



موضوع:

سیستم برنامه نویسی - برنامه ریزی - بودجه بندی PPBS

گردآورنده:

بهنام فرهادزارع

90124318110

استاد:

آقای دکتر حجاریان

چکیده

PPBS، سیستم برنامه ریزی-برنامه نویسی-بودجه بندی، این سیستم چیست؟ چه کاری انجام خواهد داد؟ چه چیزی انجام نخواهد داد؟ برای توسعه خوب است یا بد؟ در این مقاله می خواهیم به این سوالات جواب دهیم و از زوایای گوناگون به PPBS نگاه کنیم. Solem و Werner بر مزایای استفاده از PPBS در فرایند تصمیم گیری و انتخاب از میان راه کارهای مختلف برای کسب اهداف ویژه تأکید کرده اند. آنها سیستم را در ارتباط با تحلیل هزینه-منفعت و تحلیل سیستم ها و اجزا (برنامه ریزی، ساختار برنامه، بودجه) مورد بحث قرار داده اند. Stauber می گوید PPBS به معنی بسیاری از کارها و انتخاب های سخت برای گسترش و توسعه است. از نظر او PPBS به عنوان یک ابزار سیاست گذاری برنامه ریزی را مستقیماً به بودجه بندی مرتبط می کند.

کلمات کلیدی : PPBS، تحلیل سیستم، برنامه ریزی، بودجه بندی

مقدمه

Planning Programming and Budgeting system روشی است که برای تکمیل بودجه برنامه ای در همه کشورها معمول شده است. این اصطلاح ابتدا در اوایل سال 1960 توسط وزارت دفاع امریکا بکار برده شد و سپس تحت شرایط متفاوت به دستگاههای دیگر دولتی راهیافت. با استفاده از این سیستم می توان برنامه ریزی ، طرح ریزی ، بودجه ریزی ، اطلاعات مدیریت ، کنترل مدیریت ، و ارزش یابی برنامه ای را به هم مرتبط ساخت . و در عین حال نسبت به تجزیه و تحلیل سیستماتیک هر یک از عناصر فوق تاکید نمود. به میزان قابل ملاحظه ای ابهام ، و سوء تعبیر وجود دارد . PPBS در مورد سیستم عده ای با سهولت آن را به تجزیه و تحلیلی اقتصادی نسبت می دهند. عده ای دیگر آن را فقط اصلاح خوبی برای سیستم اندازه گیری کار می پندارد. PPBS اما کلید درک مناسب ، کامل و جامع مفهوم این است که به حرف "S" تاکید شود این مجموعه باید یک سیستم تلقی شود نه روش و فن خاص ، سیستمی که شامل مبنای تصمیم گیری مناسب و معقول در مرحله سیاست سازی ، و اعلام خط مشی طراحی برنامه های اجرائی ، و تخصیص منابع محدود میان نیازهای نامحدود بوده و برقراری ارتباط مداوم بین این عوامل را فراهم سازد . طبعاً هر یک از اجزاء سیستم با اجراء دیگر برای رسیدن به هدف های سیستم در ارتباط هستند.

کاربرد PPBS

همراه با زبان جدید PPBS مفاهیم جدیدی در مدیریت برنامه های توسعه و تخصیص منابع برای فعالیت های توسعه وارد می شود. PPBS باید توسط پرسنل توسعه در همه رده ها به

عنوان یک ابزار جدید و مهیج که در بهبود، مدیریت و ارزیابی برنامه های توسعه مورد استفاده قرار گیرد در نظر گرفته شود. جذابیت ویژه PPBS برای پرسنل توسعه باید در ایجاد و ارزیابی گزینه های جدید یا مسیرهای جدید فعالیت برای دستیابی به مقاصد توسعه ای خاص باشد. بسیاری از برنامه های توسعه مورد بازنگری کاملی که بوسیله تحلیل سیستم ها انجام می گیرد قرار نگرفته اند. هر مدیر توسعه ای بیش از آنچه منابعش اجازه می دهد خواهان انجام است. PPBS به آن مدیران کمک خواهد کرد تا بین برنامه های رقابتی انتخاب کنند.

