مدیریت شهری
شماره ۴۲ بهار ۹۵
No.42 Spring 2016
۱۷۹-۱۹۲
زمان دریافت مقاله: ۱۳۹۴/۳/۴ زمان پذیرش نهایی: ۱۳۹۴/۱۲/۱

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

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

چکیده
بودجه‌ریزی در بخش عمومی ناظر بر پیش‌بینی منابع و مصارف مالی برای انجام مأموریت‌ها و وظایف دولت است. در این تعریف، اطلاعات بودجه‌ای بازتاب مالی و اعتبارات تصمیم‌های اجرایی و محدوده بودجه‌ریزی مترادف یا منطبق با چارچوب فعالیت‌های دولت است. به طور کلی بودجه عمده‌ترین ابزار توسعه برنامه‌ها و سیاست‌های دولت است. استفاده از بودجه به عنوان ابزار 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. 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 لزوما به معنای تطابق کارکردهای بودجه‌ای با قانون بودجه (قوانین و ضوابط حاکم) نیست، بلکه همسو بودن و انطباق با هدف‌ها و برنامه‌های تعیین شده می‌باشد. در این مقاله تلاش شده است تاثیر بودجه ریزی عملیاتی بر تحول پاسخگویی قوه مجریه در امر استفاده از بودجه عمومی در کشور کانادا بررسی شود.

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

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

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

Keywords: Budgeting, efficiency, effectiveness, accountability, Canada

* نویسنده مسئول مکاتبات، شماره تماس: ۰۹۱۵۵۰۵۳۵۹۶، رایانامه: salman_samani@yahoo.com

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

مقدمه

در دنیـای امـروز بودجه مهم‌ترین ابزار سیاسـت گذاری دولت‌هـا و جامع‌تریـن بیـان اولویت‌های عمومی اسـت. بـه عبـارت دیگر، به تبـع تغییر و تحـول در ماموریت‌ها و وظایـف دولـت و محـدوده بخـش عمومـی، مفهـوم و کارکـرد بودجـه از «سـند دخـل و خـرج دولـت» بـه «مهم‌ترین ابزار سیاسـت گذاری» متحول شـده اسـت. کشـورهای توسـعه یافتـه نقـش بودجـه را بـه عنـوان ابـزار اصلـی خـود بـرای هدایـت «خط مشـی مالـی ملـی» دریافته‌انـد و میـزان بکارگیری بودجـه به عنوان ابـزار مدیریـت اقتصـاد بخـش عمومـی، از معیارهـای ارزیابـی دولت‌هـا در دسـت گـروه رقیب تلقی می‌شـود (ابراهیمـی نـژاد، و فـرج وند، ۱۳۸۰، ص۲۳-۳۰)

امـروزه تحـولات بنیادینـی در نظـام بودجه‌ریـزی کشـورهای مختلف (بویژه کشـورهای توسـعه یافته) به دنبـال تحـول در سـبک مدیریـت دولتـی آنهـا بوجـود آمـده اسـت. در ایـن کشـورها بـه طـور روزافـزون بـر «عملکـرد بودجـه‌ای» تاکیـد می‌شـود و ضمـن تاکیـد بـر بهتریـن عملکـرد، براسـاس قوانیـن مصـوب، قـوه مجریـه موظـف اسـت کـه اطلاعـات عملکـرد گذشـته و همچنیـن پیش‌بینـی عملکـرد آتـی خـود را در چهارچـوب بودجـه سـالیانه به قـوه مقننه ارائـه دهد و همچنیـن از مدیـران بودجـه بخواهد که پـس از اجرای بودجـه، گـزارش عملکـرد بودجـه را به قوه مقننـه ارائه دهنـد. مفهـوم نظـارت قـوه مقننـه نیـز متحـول شـده اسـت (آهـی، ۱۳۸۶، ص۷۳). ایـن نظـارت هـم اکنون لزومـاً بـه معنای تطابـق کارکردهای بودجـه‌ای با قانون بودجـه (قوانیـن و ضوابـط حاکم) نیسـت، بلکه همسـو بـودن و انطبـاق بـا هدف‌هـا و برنامه‌هـای تعیین شـده می‌باشـد. ایـن کشـورها در تلاشـند نظام بودجـه ریزی خـود را در یـک فراینـد بهبـود یـا تغییـر به یـک نظام عملکـرد محـور یـا عملیاتـی کـه در آن ارتبـاط بیـن اعتبـارات بودجـه‌ای و عملکـرد دسـتگاه‌های اجرایـی شـفاف و قابـل درک اسـت، نزدیک‌تـر سـازند و از ایـن طریـق پشـتوانه اطلاعاتی معتبر و قابـل اطمینانی برای تصمیمـات بودجـه‌ای دولـت و مجلس فراهـم آورند. در ایـن ارتبـاط سـئوالاتی کـه غالبـاً مطـرح می‌شـود این اسـت کـه چگونـه می‌تـوان عملکـرد واقعی دسـتگاه‌ها را ارزیابـی کـرد و بیـن اعتبـارات بودجـه‌ای و عملکـرد مـورد انتظـار دسـتگاه‌های اجرایـی پیونـدی شـفاف و قابـل درک برقـرار نمـود. در چنیـن چارچوبـی کارآیی بـه عنـوان هـدف اصلـی بودجه‌ریـزی مطرح می‌شـود. در کشـورهای فـوق، اصلاحـات و تحولات نظـام بودجه خـود را در یـک فراینـد تدریجـی و در یـک چارچـوب «نظـام حقـوق بودجه» جامـع بعمـل آورده‌انـد. امروزه ایـن اعتقاد فراگیر شـده اسـت کـه توسـعه اقتصادی و اجتماعـی از حکومتی خوب ناشـی می‌شـود که مطابق بـا اصـول مشـارکت دمکراتیـک، قـدرت نهادینه شـده را بـه نحـو مشـروع اعمـال نمایـد، و بـر اسـاس قانـون حکومـت کنـد. (هیـوز، ۱۳۸۴، ص ۶۶-۶۸).

