

جایگاه و نقش بودجه در فرآیند مدیریت

□ آقای داود مدنی

□ عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی

چکیده

هدایت فعالیتهای سازمانی مستلزم صرف منابع و انجام هزینه‌هاست و بدون آن هیچ هدفی قابل تحقق و هیچ مدیریتی قابل اعمال نیست. بنابراین، بودجه‌بندی از ضروریات مدیریت تلقی می‌شود. الزام فزاینده مدیریت به استفاده از بودجه‌بندی به خاطر نیل به هدفهای سازمانی ارتباط مدیریت و بودجه‌بندی را هرچه تنگتر کرده و جهتگیری آنها را به سوی یکدیگر موجب شده است. ارتباط بودجه و مدیریت تطابق و هماهنگی فرایند آن دو را توجیه می‌کند. چنانچه مراحل سیاستگذاری، تهیه و تنظیم و تصویب بودجه در مقابل وظیفه برنامه‌ریزی مدیریت قرار گرفته و ابزار آن تلقی می‌شود.

برنامه‌ریزی که در سرلوحه وظایف مدیریت قرار گرفته است ناشی از ضرورت تخصیص امکانات و منابع برای تأمین نیازمندیهاست و بنابراین تصمیمات مالی و بودجه‌ای محور اصلی آن را تشکیل می‌دهد.

از دیدگاه ارتباط بودجه و برنامه‌ریزی نقش بودجه را می‌توان در تمام مراحل برنامه‌ریزی مشاهده کرد:

- تعیین استراتژی در برنامه‌ریزی از یک طرف مبتنی بر اطلاعات بر گرفته از عملکردهای بودجه‌ای است و از طرف دیگر

- ارزیابی منابع، خود یک مفهوم بودجه‌ای است و هیچ برنامه‌ریزی بدون پیش‌بینی منابع و امکانات مالی و اعتباری موردنیاز عملی نیست.

- برای تعیین هدفهای برنامه‌های میان‌مدت (واسط) ظرفیتهای اقتصادی کشور، توان مالی دولت و مشکلات اجرایی دستگاهها باید با استفاده از اطلاعات بازخورد بودجه‌ای بررسی و شناسایی شود.

- سیاستها و خط‌مشی‌های مربوط به برنامه‌ها اغلب جنبه مالی و اقتصادی دارد و طبعاً موضوع آنها چگونگی توزیع اعتبارات و نحوه تخصیص منابع میان برنامه‌هاست، بهمین جهت آنها به نحوی از عملکرد بودجه متأثر شده و متقابلاً در ارقام بودجه اثر می‌گذارند.

- طراحی عملیات با بودجه‌بندی عملیاتی ارتباط نزدیک دارد و از طریق تکنیکهای هزینه‌یابی از قبیل حسابداری قیمت تمام شده و اندازه‌گیری کار انجام می‌شود.

- سرانجام تصمیم‌گیری که آخرین مرحله برنامه‌ریزی است با استفاده از فنون تجزیه و تحلیل اقتصادی - مالی و ارزیابی پروژه به مرحله اجرا درآمده و اقتصادی‌ترین و کارآمدترین شق از میان شقوق ممکنه را انتخاب می‌کند.

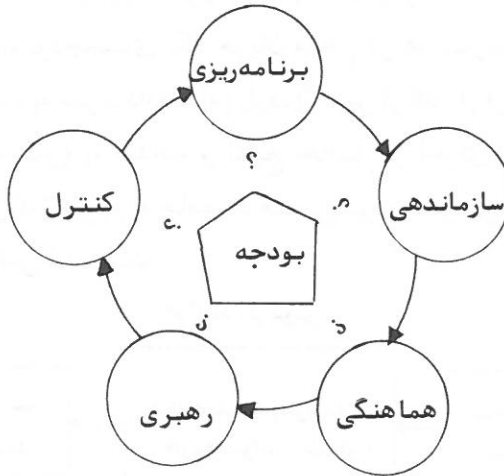
برای درک روشن ارتباط بودجه با مدیریت نخست لازم است تعریفی از هر کدام از آنها ارائه شود.

منابع معتبر، مدیریت را به عنوان فرایندی که در آن منابع انسانی و مادی برای نیل به هدفهای از پیش تعیین شده هماهنگ می‌شوند تعریف کرده‌اند^(۱). طبق تعریف دیگری که در آن عناصر و وظایف مدیریت مشخص و شمرده شده است مدیریت عبارت است از فرایند برنامه‌ریزی، سازماندهی، هدایت و کنترل عملیات سازمان برای رسیدن به یک هماهنگی مطلوب میان منابع انسانی و مادی که در نیل به هدفها به طور کارآ و اثربخش موردنیاز است^(۲). براساس این تعریف و مطابق نظریات اغلب دانشمندان مدیریت، هر مدیری برای اداره امور سازمان ناگزیر از انجام وظایفی است

که به عنوان عناصر مدیریت شناخته شده‌اند. این عناصر عبارتند از: برنامه‌ریزی، سازماندهی، هماهنگی، رهبری و کنترل بودجه و برنامه مالی سازمان* است شامل پیش‌بینی منابع تأمین اعتبار از یک طرف و هزینه اجرای عملیات از طرف دیگر که در چارچوب سیاستها و خط‌مشی‌های مشخص برای مدت زمان محدود تعیین و تهیه می‌شود. انجام هرگونه فعالیت در هر سازمان مستلزم صرف منابع و انجام هزینه است و بدون آن هیچ هدفی قابل تحقق و هیچ مدیریتی قابل اعمال نیست. از اینرو بودجه‌بندی در کلیه سازمانها اعم از کوچک و بزرگ، دولتی و خصوصی، انتفاعی و غیرانتفاعی، خدماتی و تولیدی و در تمام سطوح مدیریت اعم از عالی، میانی و عملیاتی کاربرد دارد و از ضروریات مدیریت است.

