

مسائل و جهت‌گیری‌های جدید در مدیریت مخارج

بخش عمومی*

مترجم: علی حبیبی

چکیده

نظام مدیریت مخارج عمومی در حال دگرگونی است. روش‌های سنتی مدیریت مخارج، با محدودیت‌های جدی در تعیین وظایف جاری و آینده مواجه می‌باشند. روش‌های جدید، با هدف بهبود مدیریت مخارج عمومی، که بر ایجاد سازمان‌های وظیفه‌گرا، موافقتنامه‌های عملکردی، و مناقصه‌ها و قراردادهای رقابتی تأکید دارند، از توان بالقوه شایان توجهی در انجام این وظایف برخوردار هستند. ولی شناسایی جنبه‌های تفصیلی این روش‌های جدید بسیار ضروری است به طوری که این روش‌ها موجب ایجاد دولت سایه‌ای نگردد، یا دولتی که به برخورد ضعیف با قراردادهای و معاملات با اشخاص ثالث ادامه می‌دهد.

خلاصه

نظام مدیریت مخارج عمومی، در حال دگرگونی است. در سال‌های اخیر، نارسایی این نظام در دستیابی به ثبات کلان اقتصادی یا در ارائه خدمات ارزان به جامعه، کاملاً آشکار شده است. برای حل این مشکل، چند روش جدید ابداع شده، که بر کاربرد سازوکارهای بازار و روش‌های فعالیت شرکتی^۱ تأکید

* International Monetary Fund. (1996). *Issues and New Directions in Public Expenditure Management*. IMF Working Paper. Prepared by A. Premchand.

● مسئول گروه مطالعات اقتصادی سازمان برنامه و بودجه استان قزوین

1. Corporate Practices

دارند. با این حال، این روشها هنوز در کشورهای در حال توسعه به اجرا در نیامده‌اند. در ضمن، بررسی نقاط ضعف، قوت، فرصتها، و تهدیدها در این زمینه - که موضوع این مقاله است - نشان می‌دهد که هنوز باید تلاشهای مداومی برای تقویت نظام مدیریت مخارج صورت گیرد.

در بررسی مدیریت مخارج حال و آینده، و کاربرد روشهای جدید برای بهبود آن، لازم است که جنبه‌های عملیاتی تدوین سیاستها، فرایند کنترل، پرداختها به شخص ثالث^۱، و اجرای قراردادها، مورد توجه بیشتری قرار گیرد. این نیاز، با تقویت احتمالی در نقش دولت و ترکیب هزینه‌های آن، بیشتر تقویت می‌شود. علاوه بر تمرکززدایی، موافقتنامه‌های عملکرد^۲، اطلاعات تفصیلی هزینه‌ها، و تقویت چارچوب حسابدی، انجام اقداماتی چون تقویت وزارتخانه‌های دارایی^۳ و دستگاههای اجرایی^۴ و نیز انجام سرمایه‌گذاریهای جدید برای توسعه نظامهای اطلاع‌رسانی، به منظور تسهیل نظارت قانونی و تحلیل تحولات، بسیار ضروری است. بدون توجه به این جنبه‌های عملیاتی، این خطر وجود دارد که ایجاد سازمانهای وظیفه‌گرا^۵، منجر به بروز یک دولت سایه‌ای^۶ فراتر از حسابدی معمولی شود. همین‌طور، وابستگی به معاملات با اشخاص ثالث^۷ ممکن است به بروز مخاطرات اخلاقی^۸ منجر گردد و وابستگی بیش از حد به قراردادها، موجب ایجاد فساد و تبانی زیاد شود.

۱. مقدمه

در حال حاضر، مدیریت مخارج عمومی، در اغلب کشورها، محور اصلی سیاستگذاری اقتصادی به شمار می‌آید. توجه مجدد به مسئله‌ای مانند نیاز به وجود دولت کارآمد، مسئول و حساس که بهتر و ارزانتر فعالیت کند، تنها یکی از عوامل متعدد (و در واقع ضروری) مؤثر بر ایجاد تحرک در بررسی مسائل مربوط به مدیریت مخارج عمومی می‌باشد. رشد فزاینده کسریهای مالی، این احساس ناخوشایند را ایجاد کرده است که مدیریت مخارج در نهادهای عمومی به مسئله‌ای بسیار خطرناک و حساس تبدیل شده است، که موجب رشد پیچیدگی و مشکلات فزاینده در شناسایی ابعاد مختلف و

1. Third-Party Payments

2. Performance Agreements

3. Finance Ministries

4. Spending Agencies

5. Task-Oriented Agencies

6. Shadow Government

7. Third-Party Transactions

8. Moral Hazard

شکست تلاشها در شناسایی مسائل، و در نتیجه، بروز مجدد نوع یکسانی از مشکلات گردیده است. با وجود این، ترتیب اهمیت و نیز ترکیب مسائل، در هر کشور و در زمانهای مختلف تفاوت دارد. بروز مجدد مسائل به همراه خوشبینی فزاینده مردم در مورد توانایی دولت در برخورد با آن از یک سوی، و ضرورت کنترل کسریها از سوی دیگر، باعث ترغیب دولتها برای نگاه به درون و ارزشیابی کفایت نظام مدیریت مخارج برای حل مشکلات موجود شده است. این خواسته همچنین با این نیاز حمایت می‌شود که داشتن نظامهای انعطاف‌پذیر و کارآمدتر برای رویارویی با مسائل ناشی از آزادسازی اقتصادهای ملی و آزادسازی نظامهای تجارت خارجی و مالی، ضروری است. همچنین این موضوع مشخص شده است که مسائل داخلی تحت تأثیر رویدادهای بین‌المللی است که خود این رویدادها، تحت تأثیر مفهوم جهانی شدن^۱ قرار دارد. این موضوع همچنین دولتها را ترغیب کرده است تا در ساختارهای مدیریتی خود تجدیدنظر کنند، به طوری که بتوانند در جهانی با وابستگیهای متقابل، از قدرت تأثیرگذاری بیشتری برخوردار باشند. به علاوه، این موضوع نیز روشن شده است که دستیابی به مازاد بودجه یا برقراری انضباط مالی، لزوماً به معنای ارائه خدمات با کیفیت بالا به مردم در یک دوره زمانی خاص نمی‌باشد.

مدیریت، به هیچ روی، نسبت به محدودیتهای آشکار شده این روش در طول سالهای گذشته، واکنش مناسب نداشته است. در حال حاضر، مدیریت تا حدودی به مسائل شناخته شده واکنش نشان می‌دهد، زیرا به طور فعال، آینده نامطمئن را مورد توجه قرار داده و در جستجوی فرصتهای بهتری است. مشکلات مدیریت مخارج به جایی رسیده است که امکان حل سریع آن در یک دوره کوتاه در طول سال مالی وجود ندارد. به همین دلیل و نیز دلایل دیگر، دولتها اکنون خود را متعهد به بررسی نقش و حیطة عملیاتی خویش می‌دانند - یعنی آنچه باید انجام دهند و آنچه باید هزینه‌های آن را تأمین کنند، آنچه باید هزینه‌های آن را تأمین کنند ولی آن را انجام ندهند، و آنچه را که برای آن نه هزینه کنند و نه آن را انجام دهند. یک بخش جدایی‌ناپذیر (و مهم) از این فعالیت، شناسایی مسائلی است که در حال حاضر تجربه می‌شود، و نیز مسائلی است که احتمالاً در آینده رخ می‌دهد، به طوری که با راه‌حلهای اصولی بتوان با آن مواجه شد. با این حال، موضوع این است که نوع مشکلاتی که در آینده به وجود می‌آید، مانند راه حل آنها، چندان مشخص نیست. ولی همان‌گونه که ارسطو گفته است:

"این نکته، نشانه این است که از ذهن ورزیده، هرگز انتظار نداریم در برخورد با هر موضوع، دقیقتر از آن برخورد نماید که ماهیت آن موضوع اجازه می‌دهد."

۲. محدوده بررسیهای مقاله

دامنه موضوعهای مورد بحث در این مقاله، محدود است. در این مقاله، مشخص می‌شود که مدیریت مخارج دارای وظایف یکسانی است، زیرا هم جنبه‌های کلان و هم جنبه‌های خرد سیاستگذاری اقتصادی و مدیریت عملیاتی را به تفصیل بررسی می‌کند. این موضوع گرایش و توجه روزافزون به مردم و قوه مقننه است. نحوه عمل مدیریت مخارج، برای اثر بخش بودن آن، بستگی به نظامهای مورد استفاده، کاربرد فن‌آوری، و سطح توسعه منابع انسانی دارد. این موضوع، همچنین از جمله موضوعهایی است که رشته‌های مختلف، از قبیل علوم سیاسی، اقتصاد، مدیریت بخش عمومی، مدیریت و حسابداری، در آن نقش مهمی دارد، و مدیران مخارج، تأثیر آنها را هر روزه احساس می‌کنند. با وجود این، فضای فعالیت این دسته از مدیران، هم از نظر محیطی و هم از نظر چارچوب کار، متفاوت است. با توجه به این گستره وسیع، در وهله اول، نیاز ضروری به شناسایی مفاهیم مورد استفاده در این مقاله وجود دارد.

در این مقاله، مسائل و وظایفی را که هنوز باقی است، تا جایی که امکان بحث سازماندهی شده وجود داشته باشد، مرور خواهیم کرد، و از این نظر، یک فرمول مشخص برای فعالیتهای آینده ارائه می‌نماییم. بنابراین، در این مقاله، مسائل و موضوعها را به طور کلی بررسی می‌کنیم، و در نتیجه، به مورد کشور خاصی اشاره نخواهیم کرد. به علاوه، تمرکز مقاله عمدتاً بر موضوع مدیریت مخارج، که از تجربه کشورهای مختلف حاصل شده است، می‌باشد. بنابراین، به طور اجتناب‌ناپذیری، نتایج به دست آمده در بررسیها، از نظر قابلیت کاربرد برای کشورها، متفاوت خواهد بود.

در بخشهای بعدی مقاله، در ابتدا تحولات مدیریت مخارج را بررسی خواهیم کرد. سپس با بحث درباره مسائل و وظایف گسترده در حال ظهور مطلب را پی‌می‌گیریم. این موضوع، بعداً برای انجام کاملتر بحث مسائل و روشها و نیز اقدامات سازمانی که برای دستیابی به نظام کارآمدتر مدیریت مخارج لازم است، ضرورت دارد.

۳. مدیریت مخارج: چشم‌انداز تاریخی

در نیمه دوم سده بیستم چندین رخداد مهم در زندگی اقتصادی کشورها را شاهد بوده‌ایم. بیشتر کشورها از بند استعمار و قواعد آن رهایی یافتند، و اندکی پس از آن، استفاده از برنامه‌ریزی توسعه، به یک موضوع مهم برای دولتها تبدیل شد. این نکته آشکار شده بود که شکل‌های سنتی بودجه‌بندی و مدیریت مخارج برای برخورد با وظایف توسعه‌ای آنها ناکافی است. در نتیجه، بودجه‌های توسعه‌ای^۱ یا بودجه‌های سرمایه‌ای^۲ تدوین شد و نهادهای حمایتی مانند وزارتخانه‌ها یا کمیسیونهای برنامه‌ریزی ایجاد گردید. سرمایه‌گذارهای فراوانی انجام شد، شمار زیادی شرکت دولتی تأسیس گردید، و به طور کلی، بخش عمومی به سرعت رشد کرد و سهم مخارج عمومی از محصول ناخالص داخلی، به طور مداوم رو به افزایش گذاشت. فلسفه حاکم این بود که اگر نیازی برای جامعه وجود دارد، دولت آن را تأمین کند. رشد مخارج این احساس ناخوشایند را موجب شد که پول خرج کردن لزوماً بدین معنا نیست که انتخابها به طور عقلایی صورت گرفته یا اینکه منابع به طور اقتصادی مورد استفاده قرار گرفته است. برای حل این مشکلات، روشهای ارزشیابی سرمایه‌گذاری ابداع شد، و دولتها از شکل‌های مختلف بودجه‌بندی مبتنی بر عملکرد^۳، بودجه‌بندی برنامه‌ای^۴، و برنامه‌ریزی^۵ و نظامهای بودجه‌بندی برنامه‌ای^۶ سود جستند. این نظامهای بودجه‌بندی بر کاربرد روشهای تحلیل مقداری برای ارزشیابی پروژه‌ها و برنامه‌ها، برنامه‌ریزی در طول یک دوره زمانی، بهبود ساختارهای بودجه‌ای، و ایجاد نظامهای اطلاعاتی برای دستیابی به پیشرفتهای پولی و مادی در پروژه‌های سرمایه‌گذاری تأکید داشتند.

با پیشرفت کاربرد روشهای اصلاح شده بودجه‌بندی و مدیریت مخارج، عوامل اقتصادی مختلف ناشی از تکان‌های نفتی، نیاز به تدوین راهبردهای مختلف مدیریت مخارج را آشکار ساخت. همچنین این موضوع آشکار شد که برنامه‌های توسعه، که محرک عرضه بودند، و فرهنگ خرج کردن را گسترش می‌داد، قابل تداوم نیستند؛ گسترش نقش دولت و وظایف دولت رفاه، به تدریج موجب تشدید فشار بر مخارج گردید. این مشکل با شکست بسیاری از شرکتهای دولتی و رشد یارانه‌های

1. Development Budgets

2. Capital Budgets

3. Performance Budgeting

4. Program Budgeting

5. Planning

6. Programming Budgeting Systems

نامحدود و گسترده و خیمتر شد. این موضوع نیز آشکار گردید که نظامهای برنامه‌ریزی، بودجه‌های برنامه‌ای و بودجه‌های توسعه‌ای زمانی مناسبتر هستند که منابع برای هماهنگی با مخارج در حال رشد و نه شناسایی مسائل مربوط به کاهش دسترسی به منابع در دسترس هستند. برای حصول این وضعیت، برخی از دولت‌ها کوشیده‌اند تا شکل‌های مختلف بودجه‌بندی بر مبنای صفر^۱ را تدوین نمایند، و هنگامی که ثابت شد این روش ناکافی است، به مدیریت کاهش شدید مخارج^۲ متوسل شدند. این تجربه، منجر به ظهور یک فلسفه جدید مدیریت دولتی شد که بر سختگیری، محدود کردن نقش دولت، اصلاحات قانونی، خصوصی‌سازی فعالیتهای دولتی، و نیز کاربرد روشهای فعالیت شرکتی برای دولت تأکید داشت. به عنوان یک بخش جدایی‌ناپذیر از این سازماندهی مجدد، جهتگیریهای مدیریت مخارج نیز تغییر کرد. برای متعادل کردن رشد مخارج، سقفهای بودجه‌ای بر مبنای حداقل و حداکثر تعیین شد و روش انجام کار تقویت شد. در اغلب موارد، دولت محدودیتهایی را بر رشد نیروی انسانی اعمال کرد، و در برخی موارد نیز به طور فعال، رشد روشهای مکانیزه را برای جبران رکود یا کاهش در نیروی انسانی تشویق نمود. همچنین یارانه‌ها و پرداختهای انتقالی به شرکتهای دولتی تا جایی که سطوح کلی مخارج توسعه‌ای اجازه می‌داد کاهش یافت. با تأکید بر دستیابی به ثبات کلان اقتصادی، و نیز با هدف کنترل انگیزه‌های تورم‌زای ایجاد شده توسط دولت، اغلب دولت‌ها هزینه‌های سرمایه‌گذاری خود را به سطح منابع موجود کاهش دادند.

این تأکید مقدمه‌ای برای ورود به دوره‌ای بود که در آن مدیریت مخارج به طور موجهی تحت تسلط سیاستهای کاهش کسری قرار داشت. این روشها، بر جنبه‌های سازماندهی نیز تأثیر داشت. اول اینکه پژوهشهای پیوسته‌ای برای استفاده از ابزارهای جدید محدود کردن مخارج بخش عمومی یا معتدل کردن رشد آن وجود داشت. این مسئله، به نوبه خود، به کاربرد محدودتر اصول بازرگانی در مورد برخی از فعالیتهای دولت، برقراری کنترل‌های جدید در بخشهایی که فرض می‌شد نرخ رشد مخارج باید بالا باشد، و انجام رسیدگیهای دقیق، بررسی مسائل سیاسی، و ارزشیابی مداوم پروژه‌ها و برنامه‌های تکمیل شده، کمک می‌کرد. دوم اینکه این مسئله، ظرفیت وزارتخانه‌های

دارایی و ناتوانی فزاینده آنها در متعادل کردن رشد مخارج، که توسط دولت و کنترل‌کنندگان، شناسایی شده است را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در ضمن، روشهای قدیمی دولتها به مشکلات سازمانهای مرکزی^۱ افزوده است. ابزارهایی از قبیل تثبیت‌کننده‌های خودکار^۲، شاخص‌بندی و معیارها و قوانین مرتبط با مخارج توسعه به طور مداوم به رشد مخارج ناشی از تحریک عرضه کمک می‌کند. همچنین استقرار فزاینده برای تأمین مالی پروژه‌های سرمایه‌ای به رونق اقتصاد کمک می‌کند، در حالی که برنامه‌های توسعه، خود موجب کاهش انعطاف‌پذیری بودجه خواهد شد. به دلیل استفاده گسترده منابع خارج از بودجه و پروژه‌هایی که از محل منابع خارجی تأمین می‌شدند و برنامه‌هایی که تمایل به گسترش روحیه استقلال داشتند، کنترلها موفقیت‌آمیز نبود. این مسائل، به نوبه خود، به بروز بحرانهای مداوم در مدیریت مخارج که طی آن، سقفهای بودجه‌ای به طور مکرر تعدیل می‌شد کمک کرد، که این خود موجب از بین رفتن اعتبار مدیران مالی می‌شد. انباشت اسناد هزینه پرداخت نشده، تبدیل به نشانه شکست سازوکارهای کنترلی رایج شده بود.

