به تایید واحدهای مجری منتخب اقدام نماید.

مرحله دوم- نهایی‌سازی مدل بودجه‌ریزی واحدهای مجری منتخب توسط کمیته‌های تخصصی هر بخش

کمیته‌های تخصصی بخشی موظفند (موضوع پیوست شماره ۳) تا پایان مهرماه نسبت به نهایی‌سازی مدل برآورد اعتبارات به صورت عملکردی اقدام نمایند.

- **اقدامات اولویت‌دار کمیته‌های تخصصی بخشی**

کمیته‌های تخصصی بخشی موظفند تا پایان مهرماه ۱۴۰۵، مدل برآورد و تخصیص اعتبارات عملکردی را در چارچوب توافق‌نامه‌های متبادله که در آنها حوزه‌های اولویت‌دار مشخص شده‌اند، نهایی نمایند.

- استاندارد سازی خدمات/ بسته خدمات مبنای بودجه‌ریزی عملکردی در واحدهای مجری
- تعیین قیمت معیار بسته خدمات استاندارد مبنای اجرای بودجه‌ریزی عملکردی
- تعیین حجم خدمات قابل ارایه در واحد مجری براساس داده های ثبتی مبنای سال گذشته
- تدوین سازوکار مشوق‌های بهره‌وری و بازتوزیع صرفه‌جویی
- پیشنهاد مدل اجرایی پرداخت اعتبارات مبتنی بر عملکرد

مرحله سوم- ارایه اطلاعات مربوطه برای درج در لایحه بودجه

دستگاه اجرایی موظف به تکمیل جدول ۷ و جدول ۸ برای دستگاه اجرایی/واحد مجری مشمول بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد مستقیم می‌باشد. این جدول در پیوست شماره (۴) بودجه درج شده و مبنای انجام عملیات مالی در سال مالی بعد می‌باشد.

جدول ۷- سقف اعتبارات واحدهای مجری

نام دستگاه اجرایی	نام واحد مجری	اعتبارات عمومی	اعتبارات اختصاصی	مجموع
دانشگاه تهران	بیمارستان ۱			
	بیمارستان ۲			
	داروخانه ۱			
وزارت آموزش و پرورش- اداره کل استان تهران	منطقه ۲			

جدول ۸- اهداف عملکردی واحد مجری

نام واحد مجری	عنوان خروجی(خدمت)	سنجه کمیت خروجی	پیش بینی تعداد خروجی	قیمت معیار	پیش بینی مجموع اعتبار عملکردی
	خدمت ۱				
	خدمت ۲				
	خدمت ۳				

۳,٤ شیوه اجرای بودجه در واحدهای مجری مشمول بودجه‌ریزی و پرداخت اعتبارات مبتنی بر عملکرد

شیوه اجرای بودجه (شامل فرایند تخصیص و پرداخت اعتبارات مبتنی بر عملکرد) در چارچوب مدل موردتفاهم در سند توافق‌نامه مبادله شده مابین وزیر و رییس سازمان انجام می‌شود. نظر به تفاوت در فرایندهای اجرایی کار در واحدهای مجری دستگاه های اجرایی مختلف، جزئیات فرآیند اجرایی در این سند ذکر نمی‌شود. اما به طور خلاصه، واحدهای مجری منتخب از مزیت‌های زیر در هنگام اجرای بودجه بهره‌مند خواهند شد:

۱- تفویض تمام اختیارات و مسئولیت‌های بالاترین مقام مسئول دستگاه اجرایی به مدیر (بالاترین مقام) واحد مجری که به موجب قوانین و مقررات قابل تفویض است، از جمله انجام تشخیص، تعهد، تسجیل و حواله موضوع تبصره (۱) ماده (۵۳) قانون محاسبات عمومی کشور، به تشخیص مقام مجاز دستگاه اجرایی به مدیر واحد مجری انجام می‌شود.

۲- سقف تعهدات دولت در قبال واحدهای مجری در چارچوب تفاهم‌نامه/قراردادهای عملکردی دستگاه اجرایی با واحد مجری (شامل تعهد کمیت و کیفیت خدمات بر اساس شاخص‌های عملکرد) مشخص می‌شود. به دلیل اجرای پایلوت در سال ۱۴۰۶ و امکان ارزیابی موفقیت اجرای مدل در واحدهای مجری منتخب، عنوان واحدهای مجری و اعتبار و اطلاعات عملکردی آنها در پیوست شماره ۴ بودجه به تفکیک درج می‌شود.

۳- سازمان پس از دریافت گزارش عملکرد از حجم خدمت ارائه شده و قیمت معیار مورد توافق همراه با پیشنهاد درخواست تخصیص به تفکیک واحد مجری از دستگاه اجرایی با تایید دستگاه سیاستگذار نسبت به تخصیص اعتبار ردیف مذکور در مقاطع تخصیص اقدام می‌نماید تا پس از کارسازی در وجه واحد مجری (ذینفع نهایی) پرداخت گردد.

۴- درخواست وجه حقوق و مزایای نیروی انسانی مستخدم دولت در واحد مجری صرفا با اعلام بالاترین مقام واحد مجری قابل انجام است. معادل اعتبارات درخواست شده بابت حقوق از تعهدات مربوطه موضوع بند (۲) در برابر واحد مجری کسر می شود.

۵- اختیارات جهت ایجاد امکان بهره‌برداری بهینه از منابع انسانی و فیزیکی در اختیار واحد مجری و درآمدزایی با تایید مقام مجاز قانونی در چارچوب تفاهم‌نامه عملکردی، مشروط بر آنکه این اقدام به نحوی انجام پذیرد که به مأموریت‌های اصلی و وظایف ذاتی دستگاه اجرایی آسیبی وارد نشود، اعطا می‌شود. منابع حاصل از این موضوع مطابق موافقت‌نامه متبادله و در اجرای بند (ط) ماده (۱) آیین‌نامه ماده ۱۶ قانون خدمات کشوری در وجه واحد مجری (ذینفع نهایی) کارسازی می‌شود.

۶- سازمان همکاری لازم را برای تنظیم یا اصلاح مقررات تسهیل‌کننده اعطای اختیار در مراجع ذیربط، به‌عمل خواهد آورد.

۳,٦ جدول زمانی اقدامات مربوط به تهیه و تنظیم بودجه

جدول ۹- جدول زمانی اقدامات مربوط به تهیه و تنظیم بودجه

فعالیت	مسئول	مهلت
تعیین دستگاه‌های اجرایی و واحدهای اجرایی مشمول بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد به روش اداره به شیوه خرید خدمت	کارگروه راهبری بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد	طبق مصوبه کارگروه بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد مشخص شده‌اند.
پیشنهاد واحدهای مجری	دستگاه‌های اجرایی	۳۰ شهریور
تائید واحدهای مجری منتخب و تعیین سازوکار پیش‌بینی بودجه واحدهای مجری (انتخاب روش سرانه/ خرید خدمت و یا سایر روش‌ها)	کارگروه راهبری بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد	۱۰ آبان
تعیین حجم فعالیت و قیمت معیار مبنای پیش‌بینی اعتبارات واحدهای مجری	دستگاه‌های اجرایی	۳۰ آبان
پیش‌بینی اعتبارات مورد نیاز در لایحه بودجه	سازمان	آذر ماه

۴ پیوست: چارچوب بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در برنامه هفتم پیشرفت

نظام های نوین مدیریت مالی دولت با هدف افزایش کارایی عملیاتی در تمام دنیا از نظام‌های منبع‌محور به سمت نظام‌های بودجه‌ای برنامه‌محور و مبتنی بر عملکرد و مبتنی بر نتیجه حرکت کرده‌اند. در قانون برنامه هفتم، قانون‌گذار در مواد مختلف فصل اصلاح ساختار بودجه، دولت را موظف به استقرار نظام‌های نوین بودجه‌ریزی نموده است. به طوریکه در بند (پ) ماده (۱۳) بر استقرار نظام بودجه‌ریزی و اجرای بودجه برنامه‌محور تاکید کرده است. در بند (الف) ماده (۱۸) قانون‌گذار بر استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در دستگاه‌های ارائه دهنده خدمت و محصول تاکید نموده است و در بند (پ) ماده (۱۷) قانون‌گذار در بودجه استانی بر استقرار نظام درآمد – هزینه استانی مبتنی بر استقرار سازوکارهای انگیزه سازگار و نتیجه محوری تاکید نموده است.

