مدیریت شهری
شماره ۳۹ تابستان ۹۴
No.39 Summer 2015
۳۴۷-۳۶۸
زمان دریافت مقاله: ۱۳۹۳/۱۰/۱۷ زمان پذیرش نهایی: ۱۳۹۴/۳/۱

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 طباطبایی، 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 بودجه‌ریزی کشورهای مختلف (بویژه کشورهای توسعه یافته) به دنبال تحول در سبک مدیریت دولتی آنها بوجود آمده است. در این کشورها به طور روزافزون بر عملکرد بودجه‌ای تاکید می‌شود 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 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 نیست، بلکه همسو بودن و انطباق با هدف‌ها و برنامه‌های تعیین شده می‌باشد. 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 بودجه‌ای و عملکرد دستگاه‌های اجرایی شفاف و قابل درک است، نزدیک‌تر سازند و از این طریق پشتوانه اطلاعاتی معتبر و قابل اطمینانی برای تصمیمات بودجه‌ای دولت و مجلس فراهم آورند. در چنین چارچوبی کارآیی، اثر بخشی و صرفه جویی به عنوان هدف اصلی بودجه ریزی مطرح می‌شود. در این پژوهش، نظام حقوقی (بودجه‌ریزی) 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 چارچوب‌های قانونی ایالات متحده آمریکا در خصوص بودجه‌های فدرال بسیار جامع می‌باشد. قانونگذار با تصویب قانون عملکرد و نتایج فعالیت‌های 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.

* نویسنده مسئول مکاتبات، شماره تماس:۰۹۱۲۱۹۹۷۰۷۷، رایانامه: hady.rahmani@gmail.com

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

مقدمه

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 سلسله مراتبی 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 جزیی در شیوه مدیریت نیست، بلکه تغییری همه جانبه در نقش مدیریت جامعه و روابط بین دولت و شهروندان و تلاش معین برای تحقق «صرفه جویی»، «کارایی»، و «اثربخشی» در کلیه سطوح دولت می‌داند(p۹۳,۲۰۰۱,Henderson.D). طبق گزارش سال ۱۹۹۰ سازمان همکاری اقتصادی و توسعه ،در حال حاضر می‌توان در اکثر کشورهای توسعه یافته یک رویکرد مشترک را شناسایی کرد که طبق آن «اگر قرار است کارآیی 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,۱۱۹۰). 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 مختلف تحقق می‌یابد و

روند دوم؛ فاصله گرفتن از بورکراسی 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 دست یابی به نتیجه‌ها و مسئولیت‌های فردی مدیران است. دوم، توجه صریحی به فاصله گرفتن از دیوان سالاری کلاسیک برای انعطاف پذیر کردن سازمان‌ها، کارکنان، شرایط و مقررات استخدامی است. سوم، هدف‌های فردی و سازمانی باید به روشنی تدوین شوند، تا اندازه گیری دست آوردها از طریق شاخص‌های عملکرد امکان پذیر شود. چهارم، وظایف دولت، هر چه بیشتر با آزمون بازار روبرو می‌شوند؛ در این ارتباط، سه مؤلفهٔ «صرفه جویی»، «کارآیی» و «اثربخشی» نیز محرک‌های اصلی نکات پیش گفته می‌باشند (p۶۳,۱۹۸۲,Alison.Graham).

توجه به «هدف‌ها» به عنوان قصد اصلی، عمده‌ترین تغییر در تفکر مدیریت دولتی نوین است. «پولیت»[1]در این زمینه اظهار می‌کند: «مدیریت، آشکارا فعالیتی 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 تجربهٔ 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، هم زمان با کمینه کردن هزینه‌های اقتصادی به کار برد (Pollite.Christopher p۱۷۷,۱۹۹۹,). در اینجا سه جنبهٔ اصلی مدیریت نوین مورد توجه قرار

1. Pollite

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

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 (p۱۰۳,۲۰۰۷,Arner,D.W).

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»[1] در انگلستان یا «برنامهٔ بهبود مدیریت مالی»[2] در استرالیا به وجود آمده است. لازم به یاد آوری نیست که «بودجهٔ» دولت، مهم‌ترن بخش مدیریت مالی، یا مرکز فعالیت بوروکراسی می‌باشد (p۵,۲۰۱۲,owen e.hughes).

بودجه‌ریزی در بخش عمومی ناظر بر پیش بینی 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 سیاست گذاری یا برنامه‌ریزی، به این منظور صورت گرفت که سیاست‌های مالی در جهت مقاصد اقتصادی تنظیم شوند و از این طریق درآمدها و هزینه‌های بودجه‌ای، اهداف ویژه‌ای را برای حفظ تعادل اقتصادی و جلوگیری از بروز بحران تأمین کنند. این اهداف ویژه را می‌توان«تخصیص منابع»، «ثبات اقتصادی» و «عدالت اجتماعی» ذکر کرد (p۱۳,۱۹۷۹,Wildavsky Aaron). 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 (p۲۸,۱۹۸۶,wildavski.Aaron). 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 گفتمان عمومی در طیف کارگزاران بودجه برای نیل به یک تعامل دمکراتیک و جهت‌گیری در انتخاب‌های اساسی است. هر چند که این گفتمان 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 سرمایه گذاران، روان سازی 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 تصمیم گیری در می‌آورد. تحولات مزبور، نقش نهادهای قانونگذاری را نیز دچار تغییر می‌کند و

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

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

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 احتمالا 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 شیوه های مختلف بودجه ریزی، از جمله بودجه ریزی عملیاتی در دو مرحله زمانی سعی نموده است همزمان با فرآهم آوردن زمینه های اجرایی، الزامات حقوقی و قانونی این شیوه از بودجه ریزی را فراهم آورد. در این مقاله سعی می شود با تحلیل قانون عملکرد و نتایج فعالیت‌های دولت ضمن برجسته نمودن تجارب و نتایج ارزشمند (پس از شکست های متوالی دهه ۱۹۵۰)، چالش های پیش روی 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 کشورهائی 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، ص۱۴). در حال حاضر چارچوب‌های قانونی ایالات متحده آمریکا در خصوص بودجه‌های فدرال و نقش کنگره در بودجه ریزی، 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 (linert, lan,۲۰۰۴,p۴۴۵).

بند یکم: قوانین فرایند محور

قوانین فرایندمحور صلاحیت و نقش هر یک از قوا و فرایند بودجه ریزی را مشخص می نماید 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، هرساله 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 دوره های طولانی‌تر، کنترل کنگره اغلب از طریق اعطای مجوز اعتبارات در دهه ۱۹۲۰ یعنی زمانیکه بخش اجرایی قدرت بیشتری یافت انجام می‌گرفت. به عبارت دقیق تر CBA نقش اصلی خود در کنگره را به عنوان بخشی از فرایند احیاء مجدد نقش کنگره در سیاست گذاری بازیافت (Harvard Law School ۲۰۰۵,).

