

مدیریت مبتنی بر پاسخگویی: درآمدی بر مدیریت مالی مبتنی بر عملکرد دولت کانادا

سید سلمان سامانی* - دانشجوی دکترای حقوق عمومی پردیس کیش دانشگاه تهران، تهران، ایران.
حسن صیاد - کارشناس ارشد حقوق اقتصادی دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.
هادی رحمانی - دانشجوی دکترای اقتصاد دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

چکیده

بودجه‌ریزی در بخش عمومی ناظر بر پیش‌بینی منابع و مصارف مالی برای انجام مأموریت‌ها و وظایف دولت است. در این تعریف، اطلاعات بودجه‌ای بازتاب مالی و اعتبارات تصمیم‌های اجرایی و محدود بودجه‌ریزی مترادف یا منطبق با چارچوب فعالیت‌های دولت است. به طور کلی بودجه عمده‌ترین ابزار توسعه برنامه‌ها و سیاست‌های دولت است. استفاده از بودجه به عنوان ابزار سیاست‌گذاری یا برنامه‌ریزی، به این منظور صورت گرفت که سیاست‌های مالی در جهت مقاصد اقتصادی تنظیم شوند و از این طریق درآمدها و هزینه‌های بودجه‌ای، اهداف ویژه‌ای را برای حفظ تعادل اقتصادی و جلوگیری از بروز بحران تأمین کنند. این اهداف ویژه را می‌توان «تخصیص منابع»، «ثبات اقتصادی» و «عدالت اجتماعی» ذکر کرد. امروزه تحولات بنیادینی در نظام بودجه‌ریزی کشورهای مختلف (بویژه کشورهای توسعه یافته) به دنبال تحول در سبک مدیریت دولتی آنها بوجود آمده است. در این کشورها به طور روزافزون بر «عملکرد بودجه‌ای» تأکید می‌شود و ضمن تأکید بر بهترین عملکرد، براساس قوانین مصوب، قوه مجریه موظف است که اطلاعات عملکرد گذشته و همچنین پیش‌بینی عملکرد آتی خود را در چهارچوب بودجه سالیانه به قوه مقننه ارائه دهد و همچنین از مدیران بودجه بخواهد که پس از اجرای بودجه، گزارش عملکرد بودجه را به قوه مقننه ارائه دهند. مفهوم نظارت قوه مقننه نیز متحول شده است. این نظارت هم اکنون لزوماً به معنای تطابق کارکردهای بودجه‌ای با قانون بودجه (قوانین و ضوابط حاکم) نیست، بلکه همسو بودن و انطباق با هدف‌ها و برنامه‌های تعیین شده می‌باشد. در این مقاله تلاش شده است تأثیر بودجه‌ریزی عملیاتی بر تحول پاسخگویی قوه مجریه در امر استفاده از بودجه عمومی در کشور کانادا بررسی شود.

واژگان کلیدی: بودجه‌ریزی عملیاتی، کارایی، اثربخشی، پاسخگویی، کانادا.

Accountability-based management: Introduction to financial management based on the performance of the Government of Canada

Abstract

Budgeting In The Public Sector Relating To Anticipated Sources And Uses Of Funds For The Missions And Tasks Of The State. In This Definition, Budgetary Information Reflects Financial And Administrative Decisions In Accordance With The Framework Of The Budget Synonymous Or Activities Of The Government. Overall, The Budget Is The Most Important Tool For Development Programs And Policies. The Specific Objectives May Be Called Resources, Economic Stability And Social Justice Was Mentioned. The Basic Changes In The Budgeting System Of Different Countries (Especially Developed Countries) Are Looking For A Change In Management Style They Have Been Made Public. In These Countries Increasingly On Performance Budgeting Is Emphasized And Emphasized The Best Performance, According To The Statutes, The Executive Is Obligated To Historical Performance Data And Predict Future Performance In The Framework Of The Annual Budget To The Legislature Offer The Fund Managers Seek After The Implementation Of The Budget, Budget Performance Reports Presented To The Legislature. The Legislature Has Changed The Concept Of Supervision. The Monitoring Functions Of The Budget Now Does Not Necessarily Mean Compliance With The Budget Law (Rules And Regulations Governing), But Is Determined In Accordance And Compliance With The Goals And Programs. In This Article We Have Tried Budgeting Impact On The Development Of The Executive Branch Accountability In The Use Of Public Funds In Canada To Be Checked.

Keywords: Budgeting, efficiency, effectiveness, accountability, Canada

مقدمه

در دنیای امروز بودجه مهم‌ترین ابزار سیاست‌گذاری دولت‌ها و جامع‌ترین بیان اولویت‌های عمومی است. به عبارت دیگر، به تبع تغییر و تحول در ماموریت‌ها و وظایف دولت و محدوده بخش عمومی، مفهوم و کارکرد بودجه از «سند دخل و خرج دولت» به «مهم‌ترین ابزار سیاست‌گذاری» متحول شده است. کشورهای توسعه یافته نقش بودجه را به عنوان ابزار اصلی خود برای هدایت «خط‌مشی مالی ملی» دریافته‌اند و میزان بکارگیری بودجه به عنوان ابزار مدیریت اقتصاد بخش عمومی، از معیارهای ارزیابی دولت‌ها در دست‌گروه رقیب تلقی می‌شود (ابراهیمی نژاد، و فرج‌وند، ۱۳۸۰، ص ۲۳-۳۰)

امروزه تحولات بنیادینی در نظام بودجه‌ریزی کشورهای مختلف (بویژه کشورهای توسعه یافته) به دنبال تحول در سبک مدیریت دولتی آنها بوجود آمده است. در این کشورها به طور روزافزون بر «عملکرد بودجه‌ای» تأکید می‌شود و ضمن تأکید بر بهترین عملکرد، براساس قوانین مصوب، قوه مجریه موظف است که اطلاعات عملکرد گذشته و همچنین پیش‌بینی عملکرد آتی خود را در چهارچوب بودجه سالیانه به قوه مقننه ارائه دهد و همچنین از مدیران بودجه بخواهد که پس از اجرای بودجه، گزارش عملکرد بودجه را به قوه مقننه ارائه دهند. مفهوم نظارت قوه مقننه نیز متحول شده است (آهی، ۱۳۸۶، ص ۷۳). این نظارت هم‌اکنون لزوماً به معنای تطابق کارکردهای بودجه‌ای با قانون بودجه (قوانین و ضوابط حاکم) نیست، بلکه همسو بودن و انطباق با هدف‌ها و برنامه‌های تعیین شده می‌باشد. این کشورها در تلاشند نظام بودجه‌ریزی خود را در یک فرایند بهبود یا تغییر به یک نظام عملکرد محور یا عملیاتی که در آن ارتباط بین اعتبارات بودجه‌ای و عملکرد دستگاه‌های اجرایی شفاف و قابل درک است، نزدیک‌تر سازند و از این طریق پشتوانه اطلاعاتی معتبر و قابل اطمینانی برای تصمیمات بودجه‌ای دولت و مجلس فراهم آورند. در

این ارتباط سئوالاتی که غالباً مطرح می‌شود این است که چگونه می‌توان عملکرد واقعی دستگاه‌ها را ارزیابی کرد و بین اعتبارات بودجه‌ای و عملکرد مورد انتظار دستگاه‌های اجرایی پیوندی شفاف و قابل درک برقرار نمود. در چنین چارچوبی کارآیی به عنوان هدف اصلی بودجه‌ریزی مطرح می‌شود. در کشورهای فوق، اصلاحات و تحولات نظام بودجه خود را در یک فرایند تدریجی و در یک چارچوب «نظام حقوق بودجه» جامع بعمل آورده‌اند. امروزه این اعتقاد فراگیر شده است که توسعه اقتصادی و اجتماعی از حکومتی خوب ناشی می‌شود که مطابق با اصول مشارکت دموکراتیک، قدرت نهادینه شده را به نحو مشروع اعمال نماید، و بر اساس قانون حکومت کند. (هیوز، ۱۳۸۴، ص ۶۶-۶۸).