کشـورهای توسـعه یافتـه و بـه طور خاص کشـورهای عضـو سـازمان همـکاری اقتصـادی و توسـعه طی چند دهـه قبـل با اصـلاح نظـام مالـی و حقوقی خـود نتایج چشـم گیـری در نظـام بودجـه ریـزی خـود به دسـت آورده انـد. (آذر، عـادل و دولتخواهـی، ۱۳۹۳، ص۱۰۶) در ایـن میـان نظـام بودجه‌ریـزی در کانـادا ضمـن تضمیـن اصول مـدرن و کلاسـیک بودجه‌ریـزی، موفق بـه تدویـن نظام جامع حقـوق بودجه بـا تاکید بر حفظ تـوازن بیـن قـوه مقننه و قـوه مجریه در مالیـه عمومی شـده اسـت. قانـون اساسـی در فصـول پنجم و هشـتم خـود فراینـد بودجـه ریـزی و به طـور کلی نظـام مالی کشـور را تنظیـم می نمایـد . بودجه ریـزی عملیاتی از دهـه ۱۹۶۰ در ایـن کشـور آغـاز شـده اسـت. در دهـه ۱۹۷۰ تاکیـد و تمرکـز دولـت بـر تعیین شـاخص های ارزیابـی بـر مبنـای عملکـرد به منظـور حصـول اهداف اثربخشـی، صرفـه جویـی و کارآمدی بوده اسـت. دولت کانـادا تـلاش نموده اسـت بـه مـوازات اصـلاح در نظام اجرایـی بودجـه، نظـام بودجـه نظـام حقوقـی بودجـه ریـزی خـود را مطابق بـا اهداف فـوق اصـلاح نماید. بر همیـن اسـاس نـوع صلاحیت قـوه مقننه در نظـارت بر بودجـه و نیـز نحوه پاسـخگویی قوه مجریـه نیز متحول شـده اسـت (لاینـرت، یـان، ۱۳۸۹، ص ۲۰۴). در ایـن

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

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

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

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

براساس این قوانین علاوه بر وظایف هر یک از قوا در تدوین، تصویب و اجرای بودجه، نحوه حسابرسی از آن و چگونگی نظارت بر نتایج حاصل از اجرای بودجه مورد توجه قرار گرفته است. همچنین علاوه بر قانون اساسی سال ۱۸۶۷، قانون ترتیبات ملی فدرال-ایالات، مهم ترین مبنای قانونی تدوین و تعریف روابط مالی دولت فدرال با ایالت های این کشور است که تحت عنوان پرداخت های انتقالی نحوه تخصیص بودجه به آنها و کمک به استان های محروم مورد توجه قرار گرفته است (Blöndal, Jón, ۲۰۰۱,۲۰۴). در طول ۳۰ سال گذشته، اطلاعات عملکرد بر اساس دو شیوه کلی مورد استفاده قرار گرفته‌اند: اول به منظور ارزیابی سطح پاسخگویی به پارلمان کانادا، و دوم، برای حمایت از تصمیمات اتخاذ شده برای تخصیص منابع در قوه مجریه. به تازگی جامعه ارزیابی عملکرد تلاش‌های خود را بیشتر معطوف حمایت از مدیریت داخلی دولت و گزارش‌دهی به مجلس نموده است، و کمتر به انتشار اطلاعات تخصیص هزینه‌ها و تصمیمات راجع به تخصیص مجدد منابع پرداخته است. دولت کانادا اساسا اقدام به طراحی مجدد نظام مدیریت هزینه فدرال مطابق با سه اصل، تمرکز برنامه‌های دولت باید بر نتایج مطلوب و ارزش ایجاد شده در قبال وجوه مصرفی، ضرورت تطابق برنامه‌ها باید مسئولیت‌های تعریف شده و حذف برنامه‌هایی در تحقق برنامه ها ناکارآمد می باشند، کرده است. طراحی مجدد نظام مدیریت هزینه بر مبنای این سه اصل، ارزش ممتازی به پردازش و استفاده از اطلاعات ارزیابی عملکرد برنامه‌ها می‌دهد. می‌توان چارچوب‌های کلی اجرای عملی این اصول را به صورت زیر ترسیم نمود:

(Department of Finance of Canada۲۰۰۳)

اول، طبق بودجه‌های سال‌های ۲۰۰۶ و ۲۰۰۷، همه وزارتخانه‌های دولتی ملزم به رعایت برنامه‌های خود بر مبنای نتایج مطلوب برنامه‌ریزی شده بودند و می بایست برنامه‌های خود را ارزیابی کرده و اولویت‌های برنامه‌ها را نیز شناسایی نمایند.

