

بسم الله الرحمن الرحيم

روبرت اجرایی و بودجه بندی

زیر سر بین المللی

تالیف: آف استیون ردبورن، روبرت جی. س. و تری اف. باس

مترجم

حسن کاظمی کیا

عنوان و نام پدیدآور	:	مدیریت اجرایی و بودجه بندی زمینه بین المللی / تالیف [صحیح: ویراستار] آف استیون
رویداد، رویرت جی شیا، تری اف باس + مترجم حسن کاظمی کیا.	:	
مشخصات نشر	:	تهران: پارس مطهر، ۱۳۹۵.
مشخصات ظاهری	:	۱۳۴ ص:، جدول، نمودار + ۱۴/۵×۲۱/۵ م.م.
شابک	:	۹۴۷۰۶-۲-۴-۹۷۸-۶۰۰-۹۴۷۰۶-۲-۴
وضعیت فهرست نویسی	:	فیا
یادداشت	:	عنوان اصلی: Performance management and budgeting : how governments can learn from experience
یادداشت	:	واژه نامه.
یادداشت	:	کتابنامه.
موضوع	:	علوم اداری -- ارزشیابی
موضوع	:	Public administration -- Evaluation
موضوع	:	کارآمدی سازمانی
موضوع	:	Organizational effectiveness
موضوع	:	سازمان های دولتی -- ارزشیابی
موضوع	:	Administrative agencies -- Evaluation
شناسه افزوده	:	ردبورن، اف. استیونز، ۱۹۴۵ - م.
شناسه افزوده	:	Redburn, F. Stevens
شناسه افزوده	:	شی، رابرت ج.، ۱۹۶۵ - م.
شناسه افزوده	:	Shea, Robert J
شناسه افزوده	:	باس، تری اف.، ۱۹۴۷ - م.
شناسه افزوده	:	Buss, Terry
شناسه افزوده	:	کیا، حسن، ۱۳۵۹ - مترجم
رده بندی کنگره	:	JF1۵۲۵/۴ ۱۳۹۵
رده بندی دیویی	:	۴۳۹/۳۵۲
شماره کتابشناسی ملی	:	۴۲۰۷۲۹۲



عنوان کتاب: مدیریت اجرایی و بودجه بندی زمینه بین المللی

مترجم: حسن کاظمی کیا

ناشر: پارس مطهر _ ۷۷۸۹۱۹۱۸

صفحه آرایشی: پارس مطهر

سال چاپ: ۱۳۹۵

نوبت چاپ: اول

تیراژ: ۱۰۰۰

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۹۴۷۰۶-۲-۴

قیمت: ۱۴۰۰۰ تومان

حق چاپ برای ناشر محفوظ است

آدرس انتشارات: میدان رسالت، ابتدای خیابان هنگام، کوچه هامون، پلاک ۲۰

تلفن: ۷۷۸۹۱۹۱۸_۷۷۸۳۹۵۷۹

درباره آکادمی

آکادمی ملی مدیریت عمومی یک سازمان غیر انتفاعی و مستقل می باشد که توسط کنگره مجوز گرفته است در جهت تشخیص مسایل حاکمیتی و کمک به فدرال، دولت، و دولتهای محلی. منظور ارتقاء عملکردشان. ماموریت آکادمی این می باشد که توصیه های قابل اطمینان در تمام مسایل مدیریت و خدمات عمومی ارائه نماید. منبع منحصر به فرد کارشناسان آکادمی می باشد که متشکل از ۵۵۰ مسئول از کابینهف اعضای کنگره، فرمانداران، شهرداران، نون گران، حقوق دانان، تاجران، مدیران دولتی، و کارشناسان می باشد که انتخاب شده اند به دلیل هم زیادشان در مدیریت عمومی از طریق فعالیتهای مدنی، علمی، و خدمات دولتی مشارکت در کار آکادمی یک شرط برای اعضاء می باشد و اعضا تجربیات و دانششان را به طریق مشابه در اختیار می گزارند.

