

طراحی مفهومی نظام جامع بودجه‌ریزی عملیاتی

دستیار پرکان

علی اسدوری



طراحی مفهومی نظام جامع بودجه ریزی عملیاتی

حسین پرکان - علی اسکندری

- نام: پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی
- وابسته به دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم
- تهیه: مرکز برنامه ریزی و نظارت راهبردی دفتر تبلیغات اسلامی
- به ویراسته: مبداء انصاری
- چاپ: به خانه ماسه بوستان کتاب
- چاپ اول: سال ۱۳۹۴
- شمارگان: ۱۰۰۰
- قیمت: ۱۸۰۰۰ تومان
- عنوان: ۳۲۷، مسلسل: ۵۴۸

همه حقوق برای ناشر محفوظ است.
 نشانی: قم، خیابان شهداء (صفائی)، کوچه امامزاده، پلاک ۲۲
 تلفن و دورنگار: ۰۲۵-۳۷۸۳۲۸۳۳، ص ۳۰۸، کدپستی: ۳۷۱۰۱۶۴۳۹-۳۷۱۵۶
 مراکز پخش: ۱. قم، میدان شهداء، تلفن و دورنگار: ۰۲۵-۳۷۸۳۲۸۳۴
 ۲. تهران، خیابان انقلاب، روبروی درب دانشگاه تهران، پاساژ فروزنده
 طبقه همکف، واحد ۳۱۲، تلفن: ۰۹۵۱۵۳۴
 وب سایت: www.pub.isca.ac.ir؛ پست الکترونیک: pub@isca.ac.ir

سوشانه:	پرکان، حسین، ۱۳۵۹ -
عنوان و نام پدیدآور:	طراحی مفهومی نظام جامع بودجه ریزی عملیاتی - حسین پرکان - اسکندری، علی
مشخصات نشر:	تهیه مرکز برنامه ریزی و نظارت راهبردی دفتر تبلیغات اسلامی - قم: دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم، معاونت پژوهشی پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی، ۱۳۹۴
مشخصات ظاهری:	۳۰۰ ص.؛ مصور، جدول، نمودار
شابک:	۱۸۰۰۰۰ ریال
وضعیت فهرست نویسی:	فیب
یادداشت:	کتابنامه: ص [۲۹۲] - ۲۹۹؛ همچنین به صورت زیرنویس
موضوع:	بودجه ریزی
موضوع:	بودجه ریزی - ایران
موضوع:	بودجه ریزی برنامه ای
شناسه افزوده:	اسکندری، علی، ۱۳۶۲ -
شناسه افزوده:	دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم، معاونت پژوهشی پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی، مرکز نظارت برنامه ریزی و نظارت راهبردی
رده بندی کنگره:	۱۳۹۴ ط ۴/پ ۲۰۰۹ HJ
رده بندی دیویی:	۳۵۲/۴۸
شماره کتابشناسی ملی:	۴۰۶۶۵۲۸

فهرست مطالب

پیشگفتار	۱۷
----------	----

فصل اول: مبانی بودجه‌ریزی در مدیریت

۱-۱. درآمدی بر بودجه‌ریزی و کارکرد آن	۲۳
۱-۲. روش‌های بودجه‌ریزی از گذشته تا به حال	۲۹
۱-۲-۱. بودجه‌ریزی سنتی (ردیف - اقلام)	۳۱
۱-۲-۲. بودجه‌ریزی افزایشی (تفاضلی)	۳۱
۱-۲-۳. بودجه‌ریزی برنامه‌ای	۳۳
۱-۲-۴. بودجه‌ریزی بر مبنای صفر	۳۶
۱-۲-۵. بودجه‌ریزی عملیاتی	۳۷

