

# مدیریت مالی دولت چیست؟

مرکز توسعه بین‌المللی دانشگاه هاروارد

تألیف مت اندروز، مارکو کانیانو، نیل کل،  
پائولو دورنزیو، فیلیپ کروز و رنارد سلیگمان

جولای ۲۰۱۴ | تیر ۱۳۹۹

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ



# مدیریت مالی دولت چیست؟

تألیف مت اندروز، مارکو کانیاو، نیل کل، پائولو دورنزیو،  
فیلیپ کروز و رنارد سلیگمان

مرکز توسعه بین المللی دانشگاه هاروارد  
جولای ۲۰۱۴ - تیر ۱۳۹۹



مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه در راستای اهداف خود در زمینه توانمندسازی حکومت قصد دارد مجموعه گزارش‌هایی را برای کمک به پیشبرد فرآیندهای انضباط مالی دولت به صورت ترجمه یا تألیف در اختیار علاقه‌مندان قرار دهد.

«مدیریت مالی عمومی چیست؟» سومین گزارش از این مجموعه است که به توضیح کارکردها و اهداف اصلی مدیریت مالی عمومی می‌پردازد و بیان می‌کند که یکی از دلایل اصلی شکست پروژه‌های اصلاح مدیریت مالی عمومی در کشورهای مختلف عدم توجه به ظرفیت و نیاز کشورها بوده است. نمونه‌های موفق، نظام‌های خود را حول واقعیت‌های خود شکل می‌دهند و اغلب دارای مکانیسم‌ها و فرآیندهایی هستند که کاملاً مشابه به نظر می‌رسند اما از جهاتی مهم متفاوت هستند. در سال‌های اخیر نهادهای بین‌المللی مختلفی به‌عنوان مشاور در پروژه‌های اصلاح نظام مالی عمومی در کشورهای در حال توسعه درگیر شده‌اند. تمایل این سازمان‌ها و سایر متولیان پروژه‌های اصلاحی برای دنباله‌روی از چارچوب PFM در الگوهای سرمشق سبب شده بیش از نتیجه انتظاری مطلوب بر شکل مطلوب تأکید شود. حال آنکه در بسیاری از موارد، به دلیل ظرفیت و نیاز متفاوت کشورهای در حال توسعه، شکل مطلوب لزوماً به نتیجه مطلوب منجر نمی‌شود.

در این گزارش ابراز امیدواری شده است که نسل جدیدی از روش‌های ارزیابی و چارچوب‌های اصلاحی نظام‌های مدیریت دولتی در کشورها به وجود بیاید که بیش از شکل مطلوب بر نتیجه و عملکرد مناسب متمرکز باشند. این گزارش توسط مت‌اندروز و همکارانش در جولای ۲۰۱۴ تهیه شده و از سوی مرکز توسعه بین‌المللی دانشگاه هاروارد منتشر شده است.



## فهرست مطالب

۸	..... خلاصه
۹	..... مروری بر فرآیندهای اصلی PFM
۱۳	..... اهداف و کارکردهای PFM
۱۵	..... اصلاحات PFM
۱۸	..... ما از نظام‌های کشورها چه میدانیم؟
۲۱	..... PFM چه می‌تواند باشد؟



# مدیریت مالی دولت چیست؟

مرکز توسعه بین‌المللی

دانشگاه هاروارد

جولای ۲۰۱۴ - تیر ۱۳۹۹





## خلاصه

عبارت PFM به معنی مدیریت مالی دولت است: اما مدیریت مالی دولت چیست؟ این گزارش کوتاه تلاش می‌کند تا مفهوم این عبارت را با استفاده از ترسیم نظرات افراد متخصص در این حوزه که در زمینه‌های گوناگونی فعالیت می‌کنند و نظرات متفاوتی دارند (نظیر افراد فعال در دنیای آکادمیک، نهادهای درگیر در موضوع توسعه چندجانبه، اندیشکده‌ها و جامعه مدنی) توضیح دهد. این گزارش قصد ندارد نسخه مشخصی را تجویز کند، بلکه صرفاً نقطه شروعی را برای ورود به بحثی کامل در زمینه اجزای اصلی نظام مدیریت مالی دولت، چرایی و چگونگی شروع اصلاحات مرتبط با مدیریت مالی دولت و شکاف‌هایی که باید در آینده مورد توجه قرار گیرند فراهم می‌کند.

