

پیوست شماره (۴)

دستورالعمل بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و تدوین نماگرهای کلیدی عملکرد

سال ۱۴۰۵

فهرست

۱	مقدمه.....	۳
۲	چارچوب مفهومی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد.....	۴
۳	شیوه تدوین نماگرهای کلیدی عملکرد زنجیره برنامه‌ای بودجه.....	۱۹
۴	شیوه بودجه‌ریزی واحدهای مشمول قرارداد/تفاهم‌نامه عملکرد.....	۲۶
۵	هزینه‌یابی و بهای تمام‌شده خدمات.....	۲۹
۶	تعاریف و مفاهیم.....	۳۹

۱ مقدمه

در اجرای بند (الف) ماده (۱۸) برنامه هفتم پیشرفت، با موضوع استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در دستگاه‌های اجرایی ارائه دهنده خدمت و محصول و همچنین، تأکیدات ریاست محترم جمهور بر اصلاح ساختار و فرایندهای نظام اداری و بودجه با هدف ارتباط هرچه بیشتر هزینه‌کرد دولت و پرداخت کارکنان با عملکرد، سازمان برنامه و بودجه کشور قصد دارد در بودجه‌ی سال ۱۴۰۵ گامی جدی در این مسیر بر دارد. این دستورالعمل، دربرگیرنده‌ی تکالیف دستگاه‌های اجرایی در این خصوص در فرآیند تدوین و اجرای بودجه سال ۱۴۰۵ است.

۱.۱ ساختار اجرایی

در راستای اجرایی‌سازی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و پرداخت مبتنی بر عملکرد کارکنان، کارگروه راهبری «بودجه‌ریزی عملکردی و پرداخت مبتنی بر عملکرد» در دولت با حکم ریاست محترم جمهور، با مأموریت بازنگری در مأموریت‌ها، برنامه‌های اجرایی، روش ارائه خدمات و ساختار دستگاه‌های اجرایی با وظایف زیر تشکیل شده است:

- (۱) بررسی و تصویب پیشنهادهای مربوط به حذف هزینه‌های غیرضرور از طریق بازبینی مأموریت‌ها و برنامه‌های اجرایی دستگاه‌ها
 - (۲) پیشنهاد بازبینی در فرایندها و روش‌های ارائه خدمت به مردم با تمرکز بر هوشمندسازی خدمات
 - (۳) تهیه پیش‌نویس و ارسال پیشنهاد سند انحلال یا ادغام سازمان‌ها، ساختار و تشکیلات جهت ارائه به مراجع ذی‌ربط برای تصویب
 - (۴) بازنگری در سازوکارهای تخصیص و پرداخت اعتبارات در بخش عمومی مبتنی بر عملکرد و تعیین الگوی مالی واحدهای اجرایی با رعایت قوانین و مقررات
 - (۵) بازطراحی نظام اختیارات (اعم از مالی و اداری) و پاسخگویی مدیران در دستگاه‌ها و واحدهای مجری مشمول برای ارائه به مراجع ذیربط جهت تصویب
 - (۶) بررسی و تصویب نظام هزینه‌یابی فعالیت‌ها، خروجی‌ها و برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی
 - (۷) پی‌گیری رفع موانع و پیشنهاد اصلاح قوانین و مقررات بازدارنده‌ی استقرار و اجرای نظام بودجه‌ریزی و پرداخت مبتنی بر عملکرد
 - (۸) پی‌گیری اجرای کامل نظام حسابداری تعهدی
- در سطح دستگاه اجرایی، مسئولیت استقرار این نظام بر عهده بالاترین مقام دستگاه سیاست‌گذار است. دستگاه سیاست‌گذار موظف است بر اساس زمان‌بندی اعلامی کارگروه نسبت به استقرار این نظام اقدام نماید. جزئیات وظایف دستگاه‌های سیاست‌گذار در فصل پنجم این دستورالعمل تشریح شده است.

۲ چارچوب مفهومی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد

۲.۱ 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 عمومی^۱. برای تبیین مفهوم «عملکرد» در نظام بودجه‌ریزی، ابتدا لازم است مفاهیم «مأموریت»، «زنجیره برنامه»، «زنجیره نتایج»، اثربخشی و کارایی را تبیین کنیم.

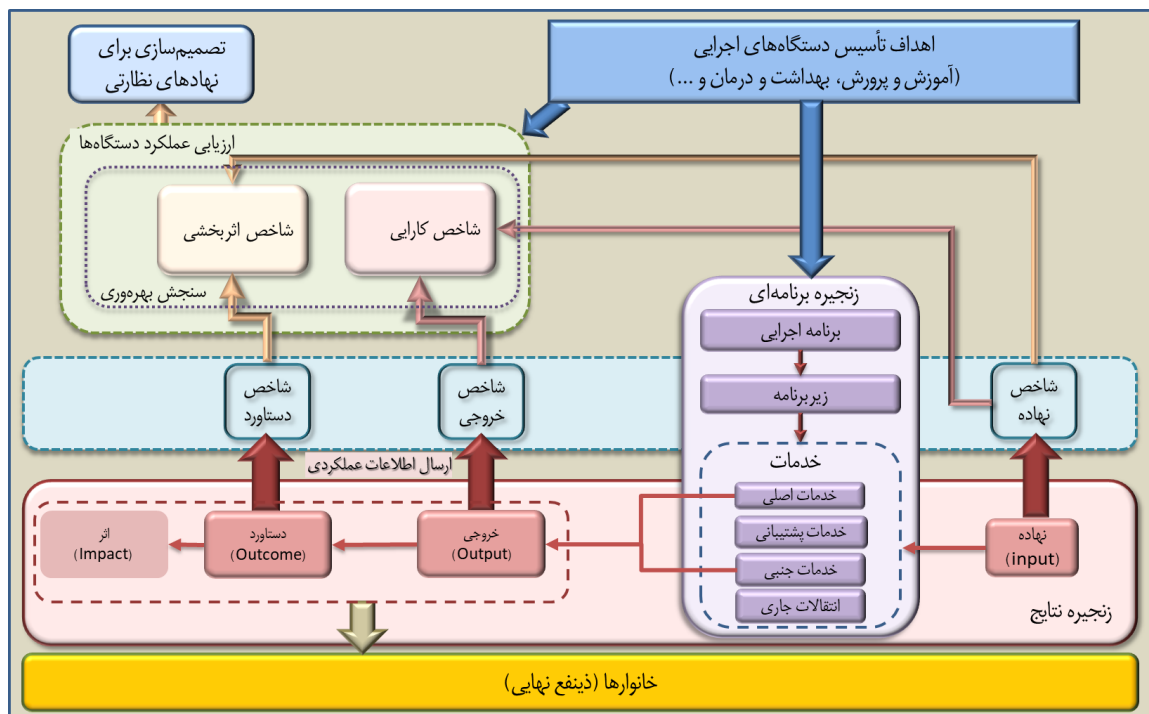
مأموریت، فلسفه وجودی دولت و سازمان‌های دولتی را بیان می‌کند. سازمان چرا وجود دارد؟ چه خدمات یا ارزش‌هایی ارائه می‌کند؟ ذی‌نفعان خدمات او چه کسانی هستند؟ به عنوان مثال، مأموریت دولت در بخش سلامت، ارتقای سطح سلامت آحاد جامعه از طریق ارائه خدمات پیشگیری، درمانی و آموزشی است.

«زنجیره برنامه» نشان می‌دهد «چگونه و در چه مراحل می‌خواهیم مأموریت را محقق کنیم؟» مأموریت‌های دولت در زنجیره 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 زنجیره 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 ارائه خدمات صرف می‌شوند تا خروجی‌ها حاصل شوند و دست‌آوردها و اثرات مورد انتظار دولت به دست آید.

^۱ 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"

شکل ۱ مدل مفهومی نظام یکپارچه نظارت بر عملکرد زنجیره برنامه‌ای بودجه



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 (out put) 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.
- **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.

اما ارزیابی عملکرد دولت‌ها تنها با خروجی‌ها کامل نیست. 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 (دست‌آورد) و افزایش سرمایه انسانی جامعه (اثر) شود. برای اندازه‌گیری و ارزیابی دست‌آوردها و اثرات برنامه‌های بودجه عمومی، ابتدا لازم است دست‌آوردها متناظر با خروجی‌ها تعیین شود. نماگر کیفیت خروجی، در آموزش و پرورش عمومی گذراندن موفق دوره آموزشی است و نماگر دست‌آورد 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 دست‌آورد 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، اما از آنجایی که اثرات معمولاً در بلندمدت حاصل می‌شوند و به طور مستقیم تحت کنترل دستگاه‌های دولتی قرار ندارند، هدف‌گذاری در لایه‌های خروجی و دست‌آورد 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 هم 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، کارا تر 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 دست‌آوردها در ازای منابع مصرف‌شده است. لذا، تفاوت اثربخشی با کارایی در این است که در صورت کسر، به جای شاخص خروجی، شاخص دست‌آوردها قرار می‌گیرد.

جدول ۲ عناصر زنجیره نتایج

سطح زنجیره نتایج	تعریف	مثال (بهداشت)	مثال (آموزش)
ورودی ها (Inputs)	انسانی، فیزیکی یا اطلاعاتی که برای انجام فعالیت ها اختصاص می یابد.	واکسن، نیروی انسانی، وسایل حمل و نقل	معلم، مواد کمک درسی
فعالیت ها (Activities)	اقداماتی که با استفاده از ورودی ها برای تولید خروجی ها انجام می شود.	واکسیناسیون، عمل های جراحی	برگزاری کلاس های سوادآموزی، برگزاری کلاس ها در مقاطع تحصیلی مختلف
محصول (Product): کالا یا خدمت (Good/Service)	عبارت است از ستانده مستقیم حاصل از اجرای فعالیت های برنامه که به صورت کالا یا خدمت مشخص و قابل اندازه گیری تولید شده و به ذی نفعان، مشتریان یا جامعه ارائه می شود. محصول بیانگر نتیجه بلافصل فعالیت ها است و نقش آن، تبدیل منابع و فعالیت های دستگاه اجرایی به کالاها و خدمات مشخصی است که هدف برنامه را محقق می سازند.	تعداد دوره های برگزار شده آموزش ضمن خدمت پرستاران تعداد واکسن های تولید شده مؤسسه رازی	تعداد اردوهای تربیتی برگزار شده تعداد دوره های برگزار شده آموزش ضمن خدمت معلمان تعداد کتاب های درسی چاپ شده
خروجی ها (Outputs)	محصولات یا خدمات مستقیم قابل اندازه گیری که از فعالیت ها حاصل می شود و به ذی نفعان بیرونی سازمان ارائه می شود.	تعداد کودکان واکسینه شده	تعداد دانش آموزان فارغ التحصیل مقطع ابتدایی
دست آوردها (Outcomes)	تغییرات یا اثرات میانی که در نتیجه استفاده از خروجی ها ایجاد می شود.	کاهش مرگ و میر کودکان زیر پنج سال در نتیجه واکسیناسیون همگانی کودکان	افزایش نرخ سواد در گروه هدف

سطح زنجیره نتایج	تعریف	مثال (بهداشت)	مثال (آموزش)
آثار نهایی (Impacts)	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 حالی که 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 کمیت و کیفیت خدمات دولت و اثربخشی و کارایی آن‌ها را به صورت یک پارچه می‌سنجد، ارزیابی می‌شود. لذا، نماگرهای کلیدی عملکرد (KPI)، معیارهای کمی مرتبط با خروجی، دست‌آورد، 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 را نمی‌توان فقط با خروجی‌ها (تعداد دانش‌آموزان فارغ‌التحصیل شده 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.

۲,۲ سطوح مختلف اجرای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی رویکردهای مختلف اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی را به شرح زیر طبقه‌بندی می‌کند^۲:

۱. بودجه‌ریزی عملکردی گزارشی (Presentational Performance Budgeting)

در این چارچوب، اطلاعات عملکرد (اهداف، خروجی‌ها، دست‌آوردها 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 (Performance-Informed Budgeting)

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 شکل از بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، معمولاً توسط کشورهای عضو OECD مورد استفاده قرار می‌گیرد.

^۲ OECD. OECD Performance Budgeting Framework. Organisation for Economic Co-operation and Development, ۱۹ Jan. ۲۰۲۳, GOV/SBO (۲۰۲۳)۱.