کشورهای توسعه یافته و به طور خاص کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه طی چند دهه قبل با اصلاح نظام مالی و حقوقی خود نتایج چشم‌گیری در نظام بودجه‌ریزی خود به دست آورده‌اند. (آذر، عادل و دولتخواهی، ۱۳۹۳، ص ۱۰۶) در این میان نظام بودجه‌ریزی در کانادا ضمن تضمین اصول مدرن و کلاسیک بودجه‌ریزی، موفق به تدوین نظام جامع حقوق بودجه با تأکید بر حفظ توازن بین قوه مقننه و قوه مجریه در مالیه عمومی شده است. قانون اساسی در فصول پنجم و هشتم خود فرایند بودجه‌ریزی و به طور کلی نظام مالی کشور را تنظیم می‌نماید. بودجه‌ریزی عملیاتی از دهه ۱۹۶۰ در این کشور آغاز شده است. در دهه ۱۹۷۰ تأکید و تمرکز دولت بر تعیین شاخص‌های ارزیابی بر مبنای عملکرد به منظور حصول اهداف اثربخشی، صرفه‌جویی و کارآمدی بوده است. دولت کانادا تلاش نموده است به موازات اصلاح در نظام اجرایی بودجه، نظام بودجه نظام حقوقی بودجه‌ریزی خود را مطابق با اهداف فوق اصلاح نماید. بر همین اساس نوع صلاحیت قوه مقننه در نظارت بر بودجه و نیز نحوه پاسخگویی قوه مجریه نیز متحول شده است (لاینرت، یان، ۱۳۸۹، ص ۲۰۴). در این

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۴۲ بهار ۹۵
No.42 Spring 2016

۱۸۰

تحقیق تلاش می شود ضمن بررسی چالش ها و الزامات بودجه ریزی عملیاتی، نظام بودجه ریزی دولت کانادا نیز مورد مطالعه قرار گیرد اگر چه انتخاب دولت کانادا به منظور استفاده از تجربیات این کشور بوده است؛ اما تلاش می شود ضمن توصیف این نظام بودجه ریزی، چالش های آن نیز مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد.

بند یکم: تاریخچه و منابع حقوقی بودجه ریزی عملیاتی در کانادا

دولت کانادا سابقه طولانی در پردازش و استفاده از اطلاعات عملکرد دارد و پیشینه خط مشی ارزیابی برنامه های آن به سال های ۱۹۷۰ باز می گردد. برای مطالعه و تحلیل فرایند بودجه ریزی در کانادا لاجرم محقق می بایست به برخی منابع قانونی مصوب و مورد اجرا در این کشور تسط داشته باشد، قوانینی که مبنای و فرایند بودجه ریزی در این کشور را علاوه بر برخی عرف ها شکل گرفته سامان می دهد عبارتند از: (ال مدکس، رابرت، ۱۳۸۵، ص ۵۵): ۱- قانون اساسی سال ۱۸۶۷، ۲- اصلاحیه قانون حسابرسی کل، مصوب ۱۹۷۷، ۳- اصلاحیه قانون مدیریت مالی، مصوب ۱۹۸۵، ۴- اصلاحیه قانون حسابرسی کل ترتیبات فدرال- ایالات، مصوب ۱۹۸۵

بر اساس این قوانین علاوه بر وظایف هر یک از قوا در تدوین، تصویب و اجرای بودجه، نحوه حسابرسی از آن و چگونگی نظارت بر نتایج حاصل از اجرای بودجه مورد توجه قرار گرفته است. همچنین علاوه بر قانون اساسی سال ۱۸۶۷، قانون ترتیبات ملی فدرال-ایالات، مهم ترین مبنای قانونی تدوین و تعریف روابط مالی دولت فدرال با ایالت های این کشور است که تحت عنوان پرداخت های انتقالی نحوه تخصیص بودجه به آنها و کمک به استان های محروم مورد توجه قرار گرفته است (Blöndal, Jón, ۲۰۰۴, ۲۰۰۱). در طول ۳۰ سال گذشته، اطلاعات عملکرد بر اساس دو شیوه کلی مورد استفاده قرار گرفته اند: اول به منظور ارزیابی سطح

پاسخگویی به پارلمان کانادا، و دوم، برای حمایت از تصمیمات اتخاذ شده برای تخصیص منابع در قوه مجریه. به تازگی جامعه ارزیابی عملکرد تلاش های خود را بیشتر معطوف حمایت از مدیریت داخلی دولت و گزارش دهی به مجلس نموده است، و کمتر به انتشار اطلاعات تخصیص هزینه ها و تصمیمات راجع به تخصیص مجدد منابع پرداخته است. دولت کانادا اساسا اقدام به طراحی مجدد نظام مدیریت هزینه فدرال مطابق با سه اصل، تمرکز برنامه های دولت باید بر نتایج مطلوب و ارزش ایجاد شده در قبال وجوه مصرفی، ضرورت تطابق برنامه ها باید مسئولیت های تعریف شده و حذف برنامه هایی در تحقق برنامه ها ناکارآمد می باشند، کرده است. طراحی مجدد نظام مدیریت هزینه بر مبنای این سه اصل، ارزش ممتازی به پردازش و استفاده از اطلاعات ارزیابی عملکرد برنامه ها می دهد. می توان چارچوب های کلی اجرای عملی این اصول را به صورت زیر ترسیم نمود:

(Department of Finance of Canada ۲۰۰۳) اول، طبق بودجه های سال های ۲۰۰۶ و ۲۰۰۷، همه وزارتخانه های دولتی ملزم به رعایت برنامه های خود بر مبنای نتایج مطلوب برنامه ریزی شده بودند و می بایست برنامه های خود را ارزیابی کرده و اولویت های برنامه ها را تیز شناسایی نمایند. دوم، هیئت مدیره خزانه داری، میزان مخارج هر یک از وزارتخانه ها را بررسی نموده که بدین شرح است: O اولین بررسی در سال ۲۰۰۷ آغاز شده و در بودجه سال ۲۰۰۸ گزارش گردید.