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

فراینـد تدوین بودجه توسـط ریاسـت‌جمهور، از ابتدای قـرن پیش شـروع به شـکل گرفتن نمود و نخسـتین‌بار در«قانـون بودجـه و حسابرسـی» ۱۹۲۱ به‌صـورت قانونـی مـدون تنظیـم گردیـد. براسـاس ایـن قانـون، رئیس‌جمهـور ملـزم بـه ارائـۀ بودجـه‌ای بـرای دولـت بـه پارلمـان گشـت و «ادارۀ بودجـه» که همـان «ادارۀ مدیریـت و بودجه» کنونی اسـت، تشـکیل شـد. کنگرۀ آمریـکا رونـد تنظیم بودجـه‌اش را طی قانـون «نظارت کنگـره بر بودجـه و دریافت‌هـا» در سـال ۱۹۷۴ تغییر داد کـه بـه تصویـب لایحـۀ بودجـۀ کنگـره و تأسـیس «ادارۀ بودجـۀ کنگـره» انجامیـد. بـه عبـارت دقیـق تر پایه‌هـای حقوقـی نظـام فعلـی بودجـه بنـدی دولـت فـدرال در سـال ۱۹۲۱گذاشـته شـد و در سـال ۱۹۷۴ اصـلاح شـد تا عـدم تـوازن قدرت بیـن بخـش اجرایی و کنگـره جبـران گـردد. ایـن دو قانـون یـک چارچوب بنیادیـن بـرای آماده‌سـازی بودجـه وزیـن فـدرال بـه دسـت داد تا تعهـدات روزافزون دولـت آمریکا در داخل و خـارج را بـرآورده سـازد (p۱۷,۱۹۹۳,Schack).

قانـون بودجـه و حسـابداری (۱۹۲۱)، بـه رغـم اینکـه قدمـت ۸۰ سـاله دارد، یـک چشـم انـداز معاصر اسـت. زیـرا نظـام و نهادهایـی کـه بـه موجـب آن تاسـیس شـد، هنـوز هـم انجـام خدمـت می‌کننـد. بـه موجـب ایـن قانـون، رئیـس جمهـور بایـد از طـرف کل قـوه مجریـه، بودجـه را تسـلیم کنـد. این قانـون یک هیئت بودجـه در اختیـار رئیـس جمهـور قرار می دهـد تا این مسـئولیت را بـر عهـده بگیرنـد. همـه روسـای جمهور امریـکا بـرای قـرار دادن برخـی اولویت‌هـا، هماهنـگ سـاختن اقدامـات و اجـرای سیاسـت‌ها، از ایـن بودجه بهـره برده‌انـد. در دهـه ۱۹۳۰، رئیس جمهـور فرانکلین روزولـت بـا بـه رسـمیت شـناختن ارزش اداره بودجـه، آنـرا از اداره خزانـه‌داری به دفتر اجرایـی رئیس جمهور انتقـال داد. بعـداً رئیـس جمهـور ریچـارد نیکسـون گسـتره آن را بیشـتر کـرد و آن را بـه «اداره مدیریت و بودجـه» تغییـر داد. همچنیـن بـرای نظارت بـر فرایند بودجـه در قـوه مجریـه، اداره حسـابداری کل که بعدها بـه اداره پاسـخ‌گویی دولـت تبدیـل شـد را بـه عنـوان نهـاد حسابرسـی مسـتقل و بـه منظـور ارائـه نتایـج حسابرسـی‌های مسـتقل حسـاب‌ها به کنگره، تاسـیس کـرد. گرچـه برخـی از تاریخ‌هـا و جزئیـات منـدرج در قانـون بودجـه و حسـابداری تغییـر کـرده اسـت، امـا جوهـره ایـن نظـام بـدون تغییـر باقـی مانـده اسـت. قابـل توجـه ایـن اسـت کـه قانـون مزبـور یـک بودجه تلفیقی(آینده‌گـرا) و یـک نظـام اطلاعاتـی حسـابداری (گذشـته‌گرا) در نظـر گرفتـه اسـت کـه دولـت فـدرال هنـوز هـم آنـرا اجـرا می‌کند.

(p۱۰,۱۹۸۰,Alan.Schick).

در طـول ۵۰ سـال پـس از تصویـب قانـون ۱۹۲۱ بـا گسـترش عملکردهای اجتماعی، اقتصـادی و رفاهی در سـطح کشـور، بودجه ایالات متحده رشـد چشـمگیری کـرد. ایـن بودجـه بـه یـک ابـزار مهـم سیاسـت مالـی انقـلاب کینـز در اقتصـاد تبدیـل شـد کـه بـرای نقش دولـت در مدیریـت اقتصـاد، اهمیـت قائـل بـود. ایـن بودجـه برنامه‌هـای معاملاتـی جدید فرانکلیـن روزولت و هزینه‌هـای دولـت آمریـکا در طـول و پـس از جنـگ جهانـی دوم را تامیـن می‌کـرد. همچنیـن هزینه‌هـای جنـگ مجازی رئیس جمهور لیندون جانسـون با فقر و جنـگ واقعی در ویتنـام را تامین کرد. تا زمان به قدرت رسـیدن ریچاردنیکسـون، قدرت ریاسـت جمهـوری به اوج تاریخـی خـود رسـید. کنگره کـه مجبور بـود برای یـک جنـگ اعـلان نشـده و بـدون طرفـدار و نیـز برای اختـلاف سـلایق در سیاسـت تامیـن اعتبـار کنـد، بـه تنـگ آمـد و تصمیم گرفت خـود را مجدداً ابـراز نماید. CBA نقـش اصلـی خـود در تعیین صلاحیـت کنگره را بعنـوان بخشـی از فراینـد احیاء مجدد نقـش کنگره در سیاسـتگذاری بازیافت؛ بنابراین، قانـون بودجه کنگره و کنتـرل توقیـف مصوب سـال ۱۹۷۴ با هـدف اطمینان از کنتـرل موثـر کنگره بـر فرایند بودجـه، فراهم آوردن تمهیـدات لازم بـرای تصمیـم کنگـره در خصـوص تراز تخصیـص عایـدات و هزینه های فدرال هر سـال، ایجاد نظـام کنتـرل توقیفـات، تعییـن اولویت‌هـای بودجه ی ملـی، و فراهـم کـردن اطلاعات توسـط بخـش اجرایی بـه منظـور کمـک به انجـام وظایـف کنگره بـه تصویب

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

رسـید (Willoughby Katherine, ۲۰۰۶, p۴۳).