حال پرسش این است که بودجه در کجای فرایند مدیریت قرار دارد و نقش آن در

مدیریت چیست؟

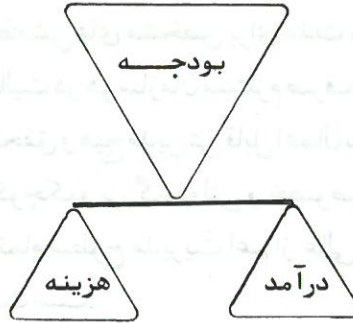


نمودار (۱) - ارتباط بودجه با فرایند مدیریت

بودجه دارای دو طرف و شامل دو نوع اقلام است: درآمدها و هزینه‌ها. بودجه در طرف درآمدها ابزار تأمین‌کننده منابع مالی عملیات سازمان است. این منابع باید در مواعد کوتاه و معین مورد پیش‌بینی و وصول قرار گیرد. در غیر این صورت، بدون

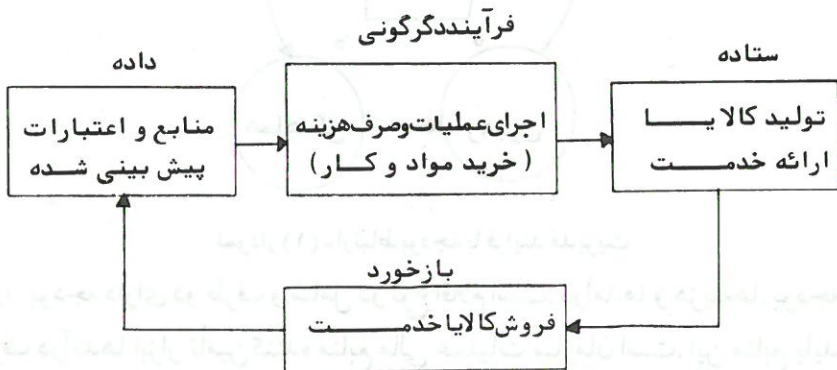
* بودجه‌بندی هم بودجه کل کشور و برنامه‌های دولت و هم بودجه دستگاههای اجرایی و برنامه‌های مدیریت

وجود امکانات مالی جریان اداره امور دچار وقفه می شود. در طرف هزینه ها، اعتبارات تخصیص یافته به هر برنامه گویای اهمیت و اولویت انواع نیازمندیهای جامعه یا مؤسسه است.



نمودار (۲) - توازن درآمد و هزینه در بودجه

به این ترتیب، بودجه بندی یک جریان مداوم در هر سازمان است که طی آن اعتبارات جذب شده به عنوان داده نظام (وارده) * پس از گذر از فرآیند دگرگونی ** (دگرگونی پول به کار) به اهداف و نتایج حاصل از اجرای عملیات، به عنوان ستاده *** (صادره)، تبدیل و به جامعه عرضه می شود. مسیر این جریان پویای مداوم در نمودار زیر منعکس شده است.



نمودار (۳) جریان مداوم بودجه بندی

* Input.

** Transformation.

بودجه انعکاس مالی کلیه برنامه‌ها و عملیات اجرایی سازمان است و از این دیدگاه، بازتاب مجموعه‌ای از مسایل و مشکلات در رابطه با مدیریت سازمان (یا جامعه) را می‌توان از دریچه بودجه ملاحظه و از طریق تحلیل روابط مالی و عملیاتی آن بررسی کرد. به عنوان مثال، علائم و عوارض مشهود در بودجه از قبیل:

عدم جذب اعتبار مصوب،

نسبت بالای هزینه‌های پرسنلی،

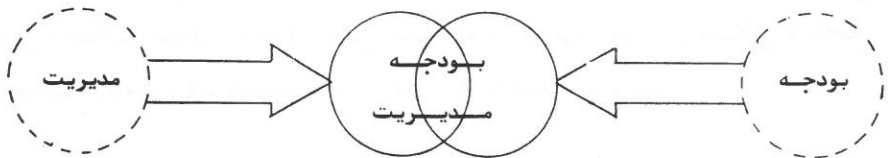
عدم کفایت اعتبارات مصوب،

بالا رفتن قیمت تمام شده محصولات یا خدمات

وصول نشدن درآمدهای پیش‌بینی شده و نظایر آنها

می‌تواند نشانگر مشکلات مدیریتی از قبیل ضعف قدرت اجرایی، نارسایی تشکیلات موجود، ناهماهنگی جریان تولید، فقدان کنترل‌های مالی یا تدارکاتی و بالاخره ضعف در بازاریابی و ایجاد تقاضا و دهها مشکل دیگر باشد.

الزام فزاینده مدیریت به استفاده از بودجه‌بندی به خاطر تحقق اهداف سازمانی، ارتباط مدیریت و بودجه را محکمتر کرده و آنها را بیش از پیش به یکدیگر نزدیک کرده است. چنین ارتباط تنگاتنگ و متقابل حاصل جهتگیری هر کدام به سوی دیگری است که در گذر زمان شکل گرفته است.



نمودار ۴ - جهتگیری بودجه و مدیریت به سوی یکدیگر

در اینجا لازم است مسیر این جهتگیری از هر دو سو به اختصار تشریح شود.

جهتگیری مدیریت به سوی روشهای مقداری

جهت کیفی و رفتاری و دیگری در جهت کمی و مقداری^(۳). عوامل و عناصر مادی و غیررفتاری سازمان تابع یک رشته فنون، قواعد و روشهای کمی و مقداری مدیریت است و مدیریت در مسیر تکاملی خود به پیشرفتهای قابل ملاحظه‌ای نایل آمده است. پیدایش و توسعه علوم و فنی از قبیل برنامه‌ریزی شبکه، برنامه‌ریزی خطی و غیرخطی، پژوهش عملیات، مهندسی صنایع، برنامه‌ریزی نیروی انسانی و تحلیلهای کامپیوتری حاصل این حرکت است.