دوم ، هیئت مدیره خزانه‌داری، میزان مخارج هر یک از وزارتخانه‌ها را بررسی نموده که بدین شرح است:

- اولین بررسی در سال ۲۰۰۷ آغاز شده و در بودجه سال ۲۰۰۸ گزارش گردید.
- دولت در نظر داشت این بررسی‌ها را بر اساس دوره‌های چهارساله انجام دهد.
- این بررسی‌ها در پی آن بود که آیا اهداف مورد نظر تحقق یافته‌اند و همسو با اولویت‌های دولت می باشند؟

سوم اینکه، دولت همه طرح‌های جدید پیشنهادی هزینه را بررسی نموده و نیازمندی‌های مالی، عملکرد، و منابع این برنامه‌ها را به صورت شفاف در

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

نظـر می‌گیـرد. طراحـی نظـام مدیریـت هزینـه مبتنی بر عملکرد در سـخن آسـان و در عمل دشـوار است. در کنـار موضوعـات دیگـر، دولـت باید بـه تقویـت توانایی ارزیابی خـود بپردازد، فرآیند بررسـی برنامه‌ی منصفانه و کارآمـد طراحـی کند، درک خـود را از ارزیابی هزاران برنامـه بهبـود بخشـد، و فهـم بهتری نسـبت بـه تطابق ایـن برنامه‌هـا در سـازمان‌ها کسـب کنـد تـا بتوانـد در مجمـوع نتیجـه مـورد انتظـار دولـت را به دسـت آورد (ماسـگریو،ریچارد. ماسـگریو،پگی، ۱۳۸۴، ص ۲۰۸).

بند دوم: اصول بودجه ریزی در کانادا

کانـادا همچون سـایر کشـورهای کـه از الگـوی بریتانیا پیـروی می کننـد، اصـول بودجـه را بصـورت نظام‌مند در قوانیـن قـرار نمی دهد ولی در سـطح فـدرال برخی از اصـول در قوانیـن مختلـف آمـده انـد (Philipps, Lisa C. ۱۹۹۷):

۱. **اصـل اقتـدار پارلمان:** که بـا صدور مجـوز مالیات و هزینه هـای عمومـی ارتبـاط دارد در قانـون اساسـی ۱۸۶۷ گنجانده شـده اسـت.

۲. **اصـل الـزام دولـت به کسـب تاییـد پارلمان:** قانـون مدیریـت مالـی در مـواد ۱۷ و ۲۶ خـود، دولـت را ملـزم به کسـب تاییـد پارلمان بـرای ایجـاد درآمد یا صـرف هزینـه هـا عمومـی می نماید.

۳. **اصل پاسـخگویی:** ایـن اصل در قانون حسابرسـی کل پیش بینی شـده اسـت.

۴. **اصـل تخصیـص دقیـق هزینه هـا:** طبـق ایـن اصـل، حسـابرس کل موظـف اسـت تعییـن کنـد آیـا دولـت وجـوه عمومـی را برای اهـداف مصـوب پارلمان هزینـه کـرده اسـت یـا خیر؟

۵. **اصـل جامعیـت درآمدها و هزینه هـا:** این اصل در مفهـوم صنـدوق تمرکـز حسـابها (مـاده ۱۷ قانـون مدیریـت مالـی) گنجانـده شـده اسـت ولی در سراسـر کشـور اعمـال نمـی شـود و اطلاعـات مربوط بـه نتایج یکپارچـه عملکـرد بودجـه فـدرال و ایـالات بـه صورت نظامنـد فراهم نمی شـود.

۶. **اصل وحـدت بودجه:** طبـق این اصل می بایسـت کلیـه درآمدهـا و هزینه ها در سـند بودجـه پیش بینی شـده باشـد کـه در کانادا بـه صورت کامـل رعایت نمی شـود، مثل لوایـح مالیاتی یـا لوایح تخصیـص اعتبارات که بـه صـورت جداگانه ارائه می شـود.

۷. **اصـل ثبـات در قوانیـن:** ایـن اصـل بـه واسـطه الغـای قانـون کنترل هزینه هـا مصوب ۱۹۹۲ در سـال ۱۹۹۶ بـا خدشـه مواجـه شـده اسـت.

۸. **اصـل شـفافیت بودجـه:** ایـن اصـل بـه صراحت در قوانیـن وجـود نـدارد ولـی براسـاس ارزیابـی هـای صنـدوق بیـن المللـی پـول «مدیریـت مالـی در کانـادا بـا الزامات شـفافیت مالـی همخوانی داشـته و در برخی مـوارد بهتریـن عملکـرد را دارد.»

۹. **اصـل سـالانه بـودن بودجـه:** در مـاده ۲ قانـون مدیریـت مالـی اصـل بودجه سـالیانه کـه در چارچوب بودجـه لغـزان دو سـالانه عمـل می کنـد ذکـر شـده اسـت، در واقـع سـال مالـی در ۱ آوریـل آغـاز و ۳۱ مـارس سـال بعـد بـه پایـان می رسـد.