نکته مهم در این راستا، هم راستایی مدل‌های فوق در جهت استقرار نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و نتیجه است. که با توجه به ماهیت متفاوت دستگاه‌های اجرایی استقرار این رویکرد در بخش‌های مختلف دولت چارچوب‌ها و الزامات متفاوتی دارد. از این رو سازمان ضمن تاکید بر ضرورت استقرار رویکردهای عملکردی و نتیجه‌گرا بر این باور است که اصلاح موفق نظام مالی دولت با تحمیل یک نسخه واحد به تمام دستگاه‌های اجرایی انجام نمی‌شود بلکه اصلاح یعنی ساختن مسیر بلوغ و تغییر که در این مسیر، سازمان و دستگاه‌های اجرایی مختلف باید این رویکردها را متناسب با اقتضائات خود بازطراحی نمایند.

زمانی که از نظام‌های سنتی بودجه‌ریزی به سمت نظام‌های نوین بودجه‌ریزی مانند نظام بودجه‌ریزی برنامه‌محور[۲] و مبتنی بر عملکرد[۳] حرکت می‌کنیم، باید توجه کنیم که این دو رویکرد بودجه‌ریزی متفاوت و متمایز از هم نیستند، بلکه این دو رویکرد در قالب یک مدل تکاملی و مکمل یکدیگر در معماری نظام مدیریت مالی دولت باید مورد توجه قرار گیرد. رویکرد برنامه محوری در تلاش است تا هزینه کرد دستگاه های اجرایی را حول ماموریت‌ها و اهداف دولت در قالب زنجیره برنامه (برنامه اجرایی، زیربرنامه ، خدمت/طرح) ساماندهی کند تا مشخص شود منابع دولت مشخصاً صرف تحقق چه ماموریت‌هایی می‌شود. بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در تکمیل این مسیر، بر بستر ساختار برنامه‌ای بودجه قرار می‌گیرد و تخصیص منابع و پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی را به نماگرهای کلیدی عملکرد پیوند زند. همچنین در مدل‌های پیشرفته‌تر بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد با اصلاحات در نظام حکمرانی دستگاه اجرایی را متعهد به ارائه خدمات تعیین شده در قراردادهای عملکردی و یا تحقق نتایج تعهد شده در قالب نماگرهای عملکردی نماید.

---

[۲] Program Budgeting

[۳] Performance Based Budgeting

٤,١ مفاهیم اساسی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد

بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، عبارت است از مجموعه روش‌هایی برای مرتبط کردن بودجه سازمان‌های دولتی با عملکرد آن‌ها با استفاده سیستماتیک از اطلاعات عملکرد با هدف بهبود کارایی و اثربخشی هزینه‌های بودجه عمومی[۴]. برای تبیین مفهوم «عملکرد» در نظام بودجه‌ریزی، ابتدا لازم است مفاهیم «مأموریت»، «زنجیره برنامه»، «زنجیره نتایج»، اثربخشی و کارایی را تبیین کنیم.

مأموریت، فلسفه وجودی دولت و سازمان‌های دولتی را بیان می‌کند. سازمان چرا وجود دارد؟ چه خدمات یا ارزش‌هایی ارائه می‌کند؟ ذی‌نفعان خدمات او چه کسانی هستند؟ به عنوان مثال، مأموریت دولت در بخش سلامت، ارتقای سطح سلامت آحاد جامعه از طریق ارائه خدمات پیشگیری، درمانی و آموزشی است.

«زنجیره برنامه» نشان می‌دهد «چگونه و در چه مراحلی می‌خواهیم مأموریت را محقق کنیم؟» مأموریت‌های دولت در زنجیره‌ی برنامه‌ای در سه لایه «برنامه اجرایی»، «زیربرنامه» و «خدمات جاری»/«طرح‌های عمرانی» در بودجه ۱۴۰۴ سازمان‌دهی شده‌اند. به عنوان مثال، برنامه اجرایی «آموزش عمومی»، زیربرنامه «آموزش ابتدایی» و خدمت «آموزش ابتدایی در مناطق شهری» یک زنجیره‌ی برنامه‌ای را تشکیل می‌دهد.

برای تحقق مأموریت در طول زنجیره برنامه‌ای، دولت اقدام به سازمان‌دهی و برنامه‌ریزی و تجهیز منابع می‌کند. مجموعه فعالیت‌های دولت در «زنجیره نتایج»، منجر به تحقق اهداف می‌شود. در زنجیره نتایج، منابع برای فعالیت‌ها و عملیات‌های عمرانی جهت تولید و ارائه خدمات صرف می‌شوند تا خروجی‌ها حاصل شوند و دستاوردها و اثرات مورد انتظار دولت به دست آید.

در این میان، خروجی‌ها برای دولت‌ها حیاتی هستند، زیرا شواهدی فراهم می‌کنند که منابع تخصیص‌یافته به برنامه‌ها به محصولات یا خدمات ملموس و قابل اندازه‌گیری تبدیل می‌شوند. در نتیجه، می‌توانند به عموم مردم و نهادهای ناظر بر بودجه پاسخگو باشند. ویژگی‌های خروجی[۵] عبارتند از:

- قابلیت اندازه‌گیری: خروجی باید با معیارهای کمی (مانند تعداد)) قابل اندازه‌گیری باشد تا بتوان عملکرد خدمت را ارزیابی کرد.
- تمرکز بر محصول نهایی: خروجی باید بیانگر محصول یا خدمت نهایی ارائه‌شده به ذینفعان بیرونی نظیر شهروندان باشد، نه فرآیندهای میانی یا منابع مورد استفاده.

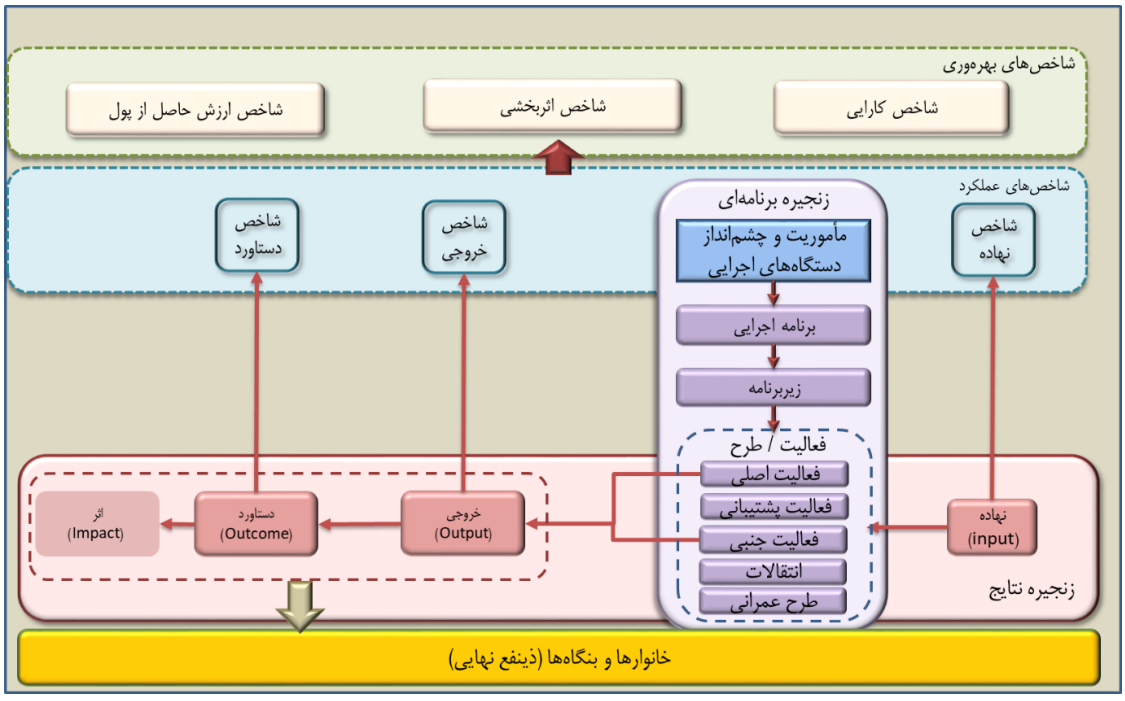
---

[۴] Robinson, Marc, and Duncan Last. A Basic Model of Performance-Based Budgeting. Technical Notes and Manuals ۰۹/۰۱. Fiscal Affairs Department, ۲۰۰۹. "Performance-based budgeting aims to improve the efficiency and effectiveness of public expenditure by linking the funding of public sector organizations to the results they deliver, making systematic use of performance information"

