

## بودجه ریزی عملیاتی پاسخی به نیازهای مدیریت نوین دولتی (درآمدی بر نظام حقوقی بودجه ریزی عملیاتی ایالات متحده آمریکا)

بنیامین شکوه فر - دانشجوی دکترای حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.

هادی رحمانی فضلی\* - دانشجوی دوره دکترای اقتصاد دانشکده علوم اقتصادی و سیاسی دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

### Operational Budget Planning; an Answer to Modern Governmental Management Requirements (An Introduction to Legal System of Operational Budget Planning in USA)

#### Abstract

There have been recent fundamental transformations in budget planning in different (specifically developed) countries due to their management style changes. In these countries there is a growing emphasis on budget-oriented performance and emphasizing on the best performance based on the ratified regulations, the executive power is obliged to present the previous performance data and also the prediction of its future performance framed with the annual budget to the parliament and request the budget managers to report the budget performance to the parliament after it is implemented. The concept of observation of the parliament has also changed. Currently such a performance does not necessarily mean the adaptation of budget performance with the budget law but its alignment and adaptation with the decided targets and plans. These countries, through a process of improvement or change, are trying to make the budget planning come closer to a performance-oriented order or some operation in which the budget credit and administrative departments relationship is clear and understandable and doing so, provide the government and parliament with a credible and reliable data support. In such a framework, efficiency, effectiveness and economization are introduced as the main targets of budget planning. In this study, the US system of budget planning is investigated as the first system presenting operational budget planning system, including a very comprehensive federal system. In this article, despite considering principals of operational budget planning, budget law and operation of analysis and finally the forthcoming challenges are presented.

**Key Words:** Modern Governmental Management, Budget Law, Operational Budget Planning, Effectiveness, Efficiency.

#### چکیده

امروزه تحولات بنیادینی در نظام بودجه ریزی 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 بودجه ای تاکید می شود و ضمن تاکید بر بهترین عملکرد، براساس قوانین مصوب، قوه مجریه موظف است که اطلاعات عملکرد گذشته و همچنین پیش بینی عملکرد آتی خود را در چهار چوب بودجه سالیانه به قوه مقننه ارائه دهد و همچنین از مدیران بودجه خواهد 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 بودجه ای با قانون بودجه نیست، بلکه همسو بودن و انطباق با هدفها و برنامه های تعیین شده می باشد. این کشورها در تلاشند نظام بودجه ریزی خود را در یک فرایند بهبود یا تغییر به یک نظام عملکرد محور یا عملیاتی که در آن ارتباط بین اعتبارات بودجه ای و عملکرد دستگاه های اجرایی شفاف و قابل درک است، نزدیک تر سازند و از این طریق پشتوانه اطلاعاتی معتبر و قابل اطمینانی برای تصمیمات بودجه ای دولت و مجلس فراهم آورند. در چنین چارچوبی کارایی، اثر بخشی و صرفه جویی به عنوان هدف اصلی بودجه ریزی مطرح می شود. در این پژوهش، نظام حقوقی (بودجه ریزی) دولت ایالات متحده آمریکا به عنوان اولین نظامی که مبدع و مجری بودجه ریزی عملیاتی بوده است مورد بررسی قرار گرفته است. در حال حاضر چارچوب های قانونی ایالات متحده آمریکا در خصوص بودجه های فدرال بسیار جامع می باشد. قانونگذار با تصویب قانون عملکرد و نتایج فعالیت های دولت در سال ۱۹۹۳ ضمن جلوگیری از تکرار چالش ها گذشته، زمینه های قانونی استقرار بودجه ریزی عملیاتی را فراهم نمود. در این مقاله ضمن اشاره به مبانی بودجه ریزی عملیاتی، قانون بودجه و عملکرد تحلیل و در پایان چالش های پیش روی مجریان این شیوه از بودجه ریزی بیان شده است.

**واژگان کلیدی:** مدیریت نوین دولتی، حقوق بودجه، بودجه ریزی عملیاتی، پاسخگویی، اثربخشی، کارایی.

روند دوم؛ فاصله گرفتن از بوروکراسی به عنوان یک اصل سازماندهی در درون بخش عمومی است (بانک جهانی، ۱۳۷۸).

مدیریت دولتی نوین، دارای خصایصی است که آن را از مدل کلاسیک اداره امور تفکیک می‌نماید. نخست، توجه بسیار زیاد به دست‌یابی به نتیجه‌ها و مسئولیت‌های فردی مدیران است. دوم، توجه صریحی به فاصله گرفتن از دیوان‌سالاری کلاسیک برای انعطاف پذیر کردن سازمان‌ها، کارکنان، شرایط و مقررات استخدامی است. سوم، هدف‌های فردی و سازمانی باید به روشنی تدوین شوند، تا اندازه‌گیری دست‌آوردها از طریق شاخص‌های عملکرد امکان‌پذیر شود. چهارم، وظایف دولت، هر چه بیشتر با آزمون بازار روبرو می‌شوند؛ در این ارتباط، سه مؤلفه «صرفه‌جویی»، «کارایی» و «اثربخشی» نیز محرک‌های اصلی نکات پیش‌گفته می‌باشند (Alison.Graham, ۱۹۸۲, p۶۳).

توجه به «هدف‌ها» به عنوان قصد اصلی، عمده‌ترین تغییر در تفکر مدیریت دولتی نوین است. «پولیت» در این زمینه اظهار می‌کند: «مدیریت، آشکارا فعالیت‌هایی است که با هدایت منابع برای رسیدن به هدف‌های تعریف شده سروکار دارد و این هدف‌ها عمدتاً به زبان اقتصادی تعریف و بیان می‌شوند.» این اصلاحات از یک سو ریشه در تئوری‌هایی مانند انتخاب عمومی دارد و از سوی دیگر، از تجربه مدیریت خصوصی بهره می‌برد. یک فرض اساسی وجود دارد و آن اینکه، شکل سازمانی و سبک مدیریتی (دولتی یا خصوصی) انعطاف پذیرند؛ می‌توان آنها را در وضعیت‌ها و راه‌های گوناگونی برای رسیدن به هدف‌های متفاوت، هم‌زمان با کمینه کردن هزینه‌های اقتصادی به کار برد (Pollite.Christopher p۱۷۷, ۱۹۹۹). در اینجا سه جنبه اصلی مدیریت نوین مورد توجه قرار

سال‌ها دولت‌ها طبق اصول بوروکراتیک که در تجزیه و تحلیل کلاسیک بوروکراسی آشکارا و به روشنی توسط «ماکس وبر» بیان شده‌اند سازماندهی می‌شدند. اما در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوائل دهه ۱۹۹۰ شاهد تحول در مدیریت امور دولتی کشورهای پیشرفته بوده‌ایم. شکل دقیق سلسله‌مراتبی و بوروکراتیک اداره امور دولتی، که در طی اکثر سال‌های قرن بیستم حالت مسلط را داشت، در حال تبدیل شدن به نوعی مدیریت دولتی قابل انعطاف و مبتنی بر بازار است. این تغییر و تبدیل یک تجدیدنظر ساده یا یک تغییر جزئی در شیوه مدیریت نیست، بلکه تغییری همه‌جانبه در نقش مدیریت جامعه و روابط بین دولت و شهروندان و تلاش معین برای تحقق «صرفه‌جویی»، «کارایی»، و «اثربخشی» در کلیه سطوح دولت می‌داند (Henderson.D, ۲۰۰۱, p۹۳). طبق گزارش سال ۱۹۹۰ سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، در حال حاضر می‌توان در اکثر کشورهای توسعه‌یافته یک رویکرد مشترک را شناسایی کرد که طبق آن «اگر قرار است کارایی و اثربخشی امور دولتی پیشرفت کند، می‌بایست یک تغییر اساسی در فرهنگ اداره امور دولتی به وجود بیاید. ایجاد تغییر در فرهنگ برای تبدیل بوروکراسی‌ها به سازمان‌های مبتنی بر نتایج که در آنها مدیران در برابر تحقق اهداف و نتایج حاصله پاسخگو هستند، ضروری است.» در پاسخ به این ضرورت‌ها، تغییرات عمیقی در بخش «مدیریت دولتی» به عمل آمده است (OECD, survey of Public Management, and Development, ۱۹۹۰). در این راستا دو تغییر جدا از هم به وقوع پیوسته که بین آنها ارتباطات وجود دارد:

اول؛ انتقال فعالیت‌های دولتی به بخش خصوصی که این امر از طریق خصوصی کردن در شکل‌های

منابع»، «ثبات اقتصادی» و «عدالت اجتماعی» ذکر کرد (Wildavsky Aaron, ۱۹۷۹, p1۳). بنابراین باید توجه داشت که مالیه عمومی و نظام بودجه‌ریزی کارکردی از حاکمیت سیاسی حقوقی کشور و بازتابی از روابط میان عوامل تصمیم‌گیری و اجرایی بعنوان چرخه حقوقی مدیریت بخش عمومی است. در این تعریف، اطلاعات بودجه‌ای بازتاب مالی و اعتبارات تصمیم‌های اجرایی و محدوده بودجه‌ریزی مترادف یا منطبق با چارچوب فعالیت‌های دولت است (wildavski.Aaron, ۱۹۸۶, p۲۸). ساختارهای بودجه‌ریزی نیز متأثر از دو مقوله سیاسی و فنی است. مقوله سیاسی با انتخاب‌های بودجه‌ای در پرتو مبانی نظری مالیه عمومی شکل می‌گیرد که خود تابعی از ساختار حاکمیتی و سازمان سیاسی هر کشور است (Dolton H, ۱۹۹۶, p۳۸). در دهه گذشته به موازات بروز تحولاتی در مفاهیم و مأموریت‌های دولت‌ها، نظریه‌های مالیه عمومی و بودجه‌ریزی نیز دچار تغییراتی شد. برپایه نظریه‌های جدید، بودجه‌ریزی مطلوب حاصل نوعی گفت‌وگو عمومی در طیف کارگزاران بودجه برای نیل به یک تعامل دموکراتیک و جهت‌گیری در انتخاب‌های اساسی است. هر چند که این گفت‌وگو تحت تأثیر جریان‌ها و الزام‌های جهانی در هر کشور صورتی ویژه به خود می‌گیرد. این جریان‌ها از دیدگاه مراجع بین‌المللی در قالب شعارهایی همچون جهانی‌سازی، رشد مداوم اقتصادی یا حقوق بشر، حسن زمامداری را در شفافیت عملیات دولت، جلب اعتماد صاحبان پس انداز و سرمایه‌گذاران، روان‌سازی عملکردهای اقتصادی و تضمین حقوق مالکیت توجیه می‌کند. تحقق هدف‌های یاد شده تغییراتی را در مقوله فنی و اصول و قواعد بودجه‌ریزی ضروری می‌سازد و نظام‌های مربوط را به صورت ابزاری در خدمت فرایندهای تصمیم‌گیری در می‌آورد. تحولات مزبور، نقش نهادهای قانونگذاری را نیز دچار تغییر می‌کند و

می‌گیرد: مدیریت مالی و تغییرات ایجاد شده در سیستم بودجه بندی که در بخش دولتی از اهمیت خاصی برخوردارند؛ مدیریت امور کارکنان؛ و مدیریت عملکرد (Arner, D.W, ۲۰۰۷, p۱۰۳). در الگوی سنتی، تنظیم و کنترل «عملکرد» مورد توجه نبود و در سایر اجزای مدیریت داخلی و در رأس آنها در بودجه‌بندی فقط بر تنظیم و کنترل درون داده‌ها تأکید می‌شد و برون داده‌ها یا میزان تحقق اهداف مورد توجه نبود. در حال حاضر، عقیده بر این است که توجه مدیریت نوین نیز پا به پای سایر تغییرات ایجاد شده در الگوی مدیریتی دولت، بر دستیابی به «نتایج» متمرکز شده است. عقیده بر این است که مدیریت مالی مهم‌ترین بخش مدیریت داخلی دولت است. در حقیقت توانایی جمع‌آوری مالیات و هزینه کردن آن، وجه تمایز نهاد دولت از سایر بخش‌های جامعه است. می‌توان استدلال کرد که در حال حاضر، مدیریت مالی، مدیریت امور کارکنان یا مدیریت عملکرد را نیز شامل می‌شود و یا از تجمیع این دو مدیریت، استراتژی جامع‌تری مانند «مدیریت مالی پیشرو»<sup>۱</sup> در انگلستان یا «برنامه بهبود مدیریت مالی»<sup>۲</sup> در استرالیا به وجود آمده است. لازم به یاد آوری نیست که «بودجه» دولت، مهم‌ترین بخش مدیریت مالی، یا مرکز فعالیت بوروکراسی می‌باشد (owen e.hughes, ۲۰۱۲, p۵). بودجه‌ریزی در بخش عمومی ناظر بر پیش‌بینی منابع و مصارف مالی برای انجام مأموریت‌ها و وظایف 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