O دولت در نظر داشت این بررسی ها را بر اساس دوره های چهارساله انجام دهد. O این بررسی ها در پی آن بود که آیا اهداف مورد نظر تحقق یافته اند و همسو با اولویت های دولت می باشند؟

سوم اینکه، دولت همه طرح های جدید پیشنهادی هزینه را بررسی نموده و نیازمندی های مالی، عملکرد، و منابع این برنامه ها را به صورت شفاف در

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۴۲ بهار ۹۵
No.42 Spring 2016

۱۸۱

نظر می‌گیرد. طراحی نظام مدیریت هزینه مبتنی بر عملکرد در سخن آسان و در عمل دشوار است. در کنار موضوعات دیگر، دولت باید به تقویت توانایی ارزیابی خود بپردازد، فرآیند بررسی برنامه‌ی منصفانه و کارآمد طراحی کند، درک خود را از ارزیابی هزاران برنامه بهبود بخشد، و فهم بهتری نسبت به تطابق این برنامه‌ها در سازمان‌ها کسب کند تا بتواند در مجموع نتیجه مورد انتظار دولت را به دست آورد (ماسگریو، ریچارد. ماسگریو، پگی، ۱۳۸۴، ص ۲۰۸).

بند دوم: اصول بودجه ریزی در کانادا

کانادا همچون سایر کشورهای که از الگوی بریتانیا پیروی می‌کنند، اصول بودجه را بصورت نظام مند در قوانین قرار نمی‌دهد ولی در سطح فدرال برخی از اصول در قوانین مختلف آمده اند (Philippis, Lisa C. ۱۹۹۷):

۱. **اصل اقتدار پارلمان:** که با صدور مجوز مالیات و هزینه‌های عمومی ارتباط دارد در قانون اساسی ۱۸۶۷ گنجانده شده است.

۲. **اصل الزام دولت به کسب تایید پارلمان:** قانون مدیریت مالی در مواد ۱۷ و ۲۶ خود، دولت را ملزم به کسب تایید پارلمان برای ایجاد درآمد یا صرف هزینه‌ها عمومی می‌نماید.

۳. **اصل پاسخگویی:** این اصل در قانون حسابرسی کل پیش بینی شده است.

۴. **اصل تخصیص دقیق هزینه‌ها:** طبق این اصل، حسابرس کل موظف است تعیین کند آیا دولت وجوه عمومی را برای اهداف مصوب پارلمان هزینه کرده است یا خیر؟

۵. **اصل جامعیت درآمدها و هزینه‌ها:** این اصل در مفهوم صندوق تمرکز حسابها (ماده ۱۷ قانون مدیریت مالی) گنجانده شده است ولی در سراسر کشور اعمال نمی‌شود و اطلاعات مربوط به نتایج یکپارچه عملکرد بودجه فدرال و ایالات به صورت نظامند فراهم نمی‌شود.

۶. **اصل وحدت بودجه:** طبق این اصل می‌بایست کلیه درآمدها و هزینه‌ها در سند بودجه پیش بینی

شده باشد که در کانادا به صورت کامل رعایت نمی‌شود، مثل لوایح مالیاتی یا لوایح تخصیص اعتبارات که به صورت جداگانه ارائه می‌شود.

۷. **اصل ثبات در قوانین:** این اصل به واسطه الغای قانون کنترل هزینه‌ها مصوب ۱۹۹۲ در سال ۱۹۹۶ با خدشه مواجه شده است.

۸. **اصل شفافیت بودجه:** این اصل به صراحت در قوانین وجود ندارد ولی براساس ارزیابی‌های صندوق بین المللی پول «مدیریت مالی در کانادا با الزامات شفافیت مالی همخوانی داشته و در برخی موارد بهترین عملکرد را دارد».

۹. **اصل سالانه بودن بودجه:** در ماده ۲ قانون مدیریت مالی اصل بودجه سالیانه که در چارچوب بودجه لغزان دو سالانه عمل می‌کند ذکر شده است، در واقع سال مالی در ۱ آوریل آغاز و ۳۱ مارس سال بعد به پایان می‌رسد.

بند سوم: دست‌اندرکاران اصلی بودجه در کانادا

نظام بودجه عملیاتی، نحوه تخصیص همه منابع را مشخص می‌کند و نقش‌های افراد و شیوه‌های کاری را برای پشتیبانی از اصول مالی، طراحی ساختار، تأیید برنامه‌های مدیریت دولتی، و گزارش نتایج حاصله تعیین می‌نماید. شش بازیگر اصلی در این نظام نقش دارند: (Kelly, Joanne ۲۰۰۱)

۱- **کابینه وزیران:** هیئت وزیران منابع را بر اساس اولویت‌های تعیین شده در خط‌مشی‌های دولت مشخص کرده و تخصیص می‌دهد و چارچوب کلی این خط‌مشی‌ها در بودجه و صحن علنی پارلمان مطرح می‌شود. در سطح رسمی، نقش تعیین کننده اولویت کابینه توسط سه «نهاده مرکزی» پشتیبانی می‌شود که وظایف اداره بودجه بین آن‌ها مشترک است: هیات مشاورین سلطنتی، وزارت دارایی، و هیئت مدیره خزانه‌داری.

الف) **هیات مشاورین سلطنتی:** به نخست وزیر و کابینه در مورد تغییر اولویت‌ها از طریق سخنرانی در صحن علنی پارلمان کانادا و همچنین در مورد بودجه مشورت ارائه می‌دهد. این هیات دستور کار کابینه را

مدیریت می‌کند، به بررسی دقیق تصمیمات کابینه می‌پردازد، و بر نظراتی که قصد تغییر سیاست‌های دولت یا ساختار برنامه‌ها را داشته باشد اعمال نفوذ می‌کند.

ب) وزارت دارایی: سیاست‌های مالیاتی وضع می‌کند، بودجه را تدوین می‌کند (که شامل برنامه مالی کلی و پیشنهادات مخارج جدید می‌شود)، و در مورد پیامدهای خطمشی‌های پیشنهادات وزارت‌خانه‌های دیگر که شامل پیشنهاداتی که توسط کمیسیون‌های مختلف کابینه می‌شود، به وزیر مشاوره می‌دهد. این اداره همچنین درآمدها و هزینه‌های سال‌های فعلی و سال‌های آتی را محاسبه می‌کند. وزیر دارایی و نخست وزیر تصمیم نهایی در مورد برنامه مالی را اتخاذ می‌کنند.

ج) هیئت مدیره خزانه‌داری: یکی از کمیسیون‌های کابینه است که توسط دبیرخانه و بخش‌های دیگر پشتیبانی می‌شود که بر (برآورد) بودجه مفصل مخارج سالانه که به پارلمان ارائه می‌شود نظارت می‌کند و به عنوان هیئت مدیره دولت عمل می‌کند. هیئت مدیره خزانه‌داری، خطمشی‌های اداری سطح دولت نظیر مدیریت منابع انسانی، خریدها، و همه جنبه‌های مدیریت مالی، مدیریت هزینه و مدیریت نتیجه محور را وضع می‌کند. همچنین مسئولیت‌های دیگر این هیئت شامل این موارد می‌شود: بررسی و تأیید برنامه‌های مخارج وزارت‌خانه‌های دولت، بازبینی و اصلاح دوره‌ای برنامه‌ها، تأیید قراردادهای مهم هیئت نمایندگی وزارت‌خانه و تفویض اختیار به آنان برای اجرای برنامه‌های جدید که قبلاً با تصویب خطمشی مورد تأیید کابینه قرار گرفته است.