آکادمی افتخار دارد که به شرکت شریک پیوسته است تا خوانندگان را این سری و جلد های دیگر معرفی کند که با موضوع روز مدیریت عمومی و سیاست عمومی می باشند. عقاید مطرح شده در این اثر از طرف مولف می باشد و صرفاً در برگیرنده دیدگاههای آکادمی نمی باشد. برای دسترسی به گزارش آکادمی لطفاً به سایت www.napawash بازدید نمایید.

عنوان

مقدمه ۶

فصل ۱. تجربیات کشورهای او ای سی دی از بودجه بندی و مدیریت اجرا : ترسا کریستن ۱۵

فصل ۲. کنترل و ارزیابی سیستم ها در ۵ کشور آمریکای لاتین : آرژانتین، شیلی، کلمبیا، کاستاریکا، اروگوئه: آریل زانسم ۴۵

فصل ۳. حساب چالش هزاره: یک برنامه جدید با عملکرد بالا : تری باس ۸۹

فصل ۴. اصلاح مسئولیت در ایالات متحده آمریکا : ریچارد ار مسئولیت بر اساس فائده به مسئولیت اجرا محور: مطالعه موردی از سازمانهای بزرگراه : کریستن ۱۰۹

مقدمه

حضور محترم دیوید ام واکر، مدیر کل ایالات متحده در حالیکه ما به قرن بیست و یکم وارد می شویم، کاملاً روشن شد که دولت نیاز دارد به بازنگری درباره اینکه تجارت چیست و چگونه می باشد. ایالات متحده تغییرات بسیاری را در زمینه بای زیادی از اقتصاد گرفته تا محیط زیست و امنیت ملی تجربه می کند. متأسفانه ما دولتی داریم که به طور گسترده ای مبتنی بر شرایط اقتصادی و اجتماعی از سال ۱۹۴۰ تا ۱۹۶۰ می باشد. نتیجه، دولت ما به طور فزاینده ای خارج از دسترس چالشهای حال حاضر و آینده می باشد.

اشتباهات مداوم ما در اویست بندی، عملکردهای دولت و منابع هدف به این معنی می باشد که برنامه های حیاتی تامین مالی، شناسایی حالیکه برنامه های خارج از اولویت و از سکه افتاده تامین مالی بیش از حد می روند. نیاز کاترینا این مسئله را از طریق دردآوری مطرح کرده است. به طور آشکار دولتها نقش کلیدی در برنامه ریزی و پاسخ به فاجعه های طبیعی ایفا می کنند. بسیاری از آمریکاییها به علاوه من شرکت زده و نا امید شدیم وقتی ناتوانی دولت را در تامین نیازهای اساسی در نیوارلان، گلن کوست را ملاحظه کردیم. در همان زمان، دیگر فعالیتهای ناکارآمد و متناقض میلیونها دلار هدر رفت.

وظیفه انتقال دولت و تطبیق آن با واقعیتهای مدرن بسیار ضروری می باشد. به این دلیل که منابع مالی ملت ما و نگاه مالی بلندملت به هدر می رود. ایالات متحده، به عنوان عمیقی در بدهی فرو رفته است و این بدهیها انعطاف عملیاتی دولت را در معرض تهدید قرار می دهد. با سالمندتر شدن نسل حاضر، هزینه های سلامت بالاتر می رود و پسران و دخترهای شخصی کاهش می یابد و ما با ریسکهای مالی غیر قابل پیش بینی مواجه خواهیم شد.

فقدان انضباط مالی در دولت در طول سالهای اخیر به این موضوع کمگی نکرده است. بین هزینه های غیر قابل کنترل و کاهش مالیات، کسری بودجه فدرال افزایش پیدا کرد. ارقام کسری بودجه همانند ۲۴۸ میلیارد دلار در سال مالی ۲۰۰۶ مورد توجه رسانه ها

قرار گرفت. اگر چه این ارقام بسیار پایین تر از کسری عملیاتی و واقعی می باشد. کسریهای کوتاه مدت کمتر از کسریهای بزرگتر بهتر می باشد، ولی هزینه های کسریهای کوتاه مدت هنوز زیاد است.