بند دوم: قوانین پاسخگو محور

قوانیـن «پاسـخ‌گو محـور» کـه بـه قوانیـن «نتیجـه گـرا» نیـز شـناخته می شـوند بـه منظـور رسـیدن به کارایـی و اثـر بخشـی و در نهایـت کمتریـن حد کسـر بودجـه و ثبـات اقتصـادی وضـع شـده اسـت. ایـن قوانیـن تامیـن کننده اصـول ثبات، شـفافیت و عملکرد می باشـند کـه عمدتـاً در دهـه ۹۰ بـه تصویـب کنگره آمریکا رسـیدند (p۴,۲۰۰۸,Harvard Law School). مهم‌تریـن قانـون در ایـن زمینـه قانـون عملکـرد و نتایـج فعالیت‌هـای دولـت می باشـد. تحـول در مفهوم نظـارت مالـی، معیارهـای کنتـرل را نیـز به‌منظـور تامیـن اهـداف کلان اقتصـادی در نظـام حقـوق بودجه آمریـکا متحـول کـرده اسـت. بـه عبارتـی، قانون‌گـذار بـه نحـوی صلاحیت کنگـره را ترسـیم کرده اسـت که اعمـال نظـارت بایـد موفقیـت در «ثبات اقتصـادی» را دربرگیـرد و تعـادل مالـی جامعـه را بـه خطر نینـدازد. ایـن نـوع نظـارت در نهایت به دنبال تضمین و اسـتقرار شـفافیت در مدیریـت بخـش عمومـی بـا هـدف تامین »کارائـی»، «صرفـه جویـی» و «اثربخشـی» می باشـد. بـه منظـور تامیـن اهـداف فـوق، تـلاش قانـون گـذار در سـال ۱۹۹۳ بـا تصویـب قانـون «عملکـرد و نتایـج فعالیت‌هـای دولـت» بـه اوج خـود مـی رسـد. ایـن قانـون نظـام نظارتی جامعـی را در نظام حقـوق بودجه دولـت فـدرال آمریکا فراهم مـی‌آورد که کنگـره در آن دارای نقـش محوری اسـت. بـه موجب قانـون، عملکرد و نتایـج فعالیت‌هـای دولـت، وزارتخانه‌هـا و سـازمان‌ها بایـد برنامه‌هـای راهبردی و عملکـردی فعالیت‌های هر برنامـه را پوشـش مـی دهـد تهیـه کننـد و بـه تصویب کنگـره برسـانند. بر مبنـای برنامه‌های سـازمان‌ها، اداره مدیریـت و بودجـه، برنامـه عملکـرد دولت فـدرال را در بودجـه رئیس‌جمهـور می‌گنجانـد. ایـن سـازمان ابـزار ارزیابـی برنامـه را تهیـه و بـه تصویب کنگره می رسـاند (U.S. General Accounting Office p۱۵,۲۰۰۴,). در دهه‌هـای ۱۹۸۰ نیـز بـرای کاهـش کسـری بودجه قوانینـی بـه تصویـب رسـید. بـرای مقابلـه بـا کسـری بودجـه فزاینـده، کنگـره در سـال ۱۹۸۵ قانـون گرام- رودمـن- هالینگـز را تصویـب کرد که خواسـتار کاهش تصاعـدی کسـری بودجـه در هر سـال- از سـال ۱۹۸۶ تـا ۱۹۹۰ و تـراز بودجـه در سـال مالی ۱۹۹۱ می‌شـد. البتـه ایـن قانـون بـه دلیـل مشـکلات اجرایـی‌اش نتوانسـت بـه اهـداف اصلـی خود دسـت یابد و کسـری بودجـه فـدرال در طـول این سـال‌ها همچنـان افزایش یافـت. نخسـت اینکه، بـه موجب این قانـون دولت ملزم نبـود کسـری بودجـه را در حـد مـورد نظر حفـظ کند، بلکـه فقـط مجبـور بود کسـری پیش‌بینی شـده در هر سـال مالـی را رعایت کنـد. دوم کنگره بخـش عمده‌ای از بودجـه را از شـمول ایـن فراینـد توقـف بودجه معاف کرده بود. سـوم هرگونه افزایشـی در کسـری بودجه در سـال مالی، خواه ناشـی از اشـتباه برآورد باشـد یا ناشی از تغییـر شـرایط اقتصـادی یـا سیاسـت‌های جدیـد، بـه اقـدام کنگـره یـا رئیس‌جمهـور بـرای جبـران ایـن افزایـش نیازمنـد نبـود (p۲۳,۲۰۰۲,Ames L.Chan). در سـال ۱۹۹۰ بـه منظور حل شـدن مشـکلات اجرایی قانـون گـرام- رودمـن- هالینگـز، قانـون تنفیـذ بودجه بـه تصویـب رسـید. ایـن قانـون بـرای کاهـش کسـری بودجـه دو راهـکار مسـتقل را ایجاد کرد: تعیین سـقف هزینه‌هـای غیرتکلیفـی و الـزام کسـب درآمـد قبـل از اجـرای هزینـه بـرای هزینه‌هـای تکلیفـی و قوانیـن درآمـدی. تـا سـال ۱۹۹۸، سـقف‌های هزینه‌هـای احتیاطـی بـه میـزان زیادی حفظ شـدند و الزام کسـب درآمـد قبـل از اجرای هزینه تقویت شـد. ولی از سـال ۱۹۹۸و بـا ظهـور تدریجـی مـازاد بودجه کارایـی قانون تنفیـذ بودجـه کاهـش یافـت. از سـال ۱۹۹۹ تـا سـال ۲۰۰۲، تخصیص‌هـای سـالیانه هزینه‌هـای احتیاطـی از سـقف‌هایی کـه در سـال ۱۹۹۷ تعییـن شـده بـود، بـدون توقـف بودجـه بـه میـزان زیـادی فراتـر رفـت. بنـد بودجـه اضطـراری قانون تنفیـذ بودجه کـه تجاوز موقـت از سـقف اعتبـارات بودجـه را مجـاز می‌شـمرد بـا سـهل‌گیری تفسـیر می‌شـد. علاوه بـر ایـن، قوانین تخصیـص سـال‌های ۲۰۰۱ و ۲۰۰۲ این سـقف‌ها را به میـزان زیـادی افزایـش داد. همچنین برداشـت پیش از

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

موعـد از اعتبـارات نیـز افزایـش یافـت. عـلاوه براین، از سـال ۱۹۹۸ تـا ۲۰۰۲، دولـت قوانیـن تنفیـذ بودجه را دور می‌زنـد یـا بـه طـور آشـکار نقـض می‌کـرد. قانون تنفیـذ بودجـه در سـال ۲۰۰۲ منقضـی شـد؛ ولـی قوه مجریـه و کنگـره دربـاره پیشـنهادهای اصـلاح بودجـه رئیس‌جمهـور در خصـوص احیـای الزامـات ایـن قانون سـرگرم بحـث هسـتند (Heniff Jr. Bill p۸,۲۰۰۷,). قوانیـن بهبـود مدیریت مالی شـامل قانون بازرسـی کل مصـوب ۱۹۷۸ و قانـون سـلامت مالـی مدیـران فدرال مصـوب ۱۹۸۲ اسـت کـه بر کنترل‌هـای مالـی داخلی تاکیـد می‌کنـد. قانـون مدیـران مالـی ارشـد مصـوب ۱۹۹۰ هـدف ایجـاد پاسـخ‌گویی در نظام‌هـای مدیریت مالـی فـدرال را دنبـال می‌کنـد. در سـال ۱۹۹۳ بـه منظـور بهبـود عملکـرد سـازمان‌های دولـت فـدرال، قانـون عملکـرد و نتایـج فعالیت‌هـای دولـت تصویـب شـد. قوانیـن تنفیـذ بودجه مصـوب سـال‌های ۱۹۹۰ و ۱۹۹۷ جایگزیـن قانـون تـراز بودجـه و کنترل کسـری بودجـه اضطـراری مصوب ۱۹۸۵ شـدند. ایـن دو قانون بـه همـراه یکدیگـر قانـون گـرام- رودمـن- هالینگـز نامیـده می‌شـوند و بـه منظـور کنتـرل قانـون کسـری بودجـه دولت فدرال تصویب شـدند کـه در دهه ۱۹۸۰ افزایـش یافتـه بـود (p۶,۱۹۹۹,Chan. James L). اصلاحـات مالی و بودجه بنـدی عمومی آمریکا معطوف بـه تغییـر نهادهـا، فرآیندها و سیاسـت‌گذاری‌ها شـده اسـت. تلفیـق سـازی در نظـام سیاسـی دولـت آمریـکا از اهمیـت و ضـرورت خاصـی برخـوردار اسـت. و دلیل آن تفکیـک قـوا و تـوازن بیـن قـوای مقننـه و مجریـه اسـت. حتمـی بـودن تعارضـات نـه فقـط بـه دلیـل اختـلاف عقایـد بلکـه بـه دلیل گرایـش نهادها بسـوی حفـظ امتیـازات ویژه خود در سـاختار حاکمیت اسـت. بـه منظـور کاسـتن عواقـب سـوء تعارضـات سیاسـی، فرآیندهایـی طراحـی شـده اسـت تـا ایجـاد اجمـاع در «سیاسـت گـذاری بودجـه و حسـابداری» بـه آسـانی صـورت گیـرد. اصطـلاح «سیاسـت‌های بودجـه‌ای» بـرای آن دسـته از تصمیمـات اطـلاق می‌گـردد کـه بر تخصیـص بودجـه تاثیـر می‌گذارنـد و بـه عبارتـی بـه قوانیـن آمـاده سـازی، تصویـب و اجـرای بودجه اشـاره دارد. ویژگی‌هـای شـاخص بودجه بنـدی فـدرال ثبـوت و دائمـی بـودن نهادهـا اسـت. نهادهـای جدیـد اضافـه شـده ولـی نهادهـای قدیمی هرگـز از بیـن نرفتند. این امـر درک اصلاحـات جاری یـا جدید را بدون شـناخت تلاش‌هـای قبلـی دشـوار می‌نمایـد. بـه همیـن ترتیب، تفکیـک نهادهـا، فرآیندهـا و سیاسـت‌گذاری‌ها نیـز غیرممکـن اسـت. نهادها فرآیندهایـی را اتخاذ می‌کنند کـه در طـول زمان توسـط سیاسـت‌ها هدایت یـا تولید می‌شـوند (p۴۸,۲۰۰۶,Winston. C).