۲- پارلمان: نقش مهمی را ایفا می‌کند. بر اساس رسومات پارلمان‌های وست‌مینستر انگلیس در مورد دولت پاسخگو، دولت باید در مورد فعالیت‌هایش در برابر پارلمان پاسخگو باشد و برای اینکه بتواند به کار خود قانوناً ادامه دهد باید اعتماد پارلمان را جلب نماید. اقداماتی نظیر سخنرانی در صحن علنی

پارلمان و بودجه‌ای که تقدیم پارلمان می‌شود نیاز به رای اعتماد دارند (به این معنا که اگر توسط اکثریت اعضای پارلمان تأیید نشوند، مردود می‌گردند). علاوه بر این، دولت نمی‌تواند بدون تأیید پارلمان هیچ پولی را به مصرف برساند. این نظام نظارت بر دولت و انتظار پاسخگویی از آن هنگام تعیین خطمشی‌ها توسط پارلمان و کمیسیون‌های مختلف آن اعمال می‌شود و از طریق بودجه مصوب برای هزینه اعتبارات پیش بینی شده انجام می‌پذیرد.

۳- وزارت‌خانه‌ها: سیاست‌ها و خطمشی‌ها را تدوین می‌کنند، پیشنهاد برنامه‌های جدید را ارائه می‌دهند، و نحوه اجرای برنامه‌ها را مدیریت می‌نمایند. آن‌ها به طور منظم در فرآیند برآورد و تدوین بودجه گزارشات مربوطه را به پارلمان ارائه می‌دهند و مسئول ارزیابی کارایی و اثربخشی برنامه‌ها می‌باشند. دولت حدوداً ۹۰ شعبه وزارت‌خانه و سازمان دارد و همچنین مالک ۴۰ شرکت سلطنتی است، که برخی از آن‌ها به تصویب بودجه پارلمان وابسته هستند. این نقش‌ها و مسئولیت‌ها در جدول ۱ به طور خلاصه آمده است. این سیستم بر سه رکن استوار است:

۱- همه مخارج باید در راستای نتایج و استانداردهای شفاف و روشن مدیریت شوند: «معیارهای واضح؛ تخمین و برآورد به صورت سیستماتیک و قاعده مند؛ ارزش قائل بودن برای پول».

۲- نظم و انضباط چشمگیر به منظور پیشنهاد طرح‌های جدید برای مدیریت رشد مخارج بکار می‌رود: «مشتمل بر معیارهایی روشن از موفقیت؛ نشان می‌دهد که چگونه طرح‌های پیشنهادی با مخارج و نتایج فعلی جور در می‌آیند؛ تخصیص مجدد گزینه‌های تأمین مالی».

۳- بازنگری‌های استراتژیک مخارج فعلی را در طول یک دوره چهار ساله برآورد می‌کند تا از همسویی با اولویت‌ها، اثربخشی، کارایی و اقتصاد اطمینان حاصل کند؛ «برنامه‌های مورد انتظار برای تشریح نتایج در پشتیبانی از اولویتها؛ و تصمیم‌گیری بمنظور استفاده از اهداف و اطلاعات مستند».

جدول ۱. نقش‌ها و مسئولیت‌ها در نظام مدیریت هزینه

مسئولیت	نهاد
نظارت بر اقدامات دولت و تأیید یا رد بودجه مخارج سالانه را بر عهده دارد.	پارلمان.
تدوین بودجه سالانه و چارچوب برنامه‌های مالی چندساله را بر عهده دارد.	وزیر و وزارت دارایی.
سطح رجوع وزارتخانه‌ای سالانه را تدوین می‌کند (منابع مستمر برنامه‌ها)، بازبینی برنامه‌های جدید را بررسی می‌کند، و تدوین سیاست‌ها و خط‌مشی‌های مدیریت بر اساس نتیجه را بر عهده دارد.	هیئت مدیره خزانه‌داری (یکی از کمیسیون‌های کابینه که توسط دبیرخانه هیئت مدیره خزانه‌داری پشتیبانی می‌شود).
تأیید یا رد سیاست‌ها و خط‌مشی‌های جدید و صدور اجازه برای اعمال برنامه‌های جدید را بر عهده دارد.	کابینه، که توسط هیات مشاورین سلطنتی و وزارت دارایی پشتیبانی می‌شود.
تخصیص و بازتخصیص منابع در راستای اولویت‌های تعیین شده و کنترل هزینه‌های انباشته را بر عهده دارد.	همه وزارتخانه‌ها- به علاوه سه سازمان مرکزی در موارد خاص.
کسب تأییدیه از پارلمان برای برنامه‌های مخارج از طریق فرآیند برآورد هزینه‌ها را بر عهده دارد.	رئیس هیئت مدیره خزانه‌داری که توسط دبیرخانه هیئت مدیره خزانه‌داری پشتیبانی می‌شود
ارائه گزارش به پارلمان در مورد برنامه‌های مخارج، مخارجی که واقعا محقق شده است و نتایج به دست آمده را بر عهده دارند.	وزیران وزارتخانه‌ها که توسط دبیرخانه هیئت مدیره خزانه‌داری پشتیبانی می‌شود.

بند چهارم: مکانیزم نظارت و پاسخگویی بودجه

همان‌گونه که در قسمت کلیات این تحقیق مورد اشاره قرار گرفت وجود نظام‌های نظارتی و ارزیابی عملکرد با رویکرد کنترل نتیجه و محصول بجای کنترل فرآیند انجام، از مهمترین الزامات در بودجه‌ریزی عملیاتی است و بدون طراحی و عمل به چنین نظامی، عملاً موفقیت اینگونه بودجه‌ریزی با تردید جدی مواجه خواهد شد. بنابراین واقعیت در کشور کانادا مکانیزم چند لایه و دقیقی برای نظارت بر بودجه طراحی شده که قوای حکومتی به فراخور ماهیت خود، واجد نقش‌های متفاوتی در آن هستند. دولت کانادا پاسخگویی را محور دستور کار مدیریتی خود قرار داده است و بر همین مبنا اقدام به بستر سازی در این خصوص نموده که حاصل آن دو اقدام بود:

(Alison. Graham, ۱۹۸۲)

۱. اول؛ تلاش برای تصویب قانون پاسخگویی فدرال در سال ۲۰۰۶ و تشکیل اداره بودجه پارلمانی برای افزایش قدرت قانونی حسابرس کل برای ارزیابی کمک‌های بلاعوض دولتی.
۲. دوم؛ اعلام هدف دولت مبنی بر انجام نظارت‌های دقیق به منظور حصول اطمینان از اثربخشی، کارایی، و تحقق همه برنامه‌هایش در جهت ارزش‌افزایی مالیات‌های مردم در راستای اولویت‌ها و مسئولیت‌های دولت.