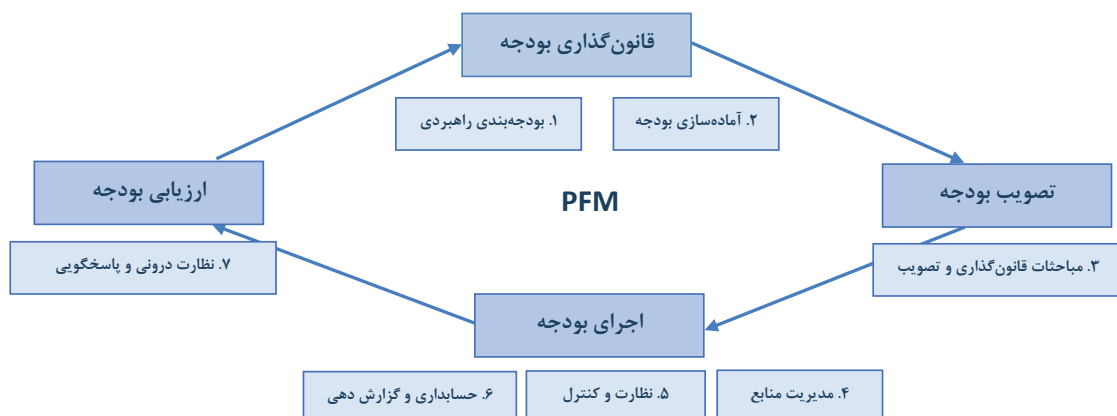
## مقدمه

عبارت PFM مخفف Public Financial Management به معنی مدیریت مالی دولت است و نحوه مدیریت منابع دولتی (دارایی‌ها و مخارج) و نیز اثر بلافاصله، میان مدت و بلندمدت این منابع بر اقتصاد و جامعه را توضیح می‌دهد. به این ترتیب مدیریت مالی دولت هم به فرآیندها (چگونگی مدیریت دولت) و هم به نتایج (پیامدهای کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدت جریان‌های مالی) مرتبط است. این مقدمه نوع نگاه ما به مفهوم مدیریت مالی را که بر هر دو بعد مذکور متمرکز است توصیف و تصویری از اصلاحاتی که به طور معمول برای توسعه نظام‌های مدیریت مالی معرفی شده ارائه می‌کند. این یادداشت یک رساله جامع نیست بلکه صرفاً چشم‌اندازی فکری را برای تشویق به تفکر بیشتر در این زمینه فراهم می‌کند.

## مروری بر فرآیندهای اصلی PFM

نظام‌های مدیریت مالی در مجموعه وسیع‌تری از فرآیندها، نظام‌ها و نهادها جای گرفته‌اند و از این مجموعه اثر می‌گیرند. به عنوان مثال، قواعد سیاسی‌ای که نحوه کارکرد بودجه را تعیین می‌کنند یا همپوشانی مدیریت منابع انسانی با مدیریت مالی دولت را در نظر بگیرید. نظام‌های مدیریت مالی دولت همچنین بخشی از مجموعه وسیع‌تر فرآیندهای سیاست‌گذاری ملی هستند که، با تولید نقشه‌ها و رهنمودها، تخصیص منابع دولتی را جهت‌دهی می‌کنند. این اثرپذیری‌ها در کشورهای مختلف متفاوت است و این امر مدیریت مالی دولت را به موضوعی اختصاصی برای هر کشور تبدیل می‌کند. با وجود تفاوت‌های ناشی از ویژگی‌های خاص هر کشور، برخی از فرآیندهای نظام مدیریت مالی دولت در بسیاری از کشورها یکسان است. این فرآیندها در شکل ۱ نمایش داده شده‌اند.

۱: تصویری ساده از نظام معمول مدیریت مالی دولت



همان‌گونه که در شکل نمایش داده شده است بیشتر نظام‌های مدیریت مالی دولت چهار مرحله دارند و هر یک از این مراحل می‌تواند به یک یا چند فرآیند اصلی تقسیم شود.

بسیاری از کشورها فرآیند بودجه‌ریزی را با مرحله بودجه‌ریزی راهبردی آغاز می‌کنند، تا اطمینان حاصل کنند که راهبردهای سیاستی سطح بالا در تصمیمات بودجه‌ای منعکس می‌شوند. در ساده‌ترین حالت در این مرحله اهداف سیاست‌گذاری بر مبنای شرایط انتظاری اقتصاد و جامعه به اهداف مالی تبدیل می‌شوند. پیش‌بینی‌کنندگان درآمد میزان جریان مالی ورودی انتظاری در دوره پیش‌رو را ارزیابی می‌کنند که مجموعه درآمدهای دولت (شامل درآمدها داخلی، کمک‌های خارجی و استقراض‌ها) را به دست می‌دهد. محاسبات مشابهی در بخش مخارج انجام می‌شود که مصارف مورد نیاز بخش‌ها، نهادها و حوزه‌های مختلف (شامل برنامه‌ها و فعالیت‌ها) را مشخص می‌کند. برخی اوقات، تخمین مخارج سقف مخارج نامیده می‌شوند و بیشینه منابع در دسترس برای هر موضوع یا نهاد را در سال مالی پیش‌رو مشخص می‌کنند.