1. Financial Management Initiative (FMI)  
2. Financial Management Improvement Programe (FMIP)



تصویب و اجرای بودجه را با چالش‌های اصولی روبرو می‌سازد. این جریان‌ها و الزام‌های جهانی در عمل منجر به ایجاد و تحمیل رژیم‌های حقوقی تازه‌ای برای برخی از کشورها شده که احتمالاً با تجربه‌های گذشته آنها مغایر است. در مجموع، عطف توجه به نتایج حاصل از مصرف منابع ملی، نظام‌های بودجه‌ریزی را به سمت منطق مدیریتی هدایت کرده و تهیه و تنظیم «بودجه‌های عملیاتی» را به عنوان راه حل مناسبی (در بعد فنی) مطرح ساخته است (James L.Chan, ۲۰۰۲, p۸۳). در بین کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه ایالات متحده آمریکا طی چند دهه گذشته با تجربه شیوه‌های مختلف بودجه‌ریزی، از جمله بودجه‌ریزی عملیاتی در دو مرحله زمانی سعی نموده است همزمان با فراهم آوردن زمینه‌های اجرایی، الزامات حقوقی و قانونی این شیوه از بودجه‌ریزی را فراهم آورد. در این مقاله سعی می‌شود با تحلیل قانون عملکرد و نتایج فعالیت‌های دولت ضمن برجسته نمودن تجارب و نتایج ارزشمند (پس از شکست‌های متوالی دهه ۱۹۵۰)، چالش‌های پیش‌روی استقرار کامل این شیوه مورد بررسی قرار گیرد.

### گفتار یکم: نظام حقوق بودجه در ایالات متحده آمریکا

نظام حقوقی آمریکا پیچیده و جزئی از تمدن این کشور را تشکیل می‌دهد. به عبارت دقیق‌تر، زندگی سیاسی آمریکا منعکس کننده بسیاری از اصول و تاسیسات حقوقی این کشور است. دستگاه قضائی این کشور، به ویژه دیوان عالی آمریکا در زندگی سیاسی ملت نقش مهمی را ایفا می‌کند. حقوق اساسی در زندگی سیاسی ملت اهمیت زیادی دارد. به اعتقاد آندره تنگ در این نکته که تا چه حد ایالات متحده آمریکا یک کشور فدرال و مرکب از کشورهای است که توافق کرده اند بالاتر از خود یک حکومت ملی با اختیارات محدود تاسیس کنند، نه این که دولت بسیطی به وجود آورند، برای بیگانه دشوار است (تنک، آندره، ۱۳۵۸، ص ۱۴). در حال

حاضر چارچوب‌های قانونی ایالات متحده آمریکا در خصوص بودجه‌های فدرال و نقش کنگره در بودجه‌ریزی، چارچوب حقوقی بسیار جامعی می‌باشد. بودجه دولت فدرال، که حدود یک پنجم تولید ناخالص داخلی ایالات متحده را تشکیل می‌دهد، شدیداً تحت تاثیر ملاحظات سیاسی و اقتصادی است. نظام حقوقی ایالات متحده در یک صدسال گذشته سعی داشته است چارچوب قانونی کارآمدی را جهت تنظیم نظام مالی دولت پیش بینی نماید. در یک تقسیم بندی کلی می‌توان قوانین مرتبط با بودجه در آمریکا را به قوانین «فرایند-محور» و قوانین «پاسخ‌گویی - محور» تقسیم کرد (lan, ۲۰۰۴, p۴۴۵).

### بند یکم: قوانین فرایند محور

قوانین فرایندمحور صلاحیت و نقش هر یک از قوا و فرایند بودجه‌ریزی را مشخص می‌نماید تا رئیس جمهور و کنگره بتوانند کم و بیش به توافق برسند و در هر سال مالی عملکرد دولت را پیش ببرند. مفاد ویژه قانونی بر اجماع سیاسی در خصوص تقسیم صحیح قدرت مالی تاکید دارد. این قوانین در ایجاد چارچوب نسبتاً ثابت نهادینه برای پیشنهاد و تصویب بودجه فدرال به توفیق نائل شده است. بودجه‌ی نوین دولت فدرال ایالات متحده آمریکا، هر ساله ضمن یک فرایند سالیانه از طریق قانون بودجه کنگره و کنترل توقیفات (مصوب ۱۹۷۴) وضع می‌شود. قانون بودجه کنگره در واقع بخش اصلی کنترل بودجه را از قوه مجریه به مقننه انتقال داده است؛ به عبارت روشن‌تر، تاریخچه‌ی تکامل فرایند بودجه‌ی فدرال، حاکی از تغییر قدرت بین قوه مقننه و مجریه می‌باشد. در دوره‌های طولانی‌تر، کنترل کنگره اغلب از طریق اعطای مجوز اعتبارات در دهه ۱۹۲۰ یعنی زمانی که بخش اجرایی قدرت بیشتری یافت انجام می‌گرفت. به عبارت دقیق‌تر CBA نقش اصلی خود در کنگره را به عنوان بخشی از فرایند احیاء مجدد نقش کنگره در سیاست گذاری بازیافت (Harvard Law School ۲۰۰۵).



نهاد حسابرسی مستقل و به منظور ارائه نتایج حسابرسی‌های مستقل حساب‌ها به کنگره، تاسیس کرد. گرچه برخی از تاریخ‌ها و جزئیات مندرج در قانون بودجه و حسابداری تغییر کرده است، اما جوهره این نظام بدون تغییر باقی مانده است. قابل توجه این است که قانون مزبور یک بودجه تلفیقی (آینده‌گرا) و یک نظام اطلاعاتی حسابداری (گذشته‌گرا) در نظر گرفته است که دولت فدرال هنوز هم آنرا اجرا می‌کند.  
(Alan.Schick, ۱۹۸۰, p1۰).

در طول ۵۰ سال پس از تصویب قانون ۱۹۲۱ با گسترش عملکردهای اجتماعی، اقتصادی و رفاهی در سطح کشور، بودجه ایالات متحده رشد چشمگیری کرد. این بودجه به یک ابزار مهم سیاست مالی انقلاب کینز در اقتصاد تبدیل شد که برای نقش دولت در مدیریت اقتصاد، اهمیت قائل بود. این بودجه برنامه‌های معاملاتی جدید فرانکلین روزولت و هزینه‌های دولت آمریکا در طول و پس از جنگ جهانی دوم را تامین می‌کرد. همچنین هزینه‌های جنگ مجازی رئیس جمهور لیندون جانسون با فقر و جنگ واقعی در ویتنام را تامین کرد. تا زمان به قدرت رسیدن ریچارد نیکسون، قدرت ریاست جمهوری به اوج تاریخی خود رسید. کنگره که مجبور بود برای یک جنگ اعلان نشده و بدون طرفدار و نیز برای اختلاف سلیق در سیاست تامین اعتبار کند، به تنگ آمد و تصمیم گرفت خود را مجدداً ابراز نماید. CBA نقش اصلی خود در تعیین صلاحیت کنگره را بعنوان بخشی از فرایند احیاء مجدد نقش کنگره در سیاستگذاری باز یافت؛ بنابراین، قانون بودجه کنگره و کنترل توقیف مصوب سال ۱۹۷۴ با هدف اطمینان از کنترل موثر کنگره بر فرایند بودجه، فراهم آوردن تمهیدات لازم برای تصمیم کنگره در خصوص تراز تخصیص عایدات و هزینه‌های فدرال هر سال، ایجاد نظام کنترل توقیفات، تعیین اولویت‌های بودجه ملی، و فراهم کردن اطلاعات توسط بخش اجرایی به منظور کمک به انجام وظایف کنگره به تصویب

فرایند تدوین بودجه توسط ریاست‌جمهوری، از ابتدای قرن پیش شروع به شکل گرفتن نمود و نخستین بار در «قانون بودجه و حسابرسی» ۱۹۲۱ به صورت قانونی مدون تنظیم گردید. براساس این قانون، رئیس‌جمهور ملزم به ارائه بودجه‌ای برای دولت به پارلمان گشت و «اداره بودجه» که همان «اداره مدیریت و بودجه» کنونی است، تشکیل شد. کنگره آمریکا روند تنظیم بودجه‌اش را طی قانون «نظارت کنگره بر بودجه و دریافت‌ها» در سال ۱۹۷۴ تغییر داد که به تصویب لایحه بودجه کنگره و تاسیس «اداره بودجه کنگره» انجامید. به عبارت دقیق تر پایه‌های حقوقی نظام فعلی بودجه بندی دولت فدرال در سال ۱۹۲۱ گذاشته شد و در سال ۱۹۷۴ اصلاح شد تا عدم توازن قدرت بین بخش اجرایی و کنگره جبران گردد. این دو قانون یک چارچوب بنیادین برای آماده‌سازی بودجه وزین فدرال به دست داد تا تعهدات روزافزون دولت آمریکا در داخل و خارج را برآورده سازد (Schack, ۱۹۹۳, p1۷).  
قانون بودجه و حسابداری (۱۹۲۱)، به رغم اینکه قدمت ۸۰ ساله دارد، یک چشم انداز معاصر است. زیرا نظام و نهادهایی که به موجب آن تاسیس شد، هنوز هم انجام خدمت می‌کنند. به موجب این قانون، رئیس‌جمهور باید از طرف کل قوه مجریه، بودجه را تسلیم کند. این قانون یک هیئت بودجه در اختیار رئیس‌جمهور قرار می‌دهد تا این مسئولیت را بر عهده بگیرند. همه روسای جمهور آمریکا برای قرار دادن برخی اولویت‌ها، هماهنگ ساختن اقدامات و اجرای سیاست‌ها، از این بودجه بهره برده‌اند. در دهه ۱۹۳۰، رئیس‌جمهور فرانکلین روزولت با به رسمیت شناختن ارزش اداره بودجه، آنرا از اداره خزانه‌داری به دفتر اجرایی رئیس‌جمهور انتقال داد. بعداً رئیس‌جمهور ریچارد نیکسون گستره آن را بیشتر کرد و آن را به «اداره مدیریت و بودجه» تغییر داد. همچنین برای نظارت بر فرایند بودجه در قوه مجریه، اداره حسابداری کل که بعدها به اداره پاسخ‌گویی دولت تبدیل شد را به عنوان

رسید (Willoughby Katherine, ۲۰۰۶, p۴۳).

