

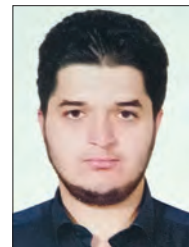


شوریه‌سکاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

ارزیابی و مقایسه کیفیت سیستم‌های مدیریت مالی عمومی: تئوری، تاریخچه و شواهد

سندی که دریافت‌ها و هزینه‌های سالانه دولت را پیش‌بینی می‌کند - و فرایندها و رویه‌های مرتبط شد. از آن زمان، بودجه‌های دولتی به سیستم‌های پیچیده‌ای برای مدیریت منابع عمومی تبدیل شده و توجه روزافزون دانشگاهیان و محققان را به خود جلب کرده است.

خاستگاه بودجه‌بندی توسط دولت به‌عنوان مجموعه‌ای از شیوه‌ها را می‌توان به چند قرن قبل، از زمانی که ظهور دولت‌های مدرن در اروپای غربی نیاز به سیستم‌های بوروکراتیک برای مدیریت درآمدهای مالیاتی فزاینده را ایجاد کرد، ردیابی کرد. این امر منجر به سیستمی شدن بودجه - به‌عنوان



پارسا پورمهدی | ادريس کریمی قره‌عمر

عده کمی مخالف این ادعا هستند که بودجه‌های دولتی ابزار اساسی سیاست‌گذاری اقتصادی و عرصه‌هایی هستند که در آن نبردهای سیاسی عمده در جریان است. مالیات، مخارج، استقراض و... از کارکردهای کلیدی دولت هستند که از طریق فرایند بودجه، تأثیر زیادی بر سطح، رشد و توزیع درآمد در هر کشوری دارند (روبین ۱۹۹۷). بودجه‌ها ساختار خالی از ایدئولوژی‌های همراه‌کننده دولت (گلدشید ۱۹۹۱) و مکانیسم‌هایی برای ترجمه منابع مالی به اهداف انسانی هستند (ویلداوسکی ۱۹۷۵).

این پژوهش، سه هدف اصلی دارد. ابتدا، تلاش‌های گذشته برای تعریف PFM و کیفیت آن‌ها را مورد بحث قرار می‌دهد و کاستی‌های آن‌ها را برجسته می‌کند. دوم، به پتانسیل و چالش‌های مقایسه سیستم‌های بودجه در بین کشورها و در طول زمان می‌پردازد و یک طرح تاریخی مختصر از اصلاحات با هدف بهبود کیفیت سیستم‌های PFM در OECD و کشورهای در حال توسعه ارائه می‌کند. سوم، موضوع اندازه‌گیری را بررسی می‌کند و به چگونگی عملیاتی‌سازی و اندازه‌گیری کیفیت سیستم‌های PFM می‌پردازد و یک دید کلی و ارزیابی انتقادی از منابع داده موجود ارائه می‌دهد.

نظریه‌پردازی و توصیف سیستم‌های مدیریت مالی عمومی: اصول، سیاست‌ها، فرایندها

بسیاری در مقاطع مختلف زمانی از فقدان یک نظریه جامع بودجه ابراز تأسف کرده‌اند. این تا حدودی به دلیل این واقعیت که محققان از دیدگاه‌های نظری بسیار متفاوتی به بودجه‌ریزی پرداخته‌اند، که هرگز به درستی تجمیع نشده‌اند.

سه دیدگاه نظری اصلی وجود دارد که در مطالعه بودجه‌ریزی دولت در طول زمان غالب بوده است. اولین دیدگاه، دیدگاه مدیریت دولتی است که با تئوری‌های مدیریت عمومی، از جمله جنبه‌های برنامه‌ریزی، حسابداری و پیوندهای بین سازمانی مرتبط است (کو ۱۹۸۹؛ گاتری و دیگران ۲۰۰۵). دغدغه اصلی آن، سیستم‌های مدیریت بودجه و یکپارچگی و انطباق آنهاست و بودجه را ابزاری برای سازماندهی شیوه مدیریت منابع عمومی می‌داند. دیدگاه دوم، دیدگاه مالی عمومی است که از لحاظ نظری از رشته اقتصاد عمومی و تمرکز آن بر کارایی و جنبه‌های بروز مالیات، هزینه‌ها و تثبیت اقتصاد کلان نشأت می‌گیرد. بنابراین نگرانی اصلی آن سیاست‌های بودجه است و بودجه را ابزاری برای دستیابی به اهداف سیاست مالی مانند مصرف، ایجاد اشتغال و حفظ تعادل مالی می‌داند. در نهایت، دیدگاه اقتصاد سیاسی از بینش‌های نظری اقتصاد نهادی جدید (نورث ۱۹۹۰؛ کامپوس و پرادان ۱۹۹۶) و تا حدی کمتر از جامعه‌شناسی مالی (شومپتر ۱۹۹۱؛ مور ۲۰۰۴) استفاده می‌کند و به مجموعه بازیگران، علایق و مشوق‌های موجود در فرایند بودجه نگاه می‌کند. بنابراین تمرکز اصلی آن بر ترتیبات نهادی است و بودجه را ابزاری برای تطبیق منافع متضاد بر سر استفاده از منابع عمومی دانسته یا همانطور که شیک استدلال می‌کند، به‌عنوان یک قرارداد می‌بیند (Schick: ۲۰۱۱)

اگر بودجه‌بندی به‌عنوان «فرایندی برای ارتباط سیستماتیک هزینه‌ها و وجوه برای دستیابی به اهداف برنامه‌ریزی شده» تعریف شود (Schick ۱۹۶۶، ص ۲۴۴)، هر چشم‌انداز توضیحی کمی متفاوت از جنبه‌های مهم بودجه‌ریزی ارائه

می‌دهد. چشم‌انداز اقتصاد سیاسی بر فرایندی تمرکز می‌کند که از طریق آن «اهداف برنامه‌ریزی شده» تصمیم‌گیری و دنبال می‌شود، دیدگاه مدیریت عمومی سیستم‌هایی را توصیف می‌کند که دولت از طریق آنها خود را برای دستیابی به آنها سازماندهی می‌کند، در حالی که دیدگاه مالی عمومی پتانسیل (و تأثیر واقعی) و اقدامات دولت در تعقیب آن اهداف را ارزیابی می‌کند. با گذشت زمان، این دیدگاه‌های نظری به تعاریف متفاوت (اگرچه اغلب با هم تداخل دارند) از اینکه سیستم‌های مدیریت مالی عمومی چیست و چگونه باید باشند، منجر شده است، از جمله شناسایی برخی از ویژگی‌های سیستم‌های PFM با کیفیت بهتر که کشورها باید آن را دنبال کنند. به‌طور کلی، سه تعریف اصلی به اصول، سیاست‌ها و فرایندهای بودجه‌ریزی



مربوط می‌شود.

اصول بودجه

اولین راه برای تعریف ویژگی‌های مطلوب سیستم‌های مدیریت مالی عمومی، که بیشتر با دیدگاه مدیریت دولتی مرتبط است، با تمرکز بر اصول بودجه است. این امر مستلزم تدوین ویژگی‌های اساسی کلیدی است که همه بودجه‌ها باید برای انجام وظایف خود به اشتراک بگذارند. اینها اصول دیرینه‌ای هستند. در سال ۱۹۳۵، ساندلسون مطالعات قبلی فرانسه و آلمان را در مورد سیستم‌های بودجه خلاصه کرد و به طبقه‌بندی اصول کلیدی رسید که عبارتند از:

(الف) جامعیت، مربوط به این الزام است که تمام هزینه‌ها و درآمدهای دولت باید تابع سازوکار بودجه باشد. این برای جلوگیری از تضعیف اقلام بزرگ خارج از بودجه است که برنامه‌ریزی، کنترل و نظارت صحیح را تضعیف کند.

(ب) وحدت، به این معنا که کلیه عملیات بودجه باید در یک سند واحد و در یک سیستم گزارشگری واحد پوشش داده شود تا از تکرار و چندپارگی جلوگیری شود.

(ج) مشخصات یا تخصیص، که نشان‌دهنده نیاز به اطمینان از اینکه منابع عمومی برای هدف مشخص و به مقدار مشخصی که برای آن تخصیص داده شده است بدون تغییرات غیرمجاز هزینه می‌شود. (د) سالانه یا متناوب بودن یا الزام به تنظیم و تصویب بودجه برای یک دوره زمانی خاص که معمولاً با یک سال منطبق است.

(ه) مجوز قبلی، با درخواست این که کلیه مخارج (و اغلب درآمدها) قبل از اجرا توسط مقامات ذیصلاح رأی و مجوز داده

شود. این تا حدی یک الزام قانونی است اما همچنین به رسمیت شناختن اصل تفکیک قوا است که به موجب آن قانونگذار باید قبل از اجرای آن بودجه را مجوز دهد.

(و) دقت، مربوط به استفاده از برآوردها و پیش‌بینی‌های صادقانه و معتبر هنگام تنظیم بودجه.

(ز) وضوح، مستلزم این است که بودجه به شیوه‌ای قابل فهم ارائه شود که جای کمی برای تفسیر نادرست باقی بگذارد و امکان مقایسه در طول زمان را فراهم کند.

(ح) علنی بودن، از جمله انتشار سریع تمام اسناد بودجه، باز کردن بحث‌های بودجه برای عموم و انتشار اطلاعات بودجه (ساندلسون ۱۹۳۵، ص ۲۴۳).

«قدرت ماندگاری» قابل توجه این اصول در کتاب راهنمای مدیریت مخارج عمومی بانک جهانی نشان داده شده است که بیش از ۶۰ سال بعد در سال ۱۹۹۸ منتشر شد، جایی که بسیاری از اصول تقریباً یکسان باقی مانده‌اند (بانک جهانی ۱۹۹۸، ص ۱). برخی از زبان‌ها برای انعکاس گفتمان جدید و انطباق با واقعیت‌های جدید تغییر کرده است؛

برای مثال، تبدیل شدن «علنی بودن» به «شفافیت». تمرکز گسترده‌تری بر «پاسخگویی» در کنار عناصر اضافی مانند مشروعیت و قابلیت پیش‌بینی در اجراء همسو کردن اصول بودجه با تفکر اخیر درباره اصلاحات بودجه که بعداً در این پژوهش مورد بحث قرار خواهد گرفت، معرفی شده است. با این وجود، بسیاری از مواد از زمان طبقه‌بندی اولیه اصول بودجه تغییر نکرده است و این موارد هنوز به‌عنوان معیاری برای ارزیابی کیفیت سیستم‌های مدیریت مالی عمومی



و شناسایی شیوه‌های ضعیف بودجه‌بندی مورد استفاده قرار می‌گیرند (درنزیو ۲۰۰۴). به عبارت دیگر، تمرکز بر اصول، سیستم‌های بودجه با کیفیت بالاتر را به‌عنوان سیستم‌هایی تعریف می‌کند که با حداکثر تعداد مشخصه‌ها و معیارهای از پیش تعریف شده مطابقت دارند.

سیاست‌های بودجه

تعریف دوم از ویژگی‌های مطلوب سیستم‌های مدیریت مالی عمومی، که از هر دو دیدگاه مدیریت دولتی و مالیه عمومی استخراج می‌شود، بر سیاست‌های بودجه‌ریزی یا بر اهداف و نتایجی تمرکز می‌کند که هدف بودجه‌ریزی دستیابی به آن است. شیک (۱۹۶۶) در مقاله مهم خود در سال ۱۹۶۶ در مورد مراحل اصلاح

بودجه در ایالات متحده، سه هدف مختلف بودجه‌بندی را مشخص می‌کند: الف) کنترل مخارج، از طریق توسعه سیستم‌های کافی که می‌تواند در برابر سوء استفاده‌های اداری محافظت کند و تضمین کند که منابع براساس سیاست‌ها و برنامه‌های موجود هزینه می‌شود.