۴. ظهور روشهای جدید مدیریت مخارج

آشکار شدن کاستیهای روشهای رایج مدیریت مخارج، به ظهور روش جدیدی که عموماً تحت عنوان مدیریت‌گرایی جدید^۳ نامیده می‌شود، منجر شد، که تأکید آن بیشتر بر عملکرد، تمرکززدایی، کاربرد اصول بازار، و تقویت حسابداری از طریق سرمایه‌گذاری در نظامهای اطلاعاتی ارزان و مناسب بود. انتظار این بود که تأکید بر عملکرد، به ایجاد تحرک در فرهنگ سنتی کنترل که ریشه در کنترلهای اجرایی، نهاده‌ها و نکات جزئی دارد، و تبدیل روش "همه‌چیز با تمام اندازه‌ها"، به روشی که بر حفاظت و بهره‌برداری از منابع متمرکز است، بر صرفه‌جویی و کارایی در ارائه خدمات به مردم تأکید می‌ورزد، و شامل چارچوب دقیق مورد قبول عموم برای ارزشیابی عملکرد با استفاده از معیارهای رسمی، مانند استانداردهای مبتنی بر تجربه می‌باشد، کمک نماید.

1. Central Agencies

2. Automatic Stabilizers

3. New Managerialism

توسعه فرهنگ مبتنی بر عملکرد، به خودی خود، نمی‌تواند تکامل یابد. این امر، مستلزم تجدید ساختار نهادهای موجود و توسعه نظامهای مناسب برای تحقق کامل این هدف می‌باشد. برای انجام این کار، مدیریت‌گرایی جدید باید سازمانهای تحت کنترل مدیران را ایجاد نماید که امکان تدارک مطمئن کالاها و خدمات را با کیفیت مطلوب و با استفاده از بودجه ثابت فراهم کنند. انتظار می‌رود که این کار به ساختار غیرمتمرکز و تا حدودی نیز سلسله مراتبی کمک نماید، به طوری که تصمیمات مربوط به بهره‌برداری از منابع و ارائه خدمات به نقطه تحویل نزدیکتر باشد. این مسئله می‌تواند مدیران را قادر به کشف روشهای مختلف ارائه خدمات و کاهش هزینه‌های آن نماید.

کاربرد اصول بازار، مستلزم رهایی دستگاههای اجرایی از انحصارات دولتی است و اینکه این سازمانها بتوانند نهادهای موردنیاز خود را از بهترین منبع براساس مناقصه‌های رقابتی^۱ تهیه نمایند. در طرف دریافت‌کنندگان خدمات، مصرف‌کننده نیز باید قدرت انتخاب برای دریافت خدمات مناسب با نیازهای خود را داشته باشد. در هر دو طرف، ساختار انحصاری سنتی موجود، که طی سالیان متمادی به ایجاد استانداردهای ارائه خدمات نامطلوب کمک کرده است، باید جای خود را به انتخاب، هم در مورد ارائه‌کننده خدمات و هم مصرف‌کننده، بدهد.

با وجود این، تمرکززدایی نباید به قیمت نادیده انگاشتن سیاستهای راهبردی دولت تمام شود، و آزادی مدیران نیز نباید به معنای معافیت آنها از حسابداری تلقی شود. به همین دلیل، مسئولیت‌پذیری برای تنظیم سیاستهای راهبردی کلان اقتصادی در دستگاههای اجرایی باید جایگاه خود را همچنان حفظ نماید. با این حال، انتظار می‌رود که دستگاههای اجرایی^۲ به منظور داشتن استقلال مدیریتی، دارای سلسله مراتب مشخص برای دستیابی به هدفها و شاخصهای عملکرد برای تسهیل امر نظارت در طول دوره مالی و ارزشیابی پایان دوره باشند. دستیابی به این هدف، مستلزم تأکید قابل ملاحظه بر توسعه فن‌آوری اطلاع‌رسانی است.

مسائل فوق می‌تواند به ایجاد یک رابطه جدید بین سازمانهای مرکزی و دستگاههای اجرایی که مشارکت بین خریدار خدمات و عرضه‌کننده آن را در نظر دارند و نیز ایجاد یک رابطه مستحکم بین جنبه‌های خرد و کلان کمک نماید. روابط بین خریدار و عرضه‌کننده و ارتباط جنبه‌های خرد و کلان

دارای لایه‌های متعددی است که به نوبه خود، نشانگر سطوح مدیریتی، از نهادهای مدیریت مرکزی تا وزارتخانه‌ها و سازمانها، از سازمانهای مرکزی تا سازمانهای مستقل و سطوح پایین دولتی و از بخش عمومی تا بخش خصوصی است.

به عنوان بخشی از روشهای مذکور، همچنین بر مشارکت بخش عمومی و خصوصی نیز تأکید می‌شود. به طور معمول، این مشارکتها، شامل مجموعه‌ای از مبادلات، از قبیل قراردادهای خدماتی، ساخت به روش کلید در دست^۱، اجاره، قراردادهای مدیریتی، و روشهای ساخت، راه‌اندازی و انتقال (B.O.T)^۲ می‌باشد. تأکید جدید بر مشارکت بخش عمومی و خصوصی، دارای دو جنبه است: فعالیت مشترک و تأمین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری؛ و تدارک خدماتی که تاکنون توسط خود دولت تأمین مالی و ارائه می‌شده است. محدوده مشارکت بخش عمومی و خصوصی به تدریج رشد کرده و در سالهای اخیر یک دولت شخص ثالث^۳ ظهور کرده است که در آن تأمین مالی خدمات توسط دولت انجام می‌شود ولی ارائه آن به مصرف‌کنندگان توسط نهادهای خصوصی صورت می‌گیرد و وظایف عرضه‌کننده، دریافت‌کننده، و سازمان مسئول تأمین مالی بسیار قابل کنترل‌تر از دیگر روشهای رایج خواهد بود.

برای تقویت ارائه خدمات، در عین اطمینان از رعایت سقفهای مالی، موافقتنامه‌ها یا قراردادهای عملکرد بین خریدار و عرضه‌کننده منعقد می‌گردد. موافقتنامه ابزاری است که از طریق آن، شرایط عملکرد و حسابداری مشخص می‌شود که این نیز به نوبه خود، موجب ایجاد فرهنگ نتیجه‌گرا^۴ و نیز ایجاد یک نظام مدیریت مخارج معطوف به شهروندان^۵ یا معطوف به ارباب رجوع^۶ می‌شود. به طور خلاصه، انتظار می‌رود که نظامهای جدید انجام وظایف ماندگاری را در ابعاد مختلف مدیریت مخارج - ثبات کلان اقتصادی و مسئولیت‌پذیری، حفظ نظم مالی، شفافیت، انعطاف‌پذیری مدیریتی، حسابداری در مقابل نتایج، افشای مسائل مالی، مشارکت شهروندان، و پذیرش سیاسی - تسهیل نماید. مدیریت مخارج، تنها یکی از اجزای مهم روشهای جدید مدیریت بخش عمومی است. در جدول ۱، ویژگیهای راهبردهای کلی‌تر، با ارائه یک چشم‌انداز مناسب، به طور خلاصه، ارائه شده است.

1. Turn-Key Construction

2. Build, Operate and Transfer

3. Third Party Government

4. Result-Oriented Culture

5. Citizen-Oriented

6. Client-Oriented

جدول ۱. روشهای اصلاح مدیریت بخش عمومی

محتوای اقدامات	گروه فعالیت
<u>مباحث کلی</u>	
مجموعه فعالیتهای و طرحهایی که بر توصیه‌های سیاستی متمرکز می‌باشد: سازوکار تجدیدنظر در سیاستها.	۱. بهبود توسعه سیاستها.
اقدامات مختلف با هدف کاهش نقش دولت از طریق توجه کافی به فعالیتهای تجاری مهم وزارتخانه‌های مختلف. این اقدامات، شامل ایجاد سازمانهای کوچک وظیفه‌گرا و برخوردار از خودتکایی مالی که به منظور اجرای وظایف خاص ایجاد شده‌اند، می‌باشد. هدف دیگر تمرکززدایی، در عین حال که حسابدهی نیز تقویت می‌شود، است. این گروه، همچنین شامل مهندسی مجدد است که در بردارنده تجدید تفکر و طراحی مجدد فرایندهای کاری است.	۲. تجدید ساختار سازمانی.
این گروه، شامل کاهش سلسله مراتب و جایگزین کردن آنها با ساختارهای کوچکتر، ساده‌تر و انعطاف‌پذیرتر است. در برخی موارد، فعالیتهای مکمل اقدامات فوق می‌تواند به صورت گروههای کاری با مدیریت مستقل و دارای حق وکالت انجام مسئولیتهای سازماندهی شود.	۳. سازماندهی مجدد ساختارهای فعالیت.
این مرحله، تا حدودی به صورت خلاصه‌تر و جاه‌طلبانه‌تر، در جستجوی هدایت مشتری از طریق مشخص کردن استانداردها، ارائه اطلاعات، آزادسازی و انتخاب مشتری، رعایت نظم در ارائه خدمات و حفظ ارزش پول می‌باشد. این مرحله، در جستجوی این است که خدمات عمومی منطبق بر خواست ارباب رجوع باشد.	۴. جهتگیری مجدد فرهنگ سازمانی.
تغییر جهت از خدمات شغلی به خدمات مبتنی بر قرارداد (در مورد ساختارهای مدیریت مناسب، نگاه کنید به مورد سوم بالا)؛ نظام پرداخت پاداش مبتنی بر بازار؛ پرداخت پاداش در ازای خدمات شایسته؛ و تقویت فعالیتهای ضد فساد.	۵. جهتگیری مجدد مدیریت منابع انسانی.

ادامه جدول ۱

محتوای اقدامات	گروه فعالیت
انتظار می‌رود که وزارتخانه‌های دولتی در انجام فعالیتهای خود به صورت تجاری عمل کنند. استفاده از سازوکار بازار، شامل خدمات ارائه شده با هدف ایجاد رقابت داخلی و خارجی به منظور بهبود زمینه‌های فعالیت می‌باشد. در برخی موارد، ارائه خدمات می‌تواند به مزایده گذاشته شود.	۶. تجاری کردن فعالیتهای و استفاده از سازوکار بازار.
<u>مدیریت مالی</u>	
این اقدامات، در اغلب موارد، شامل بررسی و اصلاح کامل فرایندهای بودجه‌ای است که مبتنی بر عملکرد و تولید باشد. هدفهای راهبردی مشخص شده و عملکردها و تولیدات مورد انتظار نیز تعیین شده است. زمانی که از روش مزایده استفاده می‌شود، این نکته به طور کامل مشخص می‌باشد که چه کاری باید انجام شود.	۷. بودجه‌بندی مبتنی بر عملکرد و تولید.
دولتها به دنبال ایجاد نظامهای حسابداری تعهدی و اندازه‌گیری هزینه فعالیتهای (شامل هزینه‌های سرمایه‌ای) به منظور تسهیل کاهش هزینه‌ها و رقابت سالم بین واحدهای مختلف هستند. آنها همچنین آگاهی بیشتر نسبت به ارزش داراییها را بهبود می‌بخشند.	۸. نظام هزینه‌یابی مبتنی بر فعالیت.
<u>کاربرد فن‌آوری</u>	
دولتها سرمایه‌گذاری فراوانی را برای تغییر نظامهای آموزشی انجام داده‌اند. انتظار این است که این اقدام به بهبود خدمات مربوط به تحویل کالاها، افزایش بهره‌وری، و کاهش تدریجی هزینه‌ها کمک نماید.	۹. کاربرد فن‌آوری اطلاع‌رسانی.

۵. تداوم مشکلات

بیان مطالب بالا نباید منجر به این نتیجه‌گیری شود که تمام مشکلات موردشناسایی قرار گرفته و تنها چیزی که باقی مانده، مسئله اجرای آنها می‌باشد. با وجود این، یک تحلیل تفصیلی‌تر نشان می‌دهد که این نتیجه‌گیری زود هنگام بوده و از نظر فنی نادرست است. به یک دلیل، اغلب مفاهیم و اصلاحات نظام‌مند برای اجرا هنوز باقی است. حتی در جایی که این روشها اجرا شده است، احتمال آن می‌رود که مسائل مشکل‌آفرین بسیاری بروز نماید. مرزهای جدید و در حال تغییر، مشکلات جدیدی را ایجاد می‌کند که برخی از آنها به طور دقیق‌تر مورد بحث قرار خواهد گرفت. با این حال، بحث قبلی نشان می‌دهد که هر چند با یک تأخیر زمانی، اغلب مشکلات، شناسایی شده است. همچنین انتظار می‌رود که منافی از موفقیت‌های موردنظر یا ادعا شده وجود داشته باشد (و هر دو می‌تواند دور از واقعیت باشد)، که به دلیل تأثیر قابل ملاحظه آن بر نظامهای عملیاتی، به نظر می‌آید مسائل جدیدی ظاهر خواهد شد که به نوبه خود، نیاز به شناسایی و بحث بیشتری دارد. این مسئله، همچنین نشان می‌دهد که کفایت سیاستهای کلان اقتصادی، به خودی خود، نمی‌تواند اجرای کامل آن را تضمین کند. در واقع، چندین عامل در سطح اقتصاد خرد وجود دارد که در مسیر دستیابی به هدفها مورد نظر قرار گرفته است.

با این حال، این عوامل اقتصاد خرد، که در هر کشور متفاوت است، عمیقاً در فرایندهای سازمانی تجسم می‌یابد. بنابراین، مناسبتر این است که تحلیل جامعی از نقاط قوت، نقاط ضعف، فرصتها، و تهدیدها انجام شود. این تحلیل، به طور خلاصه، در جدول ۲ نشان داده شده است. با وجود این، چهار موضوع مرتبط با هم وجود دارد که باید به تفصیل بررسی شود.

الف) روشهای سیاستگذاری

تنظیم سیاستها تاکنون مهمترین جزء مدیریت مخارج در دولت بوده است. این مسئله حالتی مطلوب را برای کنترل فرایند ایجاد کرده، و به طور کلی، نواقص کنترل‌های فرایند را جبران می‌کند. کنترلها در اجرا یا فرایند عمدتاً با اطمینان از تطبیق قواعد و مقرراتی که با هدف حفظ نظم مالی ایجاد شده است، در ارتباط می‌باشد. در برخی موارد، کنترلها ممکن است در جستجوی دستیابی به صرفه‌جویی در مخارج اعمال شود. با وجود این، این صرفه‌جوییها با صرفه‌جوییهایی که ممکن است در اغلب سیاستهای انتخاب شده و برنامه‌های مرتبط با آن تداوم داشته باشد، قابل مقایسه نیست. آنچه در پی اجرای سیاستها از بین می‌رود، به سختی از طریق کاربرد مؤثر کنترل‌های فرایند قابل جبران است.

جدول ۲. مدیریت مخارج: مرور کوتاهی بر نقاط قوت، ضعف، فرصتها و تهدیدها

نقاط ضعف	نقاط قوت
<ul style="list-style-type: none"> ● تأکید بر فعالیتهای عادی و عدم توجه به مسائل سیاستگذاری یا استفاده از منابع کلی. ● هدایت ضعیف دستگاههای اجرایی. بودجهها مانند برنامههای فعالیت هنوز مطابق انتظارات هستند. ● توانایی تحلیلی ضعیف در اغلب سازمانهای بودجهای و وابستگی شدید به دستگاههای اجرایی برای کسب اطلاعات موردنیاز. ● نبود برنامههای آینده‌نگر برای تعدیل عملکردهای بودجهای اغلب با مقادیر مصوب تفاوت دارند. ● مشخص شده است که مدیریت کاهش مخارج شکستی پرهزینه با خسارات مداوم برای نظام است. در این مورد، باید روشهای واکنشی مورد استفاده قرار گیرد. ● وابستگی اندک به اطلاعات هزینه‌ای. ابهامات سنتی در مورد مخارج دارای تأثیر مداوم بر روشهای بودجهای می‌باشد. ● ارتباط ناکافی با هزینه‌های مالی خارج از بودجه. در برخی موارد، پوشش بودجهای نسبتاً اندک است. ● آنچه باید در بودجه‌های سالانه لحاظ شود، به وسیله قوانین و مقررات گذشته تعیین می‌شود. ● نیرنگهای بودجهای پیوسته به طور مداوم موجب از بین رفتن اعتبار نظام می‌شود. ● واکنش تدریجی به نیازهای متغیر دارای اثرهای منفی خاص خود است. 	<ul style="list-style-type: none"> ● وجود دفاتر بودجه سازماندهی شده در بیشتر کشورها. ● یکپارچگی نزدیک سیاستها و تحلیلهای اقتصادی. ● برقراری روشهای رایج برای بررسی نیازهای بودجهای و تحلیل سیاستها. ● کاربرد تقویت شده فن‌آوری اطلاع‌رسانی. ● کارمندان حرفه‌ای مناسب. ● کیفیت بالا و قوانین اداری موجود در اغلب موارد. ● توسعه تدریجی شاخصهای عملکرد. ● واکنشهای گذشته به نیازهای در حال تغییر یک تصویر مرکب - نیمه خالی و نیمه پر - را آشکار می‌سازد. ● اجرای روش نوین مدیریت نشانگر تفاوت آشکار آن با روشهای سابق است. این روش را اغلب کشورها، از جمله کشورهای اروپای غربی، پذیرفته‌اند. ● پذیرش این واقعیت که کنترل کسری بودجه مستلزم استفاده از شیوه‌های مختلف، شامل استفاده از تجربه بخش خصوصی و ایجاد روابط جدید با بخش خصوصی و سازمانهای غیر دولتی است.