### بند دوم: قوانین پاسخگو محور

قوانین «پاسخگو محور» که به قوانین «نتیجه گرا» نیز شناخته می‌شوند به منظور رسیدن به کارایی و اثر بخشی و در نهایت کمترین حد کسر بودجه و ثبات اقتصادی وضع شده است. این قوانین تامین کننده اصول ثبات، شفافیت و عملکرد می‌باشند که عمدتاً در دهه ۹۰ به تصویب کنگره آمریکا رسیدند (Harvard Law School, ۲۰۰۸, p۴). مهم‌ترین قانون در این زمینه قانون عملکرد و نتایج فعالیت‌های دولت می‌باشد. تحول در مفهوم نظارت مالی، معیارهای کنترل را نیز به منظور تامین اهداف کلان اقتصادی در نظام حقوق بودجه آمریکا متحول کرده است. به عبارتی، قانون‌گذار به نحوی صلاحیت کنگره را ترسیم کرده است که اعمال نظارت باید موفقیت در «ثبات اقتصادی» را دربرگیرد و تعادل مالی جامعه را به خطر نیندازد. این نوع نظارت در نهایت به دنبال تضمین و استقرار شفافیت در مدیریت بخش عمومی با هدف تامین «کارایی»، «صرفه جویی» و «اثر بخشی» می‌باشد. به منظور تامین اهداف فوق، تلاش قانون‌گذار در سال ۱۹۹۳ با تصویب قانون «عملکرد و نتایج فعالیت‌های دولت» به اوج خود می‌رسد. این قانون نظام نظارتی جامعی را در نظام حقوق بودجه دولت فدرال آمریکا فراهم می‌آورد که کنگره در آن دارای نقش محوری است. به موجب قانون، عملکرد و نتایج فعالیت‌های دولت، وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها باید برنامه‌های راهبردی و عملکردی فعالیت‌های هر برنامه را پوشش می‌دهد تهیه کنند و به تصویب کنگره برسانند. بر مبنای برنامه‌های سازمان‌ها، اداره مدیریت و بودجه، برنامه عملکرد دولت فدرال را در بودجه رئیس‌جمهور می‌گنجانند. این سازمان ابزار ارزیابی برنامه را تهیه و به تصویب کنگره می‌رساند (U.S. General Accounting Office p۱۵, ۲۰۰۴). در دهه‌های ۱۹۸۰ نیز برای کاهش کسری بودجه قوانینی به تصویب رسید. برای مقابله با کسری

بودجه فزاینده، کنگره در سال ۱۹۸۵ قانون گرام-رودمن-هالینگز را تصویب کرد که خواستار کاهش تصاعدی کسری بودجه در هر سال-از سال ۱۹۸۶ تا ۱۹۹۰ و تراز بودجه در سال مالی ۱۹۹۱ می‌شد. البته این قانون به دلیل مشکلات اجرایی‌اش نتوانست به اهداف اصلی خود دست یابد و کسری بودجه فدرال در طول این سال‌ها همچنان افزایش یافت. نخست اینکه، به موجب این قانون دولت ملزم نبود کسری بودجه را در حد مورد نظر حفظ کند، بلکه فقط مجبور بود کسری پیش‌بینی شده در هر سال مالی را رعایت کند. دوم کنگره بخش عمده‌ای از بودجه را از شمول این فرایند توقف بودجه معاف کرده بود. سوم هرگونه افزایشی در کسری بودجه در سال مالی، خواه ناشی از اشتباه برآورد باشد یا ناشی از تغییر شرایط اقتصادی یا سیاست‌های جدید، به اقدام کنگره یا رئیس‌جمهور برای جبران این افزایش نیازمند نبود (Ames L.Chan, ۲۰۰۲, p۲۳). در سال ۱۹۹۰ به منظور حل شدن مشکلات اجرایی قانون گرام-رودمن-هالینگز، قانون تنفیذ بودجه به تصویب رسید. این قانون برای کاهش کسری بودجه دو راهکار مستقل را ایجاد کرد: تعیین سقف هزینه‌های غیرتکلیفی و الزام کسب درآمد قبل از اجرای هزینه برای هزینه‌های تکلیفی و قوانین درآمدی. تا سال ۱۹۹۸، سقف‌های هزینه‌های احتیاطی به میزان زیادی حفظ شدند و از کم درآمد قبل از اجرای هزینه تقویت شد. ولی از سال ۱۹۹۸ و با ظهور تدریجی مازاد بودجه کارایی قانون تنفیذ بودجه کاهش یافت. از سال ۱۹۹۹ تا سال ۲۰۰۲، تخصیص‌های سالیانه هزینه‌های احتیاطی از سقف‌هایی که در سال ۱۹۹۷ تعیین شده بود، بدون توقف بودجه به میزان زیادی فراتر رفت. بند بودجه اضطراری قانون تنفیذ بودجه که تجاوز موقت از سقف اعتبارات بودجه را مجاز می‌شمرد با سهل‌گیری تفسیر می‌شد. علاوه بر این، قوانین تخصیص سال‌های ۲۰۰۱ و ۲۰۰۲ این سقف‌ها را به میزان زیادی افزایش داد. همچنین برداشت پیش از

موعد از اعتبارات نیز افزایش یافت. علاوه بر این، از سال ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۲، دولت قوانین تنفیذ بودجه را دور می‌زند یا به طور آشکار نقض می‌کند. قانون تنفیذ بودجه در سال ۲۰۰۲ منقضی شد؛ ولی قوه مجریه و کنگره درباره پیشنهادهای اصلاح بودجه رئیس‌جمهور در خصوص احیای الزامات این قانون سرگرم بحث هستند (Heniff Jr. Bill p8, 2007). قوانین بهبود مدیریت مالی شامل قانون بازرسی کل مصوب ۱۹۷۸ و قانون سلامت مالی مدیران فدرال مصوب ۱۹۸۲ است که بر کنترل‌های مالی داخلی تأکید می‌کند. قانون مدیران مالی ارشد مصوب ۱۹۹۰ هدف ایجاد پاسخ‌گویی در نظام‌های مدیریت مالی فدرال را دنبال می‌کند. در سال ۱۹۹۳ به منظور بهبود عملکرد سازمان‌های دولت فدرال، قانون عملکرد و نتایج فعالیت‌های دولت تصویب شد. قوانین تنفیذ بودجه مصوب سال‌های ۱۹۹۰ و ۱۹۹۷ جایگزین قانون تراز بودجه و کنترل کسری بودجه اضطراری مصوب ۱۹۸۵ شدند. این دو قانون به همراه یکدیگر قانون گرام-رودمن-هالینگز نامیده می‌شوند و به منظور کنترل قانون کسری بودجه دولت فدرال تصویب شدند که در دهه ۱۹۸۰ افزایش یافته بود (Chan. James L, 1999, p6). اصلاحات مالی و بودجه بندی عمومی آمریکا معطوف به تغییر نهادها، فرآیندها و سیاست‌گذاری‌ها شده است. تلفیق سازی در نظام سیاسی دولت آمریکا از اهمیت و ضرورت خاصی برخوردار است. و دلیل آن تفکیک قوا و توازن بین قوای مقننه و مجریه است. حتمی بودن تعارضات نه فقط به دلیل اختلاف عقاید بلکه به دلیل گرایش نهادها بسوی حفظ امتیازات ویژه خود در ساختار حاکمیت است. به منظور کاستن عواقب سوء تعارضات سیاسی، فرآیندهایی طراحی شده است تا ایجاد اجماع در «سیاست گذاری بودجه و حسابداری» به آسانی صورت گیرد. اصطلاح «سیاست‌های بودجه‌ای» برای آن دسته از تصمیمات اطلاق می‌گردد که بر تخصیص بودجه تأثیر می‌گذارند و به عبارتی به

قوانین آماده سازی، تصویب و اجرای بودجه اشاره دارد. ویژگی‌های شاخص بودجه بندی فدرال ثبوت و دائمی بودن نهادها است. نهادهای جدید اضافه شده ولی نهادهای قدیمی هرگز از بین نرفتند. این امر درک اصلاحات جاری یا جدید را بدون شناخت تلاش‌های قبلی دشوار می‌نماید. به همین ترتیب، تفکیک نهادها، فرآیندها و سیاست‌گذاری‌ها نیز غیرممکن است. نهادها فرآیندهایی را اتخاذ می‌کنند که در طول زمان توسط سیاست‌ها هدایت یا تولید می‌شوند (Winston. C, 2006, p48).

### گفتار دوم: چارچوب حقوقی بودجه‌ریزی عملیاتی در آمریکا

#### بند یکم: ضرورت‌های گذار از بودجه‌ریزی سنتی

روش‌های بودجه‌ریزی منعکس کننده انتخاب‌ها، خط‌مشی‌ها و فلسفه‌های دولت هستند. وقتی از شیوه‌های بودجه‌ریزی سخن می‌گوییم، درباره ساختار اطلاعات بودجه‌ای، نوع اطلاعاتی که برای توجیه درخواست‌های بودجه ضروری است و انواع پرسش‌هایی که در طول فرایند بررسی بودجه مطرح می‌شود صحبت می‌کند (شیرینی‌نژاد علی اکبر، ۱۳۷۰، ص ۳۸). شناخت و درک نظام‌های مختلف بودجه‌ریزی، مستلزم شناسایی تحولاتی است که برای پاسخگویی به آنها، نظام‌ها و سامانه‌های مختلف بودجه‌ریزی طراحی و اجرا شده‌اند. به بیان دیگر، در دوره‌های مختلف، متناسب با نقشی که برای بودجه و بودجه‌ریزی در اداره امور کشور ترسیم شده، سامانه‌ای طراحی و اجرای شده است. به مرور زمان با تکامل و تغییر انتظارات و نیازها برای پاسخگویی مؤثرتر و مفیدتر به تغییرات صورت گرفته، نظام‌های بودجه‌ریزی دستخوش تغییر شده‌اند. برای انتخاب روش مناسبی برای بودجه‌ریزی، ابتدا باید به پرسش‌های زیر پاسخ داد: آیا با بودجه‌ریزی قصد کنترل و نظارت بر اموال عمومی و مالیات‌های مردمی را داریم؟، آیا با بودجه‌ریزی قصد مدیریت مالی و کاهش هزینه‌های دستگاه‌ها و نهادهای

مدیریتی

فصلنامه مدیریت شهری  
Urban Management  
شماره ۳۹ تابستان ۹۴  
No.39 Summer 2015

۳۵۳



دولتی را داریم؟، آیا با بودجه‌ریزی قصد ایجاد ضمانت اجرایی برای برنامه‌های توسعه کشور را داریم؟، آیا با بودجه‌ریزی قصد مدیریت بهره‌وری و افزایش کارایی و اثربخشی اقدامات دولت را داریم؟، آیا با بودجه‌ریزی قصد انتخاب اولویت‌ها برای مناسب‌ترین بازدهی اقتصادی و اجتماعی را داریم؟، آیا با بودجه‌ریزی قصد مدیریت عملکرد دولت را داریم؟ (احمدی، علی محمد، ۱۳۸۲، صص ۲۳-۲۴). به هر ترتیب، بودجه‌ریزی افزایشی، برنامه‌ای، بر مبنای صفر و بودجه‌ریزی عملیاتی به عنوان شیوه‌های اصلی و قالب در نظام بودجه‌ریزی می‌باشند که در طول تاریخ مدیریت بخش عمومی در دولت‌ها بکار گرفته شده‌اند (پناهی، ۱۳۸۶، ص ۱۷).

دولت‌ها نیز با توجه به ضرورت‌های نهادی، مالی، حقوقی و اقتصادی مشخص و همچنین مسائلی از قبیل جهت‌گیری‌های سیاست‌مداران و مدیران اجرایی، شرایط مالی و اقتصادی، خواست شهروندان و ظرفیت‌های اجرایی، بر یکی از این شیوه‌ها تکیه می‌کنند. به عنوان مثال، اگر در کشوری فساد گسترده‌ای در بخش عمومی وجود داشته باشد شهروندان به جای بودجه‌ریزی عملیاتی مایل به اتخاذ بودجه‌ریزی افزایشی هستند که در آن امکان کنترل هزینه‌های عمومی بیشتر است، اگرچه این هزینه‌ها در قالب چنین شیوه‌ای به هیچ نوع نتیجه‌ای هم منجر نشوند. یا اگر اقتصادی از وضعیت رقابتی برخوردار است و تحولات تکنولوژیکی سریع و به تبع آن نیازهای شهروندان در حال تحول است شیوه‌های بودجه‌ریزی عملیاتی و بودجه‌ریزی بر مبنای صفر بیشتر اهداف سیاست‌گذاران را برآورده می‌سازند. این شیوه‌ها علاوه بر اینکه قواعد تصمیمات بودجه‌ای را تعیین می‌کنند امکان ارزیابی نتایج حاصل از اجراء تصمیمات مزبور را نیز فراهم می‌سازند (کرباسیان، اکبر، ۱۳۸۷، صص ۸۳-۸۴). علاوه بر اهداف و چالش اصلی موجود در هر کدام از شیوه‌های بودجه‌ریزی، نقش‌آفرینان اصلی این فرآیندها و شرایط لازم برای موفقیت آنها

نیز متفاوت است، به عنوان مثال، در بودجه‌ریزی افزایشی با صرف وجود زمان اندک و متخصصین حسابداری می‌توان موفقیت آن را تضمین کرد. در صورتی که اجراء موفقیت‌آمیز بودجه‌ریزی عملیاتی منوط به ایفاء نقش کلیه سطوح سازمانی در تخصص‌های مختلف است. به هر حال، اهمیت هر کدام از شیوه‌های بودجه‌ریزی نه به شکل و حتی هدف‌گذاری‌ها، بلکه در اجراء دقیق آنها و میزان انطباق‌شان با بسترهای قانونی، مالی و مدیریتی هر سازمان، دستگاه، یا کشوری است که آن شیوه قرار است در آن اجرایی شود. به هر حال بودجه‌ریزی افزایشی، سیاسی‌ترین و بودجه‌ریزی بر مبنای صفر و بودجه‌ریزی عملیاتی فنی‌ترین آنها قلمداد می‌شود (ماسگریو، ریچارد، ماسگریو، پگی، ۱۳۸۴، ص ۵۵).