بودجه‌بندی نیز که ابزاری در دست مدیر است تا بتواند بهترین ترکیب تخصیص منابع را در جهت برنامه‌ریزی و اجرای عملیات سازمان به دست آورد، در واقع، یکی از مهمترین روشهای مقداری مدیریت است. بودجه‌بندی تکنیکی است که به کمک تئوریهای اقتصادی، تجزیه و تحلیلهای مالی و ارزیابیهای اقتصادی طراحی، اجرا و کنترل برنامه‌ها و بهینه‌سازی عملیات و کارآیی مدیریت را ممکن می‌سازد.

بودجه در مسیر ارتباطی خود با مدیریت پایه‌پای آن حرکت کرده و به موازات گسترش سازمانها و پیچیده‌تر شدن مدیریت، تکنیکهای خود را تکامل بخشیده و در خدمت حل و فصل معضلات سازمانی درآمده است. تکامل فنون بودجه‌بندی و پیدایش بودجه‌های برنامه‌ای، عملیاتی، سیستمی، چندانتخابی و بر مبنای صفر همه ناشی از چنین ضرورت‌های مدیریتی می‌باشد. روشهای پیشرفته مذکور ابزارهای مؤثری هستند که برنامه‌ریزیهای جامع و دقیق و کنترلهای همه‌جانبه‌ای را برای مدیریت فراهم می‌سازند. به طور خلاصه، اعمال وظایف مدیریت به طور صحیح و قابل انعطاف مستلزم وجود مبنای سنجیده و استقرار موازین منطقی و قاطع از نقطه نظر برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و کنترل نتایج عملیات است.

جهتگیری بودجه به سوی بهبود مدیریت

بودجه در مسیر تکاملی خود از سه مرحله عبور و به منزله سه نوع ابزار عمل کرده است. اول ابزار نظارت پارلمانی، دوم ابزاری برای تحلیل اقتصادی و اتخاذ سیاستهای مالی در جهت تحقق اهداف رشد و ثبات اقتصادی (حاصل نظریات نوین اقتصادی) که ناظر بر چگونگی تخصیص منابع و وجوه عمومی بین مقاصد مختلف دولت بود و سوم ابزاری برای مدیریت سازمانی به منظور بهبود شیوه‌های مدیریت. روشهای

تنظیم بودجه و طبقه‌بندی و آرایش ارقام درآمدها و هزینه‌ها نیز به موازات و متناسب با این تکامل تحول پیدا کرده است.

مدیریت امور عمومی در دو سطح متفاوت مطرح است. یکی سطح کلان یعنی مدیریت دولت (به عنوان قوه مجریه) که فرایند مدیریتی آن از جمله برنامه‌ریزی جنبه سیاسی و اقتصادی دارد. در این سطح اهداف و سیاستهای کلی تعیین می‌شود. دیگری مدیریت سازمانهای دولتی، در سطح خرد است که اعمال مدیریت در این سطح به صورت برنامه‌ریزی در چارچوب سیاستها و هدفهای تعیین شده تجلی می‌نماید. جایگاه بودجه در مدیریت کلان همان است که به نقش اقتصادی بودجه تعبیر می‌شود و موضوع بحث جداگانه‌ای است. ولی در این مبحث نقش مدیریتی بودجه مدنظر است که در آن چگونگی استفاده از بودجه به عنوان ابزاری برای بهبود مدیریت سازمانها (با تأکید بر سازمانهای دولتی) بررسی می‌شود.

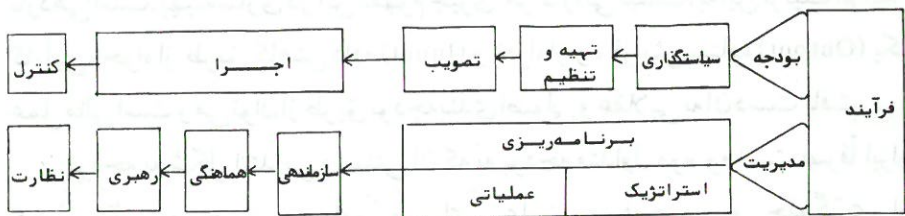
آنچه که از مفهوم بهبود مدیریت مستفاد می‌شود بهینه‌سازی استفاده از منابع و امکانات قابل دسترسی اعم از نیروی انسانی، ابزار و تجهیزات، و منابع مالی و اعتباری است. بهینه‌سازی مستلزم بهره‌گیری از حداقل منابع و مصارف و دستیابی به حداکثر بازدهی است. بهینه‌سازی در این مفهوم چیزی جز کارایی نیست. به این ترتیب افزایش کارایی، خواه از طریق کاهش داده (Input) و خواه از راه افزایش ستاده (Output) یک عمل مالی است و می‌توان از طریق بودجه‌بندی اصولی و عقلایی به آن دست یافت.

بودجه به شکل ابتدایی و سنتی آن که به بودجه متداول موسوم است صرفاً ابزار کنترل مالی به حساب می‌آمد و برای رعایت صرفه‌جویی و جلوگیری از سوءاستفاده‌های مالی به کار برده می‌شد. لکن اولین بار در امریکا در سال ۱۹۴۹ نقش مدیریتی بودجه شناخته شد^(۴). در این سال کمیسیون هوور* مأموریت یافت تا برای اصلاح مدیریت بررسی‌هایی انجام دهد. حاصل کار کمیسیون گزارشی بود که در آن نظام بودجه‌بندی نوینی به عنوان بودجه برنامه‌ای و عملیاتی پیشنهاد و به عنوان ابزار بهبود مدیریت معرفی شد. بودجه برنامه‌ای در سالهای ۱۳۴۴، بنا به ضرورت برنامه‌ریزی ملی در کشورهای در حال توسعه، به کمک کارشناسان سازمان ملل، در این کشورها، از جمله در ایران پیاده و اجرا شد.

روشهای نوین بودجه‌بندی برنامه‌ای و عملیاتی و فنون جدید مربوط به آنها از قبیل اندازه‌گیری کار، استاندارد کردن هزینه عملیات، تحلیل سود و زیان و تحلیل کفایت و بازدهی بودجه را به منزله مناسبترین وسیله بهبود مدیریت مطرح می‌سازد.