ادامه جدول ۲

نقاط قوت	نقاط ضعف
	<ul style="list-style-type: none"> ● تناقضات یا فسادهای سازمانی به ادامه تسلط مجلس، منجر می‌شود که این امر به تنشهای قانونی بین سازمانهای مرکزی و دستگاههای اجرایی و نیز میان سازمانهای مرکزی کمک می‌کند. ● نبود نظام متنوع برای مقابله با رشد هزینه‌ها. تمام روشها از یک قدرت یکسان برخوردار هستند.
فرصتها	تهدیدها
<ul style="list-style-type: none"> ● گشودن تدریجی اقتصاد، آزادسازی نظام کنترل، دور شدن تدریجی از سطوح قبلی منافع و برخورد قوی با کسریهای مالی، فرصت مناسبی را برای طراحی مجدد نظام ایجاد می‌کند. ● استفاده از کنترلهای بخشی هزینه، مانند روشهای هزینه‌یابی مبتنی بر فعالیت مورد استفاده در بخش خصوصی، مستلزم طراحی مجدد نظام برنامه‌ریزی و کنترل بودجه در سازمانهای هزینه‌ای است. ● نوآوری در فن‌آوریهای اطلاع‌رسانی، این امکان را فراهم می‌آورد تا برخی ابداعات، مانند انجام برخی از فعالیتها، با استفاده از منابع مالی خارج از بودجه، که قبلاً قابل تصور نبود، صورت گیرد. ● پذیرش گسترده راهبردهایی که سازمانهای منطقه‌ای تشویق کرده‌اند، مانند اصل مکمل بودن، تصمیم‌گیری در مورد کسری و بدهیها براساس پیمان ماستریخت دارای تأثیر سودمندی از نظر محیط مناسب برای انجام اقداماتی برای تقویت سازمانهای بودجه‌ای می‌باشد. 	<ul style="list-style-type: none"> ● نبود فعالیت هماهنگ برای شناسایی نقاط ضعف، راه را برای کاهش عمیقتر درک بخش عمومی از ظرفیتهای بودجه‌ای هموار می‌سازد. ● کاهش ظرفیت دولتها برای برخورد با مشکلات در حال ظهور، موجب تخریب توانایی آنها می‌شود. ● آزادسازی اقتصادی، موجب کاهش درجه آزادی و انعطاف‌پذیری سیاستهای دولت می‌شود. این مسائل، نیازمند برخورد علمی بوده و تمرکز کلی بودجه‌بندی دولتی، نیازمند بررسی مجدد است. ● فن‌آوری اطلاع‌رسانی، مرز جدیدی را ارائه می‌کند، ولی نبود روح جدید، موجب می‌شود که سرمایه‌گذاری در فن‌آوری جدید نتایج مفیدی به دنبال نداشته باشد. ● نبود تلاش برای شناسایی تناقضات سازمانی یا وظایف نوظهور حجم و پیچیدگی مسائلی را که با گذشت زمان غیرقابل کنترل می‌شود، افزایش می‌دهد.

سیاستگذاری، در اغلب کشورهای در حال توسعه، به عنوان حوزه‌ای از تصمیم‌گیری مشارکتی در نظر گرفته می‌شود که در آن، نهادهای مالی بین‌المللی و وام‌دهندگان که کمک‌های دو جانبه را ارائه می‌کنند تمایل دارند تا نقشی را ایفا کنند که با مشارکت آنها تناسب داشته باشد. در جایی که این کمک‌های خارجی قابل اندازه‌گیری است، حوزه تصمیم‌گیری مشارکتی می‌تواند بسیار گسترده باشد. با گذشت زمان، این تصمیم‌گیری مشارکتی به بی‌نظمی و دوگانگی کارکرد در مدیریت مخارج کمک می‌کند از این نظر که در آن حوزه‌هایی وجود دارد که تحت کنترل مستقیم دولت قرار دارند و نیز حوزه‌هایی که به صورت مشارکتی اداره می‌شود. حوزه‌های مشارکتی اولویت‌های خاص خود را دارا بوده و در اغلب موارد، از نظام‌های مدیریت مخارج حمایت می‌کنند. صرف نظر از پراکندگی در مدیریت کنترلها، به نظر می‌آید که این تصمیم‌گیری مشارکتی به صورت مانعی در راه دیدگاه سیاستی جامع در مدیریت مخارج است. به علاوه، افت و خیزهای مکرر در تحویل کمکها، عدم قطعیت در سیاستگذاری را افزایش می‌دهد.

سیاستگذاری همچنین به طور معکوس، تحت تأثیر نگرشهای ناشی از عرضه در مخارج قرار دارد. پروژه‌ها و طرح‌های برنامه دارای ضوابط و معیارهای اندازه‌گیری خاص خود هستند که ارتباط چندانی با منابع موجود ندارد. یکی از مسائلی که باید در برنامه توسعه لحاظ شود، این است که برنامه‌ها باید از یک مشروعیت جدید برخوردار شوند تا به رشد پایدار مخارج کمک نماید. به علاوه، برآورد هزینه‌های اغلب پروژه‌ها اجازه یک رفتار مناسب آن گونه که مطلوب است را نمی‌دهد که این مسئله از این واقعیت که هزینه واقعی در اغلب موارد دو برابر، اگر نه بیشتر، از برآورد اولیه است، ناشی می‌شود. هنگامی که پروژه‌های بیشتری به دلیل برآورد کمتر از حد هزینه‌ها وارد برنامه می‌شود، منابع به میزان کمتر از مقدار مورد نیاز به هر یک از پروژه‌ها تخصیص می‌یابد. گرچه این مسئله موجب می‌شود که منافع گسترده گروه‌های مختلف به طور موقت حفظ شود، ولی موجب تزلزل طرح‌های اجرایی شده و کسب منافع انتظاری از طرح‌ها را به تأخیر می‌اندازد.

همچنین ترکیب مخارج نیز در سالهای اخیر در حال تغییر بوده است. در حال حاضر، سهم بیشتری از هزینه‌ها صرف پرداخت بهره و پرداختهای انتقالی به افراد، شرکت‌های دولتی و شرکت‌های خصوصی، و نیز کمک به دیگر سطوح دولت می‌شود. بخش عمده این پرداختها در قوانین تصویب

شده، و مقداری از آن نیز ناشی از هزینه‌های دیگر است. در هر دو مورد، بدون تغییر قانون، یا طراحی برنامه‌ای برای پرداختها انعطاف‌پذیری اندکی وجود خواهد داشت. ولی ضرورت تحلیل مسائل فوق از دید سیاستگذاری، به ویژه در مورد پیامدهای برنامه‌های پرداختهای انتقالی برای مدیریت مخارج، تاکنون توجه زیادی را به خود جلب نکرده است.

اغلب سازمانهای مرکزی، اطلاعات چندانی در مورد ویژگیهای هزینه‌ها ندارند، و در نتیجه، نسبت به عوامل مؤثر بر رشد هزینه‌ها، از درک اندکی برخوردارند. به علاوه، آنها فاقد اطلاعات کافی در مورد جنبه‌های هزینه‌ای برنامه‌ها نیز می‌باشند. از سوی دیگر، طراحی مجدد روشهای ارائه خدمات نیز به واسطه این عدم توجه به مشکل برخورد کرده است.

با این همه، مهمترین مسئله عبارت است از شناسایی، اندازه‌گیری و انتشار اطلاعات در مورد نیازها و امکان فراهم نمودن آنها. دستگاههای اجرایی راهنمای کاملی در مورد منابع موجود در اختیار ندارند. در نتیجه، آنها بر تجدید نظر در اولویتهای که در مورد کاهش منابع موجود ضرورت دارد، متمرکز نمی‌شوند. هنگام محدودیت منابع در سال بودجه‌ای، برخی کاهشها اعمال می‌شود و بودجه به هر طریق ممکن تهیه می‌شود. از آنجا که نیاز اصلی شناسایی یک مسئله مداوم می‌باشد، کوتاه‌مدت‌ترین روش برای رسیدن به بودجه قابل قبول در مجموع کمتر متوجه ارائه یک راه‌حل و بیشتر متوجه مشکل است. در نتیجه، به گونه‌ای اجتناب‌ناپذیر، فرایند مدیریت مخارج به تلاشی برای کسب منابع بیشتر تبدیل می‌شود که این نیز به نوبه خود، فرهنگ خرج کردن را به موضوعی دایمی تبدیل می‌کند.

ب) اسطوره کنترل

عقیده عمومی بر این است که سازمانهای مرکزی از قدرت یکپارچه کنترل برای مقابله با پیشامدها و رویدادهای مختلف برخوردار هستند. با وجود این، در عمل، این قدرت تا حدود زیادی تقسیم شده، و در اغلب موارد، با نیرنگ اخذ شده است. تعیین کارکنان توسط سازمانهای دولتی، بر اساس استانداردها (و نه منابع موجود) صورت می‌گیرد. عرضه نهادهای، ممکن است توسط سازمانهای مرکزی مسئول تدارکات، یارانه‌ها توسط کمیسیونهای نیمه مستقل، هزینه‌های عمرانی توسط

اهدآکنندگان صورت گیرد و برخی از فعالیتها، مانند امور دفاعی، ممکن است به دلیل ملاحظات خاص خود، دارای روشهای جدای از فعالیتهای مذکور باشد. در صورت نبود نظام اطلاع‌رسانی که روشهای این سازمانها را برای دیگر مشارکت‌کنندگان روشن کند، هر گروهی تمایل خواهد داشت تا به صورت مستقل از دیگران عمل نماید. چنین روشی غالباً به عنوان اقدام مناسبی برای حمایت از هر سازمان در نظر گرفته می‌شود. هنگامی که تمام این روشها به مفهوم سطح بالاتر هزینه‌ها نسبت به آن مقدار که می‌توانند تأمین نمایند باشد، در نتیجه، کاهشهای داوطلبانه‌ای بر تخصیص منابع به سازمانها تحمیل خواهد شد.

این کاهشها از سوی دستگاههای اجرایی امری موقت تلقی شد، و در نتیجه، هیچ‌گونه تعدیلی در برنامه‌های آنها صورت نگرفت. از سوی دیگر، برای از میان برداشتن کاهشهای تحمیل شده از سوی سازمانهای مرکزی، دستگاههای اجرایی، اقدام به استخدام مشاوران برای جبران کمبود کارمندان، اجاره تجهیزات به جای خرید آن، انجام عملیات بدون منابع مالی به امید دریافت تخصیصهای تکمیلی، برجسته نشان دادن برآوردهای تورم، حمایت از تخصیصهای قبلی به عنوان "نیاز واقعی" و برای اجتناب از نتایج فاجعه‌آمیز، انباشته شدن اسناد هزینه پرداخت نشده، یا مذاکره برای دریافت منابع خارج از بودجه تخصیص داده شده که امکان تأمین آن به طور مستقیم از محل کمکها و پرداختهای انتقالی وجود دارد، متوسل شدند. تأثیر کلی عوامل مذکور این بود که در پایان، ساختار کنترل، مانند یک پادشاه بدون لباس، بی‌تأثیر به نظر می‌آمد.

ج) سوءظن نهادینه

سازمانهای مرکزی و دستگاههای اجرایی، دارای یک رابطه مشترک و سرنوشت در هم تنیده هستند. چنین رابطه‌ای، به گونه‌ای اجتناب‌ناپذیر و بسته به شرایط، تحت سلطه علاقه یا بی‌میلی یا سیاستهای رقابتی قرار دارد. به طور معمول، وزارتخانه‌های دارای، تمام مراحل مدیریت مخارج از تنظیم بودجه تا پرداخت، گردآوری و تنظیم حسابها را تحت نظارت و کنترل خود دارند. این مسئله، تا حدودی نشانگر نوع خاصی از استعمار مالی داخلی است. این استعمار تا حدودی متفاوت بوده و غالباً برعکس است و مستعمره کردن ذهن دستگاههای اجرایی هرگز صورت نگرفته است. این روشها، در

طول سالها، دست‌کم در نتیجه چهارعامل، اهمیت خود را از دست داده است. اول اینکه رشد برنامه‌ریزی توسعه و تنظیم برنامه‌های سالانه و میان‌مدت به ایجاد مراکز جدید قدرت در درون دولت کمک کرده است. این مراکز قدرت جدید به بهای از بین رفتن وظایف سنتی وزارتخانه‌های دارایی تشکیل شده است. دوم اینکه کنترل‌های مرکزی، جایگاه خود را از دست داده و شکست خورده است. بیشتر کنترل‌ها دارای روش یکسانی بوده، و در غیاب فلسفه مدیریت مخارج، فعالیتهای کنترلی تبدیل به فعالیتهای غیر علمی و عامیانه شده است. تأکید بر صرفه‌جویی خود به یک ایدئولوژی تبدیل گردیده است. ولی غالباً به غیر از شعارهای تکراری، ابزارهای خاصی برای دستیابی به صرفه‌جویی وجود نداشته است. ولی در میدان جنگ، تا زمانی که ابزارهای مناسبی وجود نداشته باشد، رجز خوانی، درنهایت، موجب خستگی نیروها خواهد شد. به علاوه، کنترل به یک تناقض منجر می‌شود و آن اینکه دستگاههای اجرایی از هشیاری مالی کافی برخوردار نیستند و همچنین وزارت دارایی، به تنهایی، محرم اسرار مالی دولت است. سازمانهای مرکزی، با این اعتقاد، مجاری کنترل کننده زیادی را ایجاد کردند و در زمینه فشارهای مالی تا حدود زیادی به دنبال تمرکز قدرت بودند. این مسئله، به گونه‌ای اجتناب‌ناپذیر، به بروز تنگناهای قانونی برای کاهش قدرت روشهای متمرکز کمک کرد و در هنگامی که این سازمانها در دستیابی به هدف خود شکست می‌خوردند به حيله و نیرنگ متوسل می‌شدند. ایجاد تمرکز همچنین محدودیتهای خاص خود را داشت و تلاشهایی که به منظور ایجاد تمرکز تحت عنوان ثبات کلان اقتصادی صورت می‌گرفت با نیاز دولتها، که به دلیل مجموعه‌ای از وظایف و هزینه‌های متفاوت به شدت رشد کرده بود، هماهنگی نداشت. اغلب وزارتخانه‌های دارایی تا زمانی که تلاشهای آنها بر حل موضوعهای کوچک، و نه شناسایی مسائل مهم، متمرکز بود، در کنترل فشارهای مالی موفق نبودند. این مسئله، موجب تخریب سرمایه‌های فکری سازمانهای مرکزی شد. سوم اینکه ظهور روشهای جدید مدیریت به معنای پیام جدیدی بود که نشانگر اهمیت تمرکززدایی و تطبیق بیشتر بین وظایف، مسئولیتهای و قدرتهای مالی بود. این مسئله، موجب تقویت این دیدگاه شد که دوره کنترل‌های مالی متمرکز سپری شده است. چهارم این که روشهای هدیه دادن و پافشاری مکرر آنها بر ایجاد منابع خارج از بودجه مصوب که عمدتاً مطابق با طرحهای توسعه‌ای اهداکنندگان می‌باشد نیز موجب تخریب نقش وزارتخانه‌های دارایی شده است.

ولی ظهور وزارتخانه‌های جدید دارایی که هماهنگ با چشم اندازهای در حال تغییر بود، هنوز به واقعیت تبدیل نشده است. در ضمن، فعالیت نظامهای کنترلی سابق، باوجود تمام شکستهای نظام‌مند و عملیاتی خود، همچنان ادامه داشت. در نتیجه، بدگمانی به عنوان مشخصه اصلی مدیریت مخارج همچنان وجود داشت. همچنین عدم اطمینان بدین معنا بود که یکی از اجزای مهم نظام اداری مفقود شده است. در نتیجه، این مسئله موجب افزایش هزینه مبادله، سخت‌تر شدن فرایندهای تصمیم‌گیری، و از همه مهمتر، عدم توانایی وزارتخانه‌های دارایی در ایفای نقش خود به عنوان کارگزاری انعطاف‌پذیر گردید. در واقع، عدم توانایی این وزارتخانه‌ها برای ایفای نقش کارگزاری انعطاف‌پذیر از درون آنها ناشی می‌شد و نه خارج از آن.

(د) مدیریت قراردادها

رشد هزینه‌های عمرانی، رشد شدید قراردادهای سالانه ارائه کالاها و خدمات را با خود به همراه داشته است. اقلام خریداری شده، شامل مواد غذایی، محصولات POL و اقلام دفاعی از تجهیزات کم اهمیت گرفته تا کالاهای بسیار با ارزش می‌باشد. با وجود رشد قراردادها، تجربه نشان می‌دهد که کنترل‌های مالی در این حوزه به شدت آسیب‌پذیر بوده و نیاز به اصلاح دارند. مسائلی که در این حوزه باید مورد بررسی قرار گیرد، شامل موارد زیر است:

- روشهای تهیه و تدارک کالاها و خدمات اغلب متمرکز هستند. گرچه روشهای تفصیلی در مورد فرایند برگزاری مناقصه کاملاً روشن است، ولی تجربیات موجود نشان می‌دهد که این روشها مشکلات زیادی داشته و بسیار زمان‌بر می‌باشند. این مسئله به تفکیک مسئولیتها که در آن منافع استفاده‌کنندگان ممکن است با آن چیزی که در روش متمرکز تدارک کالاها و خدمات منعکس شده است متفاوت باشد، کمک می‌کند.

- اطلاعات مربوط به هزینه‌ها که در دسترس دولت قرار دارد، هم بر حسب پوشش آن و هم از نظر تناسب آن، ضعیف است. به علاوه، در مورد برخی از اقلام خاص، ممکن است هزینه‌های بیشتری مورد نیاز باشد.

- طراحی فعالیتهای عمومی پس از برگزاری مناقصه غالباً تغییر می‌کند. این مسئله ممکن است

ناشی از نیازهای واقعی، تغییرات فن‌آورانه، دخالت‌های سیاسی یا انتخاب‌های ضعیف در مراحل ابتدایی باشد.

- مقادیر بسیاری در بودجه تعهد شده است، ولی هزینه آن در سالهای اولیه به دلیل تأخیر بسیار زیاد در انتخاب محل انجام کار پرداخت نمی‌شود.

- هزینه‌های پروژه‌ها تا حدودی به دلیل عوامل قیمتی و تا حدودی نیز به دلیل تغییر در طرحها، با برآوردهای اولیه تفاوت دارد.