مهمتر اینکه بدهیهای در حال افزایش دولت و تعهدات دولت ما مشکل واقعی می باشد. این شامل ارزش حال حاضر امنیت ملی و تعهدات بی پشتوانه درمانی و پرداختهای بالقوه توسط نهادهای دولت می باشد. در حقیقت بار مالیاتی روی مالیات دهندگان از ۲۰ تریلیون دلار در سال ۲۰۰۰ به ۵۰ تریلیون دلار در سال ۲۰۰۶ رسید. به این معنی که سهم هر خانوار ۴۰۰۰ دلار آمریکایی می باشد و این رقم هر روز بیشتر می شود. به یاد داشته باشید که درآمد خانوارهای طبقه متوسط کمتر از ۵۰ هزار دلار می باشد.

در حال حاضر دولت فدرال بیشتر از چیزی که درآمد دارد پرداخت می کند و کارت اعتباری ما را شارژ می کند که هیچ محدودیتی هم ندارد. یک نفر سرانجام باید صورتحساب ها را همراه با سودش پرداخت کند، و آن شخص فرزند ما یا نوه ما می باشد.

به طور واضح، بحران در حال حاضر است. نتیجه سازهایی بلند مدت سازمانمان نشان میدهد که اگر ما این راه را ادامه دهیم دولت ما سرانجام باید مالیاتها را زیاد کند یا خیلی از برنامه های مردم آمریکا کنسل کند. بر اساس طرحهای تاریخی مالیات تا سال ۲۰۴۰ دولت فدرال کاری بیشتر از میل کردن کنترل بودجه ای و پرداخت سود بدهیهای ملی نمی تواند انجام دهد.

در طول زمان، ما باید انتخابهای سختی از بین نیازهایمان انجام دهیم که می تواند از بین امنیت ملی، سلامت همگانی، فرودگاهها و بزرگراهها، کنترل مرزها و آمادگی برای روبرو شدن با بلاهای طبیعی باشد. رونالد ریگان زمانی گفته است: «یک برنامه دولتی نزدیکترین چیز به زندگی ابدی میباشد که ما تا حالا روی زمین دیده ایم». اما واقعیت این است که زمان ثابت نیست. تا زمانی که ما شروع نکنیم به بازبینی دوره ای دولت، بسیار مشکل می باشد که برنامه های حال حاضر دولت را تامین مالی کنیم که مردم از آن حمایت می کنند.

بسیار مفید است که بازتاب دهیم چیزها چه قدر در دهه های اخیر تغییر کرده اند و چه قدر

به تغییر ادامه می دهند. به طور مثال، نوجوانان خاطره های دست اول از جنگ سرد ندارند اما ایدز و میکرو کامپیوترها بخشی از دنیای آنها می باشند. ما باید تلاش کنیم که دولت را مرتبط با این نسل و نسل آینده قرار دهیم.

مدیران فدرال موظف می باشند تا نتایج مبتنی بر بازده واقعی را ارایه دهند. اطلاعات معتبر عملکرد می تواند مناظره معنی دار را پرورش دهد، چیزی که ما از دولت انتظار داریم چطور منابع را به دامنه گسترده فعالیت های فدرال اختصاص دهد.

این ایده، یار جدید است. از سال ۱۹۵۰ دولت تلاشها را تکرار کرد تا تصمیمات پرداختی را متعادل با عملکرد، بهتر اتخاذ کند، که این شیوه به عنوان بودجه بندی عملکرد معروف می باشد. بیش از این در دهه های گذشته تاکید قدیمی فرآیند بودجه فدرال را از دلارهای هزینه ای به توجه به نتایج عوض کند.

در سال ۱۹۹۳، کنگره قانونی را مرتب کرد که نامش (جی پیپ آر آی) بود. این برنامه سازمانهایی را نیاز داشت که گزارشات برنامه های عملکرد سالانه و استراتژیک دوره ای را توسعه دهد. این برنامه برای مرتب کردن برنامه های عملکردی به بودجه به کار می رود. ایده این است که به اطلاعات در برنامه پرداختها و درآمدها مدیران فدرال بهتر می توانند عملکرد را ارتقا دهند. این اطلاعات همچنین برای سیاست گذاری کنگره، تصمیمات پرداختی مفید می باشد. به دلیل اینکه این برنامه، عنوان قانون قرار داده شده است که رئیس هر اداره و سازمانی بدون در نظر گرفتن علل و ارتباط حزبی باید مفاد آنرا رعایت کند. در همان زمان، اداره بودجه و مدیریت هنوز یک برنامه استراتژیک شاخه اجرایی سراسری را که بتواند با این برنامه مطابقت داشته باشد را دارا نبود. به علاوه ما با به گسترش این مفهوم به اولوئتهای مالیاتی داشتیم.