ب) مدیریت، مرتبط با اهداف کارایی و اثربخشی، از جمله «برنامه‌ریزی اهداف مصوب در پروژه‌ها و فعالیت‌های خاص، طراحی واحدهای سازمانی برای اجرای برنامه‌های مصوب و کارکنان این واحدها و تهیه منابع لازم»

ج) برنامه‌ریزی، تغییر تمرکز به تعریف اهداف بلندمدت و ارزیابی گزینه‌های مخارج جایگزین با استفاده از معیارهای

تحلیلی اقتصاد رفاه.

مقوله‌بندی متفاوتی که بیشتر به چشم‌انداز مالی عمومی مرتبط است، توسط ماسگریو ارائه شده است، که مدعی است بودجه‌ها و سیاست‌های بودجه‌ای دارای دامنه تضمین (الف) تعدیل‌هایی در تخصیص منابع هستند تا رضایتمندی را با توجه به خواسته‌های عمومی به بهترین نحو فراهم کنند؛ (ب) تعدیل در توزیع درآمد و ثروت از طریق مالیات و نقل و انتقالات برای جبران هزینه‌ها و منافع انتخاب سیاست و (ج) تثبیت اقتصادی برای ایجاد اشتغال کامل و ثبات در سطح قیمت (Musgrave ۱۹۵۹). بانک جهانی سعی کرده است این دو رویکرد را با ارائه یک تعریف سه جانبه اضافی از اهداف سیاست‌های بودجه با هم هماهنگ کند:



کامپوس و پرادان (۱۹۹۶) بانک جهانی (۱۹۹۸)	(شیک ۱۹۶۶)	(موسگریو ۱۹۵۹)
انضباط مالی کل	کنترل	تثبیت
تسهیم منابع	برنامه ریزی	تسهیم
کارایی عملکردی	مدیریت	توزیع

و نظم مالی کل یا بین برنامه ریزی و تخصیص (منابع) یا دوباره بین مدیریت و کارایی عملیاتی وجود دارد. مسائل توزیعی تنها هدفی است که تنها در یکی از سه تعریف موجود است. تفاوتها از دیدگاه نظری اساسی یا در مورد بانک جهانی، ناشی از نیاز به عملیاتی کردن نتایج بودجه به روشهایی است که آسان تر با اولویتهای سازمانی و عملیاتی یک آژانس کمک کننده مرتبط است.

در واقع، تمرکز بر سیاستها به منظور شناسایی سیستمهای مدیریت مالی عمومی بهتر، مستلزم انتخاب شاخصهای خاصی است که امکان ارزیابی میزان دستیابی بودجههای دولتی به اهداف یا نتایج مشخص را فراهم می کند. در برخی موارد این ممکن است به طور منطقی ساده باشد. به عنوان مثال، ارزیابی ثبات یا انضباط مالی کل از طریق معیارهای تراز مالی، که میزان رعایت محدودیتهای منابع را نشان می دهد. در موارد دیگر، این احتمالاً بسیار پیچیده تر است. برای مثال، توافق اندکی در مورد چگونگی تخصیص منابع بودجه در دسترس وجود دارد، مثلاً برای به حداکثر رساندن رشد اقتصادی یا کاهش بروز فقر (اندرسون و دیگران ۲۰۰۶؛ فن ۲۰۰۸؛ ون دی وال و نید ۱۹۹۵). با توجه به اینکه اثبات ارتباط بین مخارج دولتی و نتایج توسعه دشوار است، تعریف معیارهای کارایی مخارج دولتی نیز بسیار دشوار است.

فرایندهای بودجه

سومین تعریف از ویژگیهای مطلوب سیستمهای مدیریت مالی عمومی مبتنی بر بینشهایی از دیدگاه اقتصاد سیاسی است و به ماهیت فرایندهای بودجه و تعامل بین بازیگران مختلف درگیر

باشد؛ هزینهها باید به طور مناسب برای مطابقت با اولویتهای سیاست تخصیص داده شود؛ و مخارج باید نتایج مورد نظر را با حداقل هزینه ایجاد کند» (بانک جهانی ۱۹۹۸، ص ۳)

در جدول ۷،۱، اهداف بودجه بندی ارائه شده توسط هر نویسنده برای نشان دادن اینکه چقدر این تعاریف مختلف به هم مرتبط هستند، مرتب شده است. برای مثال، تطابق واضحی بین کنترل، تثبیت

(الف) انضباط مالی کل؛ ب) تخصیص منابع مطابق با اولویتهای استراتژیک؛ و ج) استفاده کارآمد و مؤثر از منابع در اجرای اولویتهای استراتژیک (کامپوس و پرادان ۱۹۹۶؛ بانک جهانی ۱۹۹۸). همانطور که در کتابچه راهنمای مدیریت هزینههای عمومی آن توضیح داده شده است، «مجموع پولی که یک دولت خرج می کند باید با آنچه در میان مدت مقرون به صرفه است و با بودجه سالانه هماهنگ





دارند، اعطای نمایندگی کمتر کار می‌کند و برای تحت کنترل نگه داشتن کسری بودجه، یک قرارداد مالی بین شرکای ائتلاف لازم است.

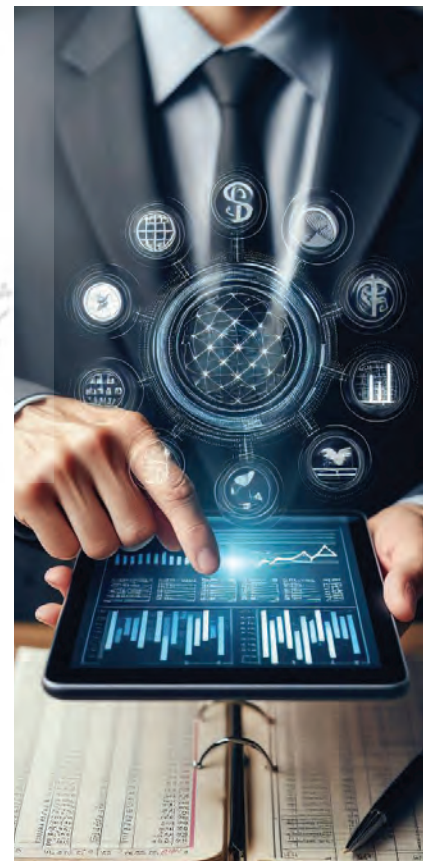
کامپوس و پرادان (۱۹۹۶) همچنین به تأثیر ترتیبات نهادی در فرایندهای بودجه نه تنها بر انضباط مالی کل بلکه بر اولویت‌بندی استراتژیک و کارایی فنی هزینه‌های عمومی نیز نگاه می‌کنند. آنها یک معیار ترکیبی از ویژگی‌های سیستم‌های مدیریت مالی عمومی را که احتمالاً بر نتایج بودجه تأثیر می‌گذارند (همانطور که توسط بانک جهانی تعریف شد) ایجاد می‌کنند و آن را برای نمونه‌ای از هفت کشور در سطوح مختلف توسعه اعمال می‌کنند. اگرچه یافته‌های تجربی آنها به دلیل کمبود داده‌های کافی با مشکل مواجه می‌شود، در برخی موارد آنها همبستگی بین تغییرات در سیستم‌های مدیریت

در فرایند بودجه، قوانین و رویه‌هایی که آنها را تنظیم می‌کند و اختیارات نسبی آنها در نظر گرفت.

این بینش بعداً در تحقیقات تجربی برای بررسی عوامل تعیین‌کننده کسری بودجه در کشورهای اروپایی و آمریکای لاتین توسعه یافت. یافته‌های آن نشان می‌دهد که تغییرات در سطوح کسری‌های مالی در بین کشورها را می‌توان با فرایندهای بودجه‌ای که برای رسیدگی به تمایل طبیعی دولتها به هزینه‌های بیش از حد به کار گرفته شد، توضیح داد. در مورد آمریکای لاتین، آلسینا و دیگران (۱۹۹۹) دریافتند که کشورهایی که فرایندهای بودجه سلسله مراتبی بیشتری دارند، سطح کسری کمتری دارند، در حالی که کشورهایی با فرایندهای مشارکتی بیشتر از نظر مالی محتاطانه‌تر هستند. ویژگی کلیدی فرایندهای سلسله مراتبی این است که آنها قدرت بیشتری به بازیگرانی می‌دهند که کمتر تحت تأثیر سوگیری هزینه قرار می‌گیرند. یعنی وزارت دارایی در مقابل وزارتخانه‌های هزینه‌کننده و قوه مجریه در مقابل مجلس. اعطای اختیارات بیشتر به این بازیگران مرکزی مشکل تخصیص منابع مشترک را محدود می‌کند و منجر به نظم مالی بهتر می‌شود.

یافته‌های مشابهی توسط فون‌هاگن (۱۹۹۲)، هالبرگ و فون‌هاگن (۱۹۹۷) و هالبرگ (۲۰۰۴) برای کشورهای اتحادیه اروپا گزارش شده است، با این قید اضافی که قوانین انتخاباتی و سیستم‌های سیاسی بر روش‌هایی که در آن فرایند بودجه می‌تواند باعث محدود کردن هزینه‌ها شود، تأثیر می‌گذارد. در کشورهایی که اکثریت تک حزبی حاکم هستند، تفویض اختیارات بیشتر به وزیر دارایی راهی مؤثر برای حفظ انضباط مالی است. از سوی دیگر، در کشورهایی که دولت‌های ائتلافی

می‌نگرد. "مطلوب بودن تحلیل‌های دقیق و جامع فرایند بودجه" در سال ۱۹۴۰ توسط کی (۱۹۴۰، ص ۱۱۴۴) مورد توجه قرار گرفت. دو دهه بعد، ویلداوسکی شروع به ترسیم نقش‌ها و رفتار بازیگران مختلف درگیر در فرایند بودجه ایالات متحده کرد (ویلداوسکی ۱۹۶۴؛ دیویس و دیگران ۱۹۶۶). نهادهای مصرف‌کننده فدرال در جهت افزایش هزینه‌ها و نهاد بودجه در جهت اجرای اولویت‌های رئیس‌جمهور عمل می‌کنند؛ در حالی که کمیته تخصیص مجلس به‌عنوان "نگهبان خزانه‌داری" عمل می‌کند (دیویس و دیگران، ۱۹۶۶). در کشورهای دیگر، نقش‌های اجباری براساس قانون اساسی یا قانونی ممکن است بر رفتار بازیگران مختلف و روابط آنها تأثیر بگذارد و قواعد را که مشخصه فرایند بودجه است؛ تغییر دهد. بنابراین شکل بودجه را می‌توان نتیجه تعامل بین بازیگران مختلف



مالی عمومی و بهبود نتایج بودجه را پیدا می کنند.

بنابراین، تعریف سیستم های PFM با کیفیت بهتر براساس فرایندها، از تعریف یک مشکل خاص یا نتیجه مطلوب سیستم های مدیریت مالی عمومی و تجزیه و تحلیل متعاقب آن ناشی می شود که چگونه ترتیبات و ویژگی های خاص سیستم های مدیریت مالی عمومی به حل آن مشکل یا دستیابی به نتیجه آن کمک می کند.

