

مقدمه

نهادهای بودجه‌ریزی به‌طور تاریخی در روند تدریجی حرکت کشورها به سوی حکمرانی شایسته و پاسخ‌گو نقش قابل توجهی ایفا کرده‌اند. با وجود این، مشکلاتی چون چانه‌زنی سیاسی و مدیریت مالی ناکارآمد در بسیاری از کشورها همچنان پابرجاست. برخورداری از بودجه خوب و کارآمدی که جامع کلیه عملیات دولت باشد و زنجیره‌ای از نتایج، برنامه‌ها و فعالیت‌ها را در سیر چشم‌انداز کشور در بر گیرد، عنصر مهم اصلاح برای غلبه بر محدودیت‌های ادراک شده نهادهای بودجه‌ریزی تلقی می‌شود، زیرا بودجه ابزاری راهبردی برای انضباط اقتصادی و مالی دولت‌هاست و در شکل امروزی آن زمینه دولت شایسته و پاسخ‌گو را فراهم می‌کند و مشارکت شهروندان را بر می‌انگیزد.

انتظار می‌رود که اصلاحات در نهادهای بودجه پاسخ‌گویی دولت به شهروندان را تقویت کند و به حصول اطمینان از بهبود پیامدهای مالی منجر شود. در کشورهای در حال توسعه، نهادهای بودجه‌ریزی دوران نوپای خود را طی می‌کنند و اساساً ابزارهایی برای نظارت‌های قانونی و مدیریت خرد به حساب می‌آیند. از این رو، اصلاح این نهادها در بهبود عملکرد بخش عمومی اهمیت زیادی دارد.

به علاوه، امروزه اجماع عمومی مبنی بر این است که دولت‌های محلی نقش مهمی در ارتقای توانمندسازی شهروندان و دستیابی به پاسخ‌گویی بیرونی نتیجه‌محور در بخش عمومی ایفا می‌کنند.

کتاب حاضر با هدف پوشش دادن به مباحث فوق ترجمه و تدوین شده است. بخش‌هایی از این کتاب حاصل ترجمه آزاد دو کتاب بودجه‌ریزی و نهادهای بودجه‌ای^۱

1. *Budgeting and Budgetary Institutions*

و بودجه‌ریزی محلی^۱ است که انور شاه،^۲ از صاحب‌نظران مطرح جهانی در حوزه بودجه‌ریزی، کار جمع‌آوری و ویرایش آنها را به عهده داشته است. دو کتاب یاد شده مروری جامع بر نهادها و روش‌های بودجه‌ریزی با تمرکز بر شفافیت و پاسخ‌گویی دارند و مشتمل‌اند بر آموزه‌های مفیدی برای اعمال اصلاحات در کشورهای در حال توسعه. به علاوه، دستورالعمل‌های عملیاتی مشروحي برای طراحی نهادهای بودجه‌ریزی در راستای دستیابی به حکمرانی پاسخ‌گو، عرضه می‌کنند. در کنار آن، بودجه‌ریزی و مدیریت مالی در دولت‌های محلی نیز مد نظر قرار گرفته است. از این رو، فصل‌هایی از دو کتاب یاد شده انتخاب و ترجمه شده‌اند که در زمینه مبانی نظری بودجه‌ریزی و مدیریت مالی بوده‌اند و بیشترین ضرورت را برای بهبود و اصلاح بودجه‌ریزی و مدیریت مالی در کشور ایران داشته‌اند. مباحثی هم بنا به ضرورت به صورت تألیفی به آنها افزوده‌ایم.