مرحله بودجه‌ریزی راهبردی نهادهای سازمانی مختلفی (نظیر وزارت اقتصاد و دارایی، وزارتخانه‌های بخشی، نهادهای محلی که تخمین مصارف را ارائه می‌کنند و گروه‌های مدنی که در زمینه محتوای سیاست‌ها، کیفیت روش‌های پیش‌بینی و سایر موارد پیشنهاد می‌دهند) را درگیر می‌کند. بسیاری از کشورها تلاش می‌کنند تا در فرآیند بودجه‌ریزی راهبردی تخمین‌های چندساله تولید کنند و برخی از این فرآیند برای بودجه‌ریزی مبتنی بر برنامه یا عملکرد (شیوه‌های طبقه‌بندی مصارف که ارتباط میان اهداف سیاستی و مخارج را مشخص می‌کند) استفاده می‌کنند.

پس از مرحله ابتدایی بودجه‌ریزی راهبردی، فرآیند تکراری و سراسر آماده‌سازی بودجه آغاز می‌شود که آماده‌سازی و نهایی کردن لایحه بودجه برای ارسال به قانون‌گذاران را شامل می‌شود. لایحه پیشنهادی بودجه به‌طور معمول برای یک سال تهیه می‌شود و آماده‌سازی آن شامل گردآوری جزئیات برنامه‌های هزینه‌ای در حوزه‌های مختلف فعالیت‌های دولت است. وزارت اقتصاد و دارایی نقشی کلیدی در این زمینه بازی می‌کند.<sup>۱</sup> از یک طرف، پیش‌بینی جزئیات منابع در دسترس دولت - شامل انواع درآمدها و استقراض داخلی و خارجی - را تولید می‌کند از طرف دیگر با نهادهای مصرف‌کننده برای ارزیابی درخواست‌های هزینه‌ای آن‌ها کار می‌کند.

به‌طور معمول بخشنامه بودجه برای کمک به تعامل میان وزارت اقتصاد و دارایی و نهادهای مصرف‌کننده بودجه منتشر می‌شود. این بخشنامه دستورالعمل ارسال درخواست‌های هزینه‌ای و نیز به‌طور معمول سقف مجاز مصارف هر نهاد را مشخص می‌کند (تا اطمینان حاصل کند که مجموع درخواست‌های هزینه‌ای در محدوده منابع در دسترس دولت باقی می‌ماند). وزارت اقتصاد و دارایی و نهادهای مصرف‌کننده در زمینه این درخواست‌ها مذاکره می‌کنند. این مذاکره در ارائه یک پیشنهاد رسمی و کامل بودجه که تمامی درآمدها و هزینه‌های انتظاری دولت را در سال مالی پیش‌رو منعکس می‌کند به اوج می‌رسد. اقلام ذکر شده در لایحه پیشنهادی بودجه به‌طور معمول بر مبنای ماهیت جریان‌های مالی طبقه‌بندی می‌شوند. برخی از کشورها این جریان‌ها را تنها بر مبنای طبقه‌بندی اقتصادی (به‌عنوان مثال پول برای پرداخت حقوق و مزایا یا خرید تجهیزات استفاده می‌شود) یا واحدهای اداری (به‌عنوان مثال پول به وزارت کشاورزی یا دانشگاهی مشخص اختصاص دارد) نمایش می‌دهند. سایر کشورها اطلاعات مرتبط با جریان‌های مالی برحسب برنامه و وظایف مشخص (به‌عنوان مثال آموزش یا بهداشت) یا عملکرد واقعی (به‌عنوان مثال ساخت مدرسه یا واکسیناسیون هزار نفر در یک روستا) را نیز ارائه می‌کنند.