تعریف کیفیت سیستم های مدیریت مالی عمومی

بحث بالا به رشته های مختلف تحصیلی اشاره می کند که تعاریفی از سیستم های مدیریت مالی عمومی و کیفیت و قدرت

آنها ارائه یا مورد تحقیق قرار داده است. چگونه می توان کیفیت سیستم های PFM را براساس چنین بحثی به بهترین نحو تعریف و عملیاتی کرد؟ تکیه بر اصول بودجه جذاب است، زیرا بر شباهت های اساسی و الزامات کلیدی تمرکز دارد. در عین حال، این موارد می تواند کاملاً طولانی و رسمی شود و امکان انعطاف پذیری محدود و نادیده گرفتن برخی از شرایط اساسی را که درجه پایبندی به اصول بودجه را در زمینه های مختلف شکل می دهند، نادیده بگیرد. تمرکز بر سیاست های بودجه ای، در حالی که به درستی اهداف متعددی را که بودجه ریزی باید در خدمت آنها باشد و تناقضات بالقوه یا ناسازگاری های زمانی میان آنها برجسته می کند، خطر

نادیده گرفتن ماهیت سیاسی بودجه ریزی و گرفتار شدن در دام سوگیری های هنجاری را به دنبال دارد (چرا انضباط مالی باید معادل تراز مالی باشد؟ چه کسی در مورد بهترین راه تخصیص منابع بودجه تصمیم می گیرد؟) علاوه بر این، نه تنها ممکن است انتخاب بین تعاریف رقابتی اهداف و نتایج بودجه بندی دشوار باشد (به جدول ۷،۱ مراجعه کنید)، بلکه بسته به اینکه کدام نتیجه اولویت داده می شود، شکل و ویژگی های مطلوب سیستم های بودجه نیز ممکن است تغییر کند.^۳ در نهایت، تمرکز انحصاری بر روی فرایندها احتمالاً تأکید زیادی بر عملکرد یا ویژگی های مختلف سیستم های بودجه، صرف نظر از اصولی که آنها تلاش برای حفظ یا دستیابی به اهداف و ارزیابی کیفیت نسبی را از دیدگاه مقایسه ای دشوارتر می کند. پس تعریف رضایت بخشی از کیفیت سیستم های مدیریت مالی عمومی چیست؟ واضح است که برای دستیابی به درک بهتری از سیستم های مدیریت مالی عمومی، نیاز به گرد هم آوردن اصول، سیاست ها و فرایندها وجود دارد. شیک (۱۹۹۸) تأکید می کند که چگونه "حتی زمانی که یک دولت به اصول بودجه پذیرفته شده پایبند است، ممکن است در دستیابی به نتایج مالی بهینه شکست بخورد" و "برای دستیابی به نتایج مطلوب خود و احتمال انطباق نتایج واقعی با اهداف اعلام شده، یک دولت باید یک چهارچوب نهادی جهت بهبود، ایجاد کند". بنابراین در نقطه واسط بین اصول، سیاست ها و فرایندها است که کیفیت و قدرت سیستم های مدیریت مالی عمومی نیاز به تعریف و بررسی دارد. یک تعریف ممکن از "کیفیت سیستم های مدیریت مالی عمومی" می تواند بر سه





مشخص می‌شوند. اصلاحات بودجه را می‌توان به‌عنوان تغییر در قوانین و رویه‌های بودجه‌ریزی، معرفی سیستم‌های جدید و تغییر در روابط و رفتار بازیگران مختلف در فرایند بودجه تعریف کرد که با هدف ارتقای کیفیت سیستم‌های مدیریت مالی عمومی پیرو سه بعد مشخص شده در بالا معرفی می‌شوند.

نظام‌های بودجه و اصلاحات بودجه تاریخی با رویکرد مقایسه‌ای
همانطور که توسط کایدن بررسی شد، از آنجایی که بودجه‌بندی فعالیت گسترده دولت‌ها است، به راحتی می‌توان کاربرد مجموعه‌ای از نسخه‌ها را برای همه کشورهای فرض کرد (کایدن ۱۹۸۰ ص ۴۰). با این حال، مقایسه سیستم‌های مدیریت مالی عمومی در ابعاد ملی آن قدر که به نظر

تضمین رعایت قوانین و رویه‌های موجود و ارتقای مسئولیت‌پذیری برای استفاده از منابع عمومی وجود دارد یا خیر؟

سه بعد ذکر شده مربوط به سه کارکرد کلیدی است که بودجه دولت ایفا می‌کند:

(الف) به‌عنوان منبع اطلاعات در مورد فعالیت‌ها و امور مالی دولت عمل می‌کند.

(ب) اهداف سیاست دولت را به تخصیص منابع و به اقدامات مشخص تبدیل کند. (ج) سیستمی برای پاسخگو نگه داشتن دولت در قبال اقدامات خود فراهم کند.

این ویژگی‌ها به‌طور کلی به یکدیگر مرتبط هستند. علاوه بر این، این تعریف مجموعه‌ای از معیارهای حداقلی را برآورده می‌کند:

(الف) به‌طور کلی با اصول بودجه همخوانی دارد، در عین حال انعطاف کافی دارد.

(ب) محوریت اهداف سیاست را در نظر می‌گیرد اما در عین حال خنثی است و در نتیجه تعصب هنجاری را محدود می‌کند.

(ج) در بین کشورها و در زمینه‌های تاریخی، قانونی و نهادی قابل اجرا و مقایسه است. طبق این تعریف، سیستم‌های مدیریت مالی عمومی با کیفیت بهتر را می‌توان به‌عنوان سیستم‌هایی تعریف کرد که درجات بالاتری از شفافیت، جهت‌گیری سیاست و کنترل/پاسخگویی را نشان می‌دهند. سیستم‌های مدیریت مالی عمومی با کیفیت پایین‌تر در عوض با دسترس نبودن یا عدم وضوح اطلاعات بودجه، ارتباط ضعیف با برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری و با نبود یا ضعف مکانیسم‌های کافی برای نظارت و حسابداری برای استفاده از بودجه عمومی

بعد اساسی تمرکز کند:

۱- شفافیت و جامعیت. این بعد به در دسترس بودن و کیفیت اطلاعات بودجه از سیستم طبقه‌بندی که برای سازماندهی اقلام بودجه استفاده می‌شود تا پوشش و وضوح اسناد بودجه نگاه می‌کند.

۲- پیوند بودجه، برنامه‌ریزی و سیاست. این بعد به بررسی میزان اجرای بودجه‌ها به‌عنوان قانون و میزانی که بودجه می‌تواند به‌عنوان یک ابزار سیاستی قابل اعتماد در نظر گرفته شود و آیا آنها دارای چشم‌انداز سیاستی فراتر از چرخه سالانه هستند یا خیر می‌پردازد.

۳- کنترل، نظارت و پاسخگویی. این بعد به این می‌پردازد که از اطلاعات بودجه موجود چه استفاده‌هایی می‌شود و آیا مکانیسم‌های کافی برای



ج) فعالیت‌های برنامه‌ریزی شده در عمل انجام می‌شود

د) حساب‌ها با هم تطبیق و حسابرسی می‌شوند و نتایج ارزیابی می‌شوند.

پیچیدگی، به گفته ویلداوسکی، یکی دیگر از ویژگی‌های رایج بودجه‌بندی است. این امر مستلزم اتخاذ شیوه‌های ساده‌سازی است. به‌عنوان مثال، رویکرد تفاضلی که به موجب آن، برای ساده‌سازی تصمیم‌گیری، تخصیص بودجه هر دستگاه برای هر سال معین براساس بودجه سال گذشته و با توجه ویژه به دامنه محدودی از افزایش یا کاهش است (ویلداوسکی ۱۹۷۵، ص ۶). در نهایت، یکی دیگر از ویژگی‌های مشترک بودجه‌ریزی، پیوند ناگسستنی آن با سیاست و روابط قدرت است.

نویسندگان مختلف نسبت به این فرض هشدار داده‌اند که سیستم‌ها و شیوه‌های بودجه به راحتی قابل حرکت هستند؛ برای مثال، از کشورهای غنی به فقیر. براساس نظر کایدن و ویلداوسکی (۱۹۸۰)، بودجه‌بندی در کشورهای فقیر با نبود پیچیدگی بیش از حد عملکردی مشخص می‌شود که فضایی برای اجرا و اطمینان بیشتری را فراهم می‌کند و تعداد گزینه‌های موجود در اختیار دولت‌ها را افزایش می‌دهد. ترکیب فقر و عدم اطمینان در کشورهای فقیر به این معنی است که چنین افراطی به سادگی وجود ندارد. آنها نه تنها منابع لازم را ندارند، بلکه از قابلیت پیش‌بینی لازم برای اجازه دادن به انعطاف‌پذیری و آزمایش که در نهایت منجر به مداخله مؤثرتر دولت در کشورهای ثروتمند می‌شود، نیز برخوردار نیستند. کمبود و عدم قطعیت اغلب با فقدان ظرفیت انسانی برای مدیریت پیچیدگی فرایندهای بودجه و با غلبه شیوه‌های غیررسمی و سیاست‌های شخصی همراه است (Schick ۱۹۹۸). در چنین شرایطی،



سازمان‌های مرکزی که وظیفه هماهنگی کلی سیاست‌های عمومی و مدیریت منابع و وزارتخانه‌ها و بخش‌هایی را که مسئول اجرای سیاست و ارائه خدمات عمومی هستند، تقسیم می‌شود. علاوه بر این، نقش‌ها و مسئولیت‌ها بین نهادهای مختلف در چهار مرحله مختلف چرخه بودجه تقسیم می‌شوند:

الف) قوه مجریه بودجه سالانه را تنظیم می‌کند.

ب) قانونگذار در مورد بودجه بحث، اصلاح و تصویب می‌کند.

می‌رسد ساده نیست، به ویژه زمانی که نه تنها تفاوت‌های بین کشورهای ثروتمند و فقیر را در نظر می‌گیریم، بلکه تفاوت‌ها را در زمینه‌های تاریخی، قانونی و نهادی برای کشورهایی در سطوح مشابه درآمدی در نظر می‌گیریم.

ویلداوسکی استدلال می‌کند که برخی از شباهت‌ها در سیستم‌های بودجه در سراسر کشورها وجود دارد (ویلداوسکی ۱۹۷۵، ص ۹). در حالی که ترتیبات خاص ممکن است متفاوت باشد، در همه کشورها وظایف بودجه بین مجموعه‌ای از

نه تنها سیستم‌های مدیریت مالی عمومی همانطور که در بالا تعریف شد احتمالاً ضعیف‌تر هستند، بلکه اصلاحات بودجه پیچیده‌ای که مستقیماً از تجربیات کشورهای ثروتمند نشأت می‌گیرد، احتمال موفقیت کمتری دارد.

مقایسه سیستم‌های مدیریت مالی عمومی بین کشورها در سطوح درآمد و توسعه مشابه نیز مشکل‌ساز است، زیرا کشورها در روش‌های سازماندهی فرایندهای بودجه‌شان تفاوت زیادی دارند. اندروز (۲۰۰۸) شواهد زیادی ارائه می‌دهد که "هیچ مدل بوروکراتیک ثابتی در کشورهای غنی وجود ندارد، همانطور که چنین مدلی در رابطه با روش‌های انضباط مالی وجود ندارد (۲۰۰۸، ص ۳۸۷). ویلداوسکی ادعا می‌کند که تفاوت در سیستم‌های مدیریت مالی عمومی در سراسر جهان توسعه یافته می‌تواند به اندازه اقتصاد ارزش‌های نخبگان یا نهادهای سیاسی مرتبط باشد (۱۹۷۵، ص ۱۰). در واقع، دیدگاه اقتصاد سیاسی که در بالا خلاصه شد نشان داده است که چگونه کشورهای اروپایی با نهادهای سیاسی مختلف (نظام‌های انتخاباتی، پراکندگی احزاب و ترکیب دولت) با چالش تعادل بودجه به روش‌های مختلف مقابله کرده است (هتالبرگ و فون هاگن ۱۹۹۷؛ هالبرگ ۲۰۰۴).

حتی در کشورهای در حال توسعه نیز می‌توان تفاوت‌های آشکاری در سیستم‌های PFM یافت. لینرت (۲۰۰۴) نشان می‌دهد که چگونه اجرای بودجه، گزارش مالی و فرایندهای حسابرسی بین کشورهای آفریقایی که قبلاً مستعمره فرانسه بودند و کشورهایی که نهادهایی به سبک "وست مینستر" را به ارث برده بودند، متفاوت است. یک مطالعه اخیر

که براساس بررسی رویه‌ها و شیوه‌های بودجه در ۲۶ کشور آفریقایی انجام شده است، تنوع زیادی را نیز برجسته می‌کند اما نشان می‌دهد که میراث استعماری تنها تا حدی تفاوت‌های فعلی را که به دلیل تلاش‌های اصلاحی مداوم و واقعیت‌های سیاسی و اقتصادی گذشته و فعلی نیز است توضیح می‌دهد (CABRI/ADB 2009).