۳. بودجه‌ریزی عملکردی مدیریتی (Managerial Performance Budgeting)

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.

۴. بودجه‌ریزی عملکردی مستقیم (Direct Performance Budgeting)

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 OECD خود را به عنوان استفاده‌کننده از این رویکرد مستقیم معرفی نمی‌کند.

رابینسون^۳ 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.

۲،۳ چارچوب مفهومی تدوین نماگرهای کلیدی عملکرد زنجیره برنامه

در طبقه‌بندی برنامه‌ای، وظایف دولت متناسب با ساختار سازمانی دستگاه‌های اجرایی، در سه طبقه برنامه‌ای 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 نتیجه‌ای انجام فعالیت‌ها، به محصولات (کالا یا خدمت) تبدیل می‌شوند. آن دسته از محصولات که به ذی‌نفعان بیرونی دولت ارائه می‌شود، اصطلاحاً خروجی (Output) نامیده می‌شود. اما مجموعه‌ای فعالیت‌های دولت باید منجر به تحقق دست‌آوردها (Outcome) و اثرات (Impacts) مورد انتظار از دولت در زنجیره نتایج منجر شود. در بودجه‌ریزی نتیجه‌محور، عموماً خروجی‌ها، دست‌آوردها 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:

^۳ Robi nson, Marc, and Duncan Last . *A Basic Model of Performance-Based Budgeting*. Techni cal Notes and Manual s . ۰۹/۰۱. Wshi ngton, DC: Internati onal Mnetary Fund, Fi scal Affai rs Depart ment, ۲۰۰۹.

نماگر (Indicator): معیاری عینی، معتبر و قابل سنجش است که برای اندازه‌گیری تغییرات در هر سطح از زنجیره نتایج (ورودی، فعالیت، دست‌آورد و اثر نهایی) به کار می‌رود. نماگرها می‌توانند کمی (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. اما این نماگر معادل با خدمت آموزش ابتدایی نیست، بلکه برای سنجش کمی این خدمت به کار گرفته می‌شود.

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

شاخص (Index): 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 کمی درصد تغییرات یک کمیت را بر حسب سال مبنا (شاخص سال مبنا = ۱۰۰) بیان می‌کند. مثلاً اگر نماگر خروجی، «دانش‌آموزان 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، دست‌آورد، 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 علی است. به عنوان مثال، نسبت دانش‌آموز به معلم، یک نماگر توضیح‌دهنده دست‌آورد در برنامه آموزش عمومی است که می‌تواند بر کیفیت یادگیری اثر بگذارد. به عنوان مثالی دیگر، نسبت پزشک به 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 دست‌آورد و نماگرهای مرتبط با

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

در جدول زیر، دسته‌بندی انواع شاخص‌هایی که در فرآیند هدف‌گذاری و ارزیابی عملکرد زنجیره‌ی برنامه می‌تواند مورد استفاده قرار بگیرد تبیین شده است:

جدول ۱ 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 نرخ پوشش چارچوب گلوبال
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
دست‌آورد	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 دانش‌آموز، ضریب اشغال تخت بیمارستانی

نماگر اصلی	نماگر مرتبط	اثر بخشی
هزینه بهبود یک درصد معدل هر دانش آموز هزینه کاهش یک واحد درصدی شیوع بیماری فلج اطفال	دانش آموزان دارای مهارت ریاضی سطح استاندارد به ازای هر نفر معلم افزایش معدل در هر مقطع تحصیلی نسبت به هر کلاس جدید ایجاد شده کاهش بروز بیماری های قابل پیشگیری به ازای هر ۱۰۰۰ دوز واکسن	

۲,۴ گام های اجرایی بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد در برنامه هفتم پیشرفت

در تدوین آیین نامه بند (الف) ماده (۱۸) برنامه هفتم سازمان برنامه و بودجه کشور با درس آموزی از تجارب دو دهه ی گذشته کشور در پیشبرد بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد، گام های اساسی زیر در افق برنامه هفتم را دنبال می کند:

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

اطلاعات سیستماتیک در مورد خروجی ها و دست آوردها و اثر بخشی و کارایی هزینه های عمومی، اساسی ترین ابزار بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد است. تنها در صورتی که اطلاعات قابل اعتماد و به موقع در مورد نتایج حاصل از اقدامات دولت در دسترس باشد، می توان تصمیمات بودجه ای مبتنی بر عملکرد اتخاذ کرد. بنابراین، حتی مدل پایه بودجه بندی مبتنی بر عملکرد نیز تنها در صورتی می تواند موفق باشد که برای هر سازمان هزینه کننده منابع عمومی:

- خروجی ها (Out put s) و دست آوردهایی (Out comes) که قرار است به جامعه ارائه شود، به وضوح تعریف شود؛
- شاخص های کلیدی عملکرد (KPI s) برای سنجش خروجی، دستاورد، کارایی و اثر بخشی خدمات دستگاه ها در طول فرآیند تهیه بودجه، در اختیار سازمان برنامه و تصمیم گیرندگان کلیدی سیاسی قرار گیرد.

بزرگترین چالش دولت در استقرار مدل پایه بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد، ساده، مقرون به صرفه و قابل استفاده

نگه داشتن اطلاعات عملکردی است. واقع گرایی و شناخت محدودیت های منابع مالی و انسانی ایجاد می کند که در ابتدا تنها تعداد انگشت شماری از نماگرهای کلیدی عملکرد را برای هر وزارتخانه و متعاقباً برای هر برنامه توسعه دهند.

۲. استقرار برنامه ریزی 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 اثر بخشی منابع عمومی حاصل شود. برای تحقق این اهداف، بخش لاینفک مدیریت مالیه عمومی، برنامه ریزی و بودجه ریزی مبتنی بر نتیجه است. در این چارچوب، لازم است تمرکز سیاست گذاری و تخصیص بودجه از فعالیت ها و ورودی ها به سوی هدف گذاری بر نتایج ملموس و قابل سنجش جابه جا شود. این رویکرد مستلزم آن است که در ابتدای فرآیند برنامه ریزی،

شاخص‌های عملکرد هدف‌گذاری شوند و سپس منابع مورد نیاز برای تحقق آن شاخص‌ها به‌صورت هدفمند و کارآمد برنامه‌ریزی گردند. چنین رویکردی نه تنها 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 به صورت جدی در دستور کار سازمان برنامه و بودجه 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 میان‌مدت 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 عمده‌تاً 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 داده‌های 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.

۴. 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 عملاً نمی‌توانند اخراج کرد)، نه تنها حفظ کنترل بر هزینه‌های نیروی انسانی لازم است، بلکه محدودیت‌های کمی 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 محوله را جذب کنند، موضوعی که در چارچوب کنونی جذب نیروی انسانی در دستگاه‌های دولتی، به دلیل افت رقابت‌پذیری دست‌مزد بخش دولتی و پیچیدگی فرایند جذب بسیار دشوار است.

۵. پیاده‌سازی تدریجی 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 این طراحی نظام قرارداد / خرید خدمات عمومی، دو عامل تاثیر گذار 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 ارائه دهنده خدمات عمومی به دو دسته دستگاه‌های ارائه دهنده خدمات جمعی و دستگاه‌های ارائه دهنده 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. به عنوان مثال، وزارت آموزش و پرورش که مأموریت آموزش عمومی را بر عهده دارد. در این دستگاه‌ها، ماهیت واحد مجری ممکن است غیرمستقل یا مستقل باشد.

در حالت نخست (غیرمستقل)، 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 ذی حساب (عامل ذی حساب) است. در این حالت، پیش‌بینی اعتبار بودجه در مقابل خدمت است و نه حقوق.

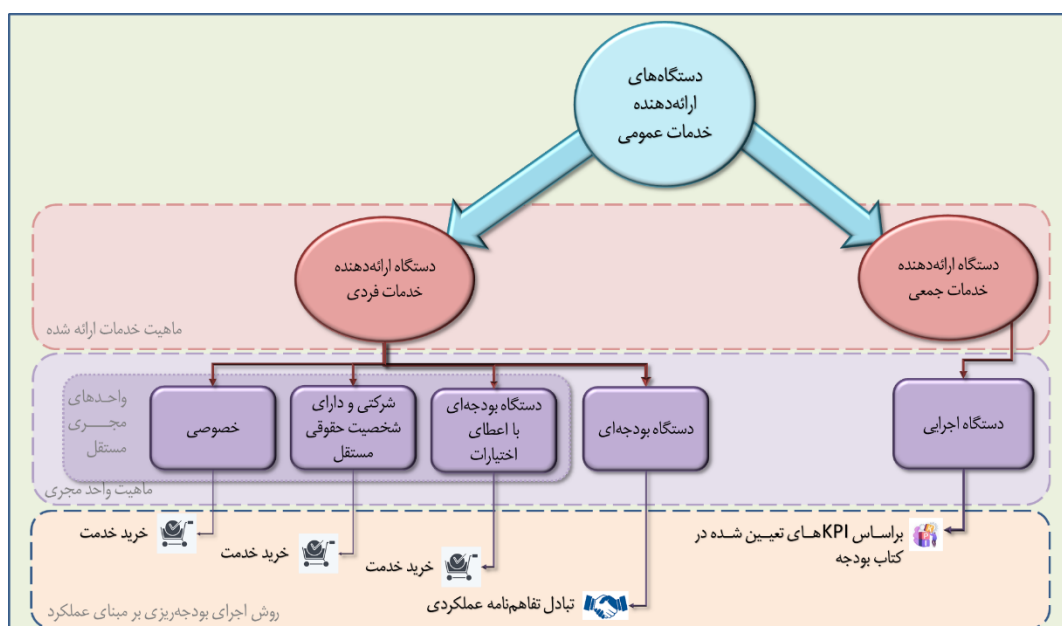
در حالت دوم (مستقل)، واحد مجری می‌تواند در یکی از سه گروه «دستگاه بودجه‌ای با اعطای اختیارات»، «ماهیت شرکتی با شخصیت حقوقی مستقل»، و «بخش خصوصی» قرار گیرد.

در حالتی که واحد مجری مستقل و در گروه «دستگاه بودجه‌ای با اعطای اختیارات» است، 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 مدیر مالی است. در این حالت نیز پیش‌بینی اعتبار بودجه در مقابل خدمت است و نه حقوق.

در حالتی که واحد مجری مستقل و در گروه «ماهیت شرکتی با شخصیت حقوقی مستقل» است، 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 می‌شود.

در حالتی که واحد مجری مستقل و در گروه «بخش خصوصی» است، 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 می‌شود.

شکل ۲ چارچوب حقوقی ارائه خدمات عمومی



۲,۵ جایگاه بهای تمام‌شده خدمات عمومی در بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد

بهای تمام‌شده، عبارت است از مجموع کلیه هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم، جاری و سرمایه‌ای، که صرف تولید یک واحد از خروجی یا ارائه‌ی یک فعالیت/خدمت مشخص در یک دوره‌زمانی معین می‌شود. بهای تمام‌شده از منظر فصول هشتگانه هزینه، شامل سه جزء جبران خدمت نیروی انسانی، هزینه کالاها و خدمات، و هزینه استهلاک دارایی‌های مرتبط است. 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. در ادامه مهم‌ترین کاربردهای محاسبه بهای تمام‌شده در بخش عمومی آورده شده است:

۱. تأسیس پایه‌ای برای بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد

بهای تمام‌شده به عنوان یک شاخص کمی، هزینه‌ی هر واحد از خروجی (Out put) 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 (Best Practices) و بهبود واحدهای با کارایی پایین است.

۳. پشتیبانی از تصمیم‌گیری‌های راهبردی و سیاست‌گذاری

سیاست‌گذاران با دانستن هزینه واقعی ارائه خدمات عمومی (مانند آموزش، بهداشت، حمل‌ونقل)، می‌توانند درباره □^۴ اولویت‌بندی برنامه‌ها، تغییر سطح خدمات یا جابه‌جایی بین روش‌های ارائه خدمت (مثلاً برون‌سپاری یا تولید درون‌سازمانی) تصمیم‌گیری آگاهانه‌تری داشته باشند.

۴. 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.

۵. 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.