کسانی که بر مفاهیم تسلط یابند، تکنیک ها را بیاموزند و فرایند پیاده سازی را آغاز کنند، هم از نظر کیفیت برنامه های خودشان و هم از نظر مقدار تخصیص منابع کمیاب به آنها سود خواهند برد. بهتر است PPBS بوسیله مدیر توسعه به عنوان یک بسته از تکنیک های کمک کننده در تخصیص منابع، مدیریت برنامه ها و ارزیابی کلی تلاش های توسعه ای در نظر گرفته شود.

توسعه اهداف بسیار ویژه برای سازمان و ساختار بندی برنامه ها برای رسیدن به این اهداف، پایه های PPBS هستند. این همراه است با بهبود مطالعات تحلیلی برای شناسایی ابزارها گوناگون کسب اهداف، هزینه هایشان در برابر منافعشان و ایجاد یک سیستم اطلاعات مدیریت که مدیران برنامه را در انجام هرچه بهتر کارهایی که باید انجام دهند یاری کند. با توجه به اهداف، برنامه ها و بهبود تحلیل ها، آنها که مسئول تخصیص منابع در میان برنامه های رقابتی هستند می توانند تصمیمات دقیق تر بگیرند و منابع در دسترس به طور مؤثرتری مورد استفاده قرار گیرند.

عناصر

Henry Rowen از شرکت Rand عناصر ضروری PPBS را این چنین تعریف می کند:

- ذکر مشخصات دقیق و تحلیل سیستمی اهداف
- جستجو برای گزینه های مناسب، راه های مختلف کسب اهداف
- تخمین هزینه کلی هر راه کار شامل هم هزینه مستقیم و هم غیر مستقیم، هم هزینه های قابل بیان با واحد پولی و هم غیر قابل بیان
- تخمین اثربخشی هر راه کار از این جهت که چقدر می تواند اهداف را برآورده کند
- مقایسه و تحلیلی از راه کارها، یافتن ترکیب مناسبی از آنها که با توجه به منابع داده شده در رسیدن به اهداف بیشترین اثربخشی را همراه داشته باشد.

برنامه ریزی

PPBS به عنوان یک ابزار مدیریت فرصت های واقعی برای مدیران در همه سطوح درون توسعه و کل دانشگاه ها در بهبود اثربخشی کلی برنامه ها ارائه می دهد. توجه ویژه ای به این فرصت ایجاد یک ترکیب جدید از تکنیک های برنامه و رسانه آموزش باید بشود. این فرصت فقط برای کسانی ایجاد می شود که بدقت اهداف را در شرایط عملیاتی بهبود داده اند.

شرط اول برنامه ریزی است. این می تواند به موارد جزئی تر تقسیم شود: شناسایی اهداف فعلی، ایجاد معیارها، تعیین احتیاجات و ایجاد اهداف فعلی. این فرایند برنامه ریزی باید سیستم اطلاعات و مدیریت داخلی را بهبود بخشد، از طریق توسعه اهداف برای کمک به فرایند تصمیم گیری. برخی از عوامل تصمیم گیری که باید مورد توجه قرار گیرند شامل: سطح درآمد ملی، مالیات ها، منابع و پیش بینی جمعیت تا چندین دهه. عملکرد برنامه ریزی باید بازده مدار

باشد و برای خودداری از تعارضات با توسعه های بین برنامه، به اهداف سازمان مربوط باشد. در حالت ایده ال یک واحد دولتی بلند مرتبه باید برای محدود کردن تناقض اهداف و معیارهای برنامه های مجزا این پیش بینی های بلند مدت را بهبود بخشد.