در نظر گرفتن این تفاوت‌ها در تحقیقات تطبیقی در مورد سیستم‌های مدیریت مالی عمومی دو مفهوم مهم دارد. اول، این مورد را برای تمرکز بر مجموعه کوچک و اصلی از ابعاد سیستم‌های مدیریت مالی عمومی که به‌طور کلی مرتبط هستند، مانند مواردی که در بخش قبل ارائه شد، تقویت می‌کند. دوم، نیاز به درک بهتر نحوه تکامل و تغییر سیستم‌های مدیریت

مالی عمومی در طول زمان در پاسخ به نیاز درک شده برای اصلاحات نهادی که می‌تواند به تقویت آنها کمک کند را برجسته می‌کند.

مروری بر اصلاحات بودجه گذشته و اخیر در کشورهای OECD

اصلاحات بودجه از زمانی که بودجه‌ریزی دولتی به وجود آمد، وجود داشته است. با این حال، تاریخ مفید اصلاحات بودجه در کشورهای توسعه‌یافته امروزی باید به حدود یک قرن پیش برگردد، زمانی که دانش و شیوه‌های مربوط به بودجه‌ریزی شروع به مطالعه، مقایسه و نظام‌بندی کردند (استورم ۱۹۰۷؛ ساندلسون ۱۹۳۵). شیک (۱۹۹۶) و کایدن (۱۹۹۶) استدلال می‌کنند که از اولین بودجه در اروپا، پس از جنگ‌های ناپلئونی در فرانسه، تا



قبل از بحران ۱۹۲۹ و رکود بزرگ، بودجه دولتی نقش محدودی را که دولت‌ها ایفا می‌کردند، منعکس می‌کرد و بیشتر به سازماندهی و کنترل بوروکراتیک فعالیت‌های دولت، از طریق ایجاد «یک سیستم قابل اعتماد از حساب‌های مخارج» مربوط می‌شد (شیک ۱۹۶۶ ص ۲۴۵؛ همچنین نگاه کنید به آلن ۲۰۰۹ ص ۵). از دهه ۱۹۳۰ به بعد، زمانی که دولت‌ها نقش قوی‌تر و پیچیده‌تری در حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی به عهده گرفتند، بودجه به ابزار پیچیده‌تری برای برنامه‌ریزی و مدیریت سیاست‌ها و مداخلات دولت براساس اصول "مدیریت علمی" و تکنیک‌ها تبدیل شد (کایدن ۱۹۹۶ ص ۸؛ شیک ۱۹۶۶ ص ۲۵۱). تغییر آشکاری از تمرکز بر اقتصاد و کنترل هزینه به تمرکز بر کارایی و اثربخشی وجود داشت که با معرفی «بودجه‌ریزی برنامه» مشخص شد. بودجه‌ریزی برنامه براساس طبقه‌بندی مجدد اقلام بودجه برای بازتاب بهتر حوزه‌های سیاست، ابتکارات و اهداف مرتبط کردن تخصیص بودجه به اطلاعات و گزارش عملکرد برنامه‌های با بودجه عمومی بود (پرمچند ۱۹۸۳).

موج سوم اصلاحات بودجه در دهه ۱۹۸۰ در نتیجه عوامل متعددی از جمله رکود اقتصادی به دنبال شوک‌های قیمت نفت در دهه ۱۹۷۰، انتخاب دولت‌های محافظه کار در تعدادی از کشورهای غربی (با تأکید بر بازارهای آزاد به جای دولت‌ها به‌عنوان روش ترجیحی سازماندهی اقتصادی) و ظهور نظریه‌های نولیبرالی و مدیریت عمومی جدید آغاز شد (دانلیوی و هود ۱۹۹۴). در طول این مرحله جدید اصلاحات، کایدن استدلال می‌کند که تمرکز «از بودجه‌بندی برنامه‌ای به برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری میان‌مدت [...] و مدیریت

اقتصاد کلان تغییر کرده است» (کایدن ۱۹۹۶، ص ۱۴).^۴ تمرکز مجدد بر کنترل متمرکز، دیکته شده توسط الزام انضباط مالی، با حرکت به سمت تمرکززدایی و بازاریابی در نهادهای هم‌تراز و با استقلال و مسئولیت بیشتر به مدیران در اداره بودجه خود و با معرفی برون‌سپاری و قرارداد. اعمال در سراسر دولت همراه شد. OECD هفت ویژگی نهادی کلیدی را شناسایی می‌کند که تمرکز تلاش‌های اصلاحی در کشورهای توسعه‌یافته بوده است (بلوندال ۲۰۰۳) و به‌عنوان «بهترین شیوه‌ها» به‌عنوان نمونه اصلاحات موفق در استرالیا، نیوزیلند، سوئد و ایالات متحده شناخته می‌شوند. این موارد شامل: الف) چهارچوب‌های بودجه میان‌مدت؛ ب) مفروضات اقتصادی محتاطانه؛ ج) فرایندهای بودجه‌بندی از بالا به پایین؛ د) کنترل‌های ورودی مرکزی آرام‌کننده شرایط؛ ه) تمرکز بر نتایج؛ و) شفافیت بودجه؛ و ز) شیوه‌های مدیریت مالی مدرن؛ می‌باشد. واضح است که این حوزه‌های اصلاحی به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم به تقویت سیستم‌های مدیریت مالی عمومی در امتداد سه بعد مشخص شده در بالا، افزایش شفافیت و جهت‌گیری خط‌مشی و اثربخشی سیستم‌های کنترل و پاسخگویی کمک می‌کنند. موارد مشابه ارائه شده توسط برامبی (۱۹۹۹)، دایموند (۲۰۰۲) و روبین و کلی (۲۰۰۷) این دیدگاه را ترویج می‌کنند که این مجموعه اقدامات، چهارچوبی هنجاری را تشکیل می‌دهد که همه کشورها باید با آن مطابقت داشته باشند، نه توصیفی ساده از روندهای بین‌المللی جاری در بودجه اصلاحات آنها همچنین این دیدگاه اشتباه را ترویج می‌کند که چنین مجموعه‌ای از اصلاحات با موفقیت در سراسر جهان توسعه یافته

اجرا شده است.

مطالعه بررسی‌های OECD در مورد سیستم‌های بودجه‌بندی کشورها این دیدگاه را رد می‌کند. به‌عنوان مثال، استرالیا در واقع اصلاحاتی را در تمام هفت حوزه اصلاحی ذکر شده در بالا انجام داده است اما همچنان در جهت تغییر بودجه خود به سمت پاسخگویی مبتنی بر عملکرد با چالش‌های مهمی مواجه است. همچنین با معرفی حسابداری تعهدی با مشکلات جدی مواجه شد (بلوندال و دیگران ۲۰۰۸). از سوی دیگر یونان هیچ پیشرفت قابل‌توجهی در هیچ یک از هفت حوزه اصلاحی نداشته است (هاوکسورث و دیگران ۲۰۰۸) روبین و کلی خاطرنشان می‌کنند که "کشورهای بسیار کمی کل بسته اصلاحات بودجه را پذیرفته‌اند، برخی از آنها بر یک جنبه یا جنبه دیگر تأکید می‌کنند یا اجزای خاصی را نادیده می‌گیرند" (روبین و کلی ۲۰۰۷ ص ۵۴۷). پروژه مقایسه‌ای روی شیوه‌های مدیریت مالی عمومی در ۱۱ کشور توسعه یافته همچنین نشان داد که "مطالعات موردی نشان می‌دهد که نوع و درجه فعالیت به‌طور قابل‌توجهی از کشوری به کشوری دیگر متفاوت است (گوتریه و دیگران ۱۹۹۹). در نهایت، مفاهیمی مانند «بودجه‌ریزی از بالا به پایین» یا «تمرکز بر نتایج» خیلی خاص نیستند و می‌توانند به شیوه‌های بسیار متفاوتی به شیوه‌های بودجه‌بندی اعمال شوند (کیم و پارک ۲۰۰۶؛ رابینسون ۲۰۰۷).

در حالی که انتظار می‌رود تفاوت‌هایی در اجرا وجود داشته باشد، اجماع گسترده‌ای وجود دارد که اصلاحات برای تقویت سیستم‌های مدیریت مالی عمومی در همه کشورهای ضروری است. ظهور مدل‌های «بهترین عملکرد» این سؤال را مطرح



انتشار سیاست بین‌المللی در طرح‌های کوچک‌سازی بخش عمومی در کشورهای OECD (یک حوزه اصلاحات نهادی مرتبط با اصلاحات بودجه)، به‌ویژه از طریق تقلید و یادگیری، پیگیری می‌شود. کشورها تمایل به تقلید از اصلاحات اتخاذ شده در کشورهای دارند که با آنها دوستی دارند یا اصلاحات آنها موفقیت چشمگیری داشته است یا عناصر اصلاحات توسط کشورهای مختلف کپی شدند (لی و استرنگ ۲۰۰۶). به‌عنوان مثال، استرالیا سیستم بریتانیایی را برای دستیابی به صرفه‌جویی در کارایی در سراسر دولت پذیرفت و کره جنوبی قبل از اعمال تغییرات سازمانی گسترده، معیاری از «بهترین شیوه‌های» بین‌المللی در مدیریت دولتی را با استفاده از تجربیات تعدادی از کشورهای توسعه‌یافته انجام داد. (لی و استرنگ ۲۰۰۶، ص ۸۸۷).

به‌طور خلاصه، تاریخچه اصلاحات بودجه در کشورهای OECD سه جنبه مهم را برجسته می‌کند. اولاً، اصلاحات تدریجی در بیشتر موارد در یک دوره زمانی طولانی گسترش یافتند. دوم، انتشار جنبه‌های بهترین شیوه اصلاحات بودجه مبتنی بر مکانیسم‌های یادگیری و تقلید از مواردی بود که موفقیت‌آمیز تلقی می‌شدند، که با ایجاد شبکه‌های حرفه‌ای مؤثر تسهیل می‌شد. سرانجام، اصلاحات با شرایط محلی تطبیق داده شد و حتی امروز، با وجود درجه خاصی از همگرایی، از کشوری به کشور دیگر تفاوت اساسی دارد.

اصلاحات بودجه در کشورهای در حال توسعه

در حالی که تاریخ اصلاحات بودجه در کشورهای توسعه یافته به بیش از یک قرن یا بیشتر باز می‌گردد، بحث‌های مربوط به بودجه‌بندی در کشورهای در حال توسعه عمدتاً پس از مستقل شدن بسیاری

می‌کند که مکانیسم‌ها و فرایندهایی که از طریق آن چنین اجماع و چنین مدل‌هایی ظاهر شدند، چیست؟ دو توضیح از ادبیات تغییر سازمانی و انتشار سیاست بین‌المللی به‌دست می‌آید.