به طور کلی، کتاب مشتمل بر چهارده فصل است که فصل‌های دهم و چهاردهم آن به طور کامل تألیف شده‌اند. در فصل‌های نخست تا نهم، مباحث مرتبط با نهادهای بودجه‌ریزی، بودجه و دامنه شمول آن، بودجه سرمایه‌ای، روش‌ها و اعمال بودجه‌ریزی، بودجه‌ریزی عملیاتی، حسابداری تعهدی در بخش دولتی، هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت در بخش عمومی، تهیه، تنظیم و تصویب بودجه، و اجرای بودجه از کتاب بودجه‌ریزی و نهادهای بودجه‌ای، ترجمه شده‌اند. در بعضی از فصل‌های یاد شده، ضمائم و مباحثی، به منظور تبیین بیشتر، اضافه شده‌اند و بخش‌هایی هم که در ایران مصداق نداشته‌اند و با شرایط ایران بیگانه بوده‌اند، حذف شده‌اند.

در کنار آن، در فصل دهم، تاریخچه بودجه و فرایند تهیه و تنظیم آن در ایران، به منظور فراهم آوردن امکان مقایسه و کندوکاو بیشتر، بررسی شده است. در فصل یازدهم، ویژگی‌های یک نظام مطلوب مدیریت مالی عمومی، بررسی شده است. فصل‌های دوازدهم و سیزدهم کتاب با تمرکز بر دولت‌های محلی تنظیم شده‌اند و خلاصه‌ای هستند از کتاب بودجه‌ریزی محلی. بدین ترتیب که در فصل دوازدهم، به مرور کلی بر مدیریت مالی در دولت‌های محلی پرداخته‌ایم. فصل سیزدهم کتاب نیز

1. Local Budgeting
2. Anwar Shah

بودجه‌ریزی و ارزیابی عملکرد در سطح محلی را در بر می‌گیرد. در فصل چهاردهم نیز مباحث جدید در بودجه‌ریزی بررسی شده است.

آنچه این کتاب را از دیگر کتاب‌های موجود در زمینه بودجه‌ریزی متمایز می‌کند این است که روش‌ها و اعمال بودجه‌ریزی با در نظر گرفتن الزامات حکمرانی خوب از قبیل شفافیت، پاسخ‌گویی و مشارکت مورد کندوکاو قرار گرفته‌اند و در کنار آن، مباحث نظری عرضه شده با مثال‌هایی از کشورهای گوناگون، و عمدتاً کشورهای در حال توسعه، عینیت یافته‌اند. به علاوه، سعی شده است که با مطرح کردن توضیحات لازم به صورت ضمیمه یا پانوشت، به غنای مباحث افزوده شود. بررسی تاریخچه بودجه و فرایند گردش بودجه در ایران نیز با هدف فراهم آوردن امکان مقایسه و بررسی برای دانشجویان و صاحب‌نظران، صورت گرفته است. توجه به مدیریت مالی و بودجه‌ریزی در دولت‌های محلی و توجه به مباحث جدید در بودجه‌ریزی نیز از دیگر ویژگی‌های متمایزکننده کتاب محسوب می‌شود.

کتاب حاضر می‌تواند منبع مفیدی برای دانشجویان و پژوهشگران رشته‌های مدیریت، اقتصاد و حسابداری، و کلیه مدیران بخش عمومی باشد.

در اینجا لازم است از کلیه بزرگوارانی که در انتشار این کتاب، ما را یاری داده‌اند نهایت سپاس را داشته باشیم. در این زمینه، از سرکار خانم عابدینی برای دقت نظر در ویرایش متن، و سایر همکاران ایشان در سازمان «سمت»، تشکر و قدردانی می‌نمایم.

گرچه تلاش ما رعایت اصول علمی در ترجمه و تألیف بوده است، اما دریافت بازخورها، انتقادات، و دیدگاه‌های صاحب‌نظران بودجه‌ریزی زمینه غنای کتاب را در چاپ‌های بعدی فراهم خواهد کرد و موجب تشکر ماست.

