

# بودجه‌ریزی عملیاتی مدیریت فرایند اصلاحات

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۹۶۶۹

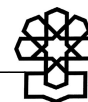
اردیبهشت ماه ۱۳۸۸

دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

## به نام خدا

### فهرست مطالب

چکیده .....	۱
مقدمه .....	۱
۱. گذار به بودجه ریزی عملیاتی .....	۲
۲. از تجربه کشورهای عضو OECD چه درس هایی می توان فرا گرفت؟ .....	۷
۳. عناصر تشکیل دهنده یک استراتژی اصلاحی .....	۱۱
۴. کارگزاران تغییر .....	۱۳
۵. روش ها و ابزارهای مدیریت فرایند اصلاحات .....	۱۷
۶. اصلاح ساختارهای انگیزشی در جهت پشتیبانی از اصلاحات .....	۲۱
۷. فراهم کردن محیط برای اصلاحات .....	۲۴
۸. تجارب و درس ها .....	۳۱
منبع و مأخذ .....	۳۳



## بودجه‌ریزی عملیاتی<sup>۱</sup> مدیریت فرایند اصلاحات

تهیه‌کننده: Jack Diamond

فوریه ۲۰۰۳

### چکیده

این مقاله به بررسی فرایند گذار از نظام‌های بودجه‌ریزی متمرکز سنتی مبتنی بر ورودی‌ها<sup>۲</sup> به نظام‌های بودجه‌ریزی مبتنی بر عملیات<sup>۳</sup> می‌پردازد و تأکید آن بر قید محدودیت ظرفیت‌های مدیریتی در این فرایند اصلاحی است. منظور از ظرفیت مدیریتی، هر آن چیزی است که برای کارکرد نظام نوین بودجه‌ریزی لازم است و شاید مهم‌تر از آن شامل آن دسته از مهارت‌های مدیریت تحول<sup>۴</sup> است که برخورداری از آن برای هدایت روند گذار از یک نظام بودجه‌ریزی به نظامی دیگر ضرورت دارد. در این مقاله سعی شده است تا بر مبنای تجربه کشورهای که اقدام به تغییر نظام بودجه‌ریزی خود به نظام بودجه‌ریزی عملیاتی کرده‌اند، مؤلفه‌های اساسی یک استراتژی مدیریت تحول موفق در این زمینه شناسایی شده و درس‌های آموخته شده از این تجارب را در اختیار کشورهای که دست به اصلاحاتی مشابه می‌زنند قرار دهد.

### مقدمه

تحولات بنیادین اخیر در مدیریت بودجه بخش عمومی در کشورها و عضو OECD که به لحاظ نهادی توسعه یافته‌تر هستند و ما در این نوشتار از آن تحت عنوان بودجه‌ریزی عملیاتی<sup>۵</sup> نام می‌بریم، توجه بسیاری از کشورهای در حال توسعه با درآمد متوسط را که به دنبال اجرای اصلاحاتی مشابه در اقتصاد خود هستند، جلب کرده است. در نتیجه دپارتمان امور مالی صندوق بین‌المللی پول که نقش تأمین‌کننده کمک‌های فنی در این زمینه را به عهده دارد، با درخواست‌های فزاینده‌ای در این زمینه روبه‌رو شده است. تجربه ما نشان می‌دهد اگرچه تدوین یک برنامه اجرایی برای اصلاح نظام بودجه‌ریزی و حتی تعیین دقیق مراحل اجرایی آن چندان دشوار نیست، این اقدام عموماً با یک مانع بزرگ روبه‌رو می‌شود. این مانع بزرگ همانا فقدان مهارت‌های مدیریتی لازم در

۱. پیش‌نویس این مقاله نخستین بار در کارگاه سازمان ملل در خصوص مدیریت مالی و پاسخگویی که در نوامبر سال ۲۰۰۱ در رم برگزار شد، ارائه گردید و نگارنده مایل است مراتب قدردانی خود را از اظهارنظرهای مفید آقایان Lienert, Brumby و سایر همکاران ایشان در دپارتمان امور مالی IMF، ابراز کند.

2. Input-Oriented

3. Performance \_ based

4. Change \_ Management

5. Performance Budgeting

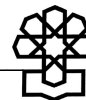


خلال فرایند اصلاحات است که اهمیت آن به درستی درک نمی‌شود و غالباً نادیده گرفته شده است. اولاً ظرفیت مدیریتی قابل توجهی برای اداره یک نظام بودجه‌ریزی کاملاً جدید که جایگزین نظام بودجه‌ریزی قبلی می‌شود، لازم است. ثانیاً برای گذار از یک نظام بودجه‌ریزی به یک نظام دیگر، نیاز به مهارت فوق‌العاده‌ای در زمینه مدیریت تحول و استقرار نظام بودجه‌ریزی نوین، پیگیری و تداوم بخشیدن به روند اصلاحات و تطبیق سیستم با شرایط محیط پیرامونی و رویدادهای غیرمنتظره وجود دارد. این مقاله از نگاهی که برآمده از تجارب اخیر شماری از کشورهاست، به کندوکاو درباره مسائل و معضلات مشترکی که در فرایند استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی و اصلاح نظام‌ها و بودجه‌ریزی به‌طور کلی بروز می‌کند، خواهد پرداخت.

### ۱. گذار به بودجه‌ریزی عملیاتی

طی دو دهه گذشته شاهد تغییرات زیربنایی عمده‌ای در نظام‌های مدیریت بودجه در بسیاری از کشورهای OECD بوده‌ایم. نگرش پیشین به مدیریت بودجه عمدتاً مبتنی بر تخصیص منابع و کنترل «ورودی»‌ها و از همین رو شدیداً تمرکزگرا بود. در این رویکرد مجموعه‌ای از اهداف برای سیاست‌های دولت تعیین می‌شد (که غالباً نیز به اندازه کافی مورد کنکاش و بررسی قرار نگرفته و تلاش چندانی در جهت تبدیل اهداف توصیفی به اهداف کمی صورت نمی‌گرفت) و برای دستیابی به هر یک از اهداف، بودجه‌ای تخصیص می‌یافت. در این نظام، اغلب پیگیری چندانی در جهت بررسی عملکرد واحدهای مصرف‌کننده بودجه و نتایج عملی حاصله از تخصیص بودجه صورت نمی‌گرفت. مدل نوین مدیریت بودجه که در این‌جا از آن تحت نام «بودجه‌ریزی عملیاتی» یاد می‌شود و در کشورهای مختلف عناوین گوناگونی برای آن انتخاب شده است، با این قصد تدوین و ارائه شده که ارتباطی هر چه مستقیم‌تر بین تخصیص منابع از طریق بودجه با عملکرد منتج از آن در دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده برقرار کند.<sup>۱</sup> این تغییر جهت مستلزم تغییراتی در روش‌های مرسوم و سنتی مدیریت بودجه است:

۱. برای مثال رجوع شود به نشریه OECD (۱۹۹۴ و ۱۹۹۵): دیویس، سولیوان و ایت من (۱۹۹۷). البته باید توجه داشت که این اصطلاح از سابقه تاریخی طولانی برخوردار است که به زمان تشکیل کمیسیون هوور (Hoover) در سال ۱۹۴۹ باز می‌گردد. منشأ پیدایش مفهوم بودجه‌ریزی عملیاتی به تمامی در فصل ۶ کتاب «Burkhead» چاپ ۱۹۹۵ و «Axelord» (صفحه ۲۶۶، چاپ ۱۹۹۵) شرح داده شده است. اما رویکرد جدید به عملکرد در بودجه، در پی رفع برخی ناکامی‌های تلاش‌های پیشین در این زمینه، از طریق جامعیت بخشیدن به این شیوه است که آن را از تجارب پیشین متمایز می‌کند. برای بحث بیشتر در این زمینه رجوع شود به Diamond (سال ۲۰۰۲).



## ۱-۱. اعطای آزادی عمل و انعطاف‌پذیری بیشتر به سازمان‌های مصرف‌کننده بودجه،

### در زمینه وجوهی که بدان دسترسی دارند و نیز در موارد مصرف این وجوه

هدف از انعطاف‌پذیری در این‌جا اعطای آزادی عمل بیشتر به سازمان‌های خرج‌کننده بودجه در تخصیص مجدد وجوه در محدوده ردیف بودجه ویژه خود، بوده است. جهت‌گیری تغییرات عموماً به سوی اعطای اختیارات بیشتر به سازمان‌ها و مدیران در اتخاذ تصمیمات عملیاتی و حذف قیود و محدودیت‌های غیرضروری در فرایند مدیریت منابع است و در ازای آن، مدیران و سازمان‌ها به‌طور مستقیم باید در قبال عملکرد خود پاسخگو باشند. این امر به‌منزله یک تغییر جهت اساسی در پاسخگویی و گذار از مدل سنتی که مدیران بودجه با مجموعه ورودی‌های از پیش تعیین شده روبه‌رو بودند و مسئولیتی در قبال کمیت و کیفیت خروجی نداشتند، به مدل جدیدی که در آن به مدیران اختیار و آزادی عمل کافی در زمینه ترکیب ورودی‌های مورد استفاده داده می‌شود (هر چند مجموع کل بودجه از قبل تعیین شده است) و آنها موظفند به سطح معینی از خروجی‌های توافق شده دست پیدا کنند. کشورهای استرالیا، زلاندنو، اغلب کشورهای اسکاندیناوی اصلاحات خود را در این جهت به پیش برده‌اند، ضمن آنکه برنامه‌های اصلاحی بودجه در انگلستان و کانادا نیز در همین جهت حرکت می‌کنند. اما هنوز برخی از کشورهای OECD در برابر اعطای آزادی عمل بیشتر به مدیران بخش دولتی مقاومت می‌کنند و از آن بیم دارند که این امر به زیاده‌روی در مصرف بودجه منجر شود.

در بیشتر کشورهای اصلاح نظام بودجه با کاهش اقلام از پیش تعیین شده ردیف‌های بودجه‌ای<sup>۱</sup> همراه است، ولی نحوه اعطای آزادی عمل و انعطاف‌پذیری در هر کشوری به روش متفاوتی دنبال شده است. معمولاً گام نخست این است که اقلام تفصیلی هر ردیف بودجه در یکدیگر تلفیق شده و به مقوله‌های کلی‌تر تبدیل می‌شود. شیوه مدرن‌تر این‌گونه اصلاحات، رویکرد بودجه‌ریزی «پرتفولیو» نامیده می‌شود که در آن وزارتخانه‌ها آزادی عمل بیشتری در تخصیص مجدد منابع مابین پرتفولیو یا ترکیب برنامه‌های مورد نظر خود داشته و می‌توانند هرگونه تغییر در اولویت‌ها را در بودجه خود اعمال کنند. اکثر کشورها با اجازه دادن به دستگاه‌ها برای انتقال مقادیر استفاده نشده بودجه خود به سال بعد، گامی فراتر در اعطای انعطاف‌پذیری به مراکز مصرف‌کننده بودجه برداشته‌اند.<sup>۲</sup> البته اعطای آزادی عمل به دستگاه‌های دولتی در خرید یا فروش دارایی ثابت به صلاحدید خود در برخی از کشورها نظیر زلاندنو و استرالیا، از نظر بسیاری از کشورها یک اقدام

1. Line item Specificity

۲. در برخی از کشورها نظیر ایالات متحده آمریکا و فرانسه، این آزادی عمل در برخی از سرفصل‌های معین بودجه، قبلاً نیز وجود داشته است.



افراطی و تندروانه محسوب می‌شود. لازم به ذکر است که این رویکردها در صورت فراهم بودن دو پیش شرط عمده اتخاذ می‌شوند: محدودیت به نسبت شدید بودجه‌ای که از سوی سازمان‌های دولتی نیز کاملاً رعایت شود و وجود ظرفیت کافی در دفتر بودجه برای نظارت بر رفتار دستگاه‌های دولتی و در صورت لزوم مداخله مقتضی.

## ۲-۱. فراهم کردن قطعیت<sup>۱</sup> و اطمینان‌پذیری بیش‌تر در محیط عملکرد سازمان‌های

### خرج‌کننده بودجه، به‌ویژه از نقطه‌نظر در دسترس بودن وجوه

در کنار اصلاحات پیش گفته، لازم است اقداماتی هم در جهت افزایش ضریب اطمینان تأمین وجوه بودجه صورت بگیرد. چارچوب‌های میان‌مدت مخارج (MTEFs) در این زمینه ابزار مفیدی به حساب می‌آیند. برنامه‌ریزی میان‌مدت بودجه یک تحول عمده در کشورهای OECD است که اهداف بودجه‌ای در چارچوب آن برای دوره‌های سه‌ساله تعریف شده و به‌جای تأکید بر «بسته» شدن بودجه در هر سال، ظرف زمانی سه‌ساله مدنظر قرار می‌گیرد. شواهد حاکی از وجود رویکردهای مختلف در این زمینه است. استرالیا به‌عنوان کشوری پیش‌تاز در این عرصه، با ایجاد یک سیستم پیش‌بینی بودجه‌ای<sup>۲</sup> از دیگر کشورها یک گام جلوتر است. در این سیستم، برآوردهای پیش‌نگر در واقع تخمینی از مخارج آتی هستند نه اینکه صرفاً پیش‌بینی سیاست‌های جاری باشند. از این حیث می‌توان گفت استرالیا از مدل زلاندنو پیروی کرده است، که در واقع گامی عملی در جهت بودجه‌ریزی میان‌مدت محسوب می‌شود. اما، در برخی از کشورها، برنامه‌ریزی بودجه فقط در سطح کلان صورت می‌گیرد، نه در سطح وزارتخانه‌ها که مجری برنامه‌ها هستند، لذا وجود سند بودجه میان‌مدت به معنی تعیین دقیق اعتبارات تخصیصی به تکتک ردیف‌های بودجه و سازمان‌های خرج‌کننده بودجه نیست.<sup>۳</sup>

## ۳-۱. افزایش فشار بر سازمان‌های دولتی به‌منظور بهبود نتایج حاصله از اجرای برنامه‌ها

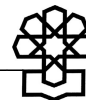
در کشورهای OECD، دفاتر مرکزی بودجه جهت‌گیری فعالیت‌های خود را هر روز بیش از پیش از کنترل مطابقت‌ها<sup>۴</sup> بر مبنای کنترل جزئیات مخارج تحقق‌یافته (ورودی‌ها)، به موضوعات مدیریتی

1. Certainty

2. Forward estimate system

۳. به موازات همین روند، برخی دیگر از کشورها تبعات و پیامدهای درازمدت سیاست‌های کنونی بودجه خود را مورد توجه قرار داده‌اند، مثلاً ایتالیا، نروژ و ایالات متحده اخیراً «حساب‌های بین‌نسلی» (Inter – generational Accounts) را با استفاده از روش ابداعی Kotlikoff و Goklach, Auerbach منتشر کرده‌اند. این رویکرد مبتنی بر شماری از مفروضات نه چندان معتبر است و از همین رو پیام منتج شده از آن نیازمند تفسیر و تعبیر محتاطانه است.