ارتباط فرایند مدیریت با بودجه

همان‌طور که بیان شد فرایند مدیریت یا وظایف مدیر عبارتند از: برنامه‌ریزی، سازماندهی، هماهنگی، رهبری و کنترل. هر کدام از این وظایف یا عناصر را می‌توان با عناصر یا مراحل از فرایند بودجه مرتبط دانست. فرایند بودجه عبارتند از سیاستگذاری، تهیه و تنظیم، تصویب، اجرا و نظارت. به طور کلی، اهداف کاربردی فرایند مزبور انجام وظایف مدیریت است. یا به عبارتی دیگر، فرایند بودجه ابزار دست مدیر است تا به آن وسیله سازمان را به هدفهای موردنظر برساند. ارتباط و هماهنگی فرایندهای مدیریت و بودجه در نمودار زیر نشان داده شده است.



نمودار (۵) تطابق فرایند مدیریت و بودجه

بنابراین می‌توان گفت که سیاستگذاری، بودجه‌بندی و تصویب بودجه ابزار برنامه‌ریزی؛ اجرای بودجه یعنی صرف اعتبارات مصوب، ابزار سازماندهی، هماهنگی و هدایت و رهبری و سرانجام کنترل بودجه‌ای، ابزار نظارت مدیریت است. اینک چگونگی استفاده از بودجه به عنوان ابزار فرایند مدیریت به تفکیک مراحل در زیر شرح داده می‌شود:

بودجه به عنوان ابزار برنامه‌ریزی

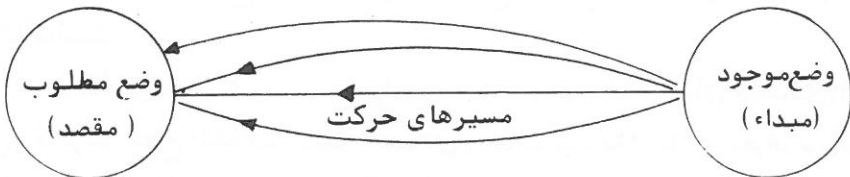
امروزه با گسترش و پیچیده‌تر شدن ارتباطات درونی و برونی سازمانها، برنامه‌ریزی ضروری‌ترین عنصر اداره امور اعم از عمومی یا خصوصی بوده و به همین دلیل در سرلوحه وظایف مدیریت قرار گرفته و سرآغاز هرگونه تصمیمگیری برای آینده است. برنامه‌ریزی چنین تعریف شده است: برنامه‌ریزی عبارت است از طراحی دورنمای آینده‌ای مطلوب و پیش‌بینی و انتخاب راههای مؤثر وصول به آن. فلسفه وجودی برنامه‌ریزی ناشی از ضرورت تخصیص عقلایی، منطقی و اقتصادی امکانات و منابع (محدود) برای تأمین نیازمندیهای (نامحدود) جامعه موردنظر است. این امر (تخصیص منابع) بدون سنجش و ارزیابی و پیش‌بینی امکانات بالفعل و بالقوه (قابل تخصیص برای دوره برنامه‌ریزی) از یک طرف و شناخت نیازمندیها و برنامه‌های ضروری جهت تأمین آن نیازمندیها از طرف دیگر امکان‌پذیر نیست. بنابراین برنامه‌ریزی فی‌نفسه ماهیت مالی دارد و تصمیمات مالی در تمامی فرایندهای آن نقش اول را ایفا می‌کند.

برنامه‌ریزی به هر شکلی که باشد شامل سه عنصر اساسی است که عبارتند از:

اول: بررسی وضع موجود (کجا هستیم)

دوم: طراحی وضع مطلوب (کجا می‌خواهیم باشیم)

سوم: پیش‌بینی مسیر و چگونگی حرکت از وضع موجود و رسیدن به وضع مطلوب (چگونه می‌خواهیم به آنجا برسیم)



نمودار (۶) - عناصر سه‌گانه برنامه‌ریزی

در هر سه عنصر یاد شده محور اصلی تجزیه و تحلیلها کم و کیف امکانات و منابع برای تحقق هدفهای تعیین شده است.

با توجه به این واقعیت که برنامه‌ریزی امری آینده‌نگر و اساس آن پیش‌بینی است.

پایه اطلاعات مقداری و دقیق پیش‌بینی و کلیه فرایند و عملیات برنامه‌ریزی با مقیاسهای کمی اندازه‌گیری و بیان شود، مقیاسهای کمی می‌توانند شامل مشخصات فنی و اجرایی، مقدار یا تعداد، زمان و سرانجام هزینه باشند. در میان عوامل نامبرده با توجه به اهمیت و ضرورت اقتصادی بودن برنامه‌ها (به لحاظ قانون محدود بودن امکانات) عامل هزینه مهمتر از بقیه عوامل یا به عبارت دیگر، بعد مالی مؤثرتر از سایر ابعاد می‌باشد.

منظور از بودجه‌بندی یا برنامه‌ریزی مالی پیش‌بینی نتایج مالی است که از اجرای برنامه‌ها، خط‌مشی‌ها و عملیات سازمان در ابعاد زمانی معین به وقوع خواهد پیوست. بودجه، در واقع، برگردان مالی و اعتباری برنامه‌ها بوده و علاوه بر انعکاس ابعاد مالی برنامه‌ها سایر عناصر ضروری در طراحی و ساختار آنها را نیز (مانند حجم عملیات، مشخصات فنی، برنامه زمان‌بندی و غیره) پیش‌بینی، سنجش، تنظیم و منعکس می‌نماید.

بودجه و برنامه دارای ارتباطی متقابلند. زیرا از یک طرف برنامه‌ریزی با استفاده از اطلاعات بودجه‌ای شکل می‌گیرد و از طرف دیگر از طریق بودجه‌بندی و اجرای بودجه‌های کوتاه مدت به هدفهای خود نایل می‌شود. به عبارتی ساده‌تر، بودجه در حالی که اطلاعات لازم برای برنامه‌ریزی را فراهم می‌سازد خود، ابزار اجرای برنامه‌هاست. رابطه بودجه و برنامه امروز آنچنان تنگ شده است که هیچ کدام بدون وجود دیگری امکان وجودی پیدا نخواهد کرد. تلفیق واحدهای بودجه و برنامه در سازماندهی (خواه در سطح کشور و خواه در سطح مؤسسات) گواه بر چنین ارتباط تنگاتنگ است.