ساختار برنامه

دومین نیاز سیستم PPBS ایجاد یک ساختار برنامه برای رسیدن به اهداف برنامه ریزی شده است. هنگامی که اهداف تاسیس شده اند هر نماینده باید تمام فعالیت های پیش بینی شده مربوط به این اهداف را در قالب برنامه ها جای دهد. بدون کمی سازی اهداف در گام برنامه ریزی تشخیص اثربخش بودن یک برنامه و انتخاب منطقی بین راه کارها غیر ممکن است. سیستم PPB ابتدا شناسایی نیازها و ایجاد اهداف را و سپس تحلیل برنامه برای برطرف کردن این نیازها تاکید می کند.

هدف از ایجاد یک ساختار برنامه این است که با مهیا کردن یک چهارچوب هدف گرا تحلیل برنامه ها را برای تصمیم گیران آسان کند. ساختار برنامه یک سری از دسته های خروجی مدار می شود که فعالیت های واحد دولتی را شامل می شود. یک دسته برنامه یا یک گروه از فعالیت های نماینده باید در جهت همان اهداف گسترده باشند. یک برنامه زیر شاخه یا حتی زیر واحد در درک رابطه همه عملیات ها مناسب است. هر عنصر برنامه یک فعلیت یکپارچه است که ترکیبی از پرسنل، تجهیزات و داده ها با یک خروجی منحصر به فرد در دسته برنامه است.

یک مثال می تواند این را روشن کند. یک شهرستان می تواند یک برنامه بهداشت داشته باشد. یک زیر برنامه "پیش گیری بیماری های مسری" خواهد شد و رکن برنامه واحد واکسیناسیون

بخش بهداشت خواهد بود. در زیر زیر برنامه درمان، مراقبت‌های درمانی خواهد بود. برای مقایسه و تحلیل، رکن واکسیناسیون باید با رکن مراقبت‌های درمانی برای بیماران مقایسه شود. تحلیل، نرخ ذخیره مالی برای مخارج اضافی واکسیناسیون در مقایسه با هزینه‌های مراقبت را نشان می‌دهد.

بودجه

عنصر اصلی سیستم PPB اسناد بودجه است. از آنجا که این سیستم کاملاً جدید است آژانس‌های فدرال که از سیستم استفاده کرده‌اند با مشکلات زیادی روبرو شده‌اند. یک مشکل قدرت واقعیت‌های سیاسی و اولویت‌کنگره‌ها برای بودجه خطی سنتی یک ساله است. اسناد بودجه سالیانه بودجه PPB را برای همان سال مالی به صورت هزینه‌های پولی در می‌آورد. بعلاوه هزینه‌های رسیدن به هدف مشخص شده، بوسیله خروجی سیستم PPB آژانس‌ها برنامه و طرح مالی را که بازده و هزینه‌های همه برنامه‌ها را مهیا می‌کند بهبود می‌بخشند. سال اول سیستم PPB سال بودجه جاری است و قید برای معلوم شدن هزینه‌های برنامه برای سال‌های متعاقب ایجاد شده است.

آخرین مورد در سیستم PPB می‌تواند به عنوان بخشی از بودجه بحساب آید. آن بازنگری تحلیل و ارزیابی فرایند کل است. با بازنگری منظم هر برنامه شامل مطالعات اثربخشی هزینه و آزمایش برنامه‌های گوناگون، سیستم PPB عملکرد خود را بهبود می‌بخشد. نتیجه آن، بررسی هزینه‌های هر برنامه تا ببینیم آیا به اهداف خود رسیده‌اند. اگر مزایای کسب شده به آنچه که تخمین زده شده نزدیک باشد تصمیم‌گیری موفقیت‌آمیز بوده است. مدیران بر روی برنامه‌هایی که با حداقل مصرف منابع به اهداف داده شده رسیده‌اند متمرکز می‌شوند.