فصل دوم: بودجه‌ریزی عملیاتی

۲-۱. درآمدی بر بودجه‌ریزی عملیاتی	۴۵
۲-۲. تعریف بودجه‌ریزی عملیاتی	۴۹

- ۲-۳. مزایای بودجه‌ریزی عملیاتی در سازمان ۵۱
- ۲-۴. اهداف بودجه‌ریزی عملیاتی ۵۲
- ۲-۵. انواع بودجه‌ریزی عملیاتی ۵۳
- ۲-۶. مدیریت اطلاعات در نظام بودجه‌ریزی عملیاتی ۵۴
- ۲-۶-۱. انتخاب محل سنجش و ارزیابی ۵۷
- ۲-۶-۲. ابعاد استفاده از اطلاعات نظام بودجه‌ریزی عملیاتی ۶۲
- ۲-۶-۲-۱. به‌کارگیری اطلاعات نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در تصمیم‌گیری ۶۵
- ۲-۶-۲-۲. به‌کارگیری اطلاعات نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در کنترل ۶۶
- ۲-۶-۲-۳. به‌کارگیری اطلاعات نظام بودجه‌ریزی عملیاتی برای نشانه‌سازی ۶۸
- ۲-۶-۲-۴. به‌کارگیری اطلاعات نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در آموزش و یادگیری ۶۹
- ۲-۶-۲-۵. به‌کارگیری اطلاعات نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در ارتباط بیرونی ۷۰
- ۲-۶-۳. تعارض در به‌کارگیری اطلاعات نظام بودجه‌ریزی عملیاتی ۷۰
- ۲-۷. اصول بودجه‌ریزی عملیاتی در سازمان‌ها و فرهنگی ۷۳

فصل سوم: اصل فعالیت‌محور بودن سیستم هزینه‌یابی

- مقدمه ۷۷
- ۳-۱. هزینه‌یابی محصول (یا خدمت) ۷۹
- ۳-۲. هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت (ABC) ۸۱
- ۳-۲-۱. طبقه‌بندی فعالیت‌ها در سیستم هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت ۸۶
- ۳-۲-۲. مراحل طراحی سیستم هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت ۹۰
- ۳-۲-۲-۱. تلفیق فعالیت‌ها ۹۰
- ۳-۲-۲-۲. گزارش هزینه فعالیت‌ها ۹۱

۳-۲-۲-۳	شناسایی مراکز فعالیت	۹۱
۳-۲-۲-۴	انتخاب محرک های منابع	۹۱
۳-۲-۲-۵	انتخاب محرک های فعالیت	۹۲
۳-۲-۳	تصمیم گیری برای پیاده سازی سیستم هزینه یابی بر مبنای فعالیت	۹۵
۳-۲-۴	ابعاد سیستم هزینه یابی بر مبنای فعالیت (قابل استفاده در سازمان های فرهنگی)	۹۶
۳-۲-۱-۱	دیدگاه تخصیص هزینه	۹۸
۳-۲-۴-۲	دیدگاه فرایندی	۱۰۰
۳-۲-۵	استقرار سیستم هزینه یابی بر مبنای فعالیت	۱۰۶
۳-۲-۵-۱	ارائه طرح نمونه	۱۰۸
۳-۲-۵-۲	اجرای طرح آزمایشی	۱۰۸
۳-۲-۵-۳	اجرای پیاده سازی مرحله دوم	۱۰۹
۳-۲-۵-۴	هزینه یابی بر مبنای فعالیت یکپارچه با سایر سیستم های مالی سازمان	۱۱۰
۳-۲-۶	هزینه یابی بر مبنای فعالیت: ابزار بهبود عملکرد	۱۱۰
۳-۲-۷	هزینه یابی بر مبنای فعالیت و سیستم های حسابداری	۱۱۲
۳-۲-۸	هزینه یابی بر مبنای فعالیت و ضرورت تغییر مبنای حسابداری	۱۱۳
۳-۲-۸-۱	انواع مبنای حسابداری	۱۲۰
	الف) مبنای تقدی (کامل)	۱۲۰
	ب) مبنای تعهدی (کامل)	۱۲۳
	ج) مبنای نیمه تعهدی	۱۲۴
	د) مبنای تعهدی تعدیل شده	۱۲۵