۶. 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^۴ 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. 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

^۴ Cost-conscious Management

اصلی تحول در نحوه برنامه‌ریزی، تخصیص و نظارت بر منابع مالی دولت محسوب می‌شود. با این حال، ملاحظات 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

اساساً 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

حتی اگر دو مورد بالا به دقت کنترل شود، چه تضمینی وجود دارد که مدیریت دستگاه‌ها برخی از تصمیمات با آثار منفی بلندمدت بر مخارج دولت یا کیفیت خدمات را به قیمت کاهش بهای تمام‌شده در کوتاه‌مدت اتخاذ نکنند؟ مثلاً، 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 کوتاه‌مدت بهای تمام‌شده را کاهش می‌دهد، اما در درازمدت 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 جدی فوق‌الذکر صورت پذیرد.

۳ شیوه تدوین نماگرهای کلیدی عملکرد زنجیره برنامه‌ای بودجه

۳,۱ مقدمه و مبانی قانونی

در اجرای بند «پ» ماده «۱۳» برنامه هفتم و استقرار نظام برنامه‌ریزی نتیجه‌محور، سازمان برنامه و بودجه کشور در بودجه‌ی ۱۴۰۴ زنجیره برنامه‌ای بودجه را در یک ساختار سه‌سطحی شامل برنامه اجرایی، زیربرنامه و خروجی (خدمات جاری/ طرح‌های عمرانی) برای دستگاه‌های اجرایی طراحی و اجرا کرده است. در این فرآیند، نقطه آغاز، «چرایی وجود دستگاه» است. پاسخ به این سؤال بر اساس شرح وظایف و مأموریت‌های دستگاه‌ها در طبق قوانین بالادستی، از جمله برنامه هفتم و اساسنامه دستگاه‌ها، مشخص می‌شود. به عنوان مثال، آموزش همگانی برای وزارت آموزش و پرورش، و سلامت عمومی برای وزارت بهداشت جزء وظایف اصلی هستند. بر این اساس، زنجیره برنامه‌ای بودجه سال ۱۴۰۴، شامل ۴۸ برنامه اجرایی، ۵۱۹ زیربرنامه، و ۴۱۰۰ خروجی (شامل ۱۷۰۰ فعالیت جاری و ۲۴۰۰ طرح عمرانی) سازماندهی شده است.

جدول ۲ مشخصات کمی ساختار طبقه‌بندی برنامه‌ای در لایحه بودجه ۱۴۰۴

سطح زنجیره برنامه‌ای	برنامه اجرایی	زیربرنامه	خروجی	
			فعالیت‌های جاری	طرح‌های عمرانی
تعداد	۴۸	۵۵۸	بالغ بر ۱۷۰۰	بالغ بر ۲۴۰۰

در گام بعدی در مسیر استقرار نظام برنامه‌ریزی نتیجه‌محور، سازمان برنامه و بودجه کشور در سال ۱۴۰۵، **تدوین نماگرهای کلیدی عملکرد زنجیره برنامه‌ای بودجه** را در دستور کار قرار داده است. این مهم، در حکم بند «پ» ماده «۱۳» برنامه هفتم پیشرفت، در قالب تعیین «اهداف سال مورد نظر، شاخص‌های عملکرد»، به عنوان بخشی از برنامه عملیاتی سالانه از دستگاه‌های اجرایی مطالبه شده است. بر اساس این حکم، دستگاه‌های اجرایی مکلف به ارائه برنامه عملیاتی «در چهارچوبی که توسط سازمان اعلام می‌شود، حداکثر تا پایان مرداد هر سال برای استفاده در تهیه لایحه بودجه سال بعد به سازمان» هستند، همچنین، بر اساس ماده ۱۸۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس کارگروهی 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». به این منظور، در این دستورالعمل، چارچوب مفهومی و جدول زمان‌بندی و تقسیم کار اجرایی تدوین نماگرهای کلیدی عملکرد زنجیره‌ی برنامه‌ای بودجه برای سال ۱۴۰۵ تشریح شده است.

۳,۲ دستگاه‌های مشمول

فرآیند بازنگری و تدوین نماگرهای کلیدی عملکرد برای بودجه برنامه‌محور در سال ۱۴۰۵ برای وزارت آموزش و پرورش و وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی، به عنوان دستگاه‌های اصلی مشمول این دستورالعمل در دستور کار سازمان برنامه و بودجه قرار دارد. این دستگاه‌ها مکلفند در چارچوب گام‌های ذیل اطلاعات عملکرد نماگرهای کلیدی عملکرد زنجیره برنامه‌ای تحت مدیریت خود را از دستگاه‌های اجرایی تابعه دریافت و همراه با هدف‌گذاری سال ۱۴۰۵ در زمان مقرر در فرم مربوطه در سامانه جامع بودجه بارگذاری کنند. سایر دستگاه‌های اجرایی، مطابق با رویه سال ۱۴۰۴ نسبت به تکمیل اطلاعات عملکرد و هدف‌گذاری شاخص‌های عملکرد برنامه‌ای خود اقدام خواهند کرد.

دستگاه‌های اجرایی مشمول ذیل وزارت آموزش و پرورش و بهداشت درمان و آموزش پزشکی به شرح جدول ذیل است:

وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی		
۱	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۴۶ دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی استان اردبیل
۲	سازمان بیمه سلامت ایران	۴۷ دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی استان اصفهان
۳	سازمان انتقال خون ایران	۴۸ دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی استان ایلام
۴	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمان چهرم	۴۹ دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی استان آذربایجان غربی
۵	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی ابن سینا همدان	۵۰ دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی استان بوشهر
۶	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی استان آذربایجان شرقی	۵۱ دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی استان چهارمحال و بختیاری
۷	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی استان کرمانشاه	۵۲ دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی استان خراسان
۸	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی استان کهگیلویه و بویراحمد	۵۳ دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی استان زنجان
۹	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی بیرجند	۵۴ دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی استان سمنان
۱۰	مرکز آموزشی، تحقیقاتی و درمانی قلب و عروق تهران	۵۵ دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی استان فارس
۱۱	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی تربت حیدریه	۵۶ دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی استان قم
۱۲	مرکز آموزشی، پژوهشی و درمانی سل و بیماریهای ریوی	۵۷ دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی استان کردستان
۱۳	دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی ساوه	۵۸ دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی استان کرمان
۱۴	دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی خمین	۵۹ دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی استان گلستان
۱۵	دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی اسدآباد	۶۰ دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی استان گیلان
۱۶	دانشکده علوم پزشکی تربت جام	۶۱ دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی استان لرستان
۱۷	دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی قائن	۶۲ دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی استان مازندران
۱۸	مجمع آموزشی و پژوهشی و درمانی امام رضا(ع)-مشهد	۶۳ دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی استان مرکزی
۱۹	دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی و درمانی مراغه	۶۴ دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی استان یزد، شهید صدوقی
۲۰	دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی سراب	۶۵ دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی اسفراین
۲۱	انستیتو آموزشی، تحقیقاتی و درمانی قلب و عروق شهید رجایی	۶۶ دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی ایران
۲۲	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی جندی شاپور اهواز	۶۷ دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی ایران‌شهر
۲۳	دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی شوشتر	۶۸ دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی آبادان
۲۴	دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی سیرجان	۶۹ دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی بابل
۲۵	دانشکده علوم پزشکی میاندوآب	۷۰ دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی بم

وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی			
۲۶	دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی و درمانی خوی	۷۱	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی تهران
۲۷	دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی و درمانی چابهار	۷۲	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی رفسنجان
۲۸	دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی و درمانی خلخال	۷۳	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی زاهدان
۲۹	دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی لارستان	۷۴	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی شاهرود
۳۰	دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی بهبهان	۷۵	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی شهید بهشتی
۳۱	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی جیرفت	۷۶	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی غرب استان مازندران(تنکابن)
۳۲	دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی گراش	۷۷	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی استان هرمزگان
۳۳	دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی و درمانی کاشمر	۷۸	دانشگاه علوم توانبخشی و سلامت اجتماعی
۳۴	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی خراسان جنوبی(بیرجند)-دانشکده پرستاری طبس	۷۹	بنیاد امور بیماریهای خاص
۳۵	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی دزفول	۸۰	انستیتو پاستور ایران
۳۶	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی زابل	۸۱	سازمان غذا و دارو
۳۷	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی سبزوار	۸۲	سازمان اورژانس کشور
۳۸	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی فسا	۸۳	اورژانس استان تهران
۳۹	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی قزوین	۸۴	موسسه آموزش و پژوهش طب انتقال خون
۴۰	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی کاشان	۸۵	دانشگاه علوم پزشکی هوشمند
۴۱	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی کرج	۸۶	صندوق رفاه دانشجویان
۴۲	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی گناباد	۸۷	موسسه ملی توسعه تحقیقات علوم پزشکی کشور
۴۳	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی نیشابور	۸۸	دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی گراش
۴۴	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی و درمانی خراسان شمالی	۸۹	دانشکده علوم پزشکی و خدمات بهداشتی و درمانی کاشمر
۴۵	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی اراک		

وزارت آموزش و پرورش			
۱	باشگاه دانش پژوهان جوان	۲۸	اداره کل آموزش و پرورش استان آذربایجان غربی
۲	دانشگاه شهید رجایی	۲۹	اداره کل آموزش و پرورش استان کرمانشاه
۳	دانشگاه فرهنگیان	۳۰	اداره کل آموزش و پرورش استان خوزستان
۴	دبیرخانه شورای عالی آموزش و پرورش	۳۱	اداره کل آموزش و پرورش استان فارس
۵	سازمان آموزش و پرورش استثنایی	۳۲	اداره کل آموزش و پرورش استان کرمان
۶	سازمان پژوهش و برنامه ریزی آموزشی	۳۳	اداره کل آموزش و پرورش استان خراسان رضوی
۷	سازمان مدارس غیر دولتی و مرکز توسعه مشارکت های مردمی	۳۴	اداره کل آموزش و پرورش استان اصفهان
۸	سازمان ملی پرورش استعدادهای درخشان	۳۵	اداره کل آموزش و پرورش استان هرمزگان
۹	سازمان ملی تعلیم و تربیت کودک	۳۶	اداره کل آموزش و پرورش استان سیستان و بلوچستان
۱۰	سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور	۳۷	اداره کل آموزش و پرورش استان کردستان
۱۱	نهضت سواد آموزی	۳۸	اداره کل آموزش و پرورش استان همدان
۱۲	وزارت آموزش و پرورش	۳۹	اداره کل آموزش و پرورش استان لرستان
۱۳	وزارت آموزش و پرورش - ادارات کل آموزش و پرورش استانها	۴۰	اداره کل آموزش و پرورش استان ایلام

وزارت آموزش و پرورش		
۱۴	وزارت آموزش و پرورش - برون سپاری درآموزش های فنی حرفه ای و کار و دانش	۴۱ اداره کل آموزش و پرورش استان زنجان
۱۵	وزارت آموزش و پرورش - بهداشت، سلامت و تربیت بدنی مدارس	۴۲ اداره کل آموزش و پرورش استان چهارمحال و بختیاری
۱۶	وزارت آموزش و پرورش - پژوهشگاه مطالعات آموزش و پرورش	۴۳ اداره کل آموزش و پرورش استان کهگیلویه و بویراحمد
۱۷	وزارت آموزش و پرورش - فعالیت های پرورشی و امور تربیتی دانش آموزان	۴۴ اداره کل آموزش و پرورش استان سمنان
۱۸	وزارت آموزش و پرورش - کمک به تامین سرانه دانش آموزی و حمایت و ارتقاء پوشش تحصیلی افراد لازم التعلیم	۴۵ اداره کل آموزش و پرورش استان یزد
۱۹	وزارت آموزش و پرورش - سنجش، ارزشیابی و تضمین کیفیت نظام آموزش و پرورش	۴۶ اداره کل آموزش و پرورش استان بوشهر
۲۰	وزارت آموزش و پرورش - کمک به صندوق ذخیره فرهنگیان پس از تصویب اساسنامه	۴۷ اداره کل آموزش و پرورش استان تهران
۲۱	وزارت آموزش و پرورش - اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش	۴۸ اداره کل آموزش و پرورش استان اردبیل
۲۲	اداره کل آموزش و پرورش استان البرز	۴۹ اداره کل آموزش و پرورش استان قم
۲۳	اداره کل آموزش و پرورش استان تهران	۵۰ اداره کل آموزش و پرورش استان قزوین
۲۴	اداره کل آموزش و پرورش استان مرکزی	۵۱ اداره کل آموزش و پرورش استان گلستان
۲۵	اداره کل آموزش و پرورش استان گیلان	۵۲ اداره کل آموزش و پرورش استان خراسان شمالی
۲۶	اداره کل آموزش و پرورش استان مازندران	۵۳ اداره کل آموزش و پرورش استان خراسان جنوبی
۲۷	اداره کل آموزش و پرورش استان آذربایجان شرقی	