بند سوم: دست اندرکاران اصلی بودجه در کانادا

نظـام بودجـه عملیاتـی، نحـوه تخصیص همـه منابع را مشـخص می کنـد و نقش‌هـای افراد و شـیوه‌های کاری را بـرای پشـتیبانی از اصـول مالـی، طراحـی سـاختار، تائیـد برنامه‌هـای مدیریـت دولتـی، و گـزارش نتایـج حاصلـه تعییـن می‌نمایـد. شـش بازیگـر اصلـی در این نظـام نقـش دارنـد:(Kelly, Joanne۲۰۰۱ ,)

۱- **کابینـه وزیران:** هیئـت وزیران منابع را بر اسـاس اولویت‌هـای تعییـن شـده در خطمشـی‌های دولـت مشـخص کـرده و تخصیـص می‌دهـد و چارچـوب کلی ایـن خـط مشـی‌ها در بودجـه و صحـن علنـی پارلمان مطرح می‌شـود. در سـطح رسـمی، نقش تعیین کننده اولویـت کابینه توسـط سـه «نهـاد مرکزی» پشـتیبانی می‌شـود کـه وظایـف اداره بودجـه بین آن‌ها مشـترک اسـت: هیـات مشـاورین سـلطنتی، وزارت دارایـی، و هیئـت مدیره خزانـه‌داری.

الف) **هیات مشـاورین سـلطنتی:** به نخسـت وزیر و کابینـه در مـورد تغیـر اولویت‌ها از طریق سـخنرانی در صحـن علنی پارلمان کانـادا و همچنین در مورد بودجه مشـورت ارائـه می‌دهد. ایـن هیات دسـتورکار کابینه را

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

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

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

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

۲- **پارلمان:** نقش مهمی را ایفا می‌کند. بر اساس رسومات پارلمان‌های وست‌مینستر انگلیس در مورد دولت پاسخگو، دولت باید در مورد فعالیت‌هایش در برابر پارلمان پاسخگو باشد و برای اینکه بتواند به کار خود قانونا ادامه دهد باید اعتماد پارلمان را جلب نماید. اقداماتی نظیر سخنرانی در صحن علنی پارلمان و بودجه‌ای که تقدیم پارلمان می‌شود نیاز به رای اعتماد دارند (به این معنا که اگر توسط اکثریت اعضای پارلمان تائید نشوند، مردود می‌گردند). علاوه بر این، دولت نمی‌تواند بدون تائید پارلمان هیچ پولی را به مصرف برساند. این نظام نظارت بر دولت و انتظار پاسخگویی از آن هنگام تعیین خط‌مشی‌ها توسط پارلمان و کمیسیون‌های مختلف آن اِعمال می‌شود و از طریق بودجه مصوب برای هزینه اعتبارات پیش بینی شده انجام می‌پذیرد.

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

این سیستم بر سه رکن استوار است:

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

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

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

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

جدول ۱. نقش‌ها و مسئولیت‌ها در نظام مدیریت هزینه

نهاد	مسئولیت
پارلمان.	نظـارت بـر اقدامات دولـت و تائید یـا رد بودجه مخارج سـالانه را بر عهده دارد.
وزیر و وزارت دارایی.	تدویـن بودجـه سـالانه و چارچـوب برنامه‌هـای مالـی چندسـاله را بـر عهـده دارد.
هیئـت مدیـره خزانـه‌داری (یکـی از کمیسـیون‌های کابینـه که توسـط دبیرخانـه هیئت مدیـره خزانه‌داری پشـتیبانی می‌شـود).	سـطح رجـوع وزارتخانـه‌ای سـالانه را تدویـن می‌کنـد (منابـع مسـتمر برنامه‌ها)، بازبینـی برنامه‌های جدید را بررسـی می‌کند، و تدوین سیاسـت‌ها و خط‌مشـی‌های مدیریـت بر اسـاس نتیجـه را بر عهـده دارد.
کابینه، که توسـط هیات مشـاورین سـلطنتی و وزارت دارایی پشـتیبانی می‌شـود.	تائیـد یـا رد سیاسـت‌ها و خط‌مشـی‌های جدیـد و صـدور اجـازه بـرای اعمـال برنامه‌هـای جدیـد را بـر عهـده دارد.
همـه وزارتخانه‌هـا- بـه علاوه سـه سـازمان مرکزی در مـوارد خاص.	تخصیـص و بازتخصیص منابع در راسـتای اولویت‌های تعییـن شـده و کنترل هزینه‌هـای انباشـته را بر عهده دارد.
رئیـس هیئت مدیره خزانـه‌داری که توسـط دبیرخانه هیئـت مدیره خزانه‌داری پشـتیبانی می‌شـود	کسـب تائیدیـه از پارلمـان بـرای برنامه‌های مخـارج از طریـق فرآینـد بـرآورد هزینه‌هـا را بر عهـده دارد.
وزیـران وزارخانه‌هـا که توسـط دبیرخانـه هیئت مدیره خزانه‌داری پشـتیبانی می‌شود.	ارائـه گزارش بـه پارلمان در مـورد برنامه‌هـای مخارج، مخارجـی کـه واقعـا محقـق شـده اسـت و نتایـج بـه دسـت آمـده را بـر عهـده دارند.