تضاد

یک سیستم PPB لزوماً کشمکش‌های کنونی سازمانی درباره چگونگی استفاده از منابع را کاهش نخواهد داد. فعلاً مناقشات بیشتر پیرامون خروجی‌های برنامه‌های دولتی خواهد بود تا ورودی‌های آن - تعداد افراد، منشی‌ها. با سیستم PPB کشمکش‌ها زمانی بوجود خواهند آمد که آنچه باید انجام دهیم و چگونگی انجام آن مشخص شده باشد. امروزه اگر پول بیشتری به دولت اختصاص داده شود به طور فزاینده در برنامه‌های مختلف کسترش پیدا می‌کند. هر برنامه کمی بیشتر نسبت به گذشته افزایش میابد، بدون مشخص شدن اثربخشی آن و احتیاجات کلی اهداف برنامه‌های خاص. این همه را راضی می‌کند و مشکلی را حل نمی‌کند. یک اقتصاددان درخواست برخی رسیدگی‌ها به عملکردهای دولت محلی، تحصیلات، پشتیبانی مالی، بهداشت، درآمد و رفاه را خواهد داشت. رهبر سیاسی باید مسائل مهم دولت را بیابد و اولویت‌ها را قرار دهد. اگر اولین اولویت تعلیم و تربیت افراد برای کاهش فقر و مریضی است، این امر حاکی از افزایش پرداخت‌ها در این بخش و تمرکز تلاش‌ها در این برنامه‌ها است. بهبود بهداشت و سلامت حاکی از ساخت بیمارستان‌های بیشتر، آزمایش کردن مردم برای بیماری‌های واگیردار، تربیت بیشتر پزشکان، یا فعالیت‌های مشابه است. بررسی محیط برنامه که کار تکنیکی خاص اقتصاددانها و تحلیلگران است نشان می‌دهد که ما خواهان کاهش وقایع VD از نقطه Z به نقطه Y هستیم، چگونه این کار انجام می‌شود؟ بررسی برنامه‌های گوناگون (تعلیم در برابر بهداشت پارک‌ها) نقش رهبر سیاسی دولت یا واحد سیاسی است.

تحلیل هزینه منفعت

با تصویب PPBS برخی ابزار اقتصاددان ها در تصمیم گیری های بخش عمومی اعمال می شود. اقتصاد دان با تخصیص منابع به تقاضاهای رقابتی در ارتباط است. به عنوان بخشی از بررسی برنامه بد نیست که مدیر گزینه های رفع نیاز های افراد را آزمایش کند.

برخی موارد یک فعالیت تحت شرایط ضرورت سیاسی باید انجام شود. سپس نقش تحلیل یافتن مجموعه ای از برنامه ها خواهد بود که با کمترین مصرف منابع به اهداف برسند. در موارد دیگر برنامه ای که انتخاب می شود ممکن است شامل تجارتی بین اهداف یا گروه خاصی از اهداف باشد. فعالیت های مبنای توسعه (برای مثال دوره های اعتبار خارج از دانشگاه) مثالی از یک موقعیت کمینه سازی خواهد بود. اینجا تحلیل سعی می کند ترکیب رسانه های آموزش و فنونی را که سطح قابل قبول تلاش برنامه با کمترین منابع را تامین کند نشان دهد. اگرچه آموزش خارج از دانشگاه بوسیله نوار تلویزیون X درصد اثربخشی کمتر نسبت به عملکرد دانشجویان دارد، اما یک افزایش محسوس در تعداد کلی دانشجویان می تواند با افزایش ناچیز هزینه ها بدست آید بنابراین هزینه کلی برنامه کمینه می شود. این ممکن است گزینه بهتری باشد. در تحلیل هزینه منفعت یا مطالعات هزینه-اثربخشی زاغه ای از مشکلات وجود دارد که باید بررسی شود، شامل مزایای ثانویه طول دوره عمر پروژه، و انتخاب نرخ تنزیل مناسب.