4. Compliance Issues



موضوعی و عملکردی که به خروجی و نتایج حاصله از فعالیت دستگاه‌های اجرایی باز می‌گردد سوق داده‌اند.<sup>۱</sup> این رویکرد، تا حدودی بازتاب توجه بیشتر به بهبود تخصیص منابع به‌جای تأکید صرف بر تحقق اهداف تثبیتی بودجه<sup>۲</sup> و تا حدودی نیز نمایانگر توجه به این واقعیت است که بهبود عملکرد برنامه‌ها نیز به اندازه کنترل دقیق ورودی‌ها، برای تثبیت اقتصادی اهمیت دارد. در واقع طی سال‌های اخیر تلاش‌های گسترده برای یکپارچه‌سازی فرایند بودجه‌ریزی با سایر فرایندهای مدیریتی، ملزم ساختن سازمان‌های دولتی به اندازه‌گیری عملکرد و ارزیابی نتایج عملیات خود؛ استقرار رویه‌ها و روش‌های جدیدی برای پاسخگو نمودن مدیران در قبال عملکرد سازمان‌شان و ایجاد پایگاه‌های اطلاعاتی و سیستم‌های گزارش‌دهی که قادر به اعمال این پاسخگویی باشند، صورت گرفته است.

تعدادی از کشورهای انگلیسی زبان که به لحاظ نهادی پیشرفته هستند سعی کرده‌اند قراردادهای رسمی<sup>۳</sup> را برای بهبود عملکرد در سازمان‌های دولتی به‌کار بگیرند (به‌عنوان نمونه در زلاندنو قرارداد خرید ستاندها مابین وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی منعقد می‌شود، یا در انگلستان که توافقنامه‌هایی بین یک وزیر و یک دستگاه اجرایی درخصوص تحویل ستاندهای معین منعقد می‌شود). بدین طریق تلاش می‌شود تا رابطه‌ای مستقیم بین بودجه تخصیص یافته به دستگاه اجرایی و عملکرد آن دستگاه برقرار شود (کادر ۱ را ببینید).<sup>۴</sup> اما کشورهای دیگر (نظیر کانادا، دانمارک، فنلاند، سوئد و ایالات متحده) با الهام از مشکلات متدولوژیک و اجرایی که کشورهای فوق درخصوص سنجش عملکرد در بخش دولتی با آن مواجه شده‌اند، به‌جای اینکه این موضوع را به‌طور مستقیم به بودجه مرتبط سازند سعی کرده‌اند طرح‌هایی را برای بهبود عملکرد در بخش دولتی به‌مورد اجرا بگذارند.<sup>۵</sup> از جمله این اقدامات می‌توان به تدوین شاخص‌های عملکرد، تدوین الزامات عملکردی برای ارزیابی برنامه‌ها و تقویت نقش سازمان‌های مستقل ارزیابی‌کننده نظیر نهادهای عالی حسابرسی<sup>۶</sup> اشاره کرد.

۱. ستاندها (Outputs) معمولاً یک معیار فیزیکی برای سنجش خروجی یک فرایند است؛ برای مثال تعداد بیماران معالجه شده در یک بیمارستان یا طول جاده‌های احداث شده. اما نتایج (Outcomes) به تأثیرات مورد نظر از اجرای یک سیاست باز می‌گردد؛ برای مثال کاهش تصادفات جاده‌ای در نتیجه کاهش حداکثر سرعت مجاز در اتوبان‌ها.

2. Fiscal Stabilization objectives

3. Contractual Arrangements

۴. بحثی مفید درباره تجربه کشورهای OECD در زمینه قراردادهای عملکردی را می‌توانید با رجوع به PUMA، PAC (۹۹) مطالعه کنید.

۵. البته در همه این کشورها اطلاعات عملکردی همراه با بودجه ارائه می‌شود و همگی به این امر واقف هستند که عملکرد، نقش محوری در بودجه‌ریزی دارد.

6. Supreme Audit Institutions



### کادر ۱. رویکرد قراردادی در بودجه‌ریزی عملیاتی

طیف گسترده‌ای از ترتیبات قراردادی در کشورهای عضو OECD ایجاد شده و به‌کار گرفته می‌شود:

#### • بین دولت و «دفاتر مدیریت اجرایی»<sup>۱</sup>

قراردادی که در چارچوب آن تخصیص اعتبارات بودجه توسط قوه مقننه بر مبنای تولید و عرضه میزان معینی از یک ستاده مشخص توسط یک دستگاه اجرایی، صورت می‌گیرد. مثلاً در زلاندونو «توافقنامه ستانده»<sup>۲</sup> مابین دولت که نقش خریدار را ایفا می‌کند و وزارتخانه‌ها یا دستگاه‌های اجرایی که محصولات معینی را تولید می‌کنند، منعقد می‌شود.

#### • بین وزارتخانه و سازمان‌های تابعه خود

توافقنامه‌ای میان وزیر اجرایی و یک دستگاه اجرایی در مورد خدماتی که باید ارائه شود و سطوح عملکردی که باید تحقق یابد. مثلاً در انگلستان: توافقنامه‌های عملکردی سالیانه.

#### • بین دفتر مرکزی بودجه و وزارتخانه‌های خرج‌کننده بودجه

توافقنامه‌ای که به موجب آن، تخصیص بودجه فقط در ازای تأمین میزان معینی از ستانده مورد انتظار و تأمین سطح معینی از عملکرد صورت می‌گیرد. مثلاً در استرالیا «توافقنامه‌های تخصیص منابع» به‌کار گرفته می‌شوند که مطابق آن، میزان صرفه‌جویی حاصله از یک برنامه جدید مخارج، از میزان وجوهی که در سال مالی آینده به آن سازمان تعلق خواهد گرفت کسر می‌شود.

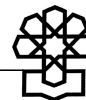
#### • بین سطوح مختلف دولت

یک توافقنامه شراکت بین سطوح مختلف دولت بر مبنای قراردادهای عملکردی، که در برگیرنده طیف متنوعی از ترتیبات ذیل است: تولید مشترک یک خدمت، مدیریت اشتراکی یک منبع و سرمایه‌گذاری مشترک.\*

\* برای مثال‌های متعدد در این زمینه به RD، PUMA (99) بخش ۴، از انتشارات OECD مراجعه شود.

به تجربه مشخص شده است که استفاده از شاخص‌های عملکرد در ارزیابی تمامی جوانب عملکرد دستگاه‌های دولتی، با محدودیت‌هایی روبه‌رو است: مثلاً تعیین و شناسایی «ستانده»‌ها آسان‌تر از تعیین و شناسایی «نتایج»<sup>۳</sup> است. به‌علاوه همواره مشخص نیست که در ازای عملکرد ضعیف یک دستگاه دولتی، چه تغییری در بودجه آن دستگاه باید اعمال شود - به‌عبارت دیگر دست‌اندرکاران این حوزه هنوز نتوانسته‌اند راه‌حلی برای بهینه ساختن رابطه بین عملکرد و

1. Chief executive offices  
2. Output Agreement  
3. Outcomes



بودجه‌ریزی بیابند. از جمله چالش‌های عمده‌ای که اقتصاد کشورهای در حال توسعه در روند اصلاحات اقتصادی با آن روبه‌رو هستند، تطبیق وضعیت نهادها برای کارکرد مؤثر در محیط اقتصاد جهانی که به سرعت به سوی اقتصاد بازار حرکت می‌کند، بوده است. کشورهای با درآمد متوسط با در نظر داشتن این ضرورت، به‌طور فزاینده‌ای در صدد الگوبرداری از اصلاحات بودجه‌ای کشورهای OECD بوده‌اند. اما سؤال اساسی این است: آیا می‌توان و می‌باید همان استراتژی اصلاحی به‌کار گرفته شده در کشورهای OECD را در کشورهای در حال توسعه نیز به‌کار بست؟ پارادایم اصلاحات بودجه‌ای تا چه اندازه جهانشمول است؟ آیا در تمامی کشورها، دولت توان مدیریتی لازم را برای اجرای این اصلاحات داراست؟ اینها همه سؤالاتی است که صندوق بین‌المللی پول در ارائه کمک‌های فنی به کشورهای در حال توسعه با درآمد متوسط به آنها می‌اندیشد.

## ۲. از تجربه کشورهای عضو OECD چه درس‌هایی می‌توان فرا گرفت؟

۲-۱. فرایند اصلاح بودجه یک فرایند پیوسته و تکاملی است نه یک فرایند گسسته و

### دفعی

تجربه نشان داده است که فرایند اصلاح بودجه یک فرایند تکاملی است، به‌طوری‌که نظام‌های بودجه در فرایند اصلاح، مراحل کاملاً مشخص و متمایزی را پشت سر می‌گذارد. یک نظام بودجه مدرن باید بتواند سه الزام مهم ذیل را برآورده سازد:

الف) تضمین کنترل دقیق مخارج مطابق با قانون بودجه،

ب) کمک به تثبیت اقتصادی از طریق انجام تعديلات به‌موقع در مقادیر کل مخارج دولت طی

زمان،

ج) کمک به ارتقای سطح کارایی فنی و کارایی در تخصیص منابع، از طریق رویه‌هایی که انگیزه

مناسب برای بهبود بهره‌وری را ایجاد می‌کند.

روند تکامل بودجه نوعاً با مورد توجه قرار دادن و تأکید کردن بر هر یک از سه الزام فوق در

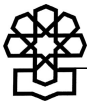
برهه‌های زمانی مختلف به پیش می‌رود و نکته مهم این است که این روند تحول به‌صورت تکاملی و

تدریجی است نه گسسته و یکباره.

هر نظام بودجه‌ای را می‌توان پدیده‌ای در حال تکامل دانست که مرحله معینی از روند تکاملی

خود را پشت سر می‌گذارد. نظام‌های بودجه‌ای سنتی که در اغلب کشورها مرسوم و متداول است،

بیش از هر چیز بر الزام نخست، یعنی حصول اطمینان از کنترل مخارج و مطابقت آن با قانون



سالیانه بودجه، تأکید داشته‌اند. این تأکید، در تدوین بودجه به صورت ردیف - اقلام تفصیلی<sup>۱</sup> به وضوح مشاهده می‌شود. اما به تدریج برخی از کشورها در عین تبعیت از نظام سنتی بودجه‌ریزی، تغییراتی را در آن به منظور همگامی با سیاست‌ها و اهداف تثبیت اقتصادی دولت، به وجود آوردند. این کار معمولاً مستلزم یک رویکرد از بالا به پایین<sup>۲</sup> بود تا اطمینان حاصل شود که سیاست مالی با سیاست پولی هماهنگ است. انجام این مهم، غالباً از طریق تدوین و اجرای رویه‌هایی برای قادر ساختن دولت به برنامه‌ریزی، کنترل و نظارت بر مخارج کل و تعدیل و تطبیق در مخارج به منظور تحقق اهداف سیاست‌های مالی خود، میسر می‌شود. امروزه به طور فزاینده‌ای، این اهداف در قالب چارچوب‌های چندساله تعیین می‌شود.

پس از آنکه نظام‌های بودجه‌ای به درجه‌ای از تکامل رسیدند که علاوه بر کنترل مطابقت مخارج با قانون بودجه، مکانیسم‌های لازم برای کمک به تحقق اهداف دولت در اجرای سیاست‌های مالی و پولی و تثبیت اقتصادی مهیا شود، سومین الزام مورد توجه قرار گرفت. حال از نظام بودجه انتظار می‌رفت که متضمن استفاده مؤثر و کارآمد از منابع دولت باشد. همین الزام سوم، یعنی ایجاد مکانیسم‌هایی برای حصول اطمینان از مدیریت بودجه بر مبنای نتایج عملکردی است که طی سه دهه اخیر پایه و اساس اصلاحات نظام‌های بودجه‌ای در اغلب کشورهای OECD را تشکیل می‌دهد.