استفاده از بودجه به عنوان ابزار اجرای برنامه‌ها و رسیدن به هدفهای اقتصادی (از قبیل بالا بردن سطح اشتغال، تثبیت اقتصادی و ثبات قیمتها) بعد از بحران بزرگ جهانی سالهای ۱۹۳۰ شروع شده ولی گرایش بودجه به سوی برنامه‌ریزی از اواخر دهه ۱۹۵۰ جدی‌تر شد. حاصل این گرایش تحولاتی در نظام بودجه‌بندی امریکا بود که طی آن تجزیه و تحلیل‌های اقتصادی چه در سطح کلان و چه در سطح خرد در تعیین سیاستهای مالی و بودجه‌ای مورد استفاده قرار گرفت و به این ترتیب بودجه و برنامه بیش از پیش به هم نزدیک شدند^(۵).

ارتباط تنگاتنگ بودجه و برنامه موجب شده است که به موازات وجود برنامه‌هایی

با قلمرو زمانی متفاوت (بلندمدت، میانمدت و کوتاهمدت) بودجه‌هایی با زمانهای متفاوت (مانند بودجه سالانه و بودجه‌های ادواری میانمدت و بلندمدت) نیز موجودیت پیدا کند. بودجه‌ریزی هرچه وسیعتر و برای مدت طولانیتر باشد بیشتر نیازمند تجزیه و تحلیل‌های اقتصادی و پیش‌بینی‌های دقیقتر خواهد بود.

برای درک دقیقتر ارتباط برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی لازم است این ارتباط به تفکیک فرایند برنامه‌ریزی مورد بررسی قرار گیرد. مراحل کلی که باید در فرایند برنامه‌ریزی طی شود عبارتند از:

۱- تعیین استراتژی

۲- ارزیابی منابع

۳- هدف‌گذاری

۴- سیاست‌گذاری

۵- طراحی عملیات

۶- تصمیم‌گیری

۷- تدوین برنامه‌های اجرایی

قبل از آغاز بررسی فرایند برنامه‌ریزی لازم به ذکر است که فرایند مذکور در مورد مدیریت سازمانهای بخش عمومی و خصوصی دارای تفاوت‌هایی است. به این معنی که برنامه‌ریزی در مدیریت مؤسسات خصوصی کلیه فرایند برنامه‌ریزی را شامل می‌شود ولی در اداره امور سازمانهای دولتی استراتژی، اهداف و سیاستهای کلی در سطح بالای قوه مجریه تعیین می‌شود و مدیران دستگاههای اجرایی در قالب استراتژیها و سیاستهای تعیین شده فقط به برنامه‌ریزی اجرایی می‌پردازند. برنامه‌ریزی در این سطح از مرحله تبدیل اهداف به برنامه یا طراحی عملیات شروع می‌شود و سپس سایر مراحل برنامه‌ریزی طی می‌گردد.

اکنون نقش بودجه و بودجه‌ریزی در هر یک از مراحل فرایند برنامه‌ریزی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

کلان و نحوه تخصیص منابع برای تحقق هدفها را در بلندمدت مشخص می کند^(۶). استراتژیها و هدفهای بلندمدت دولت یا مؤسسه علاوه بر همبستگی با مسایل سیاسی و ارزشی تا حد زیادی تابعی از وضع اقتصادی و مالی از قبیل ظرفیت تولیدی، میزان درآمد ملی، توان اجرای طرحهای عمرانی و غیره است و تمامی این مفاهیم اقتصادی از یک طرف تعیین کننده وسعت عملیات دولت و گستره بودجه دولتی و از طرف دیگر مبتنی بر اطلاعات مالی برگرفته از عملکرد بودجههای گذشته و مشکلات اجرایی آنهاست. به عنوان مثال، استراتژی تقویت بنیه کشاورزی کشور بافت بودجه دولت را در جهت افزایش اعتبارات برنامههای سرمایه گذاری ثابت در این بخش تحت تأثیر قرار می دهد. از سوی دیگر، اتخاذ استراتژی بخش کشاورزی باید براساس درآمدهای کشاورزی سالهای گذشته و ظرفیت جذب اعتبارات مربوط به طرحهای کشاورزی صورت پذیرد. کلیه اطلاعات درآمدی و هزینه‌ای لازم برای تصمیم‌گیریهای استراتژیکی می تواند از بودجه‌های سالانه و مطالعه روند آنها استخراج شود.

تعیین استراتژی در حلاء انجام نمی‌گیرد، بلکه مستلزم بررسی، تحلیل و شناخت وضع موجود و همچنین انجام پیش‌بینی‌هایی در زمینه متغیرهای محیطی مؤثر در اهداف و برنامه‌های مربوط (در سطح دولت یا مؤسسه) از جمله شرایط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی حاکم بر محیط است. شناخت وضع موجود و پیش‌بینی‌های مذکور نیازمند اجرای یک رشته برنامه‌های تحقیقاتی است. ضامن موفقیت برنامه‌های پژوهشی وجود نظام اطلاعاتی قوی و مطمئن است. با استفاده از اطلاعات در مورد امکانات و منابع قابل دسترسی، درجه تحقق اهداف و برنامه‌های اجرا شده، موانع و محدودیتهای موجود در راه اجرای برنامه‌های گذشته، روند متغیرهای اقتصادی از قبیل درآمد ملی، تولید ناخالص ملی، تولید سرانه و سایر عوامل، زمینه تهیه برنامه‌ها فراهم می‌آید. چنانچه ملاحظه می‌شود این اطلاعات جنبه مالی دارند و بهترین و معتبرترین منبع و مرجع آنها بودجه‌های مصوب و عملکردهای بودجه‌ای است، شاخصهایی مثل:

نسبت اعتبارات جاری و عمرانی از بودجه کل کشور،

درصد جذب اعتبارات عمرانی،

سهم اعتبارات بخش تحقیقات و آموزش،

نسبت درآمد نفت از کل درآمدها،

و دهها شاخص دیگر که از عملکردهای بودجه‌ای گرفته می‌شود اطلاعاتی هستند که در تعیین هدفهای استراتژیکی نقش اساسی دارند. هدفهای استراتژیکی که بدون توجه به اطلاعات مذکور و بی توجه به شرایط اقتصادی و امکانات و منابع مورد نیاز تعیین شده باشند چیزی بیش از یک طرح تخیلی و مدل آرمانی نخواهد بود.