#### بند دوم: مفهوم بودجه‌ریزی عملیاتی

اصل عملکرد مرتبط با اصول «کارایی»، «صرفه‌جویی» و «اثر بخشی» می‌باشد. در بسیاری از کشورها به طور روزافزون بر عملکرد بودجه‌ای تاکید می‌شود؛ نتایج مورد انتظار و احیاناً برنامه‌های بودجه در بودجه‌گزارش می‌شود. در این کشورها ضمن تاکید بر بهترین عملکرد، بر اساس 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 (ویلداوسکی، آرون، ۱۳۸۶، ص ۴۳). بودجه‌ریزی عملیاتی، عبارت است از، «برنامه‌ عملکرد سالانه به همراه بودجه‌ سالانه که رابطه‌ میان میزان وجوه تخصیص یافته به هر برنامه با نتایج به دست آمده

از اجراء آن برنامه را نشان می‌دهد.» به لحاظ نظری، بودجه ریزی عملیاتی کیفیت خدمات و برنامه‌ها را افزایش می‌دهد. در این شیوه بودجه ریزی سازمان‌ها باید علاوه بر فعالیت‌های خود، به نتایج این فعالیت‌ها توجه کنند. باید گفت، بودجه عملیاتی، به شکل کلی در پی این است که روشن کند بودجه و منابع مالی به مصرف رسیده چگونه نتایج مطلوب را به بار خواهد آورد، و از این طریق می‌تواند با نشان دادن اثرات بالقوه افزایش یا کاهش بودجه به تصمیم‌گیری درباره تخصیص منابع کمک مؤثری کند. این بدان معنا است که با هر میزان اعتبار تخصیص یافته به هر برنامه، می‌بایست مجموعه معینی از اهداف تأمین شود. یک بودجه عملیاتی مطلوب، باید به تفکیک برنامه‌ها یا دستگاه‌های اجرایی همراه با نتایج پیش‌بینی شده باشد. چنین بودجه‌ای باید به روشنی ارتباط بین اعتبارات هزینه شده توسط دولت و نتایج حاصله برای مردم را نشان داده و شرح دهد که این ارتباط چگونه بوجود آمده است. در واقع، در بودجه عملیاتی تشریح دقیق این رابطه، کلید مدیریت صحیح برنامه‌هاست. با بروز مغایرت بین برنامه و آنچه در عمل تحقق می‌یابد، مدیران باید به بررسی منابع به کارگرفته شده در برنامه و نحوه ارتباط آنها با نتایج حاصله بپردازند تا میزان اثربخشی و کارایی برنامه مشخص گردد (صالح‌خو، قاسم، ۱۳۸۱، ص ۱۸).

در مجموع فرایند بودجه‌ریزی عملیاتی به دنبال پاسخگویی به این پرسش‌ها است که: جایگاه کنونی ما کجاست؟ می‌خواهیم کجا باشیم؟ چگونه باید به این هدف برسیم؟ چگونه باید پیشرفت خود را بسنجیم؟ بطور کلی فواید بودجه‌ریزی عملیاتی را می‌توان «ارتقاء روز افزون اطلاعات سیاست‌گذاران درباره خدمات و برنامه‌های دولت»، «بهبود مدیریت عمومی»، «بهبود ارزیابی برنامه‌ها»، «شناسایی فرصت‌های همکاری‌های بین سازمانی» و «بهبود ارتباط سازمان‌ها با شهروندان» دانست. مدل‌های بودجه‌ریزی عملیاتی به دنبال نیل به دو

هدف هستند؛ نخست، تدوین بودجه‌ای اثر بخش و دوم، بهبود عملکرد سازمان، هدف نخست به بهبود کارایی تخصیصی از طریق اولویت بندی مخارج اشاره دارد که در خود بودجه نهفته است و هدف دوم، به استفاده اثر بخش‌تر هر سازمان از منابع مالی تخصیص یافته اشاره دارد. در بسیاری از مدل‌های بودجه‌ریزی عملیاتی، بهبود عملکرد سازمان به عنوان محور اصلی مورد تأکید قرار می‌گیرد و ایده بنیادی این است که تأمین مالی سازمان باید با نتایج آشکاری همراه باشد. این اندیشه در سیستم‌های مختلف بودجه‌ریزی عملیاتی به شیوه‌های متفاوتی ظاهر می‌شود؛ بنابراین بودجه‌ریزی عملیاتی در طی فرایند خود بر دو محور اصلی بهبود کارایی فنی از طریق تعیین میزان کارایی و بهره‌وری سازمان‌ها برای مدیران آنها و بهبود اثر بخشی از طریق مطلع ساختن مدیران از میزان تحقق اهداف مورد نظر سازمان‌های متبوع ایشان استوار است (شسبیری‌نژاد، علی اکبر، ۱۳۸۱، ص ۲۵).

ویژگی اصلی نظام بودجه‌ریزی عملکرد، تلفیق اهداف نظام مدیریت بودجه با «پاسخگویی» مناسب است. بودجه عملیاتی مبنای مناسبی برای یک سیستم جامع سنجش و «ارزیابی عملکرد» در چارچوب «برنامه استراتژیک» یک سازمان می‌باشد و می‌تواند نشان دهد که اعتبارات هزینه شده چه تأثیری بر عملکرد برنامه داشته‌اند و این عملکرد چه تأثیری بر نتایج مطلوب نهایی خواهد داشت. یک بودجه عملکردی که با مهارت تهیه شده باشد، برای مدیران ارشد سازمان در حکم نقطه شروع مطمئنی برای نظارت بر عملکرد سازمان تحت امرشان است. بودجه‌ریزی عملیاتی یک ابزار تشخیص ارزشمند برای دستیابی به درکی عمیق و زیربنایی از رابطه میان منابع به کار گرفته شده و عملکردهاست. با استفاده از این ابزار مدیران برنامه‌ها فرصت پیدا می‌کنند تا رابطه‌ی بغرنج و پیچیده میان منابع و نتایج مطلوب را مورد بررسی قرار دهند که قطعاً می‌تواند کیفیت مدیریت برنامه‌ها را به طرز چشمگیری

## مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری  
Urban Management  
شماره ۳۹ تابستان ۹۴  
No.39 Summer 2015

۳۵۵

بهبود ببخشد. در فرایند استقرار نظام بودجه ریزی عملیاتی انعطاف پذیری بودجه که حاصل آزادی عمل مدیران بودجه می باشد، ابزاری برای بهبود عملکرد و همچنین اهرمی برای دستیابی به اهداف تعیین شده برای مخارج دولت در چارچوب سیاست های تثبیت کلان اقتصادی می باشد. در چارچوب چنین بودجه‌ای هر مدیر دولتی، در هر سطحی، باید اطلاعات دقیق و به هنگامی در خصوص هزینه و عملکردهای سازمان زیربط خود داشته باشد تا بتواند منابع تحت کنترل خود را به کارآمدترین شیوه اداره کند. البته بودجه ریزی عملیاتی، نظام پاداش و تنبیه مبتنی بر سطح عملکرد محسوب نمی‌شود، بلکه رویکردی مبتنی بر شواهد است. مزیت اصلی مورد نظر، تغییر کانون توجه و بحث از سطح ورودی‌های برنامه به سمت نتایج است. اگر سطح کنونی نتایج قابل قبول نباشند، دلایل ضعف عملکرد باید بررسی شوند و اگر راهبردهای کنونی اثر بخش نباشند، ممکن است تغییر برنامه ضروری باشد (سعیدی، پرویز، مزیدی، علیرضا، ۱۳۸۵، ص ۶۳). اجرای بودجه ریزی عملیاتی مستلزم واگذاری برخی اختیارات مدیریتی است، ولی قبل از آن اقدام برای واگذاری مسئولیت‌های بیشتر به دستگاه‌های اجرایی در تخصیص منابع، باید اطمینان حاصل کرد که دستگاه‌ها دارای یک چارچوب موثر و کارآمد مدیریت مالی هستند، کنترل موثر داخلی، یکی از جنبه‌های مهم این چارچوب است که در فقدان آن مدیران نمی‌توانند وقوع خطاها یا تخطی از قوانین را در سازمان تحت امر خود تشخیص دهند. در نتیجه، کار برای سازمان‌های حسابرسی و نهادهای مرکزی نظارت کننده دشوار خواهد بود (بابائی، حسن، ۱۳۷۹، ص ۲۹).

### بند سوم: تحلیل قانون عملکرد و نتایج فعالیت دولت

نظام بودجه ریزی ایالات متحده آمریکا در سال ۱۹۹۳ پس از تجربه روش‌های متعدد بودجه ریزی در چهار دهه گذشته، با تاکید مجدد بر بهبود عملکرد

دولت فدرال، موجب تصویب قانون عملکرد و نتایج فعالیت‌های دولت شد. قانون عملکرد و نتایج فعالیت دولت، از طریق تضمین تولید و ارائه اطلاعات بهتر، در مورد اثر بخشی هزینه‌ها و برنامه‌های دولت، به دنبال کمک به مدیران برای بهبود عملکرد برنامه‌ها می‌باشد. این قانون، اطلاعات عملکردی دولت را جهت سیاست‌گذاری، نظارت بر برنامه‌ها و اتخاذ تصمیمات هزینه‌ای در اختیار «کنگره» قرار می‌دهد (Bertucci, G. & Alberti, A, ۲۰۰۱, p.۱۵). نظام بودجه کنونی دولت فدرال در قالب قانون GPRA به دنبال پیوند منابع و نتایج می‌باشد. این قانون قصد دارد کلیه ذی‌نفعان را مشارکت دهد و برنامه‌ها و شاخص‌ها را به طور مستقیم به بودجه پیوند داده و در ارزیابی عملکرد نتایج متمرکز گردد. سرانجام اینکه باید GPRA را به عنوان بخشی از یک سری تلاش‌های اساسی در جهت اصلاحات مدیریتی و مالی که هم اکنون در دولت آمریکا جریان دارد، دید و آن را در راستای هدف پاسخگویی و مدیریت بهتر در قبال نتایج دانست. قانون عملکرد و نتایج فعالیت‌های دولت ۳ دلیل را برای ارائه این قانون بیان می‌نماید (CUB, ۲۰۰۴):

۱. وجود ائتلاف منابع و عدم کارایی در برنامه‌های فدرال، اطمینان مردم آمریکا به دولت را زایل ساخته و توانایی دولت فدرال را در تامین نیازهای اساسی مردم کاهش می‌دهد؛
۲. مدیران فدرال در تلاش برای بهبود کارایی و اثر بخشی برنامه‌ها شدیداً ناتوان هستند، زیرا اهداف برنامه‌ها به قدر کافی تبیین و تشریح شده و اطلاعات موجود درباره عملکرد برنامه ناکافی است.
۳. عدم توجه کافی به عملکرد برنامه‌ها و نتایج حاصله موجب ضعف و عدم تکامل فرآیندهای سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری درباره مخارج و نظارت بر برنامه‌ها توسط کنگره شده است. همچنین قانون گذار اهداف این قانون بدین شرح بیان شده: - بهبود و افزایش اطمینان مردم آمریکا به قابلیت‌ها و شایستگی‌های دولت فدرال، از طریق مسئول