لایحه پیشنهادی سپس برای تصویب بودجه به یک بدنه سیاسی که نماینده مردم است تقدیم می‌شود. این بدنه به‌طور معمول کنگره یا پارلمان است که بحث و تصویب قوانین در آن انجام می‌شود. نهاد مربوطه اغلب جزئیات بخش‌های مختلف لایحه پیشنهادی را در کمیته‌های تخصصی و با همکاری متخصصان و نهادهای مدنی بررسی می‌کند. اعضای بخش اجرایی (به‌ویژه وزارت اقتصاد و دارایی) باید از لایحه پیشنهادی در برابر این کمیته‌ها دفاع کنند. در بیشتر کشورها نمایندگان چند هفته برای تحلیل و بحث پیرامون لایحه پیشنهادی و نیز درخواست اصلاح فرصت دارند. در انتهای این دوره لایحه پیشنهادی تصویب و تبدیل به قانون می‌شود و مجریان را موظف به انطباق درآمد و هزینه‌ها بر این قانون می‌کند. آنچه مبنای تصویب بودجه قرار می‌گیرد (ردیف‌های بودجه‌ای مشخص،



واحدهای اداری، برنامه و...)، همان‌گونه که در ادامه توضیح می‌دهیم، برای سازمان‌دهی پاسخگویی، مسئولیت‌پذیری، نیازهای گزارش‌دهی و استانداردها ضروری است.

مجریان بودجه مصوبه قانونی مورد نظر را اجرا می‌کنند. اجرا به‌طور ساده مجموعه‌ای از فرآیندهاست که در آن دولت به وعده‌ها و پیشنهادهای ارائه‌شده در بودجه عمل می‌کند. مجموعه‌ای از نهادها و سازمان‌های مدیریت منابع اطمینان حاصل می‌کنند که منابع کافی برای سیاست‌های بودجه، ارائه خدمات و به‌طور کلی کارکرد دولت در دسترس است. این مجموعه موارد زیر را در برمی‌گیرد:

**الف)** به فرآیندهایی نیاز است که وصول منابع مالی مورد نیاز برای اجرای بودجه را انجام دهند. این منابع به‌طور معمول توسط دفاتر مالیات، گمرک و مدیریت بدهی وصول می‌شوند. برخی اوقات نیز وصول منابع مالی توسط سایر نهادها نظیر برخی وزارتخانه‌های خاص انجام می‌شود.

**ب)** فرآیندی مورد نیاز است که انتقال منابع مالی را از واحدهایی که وصول منابع را انجام داده‌اند به واحدهایی که نیازمند جریان نقدی برای پرداخت صورتحساب‌ها هستند ممکن کند. به‌طور معمول خزانه‌ها با ایفای این نقش می‌پردازند و حرکت ساختارمند منابع در میان بخش‌های مختلف دولت را ممکن می‌کنند. بسیاری از دولت‌ها از حساب واحد خزانه برای دستیابی به این هدف استفاده می‌کنند که مخزنی واحد برای نگهداری تمامی جریان‌های نقدی دولت، تخصیص منابع و پردازش پرداخت‌ها در نظر می‌گیرد.

**ج)** دولت‌ها به‌طور معمول بخش زیادی از منابع خود را برای پرداخت هزینه‌های پرسنلی خدمات اجتماعی صرف می‌کنند. فرآیندهای مدیریت منابع انسانی برای پرداخت حقوق و دستمزد تجهیز شده‌اند. به این ترتیب مزایا و مستمری کارمندان دولت بخشی مهم از نظام PFM را تشکیل می‌دهد. این فرآیندها به‌طور معمول توسط دفاتر مرکزی تعریف و نظارت می‌شوند و توسط واحدهای هزینه‌ای اجرا می‌شوند. خزانه‌های مرکزی پرداخت حقوق و دستمزد در بسیاری از کشورها را تسهیل می‌نمایند.

**د)** بخش دیگری از مخارج بودجه‌ای به خرید کالا و خدمات تعلق می‌گیرد. به این ترتیب نظام‌های PFM به‌طور معمول فرآیندهایی را شامل می‌شوند که اجازه خرید کالا و خدمات به واحدهای دولتی در بازار بازا می‌دهند. این فرآیندها به مناقصه گذاشتن خریدها توسط واحدهای دولتی، انتخاب فروشندگان، نظارت بر تحویل و درنهایت پرداخت‌های انجام‌شده برای کالا و خدمات را ساختارمند می‌کنند. واحدهای اصلی درگیر در این فرآیند شامل دفاتر تأمین مرکزی (که به‌طور معمول قوانین و روندها را تعیین می‌کنند و بر فرآیند کلی نظارت می‌کنند) و دفاتر تأمین در واحدهای هزینه‌ای (که قوانین را اجرا می‌کنند و خرید را انجام می‌دهند) هستند.

**ه)** درنهایت، هزینه‌های سرمایه‌ای بخشی جدایی‌ناپذیر از مدیریت منابع هستند. بسیاری از دولت‌ها، هزینه‌های سرمایه‌ای را از هزینه‌های جاری جدا می‌کنند و برخوردی متفاوت با این هزینه‌ها دارند. به این ترتیب، اغلب، فرآیندهای خاصی برای ارزیابی و سنجش هزینه پروژه‌های سرمایه‌ای، ارتباط با پیمانکاران و مدیریت جریان‌های مالی مورد نیاز برای خرید تجهیزات جدید و فعالیت‌های وسیع حفظ و نگهداری وجود دارد.