همچنانچه طرحهای استراتژیکی متکی بر اطلاعات بودجه‌ای است بودجه نیز بدون وجود استراتژی که مسیر حرکت و محورهای برنامه‌های کوتاه مدت (سالانه) را مشخص کند مفهومی نخواهد داشت. بودجه سیستمی طرح و برنامه (PPBS)* روشی از بودجه‌بندی است که در آن ارتباط متقابل استراتژی، برنامه و بودجه مورد تأکید قرار می‌گیرد.

ارزیابی منابع

مهمترین عامل مؤثر در تحقق هدفهای برنامه، پیش‌بینی منابع و ارزیابی امکانات مالی و اعتباری بالفعل و بالقوه است. با داشتن امکانات مالی می‌توان امکانات دیگری از قبیل تخصص و تجهیزات را خریداری کرد. هیچ برنامه‌ای بدون تغذیه مالی قابل اجرا نیست و تازمانی که منابع مالی تأمین نشده باشد برنامه تخیلی تلقی می‌شود.

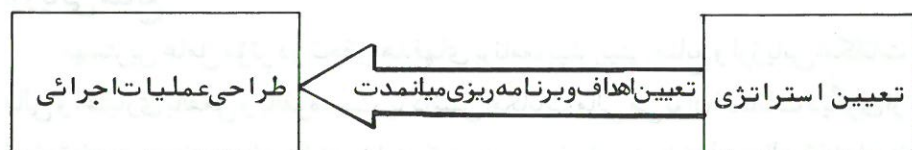
چون بودجه مانند حسابداری دوپل دوطرفه شامل اقلام متقابل درآمد و هزینه است، بودجه‌بندی در درجه اول مستلزم پیش‌بینی منابع مالی طرحها و برنامه‌ها و در درجه دوم مستلزم برآورد هزینه آنهاست. تعادل بودجه ایجاب می‌کند معادل اقلام هزینه برآوردی، منابع مالی جستجو و پیش‌بینی شود که این امر خود انگیزه منبع‌یابی و تحصیل درآمد را تقویت می‌کند.

اهمیت منابع مالی در بودجه‌ریزی دولتی و برنامه‌ریزی ملی بسیار حساس تر و مهمتر از بودجه‌بندی مؤسسات خصوصی است. زیرا اولاً دولت با پیش‌بینی دقیقتر منابع، تداوم عرضه خدمات عمومی و پیشرفت برنامه‌ها را تضمین می‌کند و ثانیاً با تعیین و تنظیم ساختار و ترکیب منابع درآمدی (با توجه به آثار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی هر کدام از انواع درآمدها) سیاستهای مورد نظر خود را ایفا می‌نماید.

اهمیت ارزیابی منابع در بودجه‌بندی دولتی اصلی را به عنوان «تقدیم پیش‌بینی درآمد برآورد هزینه» به وجود آورده است. چنانچه طبق تعریف بودجه و عرف متداول نیز نخستین اقدام در بودجه‌بندی پیش‌بینی منابع و در مرحله دوم برآورد اعتبارات موردنیاز برنامه‌هاست.

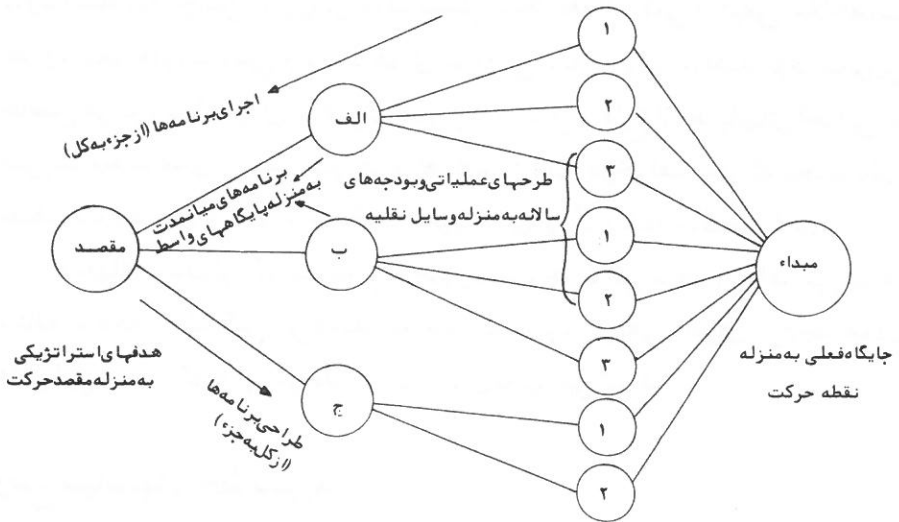
تعیین هدفها و اولویتها

هدف‌گذاری برنامه‌های میانمدت، در چارچوب استراتژیهای تعیین شده و با توجه به منابع و امکانات ارزیابی شده، در این مرحله انجام می‌گیرد. اهداف و برنامه‌های میان‌مدت درحالی که ابزار تحقق هدفهای استراتژیکی هستند خود قالب کلی برنامه‌ها و بودجه‌های سالانه تلقی می‌شوند. آنها، در واقع واسط بین طرحهای استراتژیکی و عملیاتی به شمار می‌آیند. این رابطه در شکل زیر پیداست.