- جبران هزینه‌های ناشی از نوسان قیمت‌ها، به ویژه در قراردادهایی که بر اساس روش هزینه به علاوه یک مبلغ معین تنظیم شده است، معمولاً به نفع پیمانکار تعدیل می‌شود. هنگامی که قراردادهای دولتی بر اساس روش هزینه به علاوه یک مبلغ معین تنظیم می‌شود یا هنگامی که خریدها بر اساس یک نرخ بازدهی خالص انجام می‌شود، انگیزه اقتصادی اندکی برای پیمانکار باقی می‌ماند.

- پیمانکاران معمولاً پیش‌پرداخت‌هایی را از دولت دریافت می‌کنند که بعداً، پس از یک دوره مهلت، از محل پرداخت به آنها قابل استرداد می‌باشد. با وجود این، تا زمانی که تخصیص‌های بودجه‌ای کمتر از مقادیر موردنیاز هستند، دوره اجرای پروژه طولانی‌تر شده و پیش‌پرداخت‌های اولیه غیرقابل جبران خواهد بود.

- پس از گذشت یک مرحله، هزینه اجرای پروژه توسط پیمانکار تعیین می‌شود، و غالباً ممکن است از آن مقداری که در تخصیص‌های بودجه در یک سال منظور شده بالاتر باشد. این امر، موجب انباشت اسناد هزینه پرداخت نشده می‌شود و منجر به برهم خوردن ارتباط بین تخصیص‌های سالانه و مقدار کار انجام شده در پروژه می‌شود. تخصیص‌ها برای پرداخت اسناد هزینه باقیمانده از سالهای قبل مورد استفاده قرار می‌گیرد، در حالی که پرداخت باقیمانده اسناد هزینه پرداخت نشده در سالهای بعد انجام خواهد شد.

- هنگامی که به منظور رعایت تخصیص‌های بودجه سالانه کیفیت انجام کار کاهش می‌یابد، هزینه‌های هنگفتی برای دستگاه بهره‌بردار ایجاد می‌شود. این هزینه‌ها هرگز به طور رسمی مورد توجه قرار نگرفته، و صرفاً مقادیر آن تا حدودی برآورد می‌شود.

- سختگیری بودجه‌ای از طریق طولانی کردن دوره اجرای پروژه‌ها، که در تحلیل نهایی گرایش به گرانتر شدن نسبت به حد اقتصادی آن دارد، تأمین می‌شود، ویژگی‌های مالی بالا نشان می‌دهد که بین دستور کار اقتصادی و سازمانی دولت و مدیریت مخارج، مطابقت اندکی وجود دارد. از سوی دیگر، نظامها یک دستور کار نامشخص، و در نتیجه، ضمنی را آشکار می‌سازند که ممکن است با دستور کار اقتصادی مغایر باشد. به دیگر سخن، دنبال نمودن دستور کار اقتصادی، مستلزم ایجاد تغییرات در ساختارهای اداری حمایت‌کننده است.

۶. وظایف آینده

وظایف مدیریت مخارج در دولت تا حدودی از مباحث قبلی مشتق شده و تا حدودی نیز ناشی از نقش متغیر خود دولت است. با وجود این، ساختار هدفهای مدیریت هزینه‌ها که در جدول ۳ نشان داده شده است، تا حدود گسترده‌ای، دارای عمومیت می‌باشد.

جدول ۳. هدفهای مدیریت هزینه‌های بخش عمومی

<ul style="list-style-type: none"> ● تدارک خدمات برای مردم در چارچوب یک برنامه زمانی و مالی مشخص. ● دستیابی به کارایی تخصیص منابع و کارایی فنی. ● اطمینان از اینکه عملکردهای بودجه با مقادیر مصوب مطابقت دارد. ● تطبیق عملکردهای بودجه‌ای با منابع. ● اعطای انعطاف‌پذیری مدیریتی به سازمانهای اجرایی. 	- دولت کارآمد
<ul style="list-style-type: none"> ● دستیابی به ثبات کلان اقتصادی. ● مسئولیت‌پذیری در قبال نوسان در متغیرهای اقتصادی. ● مسئولیت‌پذیری در قبال نیازهای متغیر مصرف‌کننده و ارباب رجوع. ● بهبود فرهنگ استفاده به جای فرهنگ خرج کردن. 	- دولت مسئول
<ul style="list-style-type: none"> ● حسابدگی در مقابل نتایج و عملکردهای حاصل شده. ● تهیه اطلاعات موردنیاز در مورد وضعیت مالی دولت. ● شفافیت بیشتر فرایند تصمیم‌گیری. 	- دولت حسابد

گرچه برخی از این هدفها دارای ماهیت پیوسته هستند، ولی برخی از آنها جدید بوده و منعکس‌کننده واقعیهای مالی در حال تغییر می‌باشند. آنها همراه با هم یک دستور کار بسیار مهم و دشوار را برای مدیریت مخارج ایجاب می‌کنند. پرسش این است که آیا این هدفها از طریق سازوکارهای فعلی مدیریت مخارج قابل دستیابی است یا نه. در بیشتر موارد، از جمله در مواردی که تلاشهای زیادی طی سالهای اخیر صورت گرفته است، پاسخ به پرسش فوق احتمالاً منفی است. این وضعیت، همان‌گونه که از مباحث قبلی مشخص است، به سه دلیل بروز می‌کند. اول اینکه واکنش به نیازهای در حال تغییر، در بسیاری از موارد، جزئی، تصادفی و عموماً با تأخیر همراه بوده است. دوم اینکه در چندین مورد، حتی نتایج ناکافی مورد انتظار از اصلاحات جزئی، عمدتاً به دلیل عدم توجه به عوامل اقتصاد خرد که مانع از اجرا می‌شود، تحقق نیافته است. و سوم اینکه روشهای جدید که در کشورهای صنعتی به کار برده شده است، هنوز در کشورهای در حال توسعه مورد استقبال چندانی قرار نگرفته است. نکته مهم این است که تا زمانی که اوضاع و احوال در تغییر است و زمانی که تمایل به اثربری^۱ متوقف می‌شود، روش‌شناسیهای جدید ظاهر می‌شود. همان‌گونه که در بخش اول مقاله مشخص شد، روش‌شناسیها، که قبلاً تحت عنوان روشهای مکتب انتخاب عمومی،^۲ آن‌گونه که در کشورهای استرالیا و زلاند نو به کار گرفته شده است یا به طور ساده تحت عنوان اصلاحات بخش عمومی معرفی شد، اکنون در دسترس می‌باشند. این روش‌شناسی، همان‌طور که پیشتر گفتیم، شامل مواردی چون تجدید ساختار سازمانی (یعنی ایجاد سازمانهای کوچک، وظیفه‌گرا و عموماً از نظر مالی خودکفا)، سازماندهی مجدد ساختار فعالیت (یعنی انتقال از یک نظام سلسله‌مراتبی به ساختاری انعطاف‌پذیرتر و مبتنی بر کار گروهی)، استفاده از سازوکار بازار (یعنی ارائه خدمات به منظور دستیابی به رقابت داخلی و خارجی برای بهبود سطح فعالیتها)، عملکرد مبتنی بر بودجه‌بندی و نظامهای مبتنی بر حسابداری تعهدی می‌باشد.

به طور مشخص، در مورد مدیریت مخارج، روشهای جدید بر راهبرد مدیریت کارآمد، شامل تعیین سقفهای کلی بودجه بر اساس هدفهای مشخص، محصول تولید شده و تأمین منابع از خارج برای برخی از فعالیتها برای دستیابی به صرفه‌جویی در عملیات، متکی هستند. یک بخش اصلی این روشها وجود ارتباط بین خریدار و ارائه‌کننده خدمات است که تمام مبادلات مالی را تحت سلطه خود دارد. بنابراین، سازمانها یا وزارتخانه‌ها خدمات یا محصولات را به وزیران یا قانونگذاران که مقادیر

1. Heirophanies

2. Public Choice School

موردنیاز را تصویب می‌کنند، ارائه می‌نمایند. رابطه بین این دو گروه از طریق موافقتنامه‌های عملکرد که در آن هدفها، تخصیصهای موردنیاز برای خرید نهاده‌ها، شناسایی ستانده‌های مورد نظر به همراه هزینه‌های آن، و برنامه زمانبندی در آن تعیین شده است، برقرار می‌شود. در طول سالهای گذشته، نظارت بر عملکرد به یکی از وظایف کلیدی تبدیل شده است. کاربرد این اصول برای دولت‌ها باید از طریق تغییر شکل دولت‌ها از یک تأمین‌کننده مستقیم (آن گونه که تاکنون عمل می‌شده است) به یک تأمین‌کننده مالی، تنظیم‌کننده و ناظر، انجام شود.^{(۱)*}

پیامدهای این نقش‌های در حال تغییر برای مدیریت مخارج را در جدول ۴ نشان داده‌ایم و در بخش بعدی به تفصیل درباره آن بحث کرده‌ایم. ساختار کلی مدیریت مخارج به ساختار مبادلات دولتی بستگی خواهد داشت. این ساختار را در جدول ۵ نشان داده‌ایم. این جدولها، به همراه هم، نشان‌دهنده وضعیت آینده ترکیب مخارج و وظایف سازمانی مرتبط با آن می‌باشد. مسئله اصلی، تعیین حوزه‌هایی است که به طور مشخص در تقویت مدیریت مخارج مؤثر می‌باشد. به طور طبیعی، هر کشور، تلاشهایی را برای تقویت دستگاه مدیریتی خود به صورتی که نشانگر نیازهای خاص آن کشور و نیز ظرفیت اجرایی آن باشد، انجام می‌دهد. در اجرای این کار، مناسبتر این است که به عوامل نظام‌مند (سیستماتیک) و جزئی زیر توجه شود.

۷. عوامل نظام‌مند: مسائل و روشها

الف) تغییر در فرهنگ مدیریت

فرهنگهای سازمانی که در طول سالهای متمادی رشد کرده است، چندان مستعد تغییرات سریع و برنامه‌ریزی شده نمی‌باشد. به علاوه، این فرهنگها زمانی خود را توسعه می‌دهند که تغییرات در نظامها رخ می‌دهد و تغییرات در روشها و عملیات به عنوان بخشی از آن تغییرات کلی به عادت همیشگی تبدیل می‌شود و واکنشهای فردی نیازهای جدید را منعکس می‌کند. فرهنگ مدیریتی که تلاش می‌شود تا اصلاح روی آن صورت گیرد، ریشه در اعتماد، و تعیین مسئولیت‌پذیری مدیریت دارد. این بدان معناست که اصل مدیریت هزینه‌ها از این پس باید مبتنی بر اعتماد باشد که در آن سازمانها یا افراد باید وظایف و مسئولیتها را تعیین کنند. آنها باید در عین حال که از هزینه‌های اضافی اجتناب می‌کنند، در مقابل محصول تولیدی خود نیز مسئول باشند.

* اعداد تکرار داخل دو کمان، به یادداشتهای پایان مقاله اشاره دارد.

جدول ۴. وظایف در حال تغییر مدیریت مخارج

مسائل مهم	وظایف سازمانی	وظایف اقتصادی	وظیفه	حوزه مورد نظر
<ul style="list-style-type: none"> اطمینان از تأمین مالی پیوسته. تشخیص هدفها دولت سایه‌ای رابطه بین ارائه‌کننده و خریدار دولت شخص ثالث کنترل عملکرد در مقابل توافقنامه عملکرد 	<ul style="list-style-type: none"> تعیین اینکه این فعالیتها را چه کسی انجام دهد، شامل: از طریق تدارک مستقیم توسط سازمانهای مستقل توسط دیگر سطوح دولت توسط سازمانهای غیردولتی 	<ul style="list-style-type: none"> تعیین اینکه دولت چه فعالیتهایی را باید انجام دهد و تأمین مالی آن را نیز خود برعهده گیرد، چه فعالیتهایی را خود انجام ندهد ولی منابع مالی آن را پرداخت نماید، و چه فعالیتهایی را نه خود انجام دهد و نه تأمین مالی نماید. تعیین ابزارهای مناسب برای انجام وظایف از طریق عقد قراردادها یا مقاطعه کاری و سازوکارهای بازار داخلی. 	تنظیم‌کننده	تخصیص منابع
<ul style="list-style-type: none"> شرایط پرداخت، شامل شرایط تخصیص یا هدایا. اعمال کنترل برای اطمینان از اجتناب از مخاطرات اخلاقی. اعمال کنترل برای اجتناب از کلاهبرداری. فرهنگ کنترل در مقابل فرهنگ مدیریت. شفافیت در تصمیم‌گیری. توسعه شاخصهای عملکرد. بهبود کارایی عملیاتی. 	<ul style="list-style-type: none"> شناسایی فرایندهای سازمانی مبتنی بر اطلاعات برای تسهیل نقش کلان اقتصادی دولت. شناسایی راهبردهای مدیریت برای دستیابی به هدفها تعیین مسئولیتهای سازمانی تعیین شاخصهای نظارت. 	<ul style="list-style-type: none"> تعیین هزینه‌های کل و نحوه توزیع آن شناسایی روابط با هدفهای کلان اقتصادی و تحویل خدمات. 	تأمین‌کننده مالی	
<ul style="list-style-type: none"> توسعه شاخصهای عملکرد. بهبود کارایی عملیاتی. 	<ul style="list-style-type: none"> تحویل خدمات در چارچوب هزینه‌های مشخص. اطمینان از کیفیت خدمات. 	<ul style="list-style-type: none"> تعیین رابطه بین ارائه‌کننده و خریدار. مسائل مربوط به بازار کاذب. 	تدارک مستقیم	بهره‌برداری از منابع
<ul style="list-style-type: none"> توسعه شاخصهای عملکرد. بهبود کارایی عملیاتی. 	<ul style="list-style-type: none"> تحویل خدمات در چارچوب هزینه‌های مشخص. بهبود فعالیتهای محلی در چارچوب مشخص. 	<ul style="list-style-type: none"> اطمینان از اینکه عملکرد بودجه مطابق با برآوردهای اولیه می‌باشد. تعدیل در سیاست‌ها در شرایط ضروری مطابقت با هدفهای بودجه‌ای. 	مدیر و ناظر	
<ul style="list-style-type: none"> تعیین مبانی و استانداردهای حسابداری. کاربرد اصول حسابداری. 	<ul style="list-style-type: none"> توسعه استانداردهای حسابداری برای کاربرد آن در دولت. توسعه حسابهای استاندارد. 	<ul style="list-style-type: none"> توسعه اطلاعات قابل اتکا در مورد داراییها، بدهیها، و استفاده از منابع. گردآوری اطلاعات در مورد الگوهای استفاده از منابع. 	تدارک مستقیم	حسابداری استفاده از منابع
			مدیر و ناظر	

جدول ۵. ساختار معاملات دولتی

ایجاد اعتماد مستلزم تغییر در تأکید از تقویت اعتماد به سیاستگذاری اصلاح شده، از مدیریت تخصیص به مدیریت منابع، از هماهنگی حسابها به ارزشیابی نتایج و از غفلتهای اداری به مشارکت فزاینده در مدیریت می‌باشد. اعتماد، یک مسیر دو طرفه است که حتی وقتی که به وکالت واگذار می‌شود، می‌توان آن را به دست آورد. نیاز همیشگی به بهبود گفتگو و ارتباط بین سازمانهای مرکزی و اطلاع‌رسانی وجود دارد. این نیازها، به نوبه خود، بر نیاز به سرمایه‌گذاری در فن‌آوری اطلاع‌رسانی تأکید دارد. تجربه نقاط دیگر جهان به طور یقین نشان می‌دهد که هنگامی که امکان دستیابی به اطلاعات از طریق نظامهای مرتبط با هم وجود دارد، حتی اعمال کنترل‌های سنتی نسبت به فرایندهای سلسله‌مراتبی تبدیل به امری عادی می‌شود. افزایش اعتماد، مستلزم ایجاد تغییرات در روشهای تنظیم سیاستها و سازماندهی فرایندهای بودجه‌ای می‌باشد.

ب) تنظیم سیاستها

تنظیم سیاستها یک موضوع بسیار گسترده است.^(۲) موضوعهای مورد بررسی در این بخش از مقاله محدود به بحث مدیریت مخارج است، و در نتیجه، چهار موضوع مورد توجه قرار می‌گیرد: برنامه‌های شرکتی و راهبرد فعال مخارج؛ رابطه بین تولید و هزینه؛ روش‌شناسی مورد نیاز برای یافتن پیامدهای مالی سیاستهای جاری در آینده؛ و حوزه‌های تصمیمگیری مشارکتی.