گویی و اختیار عمل مدیران، انتخاب سازمان‌های آزمایشی، نظارت کنگره و آموزش دنبال کرده است. بر اساس این قانون روسای هر یک از سازمان‌های فدرال موظف می‌باشند یک برنامه راهبردی برای فعالیت‌های خود در ارتباط با برنامه‌های فدرال تهیه و به مدیر دفتر مدیریت و بودجه و کنگره ارائه دهند. این برنامه راهبردی باید شامل موارد ذیل باشد (OMB, ۲۰۰۴):

۱. یک بیانیه ماموریت جامع در برگرفته کلیه وظایف و عملیات عمده سازمان مربوطه؛
۲. اهداف و مقاصد کلی، شامل اهداف و مقاصد مرتبط با نتایج فعالیت‌ها برای وظایف و عملیات عمده سازمان‌ها؛
۳. شرحی از نحوه تحقق اهداف و مقاصد از جمله بیان مشروح فرآیندهای عملیاتی، مهارت‌ها و فناوری مورد نیاز، و منابع انسانی، سرمایه، اطلاعات و سایر منابع لازم برای آن اهداف و مقاصد؛
۴. شرحی پیرامون اینکه چگونه اهداف عملکردی مورد نظر با اهداف و مقاصد کلی برنامه راهبردی ارتباط پیدا می‌کند.
۵. شناسایی آن دسته از عوامل برون سازمانی که از حیثه کنترل سازمان خارج بوده و می‌توانند تاثیر قابل ملاحظه‌ای بر تحقق اهداف و مقاصد کلی

دانستن و پاسخ گو نمودن سازمان‌های فدرال در قبال تحقق اهداف برنامه؛

- آغاز اصلاحات در عملکرد برنامه‌ها با اجراء چند پروژه آزمایشی در مورد اصلاح نحوه هدف‌گذاری برنامه‌ها، سنجش عملکرد برنامه در مقایسه با اهداف تعیین شده و ارائه گزارش پیشرفت برنامه‌ها به مردم؛

- افزایش اثربخشی برنامه‌ها و پاسخ‌گویی در برابر مردم از طریق ترویج و اشاعه تمرکز دوباره بر نتایج کیفیت خدمات و رضایت مشتری؛

- کمک به مدیران فدرال در بهبود ارائه خدمات از طریق ملزم ساختن آنها به برنامه ریزی برای دستیابی به اهداف برنامه و در اختیار گذاردن اطلاعات کافی در مورد نتایج مورد انتظار برنامه و کیفیت (مورد انتظار) خدمات برای این مدیران؛ - بهبود فرآیند تصمیم‌گیری در کنگره از طریق ارائه اطلاعات عینی تر در مورد دستیابی به اهداف قانونی، اثربخشی و کارایی نسبی برنامه‌ها و مخارج دولت فدرال و

- بهبود مدیریت داخلی دولت فدرال<sup>۱</sup>

این قانون، عملیاتی کردن بودجه را به صورت نظام‌مند در چارچوب برنامه ریزی راهبردی، چارچوب گزارش‌ها و برنامه‌های عملکرد سالانه پاسخ

۱. برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به :

1. United States Government Accountability Office, Office of the General Counsel, "Procedures and Practices for Legal Decisions and Opinions", September 2006 <http://www.gao.gov/legal/pdfs/d061064sp-web.pdf>
2. Managing for Results: Critical Issues for Improving Federal Agencies' Strategic Plans (GAO/GGD180-97-, Sept. 1997, 16).
3. Managing for Results: Enhancing the Usefulness of GPRA Consultations Between the Executive Branch and Congress (GAO/T-GGD56-97-, Mar. 10, 1997). Frederick M. Kaiser, "GAO: Government Accountability Office and General Accounting Office", Congressional Research Service, 876-98, Order Code RL30349, Updated September 2008, 10
4. Managing for Results: Prospects for Effective Implementation of the Government Performance and Results Act (GAO/T-GGD113-97-, June 1997, 3).
5. Managing for Results: State Experiences Provide Insights for Federal Management Reforms (GAO/GGD-95-22, Dec, 1994)
6. Managing for Results: Status of the Government Performance and Results Act (GAO/T-GGD193-95-, June 1995, 27)
7. Managing for Results: The Statutory Framework for Improving Federal Management and Effectiveness (GAO/T-GGD/AIMD144-97-, June 1997, 24).
8. Managing for Results: Using GPRA to Assist Oversight and Decision making (GAO872-01-T, June 2001, 19)

برنامه داشته باشند؛ و

۶. شرحی از ارزیابی‌های برنامه که از آن در تعیین یا بازنگری و تجدیدنظر در اهداف و مقاصد کلی استفاده می‌شود، همراه با جدول زمانی ارزیابی‌های آتی برنامه؛

۷. برنامه راهبردی باید دوره زمانی حداقل پنج ساله‌ای را در بر بگیرد که شروع آن از همان سال مالی که برنامه در آن ارائه شده است خواهد بود و می‌بایست حداقل هر سه سال یک بار مورد تجدیدنظر قرار گرفته و به روز شود. برنامه عملکرد خواسته شده باید هماهنگ با برنامه راهبردی سازمانی که آن را تهیه می‌کند باشد؛ برای یک سال مالی که جزو دوره زمانی برنامه راهبردی جاری نیست ارائه برنامه عملکرد ضروری نیست. هر سازمانی هنگام تهیه برنامه راهبردی خود باید با «کنگره» رایزنی نماید و نقطه نظرات دیدگاه‌ها و پیشنهادات نهادها و سازمان‌هایی را که به طور بالقوه اجراء این برنامه بر آن‌ها تاثیر می‌گذارد یا به طریقی در آن برنامه ذی‌نفع هستند، جویا شده و مد نظر قرار دهد.<sup>۱</sup>

۸. قانون نتایج و عملکرد دولت اقدامات قانونی در خصوص شاخص‌های عملکرد را به شکل ذیل پیش‌بینی کرده است.<sup>۲</sup>

الف) رئیس دفتر مدیریت و بودجه می‌بایست تک تک سازمان‌های فدرال را موظف به تهیه یک برنامه عملکرد سالانه نماید که در برگیرنده کلیه فعالیت‌های مربوط به برنامه‌های مندرج در بودجه همان سازمان باشد. چنین برنامه‌ای باید:

۱. اهداف عملکردی را تعیین نماید تا سطح عملکرد

مطلوب و مورد انتظار از هر یک از فعالیت‌های برنامه مشخص باشد؛

۲. اهداف را به شیوه‌ای عینی، کمیت‌پذیر و قابل سنجش بیان کند، جزء در مواردی که بیان هدف به روشی دیگر مندرجات بند (ب) مجاز شمرده باشد.

۳. فرآیند اجرایی و عملیاتی، مهارت‌ها و فناوری مورد نیاز منابع انسانی، سرمایه، اطلاعات و سایر منابع لازم برای تامین اهداف عملکردی را مختصراً شرح دهید؛

۴. شاخص‌های سنجش عملکرد را که از آنها در اندازه‌گیری و ارزیابی خروجی‌های مرتبط و نتایج هر یک از فعالیت‌های برنامه استفاده خواهد شد، مشخص نماید.

۵. مبنایی را برای مقایسه نتایج عملی حاصله از برنامه با اهداف عملکردی (از پیش) تعیین شده مقرر می‌نماید و

۶. روشی را برای تایید و صحت‌گذاری بر مقادیر اندازه‌گیری شده تعیین نماید.

ب) چنانچه هر یک از سازمان‌های (فدرال) به دنبال مشورت با رئیس دفتر مدیریت و بودجه به این نتیجه برسد که نمی‌تواند اهداف عملکردی یک فعالیت بخصوص از برنامه را به شیوه‌ای عینی، کمیت‌پذیر و قابل اندازه‌گیری بیان کند، رئیس دفتر مدیریت و بودجه باید روش دیگری را برای بیان اهداف عملکردی آن فعالیت تجویز نماید. این روش باید:

۱. دربرگیرنده توصیف اهداف در قالب برنامه‌ای با حداقل میزان موفقیت و برنامه‌ای کاملاً موفق باشد.

۱. در این زمینه مراجعه کنید به:

1. Heniff Jr., Bill. The Role of the President in Budget Development." Congressional Research Service, RS20179. <http://www.rules.house.gov/archives/RS20179.pdf>

2. U.S. General Accounting Office, "Performance Budgeting: Observations on the Use of OMB's Program Assessment Rating Tool for the Fiscal Year 2004 Budget", GAO174-04-(Washington, D.C.: Jan. 2004, 30).

۲. در این زمینه مراجعه کنید به:

1. U.S. House of Representatives "HOW OUR LAWS ARE MADE" Revised and Updated By Charles W. Johnson, Parliamentarian, : Presented by Mr. Ney; June 2003, 20.—Ordered to be printed

2. Rose Aidan. "Results-Orientated Budget Practice in OECD Countries" Department of Law, Governance and International Relations; London Metropolitan University' February 2003

هر سال را مورد نقد و بررسی قرار دهد؛  
۲. عملکرد سال مالی جاری را در مقایسه با اهداف عملکردی تحقق یافته در سال مالی گذشته مورد ارزیابی قرار دهد؛

۳. هر جا که برنامه به اهداف عملکردی خود دست نیافته است (از جمله مواقعی که عملکرد یکی از فعالیت‌های برنامه نتوانسته است ملاک یک برنامه موفق یا سطح موفقیت مورد انتظار برنامه بر مبنای یک ملاک سنجش بدیل را برآورده سازد) چگونگی و دلایل آن را شرح دهد و مشخص نماید که:

- چرا هدف مورد نظر تحقق نیافته است؛
- برنامه‌ها و جدول زمانی دستیابی به اهداف عملکردی کدام است؛
- اگر اهداف عملکردی دست نیافتنی یا ناشدنی هستند، علت آن چیست و چه اقدامی پیشنهاد می‌شود؛

• شرح دهد که با صرف نظر کردن از اهداف عملکردی (دست نیافتنی) چه هدف دیگری جایگزین آن شده و میزان موفقیت در دستیابی به آن به چه میزان بوده است؛

• خلاصه یافته‌ها و ارزیابی‌های به عمل آمده از برنامه در طول سال مالی مورد نظر را در گزارش ارائه دهد.

و) رئیس هر سازمان فدرال می‌تواند تمامی اطلاعات مربوط به عملکرد برنامه که در این بخش خواسته شده است را در گزارش مالی سالانه خود بگنجاند، البته به شرطی که این گزارش قبل از ۳۱ مارس سال مالی مربوطه به کنگره تقدیم شود.

ز) وظایف و فعالیت‌های این بخش صرفاً وظایف دولتی هستند و پیش‌نویس گزارش‌های عملکرد برنامه‌ها باید فقط توسط پرسنل دولت فدرال تهیه شوند.

مدیران سازمان‌های مبتنی بر عملکرد، قراردادی را در خصوص عملکرد با بخش‌های مافوق خود منعقد می‌سازند که می‌بایست به تصویب دفتر مدیریت و بودجه نیز برسد. این قراردادها در واقع تعهدنامه‌ای

۲. از دقت کافی و معیارهای اعلام شده برخوردار باشد، به گونه‌ای که امکان تعیین دقیق میزان تطابق یا عدم تطابق عملکرد فعالیت‌های برنامه با ملاک‌های شرح داده شده را به دست بدهد یا  
۳. شرح دهد که چرا اهداف عملکردی یک فعالیت برنامه را نمی‌توان به هیچ یک از طرق فوق بیان کرد یا بیان آن امکان‌پذیر نیست.

ج) به منظور مطابقت با این بخش هر یک از سازمان‌های فدرال می‌توانند فعالیت برنامه‌های خود را از یکدیگر منفک کنند یا درهم تلفیق نمایند، مشروط بر اینکه این کار منجر به حذف یا تقلیل اهمیت یک فعالیت یا فعالیت‌هایی که بخش اعظم وظایف عمده آن سازمان را تشکیل می‌دهد نشود.