نمودار (۷) - ارتباط استراتژی، برنامه و عملیات اجرایی

برخلاف فرایند اجرای برنامه‌ها که مسیر آن از جزء به کل است در برنامه‌ریزی ابتدا هدفهای دورتر و سپس هدفهای نزدیک و نزدیکتر مورد بررسی و پیش‌بینی قرار می‌گیرد و هر دسته از هدفهای نزدیکتر یا برنامه‌های جزئی تر وسیله‌ای برای رسیدن به اهداف دورتر یا برنامه‌های کلی تر قرار می‌گیرد. مقاصد اصلی اجرای برنامه‌ها، هدفهای استراتژیکی هستند. ولی برای رسیدن به آنها باید نخست از طریق اجرای عملیات به اهداف برنامه‌های میان‌مدت (واسط) نایل شد. این روند در شکل زیر نشان داده شده است.



نمودار (۸) مسیرهای متقابل برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌ها

هدف‌های برنامه‌های میان‌مدت نسبت به طرح‌های استراتژیکی ملموس‌تر و دقیق‌تر است و تحقق آنها مستلزم وجود منابع و امکانات مالی و اعتباری است که باید به دقت پیش‌بینی و تأمین شود. بنابراین برای تعیین هدف‌های واقع‌بینانه لازم است با به‌کارگیری اطلاعات بازخورد از عملکردهای بودجه‌ای، ظرفیتهای اقتصادی کشور، توانهای مالی دولت، و مشکلات اجرایی دستگاهها مورد توجه و بررسی قرار گیرد تا اولویت اهداف و برنامه‌ها با توجه به مجموعه امکانات مشخص شود. برنامه‌های عمرانی پنجساله کشور همان برنامه‌های میان‌مدت واسط میان هدف‌های استراتژیکی و بودجه‌های سالانه را تشکیل می‌دهند.

چنانچه هدف‌ها و مقاصد به صورت طرح‌های مالی سنجیده توجیه نگردد، ابهام و بی‌نظمی جایگزین ارتباطات صحیح و حسن تفاهم خواهد شد. در برنامه‌ریزی میان‌مدت هدف‌های برنامه‌ها باید متکی بر نتایج حاصل از اجرای بودجه‌های سالانه باشد و هرگونه هدف‌گذاری میان‌مدت بدون وقوف به جریان‌های اجرایی کوتاه مدت (که به صورت بودجه مطرح می‌شود) و در نظر گرفتن نتایج حاصل از اجرای آن، توجیه‌پذیر و قابل دفاع نخواهد بود.

نظام بودجه‌ریزی برنامه‌ها با عملیات آنها، اصل برنامه‌ها، میان‌مدت است و

بدون استفاده از چنین ابزاری برنامه‌ها بیشتر بیانگر اهداف کلی و کیفی، ملاحظات نظری، شعارهای سیاسی و دیدگاههای شخصی برنامه‌ریزان خواهند بود. بنابراین حاصل هر نوع برنامه‌ریزی به عنوان تصویری مستقل و فارغ از جریانهای اجرایی به صورت مجموعه‌ای از پیش‌بینی‌ها و اهداف انتزاعی درخواهد آمد که تحت تأثیر مقتضیات بودجه‌های سالانه دستخوش تغییرات پیاپی گردیده و رنگ می‌بازد.

هدفهای عملیاتی که سرانجام به صورت بودجه شکل گرفته و ظاهر می‌شوند ستاده بودجه را تشکیل می‌دهند. به عبارت بهتر، بازدهی اجرای بودجه همان هدفهایی هستند که در این مرحله از برنامه‌ریزی تعیین می‌شوند.

وضع سیاستها و خط مشی‌ها

برای تحقق هدفهای برنامه‌های میان‌مدت باید اولویتهای تعیین و سیاستهای لازم برای به اجرا درآمدن آنها اتخاذ شود. سیاستها مسیرهای کلی نیل به اهداف را مشخص می‌سازند.

با توجه به این واقعیت که برای رسیدن به هدف همیشه راههای مختلفی وجود دارد و انتخاب راهها به شرایط و موقعیت بستگی دارد. سیاست بر خلاف هدف پدیده‌ای ثابت نیست، بلکه شناور و متغیر بوده و ممکن است در دوره‌ها و سالهای مختلف تغییر پیدا کند، مانند سیاستهای واردات و صادرات دولت که عملاً هرازگاهی تغییر می‌کند.

چون برنامه‌ریزی اغلب جنبه مالی و اقتصادی دارد سیاستهای مربوط به برنامه‌ریزی بیشتر از نوع مالی و اقتصادی است و طبعاً موضوع آن چگونگی توزیع اعتبارات و نحوه تخصیص منابع میان برنامه‌هاست. برای مثال ممکن است در برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی کشور سیاست دولت مبتنی بر تقویت صادرات غیرنفتی، شکوفایی و توسعه صنایع مادر، یا بهینه‌سازی و مکانیزه کردن کشاورزی باشد. هر کدام از این سیاستها که اتخاذ شود، آثار مالی دارد و باید به نحوی از طریق تغذیه و تأمین اعتبار تحقق پیدا کند. به همین دلیل است که سیاستهای دولت در برنامه‌ریزی ملی به تدریج در بودجه‌های سالانه منعکس می‌شود.

رابطه سیاست با بودجه یک رابطه دوجانبه است. به این معنی که سیاستها از یک

طرف تحت تأثیر اطلاعات مستقیم یا غیرمستقیم بودجه بوده و از عملکردهای بودجه‌ای نشأت می‌گیرد و از طرف دیگر بودجه خود تابع سیاست است و باید در چارچوب سیاستهای اعلام شده دولت تنظیم و اجرا شود. به عبارتی ساده‌تر، بودجه ابزار اجرای سیاستهای اتخاذ شده می‌باشد. در نظام بودجه‌بندی دولتی یکی از ابزارهای مؤثر اجرای سیاستها تبصره‌های مندرج در بودجه کل کشورند که عمدتاً سیاستهای تخصیص منابع را دیکته می‌کنند.