دی ماگیو و پاول (۱۹۸۳) مشاهده می‌کنند که هنگامی که یک حوزه سازمانی (مانند بودجه‌ریزی دولتی) به خوبی تثبیت شود، با "فشار غیرقابل اجتناب به سوی همگن‌سازی" مواجه می‌شود (۱۹۸۳، ص ۱۴۸). در حالی که نوآوری‌های اولیه توسط ضرورت بهبود عملکرد سازمانی هدایت می‌شوند، موفقیت به‌دست آمده توسط آنها باعث می‌شود که سایر سازمان‌ها آنها را به‌منظور کسب مشروعیت در حوزه سازمانی اتخاذ کنند. یک تفسیر احتمالی از مواردی که اصلاحات بودجه را در کشورهای OECD شکل می‌دهند، آنها را به جای فشارهای از روی اجبار به دنبال فشارهای ناشی از تقلید و هنجارها می‌دانند (دی ماگیو و پاول ۱۹۸۳، ص ۱۵۰). موفقیت به‌دست آمده حاصل از اصلاحات مانند پیوندهای سیاست بودجه در استرالیا، قراردادهای عملکرد و بازاریابی در نیوزلند، بودجه‌بندی از بالا به پایین در سوئد و بررسی هزینه‌ها در بریتانیا، شاهد تلاش‌های متعددی برای تکرار بوده است. تفسیر دیگری از عوامل محرک اصلاحات بودجه در بسیاری از کشورهای OECD برگرفته از ادبیات انتشار سیاست‌های بین‌المللی است. سیمونز و دیگران (۲۰۰۶) چهار مکانیسم اصلی انتشار اقدامات سیاسی را در بین کشورها شناسایی کردند: الف) اجبار توسط بازیگران قدرتمند؛ ب) رقابت برای جذب سرمایه‌گذاران و خریداران ج) یادگیری از تجربیات کشورهای دیگر د) تقلید از موارد موفق. برای مثال، به نظر می‌رسد که

از آنها، از دهه ۱۹۵۰ به بعد، آغاز شد. از آن زمان، پس از تمرکز اولیه بر استفاده از سیستم بودجه‌ای که از قدرت‌های سابق (استعماری) به ارث رسیده بود، آنها سیستم‌های بودجه‌ای را براساس بحث‌های اصلاحی در کشورهای صنعتی توسعه دادند. قبلاً در سال ۱۹۸۰، کایدن اظهار داشت که «اگر موضوعی بیش از حد نوشته شده، بیش از حد تحلیل شده و بیش از حد نظریه‌پردازی شده است و نتایج عملی چندانی برای تلاش نشان نمی‌دهد، آن بودجه در کشورهای فقیر است» (کایدن ۱۹۸۰ ص ۴۰). از نظر او، چنین عدم موفقیت ناشی از برخی تصورات غلط بود، از جمله تمایل به فرض وجود یک الگوی مشترک بودجه‌ریزی که متناسب با همه شرایط است، تمرکز بیش از حد بر عملکرد برنامه‌ریزی در بودجه‌بندی (با نادیده گرفتن کنترل و مدیریت)، ترجیح مداخلات جامع و پیچیده و توجه ضعیف به پیامدهای سیاسی بودجه‌ریزی (تویه ۱۹۸۱) با بیان جزئیات مشکلات فنی و سیاسی هند و مالزی در اجرای تکنیک‌های بودجه‌ریزی عملکرد به دیدگاه‌های کایدن جوهره می‌دهد و برخی از تناقضات تلاش‌های مؤسسات بین‌المللی برای پیوند را از طریق دستورالعمل و توصیه برجسته می‌کند (۱۹۸۱، ص ۱۲۱). چنین فرایندهای پیچیده‌ای از کشورهای پیشرفته تا کشورهایی با نهادهای ضعیف‌تر و محیط‌های اقتصادی و سیاسی متفاوت است. دین (۱۹۸۹) به تجربیات مشابه در تعداد بیشتری از کشورهای آسیایی استناد می‌کند و بیان می‌کند که «بودجه‌بندی عملکردی انتظارات را برآورده نمی‌کند و سودمندی آن برای قانونگذار مورد تردید است» (دین ۱۹۸۹ ص ۱۳۸).

نگرفته است. رویکردهای اخیر اصلاحات بودجه در کشورهای در حال توسعه با درخواست‌ها در مورد وضعیت اسفبار سیستم‌های بودجه با تلاش‌های مضاعف برای اصلاحات جامع همراه شده است. یک مقاله صندوق بین‌المللی پول بیان می‌کند که «علی‌رغم تلاش‌های مستمر در بسیاری از کشورها [...] برای انجام اصلاحات PFM، پیشرفت نابرابر بوده است. [...] اصلاحات سیستم‌های PFM تحت تأثیر فساد، درگیری‌های مدنی طولانی و فرار از قوانین رسمی قرار گرفته است و بررسی‌های خارجی را کد مانده است.» (صندوق بین‌المللی پول ۲۰۰۷).

آنچه مسلماً در طول زمان تغییر کرده است، با توجه به افزایش علاقه و تأکید بر حاکمیت و نهادهای به‌عنوان عوامل کلیدی توسعه، مقیاس منابع سرمایه‌گذاری شده، تعداد بازیگران درگیر و گستردگی اصلاحات در حال ترویج است. ارزیابی اخیر بانک جهانی از برنامه‌های اصلاحات بخش عمومی (PSR)^۵ (بانک جهانی ۲۰۰۸)، که شامل حمایت از اصلاحات بودجه می‌شود، نشان می‌دهد که چگونه بین اوایل دهه ۱۹۹۰ و ۲۰۰۵ تعداد پروژه‌های تأمین مالی بانک جهانی با مؤلفه قابل توجه PSR چهار برابر شده است. از کمتر از ۱۰ درصد به بیش از ۲۰ درصد کل پروژه‌ها افزایش یافته است.^۶ داده‌های پایگاه داده کمیته کمک به توسعه OECD شامل همه کمک‌کنندگان، افزایش حتی شدیدتر بودجه تعهد شده برای فعالیت‌های مرتبط با مدیریت مالی بخش عمومی (از ۸۵٫۱ میلیون دلار در سال ۱۹۹۵ به ۹۳۰٫۶ میلیون دلار در سال ۲۰۰۷) را نشان می‌دهد. در همان دوره زمانی، تعداد نهادهای کمک‌کننده درگیر در ارائه کمک‌های فنی در حوزه PFM به بیش از ۲۵ نهاد افزایش یافت (IMF 2007b, p. 22).





فهرست اصلاحات بودجه‌ای که توسط آژانس‌های بین‌المللی ترویج می‌شود نیز گسترش یافته است و منعکس‌کننده بحث‌ها در کشورهای OECD است. اندروز (۲۰۰۹) مستند می‌کند که چگونه بسیاری از کشورهای آفریقایی با حمایت اهداکنندگان، مجموعه‌ای از اصلاحات بودجه، از جمله چهارچوب‌های هزینه‌های میان‌مدت و بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و از بالا به پایین را که بسیار شبیه به آنچه در OECD معرفی شده بود، اجرا می‌کردند. بسیاری از ادبیات اصلاحات بودجه در کشورهای در حال توسعه، که عمدتاً توسط نهادهای بین‌المللی تولید می‌شوند، این دیدگاه را ترویج می‌کنند که مجموعه‌ای از «بهترین شیوه‌ها» وجود دارد که همه کشورها می‌توانند و باید در هنگام بودجه‌بندی به آن پایبند باشند. تا همین اواخر، اسناد نهادهای کمک‌کننده این دیدگاه را تقویت می‌کرد که کشورهای در حال توسعه باید از مدل OECD اصلاحات بودجه پیروی کنند (بانک جهانی ۱۹۹۸؛ شیائو-کامپو و توماسی ۱۹۹۹؛ صندوق بین‌المللی پول ۲۰۰۷) و اصول اصلی مدیریت عمومی جدید را اعمال کنند (مینوگ و دیگران ۱۹۹۸؛ مینینگ ۲۰۰۱).

ضعیف‌تر و اقتصادی، اجتماعی و شرایط سیاسی متفاوت هستند. استیونز (۲۰۰۴) و ویلداوسکی (۱۹۷۵) تفاوت‌های مهمی را که بین بودجه‌ریزی رسمی و مدیریتی در کشورهای توسعه‌یافته و سیستم‌های غیررسمی‌تر و مبتنی بر حمایت که در کشورهای فقیرتر غالب هستند، برجسته می‌کنند. شیک (۱۹۹۸) به برخی از «پیش‌شرط‌های مهم برای اجرای موفقیت‌آمیز رویکرد مدیریت عمومی جدید» اشاره می‌کند (شیک ۱۹۹۸ ص ۱۲۴) و هشدار می‌دهد که فراگیر شدن نهادهای غیررسمی در کشورهای در حال توسعه از ریشه‌یابی اصلاحات نوع نیوزلند جلوگیری می‌کند. از نظر او «درست کردن اصول اولیه» باید مقدم بر اصلاحات پیچیده‌تر باشد. سیاستمداران و مقامات در کشورهای در حال توسعه «باید قادر به کنترل ورودی‌ها باشند، قبل از اینکه از آنها برای کنترل خروجی‌ها درخواست شود. قبل از اینکه از آنها خواسته شود هزینه را محاسبه کنند، باید بتوانند پول نقد را حسابرسی کنند. آنها باید قبل از اینکه بتوانند قوانین خود را وضع کنند، قوانین یکسانی را رعایت کنند. آنها باید قبل از اینکه به تنهایی در آژانس‌های مستقل کار کنند، در بخش‌های متمرکز و یکپارچه فعالیت کنند.» (۱۹۹۸ ص ۱۳۰). بسیاری از این هشدارها مورد توجه قرار نگرفته‌اند، زیرا نهادهای کمک‌کننده به این فرض ادامه داده‌اند که کشورهای در حال توسعه می‌توانند از بسیاری از مراحل چشم‌پوشی کنند (پریچت و وولکاک ۲۰۰۴) و سیستم‌های بودجه خود را به گونه‌ای تغییر دهند که با چهارچوب هنجاری ترویج شده توسط نهادهای بین‌المللی مطابقت داشته باشد.^۷ این امر به‌ویژه در کشورهای کم‌درآمد و وابسته

هم از نظر آموزش و ظرفیت‌سازی برای تکیه بر روش‌های فنی و هم از نظر ارائه تخصص خارجی از طریق خدمات مشاوره ارائه می‌شود. (فایسون ۲۰۰۹).

روشی که در آن اصلاحات بودجه در سراسر جهان در حال توسعه تکامل یافته است، به‌طور قابل توجهی با تجربه کشورهای OECD متفاوت است. بسته‌های اصلاحی جامع تحت فشار خارجی و با حمایت اهداکنندگان براساس اجماع غالب «بهترین عملکرد» برگرفته از تجربه OECD، با توجه ناکافی به بافت محلی و اغلب با برنامه‌های اجرایی فشرده غیرواقعی معرفی شدند. انگیزه اصلاحات بودجه عمدتاً از بازیگران خارجی ناشی می‌شود، زیرا کمک‌کنندگان کمک خود را مشروط به اصلاحات خاص در سیستم‌های بودجه کرده‌اند که بر روش‌های اجباری انتشار تکیه می‌کنند.



سنجش کیفیت سیستم‌های مدیریت مالی عمومی^۱

بحث‌های نظری و تاریخی در مورد تعریف، ماهیت و تکامل سیستم‌های مدیریت مالی عمومی، بدون داشتن پایگاه شواهد کافی که بتوان برای ارزیابی و مقایسه کیفیت سیستم‌های مدیریت مالی عمومی به آن اعتماد کرد، برای محققان و متخصصان مفید نخواهد بود. علاوه بر این، مقایسه‌های مفید هم به داده‌های بین‌کشوری و هم به داده‌هایی نیاز دارند که تغییرات را در طول زمان نشان می‌دهند. در واقع منابع بسیار محدودی برای چنین اطلاعاتی وجود دارد. این تا حدودی به دلیل این واقعیت است که تنها در دهه گذشته یا بیشتر ضرورت چنین اطلاعاتی آشکار شده است و بخشی از شناخت رو به رشد بر این اساس است که نهادها

نشان‌دهنده تفاوت کلیدی با نحوه گسترش اصلاحات بودجه در کشورهای توسعه‌یافته است، این است که انتشار عمدتاً مبتنی بر مکانیسم‌هایی متفاوت از تقلید و یادگیری است که در بین کشورهای OECD رایج بود. اکثر تحقیقات گویای این موضوع هستند که در کشورهای وابسته به کمک، که با ظرفیت کم و نهادهای ضعیف مشخص می‌شوند، «اجبار» مکانیسم اصلی برای انتشار اصلاحات اقتصادی و نهادی، از جمله اصلاحات بودجه، در چند دهه گذشته بوده است.^۹ در این مورد، اجبار به این معنا نیست که دولت‌های دریافت‌کننده مجبور یا موظف به انجام اصلاحات هستند. جریان کمک‌ها اغلب مشروط به اجرای اقدامات اصلاحی خاص می‌شود، در حالی که کمک‌های فنی برای حمایت و تسهیل روند اصلاحات

به کمک صادق است، جایی که مشارکت شدید کمک‌کنندگان اغلب به وضعیتی منجر می‌شود که در آن «انتظارات و اهداف [اصلاحات بودجه] بلندپروازانه‌تر و جامع‌تر هستند، که، همانطور که در ارزیابی اخیر بانک جهانی اشاره شد، به جای فهرست دولت منعکس‌کننده فهرست مواردی است که نهادهای کمک‌کننده اشاره می‌کنند نیاز به اصلاح دارند (بانک جهانی ۲۰۰۸ الف، ص ۴۰). این بررسی‌ها نشان می‌دهد اصرار «بر مجموعه‌ای از اصلاحات عمومی» به این معنی است که «کارکنان [بانک جهانی] اغلب وقت و منابع لازم برای توسعه یک محصول کاملاً متناسب را ندارند. بنابراین نتیجه به احتمال زیاد یک اندازه و نامناسب خواهد بود» (۲۰۰۸ ص ۴۱)^۸

موضوع اساسی دیگر، موضوعی که

و به‌طور کلی حاکمیت) عامل مهمی در ترویج توسعه هستند.