خواه از روی قصد یا طرح خاص، و خواه به عنوان بخشی از برنامه توسعه یا از طریق ابزارهای دیگر، در حال حاضر، این نکته به طور کلی پذیرفته شده است که دستگاههای اجرایی دارای برنامه‌های شرکتی در تدارک کالاها هستند، به طوری که هدفها می‌تواند دنبال شود و خدماتی که ارائه می‌شود می‌تواند تعیین شود. گرچه اجرای این هدف مشخص می‌کند که باید کار بیشتری انجام شود، ولی این مسئله کاملاً محتمل، و در واقع، مطلوب است که سازمانها از این پس باید برای اجرای برنامه‌های شرکتی آینده متعهد شوند. اجرای این برنامه‌ها، مستلزم استفاده از یک روش مؤثر مدیریت مخارج است، به طوری که ابزارهای مرتبط با مدیریت مخارج، بتواند به طور کامل به منظور اجرای برنامه‌های شرکتی مورد استفاده قرار گیرد. اجرای برنامه‌های مذکور، همچنین مستلزم وجود دیدگاه کاملاً شرکتی برای مجموعه دولت است، که بعداً تبدیل به یک راهبرد مؤثر مدیریت مخارج

برای دولت می‌شود و انتظار می‌رود که این وظیفه توسط سازمانهای مرکزی انجام شود. این مسئله سازمانها را قادر می‌سازد تا وضعیتهای مختلف را پیش‌بینی نمایند و قبل از وقوع حوادث آماده‌مقابله با آنها باشند. این راهبرد مؤثر مدیریت مخارج، شامل ایجاد یک چارچوب کنترلی متنوع که نشانگر ترکیب مخارج است، وجود برنامه‌های مختلف برای تجدید ساختار هدفهای دولت هنگامی که با کمبودهای پیش‌بینی نشده درآمدها مواجه می‌شود، تجدیدنظر در اولویتها از طریق واگذاری یا کاهش فعالیتهای منتخب، و شناسایی مراکز اصلی کسری که کنترل مخارج تأثیر کمتری بر آنها دارد، می‌باشد. این راهبردها حتی می‌تواند پیش از آغاز سال مالی اعلام شود، زیرا مشارکت‌کنندگان در این فرایند، در این مورد که چه چیزی انتظار دارند و چه چیزی باید انجام شود، ایده‌شرکتی دارند. تنها راه بازگرداندن مجدد اعتبار به مدیریت مخارج بخش عمومی، تدوین و اجرای روشهای معتبر می‌باشد. همان‌گونه که پیشتر گفتیم، کنترلهایی که مشکلات اساسی مخارج در دولت را شناسایی نکنند، تأثیر چندانی بر تعدیل نرخ رشد مخارج دولت نخواهد داشت. با وجود این، به طور کلی، اطلاعات مربوط به مخارج دولتها به طور قابل ملاحظه‌ای ناکارآمد می‌باشد. اقدام برای کاهش هزینه‌ها به عنوان یک کار اولیه، مستلزم تنظیم هزینه‌هایی است که به گونه‌ای مناسب برای برنامه‌ها و پروژه‌های ساختمانی پیش‌بینی شده است. وقتی که برنامه‌ها به مناقصه گذاشته می‌شود، باوقتی که بخشی از هزینه‌های اجتماعی از طریق سازمانهای غیردولتی یا دیگر سطوح دولت بر عهده گرفته می‌شود، برآورد دقیق هزینه‌ها ضرورت بیشتری می‌یابد. فعالیت مستمر نیرنگهای سازمانی ایجاد می‌کند که از هر جهت با آن برخورد شود، و عموماً لازم است که از استانداردهای پذیرفته شده حسابداری برای تنظیم اسناد هزینه استفاده کنند. به طور مشخصتر، هزینه‌های برنامه بهداشتی و درمانی، آموزشی و برنامه‌های دیگر که گرایش به رشدی سریعتر از سایر بخشها دارد، باید قاعده‌مند شود. تا آنجا که ساختن موردنظر می‌باشد، به طور معمول، بین مرحله پیش از طراحی و مرحله ساخت یک تفاوت اساسی وجود خواهد داشت. مناسب است که مرحله پیش از طراحی به دقت و به شکلهای مختلف بررسی گردد، و در نتیجه، تغییرات مکرر آن در طول دوره ساخت به کمترین حد برسد. در نتیجه، قراردادهای براساس هزینه‌های تکمیل شده یا بر مبنای قیمت کامل تنظیم می‌شود و نه بر مبنای هزینه به علاوه یک مقدار مشخص. این روشها، اصالت تجربی بیشتری دارد و امکان کاربرد

بیشتر کنترل‌های مبتنی بر اندازه‌گیری را فراهم می‌آورد.

تحلیل سیاستها و کنترل‌های مربوطه که تاکنون در جریان مرحله تنظیم بودجه مورد استفاده قرار می‌گرفته، شامل تحلیل افزایش یا کاهش بودجه، رسیدگی به دستورالعمل‌های قانونی برای برنامه‌ها و دیگر جنبه‌های قانونی بوده است. با این حال، این روش در شناسایی مسائل گسترده‌ای از قبیل دولت چه فعالیت‌هایی را باید انجام دهد، چه فعالیت‌هایی را باید تأمین مالی نماید، و چه اموری را باید به بخش خصوصی واگذار کند، ناکافی است. همچنین نکته مهم امکان‌پذیری یک راهبرد روشن با هدف تعدیل رشد مخارج است. این مسئله، به نوبه خود، مستلزم توجه به استخدام کارمندان، تجدید سازمان اداری، خصوصی‌سازی فضای سبز، بهبود کنترل‌های بخشی، جبران هزینه از طریق دریافت قیمت، صرفه‌جویی در مخارج از طریق پایان یافتن سریع قراردادهای پروژه‌ها، می‌باشد. این فعالیتها امروزه در مرحله تنظیم بودجه‌های سنواتی به یکی از اجزای جدایی‌ناپذیر تحلیل سیاستها تبدیل شده است.

امروزه برنامه‌های دولت به قدری پیچیده شده است که یک تعدیل اساسی در طراحی و تحویل خدمات می‌تواند بیش از یک سال طول بکشد. بنابراین، انتظار می‌رود که دولتها نیازهای مستمر مالی سیاستهای موجود را برآورد نمایند، به طوری که طرحهای مربوط به منابع آینده امکان تحقق داشته باشد. برای دستیابی به این هدف، برخی از دولتها اقدام به برنامه‌ریزی میان‌مدت مخارج کرده‌اند، این فعالیت بعداً به برنامه‌ریزی غلطان مخارج تبدیل شده است که براساس آن، پیامدهای مالی سیاستهای موجود هر سال برای دو یا سه سال بعدی مورد تجدید نظر قرار گرفته و برآورد می‌شود. انتظار می‌رود که این اقدام اجزای مختلف برنامه‌ها، و عوامل مؤثر بر عرضه و تقاضا، را مشخص کند، و در نتیجه، به عنوان راهنمای مفیدی هم برای مسئولان و هم برای مردم باشد. به منظور توسعه این روش، یک بودجه متغیر^۱ تهیه می‌شود. در این بودجه، مبنا برای سال مالی آینده، نه تنها مقدار هزینه سال جاری است، بلکه مسائلی چون اثر تورم، هزینه‌های استهلاک، تعدیل هزینه‌های زندگی، و دیگر مقادیر مورد نیاز برای حفظ سطح فعلی خدمات، پوشش داده می‌شود.

روشهای فوق، در بیشتر موارد، در کشورها به طور مشترک مورد استفاده قرار گرفته است. در برخی

از کشورها، این فعالیتها به مخارج سرمایه‌گذاری یا عمرانی محدود شده است. همچنین تجربه نشان می‌دهد که در کشورهایی که این روشها به گونه‌ای منظم اجرا شده است، دستگاههای اجرایی، تمایل دارند تا برآوردهای آینده بر مبنای سطوح حداقل منابع مالی صورت گیرد، در حالی که سازمانهای مرکزی تمایل دارند که بودجه‌ها تا حدود زیادی نزدیک به سقفهای کلی باشد. هزینه‌های بودجه متغیر رشد درآمدها را جذب می‌کند و هنگامی که این رشد کمتر از رشد هزینه‌هاست، این مسئله به صورت کمبود درآمد عنوان می‌شود. به همین دلیل، تنظیم یک روش‌شناسی مناسب برای پیش‌بینی هزینه‌ها و تعیین ماهیت و مبنای تعدیلهای مورد نیاز ضرورت یافته است. موفقیت در تنظیم سیاستها، به مهارت به کار رفته در تعیین این مسائل و عملیاتی کردن کامل آن بستگی دارد.

دو عامل به ظهور نظام تصمیم‌گیری مشارکتی در حوزه‌های مالی کمک کرده است. اول، نقش کمکه‌های خارجی - شامل تعیین اندازه آن، پروژه‌هایی که باید تأمین مالی شود، و هزینه‌های محلی - و دیگری، نقش رو به رشد سرمایه‌گذاریهایی بین‌المللی در خرید اوراق بهادار داخلی. عامل دوم و جهانی شدن^۱ مرتبط با آن، دامنه انتخاب سیاستگذاران را در مقابله با هر گونه تغییر شدید در پارامترهای مالی که موجب شکل‌گیری بودجه در یک سال می‌شود، محدود کرده است. هنگام مواجه شدن با کمبودهای مالی، یا کمبود هزینه‌ها، انجام اقدامات سریع برای کنترل کسری ضرورت می‌یابد. در صورت عدم انجام این کار، ممکن است فرار سرمایه، کاهش ارزش نرخ ارز، و افزایش نرخهای بهره حادث شود که به نوبه خود، منجر به افزایش فشارهای مالی شود. انجام این فعالیتها، بدین معناست که تنظیم درست سیاستها، مستلزم آگاهی کامل از محیط اقتصادی که در آن فعالیت صورت می‌گیرد، پیش‌بینی تغییرات و قابلیت مقابله با این تغییرات می‌باشد. در واقع، این مسئله مستلزم ایجاد یک حاشیه امنیت برای هماهنگ کردن تحولات دوره‌های بعدی، و تصمیم‌گیری سریع در حوزه‌هایی است که نیازمند هماهنگی با وام‌دهندگان است. به عنوان یک جزء جدایی ناپذیر این روش، لازم است که دولتها بر ناحیه زرد (که نشانگر کاهش سرعت برای توقف است) متمرکز شوند، به طوری که سیاستهای توقف - حرکت^۲ که تاکنون چشم‌اندازهای مالی را تحت سلطه داشته است به کمترین حد برسد. بُعد فراموش شده برنامه‌ریزی مخارج باید بار دیگر مورد توجه قرار گیرد.

ج) عوامل مؤثر بر مراحل کار

فرایند بودجه‌ریزی نیاز به روح تازه‌ای برای انجام وظایف مهم زیر دارد:

- جستجو برای صرفه‌جویی در هزینه‌ها؛
- توسعه جهتگیری تولید؛
- تعیین دقیق محدودیتهای درآمدی؛
- تقویت نظم بودجه‌ای و اطمینان از عملکرد.

صرفه‌جویی در هزینه‌ها

در بسیاری از کشورها، فرایندهای بودجه‌ای بر مبنای روش از پایین به بالا^۱ که به صورت جمع کردن افزایش در هزینه‌های پیشنهادی توسط سازمانهای مختلف می‌باشد، سازماندهی شده است. این روش، همان گونه که بیشتر اشاره کردیم، به ایجاد یک فرهنگ مدیریت که بر تضمین تخصیصهای بالاتر و هزینه‌کردن آنها در طول سال مالی متمرکز باشد، کمک می‌کند. گرچه همیشه به منابع بیشتری نیاز می‌باشد، ولی این مسئله با آگاهی از اینکه منابع مالی محدود بوده و دارای مصارف متعددی است، تا حدودی تعدیل می‌شود. بنابراین، فرایند بودجه باید بر جستجوی صرفه‌جوییها، به ویژه با توجه به اینکه قوانین موجود اغلب دامنه انعطاف‌پذیری در بودجه سالانه را محدود می‌کند، تأکید نماید. دستیابی به صرفه‌جویی، مستلزم فعالیت مستمر، با تأکید مناسب بر ارزشیابی قوانین، پروژه‌ها و برنامه‌های موجود است، به طوری که ارائه خدمات در چارچوب منابع معین بهبود یابد. برای دستیابی به این هدف، سازمانهای مرکزی پس از مشورت با دستگاههای اجرایی، باید حوزه‌هایی را که می‌توان در آنها صرفه‌جویی کرد شناسایی کنند و راهبردهای مشترکی را که هدف آن تحقق این صرفه‌جوییهاست، تعیین کنند.

این فعالیت باید به عنوان یک جزء جدایی‌ناپذیر از فرایند بودجه بوده، و در صورت لزوم، باید در چرخه بودجه‌ریزی تجدیدنظر کرد. مدیریت مخارج، که نیاز به توجه مجدد دارد، تبدیل به یک مرکز بی‌پایان شده است که شامل وظایف متعدد پیچیده بوده و مستلزم زمینه‌های فن‌آوری پیشرفته، و در

برخی موارد، داشتن تجربه کافی در اتخاذ تصمیمات سرمایه‌گذاری در شرایط ریسک بالا می‌باشد. برای به حداقل رساندن این هزینه‌ها، مرور بودجه سنواتی باید بر ارزشیابی برنامه‌ها و پروژه‌های تکمیل شده و نیز حوزه‌هایی که سابقه نرخ رشد بالای هزینه‌ها را دارند متمرکز باشد.

جهتگیری تولید

روشهای موجود که مبتنی بر جهتگیری نهاده است باید به روشهایی که شامل جهتگیری تولید یا عملکرد می‌باشد، تغییر یابد. برنامه‌های شرکتی در دستگاههای اجرایی در جستجوی این هستند که سازمانها باید به چه هدفی دست یابند و منابع موردنیاز برای هدفها به چه میزان است. تا حدود زیادی، عملکرد بودجه‌ای شاخصی از وضعیت گذشته است و نیاز به برخورد به عنوان پایه‌ای برای تخصیص منابع دارد. رابطه بین منابع و ستانده‌ها همیشه ارتباط مستقیم نیست، و عموماً نکات بیشتری را نسبت به آنچه در واقعیت وجود دارد، نشان می‌دهد. ستانده‌ها می‌تواند مرتبط با هدف^۱ یا مرتبط با مسئولیت^۲ باشد، و در هر مورد، باید به مشخص کردن شاخصهای ستانده موردنیاز برای هر سازمان، تعداد این شاخصها، هزینه ایجاد آنها و روشی که در آن شاخصهای یک سطح از سازمان با سطوح دیگر مرتبط می‌شود، توجه مبذول گردد. تجربه برخی از کشورهای در حال توسعه که کوشیده‌اند تا شاخصهای عملکرد را طراحی کنند، نشان می‌دهد که طیف وسیعی از مسائل که به طور گسترده‌ای موجب کاهش تأثیر این شاخصها می‌شود، وجود داشته است. در برخی از کشورها، نظامهای بودجه‌ای مبتنی بر عملکرد به عنوان منابع اطلاعاتی مکمل برای مردم مورد استفاده قرار گرفته است و نه به عنوان ابزار عملیاتی. این مسائل بر اهمیت گسترش چارچوبهای زمانی مناسب برای اجرای روش جهتگیری ستانده و حمایت از زیربنای دلالیت دارد. در شناسایی این وظایف، به حداقل رساندن اهمیت عوامل اجرایی که موجب اضافه شدن یک بعد جدید چسبندگی بودجه‌ای می‌شود، ضروری است. این عوامل با استانداردهای بودجه‌ای مورد استفاده برای توجیه منابع مالی اضافی، و کاربرد عملی جدا کردن منابع برنامه‌ای و غیربرنامه‌ای در برخی از کشورها مرتبط است. این استانداردها، که از مدتها قبل شناسایی شده است، به رشد مخارج ناشی از عرضه نسبت داده می‌شود. تفاوت برنامه و غیربرنامه به این اسطوره اجتناب‌ناپذیر نسبت داده می‌شود که ظرفیت برنامه خود

1. Objective-Linked

2. Responsibility-Linked

یک دلیل معتبر برای وجود اولویت بالاست و بخش عمده‌ای از هزینه‌های غیربرنامه‌ای غیرضروری و اسراف کارانه می‌باشد. فرایندهای بودجه‌ای که تاکنون براساس این اسطوره عمل می‌کرده‌اند، اکنون به این واقعیت بسیار مهم و ضروری رسیده‌اند که باید از طریق استفاده کارآمد از منابع معین به نتایج موردنظر دست یافت. جهتگیری تولید به این معنا نیست که منابع موردنیاز، صرف‌نظر از در دسترس بودن آن، تأمین شود. به علاوه جهتگیری تولید باید تنظیم راهبردهای مناسبتری را که هدف آن بهینه‌سازی تولید در مواقع کاهش منابع می‌باشد، تسهیل نماید.

شناسایی محدودیت منابع

در اغلب کشورها، روشهای بودجه‌ای مرتبط با برآوردهای درآمد و مخارج عمدتاً به صورت فعالیتهای موازی سازماندهی شده است که به همراه هم یا به صورت مسیره‌های متقاطع تنها به سمت پایان دوره حرکت می‌کنند. این جدایی عمدتاً مبتنی بر اصل محرمانه بودن درآمدهای پیشنهادی است. با این حال، نقش تحرک بیشتر منابع از طریق اخذ مالیات، به طور فزاینده‌ای، تبدیل به نقش کم‌اهمیت‌تر تحرک منابع از محل استقراض داخلی و خارجی شده است. از آنجا که در حال حاضر، برنامه‌ریزی مخارج در یک چارچوب میان‌مدت یا بر مبنای روش غلتان صورت می‌گیرد، مناسبتر است که برنامه‌ریزی تفصیلی منابع نیز پذیرفته شود به طوری که ارتباطات مناسبی بین این دو در مقاطع زمانی مختلف در فرایند بودجه‌ریزی ایجاد شود. نکته مهمتر این است که فروض مربوط به منابع یا پیش‌بینیهای انجام شده باید به سقفهای بودجه‌ای کلی که خود می‌تواند به سقفهای برنامه یا پروژه تقسیم شود، تبدیل گردد. ضروری است که این سقفهای بودجه‌ای تنظیم شده و با دستگاههای اجرایی به عنوان بخشی از راهنمای بودجه سالانه هماهنگ شود. این سقفها امکان افزایش آگاهی نسبت به محدودیتهای منابع را فراهم آورده، و مهمتر از آن، به دستگاههای اجرایی امکان می‌دهد تا راهبردهای خود را تعدیل نمایند و با انعطاف‌پذیری بیشتری براساس محدودیتهای کلی از منابع، استفاده کنند. برای اینکه این انعطاف‌پذیری ایجاد شود، لازم است که استانداردهای مورد اشاره در بالا و تفاوت‌های مرتبط با آن دوباره مورد بررسی قرار گیرد. بودجه‌ها، که به عنوان ابزارهای مدیریتی مورد استفاده قرار می‌گیرد، نیازمند اجتناب از چسبندگی (عدم انعطاف‌پذیری) می‌باشد.