در سال ۲۰۰۱ دولت بوش برنامه مدیریت ریاست جمهوری را آغاز کرد که تمرکز داشت روی اولویت مدیریتی از جمله همپوشانی عملکرد و بودجه. عامل اصلی این اقدام برنامه ابزار درجه بندی ارزیابی بود معروف به "پارت" که اداره بودجه و مدیریت آنرا جهت ارائه ارزیابی مستمر برنامه های فدرال در فرآیند فرمالیسیون بودجه اجرایی گسترش داد. پارت یک سری از سوالات استاندارد بود که به عنوان ابزار تشخیصی و ارزیابی اطلاعات

جهت ایجاد نتایج درباره سود برنامه و پیشنهاداتی که باعث پیشرفت نتایج می باشد به کار میرفت. پارت کامل نیست اما قدمی در یک راه روشن است.

بودجه بندی بر اساس عملکرد به دولت کمک می کند تا ارزیابی بهتری از بودجه با فراهم کردن اطلاعات دقیق تر داشته باشد. اطلاعات اجرا کمک می کند به تغییر نوعی از سوالات پرسیده شده در فرآیند بودجه ای. سیاست گزاران ممکن است این سوالات را پرسند که این برنامه ها کمک می کند به هدفهایشان یا خیر، هماهنگی با برنامه های فدرال می باشد یا خیر. همچنین فهمی را نسبت به نتایج به دست آمده می دهد که آیا نتایج به دست آمده است یا خیر، آیا برگشت سرمایه هزینه ها را جبران می کند یا خیر. و آیا مدیران برنامه توانسته رسیدن به نتایج وعده داده شده را دارند یا خیر.

با وجود این که به دست آمده است، اجرایی می تواند کمک کند به تغییر ذات مناظرات، مهم هست که محدودیتهای آراستنی. اطلاعات اجرایی نمی تواند مناسب باشد برای انتخابهای سیاسی مشکل. از زمان تاسیس جمهوری ما، دیدگاههای متفاوتی وجود دارد درباره اندازه مناسب و نقشهای دولت فدرال و نیز برای برنامه ها و سیاستهای متفاوت. اطلاعات عملکردی نمی تواند این مشکلات را حل کند اما می تواند کمک کند به حرکت آن به سمت سطح مطلع تری، چیزی که تمرکز کند روی نتایج به همراه مقایسه اولویتهای. در حقیقت، این امر می تواند مباحث را تغییر دهد. به واقع: نجات زندگی، تغذیه بچه ها، دور کردن فقر، کاهش سوختهای فسیلی، توسعه امنیت و پوشش مراقبتهای پزشکی. مشکلات عملکرد ممکن است بودجه را کاهش دهد یا آن را حذف کند، اما آنها سرمایه گذاری بیشتری را جذب می کنند یا طراحی برنامه و مدیریت را اصلاح می کنند. حتی اگر برنامه ای از انتظارات عملکردی پیشی گرفت، می تواند کندی باری سرفست به سطح پایین تری از اولویت باشد. نتایج ارزیابی ضعیف می تواند سرمایه گذاری بیشتری را در مردم تشویق کند و باعث رشد تکنولوژی شود و شاید پیشرفتهای مدیریتی را بیشتر کند اگر توافق کلی باشد که فعالیت برای کشور ضروری است.