گفتـار دوم: چارچـوب حقوقـی بودجه‌ریـزی عملیاتـی در آمریـکا

بنـد یکـم: ضرورت‌هـای گـذار از بودجه‌ریـزی سنتی

روش‌هـای بودجه‌ریـزی منعکس‌کننـده انتخاب‌هـا، خط‌مشـی‌ها و فلسـفه‌های دولـت هسـتند. وقتـی از شـیوه‌های بودجه‌ریـزی سـخن می‌گوییـم، دربـارۀ سـاختار اطلاعـات بودجـه‌ای، نـوع اطلاعاتـی کـه برای توجیـه درخواسـت‌های بودجـه ضـروری اسـت و انـواع پرسـش‌هایی کـه در طول فرایند بررسـی بودجه مطرح می‌شـود صحبـت می‌کنـد (شـبیری‌نژاد علـی اکبـر، ۱۳۷۰، ص ۳۸). شـناخت و درک نظام‌هـای مختلـف بودجه‌ریـزی، مسـتلزم شناسـایی تحولاتـی اسـت کـه بـرای پاسـخگویی بـه آنهـا، نظام‌هـا و سـامانه‌های مختلـف بودجه‌ریـزی طراحـی و اجـرا شـده‌اند. به بیان دیگـر، در دوره‌هـای مختلـف، متناسـب بـا نقشـی کـه بـرای بودجه و بودجه‌ریزی در اداره امور کشـور ترسـیم شـده، سـامانه‌ای طراحـی و اجـرای شـده اسـت. بـه مـرور زمـان با تکامـل و تغییـر انتظـارات و نیازها برای پاسـخگویی مؤثرتر و مفیدتر به تغییرات صورت گرفته، نظام‌هـای بودجه‌ریـزی دسـتخوش تغییـر شـده‌اند. بـرای انتخـاب روش مناسـبی بـرای بودجه‌ریـزی، ابتدا بایـد بـه پرسـش‌های زیر پاسـخ داد: آیا بـا بودجه‌ریزی قصـد کنتـرل و نظارت بر امـوال عمومـی و مالیات‌های مردمـی را داریـم؟، آیـا بـا بودجه‌ریـزی قصـد مدیریت مالـی و کاهـش هزینه‌هـای دسـتگاه‌ها و نهادهـای

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

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

دولتی را داریم؟، آیا با بودجه‌ریزی قصد ایجاد ضمانت اجرایی برای برنامه‌های توسعه کشور را داریم؟، آیا با بودجه‌ریزی قصد مدیریت بهره‌وری و افزایش کارآیی 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، برمبنای صفر و بودجه‌ریزی عملیاتی به عنوان شیوه‌های اصلی و قالب در نظام بودجه ریزی می‌باشند که در طول تاریخ مدیریت بخش عمومی دردولت‌ها 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 سیاست مداران و مدیران اجرایی، شرایط مالی و اقتصادی، خواست شهروندان و ظرفیت‌های اجرایی، بر یکی از این شیوه‌ها تکیه می کنند. به عنوان مثال، اگر در کشوری فساد گسترده‌ای در بخش عمومی وجود داشته باشد شهروندان به جای بودجه ریزی عملیاتی مایل به اتخاذ بودجه ریزی 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 بودجه ریزی عملیاتی و بودجه ریزی برمبنای صفر بیشتر اهداف سیاست گذاران را برآورده می سازند. این شیوه‌ها علاوه بر اینکه قواعد تصمیمات بودجه‌ای را تعیین می کنند 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. درصورتی 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 بودجه ریزی افزایشی، سیاسی‌ترین و بودجه‌ریزی بر مبنای صفر و بودجه‌ریزی عملیاتی فنی‌ترین آنها قلمداد می‌شود (ماسگریو، ریچارد، ماسگریو، پگی، ۱۳۸۴، ص ۵۵).

بند دوم: مفهوم بودجه ریزی عملیاتی

اصل عملکرد مرتبط با اصول «کارائی»، «صرفه جوئی» و«اثر بخشی» می باشد. در بسیاری از کشورها به طور روزافزون بر عملکرد بودجه‌ای تاکید می‌شود؛ نتایج مورد انتظار و احیاناً برنامه‌های بودجه در بودجه گزارش می‌شود. در این کشورها 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 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 لزوما به معنای تطابق کارکردهای بودجه ای با قانون بودجه (قوانین و ضوابط حاکم) نیست، بلکه همسو بودن و انطباق با هدف‌ها و برنامه‌های تعیین شده می‌باشد (ویلداوسکی، آرون، ۱۳۸۶، ص۴۳). بودجه‌ریزی عملیاتی، عبارت است از، «برنامهٔ عملکرد سالانه به همراه بودجهٔ سالانه که رابطهٔ میان میزان وجوه تخصیص یافته به هر برنامه با نتایج به دست آمده

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

از اجـراء آن برنامه را نشـان می‌دهد.» بـه لحاظ نظری، بودجـه ریـزی عملیاتـی کیفیـت خدمـات و برنامه‌ها را افزایـش می‌دهد. در این شـیوه بودجه ریزی سـازمان‌ها بایـد عـلاوه بـر فعالیت‌های خـود، به نتایج ایـن فعالیت هـا توجه کننـد. باید گفـت، بودجهٔ عملیاتی، به شـکل کلـی در پـی این اسـت که روشـن کند بودجـه و منابع مالـی بـه مصـرف رسـیده چگونـه نتایـج مطلـوب را به بـار خواهـد آورد، و از ایـن طریـق می‌توانـد بـا نشـان دادن اثـرات بالقـوهٔ افزایـش یـا کاهـش بودجـه بـه تصمیم‌گیـری دربـارهٔ تخصیـص منابـع کمـک مؤثـری کنـد. ایـن بـدان معنـا اسـت کـه بـا هـر میـزان اعتبار تخصیـص یافتـه بـه هـر برنامـه، می‌بایسـت مجموعـهٔ معینـی از اهـداف تأمیـن شـود. یـک بودجـهٔ عملیاتی مطلـوب، بایـد بـه تفکیـک برنامه‌هـا یـا دسـتگاه‌های اجرایـی همـراه بـا نتایج پیش‌بینی شـده باشـد. چنین بودجـه‌ای بایـد به روشـنی ارتباط بین اعتبـارات هزینه شـده توسـط دولت و نتایج حاصله برای مردم را نشـان داده و شـرح دهـد کـه ایـن ارتباط چگونه بوجـود آمده اسـت. در واقـع، در بودجـهٔ عملیاتی تشـریح دقیق این رابطـه، کلیـد مدیریـت صحیـح برنامه‌هاسـت. بـا بـروز مغایـرت بیـن برنامـه و آنچـه در عمـل تحقـق می‌یابد، مدیـران بایـد بـه بررسـی منابع بـه کارگرفته شـده در برنامـه و نحـوهٔ ارتبـاط آنهـا بـا نتایـج حاصلـه بپردازند تـا میـزان اثربخشـی و کارایـی برنامـه مشـخص گردد (صالح‌خـو، قاسـم، ۱۳۸۱، ص ۱۸).