[۵] Output

- کوتاه‌مدت: خروجی‌ها باید در بازه زمانی کوتاه‌مدت (معمولاً در یک سال مالی) قابل دستیابی و اندازه‌گیری باشند.
- تمایز از فرآیندهای اجرایی: خروجی نباید صرفاً توصیف‌کننده فرآیندهای اجرایی (فعالیت‌ها) باشد، بلکه باید نتیجه نهایی این فرآیندها را نشان دهد. مثلاً برگزاری کلاس‌های درس یک فعالیت است اما خروجی نیست.
- مستقل از منابع مصرفی: نهاده‌ها شامل نیروی انسانی، ساختمان، تاسیسات، ماشین آلات، تجهیزات، مواد و لوازم مصرفی، انرژی و خدمات قراردادی نباید به عنوان خروجی منظور شوند. نهاده‌ها یا همان ورودی‌ها در فرایند تولید خدمات مورد استفاده قرار می‌گیرند و خود، معادل خدمات تولید شده نیستند.
- ریزدانگی خروجی‌ها: سطح مناسب برای ریزدانگی خروجی بسیار اهمیت دارد. خدمات ارائه شده مانند آموزش و پرورش عمومی را می‌توان خروجی محسوب نمود، اما از آنجا که کلی بوده و از سطح مناسب ریزدانگی برخوردار نیست قابلیت استفاده آن در بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد بسیار ناچیز است. توصیه اکید استفاده از ریزدانگی بالاتر است. مثلاً خدمات آموزش و پرورش عمومی حداقل بر حسب مقاطع تحصیلی (پیش دبستانی، ابتدایی، متوسطه اول، متوسطه دوم و ...) ارائه شود.
- هم‌راستایی با اهداف کلان: خدمات باید با اهداف راهبردی دولت (مانند کاهش فقر، بهبود سلامت عمومی، افزایش سواد) هم‌راستا شوند.
    - هر خروجی باید به یک یا چند هدف کلان در برنامه‌های توسعه ملی یا استانی مرتبط شود.
    - تأثیر خروجی بر تحقق این اهداف باید به صورت کمی یا کیفی در شناسنامه خدمت/خروجی مشخص شود.

شکل ٤ مدل مفهومی نظام یکپارچه نظارت بر عملکرد زنجیره برنامه‌ای بودجه



امّا ارزیابی عمکرد دولت‌ها تنها با خروجی‌ها کامل نیست. **Error! Reference source not found.** مدل مفهومی نظام یکپارچه نظارت بر عملکرد زنجیره برنامه‌ای بودجه را نمایش می‌دهد. بعنوان مثال هدف نهایی برنامه آموزش عمومی تنها برگزاری دوره‌های آموزشی نیست، بلکه این دوره‌ها باید در درجه نخست دارای سطح قابل قبولی از کیفیت را دارا بوده و در مرحله بعد منجر به افزایش سواد و مهارت‌های عمومی دانش‌آموزان (دستاورد) و افزایش سرمایه انسانی جامعه (اثر) شود. برای اندازه‌گیری و ارزیابی دستاوردها و اثرات برنامه‌های بودجه عمومی، ابتدا لازم است دستاوردها متناظر با خروجی‌ها تعیین شود. نماگر کیفیت خروجی، در آموزش و پرورش عمومی گذراندن موفق دوره آموزشی است و نماگر دستاورد آن میانگین یا معدل کل بدست آمده است. در بهداشت عمومی، کاهش نرخ مرگ و میر کودکان زیر پنج سال در نتیجه برنامه واکسیناسیون کودکان، نماگری از دستاورد بهداشت و درمان است.

اثرات بلندمدت، سیستمی و گسترده‌تری هستند که یک برنامه می‌خواهد در جامعه یا بخش‌های مختلف ایجاد کند، به عنوان مثال، افزایش سطح سرمایه انسانی در برنامه آموزش عمومی، یا افزایش امید به زندگی در برنامه بهداشت و درمان. هرچند که هدف غایی دولت، تحقق آخرین حلقه از زنجیره نتایج، یعنی اثرات است، امّا از آن‌جایی که اثرات معمولا در بلندمدّت حاصل می‌شوند و به طور مستقیم تحت کنترل دستگاه‌های دولتی قرار ندارند، هدف‌گذاری در لایه‌های خروجی و دستاورد انجام می‌شود.

همچنین، دستگاه‌های دولتی باید در قبال بهره‌وری منابع در اختیار خویش نیز پاسخ‌گو باشند. یعنی با صرف چه منابعی و با چه کیفیتی وظایف خود را به انجام رسانده‌اند؟ این مهم نیز در قالب شاخص‌های کارایی و اثربخشی سنجیده می‌شود. هرچقدر دولت بتواند با منابع کمتر (پول یا زمان، نیروی انسانی)، خدمات عمومی بیشتر و باکیفیت‌تری تولید کند، کاراتر عمل کرده است. شاخص‌های سنجش کارایی، نسبت بین نهاده‌ها (منابع) و ستانده‌ها (خروجی‌ها) را برای تولید محصولات (شامل خدمات و کالاها) دستگاه اجرایی مشخص می‌کند. اثربخشی نیز، نسبت تحقق دستاوردها در ازای منابع مصرف‌شده است. لذا، تفاوت اثربخشی با کارایی در این است که در صورت کسر، به جای شاخص خروجی، شاخص دستاوردها قرار می‌گیرد.

عناصر زنجیره نتایج

سطح زنجیره نتایج	تعریف	مثال (بهداشت)	مثال (آموزش)
ورودی‌ها[۶]	انسانی، فیزیکی یا اطلاعاتی که برای انجام فعالیت‌ها اختصاص می‌یابد.	واکسن، نیروی انسانی، وسایل حمل و نقل	معلمان، مواد کمک‌درسی
فعالیت‌ها[۷]	اقداماتی که با استفاده از ورودی‌ها برای تولید خروجی‌ها انجام می‌شود.	واکسیناسیون، عمل‌های جراحی	برگزاری کلاس‌های سوادآموزی، برگزاری

[۶] Inputs

[۷] Activities

سطح زنجیره نتایج	تعریف	مثال (بهداشت)	مثال (آموزش)
			کلاس‌ها در مقاطع تحصیلی مختلف
محصول شامل کالا یا خدمت[۸]	عبارت است از ستانده مستقیم حاصل از اجرای فعالیت‌های برنامه که به‌صورت کالا یا خدمت مشخص و قابل اندازه‌گیری تولید شده و به ذی‌نفعان، مشتریان یا جامعه ارائه می‌شود.محصول بیانگر نتیجه بلافصل فعالیت‌ها است و نقش آن، تبدیل منابع و فعالیت‌های دستگاه اجرایی به کالاها و خدمات مشخصی است که هدف برنامه را محقق می‌سازند.	تعداد دوره‌های برگذارشده آموزش ضمن خدمت پرستاران تعداد واکسن‌های تولیدشده مؤسسه رازی	تعداد اردوهای تربیتی برگزار شده تعداد دوره‌های برگذارشده آموزش ضمن خدمت معلمان تعداد کتاب‌های درسی چاپ‌شده
خروجی‌ها	محصولات یا خدمات مستقیم قابل‌اندازه‌گیری که از فعالیت‌ها حاصل می‌شود و به ذی‌نفعان بیرونی سازمان ارائه می‌شود.	تعداد کودکان واکسینه‌شده	تعداد دانش‌آموزان فارغ‌التحصیل مقطع ابتدایی
دستاوردها[۹]	تغییرات یا اثرات میانی که در نتیجه استفاده از خروجی‌ها ایجاد می‌شود.	کاهش مرگ و میر کودکان زیر پنج سال در نتیجه واکسیناسیون همگانی کودکان	افزایش نرخ سواد در گروه هدف
آثار نهایی[۱۰]	اثرات بلندمدت و پایدار که فراتر از نتایج مستقیم فعالیت‌ها هستند و بر جامعه یا سیستم اثر می‌گذارند.	افزایش امید به زندگی	افزایش نرخ اشتغال با سوادان