زمستان ۱۳۸۹

دکتر عادل آذر

دکتر طیبه امیرخانی

اختصارات

ABC/M: Activity-Based Cost Management	مدیریت هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت
ABC: Activity Based Costing	هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت
ACCA: Association of Chartered Certified Accountants	انجمن حسابداران خبره
BIS: Budget Information System	نظام اطلاعات بودجه
BOB: Bureau of the Budget (Thailand)	دفتر بودجه (تایلند)
COFOG: Classification of Functions of Government	طبقه‌بندی وظیفه‌ای دولت
CPM: Critical Path Method	روش مسیر بحرانی
DFID: Department for International Development	بخش توسعه بین‌المللی
EBF: Extrabudgetary Fund	منابع مالی فرابودجه‌ای
EU: European Union	اتحادیه اروپا
G8: Group of Eight	گروه ۸ (هشت کشور صنعتی)
GDP: Gross Domestic Product	تولید ناخالص داخلی
GFS: Governmental Financial Statistics	آمارهای مالی دولت
GPRA: Government Performance and Results Act of 1993 (United States)	قانون نتایج و عملکرد دولت مصوب ۱۹۹۳ (ایالات متحد)
HIPC: Heavily Indebted Poor Countries	کشورهای فقیر به شدت مقروض
ICT: Information and Communication Technology	فناوری اطلاعات و ارتباطات
IFM: International Monetary Fund	صندوق بین‌المللی پول
IFMIS: Integrated Financial Management Information System	نظام منسجم اطلاعات مدیریت مالی
IT: Information Technology	فناوری اطلاعات
MBO: Management by Objectives	مدیریت بر مبنای هدف‌ها
MIP: Management Improvement Program (Chile)	برنامه بهبود مدیریت (شیلی)
MSP: More Strategic Practices	روش‌های راهبردی‌تر

MTEF: Medium-Term Expenditure Framework	چهارچوب هزینه میان مدت
NGO: Nongovernmental Organization	سازمان غیردولتی
NPM: New Public Management	مدیریت دولتی نوین
OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development	سازمان همکاری و توسعه اقتصادی
OMB: Office of Management and Budget (United States)	دفتر مدیریت و بودجه (ایالات متحد)
PART: Program Assessment Rating Tool	ابزار رتبه‌بندی ارزیابی برنامه
PBB: Performance-Based Budgeting	بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد
PDB: Performance-Determined Budgeting	بودجه‌ریزی مبتنی بر تعیین عملکرد
PEFA: Public Expenditure and Financial Accountability	مخارج عمومی و پاسخ‌گویی مالی
PEM: Public Expenditure Management	مدیریت مخارج عمومی
PER: Public Expenditure Review	گزارش مخارج عمومی
PERT: Project Evaluation and Review Technique	شیوه ارزیابی و بازبینی پروژه
PFM: Public Finance Management	مدیریت مالی عمومی
PFMA: Public Finance Management Act of 1999 (South Africa)	قانون مدیریت مالی عمومی ۱۹۹۹ (جنوب آفریقا)
PIB: Performance-Informed Budgeting	بودجه‌ریزی مبتنی بر اطلاع‌رسانی از عملکرد
PIP: Public Investment Program	برنامه سرمایه‌گذاری عمومی
POG: Priorities of Government	اولویت‌های دولت
PPB: Planning-Programming-Budgeting	برنامه‌ریزی، طرح‌ریزی، بودجه‌ریزی
PPBS: Planning, Programming and Budgeting System	نظام بودجه‌ریزی، طرح و برنامه
PRB: Performance-Reported Budgeting	بودجه‌ریزی مبتنی بر گزارش‌دهی از عملکرد
SNA: System of National Account	نظام حساب‌های ملی
UN: United Nations	سازمان ملل متحد
UNECA: United Nations Economic Commission for Africa	بخش آفریقایی کمیسیون اقتصادی سازمان ملل
WAEMU: West African Economic and Monetary Union	اتحادیه پولی و اقتصادی آفریقای غربی
ZBB: Zero-Based Budgeting	بودجه‌ریزی بر مبنای صفر