۳,۳ گام های اجرایی تعریف، گردآوری اطلاعات و هدف گذاری نماگرهای کلیدی عملکرد زنجیره

برنامه ای در بودجه ۱۴۰۵

۱. استانداردسازی خدمات

فهرست خدمات دستگاه های اجرایی در زنجیره برنامه ای بودجه سال ۱۴۰۵ به عنوان اطلاعات پایه در فرآیند تنظیم موافقت نامه ها استفاده می شوند و در کنار طرح های عمرانی، لایه سوم زنجیره برنامه ای دستگاه های اجرایی را پس از برنامه ای اجرایی و زیربرنامه تشکیل می دهند. در گام اول، خدمات مندرج در این فهرست به شرح زیر دسته بندی می شود:

- **خدمات اصلی:** ارائه ی آن ها وظیفه اصلی دستگاه است و به ذی نفع بیرونی (در مورد دستگاه های ارائه کننده خدمات فردی) به (خانوار) به عنوان ذی نفع نهایی خدمت ارائه می شود. (به عنوان مثال، «آموزش دانش آموزان دوره ابتدایی مناطق شهری» در زیربرنامه آموزش دوره ابتدایی در برنامه آموزش و پرورش عمومی)
- **خدمات جنبی:** ارائه ی آن ها وظیفه اصلی دستگاه نیست؛ ولی برای ارائه بهتر خدمت اصلی، به ذی نفع نهایی (خانوار) ارائه می شود. (به عنوان مثال، ایاب و ذهاب دانش آموزان 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. سنجش این نماگر، «تعداد دانش‌آموزان فارغ‌التحصیل دوره ابتدایی» است.

۳. تخصیص نماگر دست‌آورد برای خدمات اصلی

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

۴. تعیین شاخص خروجی و شاخص دست‌آورد برای هریک از زیربرنامه‌ها و برنامه‌های اجرایی

برای تعیین شاخص خروجی و شاخص دست‌آورد در سطح هر زیربرنامه، نیازمند ترکیب موزون شاخص‌های خروجی و شاخص‌های دست‌آورد خدمات زیرمجموعه‌ای 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 دست‌آورد برنامه‌های اجرایی نیز از ترکیب موزون شاخص‌های خروجی و دست‌آورد زیربرنامه‌های زیرمجموعه آن‌ها محاسبه می‌شود. اهمیت تدوین شاخص ترکیبی خروجی و دست‌آورد 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 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 برنامه و بودجه 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. (شیوه‌ی شاخص‌سازی به پیوست ارائه شده است.)

۵. تعیین نماگرهای مرتبط با خروجی و مرتبط با دست‌آورد 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 دست‌آورد برای زیربرنامه‌ها و برنامه‌های اجرایی، برخی از نماگرهای مرتبط با خروجی و دست‌آورد نیز از نظر سازمان برنامه و بودجه 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 برنامه «آموزش و پرورش عمومی» موضوع هدف‌گذاری است. به عنوان مثال‌های دیگر از نماگرهای مرتبط با خروجی از دست‌آورد، 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) $\times 100$ ؛
- 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 $\times 100$ ؛
- نرخ ارتقای دوره = (تعداد دانش‌آموزان ارتقایافته به دوره متوسطه اول ÷ کل دانش‌آموزان فارغ‌التحصیل دوره ابتدایی) $\times 100$ ؛
- نرخ ترک تحصیل = (تعداد دانش‌آموزان ترک‌کننده تحصیل در دوره ابتدایی ÷ تعداد دانش‌آموزان ثبت‌نام‌شده در دوره ابتدایی) $\times 100$.
- «انحراف معیار نرخ جاماندگی از تحصیل در دوره‌ی ابتدایی میان استان‌های کشور». به عنوان یک نماگر مرتبط با دست‌آورد 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، اما اجرا از پایین به بالاست. لذا، اگر ارتباط زنجیره اهداف برنامه‌های اجرایی با زیربرنامه‌ها و خدمات زیرمجموعه‌ی 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



۶. تکمیل اطلاعات عملکرد و هدف‌گذاری سال ۱۴۰۵ 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 ۱۴۰۵ در زمان مقرر در فرم مربوطه در سامانه جامع بودجه بارگذاری کنند.

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

۷. ارائه‌ی پیوست بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد لایحه بودجه سال ۱۴۰۵ (پیوست ۴)

سازمان برنامه و بودجه کشور، 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 ۱۴۰۵ تنظیم خواهد کرد.

۴ شیوه بودجه‌ریزی واحدهای مشمول قرارداد/ تفاهم‌نامه عملکردی

۴,۱ مقدمه و مبانی قانونی

در راستای گذار از بودجه‌ریزی سنتی و مبتنی بر منابع به بودجه‌ریزی مبتنی بر نتیجه، بودجه‌ریزی و پرداخت بودجه به دستگاه‌ها بر اساس عملکرد، یکی از شیوه‌های تحول‌آفرین در پارادایم نظام نوین مالیه عمومی شناخته می‌شود. در این سازوکار، پیش‌بینی و پرداخت بودجه متناسب با تحقق نتایج و عمدتاً به‌ازای برون‌داد دریافتی از واحد مجری انجام می‌شود. در نتیجه، در این الگو، تمرکز بودجه‌ریزی از «میزان منابع مصرف‌شده» به «میزان ارزش خلق‌شده» تغییر می‌یابد و به جای پرداخت به فرایندها، بابت نتایج پرداخت انجام می‌شود.

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 (۱۶) قانون خدمات کشوری، سازمان برنامه و بودجه آیین‌نامه بند (الف) ماده (۱۸) قانون برنامه هفتم را تنظیم نمود که به تصویب هیئت وزیران رسیده است. دستگاه‌های مشمول و نحوه‌ی تنظیم بودجه واحدهای مجری به شرح زیر است.

۴,۲ دستگاه‌های مشمول

در اجرای بند (الف) ماده (۱۸) برنامه هفتم و با هدف استقرار تدریجی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، در بودجه سال ۱۴۰۵، پیش‌بینی و پرداخت اعتبارات برخی از واحدهای مجری با اولویت دستگاه‌های اجرایی فهرست زیر، که ارائه دهنده خدمات فردی^۵ 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 نظیر مناطق آموزش و پرورش، مدارس، هنرستان‌ها، کودکان‌ها، کانون‌های فرهنگی و تربیتی، مراکز تربیت بدنی و اردوگاه‌ها در وزارت آموزش و پرورش
۲. واحدهای مجری نظیر شبکه‌های بهداشت و درمان، بیمارستان‌ها، 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. مراکز آموزش فنی و حرفه‌ای در سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای
۵. موزه‌ها و اماکن میراث فرهنگی و گردشگری دولت در وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی

^۵ خدمت فردی آن خدمتی است که مستقیماً 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.

۴,۳ شیوه اجرایی پیش‌بینی بودجه بر اساس عملکرد در چارچوب قراردادهای عملکردی

دستگاه‌های اجرایی مشمول که واحدهای مجری فهرست بالا در زیرمجموعه آن‌ها قرار دارد، مکلفند حداکثر تا ۵ آذر ۱۴۰۴، فهرست واحدهای مجری منتخب واجد شرایط را به دبیرخانه کارگروه راهبری (سازمان برنامه و بودجه) اعلام نمایند. با تأیید و تصویب کمیته ذیربط، پیش‌بینی و پرداخت اعتبارات این واحدهای مجری ارائه‌دهنده خدمات فردی متناسباً در قالب قرارداد یا تفاهم‌نامه عملکردی انجام خواهد شد.

همچنین، دستگاه‌هایی به غیر از فهرست فوق‌الذکر که متقاضی انعقاد قراردادهای عملکردی هستند، می‌توانند پیشنهاد خود را همراه با گزارش توجیهی، حداکثر تا ۵ آذر ماه ۱۴۰۴ برای تصویب به دبیرخانه ارسال نمایند.

واحدهای مجری منتخب فوق از مزیت‌های زیر در هنگام اجرای بودجه بهره‌مند خواهند شد:

- ۱- واگذاری اختیارات مدیریتی و مالی برای اداره واحد، به مدیر آن واحد مجری
- ۲- تعیین تعهد مالی مبتنی بر عملکرد (شامل تعهد کمیت و کیفیت خدمات بر اساس شاخص‌های عملکرد) در ابتدای سال مالی برای این واحدها در قالب تفاهم‌نامه/قرارداد عملکردی و پرداخت متناسب با خروجی‌های تحقق یافته به واحد مجری
- ۳- امکان استفاده از خدمات اشخاصی که مستخدم دولت نیستند در قالب‌هایی مانند حق التدریس و حق تحقیق در سقف تعهدات مالی مندرج در تفاهم‌نامه برای تحقق اهداف عملکردی واحد مجری
- ۴- 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
- ۵- اعطای اختیارات جهت ایجاد امکان بهره‌برداری بهینه از منابع انسانی و فیزیکی در اختیار واحد مجری و درآمدزایی با تأیید 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. منابع حاصل از این موضوع، در قالب ردیف درآمد - هزینه در لایحه بودجه سنواتی منظور و مطابق موافقت‌نامه متبادله در حساب واحد مجری موضوع بند (ط) ماده (۱) آیین‌نامه ماده ۱۶ قانون خدمات کشوری کارسازی می‌شود.

۴,۴ جدول زمانی

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	۳۱ شهریور
پیشنهاد واحدهای مجری منتخب برای اجرای آزمایشی	دستگاه‌های اجرایی	۲۸ آبان
تأیید 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	۲ آذر

۷ آذر	دستگاه‌های اجرایی	تعیین حجم فعالیت برای واحدهای مجری منتخب
۱۰ آذر	سازمان	پیش‌بینی ردیف‌های بودجه‌ای موردنیاز در لایحه بودجه
۱۰ دی	سازمان	تعیین سازوکارهای محاسبه قیمت معیار برای خدمات واحد مجری

۵ هزینه‌یابی و بهای تمام‌شده خدمات

۵,۱ مقدمه

هزینه‌یابی به مفهوم محاسبه بهای تمام شده خروجی‌ها است و دومین عنصر اصلی در نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد می‌باشد. به عبارت دیگر فرآیند تعیین بهای تمام شده کالا یا خدمات را هزینه‌یابی می‌گویند.

سیستم‌های هزینه‌یابی جایگزینی برای سیستم مالی دستگاه اجرایی نیستند، بلکه با برقراری ارتباط میان اطلاعات مالی و عملیاتی منجر به افزایش کارایی و بهبود تصمیم‌گیری خواهند شد.

روش‌های مختلفی برای محاسبه بهای تمام شده خدمات وجود دارد. اما نکته حائز اهمیت این است که از بین روش‌های مختلف هزینه‌یابی، روشی مد نظر است که بتواند به نیازمندی‌های اطلاعاتی نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد پاسخ دهد. اهم این نیازمندی‌ها به قرار زیر می‌باشد:

۱. تسهیم دقیق‌تر هزینه‌های سربار (هزینه فعالیت‌های جمعی و پشتیبانی) بویژه در دستگاه‌هایی که سهم هزینه‌های سربار نسبت به هزینه‌های مستقیم تولید خدمات فردی بیشتر و تعدد خدمات و فعالیت‌ها بالا است.

۲. امکان محاسبه بهای تمام شده برای هر واحد از خدمات و فعالیت‌ها در سال مالی گذشته و نیز پیش‌بینی بهای تمام شده هر واحد از خدمات و فعالیت‌ها برای سال آینده (سال بودجه)، با توجه به محدودیت‌های بودجه‌ای و ظرفیت‌های بلا استفاده دستگاه‌های اجرایی فراهم شود.