اطلاعات جمع آوری شده توسط بخشها و سازمانهای فدرال بسیار ضروری است برای ارزیابی اینکه آیا فعالیتهای فدرال نیازهای جامعه به سرعت در حال تغییر ما را تامین می

کند یا خیر. صراحتاً، بازنگری از بالا به پایین از تمام فعالیتهای فدرال به اتمام رسیده است. کنگره و رییس جمهور باید تصمیم بگیرند کدام برنامه و سیاست باید در اولویت باشد. این تلاشها ممکن است از یک سری شاخصهای کلیدی سود ببرد. این ارزیابیهای می تواند کمک کند به ارزیابی جایگاه ایالات متحده، پیشرفت، ذو جایگاه آن در مقایسه با دیگر ملتهای پیشرفته در سلامت همگانی-مراقبتهای درمانی-خانه سازس-ی-مهاجرت-انرژی-مسائل زیست محیطی.

نهادهای بین المللی متنوعی شامل اتحادیه اروپا و سازمان ملل در حال حاضر از سیستم های شاخص اصلی استفاده می کنند. به علاوه، چندین کشور از جمله استرالیا، کانادا، و بریتانیا و برخی ایالاتی آمریکا و شهرداریها شاخصها را استفاده می کنند برای اولویت بندی منابع عمومی. در زمان آن است که دولت فدرال نیز آن را به کار گیرد. جاو با آکادمیهای ملی، سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، سازمان بین المللی انستیتو عالی بازرسی و دیگران کار می کنند تا کمک کند به ایجاد شاخصهای ملی اصلی به عنوان یک واقعیت در ایالات متحده و سراسر جهان.

به دلیل کسری مالی طولانی مدت، ما باید کنترلهای معنی دار را ایجاد نماییم. کنترلهای بودجه نیاز دارند تا در مقایسه با گذشته تر و سخت تر شوند، نه تنها به خاطر اینکه وضعیت مالی ما بد است به خاطر اینکه برنامه ریزیهای فدرال نشأت گرفته از بازنشستگیها در حال شروع می باشد. چالشهای مالی ما در مدت زمانی ۱۰ سال شکل می گیرد. به عنوان نتیجه مکانیسمهای جدید نیاز است تا کمک کند استفاده بلند مدت از برنامه های فعلی فدرال و تعهدات مالی جدید.

ما راهای بهتری را نیاز داریم تا توضیح بدهیم و ارزیابی کنیم دامنه دسترسی مالی از هزینه های جاری روزمره گرفته تا بلایای طبیعی.

تامین اجتماعی، درمان پزشکی، تنها برنامه هایی نیستند که تصویر متفاوت هزینه ها را ماورای بودجه ۱۰ ساله ترسیم می کنند. برای مثال بیمه فدرال می تواند در اولین سال بدون هزینه باشد اما حوادثی مانند سیل می تواند تاثیر بودجه ای زیادی داشته باشد. کنگره باید بیشتر درگیر در این مناظره و تصمیمات و فعالیتهای پیگیرانه شود. کنگره نقش اصلی را

در تعریف اولویتهای ملی و اختصاص منابع برای رسیدن به اهداف مذکور ایفا می کند. بدون نقش کنگره اکثر اقدامات مدیریتی با ثبات نخواهد بود. من بسیار امیدوار هستم که کنگره فرآیند ارزیابی عملکردی را برای کمک به تلاشهای خودش گسترش دهد. در نوامبر ۲۰۰۶ من برای کنگره لیستس از ۳۶ محل دولتی را فرستادم که به توجه بیشتری نیاز داشت، از پرداختن به فاصله مالیاتی گرفته تا بازنگری فعالیتهایمان در عراق.

من اعتقاد دارم برای پیشرفت بایستی مشارکت کرد. با وجود چالشهای زیادی که ملت ما امروزه با آن روبرو می باشد، دولت فدرال ما به تنهایی نمی تواند موفق شود. مسئولین دولتی ما با تلاش بیشتر نشان دهند برای رسیدن به همکاریشان در تمام دولت به علاوه همتایانشان در کشورهای آکادمی، خصوصی و غیر انتفاعی چه داخلی و چه بین المللی، من خرسند می باشم که آکادمی ملی اداره عمومی این فرصت را مهیا کرده برای افراد از بخشهای مختلف برای به شرکت گذاشتن دیدگاههایشان درباره مدیریت اجرایی به همراه مسائل مرتبط با راهبرد سرانه انسانی. من امیدوار هستم که توجه آنها به این موضوع به بحثهای بیشتری در این باره انجامد که چنانچه در قرن بیست و یکم پویاتر، کارآمدتر، اخلاقی تر، اقتصادی تر و موثرتر به اهدافش برسد.