د) وظایف و فعالیت‌های ذکر شده در این بخش را باید صرفاً جزو فعالیت‌ها و وظایف دولت قلمداد کرد. تهیه پیش‌نویس برنامه‌های عملکرد که در این بخش شرح داده شد باید فقط توسط پرسنل دولت فدرال انجام شود.

قانون عملکرد و نتایج دولت آرایه گزارش‌های عملکرد برنامه‌ها را به طرق ذیل پیش‌بینی کرده است:

الف - رئیس هر سازمان فدرال موظف است گزارش عملکرد برنامه طی سال مالی گذشته را تهیه و به دفتر رئیس جمهور و همچنین «کنگره» ارائه دهد.

ب - گزارش عملکرد برنامه باید شاخص‌های سنجش عملکردی که در برنامه عملکرد سازمان معرفی شده اند را ارائه نموده و عملکرد واقعی برنامه را با اهداف عملکردی که در برنامه همان سال مالی تعیین شده بود مقایسه نماید.

ج - اگر اهداف عملکردی به گونه‌ای متفاوت بیان شده باشند، نتایج عملکرد برنامه باید بر مبنای همان مشخصات تشریح شود و مشخص گردد که آیا عملکرد برنامه به حداقل میزان موفقیت مورد انتظار دست یافته است یا نه.

ه - هر گزارش باید:

۱. میزان موفقیت در دستیابی به اهداف عملکردی



می‌ورزد. اما به هر ترتیب، دولت و مجلس در تلاش برای پیوند منابع و نتایج با چالش‌های خاصی مواجه می‌باشند. دولت و مجلس هیچ کدام به تنهایی نمی‌توانند این چالش‌ها را پشت سر بگذارند. به هر حال، GPRا از لحاظ رویکرد، تمرکز و ساختار کلی خود، حاوی درس‌های مهمی از اقدامات گذشته در بودجه ریزی عملیاتی دولت است. همه کسانی که در فرآیند تخصیص منابع دخیل‌اند، باید در حل این چالش‌ها نقش داشته باشند و برای اجرای GPRا باید به موضوعات زیر بپردازند:

۱. 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 تصمیم‌گیرندگان 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.<sup>۲</sup>

۲. GPRا در تهیه برنامه‌های استراتژیک رایزنی با

مبنی بر دستیابی به سطح عملکرد از پیش تعیین شده‌ای در طی سال آینده هستند. این اهداف عملکردی عموماً شامل فعالیت‌ها (حجم کار) بهره‌وری و اثر بخشی خدمات می‌باشد.<sup>۱</sup>

### بند سوم: فرصت‌ها و چالش‌های پیش رو

مهم‌ترین ویژگی بودجه ریزی عملیاتی هماهنگ ساختن دوقوه مقننه و مجریه و نیز تمامی دستگاه‌های اجرایی در مدیریت مالی کشور است. این شیوه دستگاه‌های اجرایی را ملزم می‌سازد تا اهداف استراتژیک خود را در تعامل با کنگره و ذی‌نفعان اصلی تنظیم نمایند و همچنین تهیه برنامه‌های مربوط به فعالیت‌های برنامه‌ای، ارزیابی عملکرد و ارائه گزارش سالانه به رئیس‌جمهور و کنگره را نیز الزامی می‌نماید. ارتباط GPRا با بودجه برگرفته از قانون روش‌های بودجه و حسابداری می‌باشد. تمایل آن به ارزیابی عملکرد و مقایسه بین دستگاه‌های اجرایی، منعکس کننده ویژگی‌های نظام بودجه ریزی برنامه‌ای می‌باشد، و ارتباط آن با نتایج و خروجی‌ها با نظام بودجه ریزی مدیریت بر مبنای هدف برابری می‌کند. در بودجه‌ریزی عملیاتی، GPRا از رویکردهای غیرپویا و مکانیکی در اقدامات گذشته، بویژه نظام بودجه‌ریزی برنامه‌ای، نظام بودجه‌ریزی بر مبنای صفر اجتناب

۱. در این زمینه مراجعه کنید به:

- 1.Chan, James L,"Major Federal Budget Laws of the united States", in Shojoi Siamak(ed.), Budget Deficits and Debt: A Global perspective, Praeger, London, 1999
- 2.Committee on the budget "Jurisdiction of the house budget committee". ( Excerpted from rules of the house of representative : one hundred and thenth congress)
- 3.Linert.Lan, "The legal framework for Budget System ( An International Comparison) " Paris, OECD Journal on Budgeting (Special Issue), Vol.4,No3,2004

۲. در این زمینه مراجعه کنید به:

1. Nooree Lee."Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974,"; Harvard Law School. Federal Budget Policy Seminar Briefing Paper No. 34 .Last updated Last updated: 08-29-4
2. Office of Management and Budget, Circular No. A11-, "Preparing and Submitting Budget Estimates" (July 17,2001)
3. Parth . J.shah, " Transparency Guarantees in Amartya Sen's Development as Freedom" www.ccsindia.org/trans\_guarantees.pdf
4. Paul L.Posner"Accountability Institutions and the Policy Process:The United States Experience" Paris, OECD Journal on Budgeting,Vol.5,No3,2006
5. Performance Budgeting: Initial Experiences Under the Results Act in Linking Plans With Budgets (GAO/AIMD/GGD67-99-, Apr. 1999 ,12)
6. Performance Measurement: An Important Tool in Managing for Results (GAO/"T-GGD35-92-,May 1992 ,5).

متوالی تنظیم اهداف و ارزیابی عملکرد باشد که با فعالیتهای برنامه‌ای دستگاه‌های اجرای پیوند مستقیم برقرار می‌نماید و اهداف نیز باید به صورتی شفاف و دقیق تنظیم شوند تا بتوان مسیر مشخص و ثابتی را طی نمود. گزارش سنا، حاکی از این است که تغییر نگرش سیاسی ممکن است باعث تغییر در اولویت‌ها و ابزار دستیابی به اهداف گردد. اما فرض بر این است که اهداف و مأموریت‌هایی که توسط مجلس تصویب شده‌اند، از سالی به سال دیگر بدون تغییر باقی بمانند. اساساً برنامه‌ریزی استراتژیک در قالب GPRA بسیار متفاوت از اقدامات قبلی بود و الزام داشت که اهداف و مأموریت‌های دستگاه‌های اجرایی به فعالیت و اقدامات روزانه آنها متصل و مرتبط باشد. تجربه اقدامات گذشته نشان دهنده این است که دستیابی به اجماع نظر همه ذی‌نفعان در برنامه‌ریزی استراتژیک در قالب GPRA امری مشکل خواهد بود به ویژه با توجه به تغییر رویکرد و تمرکز GPRA در تأمین انتظارات ذی‌نفعان تقریباً به طور قطع می‌توان گفت که رسیدن به سطحی منطقی از اجماع عمومی در مورد اهداف شفاف و دقیق استراتژیک با موانع سیاسی مواجه خواهد شد. اهداف متعارض و مبهم موجود در بسیاری از برنامه‌های دولت فدرال اغلب یک نتیجه جانبی از فرآیند دستیابی به اجماع عمومی است و برنامه‌ریزی استراتژیک که صرفاً به عنوان احیای دوباره تضادها و اختلافات گذشته می‌باشد، ممکن است در فرآیند سیاسی پذیرفته نشود. به علاوه اعطای اختیارات بیشتری از سوی دولت فدرال به دول محلی و ایالتی و دیگر ذی‌نفعان که در سال‌های اخیر گسترش نیز یافته است، دورنمای دستیابی به اجماع عمومی را به منظور ارائه خدمات عمومی در سطح کل کشور که اجماع نظر تمام دول محلی، ایالتی و مرکزی را نیاز دارد، بیشتر دچار پیچیدگی می‌نماید.

۳. به هر حال نگرش‌های مختلفی به برنامه‌ریزی استراتژیک وجود دارد. از نظر مقامات دستگاه‌های اجرایی، برنامه‌های استراتژیک، ابزار بالقوه مفیدی

تمام ذی‌نفعان را مورد تأکید قرار می‌دهد. از آنجا که بیشتر اقدامات گذشته، پیوندی بین اطلاعات عملکردی به دست آمده در دولت و فرآیندهای مجلس ایجاد نمی‌کردند. GPRA مقرر می‌سازد که در حین تهیه برنامه استراتژیک، دستگاه‌های اجرایی با کمیسیون‌های مربوطه در کنگره و دیگر ذی‌نفعان به رایزنی بپردازند؛ این الزام به عنوان یکی از اصلی‌ترین تغییرات GPRA و شاید مهم‌ترین چالش آن محسوب می‌شود. زیرا هرگونه تلاش در برقراری پیوند بین منابع و نتایج باید شامل درکی اصولی از اهداف برنامه‌ها باشد. به هر حال، بحث‌های بین دستگاه‌های اجرایی و کنگره در مورد برنامه‌ریزی استراتژیک، اهداف متباین و مانع‌الجمع بسیاری از برنامه‌های دولت و همچنین انتظارات متفاوت ذی‌نفعان مختلف در دولت و کنگره را مورد تأکید قرار می‌دهد. به علاوه اعتماد و اتکای فزاینده دولت به سایر ذی‌نفعان که اساساً شامل دولت‌های محلی، ایالتی و پیمانکاران می‌شود، تلاش برای رسیدن به اتفاق آراء در مورد اهداف برنامه را بیشتر دچار پیچیدگی می‌نماید و مهم‌تر از همه اینکه به نظر می‌رسد هر یک از مقامات اجرایی و قانونگذار بر اساس انتظارات بسیار متفاوتی با رایزنی‌های برنامه‌ریزی استراتژیک برخورد کنند. اقدامات گذشته، فرآیندهای برنامه‌ریزی را بیشتر به عنوان فعالیت‌های داخلی دستگاه‌های اجرایی بدون هیچ گونه دخالت ذی‌نفعان خارج از دستگاه می‌دانستند و از آنجا که این اقدامات فقط در محدوده دولت انجام می‌گرفت. عجیب نیست که نظارت مجلس و تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای آن از این فرآیند کنار گذاشته شدند. بنابراین، مجلس به منابع اطلاعاتی سنتی که دستگاه‌های اجرایی دوباره بر آنها تأکید می‌ورزیدند، متوسل گردید. البته یکی از الزامات GPRA وجود مستندات قانونی بر پایه رایزنی‌های انجام شده با مجلس و دیگر ذی‌نفعان است. گزارش سنا در مورد GPRA بیان می‌کند که برنامه‌های استراتژیک باید پایه و اساس فرآیندهای

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 ارزش‌آفرینی 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 پیش‌نویس 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.<sup>۱</sup>

۴. چالش دیگر اینکه، بودجه پیشنهادی دولت، ضرورت استفاده از فعالیت‌های برنامه‌ای در GPRA را به عنوان پایه و اساس برنامه‌ریزی و ارزیابی عملکرد مورد تأکید قرار می‌دهد و هدف از آن نیز ایجاد ارتباط مستقیم بودجه‌ای است که در اقدامات

پیشین به چشم نمی‌خورد. اما رسیدن به این هدف، به ظرفیت ساختارهای فعالیت‌های برنامه‌ای جاری در تحقق انتظارات GPRA بستگی دارد. 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 نشان‌دهنده جهت‌گیری‌های برنامه‌ای، فرآیندی، سازمانی با دیگر جهت‌گیری‌ها بوده و به همان ترتیب قابلیت آنها نیز در تحقق اهداف برنامه‌ریزی و ارزیابی GPRA متفاوت می‌باشد.