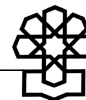
## ۲-۲. اجماع عمومی در مورد نیاز به اصلاح نظام‌های بودجه‌ریزی

کشورهای در حال توسعه با درآمد متوسط در اقدام به منظور اصلاح نظام‌های بودجه‌ای خود و حرکت به سوی نظام‌های بودجه‌ای پیشرفته کشورهای OECD، با مشکلات عدیده‌ای مواجه می‌گردند. اقدامات و تلاش‌های پیشین این کشورها در حصول اطمینان از عملکرد مناسب فرایند بودجه‌ریزی در جهت کمک به سیاست‌های تثبیت اقتصادی دولت، در عمل به توفیقات صرفاً محدودی دست یافت. حتی زمانی که سعی می‌شد تا انعطاف‌پذیری کافی در بودجه لحاظ شود، باز هم نظام بودجه‌ریزی با مجموعه پیچیده‌ای از قیود و محدودیت‌ها روبه‌رو بود. این امر غالباً عامل اصلی کاهش کارایی عملیاتی و کارایی تخصیصی در فرایند اجرای بودجه شناخته می‌شد که مدیران بودجه در آن مسئولیت چندانی در قبال نتایج و دستاوردهای اخذ شده از مصرف منابع بودجه‌ای نداشتند.

از همین رو اکنون در سطحی گسترده پذیرفته شده است که مرحله بعدی اصلاحات بودجه‌ای اعطای آزادی عمل بیشتر به مدیران برنامه‌ها در ایجاد هرگونه تغییر ممکن و لازم در

1. Detailed Line – item

2. Top – down



جهت بهبود کارایی عملیاتی و تخصیصی است. البته، قبل از رسیدن به این مرحله، باید اجماعی، نیرومند و گسترده (توده بحران انگیزه برای اصلاحات) در مورد گذار از نظام‌های بودجه‌ای کنونی به نظام‌های بودجه‌ای مدرن به وجود آید.

معمولاً این اجماع از دو منشأ عمده سرچشمه می‌گیرد. نخست اینکه امروزه محدودیت‌ها و نواقص نظام‌های بودجه‌ای سنتی بر همگان اثبات شده است. ثانیاً با به‌کارگیری هر چه بیش‌تر از رویه‌های انعطاف‌پذیرتر در مدیریت بودجه، این واقعیت آشکار شده است که دو هدف تثبیت و کارایی، لزوماً در تعارض و رقابت با یکدیگر نبوده و می‌توانند مکمل یکدیگر باشند. در نتیجه نظام‌های بودجه‌ای سنتی که دیدگاه کوتاه‌مدت داشته و مبتنی بر کنترل تفصیلی و جزء به جزء ورودی‌ها هستند، به‌عنوان ابزاری برای بهبود عملکرد بخش دولتی که قاعداً می‌باید معطوف به خروجی یا نتیجه مصرف منابع بودجه‌ای باشد، سخت مورد انتقاد قرار گرفتند. بر همین سیاق، تردید نیست به این موضوع که هدف تثبیت اقتصادی به بهای از دست رفتن کارایی عملیاتی و تخصیصی به دست می‌آید، اکثر کشورهای OECD را بر آن داشت که نظام‌های بودجه‌ای خود را به جای ابزاری برای کنترل اقتصاد کلان، به ابزاری برای مدیریت عملکرد تبدیل کنند.

در فرایند استقرار نظام بودجه‌ای مبتنی بر عملکرد، که با آزادی عمل بیش‌تر مدیران بودجه همراه بود، به تدریج آشکار شد که انعطاف‌پذیری بیش‌تر در مدیریت بودجه نه تنها ابزاری برای بهبود عملکرد بلکه اهرمی است که دستیابی به اهداف تعیین شده برای مخارج دولت در چارچوب سیاست‌های تثبیت کلان اقتصادی را نیز میسر می‌کند. نوعاً، مدیران برنامه‌ها در بهترین موقعیت برای تصمیم‌گیری در مورد ترکیب بهینه نهاده‌های مورد استفاده در اجرای برنامه‌های خود هستند. با اعطای آزادی عمل و اختیارات بیش‌تر به آنان، مدیران بهتر و آسان‌تر می‌توانند مسئولیت‌های محول شده به خود را در چارچوب سقف بودجه‌ای تعیین شده به انجام برسانند و این بدان معنی است که بهبود کارایی فنی و تخصیصی در عمل به تحقق اهداف تثبیتی دولت نیز کمک می‌کند.<sup>۱</sup>

### ۲-۳. استراتژی اصلاحات، بخش مهمی از سیاست اصلاحی دولت است

پس از آنکه ضرورت اصلاحات در کشورها و OECD شناخته شده و اجماع کافی در مورد آن حاصل شد، اصلاحات به بخشی از استراتژی مالی دولت تبدیل شده و یک عنصر محوری در سیاست‌های دولت بود. برنامه اصلاحی نیز مورد حمایت تمامی وزارتخانه‌ها قرار گرفت نه اینکه

۱. مطالعه‌ای که در کشورهای OECD انجام شده است، نشان می‌دهد اعطای آزادی عمل بیشتر به مدیران برنامه‌ها منجر به کسب نتایج بهتری از لحاظ تثبیت کلان اقتصادی می‌شود. به عبارت دیگر، آزادی عمل بیش‌تر مدیران، نیاز به تأکید و کنترل مستمر سقف بودجه و مخارج کل را کاهش داده و دولت را در صورت لزوم قادر به اعمال محدودیت‌های بیشتری بر مخارج کل می‌کند. رجوع شود به: Strauch (2000)



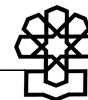
فقط وزارت دارایی یا دفتر بودجه مسئول آن شناخته شود. بدین ترتیب، اصلاحات بودجه، جزئی از استراتژی مدیریتی کلیه نهادهای دست‌اندرکار بودجه شد. در واقع همه مدیران بخش دولتی مجبور بودند خود را مسئول اجرای اصلاحات بدانند و این وظیفه‌ای نبود که فقط به مدیران مالی و حسابداری شرکت‌های دولتی واگذار شود. این سطح از تعهد و احساس مسئولیت، موجب تسهیل اعمال تغییرات لازمه در رویه‌های اداری و رغبت بیشتر سازمان‌های مرکزی به پیشبرد اصلاحات بودجه‌ای شد.

#### ۲-۴. حصول اطمینان از وجود کنترل کافی بر بودجه

کشورهای OECD پیش از هرگونه اقدامی در جهت حرکت به سوی یک نظام بودجه‌ای انعطاف‌پذیر و نامتمرکز، به سطوح اطمینان‌بخشی از کنترل بودجه و تثبیت اقتصاد کلان دست یافته بودند. همگان بر این نکته واقف بودند که هر سه شرط یک نظام بودجه‌ای ایدئال (انعطاف‌پذیری، کنترل و فشار برای عملکرد بهتر) به یک اندازه مهم هستند. در واقع هر سه این اهداف را باید دنبال کرد تا اصلاحات نظام بودجه‌ای موفق شود. به‌ویژه، افزایش انعطاف‌پذیری و آزادی عمل مدیران بدون اعمال فشار برای افزایش کارایی و بهبود عملکرد، نه تنها نتیجه دلخواه را به دست نمی‌دهد بلکه موجب استفاده نادرست از منابع بودجه‌ای و حیف‌ومیل اموال عمومی خواهد شد. بر همین سیاق، تأمین ثبات اقتصادی در سطح کلان، بدون فشار آوردن به دستگاه‌های دولتی در جهت اخذ نتایج بیشتر و بهتر، صرفاً منجر به کاهش کنترل بودجه‌ای بدون دستیابی به نتایج خواهد شد. بنابراین مشخص شد که در روند اصلاحات باید هر سه هدف کنترل، تثبیت و عملکرد را به‌طور هماهنگ دنبال کرد.

#### ۲-۵. ضرورت «باز مهندسی» اصلاحات بودجه‌ای

اصلاحات بودجه‌ای حتی در کشورهای OECD نیز نیازمند مهندسی بود، بدین معنی که ابتدا یک طرح اصلاحی تدوین شد، سپس بر سر یک استراتژی اجرایی توافق شد و فرایند اجرا نیز از نزدیک مدیریت شد تا اهداف حاصل شده و اصلاحات تداوم پیدا کند. افزون بر این، طرح اصلاحات بودجه‌ای باید مورد پذیرش ذی‌نفعان اصلی نظام بودجه قرار می‌گرفت. از آن مهم‌تر اینکه برای اجرای اصلاحات باید یک تیم اصلاحات تشکیل شده و از اختیارات لازم برای پیشبرد برنامه اصلاحی برخوردار می‌شد. همین جنبه از اصلاحات (فرایند مدیریت تغییر) است که مورد نظر این مقاله است. در واقع می‌خواهیم به این موضوع بپردازیم که چگونه می‌توان فرایند گذار از یک مدل مدیریت بودجه به یک مدل دیگر را مدیریت و مهندسی کرد، که در این جا به معنی گذار از نظام سنتی مدیریت کنترل بودجه‌ای به مدیریت بودجه عملیاتی است.



### ۳. عناصر تشکیل‌دهنده یک استراتژی اصلاحی

تشخیص این موضوع که کشورهای OECD این تحول در نظام‌های بودجه‌ای خود را نه به یکباره، بلکه به صورت تدریجی و در روندی تکاملی به انجام رساندند، ایجاب می‌کند که تأکید ویژه‌ای بر فرایند تغییر داشته باشیم. بدین ترتیب، توجه ما به طرز مقتضی به سوی بررسی استراتژی اجرایی و مکانیک اجرای اصلاحات هدایت می‌شود، نه اینکه صرفاً بر مؤلفه‌های خاصی از اصلاحات تمرکز کرده باشیم.<sup>۱</sup>

این جنبه از فرایند اصلاحات را می‌توان به قول یکی از محققان در این زمینه،<sup>۲</sup> متدولوژی مدیریت تغییر نامید، که به معنی شناخت مؤلفه‌های ضروری یک تغییر و تحول نهادی موفق است که می‌باید آنها را به ترتیب منطقی به اجرا گذاشت. یکی از معروف‌ترین روش‌های تجویز شده برای یک مدیریت تغییر موفق، در کادر ذیل نشان داده شده است. هر چند این ادبیات از حوزه بخش خصوصی به عاریت گرفته شده و بیش‌تر در زمینه تحول در سازمان‌های خصوصی است، حاوی مصادیق مشابه فراوانی است که آن را برای متحول ساختن نظام بودجه‌ای مناسب می‌گرداند.

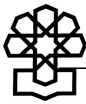
#### کادر ۲. مراحل متمایز در فرایند ایجاد تغییرات زیربنایی در سازمان

- تشخیص ضرورت و لزوم ایجاد تغییر،
- تشکیل یک ائتلاف به اندازه کافی نیرومند برای پشتیبانی از تغییرات،
- یافتن یک رهبر و منادی تغییرات، که بتواند چشم‌انداز و تصویر ایدئال سازمان پس از تغییر را ترسیم کرده و آن را به دیگران منتقل کند،
- اعطای اختیارات و قدرت و منابع لازم برای تغییر به عوامل اجرای تغییرات،
- برنامه‌ریزی برای دستیابی به یک موفقیت زود هنگام در فرایند تغییر به منظور ایجاد ذهنیت مثبت نسبت به تغییر،
- استفاده از جو مثبت روانی ایجاد شده از موفقیت اولیه، برای پیگیری و تداوم حرکت اصلاحی،
- نهادینه کردن تغییرات، به طوری که وضعیت و شرایط جدید به جزئی از فرهنگ سازمان تبدیل شود.

منبع: Kotter, (1996)

۱. G.Scott در تحلیل خود پیرامون مدیریت مخارج در بخش دولتی (PEM) در کشور نیوزیلند، بر برخی از مؤلفه‌های مهم این فرایند اصلاحی تأکید دارد. رجوع شود به کتاب وی در همین باره (چاپ ۱۹۹۶، فصل ۱۰).

۲. Kotter (1996)



تجربه برنامه‌های نوسازی بخش دولتی در کشورهای در حال توسعه با اقتصاد بازار نشان می‌دهد که متقاعد ساختن مقامات دولتی به ضرورت اصلاح نظام بودجه‌ای، نباید کار چندان دشواری باشد، به‌ویژه اگر هدف از اصلاحات، انعطاف‌پذیرتر ساختن نظام بودجه و اعطای آزادی عمل بیشتر به مدیران برنامه‌ها باشد. به عبارت دیگر در این مورد، از قبل هم ضرورت اصلاحات احساس می‌شده است. بر همین سیاق، طراحی تغییرات سازمانی و رویه‌ای نیز نباید چندان دشوار باشد. «چشم‌انداز»<sup>۱</sup> اصلاحات برای کشورهای در حال توسعه، باید رسیدن به نظام بودجه‌ای کشورهای OECD باشد. خوشبختانه این امر کار را برای کشورها آسان‌تر می‌سازد، زیرا الگویی واقعی و قابل نسخه‌برداری را در اختیارشان قرار می‌دهد تا بتوانند به آن تأسی جویند. در نتیجه آنچه می‌ماند این است که نیروی انسانی لازم برای اجرای اصلاحات را فراهم کنند. البته این هم کار دشواری است، زیرا هرگونه تحولی مبتنی بر عنصر انسانی است و معمولاً به این نکته توجه کافی مبذول نمی‌شود. در واقع در اغلب کشورهای در حال توسعه به کارگزاران تغییر<sup>۲</sup> شناسایی آنها، ایجاد انگیزه در آنها برای اینکه فرایند اصلاحات را بر عهده بگیرند و برداشتن موانع از سر راه آنان در فرایند تغییر، توجه کافی نمی‌شود.

می‌توان با ادله کافی اثبات کرد که در باز مهندسی یک فرایند اصلاحی موفق در نظام بودجه، باید حداقل سه عنصر و مؤلفه اساسی ذیل را در نظر گرفت.