- ۳-۲-۲. مزایای مبنای تعهدی ۱۲۶
- ۳-۲-۳. نکاتی در خصوص تغییر مبنای حسابداری نقدی به تعهدی ۱۲۸
- ۳-۳. مباحث ویژه در طراحی سیستم بهای تمام‌شده ۱۳۱
- ۳-۳-۱. تایم‌شیت الکترونیک ۱۳۱
- ۳-۳-۲. پیشنهاد بهترین محرک ۱۳۲
- ۳-۳-۳. طبقه‌بندی مجازی ۱۳۳
- ۳-۳-۴. پایش الکترونیک ۱۳۴

فصل چهارم: اصل راهبردمحور بودن نظام برنامه‌ریزی و بودجه

- مقدمه ۱۳۹
- ۴-۱. ضرورت راهبردمحور بودن نظام بودجه‌ریزی ۱۴۱
- ۴-۲. راهبردی کردن نظام بودجه، در سازمان ۱۴۴
- ۴-۲-۱. بیانیه مأموریت ۱۴۶
- ۴-۲-۲. شناسایی ارزش‌ها و فرهنگ سازمان ۱۴۹
- ۴-۲-۳. چشم‌انداز ۱۵۲
- ۴-۲-۴. تدوین راهبرد ۱۵۵
- برنامه‌ریزی راهبردی ۱۵۸
- مکاتب تفکر راهبردی ۱۶۳
۱. مکتب طراحی ۱۶۷
۲. مکتب برنامه‌ریزی ۱۶۸
۳. مکتب موقعیت‌یابی ۱۶۸
۴. مکتب کارآفرینی ۱۶۹

۵. مکتب ادراکی	۱۷۰
۶. مکتب یادگیری	۱۷۰
۷. مکتب قدرت	۱۷۱
۸. مکتب فرهنگی	۱۷۱
۹. مکتب محیطی	۱۷۱
۱۰. مکتب پیکربندی	۱۷۲

فصل پنجم اصل بریت راهبردی عملکرد در نظام بودجه‌ریزی عملیاتی

مقدمه	۱۷۷
۵-۱. چالش‌های اصلی به‌کارگیری نظام‌های مدیریت و ارزیابی عملکرد	۱۸۲
۵-۱-۱. توازن بین اثربخشی، رشد و کنترل	۱۸۲
۵-۱-۲. توازن نتایج کوتاه‌مدت در مقابل قابلیت‌ها و فرصت‌های رشد بلندمدت	۱۸۳
۵-۱-۳. توازن میان انتظارات ذی‌نفعان مخدّف	۱۸۵
۵-۱-۴. برقراری توازن میان توجه و فرصت‌ها	۱۸۶
۵-۱-۵. توازن انگیزه‌های رفتار انسانی	۱۸۷
۵-۲. مراحل طراحی نظام مدیریت راهبردی عملکرد	۱۹۰
۵-۲-۱. گام اول: ترجمه و پیاده‌سازی اسناد راهبردی سازمان با روش ارزیابی متوازن	۱۹۰
۵-۲-۱-۱. معرفی اجمالی مدل ارزیابی متوازن	۱۹۵
الف) ویژگی مدل ارزیابی متوازن	۱۹۸
ب) مناظر مدل ارزیابی متوازن	۲۰۰
منظر اول: مالی	۲۰۲