به نظر می‌رسد که الزامات GPRA در خصوص فعالیت‌های برنامه‌ای با چالش‌های اجرایی مهمی مواجه است. آنان تنش میان مجلس و دولت را در تفاوت اهداف و نقش ساختار فعالیت‌های برنامه‌ای می‌دانند. مجلس بر جنبه نظارت و کنترل تأکید دارد و در نتیجه وجود جزئیات و ثبات در ساختارها را الزامی می‌داند. اما دستگاه‌های اجرایی از فعالیت‌های برنامه‌ای برای مقاصد مدیریتی استفاده می‌کنند و در نتیجه به دلیل نیاز به انعطاف‌پذیری بیشتر به دنبال جزئیات زیاد نیستند<sup>۲</sup>

۵. از جمله دیگر چالش‌های این قانون در خصوص «شاخص‌های عملکرد» می‌باشد. گزارش عملکردی

1 . OMB, (2004a), "Analytical Perspectives. Budget of the US Government 2005", OMB, Washington DC, www. Whitehouse.gov/omb/budget/fy2005/pdf/spes.pdf.

2. Robert Keith. "A Brief Introduction to the Federal Budget Process" Congressional Research Service 912-96 Updated October 1997, 20

GPRA 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 GPRA برای تعیین شاخص‌های عملکرد که هم نتیجه محور باشند و هم برای پاسخگویی مفید باشند دچار چالش هستند. گزارش مجلس سنا در مورد GPRA نشان می‌دهد که پیشنهاددهندگان، اهمیت اندازه‌گیری را برای نظام بودجه‌ای عملکرد محور فهمیده‌اند و می‌دانند که نتایج مطلوب منوط به مطلوبترین شاخص عملکرد می‌باشد. با وجود این GPRA همچنین می‌پذیرد که همیشه دستیابی به نتایج قابل اندازه‌گیری مقدور نیست. یعنی رابطه علی و معلولی بین تلاش‌های دولت فدرال و نتایج مطلوب، ممکن است هرگز برقرار نشود و GPRA برای برآورد نتایج از ایجاد و استفاده از شاخص‌هایی مانند کمیت، کیفیت، به موقع بودن و هزینه تاکید کند.

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 اِبزَار 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. در موارد دیگر، فعالیت‌های دولت فدرال، تنها بخش کوچکی از مشارکت بخش خصوصی و دولتی در حوزه برنامه‌ای خاص می‌باشد و در برخی موارد دیگر، نتایج مورد نظر، محصول فعالیت‌های چند دستگاه

اجرایی است. در هر کدام از این موارد، ارزیابی نتایج هر دستگاه اغلب ناقص است و بنابراین، ارزش کمی برای تصمیمات بودجه‌ای دارد. علاوه بر این نقش فزاینده دولت‌های محلی و ایالتی به همراه دیگر ذی‌نفعان به عنوان متصدیان اجرای فعالیت‌هایی که تامین بودجه آنها توسط دولت فدرال است، به این معناست که در دستیابی به بسیاری از نتایج مورد انتظار دولت و تلاش‌های مجریان غیرفدرال و اهداف و دغدغه‌هایشان عوامل مهمی در ارزیابی عملکرد بوده‌اند.

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. و همچنین ممکن است اهداف یک دستگاه که در قانون GPRA تعریف شده، است با اهدافی که در فرآیندهای تخصیص منابع و نظارت مجلس مورد بحث قرار گرفته‌اند فرق داشته باشند. در نهایت به نظر می‌رسد، 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!

## مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری  
Urban Management  
شماره ۳۹ تابستان ۹۴  
No.39 Summer 2015

۳۶۳



۶. محدودیت‌های بودجه‌ای، مشکلات اجرایی را برای دستگاه‌ها و هم مجلس به وجود می‌آورد. بنابراین در اجرای GPRA 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.<sup>۲</sup>

۷. مجلس و دولت باید مشکلات مربوط به طراحی یک نظام برای تلفیق اطلاعات مربوط به بودجه و عملکرد را بشناسند GPRA از طریق ساختار فعالیت‌های برنامه‌ای بودجه دولت، چنین تلفیقی را به وجود می‌آورد. فرآیندهای بودجه و GPRA باید با همدیگر هماهنگ‌تر باشند که این امر مستلزم تعدیل و تطبیق است. 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.<sup>۳</sup>

### نتیجه‌گیری و جمع‌بندی

فرآیند تغییر نظام بودجه‌ریزی یک فرآیند تدریجی و گام به گام است نه یک فرآیند دفعی و گسترده، به طوری که نظام بودجه‌ریزی عملیاتی پیشنهاد شده توسط اولین کمیسیون هوور در سال ۱۹۴۹، نظام بودجه‌ریزی برنامه‌ای در سال ۱۹۶۵، نظام بودجه‌ریزی مدیریت بر مبنای هدف در سال ۱۹۷۳ و نظام بودجه‌ریزی بر مبنای صفر در سال ۱۹۷۷،

همگی به دلیل بی‌توجهی به این دو عنصر حیاتی در حوزه مدیریت تغییر در کنار عوامل جانبی دیگر با شکست و ناکامی مواجه گردید. در نتیجه دولت در آخرین تلاش خود برای عملیاتی کردن نظام بودجه‌ریزی با در نظر گرفتن آسیب‌های نظام‌های گذشته اقدام به تصویب قانون عملکرد و نتایج دولت (GPRA) در سال ۱۹۹۳ و در آن با رویکرد اجرایی تدریجی و گام به گام اداره مدیریت و بودجه را موظف ساخت تا ۱۰ دستگاه را به عنوان پایلوت جهت ارزیابی عملکرد برنامه‌ها برای سال‌های مالی ۹۹۴، ۱۹۹۵ و ۱۹۹۶، ۵ دستگاه اجرایی را از میان همان ۱۰ دستگاه به عنوان پایلوت جهت اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی برای سال‌های مالی ۱۹۹۸ و ۱۹۹۹ انتخاب کند و گزارش را جهت رفع نواقص قانون مذکور و تصمیم برای اجرای آن در تمامی دستگاه‌های اجرایی اعلام کند. همچنین پس از تصمیم دولت برای اجرای GPRA در سطح کل دولت، تلفیق بودجه و عملکرد به عنوان یکی از برنامه‌های تحول در نظام مدیریتی ایالات متحده آمریکا در دستور کار دولت‌ها قرار گرفت که به صورت سالانه پیشرفت آن در دستگاه‌های اجرایی ارزیابی و امتیاز دهی می‌شود. بکارگیری مجدد بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، نقشی اساسی در بهبود کارآیی بخش دولتی ایفا کرده است. در رویکرد نوین به بودجه‌ریزی عملیاتی تاکید عمده بر اثر بخشی خدمات یا نتیجه اخذ شده از فعالیت‌های دولت است. زیرا هدف نهایی از برنامه‌های دولت حصول به این نتایج می‌باشد. هر چند پی‌گیری و نظارت بر شاخص‌های عملکرد نتیجه‌گرا بسیار مهم است ولی به سختی می‌توان بین آنها و بودجه و نیز مشوق‌های انگیزشی مدیران بخش دولتی

1. Heniff Jr., Bill. The Role of the President in Budget Development." Congressional Research Service, RS20179. <http://www.rules.house.gov/archives/RS20179.pdf>

2. Implementation of the Government Performance and Results and Results Act (GPRA), A Report on the Chief Financial Officer's Role and Other Issues Critical to the Governmentwide Success of GPRA, Chief Financial Officers Council, GPRA Implementation Committee, May 1995.

3. JAMES L.CHAN "Models of Public Budgeting and Accounting Reform" OECD Journal on Budgeting, Volume 2, Supplement 1, OECD, Paris.2002

ارتباطی برقرار نمود. شاخص‌های سنجش نتیجه، اغلب کیفیت نازلی دارند و به راحتی می‌توان آنها را زیر سؤال برد. زیرا این شاخص‌ها در بهترین حالت فقط نمایانگر بخشی از ماموریت‌های یک سازمان یا دستگاه دولتی هستند به علاوه نتایج حاصله از فعالیت سازمان‌های دولتی همواره تحت تاثیر محیط اقتصادی - اجتماعی پیرامون نیز هست. بنابراین شاخص‌های سنجش نتایج را باید از نقطه نظر تاثیرات محیطی تعدیل نمود تا بتوان از آنها برای قضاوت درباره عملکرد دستگاه‌های دولتی استفاده کرد. این کار مستلزم تغییراتی بنیادی در سیستم اطلاعات مدیریت، سیستم‌های حسابداری، و به طور کلی در شیوه مدیریت دستگاه‌های دولتی است. بنابراین تا زمانی که تصمیم گیرندگان در دستگاه‌های دولتی و قوه مقننه به هنگام اتخاذ تصمیم درباره تخصیص منابع از اطلاعات مربوط به عملکرد استفاده موثری به عمل نیاورند، نمی‌توان در فرآیند بودجه انتظار تغییری اساسی را داشت در اختیار داشتن این اطلاعات (چنانچه بتوان معیارها و شاخص‌های سنجش مناسبی برای اندازه‌گیری نتیجه کار سازمان‌ها طراحی کرد) برای تغییر در سیاست‌ها و فرآیند بودجه لازم، اما کافی نیست. در واقع این تحول فقط در صورتی به وقوع خواهد پیوست که «فرهنگ» سنجش عملکرد بر فرآیند سیاست‌گذاری حاکم گردد. بنابراین در کوتاه مدت باید تلاش‌ها را بر تدوین و طراحی شاخص‌های سنجش عملکرد مناسب برای سازمان‌های دولتی متمرکز کرد و بی‌جهت بر کاربرد آنها به عنوان ابزار تخصیص منابع اصرار نورزید. همچنین لازم است کنگره در فرآیند عملیاتی کردن بودجه نقش فعال خود را حفظ کند. مشارکت کنگره برای استمرار هرگونه ابتکار مدیریتی عمده اهمیت بسیاری دارد. ۵۰ سال تلاش برای پیوند منابع با نتایج نشان داده است که با توجه به نقش مهم کنگره در تعیین اولویت‌های ملی و تخصیص منابع برای دستیابی به این اولویت‌ها هر تلاش موفقیت آمیزی باید با

مشارکت کنگره باشد. در واقع دولت پذیرفته است که عملکرد و پاسخ‌گویی، مسئولیت‌های مشترکی هستند که مشارکت کنگره را نیز می‌طلبد. تنها با کمک کنگره و سازمان‌های دولت فدرال است که می‌توان به استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی امید بست و آن را تسریع کرد. به طور کلی نظارت موثر کنگره 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، کنگره باید زمینه‌هایی را فراهم کند که به آن اجازه می‌دهد تا نظارت خود را بر برنامه‌هایی متمرکز کند که نقاط ضعف جدی‌تری دارند. البته در حال حاضر کنگره برای نظارت بر عملکرد کلی دولت ابزار مستقیمی در اختیار ندارد. همچنین در مواردی همچون بیان اهداف عملیاتی برای رسالت‌های گسترده دولت، ارزیابی راهبردهای متفاوتی که برای نیل به این اهداف مناسب هستند، یا تعریف دستور کار نظارتی که مهم‌ترین مسائل عملکرد و مدیریت را هدف قرار دهد، راهکار مشخصی ندارد. کنگره باید این مسئله را در نظر بگیرد که شاید برای نظارت هماهنگ بر عملکرد کلی دولت، رویکرد نظارتی سازمان یافته‌تری ضروری باشد. چنین فرایندی ممکن است کنگره را ناگزیر به تصویب قانونی با موضوع ابزارهای ارزیابی برنامه‌ای نماید.