در یک مطالعه درمورد هزینه و منفعت توسعه آموزش و پرورش باید امکان نشان دادن نرخ هزینه منفعت برای هر فعالیت وجود داشته باشد. بخشی از هزینه حقوق معلمان، تدارکات و بهره و استهلاک سرمایه خواهد بود. هزینه های دیگر هزینه شهریه خصوصی و هزینه های تصادفی فردی مانند هزینه کتابها و سفر خواهد بود.

مزایای فردی و اجتماعی در درآمدهای افزایش یافته شرکت کنندگان در رشته‌ها اندازه‌گیری می‌شود. این را می‌توان بوسیله داده‌های منابع محلی و یا داده‌های ملی تخمین زد. به طور واضح نسبت دادن همه درآمدهای افزایش یافته به آموزش و پرورش اضافی مناسب نیست، ولی ممکن است این کار انواعی از آموزش و پرورش را که بازده خوبی برای افراد خواهد داشت پیشنهاد کند. این پیشنهادات می‌تواند شامل تعلیم و تربیتی باشد که نتیجه‌اش گواهی دبیرستان یا تعلیم در یک تجارت خاص است. مزایای ثانویه‌انهایی هستند که بوسیله آموزش یک شخص مورد توجه در مقیاس بزرگ به جامعه گسترش می‌یابند و تخمین آنها به استعداد برخی از کارکنان نیاز دارد. آن تعلیم دهندگانی که سعی می‌کنند ارزش منحصر بفرد پروژه‌های خود را براساس کمک به کل جامعه نشان دهند (مزایای ناملموس یا ثانویه)، به مدت مشکل خواهند داشت.

احتمالاً در کار توسعه طول دوره عمر پروژه یک ملاحظه مهم نمی‌باشد اما ممکن است در مقایسه یک سیستم جدید آموزش (نوار ویدئویی) با نقش معلم قابل ملاحظه باشد. عمر تجهیزات یکی از مهمترین برآوردهای انجام شده خواهد بود. ملاحظات دیگر انتخاب یک نرخ تنزیل برای تنزیل جریان مزایا است. معمولاً یک نرخ پایین به نفع عمر بلند سرمایه و مزایای آتی است. یک نرخ خیل بالا به سود سیستم‌های سودده آتی با سرمایه پایین خواهد شد.

تحلیل سیستم‌ها

یک بخش مهم PPBS تحلیل سیستم‌ها است. یک روش شناسی است، یک راه جستجو مشکلات انتخاب در وضعیت عدم اطمینان. به عنوان یک متدولوژی در اولین گام یک بیانیه

روشن از اهداف سازمانی را طلب می کند. این اهداف باید واضح و به صورت عملیاتی بیان شوند-برحسب آنچه برای کسب اهداف انجام می شود.

ادراک یک سیستم و تحلیل آن دلالت می کند که اگر اهداف ابزار و مسئولیت های کاربردی مشخص باشند وظیفه به طور کارا تر انجام می شود. اجزای سیستم می توانند به گونه ای سازمان دهی شوند که سازمان بتواند عملکرد سازگار و هدفمند را بدست آورد.

مفهوم سیستم و تحلیل اجزا و روابط آنها با کل سیستم، مهارتی است که همه کارکنان باید شروع به تقویت آن کنند. تحلیل سیستم ها یک رویکرد منظم چندگانه را برای مسائل طلب می کند. یک تیم تحلیل سیستم همانگونه که متخصصان برنامه توسعه نیاز دارد باید شامل اقتصاددان ها، جامعه شناسان، دانشمندان سیاسی باشد. اکثر مواقع کارکنان محلی توسعه یک تیم تحلیل سیستم ها هستند، فقط اگر اعضای آن بتوانند بررسی مسائشان با یک رویکرد تحلیلی سیستمی را بیاموزند.