در بودجه‌ریزی منبع‌محور، تمرکز و تأکید بر منابع و فعالیت‌هاست. در حالی‌که در بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، تأکید بر این است که دولت و سازمان‌ها باید بودجه را با تمرکز بر خروجی‌ها، نتایج و آثار سیاست‌ها تنظیم کنند. عملکرد دولت با استفاده از مجموعه‌ای از نماگرها که کمّیت و کیفیت خدمات دولت و اثربخشی و کارایی آن‌ها را به صورت یکپارچه می‌سنجد، ارزیابی می‌شود. لذا، نماگرهای کلیدی عملکرد[۱۱]، معیارهای کمی مرتبط با خروجی، دستاورد، کارایی و اثربخشی هستند که برای ارزیابی موفقیت دستگاه‌های دولتی در تحقق اهداف زنجیره برنامه تعیین و سنجیده می‌شوند. به عنوان مثال، عملکرد آموزش و پرورش

[۸] Good/ Service

[۹] Outcomes

[۱۰] impacts

[۱۱] KPI

را نمی‌توان فقط با خروجی‌ها (تعداد دانش‌آموزان فارغ‌التحصیل‌شده در مقاطع پیش‌دبستانی تا متوسطه) سنجید. بلکه دستاوردهای آموزش نیز بخش مهم و اساسی عملکرد نظام آموزش و پرورش عمومی است. پس از اطمینان از تحقق اهداف، میزان منابع صرف‌شده در تحقق اهداف را در قالب شاخص‌های «کارایی» و «اثربخشی» مخارج دولت سنجیده می‌شود. این چارچوب مفهومی، مبنای تدوین نماگرهای عملکرد و سنجش عملکرد در برنامه هفتم خواهد بود.

٤,٢ چارچوب مفهومی تدوین نماگرهای کلیدی عملکرد زنجیره برنامه

در طبقه‌بندی برنامه‌ای، وظایف دولت متناسب با ساختار سازمانی دستگاه‌های اجرایی، در سه طبقه‌ی برنامه‌ی اجرایی، زیربرنامه و فعالیت (فعالیت‌های جاری / طرح‌های عمرانی) سازمان‌دهی می‌شوند. در اجرای بودجه، ورودی‌ها (شامل نیروی انسانی، کالاها و خدمات واسطه‌ای و سرمایه) به فعالیت‌ها تخصیص می‌یابند و در نتیجه‌ی انجام فعالیت‌ها، به محصولات (کالا یا خدمت) تبدیل می‌شوند. آن دسته از محصولاتی که به ذی‌نفعان بیرونی دولت ارائه می‌شود، اصطلاحا خروجی نامیده می‌شود. امّا مجموعه‌ی فعالیت‌های دولت باید منجر به تحقق دستاوردها و اثرات مورد انتظار از دولت در زنجیره نتایج منجر شود. در بودجه‌ریزی نتیجه‌محور، عموماً خروجی‌ها، دستاوردها و تأثیرات مطلوب فعالیت‌های دولت تعیین و هدف‌گذاری می‌شود و دستگاه‌ها در تعیین ورودی‌ها و فعالیت‌هایی که منجر به این نتایج می‌شوند، دارای اختیار خواهند بود. بنابراین، برای هر یک از عناصر زنجیره نتایج در زنجیره برنامه‌ای بودجه می‌توان نماگر و شاخص مناسب تعریف کرد. به غیر از عناصر زنجیره نتایج، برای سنجش کارایی و اثربخشی نیز می‌تواند نماگرها و شاخص‌هایی تعریف نمود.

در تعیین شاخص‌های کلیدی عملکرد، تمایز مفاهیم زیر باید مورد توجه باشد:

- نماگر[۱۲]: معیاری عینی، معتبر و قابل سنجش است که برای اندازه‌گیری نتایج و تغییرات آنها در هر سطح از زنجیره نتایج (ورودی، فعالیت، دستاورد و اثر نهایی) به کار می‌رود. نماگرها می‌توانند کمّی (مانند تعداد کلاس‌های احداث‌شده یا نرخ پوشش تحصیلی) یا کیفی (مانند رضایت ذی‌نفعان) باشند. علاوه بر آن، نماگرها باید ویژگی‌هایی چون وضوح، قابلیت اندازه‌گیری را داشته باشد و داده‌های مورد نیاز برای نمایش آن قابل دستیابی باشد. باید توجه داشت که نماگر یک عنصر از زنجیره نتایج، ماهیتاً معادل با خود آن عضو نیست. به عنوان مثال، نماگر خدمت «آموزش ابتدایی»، می‌تواند «دانش‌آموزان فارغ‌التحصیل از دوره ابتدایی» باشد. امّا این نماگر معادل با خدمت آموزش ابتدایی نیست، بلکه برای سنجش کمّی این خدمت به کار گرفته می‌شود.
- سنجه[۱۳]: ابزار یا روش کمی‌سازی یا فرمول محاسبه نماگر است که نحوه محاسبه و واحد سنجش را مشخص می‌کند. هر نماگر می‌تواند یک یا چند سنجه داشته باشد. به عنوان مثال، برای نماگر «دانش‌آموزان فارغ‌التحصیل دوره ابتدایی»،

[۱۲] Indicator

[۱۳] Measure

سنجه «تعداد» و برای نماگر نرخ ترک تحصیل، سنجه «(تعداد دانش‌آموزان ترک‌تحصیل‌کرده در سال تحصیلی ÷ تعداد کل دانش‌آموزان در ابتدای سال تحصیلی) × ۱۰۰» خواهد بود.

- شاخص[۱۴]: شاخص کمیتی بی‌بعد است که بر حسب یک واحد (تعداد، کیلوگرم، لیتر و ...) بیان نمی‌شود. از شاخص می‌توان برای مشاهده تغییر در طی زمان استفاده کرد. برای این منظور یک سال را به عنوان مبنای مقایسه یک کمیت مشخص تعیین کرده و ارقام سال‌های بعد را بر اساس آن بیان می‌کند. به عبارت دیگر، شاخص کمّی درصد تغییرات یک کمیت را بر حسب سال مبنا (شاخص سال مبنا=۱۰۰) بیان می‌کند. مثلاً اگر نماگر خروجی، «دانش آموزان فارغ‌التحصیل دوره ابتدایی مناطق شهری» باشد که در سال ۱۴۰۲ تا ۱۴۰۴ به ترتیب مقادیر ۱۶۲۰۰ هزار نفر، ۱۶۲۵۰ هزار نفر و ۱۶۳۰۰ هزار نفر محقق شده باشد، ارقام شاخص این خروجی (سال پایه ۱۴۰۲=۱۰۰) برای سال‌های مذکور به ترتیب ۱۰۰، ۱۰۰,۳ و ۱۰۰,۶ خواهد بود.
- نماگر مرتبط: نماگر مرتبط با هریک از عناصر اصلی زنجیره نتایج (خروجی، دستاورد، یا ورودی)، نماگری است که در آن، از نماگر اصلی به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم استفاده می‌شود. معرفی و محاسبه نماگر مرتبط زمانی مطرح می‌شود که سیاستگذار آن را دارای اهمیت دانسته و در چارچوب برنامه آن را هدفگذاری نماید. در برنامه آموزش عمومی، مثال‌هایی از نماگرهای مرتبط با خروجی عبارتند از: نرخ پوشش تحصیلی (تعداد دانش‌آموزان ثبت‌نام‌شده ÷ جمعیت واجب‌التعلیم × ۱۰۰)، نرخ جاماندگی از تحصیل = (تعداد افراد واجب‌التعلیم خارج از مدرسه ÷ جمعیت واجب‌التعلیم × ۱۰۰) و نرخ ارتقای پایه = (تعداد دانش‌آموزان ارتقایافته به پایه بالاتر ÷ کل دانش‌آموزان آن پایه × ۱۰۰).
- نماگر توضیح‌دهنده: نماگر اصلی یا مرتبط با یکی از عناصر زنجیره نتایج است که به‌طور مستقیم در زمره اهداف برنامه قرار ندارد، بلکه به‌عنوان عامل مؤثر یا مرتبط با دستیابی به نتایج برنامه رصد می‌شود. ارتباط میان نماگر توضیح‌دهنده و نماگر هدف لزوماً مستقیم یا اثبات‌شده نیست و معمولاً نیازمند مطالعه و تحلیل بیشتر برای تأیید رابطه علّی است. به عنوان مثال، نسبت دانش‌آموز به معلم، یک نماگر توضیح‌دهنده‌ی دستاورد در برنامه آموزش عمومی است که می‌تواند بر کیفیت یادگیری اثر بگذارد. به عنوان مثالی دیگر، نسبت پزشک در هر هزار نفر جمعیت، نماگر توضیح‌دهنده دسترسی به خدمات سلامت است، اما مستقیماً هدف نهایی برنامه سلامت عمومی (مثل کاهش مرگ‌ومیر) نیست. تفکیک میان نماگرهای هدف (خروجی و دستاورد و نماگرهای مرتبط با آن‌ها) و نماگرهای توضیح‌دهنده، برای سازمان بسیار حائز اهمیت است؛ زیرا سازمان به دنبال تحقق نتایج برنامه‌هاست و اقدامات و راهبردهای اتخاذشده توسط دستگاه‌ها برای تحقق اهداف در کنترل و اختیار مدیران دستگاه‌ها قرار دارد. به عنوان مثال، ممکن است توسعه‌ی استفاده از هوش مصنوعی در آموزش، اثربخشی بیشتری نسبت به کاهش نسبت دانش‌آموز به معلم داشته باشد. البته، این امر نافی

[۱۴] I ndex

مسئولیت و اختیار دستگاه برای شناسایی، هدف‌گذاری و برنامه‌ریزی برای نماگرهای توضیح‌دهنده‌ی اهداف زنجیره برنامه نیست.