۳. کمک به مدیریت هزینه‌ها و کاهش بهای تمام شده واحد فعالیت‌ها و خدمات دستگاه‌های اجرایی

هدف از تدوین این دستورالعمل، ارائه روشی برای جمع‌آوری حداقل اطلاعات پایه و انجام فرآیند هزینه‌یابی (محاسبه قیمت تمام شده) فعالیت‌ها به منظور تحقق اهداف فوق‌الذکر و استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد برای سال ۱۴۰۴ می‌باشد.

به منظور تحقق این هدف، دستگاه‌های اجرایی موظفند اطلاعات قابل اتکاء و دقیق از مراحل هزینه‌یابی که از "سامانه حسابداری بهای تمام‌شده خدمات فردی دولتی" استخراج می‌گردد را در قالب فرم‌های ذیربط تهیه و براساس آن "بهای تمام شده واقعی" فعالیت‌ها را محاسبه نمایند. بدیهی است این اطلاعات در زمان بررسی کارشناسی اعتبار درخواستی دستگاه‌اجرایی در لایحه بودجه ۱۴۰۵، توسط کارشناسان سازمان بررسی و تأیید می‌گردد.

۵,۲ مراحل هزینه‌یابی برنامه‌ها و خروجی‌ها در دستگاه‌های اجرایی

۱. تشکیل کارگروه بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در دستگاه سیاست‌گذار

در جهت استقرار بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و پرداخت مبتنی بر عملکرد کارکنان، کارگروهی با مسئولیت بالاترین مقام دستگاه سیاست‌گذار یا مقام مجاز از طرف وی در دستگاه‌های سیاست‌گذار تشکیل می‌شود. وظایف این کارگروه به شرح زیر است:

- ۱) تدوین و تصویب برنامه راهبردی سه‌ساله غلطان در راستای تکالیف قانونی و اسناد بالادستی به ویژه برنامه هفتم برای دستگاه سیاستگذار و ارائه به سازمان
- ۲) تصویب برنامه اجرایی پیشنهادی دستگاه اجرایی در راستای اجرای مفاد بند ۱) برای درج در لوایح بودجه سنواتی
- ۳) تدوین، بازنگری و پیشنهاد شاخص‌های عملکرد برنامه‌های اجرایی به سازمان
- ۴) تعیین واحدهای مجری در دستگاه‌های اجرایی و ارائه به سازمان
- ۵) تعیین خروجی‌ها (محصولات و خدمات) و دستاوردهای مورد انتظار واحدهای مجری بر اساس مأموریت‌های مصرح در قوانین تاسیس دستگاه اجرایی و مقررات ذی‌ربط و تکالیف مندرج در قوانین بالادستی و انتساب خروجی‌های موضوع بند (۴) به واحدهای مجری
- ۶) تعیین شاخص‌های عملکرد اعم از خروجی‌ها و دستاوردهای مورد انتظار و ایجاد زیرساخت فناوریانه مناسب برای سنجش برخط عملکرد
- ۷) پایش و گزارشگری شاخص‌های عملکرد برنامه‌های اجرایی اعم از خروجی‌ها و دستاوردهای مورد انتظار در چارچوب ابلاغی کارگروه
- ۸) استقرار سازوکارهای هزینه‌یابی و بهای تمام‌شده خدمات واحد مجری در دستگاه اجرایی با تأیید کمیته‌ی ذی‌ربط
- ۹) تصویب و استقرار مدل نظام مدیریت عملکرد برنامه اجرایی در دستگاه اجرایی
- ۱۰) تصویب و نظارت بر استقرار مدل نظام مدیریت عملکرد واحدهای مجری

۲. تعریف و تدقیق مستمر برنامه و خروجی‌های دستگاه اجرایی

دستگاه اجرایی می‌بایست خروجی‌های حاصل از وظایف، مأموریت‌ها، الزامات قانونی و اهداف تعیین شده‌ی خود را به صورت دقیق شناسایی نماید. فهرست خروجی‌ها با مشارکت دستگاه، توسط سازمان برنامه و بودجه نهایی خواهد شد. خروجی‌های شناسایی شده، طبق ویژگی تمامی خروجی‌ها، سنجه‌پذیر هستند تا دستگاه بتواند بر اساس آن‌ها گزارشات عملکردی تهیه، تدوین کرده و به مقامات مسئول ارائه یا برای عموم منتشر کند.

برنامه‌ها و فعالیت‌های مرتبط با تولید خروجی‌ها نیز شناسایی شده و پس از تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور، در انعقاد تفاهم‌نامه‌های عملکردی دستگاه اجرایی با مراکز فعالیت و موافقت‌نامه متبادله بین دستگاه اجرایی و سازمان برنامه و بودجه کشور، ملاک عمل قرار خواهند گرفت.

۳. احصاء خروجی (محصولات) قابل ارائه در مراکز فعالیت دستگاه اجرایی

پس از تعریف و تدقیق برنامه و خروجی‌های آن در دستگاه اجرایی، می‌بایست کار مشابهی برای هر یک از مراکز فعالیت (اصلی و پشتیبانی) انجام پذیرد. به این ترتیب که برای هر مرکز فعالیت، خروجی‌ها (محصولات) که به عنوان خدمات/محصولات آن مرکز فعالیت نامگذاری می‌شود، احصاء و سپس برای هر خدمت/محصول، فعالیت‌هایی که منجر به تولید آن خدمت می‌شوند به عنوان «زیرفعالیت» مشخص گردند. زیرفعالیت‌ها می‌بایست کمیت‌پذیر باشند.

در فرم شماره (۱) این دستورالعمل، می‌بایست خدمات/محصولات و زیرفعالیت‌های هر مرکز فعالیت، سنجه‌های عملکردی آن‌ها، این که زیرفعالیت از نوع فعالیت‌های اصلی سازمان است یا فعالیت‌های پشتیبانی، اولویت و میزان اهمیت زیرفعالیت در مقایسه با بقیه زیرفعالیت‌ها مشخص گردد. در ستون آخر این فرم نیز اگر زیرفعالیت از نوع پشتیبانی بود باید برای آن، یک محرک تعیین شود که مبنای تسهیم هزینه‌های به دست آمده از این زیرفعالیت به زیرفعالیت‌های اصلی خواهد بود. به عنوان مثال، برای خدمت «آموزش»، می‌توان زیرفعالیت‌های «برگزاری دوره‌های آموزشی» و «ارزیابی دوره‌های آموزشی» را در نظر گرفت که سنجه‌های آن‌ها به ترتیب «نفر ساعت» و «تعداد دوره» خواهد بود، هر دو زیرفعالیت از نوع پشتیبانی بوده و محرک آن‌ها «تعداد کارکنان» می‌باشد؛ یعنی، هزینه‌های انجام شده برای این زیرفعالیت‌ها بر اساس «تعداد کارکنان» موجود در مراکز فعالیت اصلی، بین این مراکز تسهیم خواهد شد.

بدیهی است خروجی و زیرفعالیت‌های تعریف شده برای مراکز فعالیت اصلی دستگاه، می‌بایست با توجه به برنامه‌ها و خروجی‌های دستگاه اجرایی تعریف شوند تا بتوان در مرحله آخر به بهای تمام شده برنامه‌ها و فعالیت‌ها دست یافت.

فرم شماره (۱): احصاء خروجی (محصول) قابل ارائه در مراکز هزینه اصلی و پشتیبانی دستگاه

اجرایی

عنوان مرکز فعالیت	عنوان خروجی (محصول)	سنجه خروجی	عنوان زیرفعالیت	سنجه زیرفعالیت	نوع زیرفعالیت (پشتیبانی/ اصلی)	محرک هزینه زیرفعالیت	اولویت زیرفعالیت
	خروجی ۱		زیرفعالیت ۱-۱				
			زیرفعالیت ۲-۱				
			زیرفعالیت ۳-۱				
	خروجی ۲		زیرفعالیت ۱-۲				
			زیرفعالیت ۲-۲				
	خروجی ۳		زیرفعالیت ۱-۳				
			زیرفعالیت ۲-۳				

* این فرم به تعداد مراکز فعالیت (اصلی و پشتیبانی) در دستگاه اجرایی تکمیل می‌گردد.

۴. تعیین زمان مشارکت کارکنان در انجام زیر فعالیت‌ها

دستگاه اجرایی موظف است برای تسهیم زمان مشارکت کارکنان در انجام زیرفعالیت‌های مراکز فعالیت، از استانداردهای حسابداری بخش عمومی و مدل‌های استاندارد کارسنجی و زمان‌سنجی استفاده نماید.

به این ترتیب که برای هر یک از کارکنان شاغل در هر مرکز فعالیت، مشخص گردد فرد مورد نظر از ۱۰۰ درصد زمان خود، چه درصدی را در زیرفعالیت‌های مختلف، صرف می‌کند. بدین منظور می‌بایست فرم شماره (۲) در هر مرکز فعالیت تکمیل شود. بدیهی است جمع هر ستون می‌بایست عدد ۱۰۰ باشد. تقسیم ستون آخر این فرم (جمع سطری) بر عدد ۱۰۰* تعداد زیرفعالیت، بیانگر سهم زمانی هر زیرفعالیت از کل زیرفعالیت‌ها خواهد بود.

فرم شماره (۲): تسهیم زمان مشارکت کارکنان در انجام زیر فعالیت‌ها

خدمت/محصول	زیر فعالیت	نفر اول (%)	نفر دوم (%)	نفر سوم (%)	... (%)	... (%)	جمع
جمع		۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	

لازم به ذکر است فرم شماره (۲) برای انتساب هزینه‌های پرسنلی دستگاه اجرایی است و از سال آن به سازمان لازم

نمی‌باشد.

۵. انتساب هزینه‌ها

هزینه‌های انجام شده در دستگاه‌های اجرایی را می‌توان به دو بخش کلی هزینه‌های پرسنلی^۶ و هزینه‌های غیرپرسنلی تقسیم نمود. برای انتساب این نوع هزینه‌ها به خدمات و زیرفعالیت‌های مراکز فعالیت، در هر بخش، باید به روش زیر عمل نمود:

۵-۱- انتساب هزینه‌های پرسنلی:

برای انتساب این هزینه‌ها به زیرفعالیت‌های مختلف، از نتایج حاصل از فرم (۲) استفاده می‌شود. بدین صورت که هزینه‌های پرسنلی انجام شده برای هر فرد در یک مرکز فعالیت، بر اساس درصد زمانی مشارکت فرد، به زیرفعالیت‌های مختلف تسهیم می‌شود. به عنوان مثال، اگر فردی ۴۰ درصد از وقت خود را صرف یک زیرفعالیت و ۶۰ درصد آن را صرف

۱ - هزینه پرسنلی به معنای ناخالص پرداختی به کارکنان با هر نوع رابطه استخدامی است و اطلاعات آن از

سیستم حقوق و دستمزد دستگاه‌های اجرایی قابل استخراج می‌باشد.

زیرفعالیتی دیگر نماید، ۴۰ درصد از حقوق و دستمزد وی به زیرفعالیت اول و ۶۰ درصد آن به زیرفعالیت دوم اختصاص می‌یابد.

به این ترتیب، سهم هر زیرفعالیت (به صورت ارزش) از حقوق و دستمزد هر یک از کارکنان محاسبه می‌شود. هزینه‌های پرسنی پرداخت شده برای هر زیرفعالیت را می‌توان از جمع سطری این مقادیر بدست آورد. این اطلاعات در فرم شماره (۳) ثبت خواهد شد.