در اداره امور عمومی سیاستها در دو سطح تفکیک می‌شوند، یکی سیاستهای کلان که در سطح قوه مجریه اتخاذ و به سازمانهای دولتی ابلاغ می‌شوند و دیگری سیاستهای داخلی سازمانها که به خط مشی تعبیر می‌شوند و در چارچوب سیاستهای کلان و به منظور تحقق آنها به وسیله مقامات داخلی دستگاههای اجرایی اتخاذ می‌گردند. سیاستها و خط‌مشی‌ها، در هر دو سطح، از طریق بودجه اعمال می‌شوند. زیرا که بودجه‌های پیشنهادی در چارچوب سیاستها و خط‌مشی‌ها تهیه و تنظیم و اجرا می‌گردند.

طراحی عملیات

پیش‌بینی کوچکترین واحد کارهای اجرایی و تعیین اختیارات و مسئولیتهای مالی و واحدهای تابعه مربوط به هر کدام از آنها قدم بعدی است که باید برداشته شود. طراحی عملیات به برنامه‌ریزی خرد در سطح فعالیتها و پروژه‌های مشخص اطلاق می‌شود. برنامه‌ها در یک سطح کلی قرار دارند و تا زمانی که به اجزاء کوچکتر تجزیه و تفکیک نشده باشند قابل اجرا نخواهند بود. به عنوان مثال، برنامه ساختن خانه‌های ارزان قیمت با هدف تأمین مسکن طبقات کم‌درآمد برای این که به مرحله عمل درآید لازم است به طرحهای متعددی مانند طرح ساختمان شهرک کارگری ساوه، طرح مجتمع مسکونی طالقانی و دهها طرح و پروژه دیگری که مشخصات فنی، اقتصادی، مالی و زمانبندی هر کدام تعیین شده است تقسیم شود. ضرورت پیش‌بینی منابع مالی و محاسبه هزینه تمام شده طرحها به منظور تأمین اعتبار آنها اهمیت بُعد مالی طرحها را توجیه می‌نماید. تعیین ابعاد فنی، زمانی و به ویژه مالی عملیات (فعالیتها، طرحها و

قبیل حسابداری قیمت تمام شده و اندازه گیری کار و زمان انجام می پذیرد. به عبارت ساده، بودجه عملیاتی بهترین قالبی است که می تواند برنامه ها را به عملیات اجرایی تبدیل و کلیه عوامل و عناصر عملیات را به تفصیل پیش بینی نماید. به این ترتیب می توان گفت بودجه در حالی که نتیجه برنامه ریزی مدیریت بشمار می آید خود برنامه ساز نیز هست.

تصمیمگیری

تصمیمگیری در این محدوده به معنی اتخاذ تصمیمات اقتصادی - مالی در برنامه ریزی مدیریت و شامل:
طراحی شقوق و راههای مختلف اجرای عملیات،
ارزشیابی و مقایسه شقوق ممکن،
و انتخاب بهترین شق

است. مدیریت کارآمد به انتخاب بهترین راه در هر مورد نیاز دارد. ضرورت اقتصادی کردن برنامه ها مانع آن است که بتوان طرحهای عملیاتی را بدون تجزیه و تحلیل اقتصادی - مالی و به طور چشم بسته قبول کرد. برای پیدا کردن بهترین شق باید شقوق ممکن یعنی طرحهای متعدد قابل جایگزینی مطرح و مورد تجزیه و تحلیل و مقایسه قرار گیرند. برای اتخاذ چنین تصمیماتی روشهای ارزیابی طرحها از قبیل تجزیه و تحلیل مالی طرح*، تجزیه و تحلیل اقتصادی طرح** و تجزیه و تحلیل هزینه فایده*** به کار گرفته می شود. حاصل به کارگیری این روشها انتخاب اقتصادی ترین و اثربخشترین طرح از میان طرحهای پیشنهادی متعدد و برآورد هزینه عملیات شق انتخاب شده خواهد بود.

* - تجزیه و تحلیل مالی طرح (Financial Analysis) با استفاده از قیمت های بازار و سرمایه به کار رفته به تجزیه و تحلیل هزینه و فایده ناشی از اجرای طرح می پردازد.

** - تجزیه و تحلیل اقتصادی طرح (Economic Analysis) عبارت است از تجزیه و تحلیل بازدهی عوامل تولید در کل تولید مؤسسه، برنامه و یا واحد تولیدی و بررسی هزینه و فایده واحد مورد نظر.

نتیجه گیری

مدیر برای دستیابی به یک برنامه ریزی اثربخش و موفقیت آمیز باید از ابزار بودجه به طور مؤثری بهره بگیرد. او باید در تمام مراحل برنامه ریزی، هوشیارانه، اطلاعات عملکردی بودجه‌های دوره‌های گذشته را مورد بررسی، تحلیل و بهره‌برداری قرار دهد و مفروضات برنامه‌های آتی سازمان را بر پایه این چنین پیش‌بینی‌های عینی، واقعی و معتبر بنا نهد. برنامه‌ریزی‌هایی که بدون مراجعه به اطلاعات مالی - بودجه‌ای و یا با استفاده از اطلاعات نادرست انجام پذیرند معمولاً در مرحله اجرا از پیش‌بینی‌ها فاصله گرفته و با مشکلات اجرایی مواجه می‌شوند.

زیر نویس‌ها

- ۱- رابرت تروانا و جین نیوپورت، اصول مدیریت و رفتار سازمانی، ترجمه عین‌الله علا (چاپ اول، تهران: انتشارات زوآر، سال ۱۳۶۹)، صفحه ۶.
- ۲- همان کتاب، صفحه ۱۳.
- ۳- علیمحمد اقتداری، سازمان و مدیریت (چاپ دهم، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۵۳)، صفحه ۵۸.
- ۴- علیمحمد اقتداری و دیگران، بودجه (چاپ پنجم، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۵۷) صفحه ۱۸۸.
- ۵- فریدون صراف، بودجه‌ریزی دولتی (چاپ دوم، تهران: مدرسه عالی بازرگان، ۱۳۵۳)، صفحه ۸۱.
- ۶- گری دسلر، مبانی مدیریت (جلد اول)، ترجمه داود مدنی (چاپ سوم، تهران: انتشارات پیشبرد، ۱۳۷۱)، صفحه ۲۹.