برخی از تلاش‌های اولیه برای بررسی کیفیت سیستم‌های مدیریت مالی عمومی از اواسط دهه ۱۹۹۰ به بعد از طریق بررسی‌های هزینه‌های عمومی^{۱۱} (PERS) که توسط بانک جهانی ترویج شد و چند سال بعد از طریق گزارش‌های مربوط به رعایت استانداردها و کدهای شفافیت مالی (به اصطلاح ROSC^{۱۲} های مالی) توسط صندوق بین‌المللی پول. در حالی که اینها حاوی اطلاعات مفیدی بودند، اولی بیشتر بر روی سیاست‌ها و نتایج بودجه متمرکز بود (به جای سیستم‌های بودجه)، در حالی که دومی فقط به زیرمجموعه خاصی از سیستم‌های مدیریت مالی عمومی (آنهايي که به شفافیت مالی مربوط می‌شوند) توجه داشت. علاوه بر این، نه بانک و نه صندوق هیچ داده مقایسه‌ای براساس این بررسی‌ها منتشر نکرده‌اند.

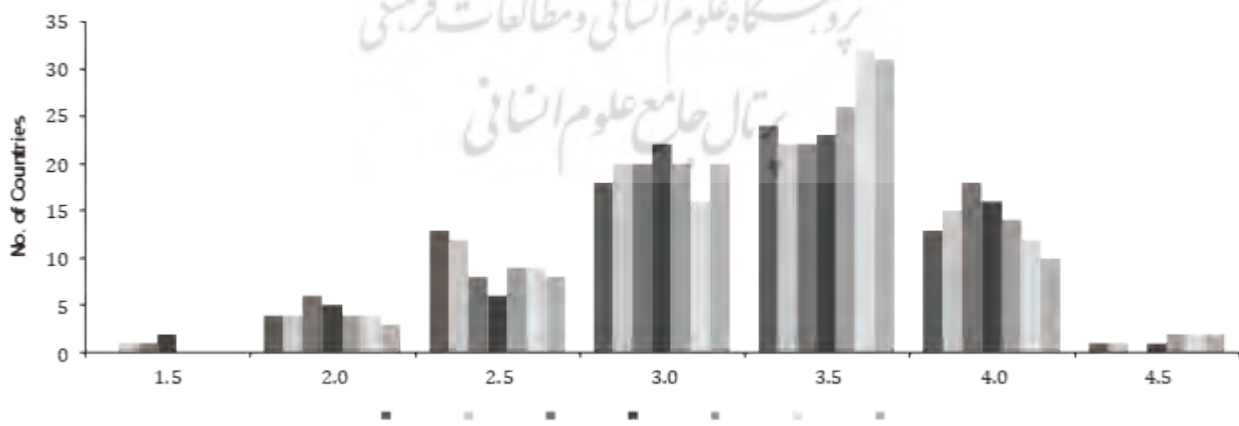
سیاست کشوری و ارزیابی‌های نهادی (CPIAs)^{۱۳} اطلاعات مرتبط مستقیم‌تر در شاخص CPIA 13، به نام «کیفیت مدیریت بودجه و مالی»، که توسط بانک جهانی، به‌عنوان بخشی از تمرین

رتبه‌بندی عملکرد که به تصمیم‌گیری برای تخصیص کمک برای انجمن توسعه بین‌المللی کمک می‌کند، ارائه شده است. بازوی وام‌دهی امتیازی بانک جهانی این شاخص میزان وجود (الف) بودجه جامع و معتبر مرتبط با اولویت‌های سیاست را ارزیابی می‌کند. (ب) سیستم‌های مدیریت مالی مؤثر برای اطمینان از اجرای بودجه به روشی کنترل‌شده و قابل پیش‌بینی همانطور که در نظر گرفته شده است و (ج) گزارش حسابداری و مالی به موقع و دقیق، از جمله حساب‌های عمومی به موقع و حسابرسی شده و ترتیبات مؤثر برای پیگیری. به استثنای موضوع شفافیت، شاخص CPIA به سه بعد از سیستم‌های بودجه نگاه می‌کند که قبلاً مورد بحث قرار گرفت.

این شاخص کشورها را در مقیاسی از ۱ (بدترین) تا ۶ (بهترین) رتبه‌بندی می‌کند و برای حدود ۷۵ کشور در دسترس عموم است اما فقط برای سال ۲۰۰۵ به بعد. در حالی که امتیازات CPIA برای سال‌های گذشته وجود دارد، بانک جهانی به دلیل نگرانی در مورد نقص‌های روش شناختی و عدم اجماع کافی، در مورد محتوای آنها،

همیشه از انتشار آن‌ها خودداری کرده است. نتایج خلاصه در شکل ۷،۱ ارائه شده است که نشان می‌دهد امتیازات بین ۱،۵ و ۴،۵ متفاوت است و اکثر کشورها بین ۳ تا ۳،۵ امتیاز دارند.

علیرغم ارتباط آن، شاخص CPIA دارای کاستی‌هایی است که به‌طور جدی مفید بودن آن را محدود می‌کند. اولاً، کاهش ابعاد مختلف سیستم‌های مدیریت مالی عمومی به یک مقدار عددی واحد، بدون هیچ‌گونه ارزیابی کیفی یا روایتی، اطلاعات محدودی در مورد ماهیت و پویایی فرایندهای اصلاحی اساسی و تغییرات احتمالی در ابعاد مختلف در نظر گرفته ارائه می‌دهد. علاوه بر این، بازه زمانی تحت پوشش هنوز برای مشاهده تغییرات قابل توجه در طول زمان در کیفیت سیستم‌های PFM بسیار کوتاه است. در واقع، نتایج نشان می‌دهد که بین سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۱۱ تغییرات نسبتاً کمی در شاخص وجود داشته است. برای اکثر کشورها، امتیاز در کل دوره تحت پوشش هیچ تغییری نکرده است یا فقط یک درجه تغییر کرده است (۰،۵ افزایش یا کاهش). تنها هفت کشور (کامبوج، جمهوری آفریقای مرکزی، گامبیا، لائوس،



شکل ۷،۱ امتیازات CPIA برای مدیریت بودجه و مالی، ۲۰۰۵-۱۱



موریتانی، توگو و تونگا) امتیاز خود را با یک امتیاز کامل، البته از پایه پایین، بهبود بخشیدند. دو کشور (چاد و نپال) تا حدودی بدتر شدند، در حالی که تانزانیا تنها کشوری بود که کاهش ۱,۵ را ثبت کرد.

پایگاه داده رویه‌ها و رویه‌های بودجه OECD. این پایگاه داده برای ارائه یک نمای کلی از ویژگی‌های سیستم‌ها و فرایندهای بودجه در سراسر کشورها، با نگاهی به مراحل مختلف چرخه بودجه طراحی شده است. اولین نظرسنجی در سال ۲۰۰۳ انجام شد و ۳۹ کشور را تحت پوشش قرار داد که بیشتر آنها در OECD و آمریکای لاتین بودند. در سال ۲۰۰۶، یک نظرسنجی آزمایشی که کشورهای آمریکای لاتین را هدف قرار داد، از پرسشنامه مختصرتری استفاده کرد. به دنبال این تمرین، نظرسنجی جدیدی در سال ۲۰۰۷ انجام شد که نتایج آن برای ۳۰ عضو OECD و ۸ کشور دیگر به دست آمد. نظرسنجی ۲۰۰۸ کشورهای غیر OECD را مورد هدف قرار داد و نتایج را برای ۵۹ کشور دیگر به همراه داشت و تعداد کل کشورهای موجود در پایگاه داده را به ۹۷ رساند؛ هم کشورهای OECD و هم کشورهای آفریقایی. محدودیت‌های آن در این واقعیت نهفته است که ابعاد زمانی (یعنی اکثر کشورها فقط یک بار توسط نظرسنجی تحت پوشش قرار گرفتند) و کیفیت داده ای کمی دارد.^{۱۴}

چهارچوب ارزیابی PEFA.^{۱۵} جامع ترین تلاش برای ایجاد چهارچوبی برای ارزیابی کیفیت سیستم‌های مدیریت مالی عمومی، چهارچوب اندازه گیری عملکرد PFM (PEFA) (۲۰۰۵) که توسط کنسرسیومی از نهادهای کمک کننده به نام ابتکار هزینه‌های عمومی و حسابداری مالی

(PEFA) طراحی شده است. دلایل توسعه چنین چهارچوبی توسط آلن، شیائوو- کامپو و گاریتی (۲۰۰۴) مورد بحث قرار گرفته است. این چهارچوب براساس ۳۱ شاخص (سه مورد از آنها به اقدامات کمک کنندگان می‌پردازد) است که ترتیبات سازمانی را در تمام مراحل چرخه بودجه، به‌علاوه برخی از موضوعات اصلاحی و شاخص‌های اعتبار بودجه را پوشش می‌دهد. برای هر شاخص، کشورها براساس میزان فاصله سیستم‌های PFM آنها با بهترین استانداردهای بین‌المللی، در مقیاس A تا D امتیازبندی می‌شوند. این چهارچوب به‌عنوان ابزار ارزیابی برای کمک‌کنندگان و دولت‌ها طراحی شد تا هم در مورد سطح ریسک امانتداری برای وجوه کمک‌کننده که از طریق سیستم بودجه کشور جریان می‌یابد و هم برای شناسایی اقدامات اصلاحی مورد نیاز که کمک‌کنندگان می‌توانند از آنها حمایت کنند، قضاوت کنند. این چهارچوب حاوی بسیاری از اطلاعات مورد نیاز برای اندازه‌گیری کیفیت سیستم‌های مدیریت مالی عمومی در امتداد سه بعد مشخص شده در بالا است و به وضوح برخی از کاستی‌های شاخص CPIA را برطرف می‌کند.

یکی از کاستی‌های اصلی آن مربوط به مسائل افشا است: سهم قابل توجهی از ارزیابی‌های PEFA هنوز در دسترس عموم قرار نگرفته است و از استفاده گسترده آنها جلوگیری می‌کند. محدودیت مهم دیگر در این واقعیت نهفته است که، در حالی که ارزیابی‌ها از سال ۲۰۰۵ در بیش از ۱۲۰ کشور انجام شده است، این ارزیابی‌ها تنها تصویری از وضعیت سیستم‌های مدیریت مالی عمومی در سراسر کشورها ارائه می‌دهند اما هنوز نمی‌توان به راحتی از



عمومی را تضمین می‌کند. این ارزیابی‌های HIPC در سال‌های ۲۰۰۱ و ۲۰۰۴ به ترتیب در ۲۳ و ۲۶ کشور انجام شد و به بررسی اینکه آیا سیستم‌های کشور به معیارهای مشخص در ۱۵ بعد جداگانه که تمام مراحل چرخه بودجه را پوشش می‌دهند، می‌رسند یا خیر، انجام شد.^{۱۷}

منابع موجود در حوزه عمومی در حال حاضر امکان ردیابی این شاخص‌ها را برای حدود ۲۰ کشور HIPC که هر سه ارزیابی را انجام داده‌اند، فراهم می‌کند و یک نمای کلی از چگونگی تکامل کیفیت سیستم‌های مدیریت مالی عمومی در یک دوره زمانی ارائه می‌دهد که به اندازه کافی طولانی است. بر این اساس، با گروه بندی شاخص‌های مختلف، می‌توان از این مجموعه داده برای عملیاتی کردن و اندازه‌گیری سه بعد کیفیت سیستم‌های مدیریت مالی عمومی تعریف شده در بالا استفاده کرد.