در این راستا، گزارش‌های ذیل توسط دولت ارائه می‌شود:

در طول سال‌های متممادی، دولت کانادا گزارشاتی در مورد برخی وزارتخانه‌ها و در مورد کل دولت، در پشتیبانی از نظارت پارلمان بر روی کنترل هزینه‌های دولت و تقاضای پارلمان مبنی بر پاسخگویی دولت ارائه می‌دهد. اگرچه دولت می‌تواند هر زمان که مایل باشد این گزارشات را ارائه دهد، بیشتر این گزارشات بر اساس زمان‌بندی و ضرب‌العجل تعیین شده قانونی یا بر اساس دستور لازم الاجرای مجلس عوام کانادا باید ارائه شوند.

۱. در سطح وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی، هر یک از این سازمان‌ها بر اساس اولویت‌ها و برنامه‌های تعیین آن‌ها باید گزارشات عادی، و گزارشات عملکرد سازمانی خود را به پارلمان تقدیم کنند.

۲. در ماه اکتبر، هر یک از سازمان‌ها موظف هستند که گزارش عملکرد سازمانی خود را آماده نمایند و عملکرد خود را بر اساس چارچوب‌های تعیین شده در مدیریت نتیجه محور و چارچوب‌های پاسخگویی گزارش نمایند. در همین راستا، هر یک از این سازمان‌ها باید عملکرد فعلی خود را با عملکرد گذشته خود مقایسه نمایند تا مشخص شود که چه کارهایی به درستی انجام شده و چه کارهایی به درستی انجام نشده است.

۳. وزارت دارایی گزارش مالی سالانه را ارائه می‌کند که به بررسی مخارج و درآمدهای دولت در سال مالی گذشته می‌پردازد و نیز عواملی که بر این نتایج تاثیر گذاشته است را شناسایی می‌کند.

۴. علاوه بر این، در پائیز (سه ماه سوم) حساب‌های دولتی کانادا توسط رئیس هیئت مدیره خزانه‌داری ارائه می‌شود. این حساب‌های حسابرسی شده خلاصه‌ای از صورت‌های مالی دولت کانادا، نظر حسابرس کل، و جزئیات هزینه‌ها و درآمدهای سازمانی را ارائه می‌کنند.

۵. در نهایت، در هر پائیز، رئیس هیئت مدیره خزانه‌داری نیز گزارشی از عملکرد کلی دولت، تحت

عنوان عملکرد کانادا، ارائه می‌کند که پیامدهای برنامه‌های فدرال، خدمات، و خط‌مشی‌ها را بر زندگی شهروندان کانادایی برمی‌شمرد. نسخه الکترونیکی عملکرد کانادا به مخاطبین آن اجازه می‌دهد که نتایج حاصل از تصمیم‌گیری‌های دولت‌های پیشین کانادا را در بیش از ۹۰ گزارش عملکرد سازمان‌های دولتی کانادا مشاهده کنند. همچنین شهروندان کانادا می‌توانند همه ارزیابی‌های حسابرسی در مورد هر یک از برنامه‌های سازمان‌های را در نسخه الکترونیکی عملکرد کانادا نیز ملاحظه نمایند.

در طول یک دهه گذشته، اعضای پارلمان کانادا، مستمرا اعلام کرده‌اند که خواهان اطلاعات ساده‌تر و دارای یکپارچگی بیشتر به همراه محتوا و تحلیل‌های مفیدتر هستند. همچنین، آن‌ها خواستار خلاصه‌ای کلی از این گزارشات به همراه جزئیات مربوطه آن هستند. اعضای پارلمان کانادا، بویژه، خواستار مشاهده رابطه‌ی منطقی‌تر بین برنامه‌ریزی و سند گزارش عملکرد، منابع و نتایج حاصله، و مطالب کلی مربوط به دولت هستند تا بتوانند بهتر از این گزارشات پشتیبانی کنند. در کانادا، موضوع گزارش‌دهی نتیجه محور، در مورد کمییت گزارش‌ها نیست بلکه برعکس موضوع این است که آیا جزئیات این گزارشات آن قدر بیش از حد است که کار تصمیم‌گیری را برای اعضای پارلمان دشوار کند. با توجه به این نکته، در اواخر سال ۲۰۰۶، دولت وب‌سایت جدید خود را با نام «ابزارها و منابع برای اعضای پارلمان» راه‌اندازی نمود که دسترسی آسان الکترونیکی گزارشات و برآوردهای بودجه را در اختیار آنان قرار می‌داد. همانگونه که در بالا به آن اشاره شد، گزارش عملکرد کانادا، در وب‌سایت مربوطه قرار می‌گیرد، و در کنار موارد دیگر، راهنمای الکترونیک مفیدی است که گزارش عملکرد سازمان‌ها و وزارتخانه‌های دولتی را در اختیار عموم قرار می‌دهد. و در مارس ۲۰۰۷، دولت مروری بر گزارش برنامه‌های و طرح‌ها برای اعضای پارلمان را منتشر نمود که این گزارش نیز به صورت

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۴۲ بهار ۹۵
No.42 Spring 2016

۱۸۵

الکترونیک در اختیار اعضای پارلمان قرار گرفت. در مجموع، ایده برنامه‌ها و گزارشات کلی دولت برای ارائه به اعضای پارلمان ایده‌ای است که به نظر می‌رسد آینده و دوام طولانی مدتی داشته باشد.

ب) اصول گزارش دهی عملکرد وزارتخانه ها

خزانه داری شش اصل زیر را برای گزارش عملکرد اهداف برنامه‌ها با منابع در اختیار قرار داده است:

۱. ارائه تصویری منسجم، متوازن، دقیق و موجز از عملکرد؛

۲. تاکید بر نتایج به جای خروجی‌ها؛

۳. مرتبط ساختن عملکرد با تعهدات قبلی و توضیح برای تغییر؛

۴. تعیین عملکرد با توجه به شرایط موجود؛

۵. مرتبط ساختن منابع با نتایج؛

۶. توضیح چرایی اعتماد مردم به شیوه و داده‌هایی که برای تبیین عملکرد بکار رفته‌اند.

ج) سایر اقدامات دولت برای ارتقای سطح پاسخگویی

الف) طرح افزایش اختیارات اداری و پاسخگویی

۱- از دهه ۱۹۷۰، موظف بودن دستگاه‌ها به ارائه گزارش عملکرد

۲- واگذاری اختیارات مستلزم موافقت سازمان مرکزی به سازمان‌های تابعه دولت (۱۹۸۰)

۳- گزارش دهی دستگاه‌ها از عملکرد برای یکپارچه سازی فعالیتها برای ارتباط منابع با نتایج

۴- ابراز طرح «چارچوب برنامه عملیاتی» برای امکان برقراری رابطه بین اهداف در طول سلسله مراتب اداری و گزارش‌گیری بر مبنای نتایج مورد انتظار، قابل پیش‌بینی و اندازه‌گیری

۵- برقراری نظام تشویق و تنبیه مدیران (۱۹۹۸) در حد ۱۰-۲۵ درصد حقوق برای تحقق ساختن اهداف و نتایج مورد انتظار

۶- افزایش صلاحیت تخییری در مقابل افزایش پاسخگویی

ب- مفهوم مدیریت نتیجه محور و چارچوب‌های پاسخگویی RMAF

در سال ۲۰۰۰، دولت مفهوم مدیریت نتیجه محور و چارچوب‌های پاسخگویی (RMAF) را برای پشتیبانی از ارزیابی و بازبینی دوره‌ای همه برنامه‌های انتقال وجوه معرفی نمود. مدیریت نتیجه محور چارچوب‌های پاسخگویی برای مدیران برنامه‌ها رویکرد استاندارد برنامه‌ریزی، نظارت، و گزارش‌دهی نتایج در چرخه حیات یک برنامه، خط‌مشی، یا تصمیم را فراهم می‌کند. اجرای مدیریت نتیجه محور و چارچوب‌های پاسخگویی به مدیران کمک می‌کند تا:

۱- از یکپارچگی بین برنامه منطقی و روشن، و منابع و اقدامات برای رسیدن به نتایج مورد انتظار اطمینان حاصل کنند.