در مجمـوع فراینـد بودجه‌ریـزی عملیاتـی بـه دنبـال پاسـخگوئی به این پرسـش‌ها اسـت که: جایـگاه کنونی مـا کجاسـت؟ می‌خواهیـم کجـا باشـیم؟ چگونـه بایـد بـه ایـن هدف برسـیم؟ چگونـه باید پیشـرفت خـود را بسـنجیم؟ بطـور کلـی فوایـد بودجه‌ریـزی عملیاتـی را می تـوان «ارتقـاء روز افـزون اطلاعـات سیاسـت‌گذاران دربـاره خدمـات و برنامه‌های دولت»، «بهبـود مدیریت عمومـی»، «بهبـود ارزیابـی برنامه‌هـا»، «شناسـائی فرصت‌هـای همکاری‌هـای بیـن سـازمانی» و «بهبـود ارتبـاط سـازمان‌ها بـا شـهروندان» دانسـت.

مدل‌هـای بودجه‌ریـزی عملیاتـی بـه دنبال نیـل به دو هـدف هسـتند؛ نخسـت؛ تدویـن بودجه‌ای اثـر بخش و دوم؛ بهبـود عملکرد سـازمان، هدف نخسـت بـه بهبود کارائـی تخصیصی از طریق اولویت بندی مخارج اشـاره دارد کـه در خـود بودجـه نهفتـه اسـت و هـدف دوم، بـه اسـتفاده اثـر بخش‌تـر هـر سـازمان از منابـع مالـی تخصیـص یافتـه اشـاره دارد. در بسـیاری از مدل‌هـای بودجه ریـزی عملیاتـی، بهبـود عملکـرد سـازمان بـه عنـوان محـور اصلی مـورد تاکید قـرار می‌گیـرد و ایده بنیادی این اسـت که تامین مالی سـازمان باید با نتایج آشـکاری همـراه باشـد. ایـن اندیشـه در سیسـتم‌های مختلـف بودجه‌ریـزی عملیاتی بـه شـیوه‌های متفاوتی ظاهـر می‌شـود؛ بنابرایـن بودجه‌ریـزی عملیاتی در طی فراینـد خـود بـر دو محـور اصلی بهبـود کارائـی فنی از طریـق تعییـن میـزان کارائـی و بهـره وری سـازمان‌ها بـرای مدیـران آنهـا و بهبـود اثر بخشـی از طریق مطلع سـاختن مدیـران از میـزان تحقـق اهـداف مـورد نظـر سـازمان‌های متبوع ایشـان اسـتوار است (شـبیری‌نژاد، علـی اکبـر، ۱۳۸۱، ص ۲۵).

ویژگـی اصلـی نظـام بودجه ریـزی عملکـرد، تلفیـق اهـداف نظام مدیریت بودجه با «پاسـخگوئی» مناسـب اسـت. بودجـه عملیاتـی مبنـای مناسـبی بـرای یـک سیسـتم جامـع سـنجش و «ارزیابـی عملکـرد» در چارچـوب «برنامهٔ اسـتراتژیک» یک سـازمان می‌باشـد و می‌توانـد نشـان دهـد کـه اعتبـارات هزینه شـده چه تأثیـری بر عملکرد برنامه داشـته‌اند و ایـن عملکرد چه تأثیـری بـر نتایـج مطلـوب نهایـی خواهد داشـت. یک بودجـهٔ عملکـردی که با مهارت تهیه شـده باشـد، برای مدیـران ارشـد سـازمان در حکم نقطهٔ شـروع مطمئنی بـرای نظارت بر عملکرد سـازمان تحت امرشـان اسـت. بودجه‌ریـزی عملیاتـی یـک ابـزار تشـخیص ارزشـمند بـرای دسـتیابی بـه درکـی عمیـق و زیربنایـی از رابطهٔ میـان منابـع بـه کار گرفتـه شـده و عملکردهاسـت. بـا اسـتفاده از ایـن ابـزار مدیـران برنامه‌هـا فرصـت پیـدا می‌کننـد تا رابطـهٔ بغرنج و پیچیده میـان منابع و نتایج مطلـوب را مورد بررسـی قـرار دهند که قطعاً می‌تواند کیفیـت مدیریـت برنامه‌هـا را بـه طـرز چشـمگیری

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

بهبـود ببخشـد. در فراینـد اسـتقرار نظـام بودجه ریزی عملیاتـی انعطاف پذیـری بودجـه کـه حاصـل آزادی عمـل مدیـران بودجـه می باشـد، ابـزاری بـرای بهبـود عملکـرد و همچنیـن اهرمی برای دسـتیابی بـه اهداف تعیین شـده برای مخـارج دولت در چارچوب سیاسـت هـای تثبیـت کلان اقتصـادی مـی باشـد. در چارچوب چنیـن بودجـه‌ای هـر مدیـر دولتـی، در هـر سـطحی، بایـد اطلاعـات دقیـق و به هنگامی در خصـوص هزینه و عملکردهـای سـازمان ذیربـط خـود داشـته باشـد تـا بتوانـد منابـع تحـت کنتـرل خـود را بـه کارآمدتریـن شـیوه اداره کنـد. البتـه بودجه ریـزی عملیاتـی، نظـام پـاداش و تنبیـه مبتنـی بـر سـطح عملکـرد محسـوب نمی‌شـود، بلکـه رویکـردی مبتنـی بـر شـواهد اسـت. مزیـت اصلـی مـورد نظـر، تغییـر کانـون توجـه و بحث از سـطح ورودی‌هـای برنامه به سـمت نتایج اسـت. اگر سـطح کنونـی نتایـج قابل قبـول نباشـند، دلایل ضعف عملکـرد باید بررسـی شـوند و اگـر راهبردهـای کنونی اثـر بخش نباشـند، ممکن اسـت تغییر برنامـه ضروری باشـد (سـعیدی، پرویـز، مزیـدی، علیرضـا، ۱۳۸۵، ص ۶۳). اجـرای بودجه‌ریـزی عملیاتـی مسـتلزم واگـذاری برخـی اختیـارات مدیریتی اسـت، ولی قبـل از آن اقدام بـرای واگـذاری مسـئولیت‌های بیشـتر به دسـتگاه‌های اجرایـی در تخصیـص منابع، باید اطمینـان حاصل کرد کـه دسـتگاه‌ها دارای یـک چارچـوب موثـر و کارآمـد مدیریـت مالـی هسـتند، کنترل موثـر داخلـی، یکی از جنبه‌هـای مهـم ایـن چارچوب اسـت که در فقـدان آن مدیـران نمـی تواننـد وقوع خطاهـا یا تخطـی از قوانین را در سـازمان تحـت امـر خـود تشـخیص دهنـد. در نتیجـه، کار برای سـازمان هـای حسابرسـی و نهادهای مرکـزی نظـارت کننـده دشـوارخواهد بـود (بابائـی، حسـن، ۱۳۷۹، ص ۲۹).