در **Error! Reference source not found.**، دسته‌بندی انواع شاخص‌هایی که در فرآیند هدف‌گذاری و ارزیابی عملکرد زنجیره‌ی برنامه می‌تواند مورد استفاده قرار بگیرد تبیین شده است:

جدول ۱۰ - دسته‌بندی نماگرهای عملکرد

	نماگر اصلی	نماگر مرتبط
ورودی	معلم، کلاس درس، تخت بیمارستانی، پزشک، پرستار	نسبت دانش‌آموز به معلم، سرانه فضای آموزشی، نسبت فضای ورزشی به کل فضای مدرسه،
فعالیت	تعداد ساعات تدریس ارائه‌شده تعداد کارگاه‌های توانمندسازی معلمان تعداد جلسات مشاوره تحصیلی برگزارشده تعداد نسخه الکترونیک صادرشده تعداد تعرفه‌های پزشکی تبدیل‌شده به چارچوب گلوبال	میانگین ساعات تدریس به ازای هر دانش‌آموز نرخ پوشش معلمان در دوره‌های آموزش ضمن خدمت نرخ مشارکت دانش‌آموزان در جلسات مشاوره درصد پوشش نسخه الکترونیک
خروجی	دانش‌آموزان فارغ‌التحصیل دوره ابتدایی بیماران بستری با بهبودی کامل که از بیمارستان ترخیص شده‌اند واکسن‌های سه‌گانه تزریق‌شده به کودکان	نرخ پوشش تحصیلی، نرخ ترک تحصیل، نرخ جاماندگی از تحصیل، نرخ پوشش درمان، نسبت مادران باردار دریافت‌کننده مراقبت‌های بهداشتی، نرخ پوشش واکسیناسیون اطفال
دستاورد	معدل دانش‌آموزان، نتیجه آزمون تیمز و پرز نرخ بازگشت به مرکز درمانی برای همان بیماری طی ۳۰ روز	انحراف معیار معدل در استان انحراف معیار نمره دروس نرخ مرگ‌ومیر مادران (مرگ مادر ÷ تولد زنده) نرخ بروز بیماری‌های قابل پیشگیری درصد تولدهای کم‌وزن (نوزاد کم‌وزن ÷ کل تولد)
کارایی	هزینه به ازای هر فارغ‌التحصیل	نسبت نیروی پشتیبانی به دانش آموز، ضریب اشغال تخت بیمارستانی
اثربخشی	هزینه بهبود یک درصد معدل هر دانش‌آموز	دانش‌آموزان دارای مهارت ریاضی سطح استاندارد به ازای هر نفر معلم

	نماگر اصلی	نماگر مرتبط
	هزینه کاهش یک واحد درصدی شیوع بیماری فلج اطفال	افزایش معدل در هر مقطع تحصیلی نسبت به هر کلاس جدید ایجادشده کاهش بروز بیماری‌های قابل پیشگیری به ازای هر ۱۰۰۰ دوز واکسن

٤,٣ سطوح مختلف اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی[۱۵] رویکردهای مختلف اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی را به شرح زیر طبقه‌بندی می‌کند:

۱. بودجه‌ریزی عملکردی گزارشی[۱۶]

در این چارچوب، اطلاعات عملکرد (اهداف، خروجی‌ها، دستاوردها و شاخص‌های عملکرد) به طور جداگانه از سند بودجه اصلی نشان داده می‌شود. در این رویکرد، بودجه ممکن است در قالب برنامه‌ها ساختاربندی شده باشد یا نباشد. این معمولاً اولین گام در معرفی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد است.

۲. بودجه‌ریزی مبتنی بر اطلاعات عملکرد[۱۷]

در این روش، اطلاعات عملکرد در سند بودجه در کنار اطلاعات مالی ساختاربندی شده، معمولاً در قالب برنامه‌ها، گنجانده می‌شود. در این رویکرد، از اطلاعات عملکرد برای اطلاع‌رسانی در تصمیمات بودجه‌ای استفاده می‌شود. این روش از بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، معمولاً توسط کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی مورد استفاده قرار می‌گیرد.

۳. بودجه‌ریزی عملکردی مدیریتی[۱۸]

در این سطح استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، تمرکز بر افزایش اثربخشی و کارایی هزینه‌های دولت از طریق اثرگذاری بر مدیریت دولتی و تغییرات در رفتار سازمان‌های دولتی، با استفاده ترکیبی از ابزارهای بودجه‌ای و اطلاعات عملکردی است.

---

[۱۵] OECD

[۱۶] Presentational Performance Budgeting

[۱۷] Performance-Informed Budgeting

[۱۸] Managerial Performance Budgeting

٤. بودجه‌ریزی عملکردی مستقیم[۱۹]

در این سطح از بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، ارتباط مستقیمی بین نتایج و منابع برقرار می‌شود. در این رویکرد معمولاً سازوکارهای قراردادی تخصیص بودجه را مستقیماً به دستیابی به نتایج مرتبط می‌کنند. در این روش، واکنش‌های بودجه‌ای به دستیابی بیش از حد یا کمتر از حد به اهداف عملکردی نشان داده می‌شود. هیچ کشور عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی خود را به عنوان استفاده‌کننده از این رویکرد مستقیم معرفی نمی‌کند.

رابینسون[۲۰] با بیان چالش‌ها و مخاطرات استقرار فرم‌های پیشرفته بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در کشورهای درحال توسعه، فرم پایه بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد را پیشنهاد می‌کند که هدف آن، اطمینان از این است که هنگام تدوین بودجه دولت، تصمیم‌گیرندگان کلیدی به طور سیستماتیک نتایج مورد انتظار از هزینه‌ها را در نظر بگیرند. این سطح از اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، همان رویکرد دوم، یعنی «بودجه‌ریزی مبتنی بر اطلاعات عملکرد» است.

٤,٤ گام‌های اجرایی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در برنامه هفتم پیشرفت

آیین‌نامه بند (الف) ماده (۱۸) برنامه هفتم سازمان با درس‌آموزی از تجارب دو دهه‌ی گذشته کشور در پیشبرد بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، گام‌های اساسی زیر در افق برنامه هفتم را دنبال می‌کند:

۱. ایجاد زیرساخت تولید، گردآوری، پالایش و تحلیل اطلاعات عمکرد دولت

اطلاعات سیستماتیک در مورد خروجی‌ها و دستاوردها و اثربخشی و کارایی هزینه‌های عمومی، اساسی‌ترین ابزار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد است. تنها در صورتی که اطلاعات قابل اعتماد و به موقع در مورد نتایج حاصل از اقدامات دولت در دسترس باشد، می‌توان تصمیمات بودجه‌ای مبتنی بر عملکرد اتخاذ کرد. بنابراین، حتی مدل پایه بودجه‌بندی مبتنی بر عملکرد نیز تنها در صورتی می‌تواند موفق باشد که برای هر سازمان هزینه‌کننده منابع عمومی:

- خروجی‌ها و دستاوردهایی که قرار است به جامعه ارائه شود، به وضوح تعریف شود؛
- شاخص‌های کلیدی عملکرد برای سنجش خروجی، دستاورد، کارایی و اثربخشی خدمات دستگاه‌ها در طول فرآیند تهیه بودجه، در اختیار سازمان و تصمیم‌گیرندگان کلیدی سیاسی قرار گیرد.