تقویت نظم مالی

دستیابی به عملکرد بودجه‌ای نزدیک به بودجه مصوب و حصول موفقیت در تثبیت کلان اقتصادی، مستلزم شناسایی مسائل چندی است که در حال حاضر مبتلا به مرحله اجرای بودجه است. این مسائل، شامل تأخیرهای طولانی در واگذاری حاکمیت بودجه‌ای پس از تصویب بودجه که به عدم اطمینان فراوان در دستگاههای اجرایی منجر می‌شود، پافشاری بر تشریفات اداری متعدد که با وظایف دستگاهها و نیز با نیازهای در حال تغییر آنها بی‌ارتباط است، و پافشاری بر عدم امکان استفاده از منابع هزینه نشده در سال بعد که خود موجب فشار بیشتر برای هزینه کردن بودجه‌های تخصیص یافته می‌شود، می‌باشد. نکته مهم دیگر این است که منابع نقدی واگذار شده به دستگاهها به عنوان یک روش عاجل یا ابزار کنترل مخارج استفاده می‌شود، که در آن، پرداختها در چارچوب منابع نقدی موجود تقسیم‌بندی می‌شود. صرف نظر از عنوان یا نام نظام بودجه‌ای مورد استفاده، مسائل مذکور باید به دقت شناسایی شود. برای این منظور، سه روش مورد استفاده قرار می‌گیرد.

اول، ضرورت تشکیل شکل سازمان یافته‌تر مدیریت نقدینگی می‌باشد. با این همه، این مسئله به مفهوم جانشینی برای سهمیه‌بندی منابع نیست، بلکه روشی است که به وسیله آن هر بنگاه با پیش‌بینی منظم و با قاعده درآمدها و مخارج می‌تواند بین برنامه استقراض و اجرای بودجه ارتباط برقرار نماید. هر دستگاه اجرایی پیش‌بینیهای خود را انجام می‌دهد و سپس با دولت هماهنگ می‌شود. در مرحله بعد، این پیش‌بینیها برای تنظیم برنامه زمانبندی واگذاری مسئولیت پرداختها استفاده شده و ترتیبات حمایتی برای استقراض ایجاد می‌شود، به طوری که نقدینگی نیز بیمه شود. دوم، اجرای روش برنامه زمانبندی واگذاری اختیارات با یک نظام آزادتر واگذاری قدرت به دستگاههای اجرایی همراهی می‌شود. در نتیجه، این امر به شکل تعیین سقف برای هزینه‌های جاری (پرداختهایی که به منظور پوشش دستمزدها و دیگر هزینه‌های اداری انجام می‌شود) صورت می‌گیرد و دستگاههای اجرایی از امتیاز انعطاف‌پذیری در استفاده از منابع بهره‌مند خواهند شد. این مسئله، این دستگاهها را توانا می‌سازد تا از منابع در سطح حداقل استفاده نمایند، گرچه همچنان در چارچوب سقفهای تعیین شده عمل می‌کنند.

سوم، برخی از دولتها یک نظام پرداخت کمک هزینه را ابداع کرده‌اند که براساس آن منابع باید حتی پس از سال مالی موردنظر نیز در دسترس باشد. شماری از دولتها نیز یک نظام تجدیدنظر در پیشرفت مخارج تا پایان سال مالی ایجاد کرده‌اند و به صورت انتخابی اجازه می‌دهند تا مخارجی بیش از مقدار تعیین شده برای پروژه‌های توسعه هزینه شود.^(۳) این روشها، امکانات مختلفی را برای فعالیتهای جاری فراهم می‌آورند. تأکید بر کاربرد فن‌آوری رایانه‌ای موجب شده تا امر نظارت بر دستگاههای اجرایی و سازمانهای مرکزی با سهولت بیشتری انجام گیرد.

د) عوامل کنترل

نظام کنترل مخارج در طول سالهای گذشته، رشد چشمگیری داشته است. برای تطبیق با شرایط جدید سده بیستم، این نظام نه یک جادوی سیاه و سفید است، نه فرمولی برای رستگاری و نه یک کلاهبرداری مقدس نمایانه. این نظام، ابزاری است که مانند هر ابزار دیگری، براساس نتایج آن مورد قضاوت قرار می‌گیرد، که مانند هر ابزار دیگری می‌تواند به کندی و با اداره نامطلوب به کار برده شود تا در نهایت به کناری گذاشته شود، ولی در صورتی که اصلاحات لازم در آن صورت گیرد، می‌توان با اجرای درست و مهندسی مجدد آن، از آن برای اصلاح عدم توازنها استفاده کرد. دیدگاه عمومی مشترک، همان گونه که پیشتر گفتیم، این است که نظام سنتی ممکن است بدون انعطاف‌پذیری لازم باشد، و در عمل برای شناسایی و تعیین وظایف جدید کفایت لازم را نداشته باشد. دلیل این امر، این است که تقاضاهایی برای تغییر واقعی در نظام کنترل مخارج وجود دارد. البته نظام کنترل مخارج، مانند جامه‌دانی است که در هر بخش آن از روشهای متفاوتی استفاده می‌شود و تجربیات مختلفی نیز در آن وجود دارد. بنابراین، مشکل مشاهده شده در بخش دفاع و نحوه حل آن برای حل مشکل خدمات بهداشتی و درمانی قابل کاربرد نمی‌باشد و برعکس آن نیز امکانپذیر نیست. گرچه این تفاوتها در کاربرد از یک بخش به بخش دیگر بروز می‌کند، ولی اصول مشترکی وجود دارد که بر روشها و زمینه‌های نظام کنترل مخارج حاکم است.

این اصول، تا حدود زیادی، از رفتارهای بخش خصوصی نشأت گرفته است و حول ایجاد سازمانهای اجرایی کوچک با منابع، انعطاف‌پذیری مدیریتی و چارچوب حسابداری خاص خود دور

می‌زند. با این حال، اصول و فلسفه مدیریتی مرتبط با آن حتی در کاربرد آن برای بخش خصوصی نیز جای بحث دارد. در واقع، این نگرانی تا حد زیادی وجود دارد که روشهای جدیدگرایش به این مسئله دارند که با مدیریت به عنوان نقطه پایان برخورد کنند و نه به عنوان خدمتی به سازمانها و مشتریان آنها و عقیده دارند که این روشها بر سازمانها و جامعه دارای آثار زیانبار هستند.^(۴) مدیریت به عنوان یک نظم دارای ریشه‌ای طولانی در مباحث می‌باشد و پذیرش عمومی یک هدف بسیار مشکل برای دسترسی می‌باشد. گرچه بحث درباره اصول ضروری است، ولی نکته مهمتر، توجه به مسائل و کاربرد آنها، به ویژه این نکته است که آیا متحدالشکل بودن دولت شناسایی شده و اصلاحات لازم انجام گرفته است یا نه. به منظور دستیابی به کارایی، نباید آداب و رسوم را کنار گذاشت، ولی باید آن را تحلیل کرد.

در کاربرد اصول مذکور برای دولت، چهار حوزه باید بررسی شود که عبارتند از: (۱) فرهنگ کنترل در مقابل فرهنگ مدیریت؛ (۲) ایجاد سازمانها - یعنی وجود یک دولت سایه‌ای؛ (۳) رابطه بین تدارک‌کننده و خریدار خدمات؛ (۴) کنترل و دولت شخص ثالث.

فرهنگ مدیریت و کنترل

تاکنون، و به شکلهای مختلف، نظامهای مدیریت مخارج، همان گونه که پیشتر اشاره کردیم، مبتنی بر عدم اعتماد نهادینه بوده است که تا حدود زیادی - مانع دستیابی به نتایج مطلوب می‌شده است. با وجود این، روشهای جدید مدیریت متکی بر اعتماد و انعطاف‌پذیری با تقویت حسابداری و مسئولیت‌پذیری آن می‌باشد. ولی انتقادهای وارد شده بر این روش، قابلیت اعتماد آن را در مورد خدمات انتفاعی مورد تردید قرار می‌دهد، که نشانگر ترس از سوءاستفاده از قدرت می‌باشد و مباحثی درباره کفایت مقررات کنترل رفتارهای دیوانسالارانه مطرح می‌کند. از نظر خودشان، کارمندان دولت ممکن است در انجام فعالیتهای مدیریتی جدیدی که به آنها اعطا شده است تعصب کمتری از خود نشان دهند، ممکن است تطبیق کمتری با قواعد داشته باشند، و با توجه به ضعف کلی ساختارهای حسابداری قانونی، بدون توجه به نبود شفافیت، تمام فن‌سالاران (تکنوکراتهای) قدرتمند را بر سر کار نگه دارند.

این مسئله همچنین نشان می‌دهد که فلسفه جدید مدیریتی مبتنی بر عملکرد می‌باشد، و در این زمینه، بنیانگذاران رده بالای سازمان می‌توانند برای کنترل به اعداد متوسط شوند. وقتی که اندازه‌گیری عملکرد برای مدیریت تبدیل به مذهب می‌شود، سطوح بالای یک سازمان ممکن است "کاری غیر از انجام کنترل‌های مالی انجام ندهند، و در نتیجه، هر کس غیر از این را انجام دهد، دیوانه به شمار می‌رود." حاکمیت قواعد ممکن است تبدیل به حاکمیت اعداد شود. گرچه موافقتنامه عملکرد، از دیدگاه نظری، می‌تواند درجه‌ای از استقلال را به همراه داشته باشد، ولی در عمل ممکن است روش کنترل عملکردگرا و وضعیتهایی که در آنها کنترل‌کنندگان مالی، از طریق فعالیت ثابت نظارتی، می‌توانند به یک محرک که عملکرد نظام را هموار می‌سازد تبدیل شوند، جایگزین آن شود. این روش، تا حدودی یادآور کنترل مرکزی تحت سلطه اعداد و ارقام در اقتصادهای دارای برنامه‌ریزی مرکزی است. وز ارتخانه‌های دارای که از قدرت تازه‌ای برخوردار شده‌اند، ممکن است نظارت خود را به نام مدیریت اقتصادی و نظارت انجام دهند. برخی از تجربیات وجود دارد که به صحت و اعتبار این عقاید کمک می‌کند.^(۵) شق دیگر این روش، لزوماً به معنای ادامه یک روش غیر معتبر نیست. به علاوه، این مسئله بر ضرورت شناسایی جزئیات کاربرد روشهای جدید می‌افزاید.

در نقاط دیگر، تجربه نشان می‌دهد که مدیران صف^۱ در اغلب وز ارتخانه‌های دولتی از پذیرش حاکمیت جدید، به این بهانه که آنها هنوز آمادگی کنترل منابع تحت مدیریت خود را ندارند، اکراه دارند. این نشان می‌دهد که در طول سالهای طولانی در ظرفیت مدیریت مالی آن دسته از دستگاههای اجرایی که دارای نفوذ و تسلط بر سازمانهای مرکزی بوده‌اند، دچار فرسایش شده است. مدیریت متمرکز دارای محدودیتهای خاص خود می‌باشد. ولی رشد تواناییهای مدیریتی در دستگاههای اجرایی کار ساده‌ای نیست، زیرا آنها همچنان در جستجوی محیطی آرام در حالت وابستگی هستند.

ایجاد سازمانها - وجود یک دولت سایه‌ای؟

فلسفه جدید مدیریت، با هدف نهادینه کردن استقلال برای مدیران، در جستجوی ایجاد سازمانهای

آزاد و مستقل برای انجام فعالیتهای خاص در چارچوب منابع مشخص می‌باشد. این امر، مبتنی بر این اعتقاد است، که تا حدودی ناشی از تجربه بخش خصوصی است، که حجم دولت بسیار بزرگ است و با مدیریت یک واحد کوچک بسیار متفاوت می‌باشد. گرچه این روش منافع فراوانی دارد، ولی کاربرد آن دارای مشکلاتی است که نیازمند شناسایی دقیق است. اول اینکه اگر انتظار می‌رود که این سازمانها از نظر مالی خود اتکا باشند، در نتیجه، پس از تعیین اینکه چه کاری باید انجام دهند، این مسئله برای قطع رابطه آنها با دولت مناسب خواهد بود. از سوی دیگر، اگر انتظار این باشد که این سازمانها تا حدودی به کمکه‌های دولت متکی باشند، پس ضروری است که هدفهای تجاری و غیرتجاری و نیز نرخ بازدهی آنها مشخص شود. دوم اینکه اغلب دولتها، حتی پیش از ظهور فلسفه جدید مدیریت، سازمانهای مستقلی ایجاد کرده‌اند (که با شرکتهای دولتی تفاوت دارند) که تا حدود زیادی به منابع دولتی وابسته هستند، گرچه دارای استقلال بوده و هدفهایی را دنبال می‌کنند که می‌تواند مستقل از هدفهای دولت باشد. برخی از این سازمانها، قادر به دریافت وامهای داخلی و خارجی با تضمین دولت هستند، ولی به ندرت به تعهدات خود در بازپرداخت این وامها عمل می‌کنند. اغلب این سازمانها ممکن است حتی با یکدیگر رقابت نمایند و ضعفهای هماهنگی بسیاری در درون این سازمانها و بین آنها و دولت وجود دارد. همچنین اطلاعات بسیار اندکی در مورد فعالیتهای و وضعیت مالی این سازمانها در دولت وجود دارد. این مسئله موجب شده تا این دیدگاه تقویت شود که یک دولت سایه‌ای^۱، خارج از کنترل دولت و قوه مقننه، ظهور کرده است. سوم اینکه این سازمانها چندان تمایلی به حسابدگی قانونی ندارند. تجربه برخی از کشورها نشان می‌دهد که در زنجیره حسابدگی رابطه میان این سازمانها و مجلس وجود ندارد. در تنظیم راهبردهای جدید مدیریت، این مسائل نیاز به بررسیهای دقیقتر و روشنتری دارد.

ارتباط بین تدارک‌کننده و خریدار

یکی از اجزای مهم روشهای جدید مدیریت مخارج، ایجاد رابطه بین تدارک‌کننده و خریدار به طور آشکار است. بنابراین، قانونگذار خریدار خدمات ارائه شده (ستاندها) از دولت است، و در درون دولت

1. Shodow Government

نیز وزیر دریافت‌کننده ستاندها از سازمانهای تحت پوشش خود است، سازمانها از دستگاههای اجرایی و دستگاههای اجرایی نیز دریافت‌کننده ستاندها از پیمانکاران هستند. در هر مورد، تمایلی برای مشخص کردن ستاندها (عملکردها یا اثر بخشی در نظر گرفته شده تا حدودی کنترل می‌شود و ممکن است روابط علت و معلولی روشنی بین ستاندها و عملکردها وجود نداشته باشد). برای بازگشت منابع صرف شده وجود دارد. این ستاندها به صورت موافقتنامه‌ها یا قراردادهای عملکرد که موجب استحکام روابط می‌شوند، مشخص می‌شود. به منظور اطمینان از درجه‌ای از احتمال تحقق هدفها، ستاندها می‌تواند بر اساس علایم دریافتی، هم از درون دولت و هم از عملیات مشابه در بخش خصوصی، تعیین شود. این موافقتنامه‌ها در جستجوی یک راهنما در یک نظام مدیریت از طریق نتایج مبتنی بر توافق در مورد هدفهای آرمانی، هدفهای کلی، و ستاندها و شاخصهای کیفی آنها هستند. هدف نظام موافقتنامه، دستیابی به سازش بین هدفهای دولت به عنوان مالک / کارفرما (و نماینده منافع عموم)، و هدفهای دستگاه اجرایی / وزارتخانه که متعهد به ارائه خدمات می‌باشد، است.

کاربرد اصل بالا برای دولت، مستلزم بررسی دقیق و روش ویژگیهای خاص قابل کاربرد برای دولتهاست. صرف نظر از مشکلاتی که به طور مشخص در مورد اندازه‌گیری ستاندها در دولت شناسایی شده است، تجربه نشان می‌دهد که این ستاندها ممکن است در ابتدا کمتر از حد برآورد شود، به طوری که در انتهای سال، کارایی فعالیتها بیشتر از واقع نشان داده شود. به رغم توسعه شاخصهای متعدد، قضاوت در مورد کیفیت فعالیتها، در بسیاری از موارد، دشوار است، و رابطه بین کیفیت و عملکردهای بودجه‌ای، بسیار مبهم و نامشخص است. به علاوه، دولتها نمی‌توانند یک محیط خارجی باثبات را که در راهبرد بودجه مشخص باشد، فراهم نمایند. در اقتصاد باز، بسیاری از عوامل در پشت سر کنترل مستقیم دولت قرار گرفته است که در اغلب موارد، دولت خود به عنوان دریافت‌کننده عمل می‌کند. به هر حال، اطمینان از استقلال کامل نمی‌تواند تداوم داشته باشد و دولت، به عنوان مالک و نه به عنوان مدیر، ممکن است دخالت کرده و دوباره در مورد قراردادهای قبلی مذاکره نماید. هنگامی که منابع از قبل پیش‌بینی شده در دسترس نباشد، مقیاس ستاندها باید کاهش یابد. ولی این امر به عدم بهره‌برداری از زیربناها در سازمانها و هزینه‌های بالاتر منجر

می‌شود. همچنین، همان‌طور که پیشتر گفتیم، پافشاری بر ستانده‌ها، که به زودی باید تبدیل به هدفها شود، به روش یا طریق دیگری می‌تواند موجب ترغیب یک رفتار کوتاه‌مدت با هدف دستیابی به هدفهای کلی شود. یک قرارداد اجرایی همچنین به معنای درجه بالای مشخص بودن ستانده‌ها می‌باشد، به طوری که این امر می‌تواند به تقویت قابلیت اجرای آن کمک نماید. اگر چنین قراردادی به عنوان الزام قانونی و قابل رسیدگی در یک فضای قانونی مدنظر قرار گیرد، در نتیجه روابط کارفرما / کارگزار^۱، هنگامی که در مورد دولت به کار گرفته می‌شود، بسیار متفاوت از آن چیزی خواهد بود که در حال حاضر می‌باشد. به طور همزمان، مشخص کردن این مسئله نیز ضرورت دارد که روابط جدید یک بعد جدید از مدیریت برای سازمانها ارائه می‌کند، و مادامی که آنها در جهت هدفهای موردنظر حرکت می‌کنند، آنها را نسبت به منابع آگاه می‌سازد. این مسئله همچنین می‌تواند به کاهش هزینه‌های اداری کمک نماید. روشهای جدید، مستلزم به کارگیری مهارتهای جدید در خدمات عمومی است تا قابلیت تنظیم هدفهای کلی و هدفهای کمی، معیارهای اندازه‌گیری ستانده‌ها و شاخصها وجود داشته باشد و واکنشهای لازم به تحولات زیستمحیطی و سیاستهای مختلف نشان داده شود.