بیشتر دولت‌ها فرآیندهایی را برای اطمینان از عملکرد روان نظام‌های مدیریت مالی و سازگاری تمامی عملیات مرتبط با بودجه با قوانین در نظر گرفته‌اند. فرآیندهای مرتبط با نظارت و بازرسی داخلی در این زمینه مهم هستند. نظارت‌های داخلی<sup>۲</sup> فرآیندهایی هستند که برای اطمینان از تطابق با قوانین و رویه‌های مقرر طراحی شده‌اند، درحالی‌که بازرسی‌های داخلی<sup>۳</sup> اطلاعاتی را در زمینه حوزه‌های پرخطری ارائه می‌کند که فاقد نظارت کافی هستند یا به دلیل عدم تطابق پیوسته با قوانین ممکن است توانایی دستگاه مورد نظر را برای دستیابی به اهدافش کاهش دهند. این فرآیندها در محدوده مسئولیت‌های سازمان‌های نظارتی، نهادهای بازرسی و سازمان‌های حسابرسی داخلی قرار دارند. در برخی از کشورها این وظیفه به صورت متمرکز برای تمامی بدنه دولت انجام می‌شود درحالی‌که در برخی دیگر از کشورها این وظیفه به هریک از نهادهای مصرف‌کننده بودجه تفویض شده است.

به‌طور معمول دولت‌ها فرآیند حسابداری و گزارش‌دهی را نیز اجرا می‌کنند. این فرآیندها به دولت اجازه می‌دهند تا اطلاعات جریان‌های

2 - Internal Controls

3 - Internal Audit

مالی را ثبت و نگهداری کند و امکان استفاده از این اطلاعات برای بررسی‌های مستقل را فراهم می‌نمایند. خزانه‌داری کشور به‌طور معمول مسئول تعیین سازوکارهای اجرای این فرآیندهاست، اما همه نهادهای مصرف‌کننده بودجه اداره‌های حسابداری دارند که مسئول اجرای این فرآیندها (نگهداری حساب‌ها و گزارش دهی) هستند. شیوه‌های حسابداری در بین دولت‌های مختلف متفاوت است. برخی اوقات شیوه‌های حسابداری تنها جریان‌های نقدی را در نظر می‌گیرند در حالی که برخی دیگر از شیوه‌های حسابداری تعهدات غیر نقدی دولت (وقتی دولت پیش از هزینه‌کرد واقعی تعهداتی را متحمل می‌شود) را نیز رصد می‌کنند. نظام‌های طبقه‌بندی که برای ثبت و گزارش دهی جریان‌های مالی دولت استفاده می‌شود نیز ممکن است متفاوت باشند. همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد، بیشتر دولت‌ها تلاش می‌کنند تا نظام طبقه‌بندی که مبنای حسابداری و گزارش دهی قرار می‌گیرد با نظام طبقه‌بندی به‌کاررفته در بودجه مصوب هماهنگ باشد. به این ترتیب دولت قادر خواهد بود گزارش‌هایی تولید کند که میزان انطباق منابع و مصارف رخ داده با قوانین بودجه را نشان دهد. گزارش‌های مالی به‌طور معمول هم در طول سال مالی (برای نمایش میزان پیشرفت بودجه وقتی هنوز مصارف بودجه کامل نشده است) و هم در انتهای سال مالی (برای ارائه گزارش کامل فعالیت‌های مالی دولت و میزان انطباق آن با برنامه‌های مقرر) تهیه می‌شوند. دولت‌ها به‌طور معمول موظف هستند گزارش‌های مالی خود را برای انجام فرآیندهای مرتبط با بازرسی خارجی و پاسخگویی که در انتهای چرخه بودجه انجام می‌شود به نهادهای مستقل ارسال نمایند. در برخی از کشورها، این نهادها بدنه‌های تخصصی ناظری هستند که به نهادی که لایحه بودجه را تبدیل به قانون کرده گزارش می‌دهند (به‌طور معمول پارلمان یا کنگره) در حالی که در برخی دیگر از کشورها این نهادها بخشی از دستگاه قضایی هستند. نقش اصلی نهادهای عالی حسابرسی بررسی سازگاری فعالیت‌های مالی دولت با قانون مصوب بودجه و سایر قوانین و فرآیندهای موجود است. به عبارت دیگر، آن‌ها از یکپارچگی و صحیح بودن نظام مدیریت مالی دولت حمایت می‌کنند. علاوه بر این، این نهادها در برخی موارد ارزش مصارف دولتی انجام شده را می‌سنجند (به عنوان مثال چه نوع خدماتی با بودجه دولت خریداری شده است). گزارش‌ها و نتایج ارائه‌شده توسط نهادهای عالی حسابرسی توسط بدنه قانون‌گذاری و برای اشاره به نگرانی‌ها و موضوعات موجود در کل بدنه اجرایی کشور (نظیر نظارت سالانه بر حساب‌های مالی) یا هر یک از دستگاه‌های اجرایی به کار می‌رود. مقامات دولتی به‌طور معمول باید در برابر کمیته‌های تخصصی حاضر شوند تا به نگرانی‌ها در زمینه مصارف انجام شده پاسخ دهند و این پاسخ به‌طور معمول شامل فعالیت‌های اصلاحی که قصد انجام دارند نیز هست. این گزارش‌ها همچنین ممکن است توسط جامعه مدنی به کار گرفته شوند تا دولت را در برابر نحوه استفاده از منابع پاسخگو کند. گاهی اوقات دادگاه‌های نظارتی می‌توانند به‌طور مستقیم موارد ناسازگاری یا سوء مدیریت دنبال و تأیید کنند.