تحلیل سیستم ها با استفاده از تعریف عملیاتی اهداف اقدام به آزمون راه های مختلف کسب این اهداف، هزینه های گزینه های گوناگون و مزایای بکار بستن این هزینه ها می کند.

امروزه برای مشخص کردن گزینه های جدید آنی ترین نتیجه تحلیل سیستم ها در توسعه ممکن است مسلم بودن ضرورت اهداف کمی شده برای برنامه های آموزش و پرورش باشد. چالش PPBS و تحلیل سیستم ها برای توسعه در کاربرد پر پنداشت تکنیک های تحلیل سیستم ها، بررسی تعامل همه زیر سیستم ها، توسعه محدودیت های سیستم و مشخص کردن گزینه های جدید است.

یک نیاز اساسی تحلیل سیستم ها این است که صریح و باز باشد. این بدان معنی است که فرضیات، محاسبات، داده ها و قضاوت ها برای طرفداران و مخالفان سیاست توسعه آشکار باشد. خطاهای واضح، تناقض در تحلیل و داده های ناقص به راحتی بوسیله دوست و دشمن به یک شکل شناسایی می شوند.

تحلیل سیستم ها باید خروجی مدار باشد تا ورودی های برنامه توسعه. مخارج باید مربوط به اهداف مشخص باشند. تحلیل نباید تنها به سمت ورودی هایی مانند کنفرانس ها، دوره های کوتاه، کارگاه ها، بیانیه ها، زمان صف و رسانه باشد. این ها اهداف نیستند بلکه تنها ابزار رسیدن به اهداف هستند. نمایندگان توسعه مجبور به تغییر مکان توجه از ابزار سنتی و اغلب مورد علاقه خواهند شد. آنها باید بر تفسیر اهدافشان تمرکز کنند تا ابزار آنها. اگر تحلیل مشخص کرد که ابزار مورد علاقه در رسیدن به اهداف تعریف شده از سودمندی کمی برخوردارند تلاش تحلیل سیستم با ارزش خواهد بود.

توسعه به خوبی کل دانشگاه باید برای ارزیابی مزایای تکنیکهای مختلف مورد استفاده در برنامه ها دست بکار شود. برخی شکل های رسانه یا ارزیابی فرمت باید بخشی از تلاش های توسعه PPBS شوند و در حقیقت باید بدون PPBS انجام شوند. معرفی اکثر تجهیزات آموزشی جدید درون تلاش توسعه زمانی انجام می شود که بوسیله یک سیستم PPB قابل ارزیابی باشد.

خلاصه

برنامه های توسعه منحصر بفرد نیستند. اثربخشی آنها باید در مقایسه با دیگر برنامه های دولت و دانشگاه نشان داده شود. زمانی که فعالیت های توسعه ادعای منابع اقتصادی می کنند باید سودمندی خود را نشان دهند. اهمیت PPBS برای آینده نمی تواند بیش از حد تاکید شود. PPBS یک ابزار مدیریت و تصمیم گیری مهم از کاربرد واقعی فعالیت های توسعه است. توسعه می خواهد سودمندیش برای جامعه ای که خدمت می کند را نشان دهد. PPBS در نمایش آنچه مفید است، آنچه بی ارزش است و در مدیریت تغییراتی که در اختلاط برنامه های توسعه در میان ملت ها اتفاق می افتد، کمک می کند.

منابع

- DoD Instruction 7045.7, "Implementation of the planning , Programming and Budgeting System (PPBS), May 23, 1984
- Church, A. & Warner, T. (2009). Do Planning, Programming , Budgeting, and Execution System. Joint Force Quarterly, 53, 80-84.
- http://comptroller.defense.gov/defbudget/fy2011/fy2011_BudgetBriefing.pdf
- Schick, A. (2007). The Road to PPB: The Stages of Budget Reform. In Jay Shafritz & Albert
- Hyde (Eds.), Classics of Public Administration (pp. 199-214) Boston: Thomson Wadsworth.