بزرگترین چالش دولت در استقرار مدل پایه بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، ساده، مقرون‌به‌صرفه و قابل استفاده نگه‌داشتن اطلاعات عملکردی است. واقع‌گرایی و شناخت محدودیت‌های منابع مالی و انسانی ایجاب می‌کند که در ابتدا تنها تعداد انگشت‌شماری از نماگرهای کلیدی عملکرد را برای هر وزارتخانه و متعاقباً برای هر برنامه توسعه دهند.

---

[۱۹] Direct Performance Budgeting

[۲۰] Robinson, Marc, and Duncan Last. A Basic Model of Performance-Based Budgeting. Technical Notes and Manuals 09/01. Washington, DC: International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 2009.

۲. استقرار برنامه‌ریزی و مدیریت مبتنی بر نتیجه

هدف اصلی دولت، تحقق منافع عمومی و ارتقای مستمر کیفیت زندگی شهروندان است. این هدف باید با حداکثر کارایی و اثربخشی منابع عمومی حاصل شود. برای تحقق این اهداف، بخش لاینفک مدیریت مالیه عمومی، برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی مبتنی بر نتیجه است. در این چارچوب، لازم است تمرکز سیاست‌گذاری و تخصیص بودجه از فعالیت‌ها و ورودی‌ها به سوی هدف‌گذاری بر نتایج ملموس و قابل سنجش جابه‌جا شود. این رویکرد مستلزم آن است که در ابتدای فرآیند برنامه‌ریزی، شاخص‌های عملکرد هدف‌گذاری شوند و سپس منابع مورد نیاز برای تحقق آن شاخص‌ها به‌صورت هدفمند و کارآمد برنامه‌ریزی گردند. چنین رویکردی نه‌تنها پاسخگویی و شفافیت را افزایش می‌دهد، بلکه زمینه را برای سنجش اثربخشی سیاست‌های عمومی، بهبود تصمیم‌گیری و بهره‌وری بیشتر از منابع محدود فراهم می‌آورد.

در چارچوب بند (پ) ماده ۱۳ قانون برنامه هفتم پیشرف، بودجه‌ریزی برنامه‌محور از سال ۱۴۰۳ در دستور کار سازمان قرار گرفت و زنجیره‌ی برنامه‌ای بودجه در قالب برنامه‌های اجرایی، زیربرنامه‌ها و خروجی‌ها سازمان‌دهی شد. در ادامه‌ی این مسیر، لازم است نماگرها و شاخص‌های عملکرد زنجیره برنامه تدوین شود و برای شاخص‌های عملکرد هدف‌گذاری انجام شود. همچنین، لازم است گزارش‌های استاندارد شامل برنامه‌های راهبردی میان‌مدّت و برنامه‌های اجرایی سالانه در حوزه‌های وظایف دولت، بر اساس قوانین بالادستی به ضمیمه لایحه بودجه به مجلس ارائه شود. این گزارش‌ها، مبنای درخواست بودجه در برنامه‌های مختلف. پس از تصویب نیز تخصیص بودجه با هدف تحقق اهداف برنامه‌ای دنبال می‌شود.

۳. ارتقای نظام ارزیابی عملکرد

روند شاخص‌ها به تنهایی برای قضاوت در مورد عملکرد برنامه کافی نیستند. ارزیابی تحلیلی از روند تحقق نماگرهای عملکردی، حتی در یک مدل ابتدایی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد نیز مهم و ضروری است. با این حال، لازم است از تخصیص بیش از حد منابع به «نظارت و ارزیابی» و استفاده از روش‌های ارزیابی پیچیده اجتناب شود. در مدل پایه از بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، تمرکز (حداقل در ابتدای امر) می‌تواند عمدتاً بر ارزیابی‌های تحلیلی باشد. عناصر اصلی آن عبارتند از تحلیل:

(۱) اهمیت هدف برنامه: آیا برنامه در تلاش است تا چیزی را ارائه دهد که واقعاً برای جامعه مهم و مطابق با اولویت‌های سیاستی اعلام شده دولت باشد؟

(۲) اطلاعات عملکردی: آیا داده های موجود بیانگر دستیابی به اهداف مرتبط با خروجی، دستاورد، کارایی و اثربخشی هستند؟

(۳) منطق برنامه: آیا راهبردی که برنامه برای دستیابی به نتیجه مورد نظر خود برگزیده است، منطقی است و آیا هماهنگی کافی بین بازیگران مختلف (به ویژه در مواردی که اصل تمرکززدایی دنبال می‌شود) وجود دارد یا خیر؟ این تحلیل باید با توجه به تجربه سایر کشورها و نظریه‌های مرتبط باشد.

٤. افزایش اختیارات مدیران

در چارچوب بودجه‌بندی مبتنی بر عملکرد، انتظار می‌رود دستگاه‌های هزینه‌کننده و مدیران برنامه‌ها در قبال نتایج پاسخگوتر شوند. با این حال، این پاسخگویی مستلزم انعطاف‌پذیری بیشتر در زمینه ابزارهای در اختیار مدیران برای اعمال مدیریت و تحقق اهداف عملکردی است. به طور خاص، بودجه‌بندی مبتنی بر عملکرد مستلزم موارد زیر است:

مدیران باید اختیارات بیشتری برای انتخاب ترکیب ورودی‌هایی که می‌توانند خدمات را به طور مؤثرتری ارائه دهند، داشته باشند. با این حال، در مورد کشورهای در حال توسعه، که هنوز نهادهای نظارتی بلوغ لازم را نیافته‌اند، باید درباره‌ی کاهش کنترل بر ورودی با احتیاط برخورد کرد. به عنوان مثال، اغلب مناسب است که محدودیت‌های هزینه‌ای جداگانه‌ای برای برخی اقلام، به ویژه در مواردی که مستعد فساد و سوءاستفاده هستند (مانند سرگرمی، سفر، مشاوره و غیره) اعمال شود.

در کشورهایی مانند ایران که مقررات مرتبط با نیروی انسانی سختگیرانه است و انعطاف اندکی درباره آن وجود دارد (به این معنا که پس از به‌کارگیری، کارمندان دولت را عملا نمی‌توانند اخراج کرد)، نه تنها حفظ کنترل بر هزینه‌های نیروی انسانی لازم است، بلکه محدودیت‌های کمّی بر سطوح استخدام دستگاه‌ها نیز می‌تواند مناسب باشد. همچنین مانند اکثر کشورهای توسعه‌یافته، کنترل بر هزینه‌های سرمایه‌ای و پرداخت‌های انتقالی باید حفظ شود. با این حال، دستگاه‌ها باید قادر باشند نیروی انسانی باکیفیت مورد نیاز برای انجام مأموریت‌های محوّله را جذب کنند، موضوعی که در چارچوب کنونی جذب نیروی انسانی در دستگاه‌های دولتی، به دلیل افت رقابت‌پذیری دست‌مزد بخش دولتی و پیچدگی فرایند جذب بسیار دشوار است.

٥. پیاده‌سازی تدریجی خرید خدمات از واحدهای مجری در قالب قراردادها / تفاهم‌نامه‌های عملکردی

بر اساس نیازمندی و آمادگی حوزه‌های مختلف خدمات عمومی، رویکرد تدریجی مندرج در حکم بند (الف) ماده ۱۸ برنامه در پیاده‌سازی شیوه بودجه‌ریزی مبتنی بر انعقاد قراردادها/تفاهم‌نامه‌های عملکردی پیگیری خواهد شد. قراردادها یا تفاهم‌نامه‌های عملکردی در خرید خدمات بخش عمومی، فواید چندگانه‌ای دارند که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ایجاد تعهد شفاف و قابل اندازه‌گیری بین خریدار (دولت) و ارائه‌دهنده خدمت در خصوص کیفیت، کمیت و زمان تحویل خروجی‌ها.
- توجیه هزینه‌ها بر اساس نتایج واقعی، نه صرفاً فعالیت‌ها یا هزینه‌های ورودی، که منجر به افزایش کارایی مالی می‌شود.
- تقویت پاسخگویی و کنترل عملکرد از طریق تعریف شاخص‌های عملکردی و مکانیزم‌های نظارتی همراه با پیامدهای مثبت یا منفی.
- تسهیل برون‌سپاری هوشمند با تمرکز بر نتایج مورد نظر، نه صرفاً انتقال مسئولیت، و در نتیجه کاهش ریسک‌های ناشی از قراردادهای مبهم یا فعالیت‌محور.