به‌رغم وجود تفاوت‌ها و خصوصیات مختلف نظام‌های مدیریت مالی، فرآیندهایی که در بالا اشاره شد ویژگی‌های معمول نظام‌های مدیریت مالی دولتی در بخش زیادی از کشورهای جهان را نشان می‌دهد. ما مشترکات را به روشی نسبتاً ساده ارائه کردیم که نشان می‌دهد فرآیندها به‌صورت خطی و با مسئولیت‌های مشخص دنبال می‌شوند. با این وجود، دو موضوع مهم نشان می‌دهد که در واقعیت شرایط پیچیده‌تر است.

نخست، چرخه‌های بودجه‌ای متعدد به‌طور هم‌زمان رخ می‌دهد. در حالی که فرآیندهای مدیریت منابع سال مالی جدید در حال اجراست فرآیندهای نظارت خارجی و پاسخگویی سال گذشته نیز انجام می‌شود. در همین زمان بودجه‌ریزی استراتژیک برای سال‌های آتی نیز آغاز شده است. بنابراین، مدیریت مالی دولت همپوشانی فرآیندهای متعدد در یک نظام پیچیده را دارا خواهد بود.

دوم، هر فرآیند محدوده وسیعی از بدنه دولت، دستگاه‌ها و نهادهای مختلف دولتی را شامل می‌شود که ویژگی‌ها، اولویت‌ها و ترجیحات متفاوتی دارند. نهادهای مصرف‌کننده بودجه دولتی در صددند که بودجه خود را افزایش دهند در حالی که وزارت اقتصاد و دارایی<sup>۴</sup> می‌خواهد تمامی مصارف را در محدوده مجاز نگه دارد. این عدم هماهنگی در خواسته‌ها فرآیند مدیریت مالی دولت را با رقابت و تنش همراه خواهد کرد. در برخی از کشورها نهادهای بین‌المللی با ارائه مشاوره برای اصلاح یا تأمین مالی بخش از بودجه این ترکیب کمک می‌کنند.

## اهداف و کارکردهای PFM

آنچه تاکنون مطرح شد تصویری از نظام مدیریت مالی دولت (از نقطه نظر فرآیندها) و میزان پیچیدگی این نظام ارائه کرد. تنوع ترتیبات نهادی که در کشورهای مختلف وجود دارد می‌تواند این مباحث را پیچیده‌تر کند. به عنوان مثال، امروزه بیشتر کشورها در دنیا نوعی از نظارت خارجی را دارا هستند که حساب‌های مالی دولت را کنترل می‌کند. اما، حتی در کشورهای دموکراتیک غربی، مدل‌های مختلفی برای این کار وجود دارد؛ یک حسابرسی کل که به قوه مقننه گزارش می‌دهد (مانند آفریقای جنوبی)، دادگاه‌های حسابرسی دارای اختیارات شبه قضایی (مانند فرانسه) یا هیئت‌های حسابرسی (مانند آلمان). آیا هرکدام از این‌ها از سایر موارد کاربردی تر است؟ در حقیقت، آیا داشتن حسابرس خارجی مستقل برای اطمینان از این‌که منابع بودجه عمومی به هدر نمی‌رود و مفقود یا دزدیده نمی‌شود یک ضرورت است؟ آیا با روش‌های دیگر نیز می‌توان به همان هدف دست یافت؟ این نگرانی‌ها به پرسشی مهم در مورد سیستم‌های PFM منجر می‌شود که معمولاً پرسیده نمی‌شود: «اهداف و کارکردهای اصلی سیستم PFM چیست؟» به عبارت دیگر، «در همان ابتدای کار، چرا کشورها این روندها را شکل داده‌اند؟»