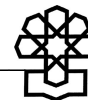
### ۳-۱. شناسایی کارگزاران تغییر

رهبران تغییر و اصلاحات چه کسانی هستند؟ چه کسانی ضرورت اصلاحات را قبل از دیگران تشخیص خواهند داد، اصلاحات را برنامه‌ریزی خواهند کرد و به اجرا در خواهند آورد؟

### ۳-۲. ارزیابی و حصول اطمینان از اینکه کارگزاران تغییر، به کلیه لوازم و ابزارهای

#### ضروری برای تغییر دسترسی دارند

اصلاحات چگونه و از چه روشی به اجرا در خواهد آمد؟ ظرفیت اصلاح‌پذیری سیستم چقدر است، آیا برای پیشبرد اصلاحات می‌توان به ظرفیت‌های کنونی اکتفا کرد یا باید ابتدا دست به یک رشته تغییرات ساختاری زد، رویه‌ها را تغییر داد و مهارت‌های لازم را بدین‌منظور پرورش داد؟



### ۳-۳. ایجاد تغییرات لازم در نظام انگیزشی به منظور اجرا و تداوم اصلاحات

چرا و به چه دلیل، اصلاحات به جای آنکه فقط برای کل سیستم نافع باشد، می‌تواند به نفع افراد نیز باشد؟ آیا افراد در قبال زحماتی که برای اصلاحات متقبل می‌شوند، پاداش نیز دریافت خواهند کرد؟ پس از آنکه انگیزه‌های لازم برای آغاز اصلاحات به وجود آمد، چگونه می‌توان این انگیزه‌ها را حفظ کرد؟ در ادامه مقاله سعی کرده‌ایم به برخی از پرسش‌های مهم فوق پاسخ بدهیم.

#### ۴. کارگزاران تغییر

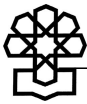
در یک نظام بودجه‌ای شدیداً متمرکز و سنتی، همواره این تصور وجود دارد که تغییرات از بالا به پایین، یعنی مثلاً از وزارت دارایی و مشخصاً از دفتر بودجه باید آغاز شود. ولی در ایجاد پایه‌گذاری یک نظام بودجه‌ای مدرن، نقطه شروع حرکت اصلاحی لزوماً وزارتخانه بالاتر نیست. البته هرگونه اقدام در جهت تضعیف یا لغو کنترل مرکزی بر بودجه ممکن است با مقاومت دفتر مرکزی بودجه که می‌باید یکی از کارگزاران اصلی تغییر باشد، روبه‌رو شود. این مقاومت برخاسته از علل متفاوتی است.

اولاً ترس از حرکت به سوی ناشناخته‌هاست. چرا باید رویکرد دیگری را اتخاذ کرد، در حالی که به نظر می‌رسد رویکرد موجود اشکالی ندارد و نتایج دلخواه را به دست می‌دهد؟ چگونه می‌توان دفتر بودجه را متقاعد کرد که نیاز به یک مدل جدید برای مدیریت بودجه داریم تا به جای تأکید صرف بر کنترل مخارج و مطابقت با قانون بودجه، تحقق اهداف تثبیت اقتصادی<sup>۱</sup> و کارایی<sup>۲</sup> و اثربخشی در مخارج<sup>۳</sup> را نیز به دنبال داشته باشد؟ بدیهی است دفتر مرکزی بودجه یا هر نهاد دیگری که مسئولیت بودجه را بر عهده دارد، مادامی که یک چارچوب مدیریتی کارآمد برای حصول اطمینان از مطابقت عملکرد بودجه با قانون بودجه نداشته باشد که حد معینی از قطعیت و اطمینان در ماحصل اجرای بودجه را به دست بدهد و اختلالات کوتاه‌مدت در مخارج را به منظور تضمین ثبات اقتصاد کلان به حداقل برساند، متقاعد به لزوم اتخاذ نظام بودجه‌ریزی عملیاتی نخواهد شد.

ثانیاً آنچه موجب احتیاط و محافظه‌کاری بیش‌تر مقامات بودجه می‌شود ترس و نگرانی از آن است که تضعیف کنترل‌های بودجه‌ای و اعطای آزادی عمل بیش‌تر به مدیران برنامه‌ها در خرج کردن منابع مالی خود، منجر به حیف‌ومیل و فساد مالی می‌شود. این نگرانی ناشی از آن است که «اتلاف»های سیستم کنونی بودجه نامرئی هستند. سیستم‌های سنتی بودجه فقط بر استفاده صحیح

---

1. Stabilization  
2. Efficiency  
3. Effectiveness

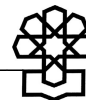


از «ورودی‌ها» تمرکز دارند و متوجه اتلاف‌های حاصله در «خروجی» یا ستانده ناشی از خرج کردن بودجه نمی‌شوند. از آنجا که کنترل بر کل مخارج اعمال می‌شود نه بر ترکیب مخارج، این نگرانی وجود دارد که با سیستم‌های اطلاعات موجود، اعطای آزادی عمل در تعیین ترکیب مخارج (تعیین ترکیب ورودی‌ها)، ممکن است کنترل کلان اقتصادی را از دست دولت خارج کند. البته یک نکته مهم در هر نظام بودجه‌ای این است که اگر حسابداری و کنترل‌های داخلی در دستگاه‌های اجرایی (صف)، ضعیف یا فرمایشی باشند، فساد افزایش خواهد یافت. بنابراین نتیجه می‌گیریم که برای مطمئن ساختن دفتر مرکزی بودجه نسبت به ایفای مسئولیت‌های بودجه‌ای دستگاه‌های اجرایی، می‌باید برنامه جامعی برای ارتقای مهارت‌های مدیریت مالی و بودجه‌ای در سطح دستگاه‌های اجرایی (صف) در بدنه دولت به اجرا در آید.

ثالثاً همواره مقامات بودجه به‌طور طبیعی در برابر از دست دادن قدرت ناشی از یک نظام بودجه‌ای متمرکز، مقاومت خواهند کرد. تغییر نه تنها تهدیدکننده است، بلکه ممکن است با از دست دادن قدرت و مزایای ناشی از قرار داشتن در موقعیت تصویب و آزادسازی منابع مالی بودجه در نظام بودجه‌ای سنتی همراه باشد. در نتیجه ممکن است دفتر مرکزی بودجه که خود یکی از کارگزاران اصلی تغییر در نظام بودجه‌ای محسوب می‌شود، عملاً بزرگ‌ترین مانع بر سر اجرای اصلاحات تبدیل شود. پس چگونه می‌توان انگیزه‌ها را دستکاری کرد تا دفتر بودجه وزارت دارایی حاضر به ایفای نقش جدید خود باشد؟ تجربه نشان می‌دهد که فقط با اعمال فشار مستمر از سوی دولت و توجه به این امر که اصلاحات بودجه‌ای شامل کل سیستم بوده و محدود به وزارت دارایی نمی‌شود، می‌توان در این امر به توفیق دست یافت.

رابعاً اغلب این واقعیت نادیده گرفته می‌شود که وزارت دارایی خود ظرفیت محدودی برای مدیریت تغییر دارد. در شرکت‌های بخش خصوصی، مدیریت تغییر یک فعالیت زیربنایی است که بخش زیادی از انرژی و ذهن مدیران ارشد سازمان را مصروف خود می‌سازد و منابع مالی هنگفتی را نیز می‌بلعد. اما در بخش دولتی این فرایند همواره با بی‌توجهی و بی‌کفایتی روبه‌رو می‌شود. اغلب لازم است ظرفیت‌های جدیدی برای مدیریت تغییر در بخش دولتی ایجاد شده یا تقویت شود. در واقع شاید در حرکت به سوی یک نظام بودجه‌ای نامتمرکز، رهبری اصلاحات را باید اشخاصی از دستگاه‌های اجرایی به‌دست گیرند، نه وزارت دارایی.

علاوه بر موارد فوق، محدودیت‌های مدیریتی صرفاً اجرای موفقیت‌آمیز اصلاحات را با مانع روبه‌رو نمی‌کند، بلکه می‌تواند کارکرد سیستم جدید را نیز مختل کند. در واقع در مدل مدیریتی نوین بودجه که پس از اصلاحات استقرار خواهد یافت، مقامات دولتی دیگر نقش مافوق را در بودجه نخواهند داشت و می‌باید یک نقش مدیریتی را که بسیار شبیه به مدیران بخش خصوصی است بر



عهده بگیرند.<sup>۱</sup> متأسفانه یک نظام مدیریت بودجه سنتی قابلیت‌هایی را در مدیران اجرایی پرورش نمی‌دهد که بتوانند همچون مدیران بخش خصوصی در قبال عملکرد خود مسئول باشند. مدیر بخش دولتی در یک نظام سنتی خود را موظف می‌داند که از قانون و رویه‌ها و البته از محدودیت‌های بودجه‌ای تبعیت کند، ولی در قبال نتیجه کار خود غالباً مسئولیت چندانی ندارد. بنابراین ظرفیت‌های مدیریتی لازم برای اداره یک نظام بودجه‌ای مدرن مبتنی بر عملکرد، معمولاً در مدیران وزارت دارایی یا مدیران دستگاه‌های اجرایی (صف) وجود ندارد. این مدیران یاد گرفته‌اند که عملیات سازمان متبوع خود را به‌گونه‌ای هدایت کنند تا از خط قرمزهای آیین‌نامه‌ای و بودجه‌ای تخطی نکرده و با سهمیه‌بندی بودجه‌ای روبه‌رو نشوند. آنها اغلب خود را در نقش یک مقام مسئول اداری می‌بینند که وظیفه‌اش توزیع منابع مالی محدود برای تداوم ارائه خدمات عمومی به جامعه است. ایفای این نقش لزوماً نیازمند مدیریت مالی خبره نبوده و چنین مدیری اصولاً نیازی به اختیارات و البته پذیرش مسئولیت‌های بیشتر احساس نمی‌کند.

اما چگونه ظرفیت مدیریتی لازم برای گذار به یک نظام بودجه‌ای عملیاتی را در سازمان‌های مبتنی بر نظام بودجه‌ای سنتی مطابقت - گرا<sup>۲</sup> ایجاد کنیم؟ پاسخ به این سؤال به هیچ وجه آسان نیست. اما تجربه نشان می‌دهد که نمی‌توان با یک آغاز انفجاری<sup>۳</sup> به نتیجه مطلوب رسید. تجربه کشور بولیوی در این زمینه بسیار جالب توجه و آموزنده است. این کشور در سال ۱۹۸۸ برنامه‌ای را تدوین کرد که به موجب آن تعداد معدودی از مدیران سطوح میانی را با این باور که چند «پست کلیدی» در هر سازمان دولتی می‌تواند موجب بهبود قابل ملاحظه عملکرد شود، انتخاب کرده و پس از آموزش‌های لازم در پست‌های کلیدی بخش دولتی منصوب کردند. این برنامه ابتدا قصد داشت ۶۵۲ نفر را بدین طریق به بدنه دستگاه اجرایی دولت تزریق کند، ولی تا ژوئن ۱۹۹۳ فقط ۶۹ نفر در پست‌های کلیدی مورد نظر منصوب شدند. معلوم شد که استراتژی استقرار تعداد اندکی از مدیران نخبه در تعداد کثیر سازمان‌های دولتی نمی‌تواند دستاورد محسوسی داشته باشد، لذا استراتژی دیگری اتخاذ شد. از سال ۱۹۹۲، دولت یک برنامه اصلاحی گسترده را در سطح سازمان‌های دولتی به مورد اجرا گذاشت که ۲۵۰۰ پست مدیریتی را در تعداد محدودی از دستگاه‌های دولتی هدف قرار می‌داد<sup>۴</sup> استراتژی جدید دستیابی به یک توده بحرانی مدیریتی (Critical Mass) در تعدادی از سازمان‌های بزرگ اداری و سپس گسترش تدریجی دامنه شمول برنامه به دیگر سازمان‌ها بود. مورد بولیوی و تجربه شماری دیگر از کشورهای با درآمد متوسط که این‌گونه اصلاحات در

۱. برای بحث پیرامون اهمیت ظرفیت‌های مدیریتی و اخلاق حرفه‌ای در این مدل مدیریت بودجه، رجوع شود به: Schick (۱۹۹۸)، صفحه ۱۳۰.

2. Compliance-Oriented  
3. Bigbang  
4. Civil Service Program



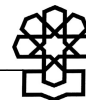
آنها به اجرا درآمده، حاکمیت راهحل مقابله با این محدودیت مدیریتی یک راهحل دوجانبه است. اولاً باید توجه داشت که ایجاد و پرورش ظرفیت‌های مدیریتی محتاج زمان است و باید در چند مرحله توسعه پیدا کند. ثانیاً این رویکرد چندمرحله‌ای باید بخشی انفکاک‌ناپذیر از طرح و برنامه اصلاحات باشد. برخی از کشورها ابزاری به نام «توافقنامه منابع»<sup>۱</sup> را به‌عنوان راه‌حلی برای بهبود ظرفیت‌های مدیریتی مورد استفاده قرار داده‌اند. رویکرد اتخاذ شده در تایلند در کادر ۳ شرح داده شده است. در این رویکرد، سازمان دولتی در صورتی که بتواند انضباط و مدیریت مالی خود را بهبود ببخشد می‌تواند از آزادی عمل و خودمختاری مدیریتی بیشتری برخوردار شود. این روش، طریقه‌ای مطمئن برای پایین آوردن ریسک سوءاستفاده از اختیارات مدیریتی است، ضمن آنکه از این رهگذر، ظرفیت‌های مدیریتی مدیران نیز پرورش پیدا می‌کند.