این اثر قسمتی از سری کتابهای ویرایش شده می باشد به نام روند تحول در حاکمیت و دموکراسی می باشد، که آخرین تفکرات در مدیریت دولتی می باشد. این کتاب نشان می دهد که ما اعتقاد داریم به روند تحولی و اساسی در حاکمیت و دموکراسی. این کتاب به سوالات زیر می پردازد: چگونه یک حاکمیت و دموکراسی اصلاح می یابد؟ تأثیرات این تحول چه می باشد؟ در آینده در کجا حول به حاکمیت و دموکراسی می رسد؟

آکادمی ملی اداره عمومی با کمک انتشارات شارپ این سری را به این می کشد. اکثر فصلهای این اثر با کمک دوستان آکادمی و کارمندان حرفه ای مهیا شده است. ما همچنین از سرآمدان مدیریت عمومی که نماینده تفکرهای متفاوتی بودند کمک گرفتیم. من این اثر را با کمک کارشناسان سرآمد تهیه کردم. کتابهای اولیه از این سری در وبسایت www.mesharp.com در دسترس می باشد.

چکیده:

مدیریت عملکرد و بودجه ریزی نه تنها در کشورهای توسعه یافته، بلکه در کشورهای در حال توسعه نیز بطور روزافزون پیچیده می شوند. ترزا کریستین، در فصل ۱، نتایج یک تحقیق بین المللی در مورد OECD را ارائه می دهد که از سیستم های مدیریت مبتنی بر عملکرد بهره برداری می کنند. وی میزان حرکت روزافزون کشورهای توسعه یافته بسوی عملکرد را آشکار کرده، بلکه همچنین بیان می کند که بسیاری قبل از اینکه سیستم های شان با تمام چالش های این حوزه مواجه شود مسیر طولانی برای پیمودن دارند.

آریل زالسمن در فصل ۲، مورد پژوهشی های تفصیلی از پنج کشور آمریکای لاتین - آرژانتین، شیلی، کاستیا، کاستا، کتا، و اوروگوئه - را ارائه می کند که سیستم های عملکرد بسیار پیچیده ای را در وجود آورده اند، که برخی از آنها نظیر تلاشهای بسیاری از کشورهای توسعه یافته هستند. زالسمن و همکاران، درباره دلیل و چگونگی ایجاد این سیستم ها، طرز استفاده از آنها، و تغییرات که می تواند آنها را بهتر سازد ارائه می کند. تحلیل او برای هر کشور در حال توسعه و اجرا کننده یک سیستم مدیریت عملکرد جذاب خواهد بود.

باس، در فصل ۳، یک مورد پژوهی از شرکت چالش در راه (MCC)، یک برنامه فدرال جدید طراحی شده برای تولید نتایج در تخصیص کمک خارجی به کشورهای در حال توسعه ارائه می دهد. باس نشان می دهد MCC چگونه برای ایجاد همکاری در دیگر کارگزاریهای کمک خارجی، بطور برجسته کارگزاری توسعه بین المللی (USAID) ایالات متحده، طراحی شد. MCC تنها به کشورهایی کمک مالی می کند که می توانند توانایی شان برای مدیریت وجوه کمکی و دستیابی به نتایج را به اثبات برسانند. البته MCC بعنوان یک سازمان با عملکرد بالا نیز، نه در قالب برنامه های فدرال سنتی تر، طراحی می شود. اگرچه MCC تنها به مدت سه سال راه اندازی شده است، کمک های مهمی به درک چگونگی دستیابی به نتایج در عرصه بین المللی کرده است.

در فصل ۴، کریستین، با نگاه به گذشته، GPRA و NPR را در ایالات متحده با تلاشهای مشابه در بریتانیای کبیر تحت برنامه کارگزاریهای گامهای بعد مقایسه می کند. ادارات بزرگراه هر دو کشور بعنوان یک نقطه محوری عمل می کنند.

www.ketab.ir