۲- نقش‌ها و مسئولیت‌های همکاری که در انجام برنامه‌ها، خط‌مشی‌ها، یا اقدامات شریک هستند را با شفافیت شرح دهند.

۳- قضاوت درستی در مورد نحوه ارتقاء عملکرد مستمر داشته باشند.

۴- در برابر شهروندان کانادایی پاسخگو باشند و منافع آنان را حفظ نمایند.

۵- اطمینان حاصل کنند که اطلاعات به موقع و قابل اطمینان در اختیار مدیران ارشد اجرایی سازمان‌ها، سازمان‌های مرکزی دولت، و ذینفعان کلیدی قرار می‌گیرد.

بند ششم: حسابرسی بودجه در کانادا

الف) انواع حسابرسی: (OECD . Managing Across) (Levels of Government, OECD, Paris.2000)

۱- حسابرسی داخلی: که با هدف اطمینان معاون مالی هر دستگاه از رعایت سقف اعتبارات تخصیص یافته با استفاده از سیستم کنترل و حسابرسی داخلی صورت می‌گیرد.

۲- حسابرسی وزیر خدمات عمومی و دولتی از حساب‌های دولتی: این نوع حسابرسی شامل هزینه‌ها و درآمدهای سال مالی و دارایی‌ها و

تعهدات دولت به منظور ارائه آن به رئیس خزانه داری و گزارش وی با نظر حسابرس کل به مجلس عوام پس از پایان سال مالی صورت می گیرد.

۳- **حسابرسی مستقل:** که توسط سازمان حسابرسی کل صورت می گیرد. حسابرس کل توسط فرماندار کل به مدت ده سال منصوب می شود. ب) وظایف حسابرس کل

۱- بررسی گزارش های وزارت دارایی و خزانه داری کل شامل گزارش مبادلات مالی، هزینه ها و درآمدها، دارایی ها و تعهدات مالی دولت.

۲- حسابرسی اکثر فعالیت های دولت شامل فعالیت های وزارتخانه ها، سازمان ها، شرکت های دولتی، شرکت های سلطنتی، حوزه مشترک چند وزارتخانه مثل مهاجرت و مسائل کل موثر بر دولت مثل استفاده از رایانه یا موضوعات پرسنلی و ارائه گزارش سالیانه در زمینه تحقق اهداف دستگاه ها.

۳- پیگیری اقدامات دستگاه ها در پاسخ به حسابرسی های قبل و ارائه گزارش به مجلس عوام.

ج) اختیارات حسابرس کل

۱- دسترسی و اخذ توضیح در زمینه اطلاعات مرتبط با حوزه مسئولیت در هر زمان.

۲- استقرار بازرسان حسابرس کل در هر دستگاه و لزوم فراهم آوردن تسهیلات لازم توسط آن دستگاه برای وی.

۳- بازجویی از هر فردی در زمینه موضوعات مرتبط با حساب ها.

۴- اختیار ارسال گزارش ویژه علاوه بر گزارش سالیانه به مجلس عوام در خصوص موضوعات مهم و فوت شدنی.

د) انواع حسابرسی مستقل (حسابرس کل):

۱) حسابرسی عملکرد وزارتخانه ها از حیث رعایت صرفه جویی، کارایی و مسائل زیست محیطی و برخورداری از ابزار سنجش کارایی.

۲) حسابرسی تایید خلاصه مالی گزارش های مالی کلی دولت.

۳) حسابرسی مالی شرکت های سلطنتی از حیث

ارائه اطلاعات ملی بصورت منصفانه و منطبق با مجوزهای قانونی.

۴) بررسی ویژه شرکت های سلطنتی به منظور نظارت بر عملکرد معقولانه در جهت حفاظت از دارایی ها، مدیریت کارآمد منابع و اجرای اثربخش فعالیت ها

۵) **سازمان حسابرسی کل و عدم اختیار تنفیذ گزارش های حسابرسی:**

۱- سازمان حسابرسی کل وظیفه دارد اطلاعات و توصیه ها خود را به مجلس ارائه دهد.

۲- سازمان حسابرسی کل اختیاری در تنفیذ گزارش ها خود ندارد.

۳- اتکای سازمان حسابرسی کل به قدرت مجلس و افکار عمومی برای اجرای پیشنهادهای خود.

۴- توجه کامل دولت به این پیشنهادهای حتی با عدم موافقت با آنها به لحاظ فشار افکار عمومی.

نتیجه گیری و جمع بندی

بر اساس آنچه گفته شد می توان ادعا نمود در کانادا نظارت پذیری کامل و مطلوب بودجه با موانعی چند مواجه است که به نوعی می تواند ناشی از ماهیت بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد و الزامات آن باشد:

۱. دولت کانادا بیشتر از آنکه به معنای واقعی کلمه در پی تحقق کامل بودجه ریزی عملیاتی باشد، در پی استفاده از مهمترین الزامات این نوع بودجه ریزی یعنی «اطلاعات عملکرد» از طریق مراحل اصلی چرخه مدیریت منابع سالانه است، در واقع هدف دولت کانادا، مدیریت منابع بر اساس اطلاعات عملکرد است.

۲. چرخه تصویب بودجه در پارلمان نشان از عدم انفعال این نهاد در مقابل دولت دارد و به موازات قوه مجریه قدرت پیش بینی دارد که این ویژگی بارز بودجه ریزی عملیاتی است. در واقع فرایند تهیه و تصویب بودجه در کانادا از یک مکانیسم پیچیده و در عین حال زمان بری پیروی می کند، این فرایند از مشاوره های عمومی و برنامه ریزی مالی آغاز می شود و به تدریج به سمت تخصیص منابع، ارزیابی عملکرد برنامه ها، دریافت بازخورد و اصلاح، و ارائه گزارش



این اقدامات به پارلمان گردش می‌کند. ۳. اقدامات گذشته نشان می‌دهد، احتمال اینکه هر نوع پیوند و رابطه‌ای، بین اطلاعات عملکردی و تصمیمات مربوط به تخصیص منابع برقرار گردد، دچار انحراف شود کم نیست. زیرا این تصمیم گیرندگان هستند که قضاوت‌های لازم در متن بخش دولتی را انجام می‌دهند نه نظام‌های بودجه‌ای، در فرآیند سیاسی، اطلاعات عملکردی می‌تواند تنها به عنوان یکی از عوامل تاثیرگذار در انتخاب گزینه‌های بودجه‌ای در نظر گرفته شوند. این اطلاعات می‌تواند ادبیات مذاکرات را تغییر دهد، اما لزوماً در تصمیم نهایی، تغییری ایجاد نکند.