فرم شماره (۳): محاسبه هزینه‌های پرسنی زیرفعالیت‌های مختلف

خدمت/ محصول	زیر فعالیت	هزینه‌های پرسنی مربوط به زیرفعالیت
جمع		

۵-۲- انتساب هزینه‌های غیرپرسنی:

هزینه‌های غیرپرسنی را می‌توان به ۴ دسته کلی تقسیم نمود:

- ۱) هزینه‌هایی که عمومی بوده و غیر قابل ردیابی می‌باشند (مانند آب، برق و...).
- ۲) هزینه‌هایی که قابل ردیابی تا سطح مرکز فعالیت می‌باشند، یعنی می‌توان مرکز فعالیتی که برای آن هزینه شده است را مشخص نمود، ولی نمی‌توان گفت که این هزینه، در کدام زیرفعالیت آن مرکز فعالیت، صرف شده‌اند. (مثل هزینه مصرف سرمایه ثابت (استهلاک) که ممکن است در مورد برخی دارایی‌ها قابل تفکیک و تخصیص باشد)
- ۳) هزینه‌هایی که تا سطح خدمت/محصول، قابل ردیابی هستند. یعنی علاوه بر مشخص کردن مرکز فعالیتی که هزینه برای آن صورت گرفته است، می‌توان خدمت/محصول مربوط به آن هزینه را نیز مشخص نمود، ولی ارتباط یک به یک با زیرفعالیت مشخصی ندارند. (نمی‌توان مشخص نمود که مربوط به کدام زیرفعالیت می‌باشند)
- ۴) هزینه‌هایی که تا سطح زیرفعالیت قابل ردیابی هستند، یعنی علاوه بر مرکز فعالیت، می‌توان خدمت/محصول و زیرفعالیتی که هزینه برای آن شده است را نیز مشخص نمود.

سه نوع اول را هزینه‌های غیرمستقیم و هزینه‌های نوع چهارم را هزینه‌های مستقیم در نظر می‌گیریم. تمامی این هزینه‌ها می‌بایست به خدمات/محصولات و زیرفعالیت‌های مراکز فعالیت منتسب شوند.

الف- در خصوص هزینه‌های نوع چهارم (هزینه‌های مستقیم)، تکلیف مشخص است و زیرفعالیت مربوط به آن هزینه مشخص شده است و مستقیماً به آن زیرفعالیت اختصاص می‌یابد.

ب- برای انتساب هزینه‌های نوع سوم (قابل ردیابی تا سطح خدمت) به این صورت عمل می‌شود که این هزینه‌ها فقط بین زیرفعالیت‌هایی که ذیل آن خدمت تعریف شده‌اند، تسهیم می‌شود. دستگاه اجرایی موظف است، برای تسهیم، از استانداردهای حسابداری بخش عمومی و مدل‌های استاندارد کارسنجی و زمان‌سنجی استفاده نماید.

مبنای تسهیم، تعداد کارکنان شاغل در هر زیرفعالیت می‌باشد که اطلاعات آن‌ها از فرم شماره (۲) قابل استخراج است.

ج- برای انتساب هزینه‌های نوع دوم (قابل ردیابی تا سطح مرکز فعالیت) به این صورت عمل می‌شود که این هزینه‌ها بین زیرفعالیت‌هایی که برای آن مرکز فعالیت تعریف شده‌اند، تسهیم می‌شود. مبنای تسهیم نیز تعداد کارکنان شاغل در هر زیرفعالیت می‌باشد که اطلاعات آن‌ها از فرم شماره (۲) قابل استخراج است.

د- برای انتساب و تسهیم هزینه‌های نوع اول (هزینه‌های عمومی و غیرقابل ردیابی) به زیرفعالیت‌های مختلف از محرک هزینه استفاده می‌شود. به این صورت که ابتدا برای تمامی اقلام هزینه، یک محرک هزینه تعریف می‌شود (مثلاً برای هزینه‌های آب: تعداد کارکنان، برای هزینه‌های گاز: متراژ فضای اداری، برای هزینه‌های برق: تعداد تجهیزات برقی و ...). سپس مقادیر کلی این محرک‌های هزینه در دستگاه اجرایی در فرم شماره (۴) و مقادیر این محرک‌ها در مراکز فعالیت مختلف، در فرم شماره (۵) وارد می‌شوند تا سهم هر مرکز فعالیت از این محرک‌های هزینه به دست آید.

فرم شماره (۴): مقادیر کمی محرک‌های اصلی هزینه در دستگاه اجرایی^۷

عناوین محرک‌ها	۱۴۰۲	۱۴۰۳	۱۴۰۴	۱۴۰۵
تعداد کارکنان (رسمی، پیمانی، قراردادی، رسمی کارگری و سرباز وظیفه ...)				
متراژ فضای اداری				
تعداد رایانه				

۱- این محرک‌ها برای اغلب دستگاه‌های اجرایی عمومیت دارد اما متناسب با ویژگی‌های خاص آن‌ها قابل افزایش

می‌باشد که لازم است توسط ایشان بررسی و پیشنهاد گردد.

				تعداد تجهیزات برقی شامل رایانه و لوازم جانبی و ...
				تعداد خطوط تلفن خروجی
				تعداد وسایل نقلیه
				تعداد اثاثه اداری
				تعداد ماموریت‌های خارج از شهر

حال برای انتساب و تسهیم این هزینه‌ها به زیرفعالیت‌های مختلف، به این صورت عمل خواهد شد: ابتدا مشخص می‌شود هزینه مورد نظر دارای چه محرک هزینه‌ای است و سپس با توجه به اطلاعات حاصل از فرم شماره (۵)، سهم هر مرکز فعالیت از هزینه مورد نظر به دست می‌آید. به عنوان مثال، اگر مرکز فعالیتی ۲۰ درصد از کل متراژ فضای اداری را به خود اختصاص داده است، پس ۲۰ درصد از هزینه گاز پرداختی به آن مرکز فعالیت اختصاص خواهد یافت.

فرم شماره (۵): کمیت محرک‌های هزینه در مراکز فعالیت (اصلی/پشتیبانی)

محرک هزینه ۲						محرک هزینه ۱						عنوان مرکز فعالیت (اصلی / پشتیبانی)
۱۴۰۴		۱۴۰۳		۱۴۰۲		۱۴۰۴		۱۴۰۳		۱۴۰۲		
سهم از کل	مقدار	سهم از کل	مقدار	سهم از کل	مقدار	سهم از کل	مقدار	سهم از کل	مقدار	سم از کل	مقدار	
												جمع

در نهایت، سهم هزینه‌های به دست آمده برای هر مرکز فعالیت، بین زیرفعالیت‌های آن مرکز فعالیت (بر اساس تعداد کارکنانی که در زیرفعالیت‌های مختلف آن مرکز مشغول می‌باشند)، تسهیم می‌شود.

۶. محاسبه بهای تمام شده خدمات و زیرفعالیت‌ها در مراکز فعالیت (اصلی و پشتیبانی)

با توجه به اطلاعات به دست آمده از بخش قبلی، می‌توان برای هر مرکز فعالیت اصلی و پشتیبانی، هزینه‌های پرسنلی و غیرپرسنلی (مستقیم و غیرمستقیم) مربوط به هر زیرفعالیت را استخراج و در فرم شماره (۶) قرار داد. بهای تمام شده هر زیرفعالیت (ستون آخر)، از جمع هزینه‌های مربوطه حاصل می‌شود.

فرم شماره (۶): محاسبه بهای تمام شده خدمات و زیرفعالیت‌ها در مراکز فعالیت (اصلی/پشتیبانی)

عنوان خدمت/محصول	عنوان زیرفعالیت	هزینه‌های پرسنلی	هزینه‌های غیر پرسنلی		بهای تمام شده
			مستقیم	غیرمستقیم	

۷. تسهیم هزینه‌های پشتیبانی به مراکز فعالیت اصلی

در این مرحله باید بهای تمام شده‌ی به دست آمده برای زیرفعالیت‌های مراکز فعالیت پشتیبانی، به خدمات و زیرفعالیت‌های مراکز فعالیت اصلی تسهیم شوند تا بهای تمام شده نهایی خدمات و زیرفعالیت‌های مراکز فعالیت اصلی محاسبه شوند. برای تسهیم هزینه‌های زیرفعالیت‌های پشتیبانی، از محرک زیرفعالیت تعریف شده برای آن زیرفعالیت که در فرم شماره (۱) تعریف شده است استفاده می‌شود و در نهایت فرم شماره (۷) برای مراکز فعالیت اصلی تکمیل می‌شود.

فرم شماره (۷): محاسبه بهای تمام شده نهایی خدمات و زیرفعالیت‌های مراکز فعالیت اصلی

عنوان خدمت/محصول	عنوان زیرفعالیت	حقوق و دستمزد کارکنان	هزینه‌های غیر پرسنلی		سهم از هزینه‌های مراکز فعالیت پشتیبانی	بهای تمام شده (با احتساب سهم از هزینه‌های مراکز فعالیت پشتیبانی)
			مستقیم	غیرمستقیم		

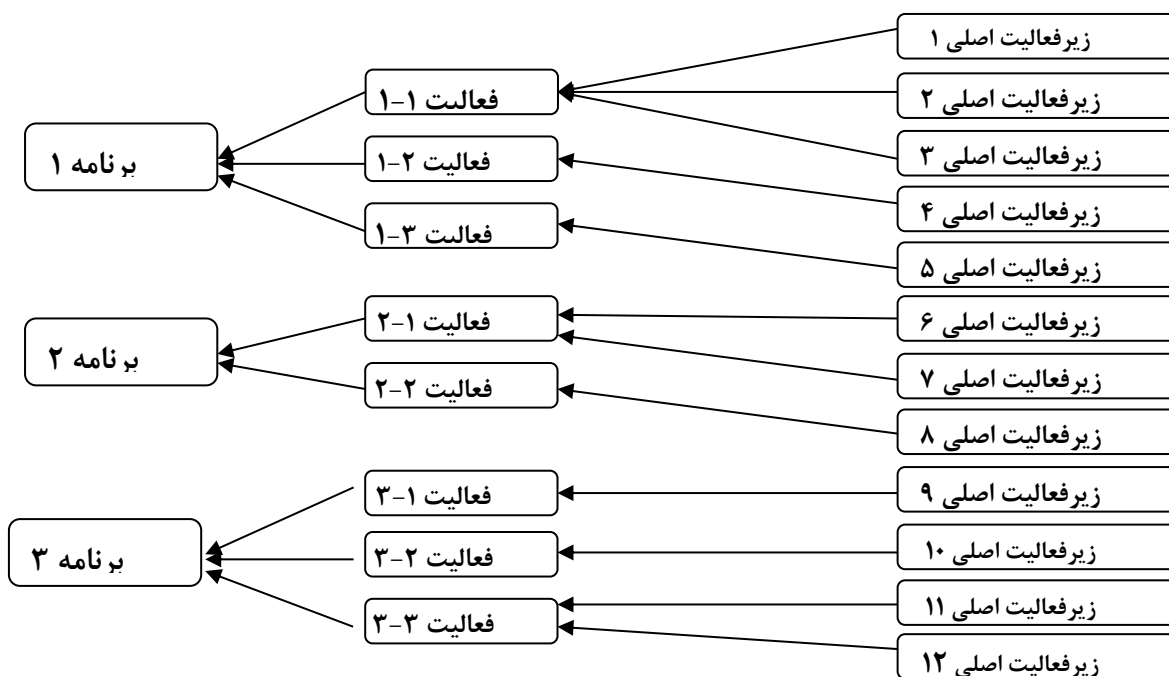
۸. محاسبه بهای تمام شده فعالیت‌ها و هزینه تمام شده برنامه‌های دستگاه اجرایی

همان‌طور که در بخش احصاء خدمات و زیرفعالیت‌های مراکز فعالیت نیز اشاره گردید، خدمات و زیرفعالیت‌های تعریف شده برای مراکز فعالیت اصلی دستگاه، می‌بایست با توجه به برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه اجرایی تعریف شوند تا تمام این برنامه‌ها و فعالیت‌ها را پوشش دهند و هر زیرفعالیت تعریف شده در هر مرکز فعالیت اصلی، حداقل به یکی از فعالیت‌های دستگاه قابل اتصال باشد. در نمودار (۱) ارتباط بین زیرفعالیت‌های اصلی با برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه اجرایی نشان داده شده است.

با تجمیع قیمت تمام شده به دست آمده برای زیرفعالیت‌های مرتبط با یک فعالیت، می‌توان به قیمت تمام شده آن فعالیت دست یافت. حاصل جمع قیمت تمام شده کل فعالیت‌های ذیل برنامه‌ها بعلاوه "پرداخت‌های انتقالی" منجر به محاسبه هزینه تمام شده برنامه‌ها می‌باشد.