### کادر ۳. تایلند: قرارداد اصلاح [عملکرد] سازمان‌های صف

مؤلفه‌های اصلی رویکرد:

- شناسایی سازمان‌های عملیاتی (صف) که در مسیر اصلاحات قرار دارند.
- ارائه یک توافقنامه [یا قرارداد] منابع به آنها که شامل موارد ذیل باشد:
  ۱. کاهش کنترل‌های بیرونی از سوی دفتر بودجه.
  ۲. در ازای بهبود مدیریت و انضباط مالی در سازمان مربوطه.
- سازمان مزبور باید بهبود مدیریت مالی و دستیابی به سطوح استاندارد عملکرد در ۷ حوزه ذیل را [با ارائه شواهد کافی] نشان دهد:
  ۱. برنامه‌ریزی بودجه‌ای،
  ۲. برآورد هزینه ستانده‌ها،
  ۳. مدیریت فرایند خرید،
  ۴. کنترل بودجه و وجوه،
  ۵. گزارش‌دهی مالی و عملیاتی،
  ۶. مدیریت دارایی‌ها،
  ۷. حسابرسی داخلی.

منبع: Dixon (2001)



## ۵. روش‌ها و ابزارهای مدیریت فرایند اصلاحات

برخلاف تصور عموم دست‌اندرکاران، غالباً منابع کافی برای پیشبرد موفقیت‌آمیز اصلاحات در دسترس نیست. تجربه کشورهای با درآمد متوسط و حتی کشورهای در حال توسعه، آکنده است از مواردی که تلاش برای بهبود نظام بودجه‌ریزی قبل از رسیدن به نتیجه مطلوب یا زمانی که هنوز در مراحل ابتدایی است، به دلیل تغییر شرایط بیرونی متوقف می‌شود. این ناکامی گاه به دلیل ضعف و ناتوانی مدیریت فرایند تغییر و گاه ناشی از فراهم نبودن منابع کافی برای ارائه اصلاحات بوده است. آیا می‌توان از تجارب کشورها در این زمینه بهره‌برداری کرد؟ در این جا سعی کرده‌ایم جنبه‌های مشترک تجارب کشورهای مختلف در این زمینه را با یکدیگر تلفیق کرده و توصیه‌هایی را براساس آن ارائه دهیم، البته در به‌کار گرفتن این توصیه‌ها باید شرایط خاص هر کشور را در نظر گرفت و این نکته را در نظر داشت که هر قاعده‌ای استثنا هم دارد.

### ۵-۱. تأکید بر اهداف و مقاصد<sup>۱</sup>

تغییر فرهنگی از یک مدل مدیریت بودجه مطابقت - گرا به یک مدل مدیریت بودجه نتیجه - گرا یا عملیاتی<sup>۲</sup>، مستلزم تغییر ذهنیت از توجه محض به ورودی‌ها و نحوه به‌کارگیری منابع بودجه‌ای، به تمرکز بیشتر بر خروجی‌ها یا ستانده‌ها و نحوه تحقق اهداف و مقاصد اولیه بودجه‌ریزی است. این به معنی فاصله گرفتن از رویه‌های اداری سنتی و حرکت به سوی رویکردهای مدرن مدیریتی است که بر دستیابی به اهداف شفاف و معین استوارند. بنابراین تعجبی ندارد اگر بگوییم کلید موفقیت در این فرایند تحولی، تمرکز بر اهداف و مقاصد اولیه بودجه‌ریزی است. دست‌اندرکاران فرایندهای اصلاحی موفقیت‌آمیز بخش دولتی در کشورهای زلاندنو و استرالیا، بر همین جنبه از اصلاحات تأکید ویژه‌ای داشتند.<sup>۳</sup>

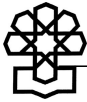
### ۵-۲. حفظ تمرکز دست‌اندرکاران اصلاحات بر اهداف و مقاصد

تبیین و تشریح عمومی اهداف و مقاصد یکی از راه‌های ایجاد انگیزه و وارد آوردن فشار سازنده بر دست‌اندرکاران اصلاحات، در تلاش برای دستیابی به اهداف و در عین حال راهی برای وادار کردن

1. Objectives

2. Performance Oriented

۳. برای مثال، قانون مالیه عمومی زلاندنو مصوب ۱۹۸۹، که آغازگر اصلاحات عمده در نظام مدیریت بودجه این کشور بود، مجموعه اصول مدیریت مالی در بخش دولتی را با ارائه تعریفی روشن و شفاف از اهداف و مقاصد عملیاتی و استراتژیک بودجه، تعریف کرده است.



آنان به پاسخگویی در قبال دستیابی به اهداف است. «منشور شهروندان»<sup>۱</sup> در انگلستان، یک نمونه از این ابزارهاست که به طور علنی سازمان‌ها و نهادهای دولتی را متعهد به دستیابی به سطوح معینی از معیارهای عملکرد کرده و راه‌های توضیح خواستن از مسئولین را در صورت عدم تحقق اهداف تعیین شده را نیز مشخص می‌کند. در ایالات متحده نیز بین سال‌های ۱۹۹۲ تا ۲۰۰۰، تدبیر مشابهی با عنوان «مرور عملکرد ملی»<sup>۲</sup> به اجرا درآمد که تأکید ویژه‌ای بر اندازه‌گیری و انتشار عمومی نتایج اجرای بودجه توسط دولت داشت.

### ۳-۵. ارزیابی عملکرد به عنوان ابزاری برای بهبود عملکرد

برای کمک به مجریان در دستیابی به اهداف، باید یک سازوکار بازخور<sup>۳</sup> وجود داشته باشد که عملکرد مجریان را ارزیابی کرده و راه‌های بهبود را به آنها نشان دهد. این سازوکارها باید کم‌هزینه باشند و خود هزینه‌ای اضافی را بر سیستم تحمیل نکنند و از خطاهای عمدی که منجر به ارزیابی مغرضانه یا غیردقیق و غیرقابل جمع‌بندی شود مصون باشند.

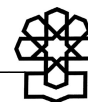
### ۴-۵. تشویق و پاداش در ازای عملکرد خوب و تنبیه در ازای عملکرد ضعیف

رهبری اصلاحات باید به همه دست‌اندرکاران اطمینان بدهد که ارتباطی روشن و صریح بین عملکرد و پاداش (تنبیه) وجود خواهد داشت. پاسخگویی در قبال عملکرد زمانی در سازمان‌های دولتی نهادینه خواهد شد که اولاً سازوکار مؤثری برای ثبت و اندازه‌گیری عملکرد وجود داشته باشد و ثانیاً نظام انگیزشی مؤثری وجود داشته باشد که ارتباط روشن و مستقیمی بین عملکرد و پاداش (تنبیه) برقرار سازد.

کشورهای در حال توسعه غالباً در دنبال کردن استراتژی فوق به مشکل برمی‌خورند. در سیستم‌های بودجه‌ای سنتی، تأکید چندانی بر عملکردها نمی‌شود. از آنجا که بودجه فقط تکلیف ورودی فرایندهای عملیاتی دستگاه‌های دولتی را روشن می‌کند و کنترل دقیقی را بر مخارج و مطابق بودن آن با ردیف بودجه اعمال می‌کند. همه تلاش سازمان‌ها مصروف اخذ تأیید جهت به مصرف رساندن بودجه و استفاده از آن تا پایان سال مالی می‌شود. همچنین توجه چندانی به عملکرد غیرمالی مبذول نمی‌شود و سازمانی که عملکرد ضعیفی دارد مورد سؤال قرار نمی‌گیرد (کما اینکه عملکرد خوب و برجسته نیز مورد تقدیر قرار نمی‌گیرد). بنابراین، مدیریت در سازمان‌های صف، عادت نکرده است که سیاست‌های پیشنهادی دولت را مورد تجزیه و تحلیل انتقادی قرار دهد،

---

1. Citizen's Charter  
2. National performance Review  
3. Feedback



ضمن آنکه هرگز موظف به دستیابی به یک هدف و نتیجه ملموس با استفاده از بودجه معین نبوده است، زیرا این وظیفه عموماً به عهده سازمان‌های ستادی بوده است. لذا، دستگاه‌های دولتی اجرایی (صف) اساساً سیستم‌های اطلاعات متناسب با چنین وظیفه‌ای را ایجاد نکرده و قادر به اندازه‌گیری عملکرد و نتیجه فعالیت خود نبوده‌اند. پس می‌باید ابتدا این مکانیسم‌های ارزیابی و مهارت‌های انسانی ملازم با آن به وجود آید تا بتوان سازمان‌ها را در قبال عملکرد خود پاسخگو ساخت.

## ۵-۵. ضرورت ارتقای ابزارهای اساسی مدیریت به منظور فراهم کردن اطلاعات دقیق،

### مفید و به موقع

ارتقا در سه حوزه اصلی ذیل ضرورت دارد:

#### الف) ارتقا و به روزآوری سیستم حسابداری

سیستم‌های حسابداری دولتی، هرچند به لحاظ مفهومی ممکن است کامل و تمام عیار باشند و برای حسابداری مالی کفایت کنند، به دلیل آنکه مبتنی بر عملیات نقدی<sup>۱</sup> هستند، باید تغییراتی را در آنها اعمال کرد. در سیستم‌های حسابداری دولتی، تأکید عمده بر مطابقت دادن اقلام تأیید شده مخارج با میزان وجوهی است که پرداخت شده یا می‌شوند (یعنی در آخرین مرحله خرج کردن بودجه). شاید این سیستم برای تأمین اهداف مطابقت و تثبیت کلان اقتصادی با مرکزیت وزارت دارایی کافی باشد. ولی برای ایفای نقش مدیریتی مدیران بودجه در دستگاه‌های اجرایی دولت کافی نیست. یک پیش‌شرط مهم برای حرکت به مرحله بعدی توسعه سیستم بودجه، تبدیل سیستم حسابداری به یک سیستم حسابداری تعهدی است.

#### ب) کاربرد گسترده تکنولوژی اطلاعات

با توجه به حجم گسترده عملیات مالی دولت، لازم است مدیران مالی به گزارش‌های مالی و حسابداری دقیق و قابل فهم در کوتاه‌ترین زمان ممکنه دسترسی داشته باشند. بدین‌منظور باید از سیستم‌ها و روش‌های بهبود یافته طبقه‌بندی داده‌ها و اطلاعات مالی استفاده شود تا مدیران برنامه‌ها بتوانند هزینه هر فعالیت را تعیین کرده و با ستانده آن فعالیت مقایسه کنند. در واقع با گذار از نظام بودجه‌ریزی سنتی به نظام بودجه‌ریزی عملیاتی، مدیران نیازمند گزارش‌های مالی متفاوتی خواهند بود که تولید آن با توجه به حجم بسیار زیاد داده‌های مالی در بخش دولتی، فقط توسط سیستم‌های کامپیوتری میسر خواهد بود. انجام این کار در اغلب کشورها بخش مهمی از فرایند اصلاح مدیریت مخارج<sup>۲</sup> را تشکیل می‌دهد.<sup>۱</sup>

1. Cash  
2. PEM



### ج) تحکیم و تقویت سیستم‌های کنترل داخلی

قبل از اقدام برای واگذاری مسئولیت‌های بیشتر به دستگاه‌های اجرایی در تخصیص منابع، باید اطمینان حاصل کرد که آنها دارای یک چارچوب مؤثر و کارآمد مدیریت مالی هستند. کنترل مؤثر داخلی، یکی از جنبه‌های مهم این چارچوب است،<sup>۲</sup> که در فقدان آن مدیران نمی‌توانند وقوع خطاها یا تخطی از قوانین را در سازمان تحت امر خود تشخیص دهند. در نتیجه کار برای نهادهای مرکزی نظارت‌کننده و سازمان‌های حسابرسی دشوار خواهد شد. به‌طور معمول، مشکلات کنترل عمدتاً شامل پرداخت حقوق و مزایا (پرداخت به پرسنل) و عملیات خرید سازمان‌های دولتی است که بخش اعظم هزینه‌ها را تشکیل می‌دهد. کنترل‌های داخلی در این امر نقش محوری را دارا هستند. البته برای ارتقا و به‌روزرسانی سیستم‌های کنترل داخلی، مدیریت باید تلاش فراوانی را به خرج دهد. ضمن آنکه، برای کارکرد یک سیستم کنترل داخلی مؤثر، وجود یک سیستم اطلاعات مدیریت کارآمد که بتواند گزارش‌های مفید، به‌موقع و مبتنی بر آمار و داده‌های واقعی را تولید کند، صددرصد ضروری است.

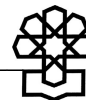
د) اتخاذ یک رویکرد «بالا به پایین» با گسترده‌تر شدن عملیات کارایی خود را از دست می‌دهد از نقطه نظر سیستم سنتی مدیریت بودجه، تلاش برای ایجاد یک سیستم اصلاحی پایین به بالا<sup>۳</sup> توسط نهاد مرکزی مدیریت بودجه، یک اقدام تناقض‌آمیز است. هرچه دفتر بودجه در نامتمرکز ساختن تصمیم‌گیری‌های مرتبط با بودجه موفق‌تر شود، اهرم قدرت این نهاد برای کنترل عملیات بودجه‌ای دستگاه‌های اجرایی ضعیف‌تر خواهد شد. تمرکززدایی در فرایند بودجه که با آزادی عمل مدیران نیز ملازم است، نمی‌تواند با رویکرد کنترل متمرکز بر جزئیات ردیف بودجه دستگاه‌ها توسط دفتر مرکزی بودجه که اکنون دیگر اهرم «فرمان و کنترل» را در اختیار ندارد، سازگار باشد و ممکن است موجب تضعیف کنترل بودجه توسط دفتر مرکزی بودجه شده و کارایی در تخصیص منابع را کاهش دهد. بنابراین دفتر بودجه باید روش‌های کاری خود را با سیستم مدرن بودجه تطبیق دهد و سیستم‌های اطلاعات متناسب با آن را ایجاد کند، هرچند در این مسیر ممکن است با مقاومت‌هایی از درون در مخالفت با این تغییرات بنیادی روبه‌رو شود.