در ارتباط با این سؤال، درباره کاربردهای اساسی که از یک سیستم PFM انتظار داریم، فکر کردیم. یکی از این کارکردها مربوط به نحوه تأثیر سیستم‌های PFM در تصمیم‌گیری و توان پرداخت دیون در بخش دولتی است. اکثر ناظران امیدوارند که یک نظام مدیریت مالی دولتی تصمیم‌گیری محتاطانه و پایداری سلامت مالی دولت را ارتقا بخشد (به گونه‌ای که کسری‌ها زیاد نباشند، بدهی‌ها قابل کنترل باشند و هزینه‌ها اولویت بندی شوند تا قابل مدیریت باشند). بسیاری امیدوارند که نظام مدیریت مالی دولت راهکارهایی منظم برای جمع‌آوری و مصرف پول توسط دولت فراهم کند و به این ترتیب اعتبار و اطمینان به بودجه را افزایش دهد. یک نتیجه مهم داشتن بودجه معتبر و قابل اعتماد این است که پول به خط مقدم ارتباط دولت و شهروندان می‌رسد - جایی که منابع مالی منجر به نتایج واقعی و ارائه خدمات می‌شود. در نبود یک سطح ابتدایی از عملکرد، دولت‌ها در حقیقت قادر به کنترل جریان سرمایه نیستند، تجزیه و تحلیل معنی‌دار هزینه‌ها غیرممکن است و بحث درباره انتخاب سیاست نمی‌تواند اتفاق بیفتد. مقامات رسمی که نمی‌توانند به نتایج نظام PFM اعتماد کنند باید برای دستیابی به آنچه می‌خواهند به سایر ابزارهای غیررسمی تکیه کنند و به این ترتیب، ناکارایی، هدررفت منابع و فساد را پذیرا شوند.

می‌توان امیدوار بود که نظام PFM برای پاسخگویی و اختلاف نظر در دولت خوراک ایجاد کند. البته این لزوماً به معنی شفافیت و پاسخگویی از جنس آنچه در دموکراسی‌های غربی وجود دارد نیست. اما هر بوروکراسی با ابعاد و پیچیدگی‌های مدرن، به نوعی نظام ثبت اطلاعات مربوط به فعالیت‌های دولت متکی است، که عملیات مالی یک بخش اساسی از آن است. هر نظام مدیریت مالی دولتی باید این اطلاعات را به صورت مطمئن و به موقع ضبط و به صورت مناسب توزیع کند تا امکان نظارت بر آن‌ها فراهم شود، زیرا بدون نظارت مناسب، سیاستمداران و شهروندان نمی‌توانند از استفاده صحیح از منابع اطمینان یابند.

با توجه به آنچه ذکر شد، ما بر چهار بعد اصلی که برای عملکرد صحیح یک نظام مدیریت مالی دولتی ضروری است متمرکز شده‌ایم. نظام‌های PFM با عملکرد مناسب (الف) تصمیم‌های مالی معقول، (ب) بودجه‌های معتبر، (ج) جریان‌ها و تراکنش‌های معتبر و کارا، و (د) پاسخگویی نهادینه شده را ارتقا می‌بخشند. در ادامه به صورت خلاصه به هر یک از این موارد می‌پردازیم.

### الف) تصمیم‌های مالی معقول:

- تصمیمات مربوط به هزینه مقرون به صرفه است (کسری، سطح بدهی، پرداخت بدهی مدیریت می‌شود).
- بدهی دولت جدی گرفته می‌شود (دولت می‌داند بدهکاری چیست، پرداخت به بستانکارها به موقع انجام می‌شود، پرداخت بدهی‌ها در اولویت قرار می‌گیرد)،

- کسری، بدهی، وجوه نقد و تعهدات در سطحی نیستند که تهدیدکننده بدهی یا ثبات اقتصادی در آینده پیش رو باشند.

#### ب) بودجه‌های معتبر:

- بودجه‌های جامع و منظم تدوین شده است که تصویری الزام‌آور از اولویت‌های مالی و برنامه‌های دولت فراهم می‌کند.
- سیاست‌های درآمدی به وقوع پیوسته و عملکرد مجموعه پیشنهادها و پیش‌بینی‌ها را منعکس می‌کند.
- هزینه‌های به وقوع پیوسته وعده‌های بودجه‌ای را منعکس می‌کند (در تخصیص‌های کلی و جزئی).