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

بند چهارم: مکانیزم نظارت و پاسخگویی بودجه

همان‌گونـه کـه در قسـمت کلیـات ایـن تحقیـق مـورد اشـاره قـرار گرفـت وجـود نظام‌هـای نظارتـی و ارزیابـی عملکـرد بـا رویکرد کنتـرل نتیجـه و محصول بجـای کنتـرل فرآینـد انجـام، از مهمتریـن الزامات در بودجه‌ریـزی عملیاتی اسـت و بـدون طراحی و عمل به چنیـن نظامی، عمـلاً موفقیـت اینگونـه بودجه‌ریزی با تردیـد جـدی مواجـه خواهد شـد. بنابرایـن واقعیت در کشـور کانـادا مکانیزم چنـد لایه و دقیقی بـرای نظارت بـر بودجه طراحی شـده که قـوای حکومتی بـه فراخور ماهیـت خـود، واجد نقش‌های متفاوتی در آن هسـتند. دولـت کانـادا پاسـخگویی را محور دسـتورکار مدیریتی خـود قـرار داده اسـت و بـر همین مبنـا اقدام به بسـتر سـازی در ایـن خصوص نمـوده که حاصـل آن دو اقدام بود:

(Alison. Graham,۱۹۸۲)

۱. اول؛ تـلاش بـرای تصویـب قانون پاسـخگویی فدرال در سـال ۲۰۰۶ و تشـکیل اداره بودجـه پارلمانـی برای افزایـش قـدرت قانونـی حسـابرس کل بـرای ارزیابـی کمک‌هـای بلاعـوض دولتـی.

۲. دوم؛ اعـلام هـدف دولت مبنی بر انجـام نظارت‌های دقیق بـه منظور حصول اطمینان از اثربخشـی، کارایی، و تحقـق همـه برنامه‌هایـش در جهـت ارزش افزایـی مالیاتهـای مـردم در راسـتای اولویـت هـا و مسـئولیت هـای دولت.

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

در ایـن راسـتا، گزارش هـای ذیـل توسـط دولـت ارائـه می شـود:

در طـول سـال‌های متمـادی، دولـت کانـادا گزارشـاتی در مـورد برخـی وزارت‌خانه‌ها و در مـورد کل دولت، در پشـتیبانی از نظارت پارلمان بـر روی کنترل هزینه‌های دولـت و تقاضـای پارلمـان مبنـی بر پاسـخگویی دولت ارائـه می‌دهـد. اگرچـه دولـت می‌توانـد هـر زمـان کـه مایـل باشـد ایـن گزارشـات را ارائـه دهـد، بیشـتر این گزارشـات بر اسـاس زمان‌بنـدی و ضرب‌العجـل تعیین شـده قانونـی یا بر اسـاس دسـتور لازم الاجرای مجلس عـوام کانـادا باید ارائه شـوند.

۱. در سـطح وزارت‌خانه‌هـا و سـازمان‌های دولتـی، هـر یک از این سـازمان‌ها بر اسـاس اولویت‌هـا و برنامه‌های تعیین آن‌ها باید گزارشـات عادی، و گزارشـات عملکرد سـازمانی خـود را به پارلمـان تقدیم کنند.

۲. در مـاه اکتبـر، هر یک از سـازمان‌ها موظف هسـتند کـه گـزارش عملکرد سـازمانی خـود را آمـاده نمایند و عملکـرد خـود را بـر اسـاس چارچوب‌های تعیین شـده در مدیریـت نتیجه محـور و چارچوب‌های پاسـخگویی گـزارش نماینـد. در همیـن راسـتا، هـر یـک از ایـن سـازمان‌ها بایـد عملکـرد فعلـی خـود را بـا عملکـرد گذشـته خود مقایسـه نمایند تا مشـخص شـود که چه کارهایـی بـه درسـتی انجـام شـده و چـه کارهایـی بـه درسـتی انجام نشـده اسـت.

۳. وزارت دارایـی گـزارش مالـی سـالیانه را ارائه می‌کند که به بررسـی مخارج و درآمدهای دولت در سـال مالی گذشـته می‌پردازد و نیـز عواملی که بر ایـن نتایج تاثیر گذاشـته است را شناسـایی می‌کند.

۴. عـلاوه بـر این، در پائیز (سـه ماه سـوم) حسـاب‌های دولتـی کانـادا توسـط رئیس هیئـت مدیـره خزانه‌داری ارائـه می‌شـود. ایـن حسـاب‌های حسابرسـی شـده خلاصـه‌ای از صورت‌هـای مالـی دولـت کانـادا، نظـر حسـابرس کل، و جزئیـات هزینه‌هـا و درآمدهـای سـازمانی را ارائـه می‌کننـد.

۵. در نهایـت، در هـر پائیـز، رئیـس هیئـت مدیـره خزانـه‌داری نیـز گزارشـی از عملکرد کلـی دولت، تحت عنـوان عملکـرد کانـادا، ارائـه می‌کنـد کـه پیامدهـای برنامه‌هـای فدرال، خدمات، و خط‌مشـی‌ها را بر زندگی شـهروندان کانادایـی برمی‌شـمرد. نسـخه الکترونیکـی عملکـرد کانـادا بـه مخاطبیـن آن اجـازه می‌دهـد کـه نتایـج حاصـل از تصمیم‌گیری‌هـای دولت‌های پیشـین کانـادا را در بیـش از ۹۰ گـزارش عملکرد سـازمان‌های دولتـی کانـادا مشـاهده کننـد. همچنیـن شـهروندان کانـادا می‌تواننـد همـه ارزیابی‌هـای حسابرسـی در مـورد هـر یـک از برنامه‌های سـازمان‌های را در نسـخه الکترونیکـی عملکـرد کانـادا نیـز ملاحظـه نمایند.