- ۲۰۳..... منظر دوم: مشتری
- ۲۰۴..... رضایت مشتری
- ۲۰۴..... حفظ مشتری
- ۲۰۵..... وفاداری مشتری
- ۲۰۷..... منظر سوم: فرایندهای داخلی سازمانی
- ۲۰۸..... منظر چهارم: رشد و یادگیری
- ۲۱۱-۲-۵..... امکان تبدیل بینش و چشم‌انداز سازمان به طرح عملیاتی
- ۲۱۱-۳-۲..... تراگرد ترجمه و پیاده‌سازی راهبردها با استفاده از مدل ارزیابی
- ۲۱۲..... متوازن
- ۲۱۳..... الف) یونانازی مدل ارزیابی متوازن
- ۲۲۰..... ب) تعریف اهداف، راهبردی، متناسب با هر یک از مناظر
- ۲۳۰..... ج) تعریف سنجه‌های عملکرد متناسب با هر یک از مناظر
- ۲۳۱..... اول: سنجه‌های عملکرد تابع و هادی
- ۲۳۳..... دوم: سنجه‌های منظر خدمت‌گیرنده
- ۲۳۳..... - تعیین سنجه‌های هادی در منظر خدمت‌گیرنده
- ۲۳۵..... - تعیین سنجه‌های تابع در منظر خدمت‌گیرنده
- ۲۳۶..... سوم: سنجه‌های منظر مالی
- ۲۳۸..... چهارم: تعیین سنجه‌های منظر فرایندهای داخلی
- ۲۴۳..... پنجم: سنجه‌های منظر یادگیری و رشد
- ۲۴۵..... د) پالایش سنجه‌های عملکرد
- ۲۴۷..... اول: معیارهای انتخاب سنجه‌ها
- ۲۴۷..... - ارتباط با راهبرد

۲۴۸	- کمی کردن سنجها
۲۵۲	- قابلیت دسترسی
۲۵۲	- سهولت درک سنج
۲۵۲	- توازن متقابل بین سنجها
۲۵۳	- ارتباط دقیق با هدف مورد اندازه گیری
۲۵۵	- داشتن تعریف مشخص
۲۵۷	دوم: تعداد سنجها در نظام ارزیابی متوازن
۲۶۰	و م: تهیه شناسنامه سنجهای عملکرد
۲۶۱	ها تهیه (نقشه استراتژی)
۲۷۰	و) تعیین اهداف
۲۷۱	ز) تعیین برنامه ها و ابتداء اجرای
۲۷۳	ح) توسعه نظام ارزیابی متوازن در تمام سازمان
۲-۲-۵	گام دوم: یکپارچه سازی نظام مدیریت راهبردی عملکرد و نظام
۲۷۵	مدیریت هزینه
۲-۲-۵-۱	چگونگی برقراری ارتباط نظام مدیریت هزینه نظام مدیریت
۲۷۵	راهبردی عملکرد
۲۷۹	پاسخ به یک سؤال مهم
۲-۲-۵-۲	طراحی یا خریداری نرم افزار بودجه ریزی عملیاتی
۲۸۲	الف) ویژگی های نرم افزار مناسب بودجه ریزی عملیاتی
۲۸۳	اول: قابلیت های مربوط به ساختار نرم افزار بودجه ریزی عملیاتی
۲۸۶	دوم: قابلیت های مربوط به گزارشگری و تجزیه و تحلیل
۲۸۹	سوم: قابلیت های فنی نرم افزار بودجه ریزی عملیاتی