**بنابراین تا جایی که به بحث مهندسی اصلاحات مربوط می‌شود، اتخاذ رویکرد بالا به**

۱. نخستین تلاش‌ها برای به‌کارگیری پیشرفته‌ترین فناوری‌ها در سیستم مدیریت و کنترل مالی بولیوی (SAFCO) و سیستم اطلاعات مالی متمرکز ونزوئلا (FMIS) در خلال دهه ۱۹۸۰ و اوایل ۱۹۹۰، ناکام ماند. ولی کشور اکوادور در اقدامی متفاوت برای مدرنیزه کردن سیستم‌های اطلاعات مالی دولت، کار را با ارتقا و بهبود تدریجی سیستم‌های موجود و ایجاد یک سیستم نیمه‌مدرن با همکاری مشاوران خارجی و کاربران سیستم آغاز کرد که به‌مثابه پلی بین وضع موجود و وضعیت ایدئال بود و در عمل نیز کارایی مطلوبی داشت.

۲. رجوع شود به: Diamond (2002)

3. Bottom-up system

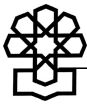


پایین در اصلاح نظام بودجه و تلاش برای بهبود عملکرد مدیریت توسط یک نهاد مرکزی ممکن است در عمل با تعارض‌هایی روبه‌رو شده و موفق به جلب توافق عمومی برای اصلاحات نشود. پیش‌تر اشاره کردیم که هرچند ممکن است ضروری به نظر برسد، ولی ضرورتی ندارد دفتر مرکزی بودجه رهبری اصلاحات را در دست بگیرد، بلکه بهتر است این نهاد امکانات خود را برای کمک به پیشبرد اصلاحات در اختیار دست‌اندرکاران قرار دهد. اگر دفتر بودجه سعی کند این کار را به روشی آمرانه و بیش از حد لزوم تحکم‌آمیز انجام دهد، آیا منجر به تضعیف ابتکار عمل مدیریتی و تشویق بازگشت به ذهنیت مطابقت‌گرایی نخواهد شد؟ آیا سلب حق تصمیم‌گیری از دفتر مرکزی بودجه [و اعطای آن به مدیران دستگاه‌های اجرایی] از نگاه مسئولان دفتر بودجه، اقدامی مثبت و در جهت منافع این نهاد تلقی خواهد شد؟ در حالی‌که این کار موجب کاهش محسوس نفوذ و کنترل دفتر بودجه بر کل فرایند بودجه خواهد شد و دو هدف مهم و اساسی کنترل مطابقت و تثبیت اقتصادی را در درجه دوم اهمیت قرار خواهد داد؟ کنار گذاشتن نظام سنتی مدیریت بودجه و گذار به یک نظام بودجه مدرن و مبتنی بر عملیات، هم منافی دربردارد و هم هزینه‌هایی، آیا کارگزاران اصلی اصلاحات، پیشبرد اصلاحات را در مجموع به نفع خود خواهند دید یا به زیان خود؟ همین موضوع است که پیش‌تر تحت عنوان دستکاری نظام انگیزشی به منظور پشتیبانی از فرایند اصلاحات، از آن سخن گفتیم. خلاصه آن این است که «رهبری اصلاحات را به دست اشخاصی بسپارید که آن را برای سیستم و «برای خود» مفید می‌بینند».

## ۶. اصلاح ساختارهای انگیزشی در جهت پشتیبانی از اصلاحات

برنامه اصلاحات نباید منافع ذی‌نفعان (به‌ویژه بازیگران کلیدی نظیر دفتر مرکزی بودجه و برخی از دستگاه‌های دولتی خاص) را نادیده بگیرد. اگر دفتر بودجه مطمئن نباشد که پس از اصلاحات هم خواهد توانست کنترل بودجه و فرایند خرج شدن بودجه را همچنان در اختیار داشته باشد، بعید به نظر می‌رسد که با روند اصلاحات همراهی مؤثری کند. همچنین اگر سیستم‌هایی که در روند اصلاح نظام بودجه به‌وجود می‌آیند نتوانند ابزارهای مدیریتی مورد نیاز دستگاه‌های اجرایی مصرف‌کننده بودجه را در اختیار قرار دهند، این سیستم‌ها نیز نخواهند توانست بازدهی مطلوبی داشته باشند. در مواردی نیز برای جلب همکاری و حمایت کارکنان بخش دولتی لازم خواهد بود که آنها را نیز در فرایند طراحی و اجرای اصلاحات مشارکت داده و آموزش‌هایی نیز به آنها داده شود.

تعدادی از کشورهای با درآمد متوسط در رویکردی که بدین‌منظور اتخاذ کرده‌اند، دست‌کم به برخی از موارد فوق‌الذکر نیز پرداخته‌اند (به کادر ۴ رجوع شود). این رویکردی که به صورت



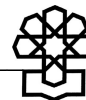
متمرکز (از سوی دفتر بودجه) مدیریت شده و به‌عنوان یک روش دوجانبه توصیف شده است:

#### ۱-۶. اعمال فشار از بالا

- وزارت دارایی دستگاه‌های اجرایی دولت را تشویق می‌کند که یک ارزیابی عمیق (احتمالاً توسط مؤسسات دیگر) از فعالیت‌های خود به‌عمل آورند تا بدین‌وسیله سطح کارایی خود را از طریق اصلاح نحوه تخصیص منابع بهبود ببخشند. نتایج این ارزیابی‌ها می‌تواند در تهیه یک چارچوب میان‌مدت برای مخارج (MTEF) مورد استفاده قرار گیرد.
  - وزارت دارایی ممکن است یک سیاست توزیع «سهم از بهبود کارایی» را در پیش گیرد، که به‌موجب آن هر سازمان دولتی موظف شود هر ساله به میزان توافق شده‌ای از صرفه‌جویی در بودجه مصرفی خود دست یابد.
  - با گذشت زمان و با پیشرفت روش‌های حسابداری دارایی‌ها، می‌توان هزینه‌ای را بابت استفاده سازمان‌های دولتی از دارایی‌های ثابت به حساب آنها منظور کرد که متضمن بهبود وضعیت مدیریت دارایی‌ها در سطح دستگاه‌های اجرایی باشد.
- گفته می‌شود که بیش‌تر این تلاش‌ها منجر به بهره‌مندی وزارت دارایی از اطلاعات بهتر و بیش‌تر از عملکرد دستگاه‌های اجرایی خواهد شد. ولی اطلاعات عملکردی ارائه شده به سازمان‌های مرکزی فی‌نفسه ابزار چندان مؤثری برای حصول اطمینان از این امر که دستگاه‌های اجرایی از آزادی عمل خود برای دستیابی به نتایج عملکردی بهتر (به جای پی‌جویی اهداف بورکراتیک یا منافع شخصی) استفاده خواهند کرد، نیست. در این صورت سازمان مرکزی می‌تواند چارچوب تازه‌ای برای مدیریت بودجه تعیین کند و مکانیسم‌هایی را تعیین کند که به موجب آن چنانچه مدیران دستگاه‌های اجرایی نتوانند به اهداف عملکردی معینی دست یابند برکنار خواهند شد. البته موفقیت این روش هم منوط به‌وجود ظرفیت و توانایی کافی در مدیریت دستگاه‌های اجرایی، برای واکنش نشان دادن به فشار بیرونی است (آنها باید قادر به بهبود عملکرد خود و دستیابی به نتایج بهتر باشند).

#### ۲-۶. افزایش ظرفیت و پرورش قابلیت‌ها از پایین

دفتر مرکزی بودجه، به‌عنوان نهادی که مسئول مدیریت بودجه است می‌باید نقشی فعال را در پرورش مدیران کارآمد و لایق برای سازمان‌های مصرف‌کننده بودجه ایفا کند. در الگوی اصلاح بودجه مبتنی بر افزایش اختیارات بودجه‌ای مدیران دستگاه‌های اجرایی و ایجاد بستر عملیاتی مطمئن و عاری از ریسک، ظرفیت‌سازی مدیریتی یک متغیر کلیدی محسوب می‌شود. اگر دفتر



بودجه این مسئولیت را به عهده بگیرد، تا حدودی از کارکرد سنتی خود که محدود به کنترل جزئیات مخارج بوده است، فاصله خواهد گرفت و رویکردی مدیریتی را جایگزین خواهد ساخت. برخی از مؤلفه‌های اصلی این رویکرد عبارتند از:

- دفتر بودجه باید بر بهبود مدیریت تأکید ویژه‌ای داشته و آن را پیش‌شرط اصلاحات بودجه‌ای قرار دهد.

- دفتر بودجه باید قابلیت‌های لازم را در درون سازمان خود به منظور ارزیابی دقیق فرایندهای تخصیص منابع در درون دستگاه‌های اجرایی و ساختارهای مدیریتی در این سازمان‌ها به وجود آورد. هدف از این کار باید افزایش توانایی دستگاه‌های مصرف‌کننده بودجه در یافتن کم‌هزینه‌ترین و مقرون به صرفه‌ترین راه برای انجام وظایف محوله به خود و تخصیص منابع صرفه‌جویی شده به فعالیت‌های مفید دیگر باشد.

- بدین‌منظور باید چک لیستی شامل ویژگی‌های لازمه سیستم‌ها و مدیریتی سازمان‌های خرج‌کننده بودجه که متناسب با انعطاف‌پذیری در تخصیص منابع باشد، توسط دفتر بودجه تدوین شود.

- سپس دفتر بودجه با سازمان‌های خرج‌کننده بودجه در جهت ایجاد قابلیت‌های لازمه و به‌کارگیری آنها در فعالیت‌های روزانه این سازمان‌ها همکاری می‌کند تا سازمان‌ها بتوانند خود تخصیص مجدد منابع در درون خود را به شیوه مؤثر انجام داده و فرصت‌های صرفه‌جویی در مخارج را شناسایی کرده و الزامات مورد نظر دفتر مرکزی بودجه را تأمین کنند.

- دفتر بودجه همچنین می‌باید مروری بر شاخص‌های عملکرد هر یک از واحدهای عمده را بررسی کند. این کار باید با در نظر گرفتن فعالیت‌های هر دپارتمان و اهدافی که دنبال می‌کنند صورت بگیرد. همچنین شاخص‌های عملکردی موجود در هر واحد نیز باید با این اهداف تطبیق داده شده و شکاف موجود بین عملکردها و اهداف عملکردی شناسایی شود. سپس باید از کارشناسان هر بخش کمک گرفت تا شاخص‌های عملکردی را پالایش کرده و مجموعه جدیدی از شاخص‌ها را برای اهداف نوین بودجه‌ای تعریف کنند.



کادر ۴. توافقنامه رسمی عملکرد بین مقامات مرکزی و سازمان‌های اجرایی در آمریکای لاتین و

#### حوزه کارائیب

منافعی که نصیب سازمان‌های اجرایی می‌شود:

- سهولت و آزادی عمل بیشتر در به‌کارگیری نیروی انسانی برای پست‌های کلیدی،
- آزادی عمل و اختیارات بیشتر برای مدیران ارشد،
- دسترسی به اعتمادات مطمئن بودجه‌ای،
- برخورداری از پاداش در ازای عملکرد خوب،
- بهبود فرایندهای مدیریتی.

#### الزامات پاسخگویی

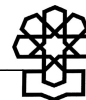
- رعایت حداقل استانداردهای گزارش‌دهی در سیستم‌های مالی و مدیریت پرسنل.
  - یک برنامه تجدید ساختار مالی یا توافقنامه تقویت و استحکام ساختارهای سازمانی همراه با یک برنامه اجرایی تفصیلی شامل تمامی دستاوردهای مورد انتظار.
  - اهداف عملکردی توافق شده و الزامات گزارش‌دهی مرتبط با آن.
- مبتنی بر برنامه‌های اجرا شده در بولیوی، اکوادور، جامائیکا و نیکاراگوئه (۱۹۰۸).

#### ۷. فراهم کردن محیط برای اصلاحات

برخلاف تغییر در سیاست‌ها، اصلاح نهادی آن نوعی که در اصلاح نظام بودجه مدنظر است، غالباً حمایت سیاسی چندانی را به دنبال ندارد. در بین توده مردم هیچ گروهی یافت نمی‌شود که برای انجام این اصلاحات به دولت فشار وارد کند، زیرا همواره این تصور وجود دارد که منافع این اصلاحات در قالب بهبود خدمات دولتی یا صرفه‌جویی در بودجه قابل تحقق نیست. در واقع اگر اصلاح نظام بودجه بخواهد تداوم داشته باشد، باید فشار سیاسی لازم برای تداوم آن در جامعه به‌وجود آید تا محیط و شرایط برای اصلاحات فراهم شود. اما مؤلفه‌های یک محیط مناسب برای اصلاحات کدامند؟

#### ۷-۱. ثبات کافی در وضعیت مالی دولتی

هرچند بحران مالی می‌تواند خود محرک اصلاحات باشد، گاه موجب پرهیز از هرگونه تغییر در وضع موجود و مقاومت در برابر اصلاحات می‌شود. کشورهای OECD همزمان با شروع



اصلاحات بودجه‌ای، تلاش گسترده‌ای را برای تقویت بنیه مالی دولت آغاز کردند. فشار برای اصلاحات بودجه‌ای در این کشورها از زمانی شدت گرفت که رشد سریع ابعاد بخش دولتی در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰، تحلیلگران و صاحب‌نظران را نسبت به قابل تداوم بودن این روند و مفید بودن آن برای رفاه جامعه دچار تردیدهای فراوان کرد. رشد مخارج دولتی در دو دهه مذکور به حدی بود که همگان نسبت به تداوم‌پذیری آن ابراز تردید کرده و خواهان کاهش مخارج در برخی از حوزه‌ها برای تأمین شماری از نیازهای تازه شدند. همچنین در سطح کلان نیز این نگرانی به وجود آمده بود که سطح مالیات‌ها بیش از حد بالا رفته و این امر موجب تنگ شدن عرصه بر بخش خصوصی شود. پیامد این فشارها، تلاش‌هایی گسترده در جهت تقویت و تحکیم وضع مالی دولت، کاهش کسری بودجه و جلوگیری از رشد بدهی عمومی و البته اجرای اصلاحات زیربنایی در نظام بودجه از سوی دولت‌ها بود.<sup>۱</sup>