- ایجاد انگیزه برای نوآوری و بهبود مستمر درباره ارائه‌دهندگان خدمات، به علت ارتباط مستقیم پاداش یا پرداخت‌ها میزان دستیابی به اهداف عملکردی.

در طراحی نظام قراردادهای عملکردی خرید خدمات عمومی، دو عامل بر نحوه تعامل با دستگاه‌های اجرایی اثرگذار هستند: اول، نوع خدمات ارائه‌شده (اعم از فردی و جمعی) و دوم، ماهیت واحد مجری.

در ارتباط با نوع خدمات ارائه شده، دستگاه‌های ارائه‌دهنده خدمات عمومی به دو دسته دستگاه‌های ارائه‌دهنده خدمات جمعی و دستگاه‌های ارائه‌دهنده خدمات فردی تقسیم می‌شوند. گروه اول دستگاه‌های اجرایی هستند که مأموریت اصلی آن‌ها ارائه خدمات عمومی به کل یا گروه‌های بزرگی از جامعه است. بعنوان مثال، سازمان محیط زیست که مأموریت حفاظت از محیط زیست را بر عهده دارد. در ارتباط با این دستگاه‌ها، واحد مجری همان دستگاه اجرایی است که عملکرد آن براساس نماگرهای کلیدی عملکرد طراحی شده برای آن دستگاه مورد سنجش قرار می‌گیرد.

گروه دوم، دستگاه‌های اجرایی هستند که مأموریت اصلی آنها ارائه مستقیم خدمات عمومی به افراد مشخص و قابل شناسایی است، به گونه‌ای که آثار و منافع خدمات آنها به هر فرد خدمت‌گیرنده به طور مستقیم و قابل تفکیک تعلق می‌گیرد. به‌عنوان مثال، وزارت آموزش و پرورش که مأموریت آموزش عمومی را برعهده دارد. در این دستگاه‌ها، ماهیت واحد مجری ممکن است غیرمستقل (بعنوان واحد سازمانی ذیل دستگاه اجرایی بودجه‌ای) یا دارای درجاتی از استقلال در زمینه مالی و تصمیم‌گیری باشد.

در حالت نخست، واحد مجری به دستگاه بودجه‌ای تبدیل می‌شود. نحوه تأمین مالی خدمات ارائه‌شده برای این واحدها، در نظر گرفتن ردیف بودجه در جدول ۷ قانون بودجه است. قواعد حاکم بر این واحدها، نظام مالی و محاسباتی بخش عمومی بوده و نحوه درخواست وجه از طریق ذی‌حساب (عامل ذی‌حساب) است. در این حالت، پیش‌بینی اعتبار بودجه در مقابل خدمت است و نه حقوق.

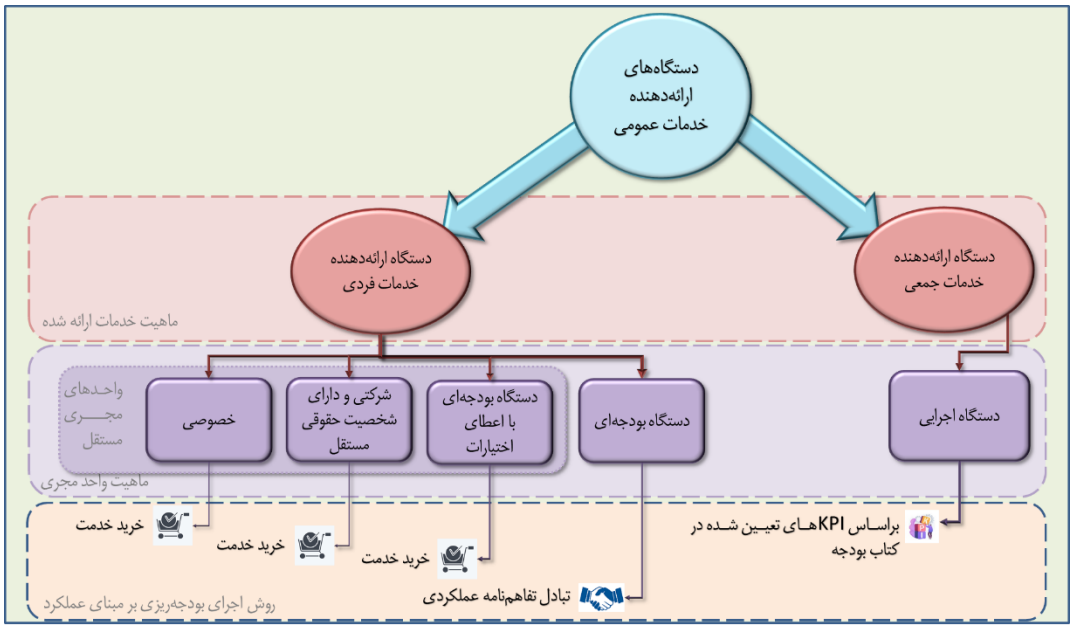
در حالت دوم که واحد مجری دارای درجاتی از استقلال می‌باشد، می‌تواند در یکی از سه نوع «دستگاه بودجه‌ای با اعطای اختیارات»، «ماهیت شرکتی با شخصیت حقوقی مستقل»، و «بخش خصوصی» قرار گیرد (**Error! Reference source not found.**). با توجه به اقتضائات بودجه‌ای این سه نوع واحد مجری، در ادامه نحوه بودجه‌ریزی و اجرای آن به تفکیک بیان می‌شود:

- واحد مجری از نوع «دستگاه بودجه‌ای با اعطای اختیارات» می‌باشد، نحوه تأمین مالی خدمات ارائه شده برای این واحدها، در نظر گرفتن ردیف بودجه در جدول ۷ قانون بودجه کشور است. قواعد حاکم بر این واحدها، نظام مالی و محاسباتی بخش عمومی بوده و نحوه درخواست وجه از طریق مدیرمالی است. در این حالت نیز پیش‌بینی اعتبار بودجه در مقابل خدمت است و نه حقوق.
- واحد مجری از نوع «ماهیت شرکتی با شخصیت حقوقی مستقل» می‌باشد، نحوه تأمین مالی خدمات ارائه‌شده برای این واحدها، پیش‌بینی اعتبار برای شرکت دولتی براساس تعرفه خدمت است. قواعد حاکم بر این واحدها، نظام مالی و حسابداری

شرکت‌های دولتی بوده و ورشکستگی منجر به انحلال شرکت دولتی می‌شود. در این حالت، نیروی انسانی از طریق قرارداد با شرکت به کار گرفته می‌شود، ولی ضوابط استخدام و ضوابط پرداختی توسط دولت تعیین می شود.

- واحد مجری از نوع «بخش خصوصی» می‌باشد، نحوه تأمین مالی خدمات ارائه شده برای این واحدها، پیش‌بینی اعتبار برای خریدار خدمت است. قواعد مالی شرکت‌های سهامی بر این واحدها حاکم است. در این حالت نیروی انسانی از طریق قرارداد با شرکت به کار گرفته می شود.

شکل ۵ – چارچوب حقوقی ارائه خدمات عمومی



٤,٥ جایگاه بهای تمام‌شده خدمات عمومی در بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد

محاسبه بهای تمام‌شده خدمات در بخش عمومی کاربردهای کلیدی و راهبردی متعددی دارد که به بهبود عملکرد، شفافیت و کارایی در مدیریت منابع عمومی کمک می‌کند. بهای تمام‌شده مجموع هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم، جاری و سرمایه‌ای است که صرف تولید یک واحد از خروجی یا ارائه‌ی یک فعالیت/خدمت مشخص در یک دوره زمانی معین می‌شود.

نظر به اهمیت ارائه بهای تمام شده در ارزیابی کارایی تولید خدمات عمومی در دستگاه‌های اجرایی، در بند (۸) ماده (۳) آیین‌نامه بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد استقرار سازوکار هزینه‌یابی و قیمت تمام شده خدمات واحد مجری توسط دستگاه اجرایی برعهده رییس دستگاه سیاستگذار گذاشته شده است. به استناد بند (الف) ماده (۱۸) قانون برنامه، در مواردی که بهای تمام شده بخواهد مبنای پرداخت اعتبارات بودجه‌ای یا خرید خدمات از بخش غیردولتی قرار گیرد، تایید مدل مالی و سازوکار محاسبه قیمت تمام شده به سازمان واگذار شده است.