چهارم: قابلیت‌های امنیتی نرم‌افزار بودجه‌ریزی عملیاتی..... ۲۹۰

پنجم: سایر نکات..... ۲۹۱

ب) پیش‌فرض‌های غلط در طراحی یا خریداری نرم‌افزار بودجه‌ریزی عملیاتی..... ۲۹۱

اول: ارائه اطلاعات بیشتر به مدیران..... ۲۹۲

دوم: هر مدیر دارای الگویی در فراگرد تصمیم‌گیری خود..... ۲۹۳

منابع..... ۲۹۵

فهرست شکل‌ها

- شکل ۱-۲: جریانی‌های اطلاعات لازم برای توفیق راهبردها و اهداف سازمان ۵۵
- شکل ۲-۲: الگوی ورودی - فرایند - خروجی ۵۸
- شکل ۳-۲: مدل بازخورد بویا ۵۹
- شکل ۴-۲: نحوه به‌کارگیری راهبرد، سندها، عملکرد و اهداف در تعیین استانداردها ۶۰
- شکل ۱-۳: الگوی دو بُعدی هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت ۹۷
- شکل ۲-۳: بنیان‌های تخصیص هزینه در هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت ۱۰۰
- شکل ۳-۳: نمونه‌ای از سیستم دو بُعدی هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت ۱۰۵
- شکل ۴-۳: طبقه‌بندی از روش‌های حسابداری ۱۲۶
- شکل ۱-۴: الزامات اجرای موفق راهبرد ۱۴۵
- شکل ۲-۴: سلسله‌مراتب برنامه‌ها ۱۵۹
- شکل ۳-۴: فراگرد برنامه‌ریزی راهبردی ۱۶۲
- شکل ۴-۴: پیوستار مکاتب تدوین راهبرد ۱۶۵
- شکل ۱-۵: مدل ارزیابی متوازن ۲۰۰
- شکل ۲-۵: مراحل ترجمه و پیاده‌سازی راهبردها با استفاده از مدل ارزیابی متوازن ۲۱۳
- شکل ۳-۵: مدل ارزیابی متوازن برای سازمان‌های فرهنگی ۲۱۹

- شکل ۴-۵: ترجمه مفاهیم با استفاده از روش ارزیابی متوازن ۲۲۲
- شکل ۵-۵: ماهیت سنجه‌ها ۲۵۰
- شکل ۶-۵: روابط علت و معلولی در نظام ارزیابی متوازن ۲۶۷
- شکل ۷-۵: الگوی هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت، تنها از دیدگاه تخصیص هزینه ۲۷۶
- شکل ۸-۵: الگوی مدیریت راهبردی عملکرد ۲۷۷
- شکل ۹-۵: الگوی طراحی نظام جامع بودجه‌ریزی عملیاتی ۲۷۸
- شکل ۱۰-۵: دیدگاه فرایندی در الگوی دوبعدی نظام هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت ۲۸۰

فهرست جدول‌ها

- جدول ۱-۱: مقایسه بین‌المللی بزرگی‌های تکنیک‌های بودجه‌ریزی ۴۱
- جدول ۱-۵: الزامات یک سیستم اندازه‌گیری عملکرد ۱۸۱
- جدول ۲-۵: مقایسه ارزیابی متوازن با آزمون‌های اقتصادی و فرهنگی ۲۱۷
- جدول ۳-۵: کاربرد انتخاب سنجده‌ها با آزمون‌های ارزیابی متوازن ۲۵۶

پیشگام

توسعه فزاینده علم و دانش موجب درهم تنیدگی علوم شده است. اکنون فراگیری و مطالعه کامل یک رشته علمی نیازمند تسلط بر علوم مرتبط به آن است. با فراگیری برنامه‌ریزی‌های بلندمدت و راهبردی، مدیران در سطوح مختلف سازمان‌ها، عدو جدی پیدا کردند. این دغدغه که برای مدیران نظام نیز ایجاد شده، عبارت است از تبدیل مفاهیم کیفی اهداف و برنامه‌های راهبردی به اعداد و ارقام مالی. حال به ای این تبدیل، نیاز به یک حلقه واسطه به نام نظام «بودجه‌ریزی» است. در واقع نظام بودجه‌ریزی نظامی است که در صورت رعایت برخی شرایط، می‌تواند از چند قابلیت برخوردار باشد؛ بنابراین به منظور اینکه این نظام بتواند به خوبی نفس حیات واسطه را ایفا کند، بسیار کوشیده‌اند که در این نوشتار به تبیین این تلاش‌ها و نیز دستاوردها پرداخته‌ایم.