سایر منابع اطلاعاتی به جنبه‌های خاص‌تر سیستم‌های PFM نگاه می‌کنند. برای مثال، ROSC‌های شفافیت مالی صندوق بین‌المللی پول که قبلاً ذکر شده بود، شفافیت مالیه عمومی را براساس آیین‌نامه اقدامات خوب^{۱۸} (IMF ۲۰۰۷) ارزیابی می‌کنند که به (الف) شفافیت نقش‌ها و مسئولیت‌ها در دولت؛ (ب) باز بودن فرایندهای بودجه؛ (ج) در دسترس بودن عمومی اطلاعات؛ و (د) تضمین یکپارچگی و کیفیت داده‌ها؛ می‌پردازد. بیش از ۹۰ گزارش از این قبیل که در حدود یک دهه گذشته انجام شده است توسط مقامات کشوری و نهادهای کمک‌کننده برای ارتقای شفاف‌تر سیستم‌های PFM استفاده شده است. یک ارزیابی تکمیلی که به موضوعات شفافیت می‌پردازد، شاخص بودجه باز است که هر دو سال

آنها استفاده کرد. برای ردیابی تغییرات در طول زمان یک گزارش نظارتی که اخیراً منتشر شده است (PEFA ۲۰۱۱) نشان می‌دهد که چگونه از ۴۵ ارزیابی مکرری که تاکنون انجام شده است تنها ۳۳ مورد برای اندازه‌گیری تغییرات در طول زمان در نظر گرفته شده است و از این تعداد فقط ۲۵ مورد کاملاً قابل مقایسه در نظر گرفته شده است. این ارزیابی‌های تکراری به‌طور متوسط کمتر از سه سال از همدیگر اتفاق می‌افتند و بنابراین می‌توانند تغییرات محدودی را در سیستم‌های بودجه در طول زمان ثبت کنند. ارزیابی‌های PEFA تنها زمانی که ارزیابی‌های متعدد در تعداد کافی از کشورها در مدت زمان کافی طولانی انجام شود، می‌تواند مبنای اطلاعاتی مناسب‌تری برای مقایسه‌های مفید سیستم‌های PFM و ارزیابی جامع اصلاحات PFM فراهم کند. در نهایت، چهارچوب PEFA به دلیل تمرکز بسیار محدود بر عملکرد جنبه‌های فنی سیستم‌های PFM بدون توجه کافی به چهارچوب‌های قانونی مرتبط و جنبه‌های اقتصادی سیاسی فرایند بودجه مورد انتقاد قرار گرفته است (دابلا نوریس ۲۰۱۰).

داده‌های PEFA برای تکمیل مجموعه دیگری از شاخص‌های PFM به‌منظور ایجاد مجموعه داده‌ای که تغییرات کیفیت سیستم‌های PFM را در یک دوره زمانی طولانی‌تر نشان می‌دهد، استفاده شده است؛ البته برای نمونه‌ی محدودی از کشورها. این شاخص‌ها از ارزیابی‌هایی حاصل می‌شوند که به‌طور مشترک توسط صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی در رابطه با بخشودگی بدهی ارائه شده تحت ابتکار کشورهای فقیر بسیار بدهکار (HIPC)^{۱۶} انجام شد. هدف این بود که اطمینان حاصل شود که سیستم PFM موجود، استفاده کارآمد و شفاف از منابع

یک بار توسط مشارکت بین‌المللی بودجه منتشر می‌شود؛ یکی از معدود تلاش‌های یک گروه مستقل جامعه مدنی برای ارائه ارزیابی سیستم‌های PFM در سراسر کشورها. این به‌طور خاص بر در دسترس بودن عمومی و کیفیت اطلاعات بودجه تولید شده توسط دولت‌ها تمرکز می‌کند تا میزان دسترسی و تجزیه و تحلیل گروه‌های جامعه مدنی به اطلاعات به‌منظور نظارت و تأثیر بر مدیریت منابع عمومی را ارزیابی کند. کشورها براساس یک پرسشنامه دقیق که براساس دستورالعمل‌های موجود برای شفافیت

بودجه، مانند بهترین شیوه‌های OECD برای شفافیت بودجه (OECD 2002) و کد صندوق بین‌المللی پول ذکر شده در بالا، در مقیاسی از ۰ تا ۱۰۰ رتبه بندی می‌شوند. ارزیابی‌های مشابه، اگرچه در برخی موارد کمتر جزئی‌تر و کمتر رسمی شده است، در تعدادی از حوزه‌های دیگر، از جمله مدیریت مالیاتی و تدارکات، در حال توسعه هستند.

نتیجه‌گیری

این پژوهش، زمینه‌ی لازم را برای محققین و متخصصان علاقه‌مند به ارزیابی و

مقایسه کیفیت سیستم‌های مدیریت مالی عمومی فراهم کرده است. این امر نشان می‌دهد که چگونه بودجه‌های دولتی از دیدگاه‌های نظری مختلف مفهوم‌سازی و تعریف شده‌اند و استدلال می‌کند که یک تعریف خوب از سیستم‌های PFM باید عناصری از اصول، سیاست‌ها و فرایندهای بودجه را دربرگیرد و مجموعه‌ای از معیارهای اساسی را برآورده کند. سپس تاریخچه‌ی اصلاحات بودجه در کشورهای OECD و کشورهای در حال توسعه را ردیابی کرد و نشان داد که چگونه در میان کشورهای OECD اصلاحات، آهسته و تدریجی بوده و با شرایط محلی سازگار شده و از طریق شبکه‌های حرفه‌ای، یادگیری و الگوبرداری و تقلید در کشورهای در حال توسعه - عمدتاً تحت فشار خارجی و براساس این فرض که بهترین شیوه‌ها از تجربه OECD را می‌توان بدون توجه کمی به بافت محلی منتقل کرد - منتشر شده است. در نهایت، مجموعه داده‌های مختلفی را ارائه کرد که در حال حاضر می‌توان برای عملیاتی کردن و اندازه‌گیری کیفیت سیستم‌های PFM، هم در سراسر کشورها و هم در طول زمان، به آن‌ها اعتماد کرد و مزایا و محدودیت‌های آن‌ها را مورد بحث قرار داد.

می‌توان سه تئوری نهایی اصلی را که ممکن است به‌عنوان توصیه‌های مفید نیز عمل کند از بحث استخراج کرد:

- هنگامی که به سیستم‌های PFM از منظر مقایسه‌ای نگاه می‌کنیم، برای محققان و متخصصان مهم است که دیدگاه نظری غالب خود را شناسایی کرده و مفروضات هنجاری احتمالی خود را زیر سؤال ببرند.
- اصلاحات بودجه در کشورهای در حال



توسعه جزء کلیدی مبارزه برای بهبود استانداردهای حکمرانی است. از این نظر، فراتر از رویکرد فعلی که توسط سازمان‌های کمک کننده که بسته ی استاندارد اصلاح PFM را از کشورهای OECD اخذ و ارائه می‌کنند، ترویج می‌شود. توجه بیشتر به بافت محلی و نهادهای موجود، تغییر از بهترین شیوه‌ها به استانداردهای به‌اندازه کافی خوب (گریندل ۲۰۰۴) و ارتقای همکاری جنوب-جنوب تنها نمونه‌هایی از تغییرات مورد نیاز است.

● در حالی که پوشش داده‌ها برای کشورهای OECD به‌عنوان یک مشکل نبوده است، تعداد فزاینده‌ای از داده‌ها وجود دارد که جنبه‌های مختلف سیستم‌های PFM را در کشورهای در حال توسعه پوشش می‌دهد که اکنون محققان می‌توانند برای تجزیه و تحلیل دقیق‌تر و قابل اطمینان‌تر - فراتر از رویکرد مطالعه ی موردی فشرده ی فردی که تاکنون تحقیقات تطبیقی بودجه را مشخص کرده است - به آن تکیه کنند. چنین در دسترس بودن داده‌ها منجر به به‌دست آوردن برخی از یافته‌های جالب می‌کند که با در دسترس قرار گرفتن داده‌های بیشتر و بیشتر، بهبود می‌یابند. همچنین، شناخت کاستی‌های مجموعه داده‌های مختلف موجود به‌منظور استفاده ی سازنده تر و مسئولانه تر از آن‌ها مهم است. ■

پی‌نوشت‌ها:

- ۱- به نقل از یک فرمان فرانسوی در سال ۱۸۶۲ (Sturm ۱۹۱۷).
- ۲- در این پژوهش، عبارات «بودجه بندی»، «سیستم‌های بودجه»، «سیستم‌های مدیریت مالی عمومی» و «PFM» به

جای یکدیگر استفاده می‌شوند.

۳- به عنوان مثال، آلسینا و پروتی (۱۹۹۶)، یک مبادله مهم بین نظم مالی که به نظر می‌رسد نهادهای "سلسله مراتبی" از آن حمایت می‌کنند و ظرفیت نهادهای "مشارکتی" برای "تضمین حقوق اقلیت‌ها و تأکید بر آن" را برجسته می‌کنند (۱۹۹۶، ص ۴۰۲). کامپوس و پرادان (۱۹۹۶) همچنین در مورد برخی از تضادهای بالقوه‌ای که ممکن است در تعقیب اهداف چندگانه به طور همزمان به وجود بیاید صحبت می‌کنند. استاساوویچ و مویو (۲۰۰۰) نشان می‌دهند که چگونه در اوگاندا و زامبیا، اصلاحاتی که برای اطمینان از انضباط مالی کل از طریق اتخاذ «بودجه نقدی» انجام شد، منجر به انحراف شدید تخصیص منابع در مرحله اجرای بودجه شد.

۴- با این حال، برخی از موارد بودجه‌ریزی میان‌مدت برای بیش از یک دهه، به عنوان بررسی‌های هزینه‌های عمومی در بریتانیا، وجود داشت. به تاین و رایت (۱۹۹۲) مراجعه کنید.

5- Public Sector Reform

۶- برای کشورهای جنوب صحرای آفریقا، این نسبت به ۳۷ درصد می‌رسد.

۷- ماهیت هنجاری چارچوب با این واقعیت ثابت می‌شود که اکثر اصلاحات در حال ترویج در سراسر OECD یا به تصویب نرسیده‌اند یا با موفقیت اجرا نشده‌اند. بنابراین، آنها بر اساس «بهترین شیوه‌ها» انتزاعی و ایده‌آلی هستند تا بر درس‌های آموخته‌شده از تجربیات گسترده قبلی. برای تصویری از فرآیند مشابهی که برای مسائل مدیریت عمومی گسترده تر اعمال می‌شود، به میننگ (۲۰۰۱)

مراجعه کنید.

۸- این موضوع در مورد برنامه های بانک جهانی صدق نمی‌کند، اما ارتباط کلی تری با برنامه های اصلاحی PFM با بودجه کمک کنندگان دارد.

۹- برای مثال، استالینگز (۱۹۹۲، ص ۸۷) و اندروز (۲۰۰۹) را ببینید. اصطلاح "اجبار" از دی ماجیو و پاول (۱۹۸۳) و سیمونز و دیگران (۲۰۰۶) گرفته شده است.

۱۰- برای بررسی مفید تاریخچه و نقاط قوت و ضعف مقایسه ای ابزارهای تشخیصی در ناحیه PFM، به آلن، شیاوو-کامپو و گاریتی (۲۰۰۴) مراجعه کنید.

11- Public Expenditure Reviews

12- Reports on the Observance of Standards and Codes on Fiscal Transparency

13- Country Policy and Institutional Assessments

۱۴- از آنجایی که پاسخ دهندگان از مقامات دولتی هستند، گاهی اوقات در رتبه های پایین تر، کیفیت ورودی ها را می توان در موارد متعددی مورد سوال قرار داد، به خصوص در مواردی که نظرسنجی از طریق یک فرآیند بررسی دقیق همتایان انجام نشده است.