درطـول یـک دهـه گذشـته، اعضـای پارلمـان کانـادا، مسـتمرا اعـلام کرده‌انـد کـه خواهـان اطلاعـات سـاده‌تر و دارای یکپارچگـی بیشـتر بـه همـراه محتوا و تحلیل‌هـای مفیدتر هسـتند. همچنین، آن‌ها خواسـتار خلاصـه‌ای کلـی از ایـن گزارشـات بـه همـراه جزئیات مربوطـه آن هسـتند. اعضـای پارلمـان کانـادا، بویـژه، خواسـتار مشـاهده رابطه‌ی منطقی‌تر بیـن برنامه‌ریزی و سـند گـزارش عملکـرد، منابـع و نتایـج حاصلـه، و مطالـب کلـی مربـوط بـه دولـت هسـتند تـا بتواننـد بهتـر از ایـن گزارش‌هـا پشـتیبانی کننـد. در کانـادا، موضـوع گزارش‌دهـی نتیجـه محـور، در مـورد کمییت گزارش‌هـا نیسـت بلکـه برعکـس موضـوع ایـن اسـت کـه آیـا جزئیـات ایـن گزارشـات آن قـدر بیـش از حد اسـت کـه کار تصمیم‌گیـری را بـرای اعضـای پارلمـان دشـوار کنـد. بـا توجـه بـه ایـن نکتـه، در اواخـر سـال ۲۰۰۶، دولـت وب‌سـایت جدید خـود را با نـام «ابزارها و منابـع بـرای اعضـای پارلمـان» راه‌انـدازی نمـود کـه دسترسـی آسـان الکترونیکـی گزارشـات و برآوردهـای بودجـه را در اختیـار آنـان قـرار مـی‌داد. همانگونـه که در بـالا بـه آن اشـاره شـد، گـزارش عملکرد کانـادا، در وب سـایت مربوطـه قـرار می‌گیـرد، و در کنـار مـوارد دیگـر، راهنمـای الکترونیک مفیدی اسـت کـه گزارش عملکـرد سـازمان‌ها و وزارت‌خانه‌هـای دولتـی را در اختیـار عمـوم قرار می‌دهـد. و در مـارس ۲۰۰۷، دولت مـروری بـر گـزارش برنامه‌هـای و طرح‌ها بـرای اعضای پارلمـان را منتشـر نمـود که این گزارش نیـز به صورت

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

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

ب) اصول گزارش دهی عملکرد وزارتخانه ها

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

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

۲. تاکید بر نتایج به جای خروجی ها؛

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

۴. تعیین عملکرد با توجه به شرایط موجود؛

۵. مرتبط ساختن منابع با نتایج؛

۶. توضیح چرایی اعتماد مردم به شیوه و داده هایی که برای تبیین عملکرد بکار رفته اند.

ج) سایر اقدامات دولت برای ارتقای سطح پاسخگویی

الف) طرح افزایش اختیارات اداری و پاسخگویی

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

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

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

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

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

۶- افزایش صلاحیت تخییری در مقابل افزایش پاسخگویی

ب- مفهوم مدیریت نتیجه محور و چارچوب‌های پاسخگویی RMAF

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

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

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

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

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

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

بند ششم: حسابرسی بودجه در کانادا

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

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

۲- **حسابرسی وزیر خدمات عمومی و دولتی از حساب های دولتی**: این نوع حسابرسی شامل هزینه ها و درآمدهای سال مالی و دارایی ها و

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

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

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

ب) وظایف حسابرس کل

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

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

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

ج) اختیارات حسابرس کل

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

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

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

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

د) انواع حسابرسی مستقل (حسابرس کل):

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

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

۳) حسابرسی مالی شرکت های سلطنتی از حیث ارائه اطلاعات ملی بصورت منصفانه و منطبق با مجوزهای قانونی.

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

ه) سازمان حسابرسی کل و عدم اختیار تنفیذ گزارش های حسابرسی:

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

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

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

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

نتیجه گیری و جمعبندی

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

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

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

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

ایـن اقدامـات به پارلمـان گـردش می‌کند.
۳. اقدامـات گذشـته نشـان می‌دهـد، احتمـال اینکـه هـر نـوع پیونـد و رابطـه‌ای، بیـن اطلاعـات عملکـردی و تصمیمـات مربـوط بـه تخصیـص منابع برقـرار گردد، دچـار انحـراف شـود کـم نیسـت. زیـرا ایـن تصمیـم گیرندگان هسـتند که قضاوت‌هـای لازم در متن بخش دولتـی را انجـام می‌دهنـد نـه نظام‌هـای بودجـه‌ای، در فرآینـد سیاسـی، اطلاعـات عملکردی می‌توانـد تنها به عنـوان یکی از عوامـل تاثیرگذار در انتخـاب گزینه‌های بودجـه‌ای در نظـر گرفته شـوند. این اطلاعـات می‌تواند ادبیـات مذاکـرات را تغییـر دهـد، امـا لزومـا در تصمیم نهایـی، تغییری ایجـاد نکند.
۴. در تهیـه برنامه‌هـای اسـتراتژیک رایزنـی بـا تمـام ذی‌نفعـان را مـورد تاکیـد قـرار می‌دهـد. از آنجـا کـه بیشـتر اقدامـات گذشـته، پیونـدی بیـن اطلاعـات عملکـردی بـه دسـت آمـده در دولـت و فرآیندهـای مجلـس ایجـاد نمی‌کردنـد. قوانین مالی مقرر می‌سـازد کـه در حیـن تهیـه برنامـه اسـتراتژیک، دسـتگاه‌های اجرایـی بـا کمیسـیون‌های مربوطـه در کنگـره و دیگر ذی‌نفعـان بـه رایزنـی بپردازنـد
۵. بـه هـر حـال نگرش‌هـای مختلفـی بـه برنامه‌ریـزی اسـتراتژیک وجـود دارد. از نظـر مقامـات دسـتگاه‌های اجرایـی، برنامه‌هـای اسـتراتژیک، ابـزار بالقـوه مفیـدی بـرای گفـت و گـو با کمیسـیون‌های تخصصـی مجلس اسـت، امـا در مـورد اینکـه آیـا می‌تـوان در اهـداف اسـتراتژیک بـه یـک اجمـاع عمومـی رسـید. دچـار تردیدنـد و این تردیـد به ویژه هنگامی کـه دیدگاه‌های متضـاد در بین ذی‌نفعان گوناگون دسـتگاه‌های اجرایی در مجلـس وجـود داشـت، بیشـتر بـه چشـم می‌خورد. برخـی بـه ایـن موضـوع اشـاره می‌کردنـد کـه ممکـن اسـت رسـیدن بـه اجمـاع عمومـی منجـر بـه تولیـد برنامه‌هایـی شـود کـه بـه جـای پرداختـن بـه ماهیـت اهـداف صرفـا بـه بیـان لفظـی اهـداف پرداختـه و بـه فرآینـد تصمیـم گیری مجلـس کمکی نکنـد. از طرفی ممکـن اسـت، برخـی از برنامه‌هـای اسـتراتژیک اولیـه فاقـد محتـوی غنـی و جزئیات ضـروری باشـند. از این رو برنامه‌هـای اسـتراتژیک دسـتگاه‌های اجرایـی بیـش از آنکـه بـه ارزیابی نیازهـا و ارزش آفرینـی فعالیت‌های برنامه‌هـا توجـه کننـد بـه اولویت‌هـای سیاسـی خود و توجیـه وضـع موجـود می‌پردازنـد. بنابراین بایـد میزان توقـع از برنامه‌ریـزی اسـتراتژیک و بـه ویـژه تلاش‌های اولیـه در رایزنی‌هـای مجلس، کاهش یابـد. آنها به ویژه دسـتگاه‌های اجرایـی و مجلـس را ترغیـب می‌نماید که بـه یـک «میـزان منطقـی» از اجمـاع عمومـی در مورد پیـش نویـس برنامه‌هـای اسـتراتژیک رسـیده و اجـازه دهنـد کـه ایـن برنامه‌ها بـرای تصحیـح و تعیین حدود تضادهـا و توافقـات چندین بـار مـورد بازبینی‌های آتی قـرار گیـرد. زیـرا به نظر می‌رسـد گفت و گوی مسـتمر بیـن قـوای مجریـه و مقننـه مهم‌تـر از رسـیدن به یک اجماع سـریع اسـت .
۶. چالـش دیگـر اینکـه، بودجـه پیشـنهادی دولـت، ضـرورت اسـتفاده از فعالیت‌هـای برنامـه‌ای را به عنوان پایـه و اسـاس برنامه‌ریـزی و ارزیابـی عملکـرد مـورد تاکیـد قـرار می‌دهـد و هـدف از آن نیـز ایجـاد ارتبـاط مسـتقیم بودجـه‌ای اسـت کـه در اقدامـات پیشـین به چشـم نمی‌خـورد. یعنـی از آنجا کـه موفقیـت اقدامات پیشـین به میـزان ارتباط بیـن سـاختارهای برنامه‌ای و فرآیندهای تخصیص منابع در مجلس بسـتگی داشـت، سـاختارهای فعالیت‌های برنامه‌ای جاری برای اسـتفاده در فرآیندهـای تخصیـص منابع در مجلـس باید بتوانند قابلیـت خـود را در دسـتیابی بـه «مقاصـد برنامه‌ریزی و ارزیابـی» بـه اثبات برسـاند. سـاختارهای فعالیت‌های برنامـه‌ای کـه اداره مدیریت و بودجه آنهـا را تهیه کرده اسـت، حاصـل مذاکـرات بیـن دسـتگاه‌های اجرایـی و کمیسـیون‌های فرعـی اعتبـارات بودجـه اسـت و از دسـتگاهی بـه دسـتگاه دیگـر و در یـک دسـتگاه از یـک ردیـف بودجـه‌ای بـه ردیـف دیگـر تفـاوت دارند. فعالیت‌هـای برنامـه‌ای هماننـد ردیف‌هـای بودجـه‌ای می‌تواننـد نشـان دهنـده جهـت گیری‌هـای برنامـه‌ای، فرآینـدی، سـازمانی بـا دیگـر جهـت گیری‌هـا بـوده و بـه همـان ترتیـب قابلیـت آنهـا نیـز در تحقـق اهـداف برنامه‌ریـزی و ارزیابـی هـا متفـاوت می‌باشـد.