کنترل و دولت شخص ثالث

یک دیگر از اجزای مهم روشهای جدید مدیریت مخارج مربوط به تدارک خدماتی است که تأمین مالی آن از طریق بودجه دولت صورت گرفته، ولی تدارک آن توسط دولتهای شخص ثالث، دولتهای محلی، بانکها، بیمارستانها، کارخانه‌ها، و سازمانهای غیردولتی انجام می‌شود. بنابراین، خدمات بهداشتی و درمانی می‌تواند توسط پزشکان خصوصی به بیماران عرضه شود، تا هزینه‌های آن بعداً توسط دولت جبران شود. فلسفه استفاده از این روش، این است که معاملات دولتی پر هزینه بوده و دیگر اینکه خدمات مشابه می‌تواند توسط یک سازمان غیردولتی با هزینه کمتر ارائه شود. این امر، به معنای حرکت از تدارک مستقیم خدمات توسط دولت به تدارک غیرمستقیم است، که در آن، هم ارائه‌کننده خدمات و هم دریافت‌کننده آن، توسط سازمان تأمین‌کننده مالی کنترل می‌شوند.

معاملات با شخص ثالث در طول سالهای اخیر رشد چشمگیری کرده و تجربه نشان می‌دهد که

این معاملات می‌تواند در آینده رشد بیشتری داشته باشد. هدف اصلی استفاده از روشهای شخص ثالث، این است که این روشها فرصت یکسانی را برای بازاری کردن مبادله^۱ فراهم آورده و دستیابی به آن را از طریق یک فرایند رقابتی امکانپذیر می‌سازد. این روش امکان حفظ مالکیت عمومی را در کنار سپردن فعالیتها به سازوکار بازار فراهم می‌کند. این مسئله، یک محدودیت جدید را برای نظام مدیریت مخارج ایجاد می‌کند. با رشد این معاملات، همچنین ضرورت اعمال درجه بالاتری از نظارت و کنترل بیشتر بیش از پیش احساس می‌شود. به علاوه، به دلیل امکان تبانی بین خریدار و دریافت‌کننده، مسئله احتمال وجود مخاطرات اخلاقی نیز ظهور خواهد کرد که این مسئله موجب می‌شود تا امکان بازرسی سریع توسط دولت وجود نداشته باشد. بنابراین، نظام مدیریت مخارج موجب می‌شود تا یک نظام کنترل متنوعتر ولی با دخالت‌های بی‌مورد کمتر توسعه یابد که خیلی هم پر هزینه نباشد. البته هنوز جای پیشرفت بسیاری در این حوزه از مطالعات وجود دارد. در واقع، در برخی از کشورها نظامهای کنترل هنوز موفق نشده‌اند تا مخاطرات جدید را که فقط برای آن تجهیز شده باشند، شناسایی کنند.

ه) مشارکت عمومی - خصوصی

یکی از اجزای نه چندان مشخص ولی عموماً شناخته شده نظامهای جدید مدیریت مخارج، تأکید فزاینده بر مشارکت خصوصی - عمومی به عنوان روشی برای ارائه خدمات به جامعه است. گرچه همواره اشکال مختلفی از همکاری بین بخشهای خصوصی و عمومی وجود داشته است (مانند مقداری از اقلام و کالاهایی که توسط دولت مصرف یا بهره‌برداری می‌شده، شامل نیازهای دفاعی که تولید آن توسط بخش خصوصی صورت می‌گرفته است)، ولی تأکید جدید بر این مشارکت ریشه در چهار عامل دارد.

اول، مشخص شده است که برای اینکه دولتها نسبت به شهروندان مسئولیت‌پذیرتر و کارآمدتر عمل کنند، نیاز به تجدید ساختار و توجه بیشتر به مدیریت و هماهنگی دارند، در حالی که تدارک خدمات باید در حیطه وظایف سازمانهای انتفاعی و غیرانتفاعی بخش خصوصی قرار داشته باشد.

این دیدگاه، وظیفه تولید را بر عهده بخش خصوصی و وظایف مربوط به توزیع درآمد و تثبیت اقتصادی را بر عهده دولت می‌گذارد. گرچه در مورد نبود قابلیت سازگاری بین هدفهای ناشی از این وظایف، مشکلات بسیاری وجود دارد، ولی انتظار این است که دولت این مشکلات را از طریق سایر ابزارهای سیاستگذاری موجود حل کند. دوم، این مسئله مشخص شده است که تدارک خدمات عمومی نمی‌تواند به طور کامل به نیروهای بازار یا به طور اجباری به دولت واگذار شود و مشارکت انجمنهای داوطلب، گروههای کمک‌کننده، نهضت‌های اجتماعی، و دیگر سازمانها برای موفقیت در عملکرد جامعه نوین ضروری است. این امر، به این مفهوم است که بخش خصوصی باید گسترش یابد تا شامل اشکال سازمانی غیر از شرکت‌های تجاری باشد. در واقع، مدافعان این دیدگاه معتقدند که مشارکت گروههای داوطلب خصوصی یک شق مهم دیگر را برای تدارک خدمات عمومی فراهم می‌کند و نقش وکالت را به شهروندان می‌دهد. ولی منتقدان این روش اعتقاد دارند که مشارکت شهروندان در سیاستگذاری و نیز در تدارک خدمات عمومی می‌تواند منجر به دیوانسالاری بیش از حد با پیچ و خمهای قانونی اجتناب‌ناپذیر و ضعف در سیاست‌های مربوط به آن گردد. آنها همچنین معتقدند که تمرکززدایی، هر چند به عنوان یک هدف مطلوب مدنظر باشد، موجب دادن قدرت وکالت به سازمانها و افراد خطاکار خواهد شد. سوم، تداوم کسریهای مالی و عدم تأمین مالی خدمات اجتماعی ناشی از آن، از یک سو، و نیاز به ارائه این خدمات در واکنش به رشد تقاضا از سوی دیگر، به جستجوی روشهای جدید برای مشارکت مالی بخش خصوصی از طریق موافقتنامه‌های ساخت، راه‌اندازی و انتقال^۱ و موافقتنامه‌های مرتبط با آن منجر شده است.^(۶) چهارم، مشخص شده است که برای ایجاد نوع جدید مشارکت بین مشتریان و عرضه‌کنندگان به منظور بهبود کیفیت خدمات در کنار کاهش هزینه‌های آن، به انواع موافقتنامه‌های مشارکتی نیاز می‌باشد. دلیل تأکید بر استفاده از این روش نیز تمایل به اجتناب از مشکلاتی است که در رابطه با اندازه ارتباط با پیمانکاران بخش خصوصی وجود دارد. این اعتقاد وجود دارد که قراردادهای کوچک در جزئیات خود دارای هزینه‌های بالاتری هستند، که با توجه به این مشکل، مشکل دیگری به صورت مسائل اداری دست و پاگیر در مدیریت قراردادها بروز می‌کند. از سوی دیگر، مشارکت وقتی که الزامی باشد موجب می‌شود که

1. Build, Operate and Transfer (B.O.T) Arrangements

شریکان در هدفهای راهبری موفق ساختن آن اشتراک نظر داشته باشند، در حالی که ابعاد مدیریت بخش خصوصی را به عملیات دولتی وا می‌گذارند.

بنابراین، حیطة مشارکت خصوصی - عمومی بسیار وسیع است. با این حال، این امر به چند پروژه سرمایه‌ای محدود شده است. با وجود این، تجربه موجب شده تا چند عقیده متوازن در این مورد ایجاد شود. برخی آن را به عنوان یک اصلاح مهم می‌دانند، در حالی که دیگران معتقدند که این مسئله خالی از فریب و کلاهبرداری نیست و این در واقع، با توجه به این مسئله که بخش خصوصی در چارچوب این موافقتنامه‌ها چه فعالیتی را انجام می‌دهد، به این بخش فرصت ارائه خدمات را می‌دهد، در عین حال که ریسک مالکیت و عملیات داراییها متوجه دولت خواهد بود. همچنین به این نکته نیز اشاره می‌شود که این روش مشکلات جدیدی را برای دولتها از نظر حفظ کنترل و هماهنگی ایجاد می‌کند. به علاوه، مشکل شناسایی مسائل دقیق و جزئی، به ابهام رابطه بین دولت و احزاب خصوصی می‌افزاید، که این امر، منجر به دخالت‌های مکرر دولت شده، و در نتیجه، آسیب رسیدن جدی به یک روش مشترک خواهد شد. مشارکت، آن گونه که بیان می‌شود، می‌تواند به شفافیت و حسابدگی نیز کمک نماید.

انتقادهایی که در بالا به آن اشاره کردیم، در آینده احتمالاً با گسترش مشارکت تشدید خواهد شد. این مسئله، به نوبه خود، دارای پیامدهایی برای مدیریت مخارج به صورت نیاز به تنوع بیشتر و نیز نیاز به تقویت ظرفیتهای وزارتخانه‌های مالی در این زمینه، می‌باشد. (۷) نظام کنترل دارای وظیفه دیگری نیز می‌باشد و آن اثبات این موضوع است که تدارک خدمات توسط بخش خصوصی، در واقع، جایگزین بهتری برای تدارک مستقیم خدمات توسط دولت است؛ همچنین وظایف دیگری مانند اینکه هیچ گونه رفتار غیراخلاقی در انتخاب و مدیریت پروژه‌ها وجود ندارد و اینکه این مشارکتها چون قلمرو حاکمیت به هزینه مردم ایجاد شده است، به دولت حق نمایندگی (وکالت) نمی‌دهد، ولی محدوده رسیدگی دقیق نهادی را حفظ می‌کند، و در نهایت اینکه مردم برای پول ارزش قایلند، بر عهده نظام کنترل قرار دارد. این وظایف، مستلزم انجام اصلاحات در مقررات موجود در بیشتر موارد، برقراری نظامهای نظارت ارزشیابی، و حسابرسی کارآمد می‌باشد.

و) جنبه‌های خرد

نیروی انسانی

به عنوان بخشی از سیاستهای مدیریتی جدید، هدف افزایش انعطاف‌پذیری مدیران اجرایی هر سازمان دنبال می‌شود، به طوری که مدیران قادر باشند تعداد کارمندان، سطح دستمزدها، و رابطه بین نیروی انسانی و تجهیزات رایانه‌ای را در چارچوب سقفهای بودجه‌ای انتخاب نمایند. البته این ویژگی کاملاً با نظام اداری سنتی متفاوت است، و نظام مدیریت مخارج نیز به منظور کاربرد یکسان معیارها و استانداردها جهتگیری شده است. روش جدید مدیریت نظام کنترل را از محدودیتهای سنتی آزاد کرده و توجه خود را به تعیین سقفهای بودجه‌ای معطوف کرده است.

کاربرد این اصل برای سازمان دولت مشکلاتی را غیر از مشکلات مربوط به شکل و مقدار آینده خدمات عمومی ایجاد می‌کند. ماهیت در حال تغییر واقعیتهای مالی بر اغلب دولتها فشار می‌آورد تا هزینه‌های پرسنلی خود را، که همیشه به عنوان بخش قابل ملاحظه‌ای از مخارج دولت مطرح بوده است، کاهش دهند. اقداماتی که با هدف کاهش هزینه‌های پرسنلی انجام می‌شود، طیف وسیعی را دربرگرفته و شامل مواردی چون محدود کردن دستمزدها، محدود کردن استخدام کارکنان جدید، مشخص کردن کاهشهای یک دوره، تجدیدنظر دولتهای سازمانی، تدوین نظامهای جدید پرداخت پاداش، و برنامه‌های بازنشستگی زودهنگام می‌باشد. این اقدامات، تا حدود زیادی، در قالب فعالیتهای بخش خصوصی که بر کاهش اندازه فعالیتها تأکید دارد، تنظیم شده است. دولتها نیز، همانند شرکتهای تجاری، کاهش شایان توجهی در تعداد کارمندان خود می‌دهند، از روش انتقاد و پذیرش برای سازماندهی مجدد استفاده می‌کنند، و می‌کوشند تا کاهش کارکنان در کمترین حد و بدون تأثیر چشمگیری بر ارائه خدمات باشد. به رغم استفاده گسترده از این روشها، شواهد موجود به طور قطعی مؤثر بودن آنها را ثابت نمی‌کند. حتی در دنیای تجارت نیز این آگاهی وجود دارد که این روش چندان قابل دستیابی نخواهد بود. این موضوع نیز مشخص شده است که هنگامی که شمار زیادی از افراد بیکار می‌شوند، صرف نظر از تأثیر منفی بر روحیه آنان، توانایی اصلی شرکت به طور جدی تخریب شده و منجر به یک نوع دلسردی در شرکت می‌شود. هنگامی که عدم اطمینان پدید می‌آید، سرعت تغییرات تحت تأثیر قرار می‌گیرد و تعادل سازمانی بر هم می‌خورد.

در مورد دولت، کاربرد دست کم سه مورد از ویژگیهای نظام جدید مدیریت مخارج انتخابیهای مهمی را تحمیل می‌کند. اول اینکه نیاز به یک نظام ساده و پویا با شناخت نسبت به نیاز به افراد کارآفرین و نوآور با قدرت بالای رقابت حرفه‌ای برای پذیرش وظایف مختلف نظام مدیریت مخارج ترکیب شده است. گرچه رهبری قدرتمند تا حدودی می‌تواند کمبود کارکنان را جبران نماید، ولی به خودی خود، نمی‌تواند یک نظام مدیریت مخارج بدون کنترل را ایجاد نماید. دوم اینکه دولت‌ها برای اینکه مسئولیت‌پذیرتر باشند، باید در مدیریت داراییهای نقدی خود انعطاف‌پذیرتر از مردم باشند. سوم اینکه در سازمانهای آینده ممکن است نیازی به سلسله مراتب اداری دیوانسالارانه وجود نداشته باشد. وظایف ممکن است بدون نیاز به یک مکان مشخص برای گروه کاری انجام شود. ولی افراد حرفه‌ای که خدمات آنها موردنیاز دولت‌ها می‌باشد، ممکن است نیاز به سلسله مراتب اداری داشته باشند تا این امر یک حرکت باثبات رو به رشد را تضمین کند. پاسخ به تضادها که از انتخابیهای فوق ناشی می‌شود، کار چندان ساده‌ای نیست. گرچه این مسائل دارای ماهیتی بسیار گسترده هستند، ولی دارای تأثیر قابل ملاحظه‌ای بر طراحی نظام مدیریت مخارج می‌باشد.

تلاشی برای ایجاد نظام مدیریت مخارج نیاز به حفظ کارکنان حرفه‌ای، تقویت تعهدات آنها و ایجاد حس همکاری در آنها برای تبدیل شدن به ویژگی اصلی کار دارد. این مسئله، مستلزم توجه بیشتر به فرایند مدیریت مخارج است، به طوری که ساختارهای سازمانی و بهره‌برداری از منابع انسانی به صورت همسو با یکدیگر حرکت نمایند. در صورت نبود یک راهبرد مشخص با هدف تأمین سرمایه که موجب تقویت افراد و فرایندهای اجرایی شود، فرهنگ مدیریت جدید ممکن است متعهد بماند که خود را کامل نماید.

انعقاد قرارداد

فلسفه جدید مدیریت، تأکید شایانی بر عقد قرارداد دارد. چنین تأکیدی در صورتی مناسب است که "عقد قرارداد و برگزاری مناقصه‌های رقابتی"^۱ تبدیل به جزئی جدایی‌ناپذیر از نظام مدیریت مخارج شود. این روش، در صورتی که به گونه‌ای خردمندانه اجرا شود، امکانات بالقوه فراوانی را برای تدارک

خدمات کیفی و دستیابی به کاهش هزینه‌ها فراهم خواهد کرد.

با این حال، این موضوع روشن شده است که عقد قرارداد، همان گونه که بیشتر گفتیم، در واقع، نقطه ضعف اصلی نظام مدیریت مخارج است. نظامهای جدید مدیریت هیچ گونه ابزار یا راهنمای تفصیلی را برای از میان برداشتن موارد خلاف قاعده، به غیر از این نکته که باید یک قاعده قانونی با هدف دستیابی به قلمرو عملیاتی مشخص و حفظ رقابت در تمام حوزه‌ها وجود داشته باشد، ارائه نمی‌کنند. گرچه اصول خودشان بدون استثنا نیستند، ولی این فعالیتی است که آمیخته با آسیب‌پذیریهای زیادی می‌باشد. قواعد، آن گونه که ناپلئون در قانون اساسی گفته است، باید خلاصه و مبهم باشند. هردوی این ویژگیها به مدیران تا حدودی امکان انعطاف‌پذیری می‌دهد. ولی این انعطاف‌پذیری ممکن است منجر به سوءاستفاده و نیز استفاده مناسب شود و با هدف جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت، ممکن است تمایل بسیاری برای مشخص کردن مسائل تفصیلی وجود داشته باشد. ولی ذکر این نکته ضروری است که این کار، یکی از راههای تحقق این هدف است که باید موجب توجه بیشتر برای افزایش مشارکت بخشهای خصوصی و عمومی گردد. تأکید بر رقابت مستلزم ایفای نقش قوی توسط دولت به عنوان قانونگذار است.

در کاربرد روش "عقد قرارداد و برگزاری مناقصه‌های رقابتی" برای دولت، باید سه عامل روشن شود. اول اینکه مشخصات قرارداد در دولت بسیار متنوع بوده و شرایط زیادی دارد، و نیز الگوهای مصرف در هر سازمان با سازمانهای دیگر متفاوت می‌باشد. دوم اینکه ضروری است که در مورد هر یک از اجزای قراردادها، اطلاعات هزینه‌ای تهیه شود. این اطلاعات همچنین باید دارای ویژگیهای مناسبی برای اقلام مختلف که توسط بخشهای خصوصی و عمومی به طور مشترک مصرف می‌شود، باشد. و سوم اینکه نظام مدیریت مخارج باید پیچیدگیهای مدیریت قراردادها را کاهش دهد. به عنوان یک بخش جدایی ناپذیر از این تلاش، ضروری است که کنترل‌های احتیاطی برای اجتناب از پراکندگی در تدارک خدمات تقویت شود.