همچنین باید توجه کرد که زمانی مشکل تبدیل دوجندان می‌شود که عرصه فعالیت سازمان، فرهنگی و خدماتی باشد؛ چراکه در این گونه سازمان‌ها اصولاً خروجی‌ها و میزان اثربخشی آنها را به سادگی نمی‌توان اندازه‌گیری کرد و در برخی موارد، ناممکن است. از طرفی، سود و زیان، بدهی و حقوق صاحبان سهام در این گونه سازمان‌ها تعریف نشده است. این

مشکل در حالتی که یک سازمان فرهنگی، دولتی یا شبه‌دولتی باشد، حادثتر است؛ یعنی کل یا بخشی از بودجه خود را سالانه از دولت دریافت می‌کند. در حال حاضر، بیشتر سازمان‌های کشور فاقد نظام بودجه‌ریزی عملیاتی هستند. این در حالی است که از بعد قانونی، مواد ۱۳۸ و ۱۴۴ قانون برنامه چهارم توسعه کشور، ماده ۲۱۹ قانون برنامه پنجم توسعه کشور، ماده ۱۶ قانون خدمات کشوری، همچنین بخشنامه بودجه سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۳ «بلاغی از دفتر مقام معظم رهبری»^۱، بر اجرای کامل نظام بودجه‌ریزی عملیاتی تأکید می‌کنند.

این مجموعه به منظور طراحی و اجرای یک نظام بودجه‌ریزی کارآمد در سازمان‌های فرهنگی و دیگر سازمان‌های مشابه، تهیه و تدوین شده است. همچنین مطالب این کتاب می‌تواند تجربه‌ای است که دفتر تبلیغات اسلامی در مسیر طراحی و استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی به دست آورده و در این مسیر، جزء پیشگامان سازمان‌های فرهنگی است.

ازجمله مشکلات متعددی که بر سر راه طراحی و اجرای نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در سازمان‌های فرهنگی وجود دارد، عبارت‌اند از:

۱. عدم وجود ادبیات نظری غنی و کاربردی؛ ۲. غیربومی بودن مطالب علمی موجود (غالباً ترجمه یا تألیف‌هایی بر مبنای همان متن ترجمه شده است)؛ ۳. نبود بسترهای نرم‌افزاری و سخت‌افزاری در سازمان‌ها؛ ۴. نبود نرم‌افزارهای کارآمد و بومی‌شده در زمینه بودجه‌ریزی در کشور؛ ۵. ضعف در دیگر سیستم‌ها و فرایندهای سازمانی؛ ۶. ضعف جدی در ارائه یا گردآوری آمار و اطلاعات مالی و غیرمالی در سازمان؛ ۷. موانع و ضعف‌های قانونی تأمین‌کنندگان مالی (مثل قوانین مربوط به وزارت امور اقتصادی و دارایی)؛

۸. بی‌توجهی و عدم حمایت مدیران ارشد سازمان‌ها از این‌گونه تحولات به دلیل ماهیت فرهنگی آن.

مطالب این کتاب در پنج فصل، گام‌به‌گام و کاربردی ارائه شده است. در فصل اول و دوم، انواع روش‌های بودجه‌ریزی و خصوصاً بودجه‌ریزی عملیاتی به اجمال معرفی شده و در فصول سوم، چهارم و پنجم، سه اصل بودجه‌ریزی عملیاتی تشریح شد است: ۱. فعالیت‌محور بودن نظام هزینه‌یابی؛ ۲. راهبردی‌بودن نظام برنامه‌ریزی و بودجه؛ ۳. مدیریت راهبردی عملکرد. همچنین متناسب با هر مطلب ارائه‌شده، سعی کرده‌ایم ملاحظات خاص سازمان‌های دولتی و غیردولتی را نیز ارائه کنیم.

در پایان لازم است از جناب آقای دکتر محمدرضا بهمنی خدنگ که زحمت ارزیابی این مجموعه را بر عهده داشته‌اند و نیز همکاری صمیمانه جناب آقای دکتر مصطفی شهیدی‌نسب تشکر کنیم. همچنین خانم باطنی نوش‌آبادی، نقش شایسته‌ای در اتمام این نوشتار بر عهده داشته‌اند که همواره قدردان زحمات ایشان هستم. امید است مطالب این مجموعه راهنمای مناسبی در زمینه بهبود نظام بودجه‌ریزی کشور به‌خصوص نحوه فرهنگ باشد. قطعاً این مجموعه، تقابلی در بر دارد که لطف شما در اندک انتقادات، در افزایش غنای آن مؤثر خواهد بود.