بنـد سـوم: تحلیـل قانـون عملکـرد و نتایـج فعالیـت دولـت

نظـام بودجه‌ریـزی ایـالات متحـده آمریـکا در سـال ۱۹۹۳ پـس از تجربه روش‌های متعـدد بودجه‌ریزی در چهـار دهـه گذشـته، با تاکیـد مجدد بر بهبـود عملکرد دولـت فـدرال، موجـب تصویـب قانون عملکـرد و نتایج فعالیت‌هـای دولت شـد. قانون عملکـرد و نتایج فعالیت دولـت، از طریـق تضمین تولیـد و ارائه اطلاعـات بهتر، در مـورد اثـر بخشـی هزینه‌هـا و برنامه‌هـای دولـت، به دنبـال کمک بـه مدیران بـرای بهبود عملکـرد برنامه‌ها می‌باشـد. ایـن قانـون، اطلاعـات عملکـردی دولـت را جهـت سیاسـتگذاری، نظـارت بـر برنامه‌هـا و اتخـاذ تصمیمـات هزینـه‌ای در اختیار «کنگره» قـرار می‌دهد (Bertucci, G .& Alberti, A ,۲۰۰۱,p۱۵). نظـام بودجـه کنونـی دولـت فـدرال در قالـب قانـون GPRA بـه دنبـال پیونـد منابـع و نتایـج می‌باشـد. ایـن قانـون قصـد دارد کلیه ذی‌نفعان را مشـارکت دهـد و برنامه‌ها و شـاخص‌ها را بـه طور مسـتقیم به بودجـه پیوند داده و در ارزیابـی عملکـرد نتایـج متمرکـز گردد. سـرانجام اینکـه بایـد GPRA را بـه عنـوان بخشـی از یک سـری تلاش‌هـای اساسـی در جهـت اصلاحـات مدیریتـی و مالـی کـه هـم اکنـون در دولـت آمریـکا جریـان دارد، دیـد و آن را در راسـتای هـدف پاسـخگویی و مدیریـت بهتـر در قبـال نتایـج دانسـت. قانـون عملکـرد و نتایج فعالیت‌هـای دولـت ۳ دلیـل را بـرای ارائـه ایـن قانون بیان مـی نمایـد (CBU,۲۰۰۴):

۱. وجـود اتـلاف منابـع و عـدم کارایـی در برنامه‌هـای فـدرال ، اطمینـان مـردم آمریـکا بـه دولـت را زایـل سـاخته و توانایـی دولـت فـدرال را در تامیـن نیازهـای اساسـی مـردم کاهـش می‌دهـد؛

۲. مدیـران فـدرال در تـلاش بـرای بهبود کارایـی و اثر بخشـی برنامه‌هـا شـدیداً ناتـوان هسـتند، زیـرا اهداف برنامه‌هـا به قدرکافی تبیین و تشـریح شـده و اطلاعات موجـود دربـاره عملکـرد برنامه ناکافی اسـت .

۳. عـدم توجـه کافـی بـه عملکـرد برنامه‌هـا و نتایـج حاصلـه موجـب ضعـف و عـدم تکامـل فرآیندهـای سیاسـت‌گذاری، تصمیم گیری دربـاره مخارج و نظارت بـر برنامه‌ها توسـط کنگره شـده اسـت. همچنین قانون گـذار اهـدف ایـن قانـون بدین شـرح بیان شـده:

- بهبـود و افزایـش اطمینـان مردم آمریکا بـه قابلیت‌ها و شایسـتگی‌های دولـت فـدرال، از طریـق مسـئول

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

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

- آغاز اصلاحات در عملکرد برنامه ها 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 پاسخ گویی 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 تصمیم گیری 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[1]

این قانون، عملیاتی کردن بودجه را به صورت نظام‌مند در چارچوب برنامه ریزی راهبردی، چارچوب گزارش‌ها و برنامه‌های عملکرد سالانه پاسخ 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 برگیرنده 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 حیطه کنترل سازمان خارج بوده و می‌توانند تاثیر قابل ملاحظه‌ای بر تحقق اهداف و مقاصد کلی

---

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)

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

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 هرسه 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.[1]
۸. قانون نتایج و عملکرد دولت اقدامات قانونی در خصوص شاخص های عملکرد را به شکل ذیل پیش بینی کرده است.[2]
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، کمیت پذیر 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 مختصرا شرح دهید؛
۴. شاخص‌های سنجش عملکرد را که از آنها در اندازه‌گیری و ارزیابی خروجی‌های مرتبط و نتایج هریک 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 صحه گذاری بر مقادیر اندازه گیری 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، کمیت پذیر و قابل اندازه گیری 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 کاملا 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-(Washingtone, 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

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

۲. از دقت کافی و معیارهای اعلام شده برخوردار باشد، به‌گونه‌ای 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 برنامه های خود را از یکدیگر منفک کنند یا درهم تلفیق نمایند، مشروط بر اینکه این کار منجر به حذف با 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 صرفا جزو فعالیت‌ها و وظایف دولت قلمداد کرد. تهیه پیش نویس برنامه‌های عملکرد که در این بخش شرح داده شد باید فقط توسط پرسنل دولت فدرال انجام شود .

قانون عملکرد و نتایج دولت ارایه گزارش‌های عملکرد برنامه‌ها را به طرق ذیل پیش بینی کرده است :

الف ـ 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 ـ گزارش عملکرد برنامه باید شاخص های 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 ـ 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 ـ هر گزارش باید :

۱. میزان موفقیت در دستیابی به اهداف عملکردی 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 صرف‌نظر 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 صرفا وظایف دولتی هستند و پیش‌نویس گزارش‌های عملکرد برنامه ها باید فقط توسط پرسنل دولت فدرال تهیه شوند.

مدیران سازمان های 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

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

مبنـی بر دسـتیابی به سـطح عملکـرد از پیـش تعیین شـده‌ای در طـی سـال آینـده هسـتند. ایـن اهـداف عملکـردی عمومـا شـامل فعالیت‌هـا (حجـم کار) بهره وری و اثـر بخشـی خدمـات می‌باشـد.[1]

بند سوم: فرصت ها و چالش های پیش رو

مهم‌ترین ویژگی بودجه ریزی عملیاتی هماهنگ‌ساختن دو قـوه مقننـه و مجریه و نیز تمامی دسـتگاه‌های اجرایی در مدیریت مالی کشـور اسـت. این شـیوه دسـتگاه های اجرایـی را ملزم می‌سـازد تـا اهداف اسـتراتژیک خود را در تعامـل بـا کنگـره و ذی‌نفعـان اصلی تنظیـم نمایند و همچنیـن تهیـه برنامه‌هـای مربـوط بـه فعالیت‌هـای برنامـه‌ای، ارزیابـی عملکـرد و ارائـه گـزارش سـالانه به رئیـس جمهـور و کنگره را نیز الزامـی می‌نماید. ارتباط GPRA بـا بودجـه برگرفتـه از قانـون روش‌هـای بودجه و حسـابداری می‌باشـد. تمایـل آن بـه ارزیابـی عملکرد و مقایسـه بیـن دسـتگاه‌های اجرایـی، منعکـس کننده ویژگی‌هـای نظـام بودجه‌ریـزی برنامـه‌ای می‌باشـد، و ارتبـاط آن بـا نتایـج و خروجی‌هـا بـا نظـام بودجـه ریـزی مدیریـت بـر مبنـای هـدف برابـری می‌کنـد. در بودجه‌ریزی عملیاتـی، GPRA از رویکردهای غیرپویا و مکانیکـی در اقدامات گذشـته، بویژه نظـام بودجه‌ریزی برنامـه‌ای، نظـام بودجه‌ریـزی بـر مبنای صفـر اجتناب مـی‌ورزد. امـا بـه هر ترتیـب، دولت و مجلـس در تلاش بـرای پیوند منابـع و نتایج با چالش‌هـای خاصی مواجه می‌باشـند. دولـت و مجلـس هیـچ کـدام بـه تنهایـی نمی‌تواننـد ایـن چالش‌ها را پشـت سـر بگذارنـد. به هر حـال،GPRA از لحـاظ رویکـرد، تمرکز و سـاختار کلی خـود، حـاوی درس‌های مهمـی از اقدامات گذشـته در بودجـه ریـزی عملیاتـی دولت اسـت. همه کسـانی که در فرآینـد تخصیـص منابع دخیل‌اند، بایـد در حل این چالش‌هـا نقـش داشـته باشـند و بـرای اجـرای GPRA بایـد به موضوعـات زیـر بپردازند:

۱. اقدامـات گذشـته نشـان می‌دهـد، احتمـال اینکـه هـر نـوع پیونـد و رابطه‌ای، بیـن اطلاعـات عملکردی و تصمیمـات مربوط به تخصیص منابع برقرار گردد، دچار انحـراف شـود کم نیسـت؛ زیـرا ایـن تصمیم گیرندگان هسـتند کـه قضاوت‌هـای لازم در متـن بخـش دولتـی را انجـام می‌دهنـد نـه نظام‌هـای بودجـه‌ای، در فرآیند سیاسـی، اطلاعـات عملکـردی می‌تواند تنها بـه عنوان یکـی از عوامـل تاثیرگـذار در انتخـاب گزینه‌هـای بودجـه‌ای در نظـر گرفته شـوند. این اطلاعـات می‌تواند ادبیـات مذاکـرات را تغییـر دهـد، امـا لزومـاً در تصمیم نهایـی، تغییـری ایجـاد نکند.[2]

۲. GPRA در تهیـه برنامه‌هـای اسـتراتژیک رایزنـی بـا

---

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 Fredom" www.ccsindia.org/transp_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).

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

تمـام ذی‌نفعـان را مـورد تاکیـد قـرار می‌دهـد. از آنجا کـه بیشـتر اقدامـات گذشـته، پیونـدی بیـن اطلاعـات عملکـردی بـه دسـت آمـده در دولـت و فرآیندهـای مجلـس ایجـاد نمی‌کردنـد. GPRA مقـرر می‌سـازد که در حیـن تهیه برنامه اسـتراتژیک، دسـتگاه‌های اجرایی با کمیسـیون‌های مربوطـه در کنگـره و دیگر ذی‌نفعان بـه رایزنـی بپردازنـد؛ ایـن الـزام بـه عنـوان یکـی از اصلی‌تریـن تغییـرات GPRA و شاید مهم‌تریـن چالش آن محسـوب می‌شـود. زیـرا هرگونه تـلاش در برقراری پیونـد بیـن منابـع و نتایـج بایـد شـامل درکـی اصولی از اهـداف برنامه‌هـا باشـد. به هرحـال، بحث‌هـای بیـن دسـتگاه‌های اجرایـی و کنگـره در مـورد برنامه‌ریـزی اسـتراتژیک، اهـداف متباین و مانعه‌الجمـع بسـیاری از برنامه‌هـای دولـت و همچنیـن انتظـارات متفـاوت ذی‌نفعـان مختلـف در دولـت و کنگـره را مـورد تاکیـد قـرار می‌دهد. بـه علاوه اعتمـاد و اتکای فزاینـده دولت به سـایر ذی‌نفعان که اساسـاً شـامل دولت‌هـای محلی، ایالتـی و پیمانـکاران می‌شـود، تـلاش بـرای رسـیدن بـه اتفـاق آراء در مـورد اهـداف برنامـه را بیشـتر دچـار پیچیدگـی می‌نمایـد و مهم‌تـر از همـه اینکـه بـه نظـر می‌رسـد هـر یـک از مقامـات اجرایـی و قانونگـذار بـر اسـاس انتظـارات بسـیار متفاوتـی بـا رایزنی‌هـای برنامه‌ریـزی اسـتراتژیک برخـورد کننـد. اقدامـات گذشـته، فرآیندهـای برنامه‌ریـزی را بیشـتر بـه عنوان فعالیت‌هـای داخلـی دسـتگاه‌های اجرایـی بـدون هیچ گونـه دخالـت ذی‌نفعان خارج از دسـتگاه می‌دانسـتند و از آنجـا کـه ایـن اقدامـات فقـط در محـدوده دولـت انجـام می‌گرفـت. عجیـب نیسـت کـه نظـارت مجلس و تصمیـم گیری‌هـای بودجـه‌ای آن از ایـن فرآینـد کنـار گذاشـته شـدند. بنابرایـن، مجلـس بـه منابـع اطلاعاتـی سـنتی کـه دسـتگاه‌های اجرایـی دوبـاره بر آنهـا تاکیـد می‌ورزیدنـد، متوسـل گردیـد. البتـه یکـی از الزامـات GPRA وجـود مسـتندات قانونـی بـر پایـه رایزنی‌هـای انجـام شـده بـا مجلـس و دیگـر ذی‌نفعان اسـت. گـزارش سـنا در مـورد GPRA بیـان می‌کند که برنامه‌هـای اسـتراتژیک باید پایـه و اسـاس فرآیندهای متوالـی تنظیـم اهـداف و ارزیابـی عملکـرد باشـد کـه بـا فعالیت‌هـای برنامـه‌ای دسـتگاه‌های اجـرای پیونـد مسـتقیم برقـرار می‌نمایـد و اهداف نیز بایـد به صورتی شـفاف و دقیق تنظیم شـوند تا بتوان مسـیر مشـخص و ثابتـی را طـی نمود. گزارش سـنا، حاکی از این اسـت کـه تغییر نگرش سیاسـی ممکن اسـت باعـث تغییر در اولویت‌هـا و ابـزار دسـتیابی به اهـداف گـردد. اما فرض بـر ایـن اسـت کـه اهـداف و ماموریت‌هایـی که توسـط مجلـس تصویب شـده‌اند، از سـالی به سـال دیگر بدون تغییـر باقی بماننـد. اساسـا برنامه‌ریزی اسـتراتژیک در قالـب GPRA بسـیار متفـاوت از اقدامـات قبلـی بـود و الـزام داشـت کـه اهـداف و ماموریت‌های دسـتگاه‌های اجرایـی بـه فعالیـت و اقدامـات روزانـه آنهـا متصـل و مرتبـط باشـد. تجربـه اقدامـات گذشـته نشـان دهنده ایـن اسـت که دسـتیابی به اجمـاع نظر همـه ذی‌نفعان در برنامه‌ریـزی اسـتراتژیک در قالـب GPRA امـری مشـکل خواهـد بود بـه ویژه با توجـه به تغییـر رویکرد و تمرکـز GPRA در تامیـن انتظـارات ذی‌نفعـان تقریبا بـه طـور قطـع می‌توان گفـت که رسـیدن به سـطحی منطقـی از اجمـاع عمومـی در مـورد اهـداف شـفاف و دقیـق اسـتراتژیک بـا موانـع سیاسـی مواجـه خواهـد شـد. اهـداف متعـارض و مبهـم موجـود در بسـیاری از برنامه‌هـای دولـت فـدرال اغلـب یـک نتیجـه جانبی از فرآیند دسـتیابی به اجماع عمومی اسـت و برنامه‌ریزی اسـتراتژیک کـه صرفـا به عنـوان احیای دوبـاره تضادها و اختلافـات گذشـته می‌باشـد، ممکن اسـت در فرآیند سیاسـی پذیرفتـه نشـود. بـه عـلاوه اعطـای اختیـارات بیشـتری از سـوی دولت فدرال بـه دول محلی و ایالتی و دیگـر ذی‌نفعـان که در سـال‌های اخیر گسـترش نیز یافتـه اسـت، دورنمای دسـتیابی بـه اجمـاع عمومی را بـه منظـور ارائـه خدمات عمومی در سـطح کل کشـور کـه اجمـاع نظر تمـام دول محلـی، ایالتـی و مرکزی را نیـاز دارد، بیشـتر دچـار پیچیدگـی می‌نمایـد.