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

۷. از جمله دیگر چاش‌های در خصوص «شاخص‌های عملکرد» می‌باشد. گزارش عملکردی به دستگاه‌های اجرایی اجازه می‌دهد تا از شاخص‌های عملکرد مختلفی استفاده کنند. اما بر نتایج خروجی‌های واقعی یک فعالیت برنامه‌ای در مقایسه با هدف مورد نظر آن فعالیت، تاکید ویژه‌ای دارد. البته ممکن است نمایندگان مجلس اعتبار و سودمندی اطلاعات مربوط به نتایج را برای تصمیم گیری مورد تردید قرار دهند و به احتمال عدم وجود جزئیات لازم در اطلاعات مذکور اشاره نمایند. بنابراین برای تعیین شاخص‌های عملکرد که هم نتیجه محور باشند و هم برای پاسخگویی مفید باشند دچار چالش هستند. از جنبه دیگر، مدیران ارشد دولتی به شدت طرفدار ارزیابی عملکرد که شامل ارزیابی نتایج می‌شود، هستند؛ اما در مورد استفاده از این اطلاعات، به ویژه به عنوان ابزاری برای نظارت مجلس 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.

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

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

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

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

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

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

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

۱۳. آخرین نکته ای که در این زمینه اهمیت بسیاری دارد این است که پارلمان در فرآیند عملیاتی کردن بودجه باید نقش فعال خود را حفظ کند. مشارکت پارلمان برای استمرار هرگونه ابتکار مدیریتی عمده اهمیت بسیاری دارد ۴۰ سال تلاش برای پیوند منابع با نتایج نشان داده است که با توجه به نقش مهم کنگره در تعیین اولویت‌های ملی و تخصیص منابع برای دستیابی به این اولویت‌ها هر تلاش موفقیت آمیزی باید با مشارکت پارلمان باشد. در واقع دولت پذیرفته است که عملکرد و پاسخ گویی، مسئولیت‌های مشترکی هستند که مشارکت کنگره را نیز می‌طلبد. تنها با کمک پارلمان و سازمان‌های دولت فدرال است که می‌توان به استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی امید بست و آن را تسریع کرد. به طور کلی نظارت 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، پارلمان باید زمینه‌هایی را فراهم کند که به آن اجازه می‌دهد تا نظارت خود را بر برنامه‌هایی متمرکز کند که نقاط ضعف جدی‌تری دارند.

منابع و ماخذ

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

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

۳-آذر، عادل و دولتخواهی، کسری (۱۳۹۳) مطالعه و بررسی پیاده سازی نظام بودجه ریزی عملیاتی در کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD)، تهران، مجموعه مقالات ششمین کنفرانس بین المللی بودجه ریزی بر مبنای عملکرد.

۴-آذر، عادل و وفایی، امیر (۱۳۸۹) بررسی عوامل مؤثر بر اثربخشی نظام بودجه ریزی عملیاتی در سازمانهای عمومی، تهران، دو فصلنامه برنامه و بودجه، شماره ۱۱۰.

۵-آهی، علی (۱۳۸۶) بودجه عملیاتی (در نظر و عمل)، ج۱، دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.

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

۷-ال مدکس، رابرت (۱۳۸۵) قوانین اساسی کشورهای جهان، ترجمه سید مقداد ترابی، تهران، شهر دانش.

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

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

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

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

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

۱۲-هیـوز، آون (۱۳۸۴) مدیریـت دولتـی نویـن: نگرشـی راهبـردی (اسـتراتژیک) سیراندیشـه‌ها، مفاهیـم، نظریه‌ها، ترجمه سـید مهدی الوانی، سـهراب خلیلی شـورینی، غلامرضا معمارزاده تهرانی: انتشـارات مروارید، چـاپ اول.

13- 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

14- Blöndal, Jón. "Budgeting in Canada", OECD Journal on Budgeting Vol.1, No. 2, OECD, Paris,2001

15- Department of Finance of Canada. Economic and Fiscal Update,Department of Finance, Ottawa, November.2003

16-_____ . The Budget in Brief, Department of Finance, Ottawa. 2003

17- Geist, Michael ."Balanced Budget Legislation: An Assessment of the Recent Canadian Experience", Ottawa Law Review.1997

18- IMF (International Monetary Fund). Canada: Report on the bservanceof Standards and Codes: Fiscal Transparency Module, IMF, Washington DC.2002

19- Kelly, Joanne ."Managing the Politics of Expenditure Control: Cabinet Budget Committees in Australia and Canada, 1975 to 1999", Unpublished paper, Griffith University, Australia.2001

20- OECD . Managing Across Levels of Government, OECD, Paris.2000

21-_____ , OECD Territorial Reviews of Canada, OECD, Paris.2002

22- Philipps, Lisa C. (1997)."The Rise of Balanced Budget Laws in anada:Legislating Fiscal (Ir)Responsibility", Osgoodehall Law Journal, Vol. 34.

23- Public Service Commission .How Government Works,Public Service Commission, Ottawa,www.edu.psc-cfp.gc.ca/tdc/learn- pprend/psw/hgw/menu_e.htm.

24-_____ . Overview of Recent Public Service Reforms in Canada,Britain, Australia, New Zealand and the United States, Research Directorate of the PSC, Ottawa, www.psc-cfp.gc.ca/research/world_ps/ world_ps _e. pdf.2003

25- Sturm, Roland and Markus M. Müller. Public Deficits: A Comparative Study of their Economic and Political Consequences in Britain, Canada, Germany and the United States Pearson Education Limited, Essex, United Kingdom.1999

26- Treasury Board of Canada Secretariat. Preparation Guide Departmental Performance Reports, Treasury Board of Canada, Ottawa.2002

27- Wilenski.Peter, Budget Innovation and Reform , in D.J. Hardman Government Accounting and Budgeting, Sydney: Prentice-Hall,1982

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

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

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