رشد یک دولت متعهد و مسئولیت‌پذیر مستلزم تلاش سازمان یافته‌تر برای تقویت نظام مدیریت قرارداد است و شناسایی این سه عامل، حداقل برنامه‌ای است که باید تنظیم شود. به علاوه، باید از این نکته نیز مطمئن شد که افزایش اتکا بر قراردادها موجب ایجاد فرصتهای بیشتری برای فساد

اداری نخواهد شد.

سازماندهی وزارتخانه‌های دارایی

وزارتخانه‌های دارایی نقشهای متفاوتی در زمینه‌های تصدی، قانونی و سیاستگذاری دارند. در اجرای این وظایف گسترده که در این نقشها لحاظ شده است، وظایف اصلی ممکن است اجرا نشود و نیز نیازی به اجرای آن نباشد. گرچه روشهای جدید مدیریت توجه خود را بیشتر بر تقویت سازمانی متمرکز می‌کند، ولی کمک آنها در این مورد محدود به ایجاد یک مدیریت اجرایی در رأس سازمانی است که مسئولیت مدیریت عملیاتی را بر عهده دارد. با این حال، این کار بسیار کلی است، و پیچیدگیهای وظایف یا نیازهای سازمانی مرتبط با دولت را مشخص نمی‌کند.

مروری بر فعالیتهای وزارتخانه‌های دارایی نشان می‌دهد که شباهت بسیاری بین این وزارتخانه و وزارتخانه‌های هزینه‌کننده (دستگاههای اجرایی) وجود دارد، و سازمان داخلی وزارتخانه برای انطباق با وظایف در حال تغییر مناسب نیست.^(۸) بنابراین، ضروری است که سازماندهی وزارتخانه‌های دارایی مورد تجدیدنظر قرار گرفته و یک دستور کار جدید برای بهبود مدیریت کارآمد مخارج تدوین شود. این سازماندهی جدید عمدتاً شامل موارد زیر است: (۱) سیاستهای کلان اقتصادی برای میان مدت؛ (۲) اصلاح شرح وظایف در مورد نقش دستگاههای اجرایی و موافقتنامه‌هایی که آنها باید در چارچوب آن منابع را استفاده کنند؛ (۳) اصلاح چارچوب کنترلها برای دولت سایه‌ای، دولت شخص ثالث، و دولت مسئول؛ (۴) بهبود استانداردهای حسابداری.

انجام این وظایف، مستلزم تفکر راهبردی برای آینده، تنظیم بودجه در یک محیط اقتصادی کاملاً شفاف، مشخص کردن هدفها و ستانده‌ها از طریق تحلیل‌های مناسب سیاستی، ایجاد نظامهای اطلاعاتی که امکان انجام وظایف را فراهم آورد، شناسایی کنترلها در مورد کار انجام شده توسط سازمانهای مستقل، سازمانهای شخص ثالث و از طریق قراردادهای، و تهیه استانداردهای برآورد هزینه‌ها، می‌باشد. این جهت‌گیریها باید به وزارتخانه‌های دارایی کمک نماید تا اجرای کنترلهای دقیق بر اساس یک سازماندهی مبتنی بر دانش که مختص مدیریت راهبردی است، را انجام دهند.

سازماندهی دستگاههای اجرایی

تمام کسانی که مسئولیت مدیریت مخارج در دولت را پذیرفته‌اند، از نقش مهم دستگاههای اجرایی آگاه هستند. بدون واکنش و همکاری این دستگاهها، بهبود تفکر راهبردی به وسیله وزارتخانه‌های دارای بدون تأثیر خواهد بود. ولی یک نگاه سطحی به سازمان داخلی آنها نشان می‌دهد که این دستگاهها در تحلیل، پیش‌بینی، نظارت، و اطمینان از تدارک مناسب کالاها ضعیف عمل می‌کنند. حتی در بخشهایی که فلسفه جدید مدیریت در آن ابداع شده است، تجربه نشان می‌دهد که نیاز به تأمین نیازهای مالی سالانه در مورد انجام فعالیتهای تجاری این سازمانها را نسبت به آنچه که قبلاً بوده‌اند، متحدتر نخواهد کرد. به نظر می‌آید که مهارتهای لازم برای توسعه شاخصهای اندازه‌گیری ستانده، یا تفکر راهبردی، یا واگذاری قدرت به سطوح سازمانی پایین‌تر اندک بوده، و به طور کلی، میزان مسئولیت برای ایجاد تغییرات کمتر از تقاضاهای موجود برای تغییر است. این مسائل تا حدودی برای نظام موجود طبیعی و عادی است.

دستگاههای اجرایی در مهندسی مجدد سازمانهای خود راه طولانی را در پیش دارند. آنها برای انجام مداوم فعالیت تدارک خدمات اصلی خود با توجه خاص به هزینه‌ها (و در صورت لزوم طراحی مجدد نظامهای تحویل کالا) و نظارت بر قراردادهای تقویت شده‌اند. تحلیلهای سیاستی با دستگاههای اجرایی آغاز می‌شود و وظایف اصلی آنها نیاز به تقویت دارد. همین‌طور، هنگامی که آنها به کاهش تدریجی هزینه اقدام می‌کنند، جهتگیری اجرایی، اول از همه، به نفع آنهاست. این مسائل به بخشهای جدایی‌ناپذیر سازماندهی آنها تبدیل شده است.

۸. راه آینده

به طور مسلم، ضرورت بهبود نظام مدیریت مخارج در دولت‌ها کاملاً احساس می‌شود. این ضرورت هم در عوامل منظم و هم در واقعیتهای مالی کشورها مشاهده می‌شود. اصول مدیریت‌گرایی جدید، کاربرد اصول سازوکار بازار، و تجربه کشورهایی که اقدام به اصلاح بخش عمومی و بهبود مدیریت مخارج کرده‌اند، ضرورت تدوین یک دستور کار دقیق و گسترده را برای تغییر شکل نظامهای موجود به نظامهایی کارآمد و مؤثر که نشانگر نیازهای در حال تغییر می‌باشد، کاملاً آشکار است. ولی واقعیت

نگران‌کننده این است که چند عامل نهادی، و مسائل نسبتاً جزئی وجود دارد، که باید دقیقاً شناسایی شود. تبدیل یک اندیشه یا ایده نظری به یک چارچوب عملیاتی واقعی راهی طولانی و دشوار است. طبق یک ضرب‌المثل معروف چینی، تمام مسافرتها باید با یک گام واحد آغاز شود.

نخستین گام در این راه برای تمام کشورها، بررسی مجدد این مسئله است که آیا نهادها و نظامهای موجود کافی است یا نه. برای بسیاری، یک بررسی داخلی و اعتراف به شکست یا بی‌کفایتی همراه خود ریسک سیاسی دارد که تا حدودی با دیدگاهی که همراه آن است جبران می‌شود. هر کشور، بهتر از دیگران به مشکلات خود آگاهی دارد، که در نتیجه می‌تواند با استفاده از توان اداری خود آنها را شناسایی نماید، و از تجربه کشورهای دیگر درس بگیرد. این ارزشیابی باید با تنظیم یک راهبرد مناسب انجام شود. راهبرد مذکور ممکن است برای اجرا به زمان طولانی نیاز داشته باشد. تجربه بیشتر کشورها نشان می‌دهد که یک تغییر سریع، ولی خیر خواهانه، یک امکان دور از دسترس است. در واقع، حرکت به سمت بهبود نظام مدیریت مخارج یک حرکت تکاملی است. (در پیرامند ۱، سیر تاریخی اصلاحات مدیریت مخارج در بریتانیا به عنوان یک نمونه بارز ارائه شده است). در حالی که شرکتی که دیر وارد بازار شده، لازم نیست که تکامل را به همان روش طی کند، و یک جهش مقداری از طریق پل زدن برخی از گامها را می‌تواند انجام دهد. با این حال، یک گرایش به حرکت تدریجی وجود دارد.

راهبرد هنگامی معتبر است که نشانگر تجربه و اشتیاق خود کشور باشد. تجربه طولانی در توسعه نهادینه نشان می‌دهد که طرحها و نهادهایی که ریشه در شرایط خاص یک منطقه ندارند یا به اندازه کافی بومی نشده‌اند، عمر کوتاهی خواهند داشت. نیاز به اعتبار هرگز نمی‌تواند بیش از حد مورد تأکید قرار گیرد. گرچه نیازها و تلاشها ممکن است بسیار فراوان باشد، ولی آنچه امکانپذیر است، لزوماً خلاصه‌ای از آنها می‌باشد. این فهرست خلاصه باید متوازن و دارای سازگاری درونی باشد، زیرا توجه بیش از حد به یک جنبه از مسئله موجب توجه کمتر به جنبه‌های دیگر می‌شود، و ممکن است منجر به ناهمواری شود که خود مشکل آفرین است. این توازن مسئله داخلی است و نمی‌تواند بر مبنای تحولات بین‌المللی پیش‌بینی شود.

این موضوع که آیا مجموعه سیاستهای پیشنهادی برای بهبود نظام مدیریت مخارج باید تبدیل به یک دستور کار سیاسی و توافق گسترده شود یا اینکه بیشتر در چارچوب حوزه مسائل تصدی مورد توجه قرار گیرد (که خود می تواند یک بخش از حوزه مسائل سیاسی باشد) موضوعی است که هر کشور باید نسبت به انتخاب آن تصمیم بگیرد. تجربه بین المللی نشان می دهد که اقدامات اصلاحی بیشتر به صورت یک روش ویژه به وسیله کمیته ها، کمیسیونها، نیروهای موظف یا گروههای کاری خاص انجام شده است. نتایج کار آنها نیز نشانگر یک شروع نسبتاً خوب بوده است. ولی آنها باید از طریق حمایت عمومی تحرک بیشتری پیدا کنند. بدون این حمایت، افکار عمومی نسبت به این مسئله همچنان با شک و تردید برخورد خواهد کرد. این مسئله، نشانگر نیاز به ایجاد سازوکارهایی برای مذاکره و مشاهده است.

حرکت به سمت بهبود نظام مدیریت مخارج، یعنی اجرای یک داستان عامه پسند توسط شرکت مالی بین المللی (IFC)، مانند راندن یک کالسکه دو اسبه است. یک اسب به نام هدفهای سیاسی خوانده می شود و بسیار متغیر و بی ثبات است؛ اسب دیگر به نام اقتصاد خوانده می شود که باثبات است ولی کند حرکت می کند. این دو اسب کالسکه را در راه اصلاح مدیریت مخارج می کشند که یک مسیر ناهموار و سنگلاخ است. کالسکه پر از شیشه های شراب انگور است، ولی اسبها هر یک آن را در جهت مخالف می کشند. شیشه های شراب، که تنها در صورت رسیدن کالسکه به مقصد قابل مصرف هستند، دارای برچسب صرفه جویی، کارایی، اثر بخشی، بهبود ارائه خدمات، و ثبات کلان اقتصادی هستند. مذاکره در مورد مسیری که اصلاحات باید طی نماید، به دلیل وجود منافع متضاد و بدون قید و شرط، مستلزم راندن ماهرانه کالسکه است. گاهی ممکن است که آن را وادار نماییم تا از شریک باثبات خود پیروی کند و بسیاری از کسانی که در این مسیر قرار دارند، به راحتی تسلیم می شوند، دهنه اسب را رها می کنند، به پایین می لغزند، و دوباره از ابتدای مسیر آغاز می کنند، به این امید که در تنگنای سختی که هنوز از بین نرفته است، آرامش یابند.

باید امید داشت که با بهبود آگاهی و افزایش مهارتها، به مقصد رسید، و تنگناها را دست نخورده

- یا به هر حال اندکی شکسته - پشت سر گذاشت.

پیرابند ۱. بررسی روند تاریخی اصلاح مدیریت مخارج در بریتانیا	
۱۹۷۶	تدوین محدودیتهای نقدی و برنامه‌ریزی نقدی مرتبط با آن.
۱۹۷۹	تحلیل و تجدیدنظر در برنامه‌های اعلام شده و ایجاد واحدهای خاص برای انجام بررسی در مورد صرفه‌جوییها.
۱۹۸۱	حذف سازمان خدمات عمومی و ادغام وظایف آن با خزانه‌داری.
۱۹۸۲	(۱) انجام برآوردها براساس شاخصهای نقدینگی. این روش تا زمان عملیاتی شدن ادامه یافت. (۲) تهیه ابداعات مدیریت مالی. (این کار قبلاً در وزارتخانه‌های دفاع و محیط‌زیست در سال ۱۹۷۹ تجربه شده بود).
۱۹۸۳	تبدیل بخش حسابرسی به سازمان حسابرسی ملی، با صرف نظر کردن از این نکته که "پول هر کجا می‌رود باید به دنبال آن رفت".
۱۹۸۷ و ۱۹۸۸	اقدامات بعدی: ایجاد سازمانهای اجرایی.
۱۹۹۲	بهبود مدیریت منابع با تأکید بر ستاندها و ارائه خدمات.
۱۹۹۴ و ۱۹۹۵	(۱) تجدیدنظر اساسی خزانه‌داری و تجدید ساختار آن. (۲) بودجه‌بندی و حسابداری منابع در دولت: برنامه‌های اعلام شده.

یادداشتها

۱. این شرایط در دی‌لایو، گارنی و کرل، ۱۹۹۳، صفحه ۳۲ بیان شده است.
۲. تحلیلهای مدیریتی مایلند تا میان سیاستگذاری و تصدی تفاوت قایل شوند، که سیاستگذاری به شناسایی مسائل اساسی محدود است که مدیران عملیاتی در چارچوب آن از آزادی کامل برای اتخاذ تصمیماتی که آنها را قادر به تأمین هدفهای خاص می‌کند، برخوردار هستند. با وجود این، مکتب انتخاب عمومی این تفاوت را قایل نمی‌شود، زیرا این مسئله منجر به جدایی رهبری سیاسی و گروه متصدی می‌شود. برای این مکتب فکری، ابعاد سیاسی را تحت سلطه دارد و مدیران

به عنوان کارگزاران طبقه سیاسی عمل می‌کنند. بحث سیاستگذاری در اینجا عملی بوده و با سیاستگذاری در زمینه مدیریت مخارج مرتبط است. این مسئله شناخته شده است که تمام سیاستهای مربوط به مخارج دارای ابعاد سیاسی بوده و به درد تعیین ملاحظات سیاسی به طور گسترده نمی‌خورد. در این مقاله، تمرکز بر جنبه‌های فنی اجزا می‌باشد که نیاز به توجه به عنوان بخشی تنظیم سیاست دارد.

۳. در یک کشور نیز این انتقالات در مورد حساب جاری مجاز شمرده می‌شود. این مسئله خیلی زود به ظهور بودجه متوازن علاوه بر تخصیصهای سال جاری کمک می‌کند.

۴. به منظور آشنایی با یک مقاله انتقادی در مورد وضعیت جاری در بخش خصوصی، نگاه کنید به: مینتزبرگ، ۱۹۹۶.

۵. برای مطالعه دقیقتر در مورد تجربه کشورهای، نگاه کنید به: جنکینز و سیمون، ۱۹۹۶.

۶. این روشها، شامل طراحی، ساخت، تأمین مالی و راه‌اندازی (DBFO)؛ طراحی، ساخت، مدیریت و تأمین مالی (DCMF)؛ ساخت، مالکیت و راه‌اندازی (BOO)؛ و ساخت، مالکیت، راه‌اندازی و انتقال (BOOT) است.

۷. یک چارچوب دقیق برای بهبود مدیریت مخارج در مقاله پرمچاند (۱۹۹۵) ارائه شده است.

۸. برای بررسی عملکرد خزانه‌داری در بریتانیا، نگاه کنید به گزارشهای شماره (i) و (ii) خزانه‌داری بریتانیا در سال ۱۹۹۴.

منابع

- Dilulio Jr., John, Gerald Garney, and Donald F. Kerrl, *Improving Government Performance, An Owner's Manual*, The Brookings Institution, Washington, 1993.
- Jenkins, Simon, *Accountable to None*, Penguin Books, London, 1996.
- Mintzberg, Henry. "Musings on Management," *Harvard Business Review*, July-August, 1996, pp. 61-67.
- Premchand, A., "Public-Private Partnerships: Monitoring and Evaluation.", *Proceeding of the Conference on Public-Private Partnership for Economic Development*, Department of the Auditor General of Pakistan, Lahore, pp. 94-108.
- United Kingdom, (i) *Fundamental Review of Running Costs*, The Treasury, London, October, 1994, and (ii) *Improving the Treasury*, The Treasury, London, December, 1994.

منابعی که به طور
مستقیم توسط
واحدهای دولتی
هزینه می‌شود

منابعی که بابت
فعالیتها، هزینه
می‌شود

پرداخت به
سازمانهای
مستقل دولتی

پرداخت به
شرکتهای دولتی

پرداخت به
شرکتهای خصوصی

پرداخت بابت
معاملات با
اشخاص ثالث

پرداخت به
دولتهای منطقه‌ای،
ایالتی و محلی

پرداخت به افراد

منابع خارج از
بودجه

منابعی که به طور
مستقیم توسط
واحدهای دولتی
هزینه می‌شود

منابعی که بابت
فعالیتها، هزینه
می‌شود

پرداخت به
سازمانهای مستقل
دولتی

پرداخت به
شرکتهای دولتی

پرداخت به
شرکتهای خصوصی

پرداخت بابت
معاملات با
اشخاص ثالث

پرداخت به
دولتهای منطقه‌ای،
ایالتی و محلی

پرداخت به افراد

منابع خارج از
بودجه