۳.به هرحـال نگرش‌هـای مختلفـی بـه برنامه‌ریـزی اسـتراتژیک وجـود دارد. از نظـر مقامـات دسـتگاه‌های اجرایـی، برنامه‌هـای اسـتراتژیک، ابـزار بالقـوه مفیـدی

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

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 به‌جای 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[1].

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 تاکید 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 برساند. ساختارهای فعالیت‌های برنامه‌ای که اداره مدیریت و بودجه آنها را تهیه کرده است، حاصل مذاکرات بین دستگاه‌های اجرایی و کمیسیون‌های فرعی اعتبارات بودجه است و از دستگاهی به دستگاه دیگر و در یک دستگاه از یک ردیف بودجه‌ای به ردیف دیگر تفاوت دارند. فعالیت‌های برنامه‌ای همانند ردیف‌های بودجه‌ای می‌توانند نشان دهنده جهت‌گیری‌های برنامه‌ای، فرآیندی، سازمانی با دیگر جهت‌گیری‌ها بوده و به همان ترتیب قابلیت آنها نیز در تحقق اهداف برنامه‌ریزی و 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 تاکید 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 انعطاف پذیری بیشتر به دنبال جزئیات زیاد نیستند[2]

۵.از جمله دیگر چاش‌های 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

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

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 تصمیم گیری 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 اندازه گیری 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 اندازه گیری 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 ابزار 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 تصمیم گیری 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 عمدتا این نگرانی‌های به جامعیت، اعتبار و قابلیت اطمینان داده‌ها برای تصمیم گیری بر می‌گردد. به ویژه که آنها از جایگزینی اطلاعات مربوط به نتایج به جای اطلاعات دقیق‌تری که معمولا دریافت می‌کردند ناراضی بودند و بیان می‌کردند که چنین جایگزینی به تصمیم گیری 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[1].

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

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. [۲]

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. [۳]

نتیجه گیری 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 بودجه ریزی 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 بی توجهی 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 دولت-ها 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 نتیجه گرا 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

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

ارتباطی برقرار نمود. شاخص‌های سنجش نتیجه، اغلب کیفیت نازلی دارند و به راحتی می‌توان آنها را زیر سئوال 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 ـ 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 اندازه گیری 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 سیاست گذاری حاکم گردد. بنابراین در کوتاه مدت باید تلاش‌ها را بر تدوین و طراحی شاخص‌های سنجش عملکرد مناسب برای سازمان‌های دولتی متمرکز کرد و بی جهت 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 پاسخ گویی، 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 ماخذ

ابراهیمی نژاد، مهدی، فرج وند، 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،

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

همـدان: انتشـارات نـور علـم، چـاپ اول.
اقتـداری، علیمحمـد، منوچهـر تهرانـی، مهـرداد اتحاد (۱۳۴۷) بودجـه، تهـران: موسسـه عالـی حسـابداری.
انصـاری، شـاهرخ (۱۳۶۵) بودجـه و بودجه‌ریزی دولتی در ایران، تهران: موسسـه انتشـاراتی یـکان، چاپ اول.
ایران‌نـژاد پاریـزی، مهـدی، ساسـان گوهـر، پرویـز (۱۳۷۳) سـازمان مدیریـت از تئـوری تـا عمـل، تهران: انتشـارات موسسـه بانکـداری، چـاپ دوم.
بابائـی، حسـن (۱۳۷۹) بودجه‌ریزی دولتـی از نظریه تا سیاسـت، تهـران: شـرکت چاپ و نشـر بازرگانـی، چاپ اول.
بانـک جهانـی (۱۳۷۸) نقـش دولت در جهـان در حال تحـول، ترجمـه گـروه مترجمیـن، تهـران: موسسـه مطالعـات و پژوهش‌هـای بازرگانـی، چـاپ اول.
پناهـی، علی (۱۳۸۶) بودجه ریـزی عملیاتی: در نظریه و عمـل، تهـران: مرکـز پژوهش‌هـای مجلـس شـورای اسلامی.
تنـک، آنـدره (۱۳۵۸) حقـوق ایـالات متحـده آمریـکا، ترجمه سـید حسـین صفائی، تهران: انتشـارات دانشگاه تهران: موسسـه حقـوق تطبیقی.
سـعیدی، پرویز، مزیدی، علیرضـا (۱۳۸۵) بودجه ریزی عملیاتـی: مبانـی، مفاهیم و الزامـات قانونی، انتشـارات نـگاه دانش.
شـبیری‌نژاد علـی اکبـر (۱۳۸۱) «مبانی نظـری بودجه و بودجه‌ریـزی در ایـران» در «بودجه‌ریـزی در ایـران (مسـائل و چالش‌هـا)»، مرکـز پژوهش‌هـای مجلـس شـورای اسلامی.
شـبیری‌نژاد، علـی اکبـر (۱۳۸۶) حقـوق قـوه مقننـه در رسـیدگی و تصویـب بودجـه: مبانی نظـری و الگوی پیشـنهادی، تهـران: مرکز پژوهش‌های مجلس شـورای اسـلامی- دفتر مطالعـات برنامـه و بودجه.
شـبیری‌نژاد، علـی اکبـر (۱۳۷۰) گسـترده مـال و سـاختار بودجـه‌ای ایـران، تهـران: نشـر نی، چـاپ اول.
صدیق، حسـن (۱۳۵۴) مدیریت نوین بودجه، دانشـگاه تهران، چاپ اول.
صـراف، فریـدون (۱۳۵۶) بودجه‌ریـزی دولتـی و نظـام بودجـه‌ای ایـران، تهران: موسسـه عالـی بازرگانی، چاپ چهارم.
عزیـزی، غلامرضـا (۱۳۸۲) فراگـرد تنظیـم و کنتـرل بودجـه دولتـی: بـر اسـاس نظـام آمارهای مالـی دولت G.F.S))، تهـران: انتشـارات شـهر آشـوب.
قـادری، محمـد رضـا، فرزیـب علیرضـا (۱۳۸۵) بودجه‌ریـزی نویـن دولتـی، تهـران: سـازمان مدیریت و برنامـه ریـزی کشـور.
ماسگریو،ریچارد. ماسـگریو،پگی (۱۳۸۴) مالیه عمومی در تئـوری و عمـل، ترجمه یـدالله ابراهیمی فـر، تهران، سـازمان مدیریت و برنامه ریزی کشـور، اسـفند.
مهـرآرا، اسـداله (۱۳۸۶) بودجه ریزی دولتـی در ایران، تهران، انتشـارات پلک.
ویلداوسـکی، آرون (۱۳۷۶) بودجه بنـدی: یـک تئـوری تطبیقـی فرایندهـای بودجه، ترجمه مسـعود محمدی، تهران: سـازمان برنامـه 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 Copaetition Law, Vol. I, II, III, London.1997
Miller, G.J,"Government Fiscal Policy Impact " ,

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

in Handbook if Public Sector Economics, edited by Donijo 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
Organizationof Economic Cooperation and Development, "survey of Public Management and Development"1990, Public management Committee) UMA) Pollite. Christopher," Manegeralism and the public Service: the Anglo-American Experience",oxford: Basil Blackwell,1990
Rechard B. Morris, "The Framing of the Federal Constitution", Washington,DC: National Park Service,1986
Rosenbloom,David," Public Administration:understanding Management, Poltics 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 Katherein, " Model of Performnce 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 Reviw 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 Congreeional Budget Office, CBO, Washington DC, 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

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

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
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 Eisehower to Bush " Public Budgetinng 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.
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.: June1997 ,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-(Washingtone, 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-(Washingtone, 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)

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]