نمودار (۱): تعیین ارتباط بین برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه اجرایی با زیرفعالیت‌های مراکز فعالیت

اصلی دستگاه



۹. سایر موارد

۱- دستگاه‌های اجرایی و مراکز فعالیت موظفند روش تسهیم، محرک‌های هزینه و محرک‌های زیرفعالیت‌های خود را در دوره‌های زمانی مختلف، ثابت نگه دارند تا امکان مقایسه بهای تمام شده فعالیت‌ها در دوره‌های زمانی متفاوت میسر گردد.

۲- مسئولیت اجرای این دستورالعمل با مسئولین دستگاه اجرایی است. دستگاه‌های اجرایی موظفند شرایط لازم برای اجرای این دستورالعمل را به هنگام تنظیم و اجرای بودجه‌های سالانه با همکاری و هماهنگی سازمان برنامه و بودجه کشور پیش‌بینی نمایند.

۶ تعاریف و مفاهیم

در این دستورالعمل، واژگان و مفاهیم به کار رفته دارای معانی زیر می‌باشند:

۱. برنامه هفتم:

قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران

۲. سازمان:

«سازمان» به سازمان برنامه و بودجه کشور اطلاق می‌گردد.

۳. دستگاه اجرایی:

به دستگاه‌های مذکور در بندهای «پ» و «ت» ذیل ماده (۱) قانون برنامه هفتم، «دستگاه اجرایی» گفته می‌شود.

۴. دستگاه سیاستگذار:

عبارت است از دستگاهی اجرایی که به استناد قوانین بالادستی، وظیفه سیاست‌گذاری در عرصه‌های بخشی و فرابخشی، تدوین برنامه‌های عملیاتی و همچنین هماهنگی و نظارت بر دستگاه‌های اجرایی تحت پوشش خود را عهده‌دار می‌باشد. این دستگاه، مسئولیت پاسخگویی به هیئت وزیران و ارائه پیشنهاد بودجه سالانه در حوزه تخصصی خود را بر عهده دارد و توافق‌نامه با سازمان برنامه و بودجه کشور به نام آن تنظیم و منعقد می‌شود.

۵. دستگاه اجرایی تابعه:

دستگاه اجرایی که مطابق قانون، مسئولیت اجرای برنامه‌های مصوب و مورد توافق میان سازمان و دستگاه سیاستگذار به آن محول شده است.

۶. مأموریت^۸:

مأموریت فلسفه وجودی دولت و سازمان‌های دولتی را بیان می‌کند. سازمان چرا وجود دارد؟ چه خدمات یا ارزش‌هایی ارائه می‌کند؟ ذی نفعان 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.

^۸ Mission

۷. زنجیره اهداف^۹:

زنجیره اهداف نشان می‌دهد «چگونه و در چه مراحل می‌خواهیم مأموریت را محقق کنیم؟» همچنین سلسله مراتب اهداف یا مقاصد را نشان می‌دهد که اغلب با اولویت‌های راهبردی همسو هستند. این زنجیره، از اهداف کلی و سطح بالا به سمت اهداف جزئی‌تر حرکت می‌کند و افق زمانی مورد نظر برای تحقق نیز از بلندمدت در ابتدای زنجیره به کوتاه‌مدت در انتهای زنجیره کاهش می‌یابد. زنجیره اهداف شامل به ترتیب شامل هدف راهبردی (Strategic Goal)، هدف مشخص (Specific) (Objective) و هدف عملیاتی (Operational Goal) است.

۸. زنجیره نتایج^{۱۰}:

برای تحقق مأموریت و زنجیره اهداف، دولت اقدام به سازمان‌دهی و برنامه‌ریزی و تجهیز منابع می‌کند. مجموعه فعالیت‌های دولت در «زنجیره نتایج»، منجر به تحقق اهداف می‌شود. زنجیره نتایج شامل ورودی‌ها (Inputs)، فعالیت‌ها (Activities)، خروجی‌ها (Outputs)، دست‌آوردها (Outcomes) و آثار نهایی (Impacts) است.

۹. خروجی (Output):

محصول نهایی، اعم از کالا یا خدمت، که در پی اجرای یک یا چند فعالیت در دستگاه اجرایی تولید می‌گردد، اطلاق می‌شود و واجد مشخصات ذیل است:

- دارای قابلیت سنجش کمی و شمارش‌پذیر می‌باشد.
- به‌عنوان نتیجه مستقیم فعالیت‌ها یا طرح‌های اجرا شده در ساختار سازمانی دستگاه اجرایی شناخته می‌شود.
- تعریف آن مبتنی بر شرح وظایف و مأموریت‌های حاکمیتی دستگاه اجرایی، مطابق با قوانین و اسناد بالادستی، صورت می‌پذیرد.
- به‌ذی‌نفعان خارج از دستگاه اجرایی (اعم از اشخاص حقیقی یا حقوقی) تحویل می‌گردد.

۱۰. دست‌آورد (Outcome):

عبارت است از تغییرات قابل اندازه‌گیری در وضعیت، رفتار، توانمندی یا سطح بهره‌مندی گروه‌های هدف، که در نتیجه اجرای فعالیت‌ها و تولید خروجی‌های یک برنامه یا خدمت عمومی حاصل می‌گردد. به‌عنوان نمونه، می‌توان به میزان کاهش مرگ و میر کودکان زیر پنج سال اشاره نمود.

^۹ Goal Chain

^{۱۰} Result chain

۱۱. اثر (Impact):

به تغییرات کلان، بلندمدت و پایداری اطلاق می‌شود که به شکل مستقیم یا غیرمستقیم در سطوح جامعه، اقتصاد، محیط‌زیست یا نظام حکمرانی پدید می‌آید. این تغییرات، نتیجه انباشته‌ی اجرای برنامه‌ها، عرضه خدمات و دستاوردهای دولت محسوب می‌شود. برای مثال، افزایش امید به زندگی نمونه‌ای از این مفهوم است.

۱۲. کارایی:

هرچقدر دولت بتواند با منابع کمتر (پول، زمان، نیروی انسانی)، خدمات عمومی بیشتر و باکیفیت‌تری تولید کند، کارا تر 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.

۱۳. اثربخشی:

اثربخشی، نسبت تحقق دست‌آوردها در ازای منابع مصرف‌شده است. لذا، تفاوت اثربخشی و کارایی در این است که در صورت کسر، به جای شاخص خروجی، شاخص دست‌آوردها قرار می‌گیرد.

۱۴. برنامه راهبردی سه‌ساله غلتان:

سندی راهبردی که دستگاه سیاستگذار به صورت سالانه، در جهت اجرای مأموریت‌ها، تکالیف قانونی و اسناد بالادستی (به‌ویژه قانون برنامه هفتم و خطوط کلی برنامه‌های دولت) برای مجموعه خود و تمامی دستگاه‌های تحت امر به شکل یکپارچه تدوین می‌نماید. این برنامه در چارچوب ابلاغی از سوی سازمان تهیه و همه‌ساله تا انتهای تیرماه به آن سازمان ارائه می‌گردد. سند مذکور، دربرگیرنده تعیین اهداف سه‌ساله غلتان مبتنی بر شاخص‌های عملکردی مورد تأیید سازمان، و همچنین سیاست‌ها و راهکارهای دستیابی به آن اهداف، با در نظر گرفتن پایداری مالی میان‌مدت در حوزه عمومی و بخشی است.

۱۵. برنامه عملیاتی سالانه:

به منظور تحقق اهداف مندرج در برنامه راهبردی سه‌ساله غلتان و بر پایه سند توافق‌نامه، برنامه عملیاتی سالانه برای دستگاه اجرایی تدوین می‌گردد. این برنامه دربرگیرنده برنامه‌ها و زیربرنامه‌های مرتبط با آن دستگاه، جزئیات هر زیربرنامه شامل مجموعه‌ای از طرح‌ها و فعالیت‌هایی که به تولید خروجی (کالا یا خدمات نهایی) منتج می‌شوند، اهداف سه‌ساله غلتان برای شاخص‌های عملکردی تأیید شده توسط سازمان، مسئولیت‌ها، ریسک‌های پیش‌روی تحقق اهداف، منابع اعتباری لازم، شیوه تأمین مالی، چارچوب هزینه‌کرد اعتبارات دستگاه در بودجه سنواتی (اعم از بودجه عمومی، بودجه شرکت‌های دولتی و دیگر منابع نظیر تسهیلات بانکی و صندوق توسعه) و همچنین گزارش عملکرد سال پیشین است. این سند باید در چارچوب مشخص شده توسط سازمان، حداکثر تا پایان مردادماه هر سال از سوی دستگاه‌های اجرایی به دستگاه سیاستگذار مربوطه تسلیم شود. سپس دستگاه سیاستگذار

موظف است نسبت به یکپارچه‌سازی برنامه‌های واسله اقدام نموده و نسخه نهایی را جهت بهره‌برداری در فرآیند تدوین لایحه بودجه سال آتی، به سازمان ارائه نماید.

۱۶. توافق‌نامه:

سندی است که بر مبنای برنامه راهبردی سه‌ساله غلطان، میان سازمان و رئیس دستگاه سیاستگذار تنظیم می‌شود. این سند مشتمل بر فهرست برنامه‌ها، زیربرنامه‌ها و دستگاه‌های مسئول اجرای آن‌ها، جدول اهداف سه‌ساله برای شاخص‌های عملکردی هر برنامه و زیربرنامه، اعتبارات لازم و چارچوب تخصیص منابع بین آن‌ها می‌باشد. این توافق‌نامه نیز به شکل سه‌ساله غلطان تدوین شده و می‌بایست حداکثر تا پایان تیرماه هر سال به امضا رسیده و ابلاغ گردد.

۱۷. موافقت‌نامه:

سندی است که در چارچوب توافق‌نامه و برنامه عملیاتی سالانه دستگاه اجرایی، میان رئیس سازمان، رئیس دستگاه سیاستگذار و رئیس دستگاه اجرایی مبادله می‌شود. این سند، چارچوب کلی مصرف اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را در راستای نیل به اهداف تعیین‌شده، مشخص می‌نماید.

۱۸. واحد مجری:

به آن واحد سازمانی اطلاق می‌شود که دارای مأموریتی معین، خروجی‌های مشخص و شاخص‌های ارزیابی عملکرد اختصاصی و قابل‌سنجش است. این واحد مسئولیت تحقق بخشی از اهداف دستگاه اجرایی را به طور مستقیم عهده‌دار بوده و واجد شرایط زیر می‌باشد:

- قابلیت پایش (کنترل) فرآیند و نیز امکان ثبت و گزارش‌دهی کمی عملکرد به شیوه داده‌محور (بر اساس خروجی‌ها و نتایج).
- امکان ارتقای بهره‌وری از طریق اداره واحد به شیوه جبران خدمت رقابتی و مبتنی بر نتایج.
- قابلیت قانونی و عملیاتی برای تفویض اختیارات مدیریتی و مالی به مدیر واحد، جهت اداره امور مربوطه.

۱۹. تفاهم‌نامه عملکردی:

سندی که در چارچوب موافقت‌نامه، میان مدیر واحد مجری و عالی‌ترین مقام دستگاه اجرایی (یا مقام مجاز به تفویض اختیار با رعایت قوانین و مقررات) در سطوح ستادی، استانی یا شهرستانی منعقد می‌گردد. در این تفاهم‌نامه، کمیته برنامه‌ها، خروجی‌ها و شاخص‌های عملکردی مورد توافق با واحد مجری به صورت شفاف و قابل ارزیابی تبیین می‌شود. کلیه توافقات مندرج در این سند، مبنای اصلی ارزیابی و سنجش عملکرد واحد مجری خواهد بود.

۲۰. برنامه اجرایی:

به مجموعه‌ای یکپارچه و هماهنگ از فعالیت‌ها و اقدامات اطلاق می‌شود که با مشارکت سازمان و دستگاه سیاست‌گذار، برای نیل به یک یا چند هدف مشخص و دستیابی به نتایج از پیش تعیین‌شده برای یک گروه هدف معین، طراحی می‌گردد. هر برنامه به عنوان واحد اصلی طبقه‌بندی، تخصیص اعتبار، اجرا، پایش و ارزیابی عملکرد در چارچوب بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد به شمار می‌رود.