هرچند بحران مالی تا حدودی مانع اصلاحات بوده، می‌تواند فرصتی مناسب برای اجرای اصلاحات زیربنایی در بودجه باشد. در شرایط بحرانی، پیشنهاد تغییرات و اصلاحات آسان‌تر مورد پذیرش قرار می‌گیرد و سریع‌تر می‌توان آن را به اجرا گذاشت. تجربه اغلب اقتصادهای در حال گذار نشان می‌دهد زمانی که بحران شدید و اوضاع خطرناک باشد، مسئولان بودجه فقط به راه‌حل‌های کوتاه‌مدت برای از سرگذراندن بحران می‌اندیشند و حاضر به پذیرش اصلاحات زیربنایی و درازمدت نخواهند بود. بنابراین شدت بحران نیز عامل تعیین‌کننده‌ای است، زیرا اگر بحران شدید و خطرناک باشد مانع اصلاحات خواهد بود.<sup>۲</sup>

به نظر می‌رسد برخی از شرایط و ظرفیت‌ها باید به ترتیب مهیا شود. اولاً برای اینکه بتوان از بحران مالی به‌عنوان محرک اصلاحات استفاده کرد باید نظام بودجه توانایی تطبیق با شرایط جدید را داشته باشد. اگر مکانیسم‌های قابل اعتمادی برای حفظ یکپارچگی نظام بودجه وجود داشته باشند، آنگاه یک بحران واقعی یا ساختگی می‌تواند اثربخش باشد. ثبات در سیستم، آثار منفی یک بحران مالی را به حداقل خواهد رساند. ثالثاً موفقیت اصلاحات تا حدود زیادی به استراتژی اتخاذ شده برای اجرای اصلاحات بستگی دارد. رویکردی که فاقد اولویت‌بندی و تمرکز کافی باشد، احتمال شکست بالایی دارد و به راحتی به یک تاکتیک «مدیریت بحران» کوتاه‌مدت تبدیل می‌شود. بر همین سیاق، رویکردی که با اهداف بلندپروازانه و غیرواقعی اتخاذ شود و هزینه اجرای بالایی نیز داشته باشد به احتمال قوی موفق نخواهد بود. چنان‌که پیش‌تر عنوان شد، نوسازی نظام‌های بودجه‌ای و مدیریتی در بخش دولتی با هدف لحاظ کردن نتایج عملکرد، مستلزم هزینه‌های قابل

۱. رجوع شود به: OECD (1996)

۲. برای مطالعه بحثی پیرامون تجربه روسیه، رجوع شود به: Diamond (2002)

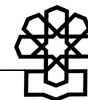


توجهی بوده و در بهترین شرایط به تخصیص منابع کمیاب مدیریتی و کارشناسی به مقدار فراوان نیاز دارد. بنابراین، اصلاحات باید به گونه‌ای طراحی شود که هزینه‌های اجرای اصلاحات در مدت زمانی به اندازه کافی طولانی و به تدریج محقق شود تا دولت بتواند بار مالی اصلاحات را تحمل کند و ثبات مالی دولت بدین واسطه به مخاطره نیفتد. از آنجا که نیروی انسانی ماهر برای اجرای اصلاحات کمیاب بوده و فرصتی برای تربیت کارشناسان و مدیران زبده مورد نیاز است، باید در پیاده کردن اصلاحات از یک رویکرد تدریجی و گام به گام تبعیت کرد. این روش به دولت امکان می‌دهد تا از اشتباهات خود درس بگیرد. اگر اصلاحات از سازمان‌هایی آغاز شود که بیش‌ترین آمادگی را برای اجرای آن دارند، می‌توان به موفقیت‌هایی زود هنگام دست یافت که شانس ادامه اصلاحات را افزایش می‌دهد.

## ۲-۷. وجود یک چارچوب قانونی مناسب برای تداوم اصلاحات ضروری است

باید یک چارچوب قانونی بسیط و جامع وجود داشته باشد که در عین حفظ کنترل‌های بودجه‌ای، ریسک اعطای آزادی عمل و اختیارات گسترده‌تر به مدیران دولتی را کاهش دهد. به موازات این آزادی عمل بیش‌تر، مدیریت دستگاه‌های دولتی نیز باید متناسب با آن، پاسخگوتر و شفاف‌تر باشد. تحقق این اهداف مستلزم ساده‌سازی هرچه بیش‌تر رویه‌های بودجه و حذف مقررات دست و پاگیر مالی است. در اغلب سیستم‌های سنتی کنترل بودجه، لایه‌های کنترلی متعددی در طی سالیان متمادی به وجود آمده و روی هم انباشته شده‌اند که نیازی به تداوم آنها نیست. در واقع اغلب این مقررات و رویه‌های دست و پاگیر، مجموعه‌ای از ابزارهای کنترلی ساده بوده‌اند که بدواً برای جلوگیری از سوءاستفاده تعبیه شده‌اند، ولی پس از مدتی در سازمان رسوب کرده و لایه‌های کنترلی متعددی را به وجود می‌آورند. همین لایه‌های کنترلی اغلب بهانه خوبی به دست مدیران می‌دهد که ضعف عملکرد خود را توجیه کنند. لذا پیش از هر اقدامی باید سیستم را از شر این کنترل‌های مضاعف بی‌خاصیت رها ساخت.

همچنین لازم است یک چارچوب قانونی جامع تدوین شود که دولت را به رعایت یک سلسله اصول در بودجه‌ریزی موظف کند. در واقع این کار موجب می‌شود که حرکت اصلاحی دولت جنبه رسمیت پیدا کند. زیرا در موارد متعدد مشاهده شده که حرکت اصلاحی تنها به حوزه بودجه‌ریزی محدود شده و جنبه قانونی و نهادی پیدا نکرده است. از این رو دیوانسالاران اصلاحات را تنها یک «پروژه» گذرا (مثل پروژه‌های قبلی که شاهدش بوده‌اند) تلقی خواهند کرد و یک استراتژی «بگذارید ببینیم چه می‌شود» در قبال آن اتخاذ خواهند کرد نه اینکه خود را برای یک تغییر اساسی آماده کنند. بنابراین تغییر چارچوب‌های قانونی واجد این مزیت نیز هست که «جدی»



بودن و استمرار اصلاحات را به همگان گوشزد می‌کند. هدف این است که قواعد و رویه‌هایی به نظام بودجه‌ریزی اضافه شود تا هزینه تخطی از مسئولیت‌های بودجه‌ای، برای مدیران دولتی و دیوان‌سالاران افزایش یابد.

کشور زلاندنو در این زمینه با تصویب قانون «مسئولیت بودجه‌ای» در سال ۱۹۹۴، پیشتان بوده است. در این قانون، اصول «مدیریت مسئولانه امور مالی»<sup>۱</sup> در بخش دولتی تبیین شده که چارچوب تعیین‌کننده رویه‌ها، اهداف مالی و الزامات گزارش‌دهی است. افزایش شفافیت در مدیریت مالیه دولت، یکی از اهداف اساسی این چارچوب قانونی بود. در این راستا تنها از دولت خواسته می‌شود اهداف مالی و بودجه‌ای خود را که بر سر آن توافق شده است دنبال کند، بلکه دولت ملزم است شرح دهد از طریق اتخاذ چه سیاست‌هایی به تحقق این اهداف نائل خواهد شد و در صورت انحراف از اهداف، دولت باید مشخص کند که چه مسیری را برای جبران انحراف خود و اصلاح مسیر دنبال خواهد کرد.

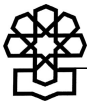
«منشور صداقت بودجه»<sup>۲</sup> در کشور استرالیا و «قانون ثبات مالی»<sup>۳</sup> انگلستان نیز همین رویکرد را با اندکی تفاوت اتخاذ کرده‌اند. گفتنی است، کشور برزیل هم اخیراً «قانون مسئولیت مالی و بودجه‌ای» خود را تحت عنوان «حقوق پاسخ‌گویی مالی به تصویب رسانده است.

### ۳-۷. تأکید مضاعف بر شفافیت در امور مالی دولت

امروزه شفافیت در عملیات دولت، به‌طور روزافزون به‌عنوان یک پیش‌شرط مهم برای «حکمرانی خوب»<sup>۴</sup> و رشد اقتصادی پایدار شناخته شده و مورد تأکید قرار می‌گیرد (در کشورهای در حال توسعه این پیش‌شرط برای حفظ اعتماد عمومی نسبت به دولت و جلب مشارکت در جهت توسعه مردم‌سالاری و پیشرفت اقتصادی ضرورت دارد). این امر به‌ویژه از آن جهت که امروزه دولت‌ها بخشی از کسری بودجه خود را از طریق استقراض از بازارهای مالی بین‌المللی تأمین می‌کنند، اهمیت پیدا کرده است. این وضعیت، بسیاری از دولت‌ها را به تغییر و اصلاح سیاست‌های پیشین خود وادار ساخته و از این طریق موجب انضباط مالی بیشتر و تخصیص بهتر منابع دولتی شده است.<sup>۵</sup>

1. Responsible fiscal management
2. Charter of budget honest
3. Code of fiscal stability
4. Fiscal Responsibility Law
5. Good governance

۶. آزادسازی تجارت و تحرک سرمایه در سطح بین‌المللی، فشار فزاینده‌ای را بر سیستم‌های مدیریت مالی دولت‌ها وارد کرده است. تجارب اخیر حاکی است کیفیت نهادهای بخش عمومی و میزان اعتماد بازیگران اصلی عرصه اقتصاد به این نهادها، آثار قابل توجهی بر رفتار این بازارها دارد. آن دسته از سیستم‌های مدیریت بخش عمومی که موجب کاهش سطح اعتماد بازار می‌شود، نه‌تنها



شفاف‌تر کردن فرایند بودجه، مسیر اصلاحات بودجه‌ای را نیز هموارتر می‌کند. در مسیر اصلاحات، علاوه بر ذی‌نفعان درون سیستم بودجه، می‌باید موکلان را نیز برای جلب حمایت آنان از اصلاحات متوجه منافع منفی کرد که از این رهگذر نصیبشان خواهد شد و شفاف‌سازی بودجه شرط اول جلب حمایت آنان است. به علاوه باید مکانیسم‌های لازم را برای اخذ بازخور از تمامی ذی‌نفعان و لحاظ کردن انتقادات و پیشنهادات سازنده آنان در روند اصلاح نظام بودجه، ایجاد کرد.

#### ۴-۷. توانمندسازی ذی‌نفعان<sup>۱</sup>

یک راه برای تحقق این امر، اعلام و معرفی عمومی معیارهای عملکرد بخش دولتی و علنی ساختن سطح عملکرد مورد انتظار از دستگاه‌های دولتی و تشریح اقداماتی است که دستگاه‌های دولتی می‌باید برای بهبود عملکرد خود بردارند. همچنین می‌توان به مردم نیز روش‌هایی را معرفی کرد که با استفاده از آن بتوانند دولت را به تأمین انتظارات خود وادار کنند. به‌عنوان نمونه «منشور شهروندان»<sup>۲</sup> انگلستان با همین هدف تدوین شد که البته اقدامی در سطح کلان محسوب می‌شود، ولی می‌توان در سطح برنامه‌ها نیز از چنین ابتکاراتی بهره گرفت.

#### ۵-۷. استفاده از شاخص‌های کیفی به‌عنوان مکمل شاخص‌های عملکرد کمی

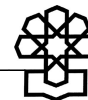
اهمیت شاخص‌های کمی عملکرد<sup>۳</sup> بر کسی پوشیده نیست. ولی امروزه شاهد روند جدیدی در پیگیری و سنجش عملکرد در بخش عمومی هستیم که جنبه‌های کیفی عملکرد را نیز مدنظر قرار می‌دهد. مثلاً در ارزیابی‌های عملکرد امروزه به پرسش‌هایی از این دست برخورد می‌کنیم: خدمات با چه کیفیتی ارائه می‌شوند؟ (کارایی). آیا اهداف برنامه‌ریزی شده تحقق می‌یابند؟ (اثربخشی). آیا مشتریان (مردم) از نتایج این فعالیت‌ها رضایت دارند؟ (بعد کیفی)

در آگوست سال ۱۹۹۳ در ایالات متحده آمریکا، «قانون نتایج و عملکرد دولت» (GPRA) با این هدف تصویب شد که با پاسخگو کردن دستگاه‌های دولتی درقبال نتایج برنامه‌ها، اعتماد عمومی به دولت را تقویت کند. تأکید بر نتایج، بهبود کیفیت خدمات و اندازه‌گیری رضایتمندی شهروندان از خدمات دولتی، از مهم‌ترین اهداف این قانون ذکر شده است. به عبارت دیگر: «بهبود نحوه ارائه خدمات به مردم، نه تنها از طریق الزام مدیران دولتی به تدوین برنامه‌هایی برای دستیابی به اهداف

---

هزینه‌ای را بر اقتصاد داخلی خود تحمیل می‌کنند، بلکه [شواهد علمی نشان می‌دهد که] اقتصاد جهان را نیز از رسیدن به حداکثر رشد اقتصادی قابل حصول خود باز می‌دارد (۱۹۹۹، فصل ۱۶، صفحه ۳۴۳).

1. Empowering clients  
2. Citizen's charter  
3. Quantitative indicators



و مقاصد خواسته شده، بلکه از طریق جمع‌آوری نقطه‌نظرات مردم (مشتریان خدمات دولتی) درخصوص کیفیت خدمات ارائه شده و انعکاس نتایج و دستاوردهای حاصله از آن به مدیران<sup>۱</sup> (رجوع شود به کادر ۵).