همچنین به استناد ماده (۱۶) آیین‌نامه مزبور، کمیته تخصصی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد موظف به ابلاغ چارچوب گزارشگری مالی و عملکردی واحدهای مجری است که در بخشی از این چارچوب دستورالعمل نحوه محاسبه و ارائه بهای تمام شده خدمات واحد مجری موردتوجه قرار می‌گیرد. از این رو، این سازمان نظر به اهمیت این موضوع، در سال ۱۴۰۵ نسبت به بازبینی و اصلاح دستورالعمل هزینه‌یابی و محاسبه هزینه تمام شده نموده است که این دستورالعمل با رعایت قوانین و مقررات مربوطه و به خصوص بررسی در کارگروه موضوع ماده (۱۲۸) قانون محاسبات عمومی ابلاغ خواهد شد. تا قبل از ابلاغ این دستورالعمل دستگاه‌های سیاستگذار مجازند وفق چارچوب‌های مورد توافق با سازمان نسبت به محاسبه و ارائه بهای تمام شده خدمات اقدام نمایند.

در ادامه این فصل، به اختصار مهم‌ترین کاربردهای محاسبه بهای تمام‌شده در بخش عمومی آورده شده است:

۱. تأسیس پایه‌ای برای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد

بهای تمام‌شده به‌عنوان یک شاخص کمّی، هزینه هر واحد از خروجی را مشخص می‌کند. این اطلاعات به برنامه‌ریزان کمک می‌کند تا منابع را بر اساس کارایی و اثربخشی تخصیص دهند، نه صرفاً بر اساس الگوهای تاریخی یا روال‌های سنتی.

۲. ارزیابی کارایی و مقایسه عملکرد بین واحدهای اجرایی

با داشتن بهای تمام‌شده یک خدمت (مثلاً هزینه آموزش هر دانش‌آموز در یک مدرسه یا هزینه درمان هر بیمار در یک بیمارستان دولتی)، می‌توان عملکرد واحدهای مشابه را با یکدیگر مقایسه کرد. این مقایسه، زمینه‌ساز شناسایی بهترین روش‌های اجرایی[۲۱] و بهبود واحدهای با کارایی پایین است.

---

[۲۱] Best Practices

۳. پشتیبانی از تصمیم‌گیری‌های راهبردی و سیاست‌گذاری

سیاست‌گذاران با دانستن هزینه واقعی ارائه خدمات عمومی (مانند آموزش، بهداشت، حمل‌ونقل)، می‌توانند درباره اولویت‌بندی برنامه‌ها، تغییر سطح خدمات یا جابه‌جایی بین روش‌های ارائه خدمت (مثلاً برون‌سپاری یا تولید درون‌سازمانی) تصمیم‌گیری آگاهانه‌تری داشته باشند.

٤. ارتقای شفافیت و پاسخگویی مالی

ارائه اطلاعات بهای تمام‌شده به عموم مردم و نهادهای نظارتی، شفافیت مالی را افزایش داده و دولت را در قبال نحوه‌هزینه‌کرد منابع عمومی پاسخگو می‌سازد. این اطلاعات می‌تواند در گزارش‌های عملکردی و حسابرسی‌های عمومی مورد استفاده قرار گیرد.

٥. تسهیل تصمیم‌گیری در مورد برون‌سپاری یا تولید درونی

با محاسبه بهای تمام‌شده ارائه یک خدمت درون سازمان دولتی، می‌توان آن را با هزینه پیشنهادی بخش غیردولتی مقایسه کرد و تصمیم آگاهانه‌ای در مورد برون‌سپاری گرفت.

٦. طراحی و اصلاح الگوهای جبران خدمت

در خدماتی که کاربر پرداخت‌کننده است (مانند آب، برق، خدمات بهداشتی یا آموزشی در برخی موارد)، بهای تمام‌شده پایه‌ای برای تعیین عادلانه و واقع‌بینانه تعرفه‌ها یا هزینه‌های کاربر فراهم می‌کند. این کار از توزیع یارانه‌های پنهان ناعادلانه جلوگیری می‌کند.

۷. کنترل هزینه‌ها و بهبود مدیریت هزینه‌محور

آگاهی از ساختار بهای تمام‌شده (هزینه‌های مستقیم، غیرمستقیم، ثابت، متغیر) به مدیران کمک می‌کند تا فرصت‌های کاهش هزینه یا بهبود فرآیندها را شناسایی کنند. این رویکرد، فرهنگ مدیریت هزینه‌آگاه[۲۲] را در بخش عمومی تقویت می‌کند.

۸. پایه‌ریزی سیستم‌های مدیریت عملکرد و پاداش بر اساس کارایی

در سیستم‌های پیشرفته مدیریت عمومی، مدیران یا واحدهایی که خدمات را با هزینه کمتر و کیفیت بالاتر ارائه می‌دهند، می‌توانند مورد تشویق یا پاداش قرار گیرند و بهای تمام‌شده معیاری عینی برای این ارزیابی فراهم می‌کند.

---

[۲۲] Cost-conscious Management

محاسبه بهای تمام‌شده در بخش عمومی، فقط یک اقدام حسابداری نیست، بلکه یک ابزار راهبردی برای افزایش کارایی، شفافیت، پاسخگویی و کیفیت خدمات عمومی است. در نظام‌های بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، این مفهوم یکی از ستون‌های اصلی تحول در نحوه برنامه‌ریزی، تخصیص و نظارت بر منابع مالی دولت محسوب می‌شود. با این حال، ملاحظاتی در محاسبه و بهره‌برداری از اطلاعات بهای تمام‌شده وجود دارد که باید مد نظر قرار بگیرد.

۱. تفکیک اثر تورم و سایر عوامل برون‌زا بر تغییرات بهای تمام‌شده و تفکیک آن از نقش مدیریت دستگاه

اساسا بهای تمام‌شده یک متغیر اسمی است. لذا، سری زمانی بهای تمام‌شده تنها وقتی ارزش تحلیل دارد که به قیمت ثابت تبدیل و گزارش شود. بهای تمام‌شده به قیمت ثابت نیز تحت تأثیر بسیاری از عوامل برون‌زا قرار دارد که خارج از کنترل مدیریت دستگاه‌های دولتی است. به عنوان مثال، روند کاهش دستمزد حقیقی در بخش دولتی از سال ۱۳۹۷ تا کنون، به طور مستمر به کاهش بهای تمام‌شده حقیقی خدمات دولت منجر شده است. به عنوان مثالی دیگر، کاهش حقیقی قیمت سوخت یا سایر نهاده‌ها که تحت تأثیر سیاست‌های داخلی قیمت‌گذاری انرژی است، بهای تمام‌شده فعالیت‌های دولت را کاهش داده است. لذا، پیش از استفاده از نماگر بهای تمام‌شده برای ارزیابی عملکرد دستگاه‌های دولتی، لازم است به دقت اثر عوامل برون‌زا بر بهای تمام‌شده از اثر مدیریت دستگاه‌ها تفکیک شود. البته، این کار بسیار دشوار و پیچیده است.

۲. کنترل کیفیت خدمات

کیفیت خدمات در بهای تمام‌شده آن‌ها هیچ انعکاسی ندارد. اگر بدون نهادسازی معتبر برای سنجش و پاسخگویی دستگاه‌ها نسبت به کیفیت خدمات، بهای تمام‌شده در سنجش عملکرد و بودجه‌ریزی به کار گرفته شود، ممکن است به قیمت کاهش کیفیت خدمات، بهای تمام‌شده کاهش یابد.

۳. کنترل تصمیمات داخلی دستگاه‌ها

حتّی اگر دو مورد بالا به دقت کنترل شود، چه تضمینی وجود دارد که مدیریت دستگاه‌ها برخی از تصمیمات با آثار منفی بلندمدّت بر مخارج دولت یا کیفیت خدمات را به قیمت کاهش بهای تمام‌شده در کوتاه‌مدّت اتخاذ نکنند؟ مثلا، ممکن است با هدف کاهش بهای تمام‌شده در سال جاری و بهبود امتیازهای عملکردی، تعمیرات دوره‌ای مهم تجهیزات انجام نشود یا با نیروهای انسانی یا پیمان‌کاران باکیفیت قطع همکاری شود. این تصمیمات، در کوتاه‌مدّت بهای تمام‌شده را کاهش می‌دهد، امّا در درازمدّت اثر منفی بر عملکرد دستگاه دارد. از این رو، هرگونه اتصال میان بهای تمام‌شده و ارزیابی عملکرد مدیران و دستگاه‌ها، باید با درنظر گرفتن ملاحظات جدّی فوق‌الذکر صورت پذیرد.