۲۱. زیربرنامه:

به اجزای تفکیک‌شده یک برنامه اطلاق می‌گردد که هر یک دربرگیرنده مجموعه‌ای از فعالیت‌های مرتبط بوده و در جهت تحقق بخشی از اهداف کلان آن برنامه طراحی می‌شوند. هدف از تقسیم یک برنامه به زیربرنامه‌ها، تمرکز بر گروه‌های هدف جزئی‌تر و همچنین تسهیل فرآیندهای مدیریت، اجرا و ارزیابی دقیق‌تر عملکرد در بخش‌های مختلف آن برنامه است.

۲۲. فعالیت:

به مجموعه‌ای از فرایندها و اقدامات اطلاق می‌شود که به تولید کالا یا ارائه خدمت (خروجی) منتهی می‌گردد. به عبارت دیگر، فعالیت، فرآیند تلفیق ورودی‌ها برای تولید خروجی‌ها است و هر زیربرنامه شامل مجموعه‌ای از فعالیت‌ها می‌باشد. تدوین کتب درسی، گزینش معلم و تخصیص کلاس درس، نمونه‌هایی از فعالیت‌هایی هستند که در نهایت به تولید خدمات آموزش عمومی منجر می‌شوند.

۲۳. زیرفعالیت:

به سطحی تفصیلی‌تر از یک فعالیت اطلاق می‌شود که به منظور پایش دقیق‌تر و بهینه‌سازی مدیریت عملیات، تعریف می‌گردد. برای نمونه، در چارچوب فعالیت «حمایت از کودکان»، می‌توان زیرفعالیت «ارائه خدمات تخصصی مددکاری اجتماعی و روانشناختی به کودکان کار و کودکان در معرض آسیب» را تعریف نمود.

۲۴. طرح:

طرح تملک دارایی سرمایه‌ای به مجموعه‌ای از عملیات و خدمات معین اطلاق می‌گردد که بر اساس مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی-مالی و اجتماعی، و در چارچوب زمانی و اعتباری مشخص، اهداف معینی را از طریق تملک یا ایجاد یک دارایی سرمایه‌ای جدید پیگیری می‌کند. هر طرح می‌تواند متشکل از یک یا چند پروژه مرتبط و مکمل یکدیگر باشد.

۲۵. مرکز فعالیت:

عبارت است از واحدهای سازمانی موجود در ساختار تشکیلاتی دستگاه اجرایی که به عنوان محل اجرای فعالیت‌ها در نظر گرفته می‌شوند.

۲۶. زنجیره‌ی برنامه‌ای بودجه:

مجموعه برنامه اجرایی، زیربرنامه، و خروجی (خدمت / طرح) که در قوانین بودجه سنواتی و موافقت‌نامه‌های عملکردی مبنای بودجه‌ریزی دستگاه‌های اجرایی قرار می‌گیرد.

۲۷. اقلام هزینه:

به کلیه ریز اقلام هزینه‌ای اطلاق می‌گردد که در دستورالعمل طبقه‌بندی اقتصادی هزینه‌ها، به عنوان پیوست بخشنامه بودجه، درج شده‌اند.

۲۸. هزینه‌های مستقیم:

به آن دسته از اقلام هزینه‌ای گفته می‌شود که قابلیت تخصیص مستقیم به یک مرکز فعالیت مشخص را دارا هستند.

۲۹. هزینه‌های غیرمستقیم:

شامل اقلام هزینه‌ای است که نمی‌توان آن‌ها را به یک مرکز هزینه واحد تخصیص داد، بلکه میان چندین مرکز فعالیت، مشترک می‌باشند.

۳۰. محرک هزینه:

عاملی یا ترکیبی از عوامل هزینه‌زا است که میزان جذب هزینه‌ها توسط مراکز فعالیت را در یک رابطه علت و معلولی تبیین می‌کند و به عنوان مبنایی برای تخصیص هزینه‌ها به مراکز فعالیت به کار گرفته می‌شود. مواردی نظیر «تعداد کارکنان»، «مترای فضای مورد استفاده» و «تعداد خودروها» از این جمله‌اند. محرک‌های هزینه به عنوان نماگرهایی برای مدیریت هزینه نیز مورد استفاده قرار می‌گیرند.

۳۱. انتساب هزینه:

این فرآیند عبارت است از شناسایی و ردیابی هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم و تخصیص آن‌ها به مراکز فعالیت (اعم از اصلی و پشتیبانی) با بهره‌گیری از مدل‌های استاندارد کارسنجی، زمان‌سنجی و استانداردهای حسابداری بخش عمومی.

۳۲. بهای تمام‌شده خروجی:

به مجموع هزینه‌های واقعی صورت‌گرفته برای تولید و ارائه هر واحد خروجی نهایی (خروجی) اطلاق می‌گردد. در محاسبه بهای تمام‌شده خروجی‌ها، الزاماً علاوه بر هزینه‌های پرسنلی، مصرفی و تعمیر و نگهداری، هزینه‌های استهلاک دارایی‌های ثابت (اعم از مشهود و نامشهود) نظیر ساختمان‌ها و تجهیزات نیز باید محاسبه و منظور گردد.

۳۳. پرداخت‌های انتقالی:

به پرداخت‌ها یا هزینه‌هایی اطلاق می‌شود که مستقیماً توسط دستگاه اجرایی (در سطح واحد مجری یا واحد فعالیت) صرف نمی‌شوند؛ بلکه به منظور اجرای وظایف دستگاه و در ازای دریافت خروجی، یا به عنوان کمکی جهت تولید و ارائه خروجی در سایر بخش‌ها (اعم از دولتی و غیردولتی)، و یا در قالب حمایت‌های اجتماعی به خارج از دستگاه انتقال می‌یابند. اعتباراتی نظیر کمک‌های بلاعوض، پرداخت‌های حمایتی (مانند کمک‌هزینه معیشتی، مستمری و کمک‌های رفاهی به گروه‌های خاص آسیب‌پذیر) و یارانه‌ها از این جمله‌اند. این نوع پرداخت‌ها در محاسبه بهای تمام‌شده فعالیت‌ها منظور نشده، بلکه به مجموع هزینه‌های برنامه مربوطه افزوده می‌گردند.

۳۴. هزینه برنامه‌ها:

عبارت از مجموع بهای تمام‌شده کلیه فعالیت‌های ذیل برنامه‌ها به علاوه «پرداخت‌های انتقالی» مرتبط با آن برنامه‌ها می‌باشد.

۳۵. صرفه اقتصادی:

به تلاش برای کاهش هزینه‌های تأمین و بهره‌برداری از منابع، ضمن حفظ سطح کیفیت مطلوب، اطلاق می‌گردد. مفهوم صرفه اقتصادی، رابطه میان منابع و ورودی‌های دستگاه اجرایی را مورد ارزیابی قرار می‌دهد. مهم‌ترین ورودی‌ها شامل نیروی کار، ساختمان و تأسیسات، لوازم و اثاثیه، و تجهیزات می‌باشند.

۳۶. نماگر (Indicator):

معیاری عینی، معتبر و قابل سنجش است که برای اندازه‌گیری تغییرات در هر سطح از زنجیره نتایج (ورودی، فعالیت، دست‌آورد و اثر نهایی) به کار می‌رود. نماگرها می‌توانند کمی (مانند تعداد کلاس‌های احداث‌شده یا نرخ پوشش تحصیلی) یا کیفی (مانند رضایت ذی‌نفعان) باشند و باید ویژگی‌هایی چون وضوح، قابلیت اندازه‌گیری را داشته باشد و داده‌های مورد نیاز برای نمایش آن قابل دستیابی باشد.

۳۷. سنجه (Measure):

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

۳۸. شاخص (Index):

شاخص کمیتی بی‌بعد است و 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 کمی 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.

۳۹. نماگر مرتبط:

نماگر مرتبط با هریک از عناصر اصلی زنجیره نتایج (خروجی، دست‌آورد، یا ورودی)، نماگری است که نماگر اصلی آن عضو زنجیره نتایج در سنجش آن به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم استفاده می‌شود و در برنامه هدف‌گذاری می‌گردد. به عنوان مثال، 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)

۴۰. 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 علی است. به عنوان مثال، نسبت دانش‌آموز به معلم، یک نماگر توضیح‌دهنده دست‌آورد در برنامه آموزش عمومی است که می‌تواند بر کیفیت یادگیری اثر بگذارد. به عنوان مثالی دیگر، نسبت پزشک به 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 دست‌آورد و نماگرهای مرتبط با آن‌ها) و نماگرهای توضیح‌دهنده برای سازمان برنامه 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 مسئولیت و اختیار دستگاه برای شناسایی، هدف‌گذاری و برنامه‌ریزی برای نماگرهای توضیح‌دهنده‌ی اهداف زنجیره برنامه نیست.

۴۱. اهداف کمی:

به اهدافی گفته می‌شود که برای سنجه‌ها یا شاخص‌های کمی معین شده و بر مبنای آن‌ها، وضعیت مطلوب در چارچوب برنامه‌ها، زیربرنامه‌ها و فعالیت‌ها، مطابق با مأموریت‌ها و وظایف دستگاه‌های دولتی برای یک دوره زمانی مشخص، تبیین می‌گردد. تدوین این اهداف، مستلزم تحلیل دقیق عملکرد پیشین از یک طرف و آسیب‌شناسی جامع برنامه‌های کلان از طرف دیگر است.

۴۲. استاندارد:

به حد قابل پذیرش و مبنای اساسی اطلاق می‌شود که برای قضاوت در خصوص وضعیت شاخص‌های ارزیابی عملکرد به کار می‌رود. این واژه به معنای معیار، ضابطه، الگو و موازین مورد پذیرش عمومی برای سنجش عملکرد است.

۴۳. کارور:

به یک نهاد غیردولتی اطلاق می‌گردد که مسئولیت سنجش شاخص‌های عملکرد خدمات دولتی را با هدف ارتقای پاسخگویی و بهبود عملکرد در واحدهای مجری، بر عهده دارد.

۴۴. ارزیاب:

به نهادی اطلاق می‌شود که وظیفه سنجش و ارزیابی عملکرد را در دستگاه‌های سیاست‌گذار و اجرایی عهده‌دار است.

۴۵. ذی‌نفع نهایی:

به شخص، گروه یا جامعه هدفی اطلاق می‌شود که به عنوان دریافت‌کننده اصلی و بهره‌بردار نهایی نتایج، خدمات، برنامه‌ها و مداخلات دولتی شناخته شده و تأمین رضایت و رفاه آن، هدف غایی ارائه خدمت و محصول محسوب می‌گردد.

۴۶. ذی‌نفع پرداخت:

به هر شخص حقیقی یا حقوقی اطلاق می‌شود که به صورت مستقیم، مبالغی نقدی یا غیرنقدی را در ازای انجام کار، ارائه خدمت، تحویل کالا یا اجرای قرارداد از دولت دریافت می‌نماید. این تعریف شامل مواردی نظیر کارمند، پیمانکار، مشاور، فروشنده یا تأمین‌کننده خدمات و کالا می‌گردد.

۴۷. مدیریت عملکرد:

عبارت است از فرآیندی نظام‌مند برای تعیین اهداف، تعریف شاخص‌ها، و همچنین سنجش و ارزیابی مستمر عملکرد دستگاه‌های اجرایی که بر پایه نتایج قابل اندازه‌گیری و با هدف نهایی ارتقای کارایی، اثربخشی، پاسخگویی و بهبود مداوم خدمات عمومی صورت می‌پذیرد.

۴۸. ارزیابی عملکرد:

به فرآیند سیستماتیک جمع‌آوری، تحلیل و تفسیر داده‌ها اطلاق می‌شود که با هدف سنجش میزان دستیابی به اهداف، کارایی، اثربخشی و کیفیت فعالیت‌ها، برنامه‌ها و خدمات واحدهای اجرایی، بر مبنای اهداف تعیین‌شده برای شاخص‌های عملکرد، انجام می‌گیرد.

۴۹. نظارت عملیاتی:

به فرآیند بررسی میزان انطباق وضعیت شاخص‌های ارزیابی عملکرد با اهداف از پیش تعیین‌شده گفته می‌شود. این نظارت از طریق اندازه‌گیری سنج‌ها و شاخص‌های عملکرد در طول دوره اجرای فعالیت صورت می‌پذیرد.