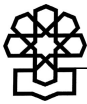
#### • تقویت جریان بازخور<sup>۲</sup> از سوی مصرف‌کنندگان

فشار برای بهبود کارایی و اثربخشی در ارائه خدمات دولتی در هیچ کجا به اندازه اتخاذ سریع فناوری اطلاعات (IT) در بخش دولتی، به تبعیت از بخش خصوصی، مشهود نیست. گسترش دولت الکترونیک به‌طور فزاینده‌ای موضوع گزارش‌های مستند نهادهای بین‌المللی بخش عمومی است.<sup>۳</sup> در ایالات متحده بدین‌منظور از فناوری ارتباط با مشتریان (CRM) در سطحی گسترده استفاده می‌شود. CRM شامل مجموعه نرم‌افزارهایی است که با هدف کمک به مدیران در مدیریت روابط با مشتریان طراحی شده‌اند. هدف این است که نظرات مشتریان (در اینجا «شهروندان») به شیوه‌ای نظام‌یافته ثبت، تحلیل و طبقه‌بندی می‌شود و برای تصمیم‌گیری در اختیار مدیریت ارشد قرار می‌گیرد. کاربرد گسترده دولت الکترونیک بدان معناست که استفاده از بازخورد (انتقادات و پیشنهادات) مصرف‌کنندگان خدمات دولتی می‌تواند یکی از عناصر بسیار تأثیرگذار بر تصمیم‌گیری سازمان‌های دولتی باشد. از این طریق (به‌عنوان روش مکمل سایر روش‌ها) مدیران دولتی می‌توانند از کیفیت عملکرد سازمان متبوع خود مطلع شده و نقاط ضعف و قوت خود را شناسایی کنند. همچنین با تجزیه و تحلیل اطلاعات (بازخورد) دریافتی از مصرف‌کنندگان می‌توان گروه‌های قابل تفکیک مصرف‌کنندگان را شناسایی کرده و برنامه‌های مجزایی برای تأمین نیازهای هر یک از گروه‌های مصرف‌کننده تدوین و اجرا کرد، که قطعاً موجب ارتقای سطح رضایتمندی شهروندان از خدمات دولت خواهد شد.

۱. رجوع شود به کلینتن و ال گور (۱۹۹۴).

2. Consumer feedback

۳. رجوع شود به مستندات و مراجع مربوط به دولت الکترونیک در OECD (2001)



#### کادر ۵. «قانون عملکرد و نتایج فعالیت دولت»، ایالات متحده مصوب ۱۹۹۳

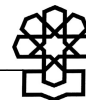
این قانون، متمم قانون بودجه و حسابداری ۱۹۲۱ است که شامل حال تمامی سازمان‌های فدرال (به استثنای شاخه‌های قضایی و قانونی و سازمان CIA) است.

عناصر مهم قانون فوق عبارتند از:

- بهبود و افزایش اعتماد شهروندان به دولت از طریق پاسخگو کردن سازمان‌های دولتی در قبال نتایج برنامه‌ها.
- تشویق اصلاحات از طریق اجرای یک سلسله پروژه‌های آزمایشی با هدف تعیین مقاصد، اندازه‌گیری عملکرد و ارائه گزارش پیشرفت نسبت به مقاصد تعیین شده.
- تمرکز بر نتایج، بهبود کیفیت خدمات و اندازه‌گیری رضایتمندی شهروندان از خدمات دولتی.
- کمک به بهبود تصمیم‌گیری‌ها، از طریق انتشار اطلاعات مربوط به کارایی و اثربخشی برنامه‌های فدرال.

#### الزامات GPRA

- ایجاد سیستمی متشکل از برنامه‌های مرتبط به هم و گزارش‌هایی که با هدف ایجاد مبنایی برای مرتبط ساختن «منابع» به «نتایج مطلوب»، طراحی شده‌اند.
- هر سازمان فدرال باید یک برنامه استراتژیک پنج‌ساله تدوین کند که هر سه سال یک بار مورد بازبینی و تجدیدنظر قرار گیرد.
- هر سازمان دولتی فدرال باید یک برنامه عملکرد سالیانه تهیه کند که در آن اهداف برنامه مشخص شده، منابع مورد نیاز برای اجرای برنامه و تحقق آن اهداف تعیین شود و ارتباط برنامه با برنامه استراتژیک را نیز معلوم کند.
- سازمان‌های فدرال باید هر ساله گزارش عملکرد خود را با هدف بررسی میزان موفقیت خود در دستیابی به اهداف عملکردی تهیه کرده و دلایل انحراف از عملکرد مطلوب را شرح دهد.
- طرح‌های آزمایشی متعددی به اجرا درمی‌آیند که به سازمان‌های فدرال در انعطاف‌پذیر ساختن ساختارها و رویه‌ها برای قابل حصول ساختن اهداف عملکرد سالیانه کمک خواهد کرد. در هر صورت این مدیران هستند که نسبت به نتایج حاصله و میزان توفیق در دستیابی به اهداف پاسخگو خواهند بود.
- اجرای یک پروژه دوساله بودجه‌ریزی عملیاتی در شماری از سازمان‌های فدرال، که نتیجه آن فراهم کردن و ارائه اطلاعات لازم درباره ارتباط مستقیم بین مخارج پیشنهادی برنامه‌ها و نتایج مورد انتظار از اجرای آنها به کنگره خواهد بود.



### ارزیابی قانون

GPRa از زمان تصویب، همواره مورد بازبینی، بررسی و تجزیه و تحلیل ذی‌نفعان و نهادهای مستقل بوده است. برخی از سازمان‌ها در این زمینه به پیشرفت‌های قابل توجهی دست یافته و برخی نتوانسته‌اند الزامات آن را محقق کنند. عمده مشکلاتی که سازمان‌های فدرال در اجرای این قانون با آن مواجه می‌شوند عبارتند از: دشواری جمع‌آوری داده‌ها و اطلاعات قابل اعتماد، دشواری تدوین شاخص‌ها و معیارهای سنجش عملکرد در برخی حوزه‌ها و برنامه‌ها که بیش از یک سازمان دولتی در اجرای آن نقش دارند و دشواری در گذار به نظام بودجه‌ریزی عملیاتی. با وجود همه این دشواری‌ها، پشتیبانی از اجرای قانون GPRa کماکان ادامه دارد.

### ۸. تجارب و درس‌ها

آیا موارد موفقیت‌آمیزی از اجرای اصلاحات نظام بودجه و حرکت از یک مدل مدیریت بودجه به مدلی دیگر وجود دارد که بتوان از آن درس گرفت و از تجارب مربوطه بهره‌برداری کرد؟

۸-۱. قبل از هر چیز باید در نظر داشت که موفقیت در این کار منوط به وجود مهارت‌ها و ظرفیت‌های مدیریتی فراوان است

چه کسی می‌خواهد فرایند اصلاحات را مدیریت کند؟ چه کسی می‌خواهد نظام نوین بودجه‌ریزی را مدیریت کند؟ دادن پاسخ‌های صحیح به دو پرسش فوق در کشورهای در حال توسعه که مهارت‌های مدیریتی در آنها کمیاب است، کلید موفقیت در اصلاحات است.

۸-۲. تعیین ترتیب و توالی صحیح اقدامات اصلاحی

قبل از اعطای آزادی عمل به مدیران باید ظرفیت‌ها و قابلیت‌های مدیریتی آنان را بالا برد. نظام نوین مدیریت بودجه فقط بر پایه‌های استوار مدیریت توانمند قابل اتکا خواهد بود.

۸-۳. حفظ تواضع و پرهیز از پی‌جویی اهداف جاه‌طلبانه

در طراحی فرایند اصلاحات، به‌جای اتخاذ یک رویکرد «انفجاری»<sup>۱</sup> بهتر است، رویکردی تدریجی و تکاملی را برگزید. در اجرا نیز به جای تلاش برای اجرای سراسری و همه‌جانبه، بهتر است به



صورت سلسله‌وار و مرحله به مرحله پیش بروید. به جای انتخاب فناوری‌های بسیار پیشرفته، به فناوری‌های در دسترس که برای کاربران آشنا تر بوده و برای کاربران شناخته شده است، حداقل در گام‌های آغازین نتیجه بهتری می‌دهد.

برخی از کشورها سعی کردند از همان ابتدا اصلاحات گسترده‌ای را در سطح بخش دولتی به اجرا بگذارند و یک سیستم اطلاعات جامع مالی<sup>۱</sup> را در سطح دستگاه‌های دولتی نصب کنند، ولی نتیجه کار موفقیت‌آمیز نبود.

#### ۴-۸. شناسایی تیم شایسته مدیریت

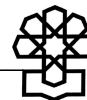
اصلاحات بودجه‌ای به‌طور گریزناپذیری با اعطای اختیارات و اجازه تصمیم‌گیری طبق صلاحیت شخصی به مدیران همراه است، ضمن آنکه نمی‌توان ایشان را نسبت به تمامی جوانب فعالیت‌هایشان پاسخگو کرد. در نتیجه همواره احتمال سوءاستفاده، هرچند محدود وجود دارد. بنابراین بسیار مهم است که برای پیشبرد اصلاحات از تیم مدیریتی لایق و قابل اعتمادی استفاده شود که دیدگاه‌هایشان با دیدگاه اصلاحی دولت هماهنگ باشد. هر قدر دولت بتواند بیشتر به تیم مدیریت خود در دستگاه‌های دولتی اعتماد کند، احتمال موفقیت اصلاحات بیشتر خواهد بود.

البته یافتن مدیرانی با قدرت رهبری و بصیرت کافی، برخوردار از قابلیت‌ها و شایستگی‌های فنی و توانمند در پیشبرد اصلاحات، که در عین حال متعهد و قابل اعتماد نیز باشند، کاری بس دشوار است. اما کشورهایی در این امر موفق بوده‌اند و با اتکا به همین منابع انسانی نیز در اجرای اصلاحات به موفقیت دست یافته‌اند. پس نقش عامل انسانی را در این اصلاحات نباید دست کم گرفت.

#### ۵-۸. نقش کمک‌های فنی [نهادهای بین‌المللی]

دپارتمان امور مالی بانک جهانی هم در ارائه کمک‌های فنی خود به کشورها در این زمینه تجاری را کسب کرده است. مثلاً اینکه هنگام توصیه به کشورها نسبت به اصلاح نظام بودجه‌ای خود، باید بر ظرفیت‌های مدیریت تحول در آن کشورها توجه کافی مبذول شود. شاید لازم باشد ابتدا چک لیستی تهیه شود که توسط آن یک ارزیابی اولیه از ظرفیت‌های مدیریتی در کشور مورد نظر به عمل آید. ابعاد مهمی که در این ارزیابی می‌باید مورد توجه قرار گیرند در کادر ۶ ارائه شده است. گذار از یک نظام بودجه‌ای به یک نظام بودجه‌ای نوین، یک تحول زیربنایی و نهادی خطیر است که موفقیت در آن مستلزم ارائه پاسخ‌های مثبت مطمئن به پرسش‌های ذیل است:

1. FMIS



کادر ۶. محتوای کلی یک چک لیست احتمالی برای ارزیابی ریسک‌های نهفته در ارائه کمک‌های

فنی به کشورها در زمینه اصلاحات بودجه‌ای

- آیا کارگزاران تغییر به‌خوبی شناسایی شده‌اند؟
- «نیاز به تغییر» و ضرورت آن تا چه اندازه در بدنه دولت عمیقاً احساس می‌شود؟
- آیا «ضرورت تغییر» در سطح دولت درک شده یا فقط وزارت دارایی آن را عمیقاً درک می‌کند؟
- تیم اصلاح‌گران چقدر اقتدار و ثبات دارد؟
- آیا اصلاح‌گران زمینه و نقطه شروع خوبی برای اصلاحات دارند؟
- آیا وضعیت مالی دولت به آن حد از ثبات رسیده است که اصلاح بودجه به جای ائتلاف انرژی منجر به موفقیت شود؟
- آیا اصلاح‌گران به لحاظ موقعیت شغلی و جایگاه سیاسی از ثبات برخوردارند؟
- آیا دولت در کوتاه‌مدت قادر به تحمل هزینه‌های اولیه اصلاحات خواهد بود؟
- آیا سیستم فعلی واجد حداقل قابلیت‌های کنترل و مدیریت مالی برای پشتیبانی از اصلاحات است؟
- آیا محیط [اجتماعی - اقتصادی و سیاسی] انگیزه‌های لازم را برای ادامه اصلاحات به‌وجود می‌آورد؟
- سطح قابلیت‌های مدیریتی بخش دولتی برای اجرای اصلاحات چقدر است؟
- آیا چارچوب قانونی کنونی برای پیشبرد اصلاحات مناسب است یا آن هم باید دستخوش تغییر شود؟
- تصور عمومی از کیفیت «حکمرانی» در کشور چگونه است؟
- مصرف‌کنندگان [خدمات دولتی] به چه میزان قدرت و امکان درخواست عملکرد بهتر از دستگاه‌های دولتی را دارا هستند؟ (مثلاً از طریق انجمن‌های محلی، منطقه‌ای و ملی)

منبع و مأخذ

Performance Budgeting: Managing the Reform Process Jack Diamond (2003).





شماره مسلسل: ۹۶۶۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بودجه‌ریزی عملیاتی مدیریت فرایند اصلاحات

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

ترجمه: یوسف جمسی

ناظر علمی: علی پناهی

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: ———

ویراستار ادبی: ———

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها:

۱. بودجه‌ریزی عملیاتی (Performance Budgeting)

۲. فرایند مدیریت (Process Management)

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۲/۲۹