۴. در تهیه برنامه‌های استراتژیک رایزنی با تمام ذی‌نفعان را مورد تاکید قرار می‌دهد. از آنجا که بیشتر اقدامات گذشته، پیوندی بین اطلاعات عملکردی به دست آمده در دولت و فرآیندهای مجلس ایجاد نمی‌کردند. قوانین مالی مقرر می‌سازد که در حین تهیه برنامه استراتژیک، دستگاه‌های اجرایی با کمیسیون‌های مربوطه در کنگره و دیگر ذی‌نفعان به رایزنی بپردازند

۵. به هر حال نگرش‌های مختلفی به برنامه‌ریزی استراتژیک وجود دارد. از نظر مقامات دستگاه‌های اجرایی، برنامه‌های استراتژیک، ابزار بالقوه مفیدی برای گفت و گو با کمیسیون‌های تخصصی مجلس است، اما در مورد اینکه آیا می‌توان در اهداف استراتژیک به یک اجماع عمومی رسید. دچار تردیدند و این تردید به ویژه هنگامی که دیدگاه‌های متضاد در بین ذی‌نفعان گوناگون دستگاه‌های اجرایی در مجلس وجود داشت، بیشتر به چشم می‌خورد. برخی به این موضوع اشاره می‌کردند که ممکن است رسیدن به اجماع عمومی منجر به تولید برنامه‌هایی شود که به جای پرداختن به ماهیت اهداف صرفاً به بیان لفظی اهداف پرداخته و به فرآیند تصمیم‌گیری مجلس کمکی نکند. از طرفی ممکن است، برخی از برنامه‌های استراتژیک اولیه فاقد محتوی غنی و جزئیات ضروری باشند. از این

رو برنامه‌های استراتژیک دستگاه‌های اجرایی بیش از آنکه به ارزیابی نیازها و ارزش آفرینی فعالیت‌های برنامه‌ها توجه کنند به اولویت‌های سیاسی خود و توجیه وضع موجود می‌پردازند. بنابراین باید میزان توقع از برنامه‌ریزی استراتژیک و به ویژه تلاش‌های اولیه در رایزنی‌های مجلس، کاهش یابد. آنها به ویژه دستگاه‌های اجرایی و مجلس را ترغیب می‌نماید که به یک «میزان منطقی» از اجماع عمومی در مورد پیش نویس برنامه‌های استراتژیک رسیده و اجازه دهند که این برنامه‌ها برای تصحیح و تعیین حدود تضادها و توافقات چندین بار مورد بازبینی‌های آتی قرار گیرد. زیرا به نظر می‌رسد گفت و گوی مستمر بین قوای مجریه و مقننه مهم‌تر از رسیدن به یک اجماع سریع است.

۶. چالش دیگر اینکه، بودجه پیشنهادی دولت، ضرورت استفاده از فعالیت‌های برنامه‌ای را به عنوان پایه و اساس برنامه‌ریزی و ارزیابی عملکرد مورد تاکید قرار می‌دهد و هدف از آن نیز ایجاد ارتباط مستقیم بودجه‌ای است که در اقدامات پیشین به چشم نمی‌خورد. یعنی از آنجا که موفقیت اقدامات پیشین به میزان ارتباط بین ساختارهای برنامه‌ای و فرآیندهای تخصیص منابع در مجلس بستگی داشت، ساختارهای فعالیت‌های برنامه‌ای جاری برای استفاده در فرآیندهای تخصیص منابع در مجلس باید بتوانند قابلیت خود را در دستیابی به «مقاصد برنامه‌ریزی و ارزیابی» به اثبات برسانند. ساختارهای فعالیت‌های برنامه‌ای که اداره مدیریت و بودجه آنها را تهیه کرده است، حاصل مذاکرات بین دستگاه‌های اجرایی و کمیسیون‌های فرعی اعتبارات بودجه است و از دستگاهی به دستگاه دیگر و در یک دستگاه از یک ردیف بودجه‌ای به ردیف دیگر تفاوت دارند. فعالیت‌های برنامه‌ای همانند ردیف‌های بودجه‌ای می‌توانند نشان دهنده جهت‌گیری‌های برنامه‌ای، فرآیندی، سازمانی با دیگر جهت‌گیری‌ها بوده و به همان ترتیب قابلیت آنها نیز در تحقق اهداف برنامه‌ریزی و ارزیابی‌ها متفاوت می‌باشد.

۷. از جمله دیگر چالش‌های در خصوص «شاخص‌های عملکرد» می‌باشد. گزارش عملکردی به دستگاه‌های اجرایی اجازه می‌دهد تا از شاخص‌های عملکرد مختلفی استفاده کنند. اما بر نتایج خروجی‌های واقعی یک فعالیت برنامه‌ای در مقایسه با هدف مورد نظر آن فعالیت، تاکید ویژه‌ای دارد. البته ممکن است نمایندگان مجلس اعتبار و سودمندی اطلاعات مربوط به نتایج را برای تصمیم‌گیری مورد تردید قرار دهند و به احتمال عدم وجود جزئیات لازم در اطلاعات مذکور اشاره نمایند. بنابراین برای تعیین شاخص‌های عملکرد که هم نتیجه محور باشند و هم برای پاسخگویی مفید باشند دچار چالش هستند. از جنبه دیگر، مدیران ارشد دولتی به شدت طرفدار ارزیابی عملکرد که شامل ارزیابی نتایج می‌شود، هستند؛ اما در مورد استفاده از این اطلاعات، به ویژه به عنوان ابزاری برای نظارت مجلس ابراز نگرانی می‌کنند. مدیران دولتی نگران هستند که چون در محیط کنونی دولت، نتیجه نهایی یا کامل یک برنامه تحت کنترل یک سازمان دولتی واحد نیست، تعیین مسئولیت‌ها و تصمیم‌گیری در مورد تخصیص منابع، پیچیده می‌شود و در برخی موارد، دستیابی به نتایج، سال‌ها به طول می‌انجامد.

۸. همچنین نمایندگان مجلس نگرانی‌هایی را در باب استفاده از ارزیابی نتایج برای اهداف نظارتی ابراز کرده‌اند. اما عمدتاً این نگرانی‌های به جامعیت، اعتبار و قابلیت اطمینان داده‌ها برای تصمیم‌گیری بر می‌گردد. به ویژه که آنها از جایگزینی اطلاعات مربوط به نتایج به جای اطلاعات دقیق‌تری که معمولاً دریافت می‌کردند ناراضی بودند و بیان می‌کردند که چنین جایگزینی به تصمیم‌گیری مهم‌تری در قانونگذاری نمی‌انجامد. بر همین اساس ممکن است برنامه استراتژیک یک دستگاه نتیجه محور باشد، اما به فعالیت‌هایی که برای رسیدن به اهداف دستگاه طراحی شده است، نپردازد. نمایندگان باید علاقه زیادی به مشارکت مجلس در تدوین سئوالات ارزیابی نشان دهند. با وجود اینکه

آنها در مورد حجم کار بیشتری که این مشارکت بر عهده نمایندگان مجلس قرار می‌دهد، ممکن است نگران باشند اما به هر حال مجلس باید علاقه بیشتری به شیوه ارزیابی و آنچه مورد ارزیابی قرار می‌گیرد، نشان دهد. همچنین دستگاه‌ها باید برای برنامه‌هایی که چند هدف دارند یا اهداف شان متعارض هستند طیفی از شاخص‌ها را تعیین کنند.