#### منابع و مآخذ

ابراهیمی نژاد، مهدی، فرج‌وند، اسفندیار (۱۳۸۰) بودجه از تنظیم تا کنترل، تهران: انتشارات سمت. اتحاد، مهرداد (۱۳۵۴) نگاهی به نظام بودجه دولتی ایران، تهران: انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی. احمدی، علی محمد (۱۳۸۲) اصول و مبانی بودجه‌ریزی: با تاکید بر بودجه‌ریزی عملیاتی،

## مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری  
Urban Management  
شماره ۳۹ تابستان ۹۴  
No.39 Summer 2015

۳۶۵

همدان: انتشارات نور علم، چاپ اول.  
اقتداری، علیمحمد، منوچهر تهرانی، مهرداد اتحاد (۱۳۴۷) بودجه، تهران: موسسه عالی حسابداری.  
انصاری، شاهرخ (۱۳۶۵) بودجه و بودجه‌ریزی دولتی در ایران، تهران: موسسه انتشاراتی یکان، چاپ اول.  
ایران‌نژاد پاریزی، مهدی، ساسان گوهر، پرویز (۱۳۷۳) سازمان مدیریت از تئوری تا عمل، تهران: انتشارات موسسه بانکداری، چاپ دوم.  
بابائی، حسن (۱۳۷۹) بودجه‌ریزی دولتی از نظریه تا سیاست، تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی، چاپ اول.  
بانک جهانی (۱۳۷۸) نقش دولت در جهان در حال تحول، ترجمه گروه مترجمین، تهران: موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، چاپ اول.  
پناهی، علی (۱۳۸۶) بودجه‌ریزی عملیاتی: در نظریه و عمل، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.  
تنک، آندره (۱۳۵۸) حقوق ایالات متحده آمریکا، ترجمه سید حسین صفائی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران: موسسه حقوق تطبیقی.  
سعیدی، پرویز، مزیدی، علیرضا (۱۳۸۵) بودجه‌ریزی عملیاتی: مبانی، مفاهیم و الزامات قانونی، انتشارات نگاه دانش.  
شبیری‌نژاد علی اکبر (۱۳۸۱) «مبانی نظری بودجه و بودجه‌ریزی در ایران» در «بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.  
شبیری‌نژاد، علی اکبر (۱۳۸۶) حقوق قوه مقننه در رسیدگی و تصویب بودجه: مبانی نظری و الگوی پیشنهادی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی- دفتر مطالعات برنامه و بودجه.  
شبیری‌نژاد، علی اکبر (۱۳۷۰) گسترده مال و ساختار بودجه‌ای ایران، تهران: نشر نی، چاپ اول.  
صدیق، حسن (۱۳۵۴) مدیریت نوین بودجه، دانشگاه تهران، چاپ اول.  
صراف، فریدون (۱۳۵۶) بودجه‌ریزی دولتی و نظام

بودجه‌ای ایران، تهران: موسسه عالی بازرگانی، چاپ چهارم.  
عزیزی، غلامرضا (۱۳۸۲) فراگرد تنظیم و کنترل بودجه دولتی: بر اساس نظام آمارهای مالی دولت (G.F.S)، تهران: انتشارات شهر آشوب.  
قادر، محمد رضا، فرزیب علیرضا (۱۳۸۵) بودجه‌ریزی نوین دولتی، تهران: سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.  
ماسگریو، ریچارد. ماسگریو، پگی (۱۳۸۴) مالیه عمومی در تئوری و عمل، ترجمه یدالله ابراهیمی فر، تهران: سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، اسفند.  
مهرآرا، اسداله (۱۳۸۶) بودجه ریزی دولتی در ایران، تهران، انتشارات پلک.  
ویلداوسکی، آرون (۱۳۷۶) بودجه بندی: یک تئوری تطبیقی فرایندهای بودجه، ترجمه مسعود محمدی، تهران: سازمان برنامه و بودجه.  
Alison. Graham, "Public and Private Management: Are They undamentally Alike in All Unimportant Respects?" , in Fredric S.Lane "Current Issues in Public Administraiton" New York: St Martin's Press, 1982  
Jacson, P.M. "The Boundaries of the Public Domain", New Yourk: Greenwood Press, 1989  
Henderson, D, The Changing Fortunes of Economic Liberalism Yesterday, Today and Tomorrow, second edition, London: The Institute of Economic Affairs. 2001  
Kravchuk. Robert, Ronald Schack, "Designing Effective Performance \_ Measurement System Under the Government Perfomance and Result Act Of " , Public Administration Review 1993 ,53  
Lyden. Fremont J. & Ernest G.Miller, "Planing, Programming, Budgeting : A System Approach to Management " , Chicago , Markham Publishing Company . 1970  
Lynch.Thomas D, "Public Budgeting in America" Englewood cliffs, New Jersey: Prentice- Hall , 1990  
McGregor, G. I, Enironmental Law and enforcement, Lewis Publishers. 1994  
Merkin, R, Encyclopedia of Copactition Law, Vol. I, II, III, London. 1997  
Miller, G.J, "Government Fiscal Policy Impact " ,

- in Handbook of Public Sector Economics, edited by Donijio Robban, London: Taylor & Francis Group, 2005
- Milton Meltzer, "The American Revolutionaries: A History in Their Own Words". New York: Crowell, 1987.
- Nozick, R, Anarchy, State, Utopia, Blackwell Publishers.1994
- Ogus, a, Costs and Cautionary Tales, Economic Insights for the Law, Oxford: Hart Publishing.2006
- Organization of Economic Cooperation and Development, "survey of Public Management and Development"1990, Public management Committee) UMA) Pollite. Christopher," Managerialism and the public Service: the Anglo-American Experience", oxford: Basil Blackwell,1990
- Rechar B. Morris, "The Framing of the Federal Constitution", Washington,DC: National Park Service,1986
- Rosenbloom,David," Public Administration: understanding Management, Politics and law in law in Public Sector ",New Yourk: Random House,1986
- Rothbard, M .N ; Man," Economy, and State: A Treatise on Economic Principles", Fifth Edition, Alabama: Ludwig von Mises Institute,2004
- SCKich,Allen ,The role of Fiscal Rule in BudgetingThe role of Fiscal Rule in Budgeting",OECDJournal on Budgeting, Vol. 3, No. 3
- Wildavsky Aaron, "The Politics of the Budgetary Process", fourth edition Boston, Mai Little Brown, Prologue, chapter 1984 ,1
- Wildavsky. Aaron," A Comparative Theory of Budgeting Processes" Transaction Publishers, New jersey ,1986,
- Wildavsky. Aron ,"The Politics of the Budgetary Process" Third Edition . Boston little, Brown , 1979
- Wilenski.Peter," Budget Innovation and Reform , in D.J. Hardman " Government Accounting and Budgeting ,Sydney : Prentice-Hall,1982
- Willoghby Katherinein, " Model of Performance Measurement use in Local Government : understanding Budgeting , Communication and Lasting Effects"university of Illionis Chicago, April ,2005
- Alan. Schick ,"Budgeting as an Administrative Process" In Alan Schick,ed. Perspectives on Budgeting.Washington D. C :American Society for Public Administraion , 1980
- Allen Schick," The Road to PPB: Stage of Budget Reform," Public Administration Review 26 , December 1966
- AMES L.CHAN,"Models of Public Budgeting and Accounting Reform"OECD Journal on Budgeting, Volume2 Supplement 1,OECD, Paris, 2002
- Anthony Downs "Why the Government Budget is too Small in a Democracy" , World Poltics,July,1960
- Blondal Jon R.,Dirk-Jan Kraan and Michael Ruffner "Budgeting in the united States"OECD Journal on Budgeting, Vol.3,No.2, OECD, Paris .2003
- Callifornia Department of finance,"Development of Modern Budget "available <http://www.dot.ca.gov/Fisa/bag/history.htm>
- CBO (2004), Mission of Congreecional Budget Office, CBO, Washington DC, [www.cbo.gov/AboutCBO.cfm](http://www.cbo.gov/AboutCBO.cfm).
- GAO (Government Accountability Office, "Fiscal Exposures: Improving the Budgetary Focus on Long-Term Costs and Uncertainties", GOA -03 213,GAO, Washington DC. 2003
- GAO: (2001) "Working for Good Government Since 1921";<http://www.gao.gov/about/history/articles/working-for-good-government/-01-introduction.html>
- Harvard Law School. Federal Budget Policy Seminar . Ellen Bradford And Matthew Scogin "PAYGO Rules and Sequestration Procedures": Briefing Paper No. 2. Last updated: March ,31 2008
- Harvard Law School. Federal Budget Policy Seminar . Nooree Lee "Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974, ": Briefing Paper No. 34 .Last updated Last updated: 08-29-4
- Harvard Law School. Federal Budget Policy Seminar Ellen Bradford and Russell Constantine "The Debt Ceiling and Executive Latitude": Briefing Paper No. 11. Last updated: Last updated: May 2005 ,4
- Heniff Jr. Bill." House Rules Changes Affecting the Congressional Budget Process Made at the Beginning of the 110th Congress" Congressional Research Service Order Code RL34149 August



2007 ,30

Heniff Jr., Bill. "Debt-Limit Legislation in the Congressional Budget Process ." Congressional Research Service, 453-98 GOV.

Heniff Jr., Bill. "Overview of the Authorization-Appropriations Process." Congressional Research Service, Order Code RS20371. Updated December 2006 ,8

Heniff Jr., Bill. "Budget Resolution Enforcement." Congressional Research Service, Order Code -98 815 GOV. Updated November 2006 ,22

RS20371.<http://www.rules.house.gov/archives/rs20371.pdf>

HOUSE BUDGET COMMITTEE. Democratic Caucus. Republican "Mismanagement of the Debt Limit: Short-term and Long-term Consequences". A report by the Democratic Staff of the House Budget Committee. November 2004 ,16 [www.house.gov/budget\\_democrats](http://www.house.gov/budget_democrats)

House Budget Committee. "Traditional Calendar of Congressional Budget Activities." <http://www.house.gov/budget/budgcalendar.pdf>

JAMES L.CHAN "Models of Public Budgeting and Accounting Reform" OECD Journal on Budgeting, Volume 2, Supplement 1, OECD, Paris.2002

Kar O'Lessker "The New President Makes a Budget : From Eisenhower to Bush " Public Budgeting and Finance 12 ( Fall 1992 )

Keith, Robert(1996), A Brief Introduction the Federal Budget Process, Congressional Research Service Report for Congress, 912-96 GOV, CRS, <http://www.rules.house.gov/archives/RL30343.pdf>

Linert.Lan, "The legal framework for Budget System ( An International Comparison) " Paris, OECD Journal on Budgeting (Special Issue), Vol.4,No3,2004

Luciano Violante (PRESIDENT, Italian Chamber of Deputies). Keynote Address. In OECD (2001). Budget: Towards New Role for Legislature. Paris, OECD.2001 <http://www.oecd.org/dataoecd/>

Nooree Lee. "Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974," Harvard Law School. Federal Budget Policy Seminar Briefing Paper No. 34 .Last updated Last updated: 08-29-4

Office of Management and Budget, Circular No. A11-, "Preparing and Submitting Budget

Estimates" (July 17,2001)

OMB, (2004a)," Analytical Perspectives. Budget of the US Government 2005" , OMB, Washington DC, [www.Whitehouse.gov/omb/budget/fy2005/pdf/spes.pdf](http://www.Whitehouse.gov/omb/budget/fy2005/pdf/spes.pdf).

Paul L.Posner "Accountability Institutions and the Policy Process: The United States Experience" Paris, OECD Journal on Budgeting, Vol.5, No3, 2006

Performance Budgeting: Initial Experiences Under the Results Act in Linking Plans With Budgets (GAO/AIMD/GGD67-99-, Apr. ,12 1999)

Performance Measurement: An Important Tool in Managing for Results (GAO/"T-GGD35-92-, May 1992 ,5).

Philip D. Winters." The Debt Limit: The Need for Increases" Congressional Research Service Order Code RL31967. June 2003 ,12

The Government Performance and Results Act: 1997 Governmentwide Implementation Will be Uneven, GAO/GGD109-97-, Washington, D.C.: June 1997 ,2)

U.S. General Accounting Office, "Performance Budgeting: Observations on the Use of OMB's Program Assessment Rating Tool for the Fiscal Year 2004 Budget", GAO174-04-(Washington, D.C.: Jan. 2004 ,30).

U.S. General Accounting Office, Performance Budgeting: Observations on the Use of OMB's Program Assessment Rating Tool for the Fiscal Year 2004 Budget, GAO174-04-(Washington, D.C.: Jan. 2004 ,30).

United States Senate Committee on Rules and Administration. "Rule XXII: Precedence of Motions." <http://rules.senate.gov/senaterules/rule22.php>

Wildavsky. Aron, "Political Implications of Budget Reform: A Retrospective , "Public Administration Reviw 52 (November / December 1992)



فصلنامه مدیریت شهری  
Urban Management  
شماره ۳۹ تابستان ۹۴  
No.39 Summer 2015

۳۶۸