15- Public Expenditure and Financial Accountability

16- Highly Indebted Poor Countries

۱۷- در سال ۲۰۰۶ یک شاخص اضافی در مورد تدارکات اضافه شد. روش شناسی توسعه یافته برای ارزیابی های HIPC اساس روش PEFA را تشکیل می‌دهد و میزان همپوشانی بین این دو روش می‌تواند برای ردیابی ۱۱ شاخص از سال ۲۰۰۱ مورد استفاده قرار گیرد.

18- Code of Good Practices

- ture Outcomes: Binding Governments to Fiscal Performance,” Policy Research Working Paper 1646. Washington, DC: World Bank.
- Coe, C. K. 1989. *Public Financial Management*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Dabla-Norris, E., R. Allen and others 2010. “Budget Institutions and Fiscal Performance in Low-Income Countries,” IMF Working Paper No. 10/80. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Davis, O. A., M. A. H. Dempster and others 1966. “A Theory of the Budgetary Process,” *American Political Science Review* 60(3): 529–47.
- Dean, P. 1989. *Government Budgeting in Developing Countries*. London: Routledge.
- de Renzio, P. 2004. “Why Budgets Matter: The New Agenda of Public Expenditure Management,” ODI Briefing Paper. London: Overseas Development Institute.
- de Renzio, P. 2009. “Taking Stock: What Do PEFA Assessments Tell Us about PFM Systems across Countries?,” ODI Working Paper 302. London: Overseas Development Institute.
- de Renzio, P., M. Andrews and Z. Mills. 2011. “Does Donor Support to Public Financial Management Reforms in Developing Countries Work? An Analytical Study of Quantitative Cross-Country Evidence,” ODI Working Paper 329. London: Overseas Development Institute.
- de Renzio, P., and W. Dorotinsky. 2007. RWP09–012. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School.
- Andrews, M. 2010. “How Far Have Public Financial Management Reforms Come in Africa?,” HKS Faculty Research Working Paper Series RWP10–018. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School.
- Blöndal, J. R. 2003. “Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends,” *OECD Journal on Budgeting* 2(4): 7–26.
- Blöndal, J. R., D. Bergvall and others 2008. “Budgeting in Australia,” *OECD Journal on Budgeting* 8(2).
- Brumby, J. 1999. “Budgeting Reforms in OECD Member Countries,” In S. Schiavo-Campo and D. Tommasi (eds), *Managing Government Expenditure*. Manila: Asian Development Bank.
- CABRI/ADB. 2009. *Budget Practices and Procedures in Africa*. Pretoria: Collaborative Africa Budget Reform Initiative.
- Caiden, N. 1980. “Budgeting in Poor Countries: Ten Common Assumptions Re-examined,” *Public Administration Review* 40(1): 40–6.
- Caiden, N. 1996. “From Here to There and Beyond: Concepts and Applications of Public Budgeting in Developing Countries,” in S. Nagel (ed.) *Policy Studies and Developing Nations*. Vol. 3. Greenwich, CT: JAI Press.
- Caiden, N., and A. Wildavsky. 1980. *Planning and Budgeting in Poor Countries*. Piscataway, NJ: Transaction.
- Campos, E., and S. Pradhan. 1996. “Budgetary Institutions and Expendi-
- Alesina, A., R. Hausmann and others 1999. “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America,” *Journal of Development Economics* 59(2): 253–73.
- Alesina, A., and R. Perotti. 1996. “Fiscal Discipline and the Budget Process,” *American Economic Review* 86(2): 401–7.
- Allen, R. 2009. “The Challenge of Reforming Budgetary Institutions in Developing Countries,” IMF Working Paper No. 09/96. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Allen, R., S. Schiavo-Campo and C. Garrity. 2004. *Assessing and Reforming Public Financial Management: A New Approach*. Washington, DC: World Bank.
- Anderson, E., P. de Renzio and others 2006. “The Role of Public Investment in Poverty Reduction: Theories, Evidence and Methods,” Working Paper 263. London: Overseas Development Institute.
- Andrews, M. 2006. “Beyond ‘Best Practice’ and ‘Basics First’ in Adopting Performance Budgeting Reform,” *Public Administration and Development* 26(2): 147–61.
- Andrews, M. 2008. “The Good Governance Agenda: Beyond Indicators without Theory,” *Oxford Development Studies* 36(4): 379–407.
- Andrews, M. 2009. “Isomorphism and the Limits to African Public Financial Management Reform,” HKS Faculty Research Working Papers Series

Hawkesworth, I., D. Bergvall and others 2008. "Budgeting in Greece," *OECD Journal of Budgeting* 8(3): 70–119.

IDA/IMF. 2005. Update on the Assessments and Implementation of Action Plans to Strengthen Capacity of HIPC's to Track Poverty-Reducing Public Spending. Washington, DC: International Development Association and International Monetary Fund.

IMF. 2007a. Fiscal Policy Response to Scaled-Up Aid: Strengthening Public Financial Management. Washington, DC: International Monetary Fund.

IMF. 2007b. Code of Good Practices on Fiscal Transparency. Washington, DC: International Monetary Fund.

Key, V. O. 1940. "The Lack of a Budget-

Role of Fiscal Policy. Washington, DC: International Monetary Fund.

Guthrie, J., C. Humphrey and others 2005. *International Public Financial Management Reform: Progress, Contradictions, and Challenges*. Charlotte, NC: Information Age Publishing.

Hallerberg, M. 2004. *Domestic Budgets in a United Europe: Fiscal Governance from the End of Bretton Woods to EMU*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Hallerberg, M., and J. Von Hagen. 1997. "Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits within the European Union," *CEPR Discussion Paper* 1555. London: Centre for Economic Policy Research.

Tracking Progress in the Quality of PFM Systems in HIPC's: An Update on Past Assessments Using PEFA Data. Washington, DC: PEFA Secretariat.

Diamond, J. 2002. "The Strategy of Budget System Reform in Emerging Economies," *Public Finance and Management* 2(3): 358–86.

DiMaggio, P. J., and W. W. Powell. 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields," *American Sociological Review* 48(2): 147–60.

Dolowitz, D. P., and D. Marsh. 2000. "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making," *Governance* 13(1): 5–23.

Dunleavy, P., and C. Hood. 1994. "From Old Public Administration to New Public Management," *Public Money & Management* 14(3): 9–16.

Fan, S. (ed.) 2008. *Public Expenditures, Growth, and Poverty: Lessons from Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Fyson, S. 2009. "Sending in the Consultants: Development Agencies, the Private Sector and the Reform of Public Finance in Low-Income Countries," *International Journal of Public Policy* 4(3): 314–43.

Grindle, M. S. 2004. "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries," *Governance* 17(4): 525–48.

Gupta, S., B. J. Clements and others 2004. *Helping Countries Develop: The*



- tries," *Journal of Development Studies* 43(2): 360–81.
- Robinson, M. (ed.) 2007. *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rubin, I. 1997. *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. New York: Chatham House.
- Rubin, I., and J. Kelly. 2007. "Budget and Accounting Reforms," in E. Ferlie, L. E. Lynn Jr. and C. Pollitt (eds) *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Schiavo-Campo, S., and D. Tommasi. 1999. *Managing Government Expenditure*. Manila: Asian Development Bank.
- Schick, A. 2011. *Repairing the Budget Contract between Citizens and the State*. 32nd Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials. Luxembourg, June 6–7, 2011.
- Schick, A. 1998a. *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Washington, DC: World Bank Institute.
- Schick, A. 1998b. "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms," *World Bank Research Observer* 13(1): 123–31.
- Schick, A. 1966. "The Road to PPB: The Stages of Budget Reform," *Public Administration Review* 26(4): 243–58.
- Schumpeter, J. 1918. "The Crisis of the Tax State," In R. Swedberg (ed.) *Joseph A. Schumpeter: The Economics and Sociology of Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Simmons, B. A., F. Dobbin and others Budget Transparency. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD/DAC. 2009. *Report on the Use of Country Systems in Public Financial Management*. Joint Venture on PFM. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development/ Development Assistance Committee.
- PEFA. 2011. *Monitoring Report 2010. An Analysis of Repeat Assessments Including Changes in PFM Systems Performance Measured by Means of PEFA Indicators*. Washington, DC: Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Secretariat.
- PEFA. 2005. *Public Financial Management Performance Measurement Framework*. Washington, DC: Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Secretariat.
- Premchand, A. 1983. *Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Pritchett, L., and M. Woolcock. 2004. "Solutions When the Solution Is the Problem: Arraying the Disarray in Development," *World Development* 32(2): 191–212.
- Rajkumar, A. S., and V. Swaroop. 2002. "Public Spending and Outcomes: Does Governance Matter?," *World Bank Policy Research Working Paper* 2840. Washington, DC: World Bank.
- Rayp, G., and N. Van De Sijpe. 2007. "Measuring and Explaining Government Efficiency in Developing Countries," *American Political Science Review* 34(6): 1137–44.
- Kim, J. M., and C. K. Park. 2006. "Top-Down Budgeting as a Tool for Central Resource Management," *OECD Journal on Budgeting* 6(1): 87–125.
- Lee, C. K., and D. Strang. 2006. "The International Diffusion of Public-Sector Downsizing: Network Emulation and Theory-Driven Learning," *International Organization* 60(4): 883–909.
- Levi, M. 1988. *Of Rule and Revenue*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Lienert, I. 2004. "A Comparison between Two Public Expenditure Management Systems in Africa," In S. Gupta, B. Clements and G. Inchauste (eds) *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Manning, N. 2001. "The Legacy of the New Public Management in Developing Countries." *International Review of Administrative Sciences* 67(2): 297–312.
- Minogue, M., C. Polidano and others 1998. *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Moore, M. 2004. "Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries," *International Political Science Review* 25(3): 297–319.
- Musgrave, R. A. 1959. *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- North, D. C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD. 2002. *OECD Best Practices for*

Wildavsky, A. 1964. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little.

Wildavsky, A. 1975. *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*. Piscataway, NJ: Transaction Publishers.

World Bank. 1998. *Public Expenditure Management Handbook*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2008. *Public Sector Reform: What Works and Why? An IEG Evaluation of World Bank Support*. Washington, DC: World Bank, Independent Evaluation Group.

ادریس کریمی: کارشناس رسمی
دادگستری
پارسیا پورمهدی: دانشجوی فوق لیسانس
حسابداری دانشگاه تهران

Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Von Hagen, J. 1992. *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities*. Brussels: European Commission.

Von Hagen, J. 2006. "Budget Institutions and Public Spending," in A. Shah (ed.) *Fiscal Management*. Washington, DC: World Bank.

Webber, C., and A. Wildavsky. 1986. *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*. New York: Simon & Schuster.

Wescott, C. G. 2009. "World Bank Support for Public Financial Management and Procurement: From Theory to Practice," *Governance* 22(1): 139–53.

Wildavsky, A. 1961. "Political Implications of Budgetary Reform," *Public Administration Review* 21(4): 183–90.

2006. "Introduction: The International Diffusion of Liberalism," *International Organization* 60(4): 781–810.

Stallings, B. 1992. "International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform," in S. Haggard and R. Kaufmann (eds) *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Stasavage, D., and D. Moyo. 2000. "Are Cash Budgets a Cure for Excess Fiscal Deficits (and at What Cost)?," *World Development* 28(12): 2105–22.

Stevens, M. 2004. "Institutional and Incentive Issues in Public Financial Management Reform in Poor Countries," Unpublished paper. Washington, DC: World Bank.

Stiglitz, J. E. 1986. *Economics of the Public Sector*. New York: Norton.

Stourm, R. 1917. *The Budget*. New York: D. Appleton.

Sundelson, J. W. 1935. "Budgetary Principles," *Political Science Quarterly* 50(2): 236–63.

Thain, C., and M. Wright 1992. "Planning and Controlling Public Expenditure in the UK, Part I: The Treasury's Public Expenditure Survey," *Public Administration* 70: 3–24.

Tilly, C. 1990. *Coercion, Capital, and European States, A.D. 990–1990*. Oxford: Basil Blackwell.

Toye, J. 1981. "Public Expenditure Reforms in India and Malaysia," *Development and Change* 12(1): 121–44.

Van de Walle, D., and K. Nead (eds). 1995. *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*.