۹. محدودیت‌های بودجه‌ای، مشکلات اجرایی را برای دستگاه‌ها و هم مجلس به وجود می‌آورد. بنابراین در اجرای بودجه عملیاتی باید برای توسعه و استفاده از اطلاعات عملکردی، ظرفیت سازی کرد. این مسئله برای دستگاه‌ها به معنای دسترسی به منابع لازم، کارکنان ماهر و توسعه رهبری مدیریت که برای نگهداری یک سازمان عملکرد محور مورد نیاز است می‌باشد. به طور مشابه، مجلس باید ظرفیت خود را توسعه دهد تا فعالانه در برنامه‌ریزی استراتژیک دستگاه‌ها شرکت کند، در مورد انتظاراتشان در قبال نتایج به تفاهم برسند و اطلاعات عملکردی را که دستگاه‌ها در اختیارش می‌گذارند، مدیریت نماید.

۱۰. مجلس و دولت باید در مورد انتظاراتی که از یک نظام بودجه‌ریزی عملیاتی می‌رود، تحقیق کنند. قوانین مالی و حسابرسی با ورود منظم‌تر اطلاعات عملکردی به فرآیند تصمیم‌گیری، فرآیند بودجه را غنا می‌بخشد و ماهیت گفت و گوی بودجه‌ای را تغییر می‌دهد. اما نمی‌توان انتظار داشت که این قوانین کشمکش‌های ذاتی را که در فرآیند سیاسی تخصیص منابع وجود دارد حذف کند و در تصمیمات نهایی عوامل بسیاری از جمله عملکرد را لحاظ خواهد نمود.

۱۱. مجلس و دولت باید بپذیرند که تهیه و تدوین اهداف، نتایج و شاخص‌هایی که برای ذی‌نفعان مختلف معتبر و قابل قبول باشد، زمان‌بر است. تمام مجریان باید از فرآیندهای تکراری برنامه‌ریز و گزارش دهی نهایت استفاده را ببرند.

۱۲. مجلس و دولت باید مشکلات مربوط به طراحی یک نظام برای تلفیق اطلاعات مربوط به بودجه و

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۴۲ بهار ۹۵
No.42 Spring 2016

۱۸۹

عملکرد را بشناسند. قوانین مالی از طریق ساختار فعالیت‌های برنامه‌ای بودجه دولت، چنین تلفیقی را به وجود می‌آورد. در برخی موارد لازم است که دستگاه‌ها بین برنامه‌های استراتژیک و بودجه، پیوند معناداری برقرار کنند. در موارد دیگر ممکن است مجلس و دستگاه‌ها تصمیم بگیرند که ساختار فعالیت‌های برنامه‌ای در بودجه را تغییر دهند.

۱۳. آخرین نکته‌ای که در این زمینه اهمیت بسیاری دارد این است که پارلمان در فرآیند عملیاتی کردن بودجه باید نقش فعال خود را حفظ کند. مشارکت پارلمان برای استمرار هرگونه ابتکار مدیریتی عمده اهمیت بسیاری دارد ۴۰ سال تلاش برای پیوند منابع با نتایج نشان داده است که با توجه به نقش مهم‌کنگره در تعیین اولویت‌های ملی و تخصیص منابع برای دستیابی به این اولویت‌ها هر تلاش موفقیت آمیزی باید با مشارکت پارلمان باشد. در واقع دولت پذیرفته است که عملکرد و پاسخ‌گویی، مسئولیت‌های مشترکی هستند که مشارکت‌کنگره را نیز می‌طلبد. تنها با کمک پارلمان و سازمان‌های دولت فدرال است که می‌توان به استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی امید بست و آن را تسریع کرد. به طور کلی نظارت موثر‌کنگره می‌تواند با بررسی ساختارهای برنامه سازمان‌ها برای تولید کالا و ارائه خدمات، که به منظور تضمین استفاده از بهترین و مقرون به صرفه‌ترین ترکیب راهبردها برای تحقق اهداف سازمانی و ملی انجام می‌شود، به بهبود عملکرد دولت فدرال کمک کند. کنگره به عنوان بخشی از این نظارت باید مدیریت و نتایج برنامه‌هایی را که با یکدیگر فصل مشترک دارند در نظر بگیرد. با توجه به این شرایط، پارلمان باید زمینه‌هایی را فراهم کند که به آن اجازه می‌دهد تا نظارت خود را بر برنامه‌هایی متمرکز کند که نقاط ضعف جدی‌تری دارند.

منابع و مآخذ

۱- ابراهیمی نژاد، مهدی، فرج‌وند، اسفندیار (۱۳۸۰) بودجه از تنظیم تا کنترل، تهران: انتشارات سمت.

۲- اتحاد، مهرداد (۱۳۵۴) نگاهی به نظام بودجه دولتی ایران، تهران: انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی.

۳- آذر، عادل و دولتخواهی، کسری (۱۳۹۳) مطالعه و بررسی پیاده‌سازی نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD)، تهران، مجموعه مقالات ششمین کنفرانس بین‌المللی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد. ۴- آذر، عادل و وفايي، امير (۱۳۸۹) بررسی عوامل مؤثر بر اثربخشی نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در سازمانهای عمومی، تهران، دو فصلنامه برنامه و بودجه، شماره ۱۱۰.

۵- آهی، علی (۱۳۸۶) بودجه عملیاتی (در نظر و عمل)، ج ۱، دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۶- الوانی، سید مهدی (۱۳۶۹) تصمیم‌گیری و تعیین خط مشی دولتی، انتشارات سازمان مطالعات و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، چاپ اول.

۷- ال‌مدکس، رابرت (۱۳۸۵) قوانین اساسی کشورهای جهان، ترجمه سید مقصد ترابی، تهران، شهر دانش.

۸- احمدی، علی محمد (۱۳۸۲) اصول و مبانی بودجه‌ریزی: با تأکید بر بودجه‌ریزی عملیاتی، همدان: انتشارات نور علم، چاپ اول.

۹- لاینرت، یان (۱۳۸۹) بودجه‌ریزی در جهان: چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ریزی (مطالعات موردی برخی کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه.

۱۰- ماسگریو، ریچارد. ماسگریو، پگی (۱۳۸۴) مالیه عمومی در تئوری و عمل، ترجمه یدالله ابراهیمی فر، تهران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

۱۱- ویلداوسکی، آرون (۱۳۷۶) بودجه بندی: یک تئوری تطبیقی فرایندهای بودجه، ترجمه مسعود محمدی، تهران: سازمان برنامه و بودجه.

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management

شماره ۴۲ بهار ۹۵
No.42 Spring 2016

■ ۱۹۲ ■