#### ج) جریان‌ها و تراکنش‌های معتبر و کارا:

- در زمان‌های توافق شده و به میزان توافق شده وجوه نقد در اختیار دستگاه‌های مصرف‌کننده قرار می‌گیرد.
- حقوق‌ها در زمان مشخص پرداخت می‌شوند. معوقات ناچیزند یا هرگز وجود ندارند.
- کالاها و خدمات هماهنگ با برنامه‌ها با کیفیت و قیمت مناسب تهیه می‌شوند.
- پرداخت قراردادها به موقع انجام می‌شود. مجازات‌ها ناچیزند یا اصلاً وجود ندارند.
- در زمان‌های توافق شده و به میزان توافق شده وجوه در اختیار پروژه‌های سرمایه‌ای قرار می‌گیرد.
- فساد و خسارات ناشی از عملکرد نامناسب (با حقوق، قرارداد و غیره) به حداقل رسیده است.

#### د) پاسخگویی نهادینه شده:

- می‌توان جریان وجوه را تا واحدهای ارائه خدمات ردیابی کرد.
- گزارش‌های مالی جامع و به موقع آماده می‌شود، مقایسه بین هزینه‌های واقعی و تصمیمات بودجه را امکان‌پذیر می‌کند و در دسترس نمایندگان سیاسی و شهروندان قرار دارد.
- به صورت مستقل (به عنوان مثال از طریق حسابرسی) اطمینان حاصل می‌شود که وجوه بر مبنای اهداف تعیین شده و مطابق قوانین و مقررات و با توجه به ارزش پول جمع‌آوری، مدیریت و مصرف می‌شود.

نگرانی‌های مطرح شده توسط گزارش‌های مستقل ارزیابی توسط نمایندگان شهروندان به طور شفاف مورد بحث و بررسی قرار گرفته و پیگیری به موقع و اصلاح توسط دستگاه‌های اجرایی انجام می‌شود.

رویکرد ما برای تفکر در مورد اهداف و کارکردها با تفکر معمول در این زمینه، که نشان می‌دهد باید با پرسیدن در مورد پایداری اقتصاد کلان و کارایی تخصیصی و عملیاتی، عملکرد نظام‌های مدیریت مالی دولت را ارزیابی کنیم، کمی متفاوت است. ما معتقدیم که چهار بعد عملکرد نظام مدیریت مالی دولت که به آن اشاره شد، برای سه عامل تأثیر می‌گذارد، اما علاوه بر این اعتقاد داریم که پایداری کلان اقتصادی و کارایی تخصیصی و عملیاتی تحت تأثیر عوامل دیگر نیز هست (و از این رو نمی‌تواند به صورت مستقیم عملکرد PFM را ارزیابی کند). برای مثال، انضباط مالی از این که الگوهای درآمدی و هزینه‌ای چه میزان محتاطانه و معتبر هستند و نیز چرخه‌های تجاری، تصمیم‌گیری‌های سیاسی، رانت منابع طبیعی و کمک‌ها و بسیاری موارد دیگر اثر می‌پذیرد. ما معتقدیم که اندازه‌گیری مستقیم عملکرد PFM، بیش از آن که پایداری اقتصاد کلان یا کارایی تخصیصی را ارزیابی کنیم (که تنها تا حدی تحت تأثیر PFM هستند)، باید در اثرات مستقیم نظام PFM منعکس شود (با پاسخ به این سؤال که آیا نظام PFM تصمیم‌گیری‌های مالی محتاطانه، بودجه‌های معتبر، جریان‌ها و تراکنش‌های معتبر و کارا منابع و پاسخگویی نهادینه شده را توسعه داده است).

## اصلاحات PFM

دستیابی به اهداف و کارکردهای ذکرشده در بسیاری از کشورها دشوار بوده است، و این یعنی بسیاری از نظام‌های PFM به اندازه‌ای که امید می‌رفته است عملکردی نبوده‌اند. به این ترتیب، به‌طور معمول، اصلاحات مرتبط با نظام مدیریت مالی دولت برای کمک به بهبود عملکرد ارائه شده‌اند. این اصلاحات می‌تواند به‌عنوان «تغییرات هدفمند در نهادهای بودجه با هدف بهبود کیفیت و نتایج آن‌ها» تعریف شود. کشورها اغلب با کمک سازمان‌های بین‌المللی این اصلاحات را معرفی می‌کنند. در طول دو دهه گذشته، حمایت‌های خارجی برای اصلاحات مرتبط با PFM ده برابر شده و از حدود ۵۰ میلیون دلار در سال ۱۹۹۵ به حدود نیم میلیارد دلار در اواخر دهه ۲۰۰۰ رسیده است. اصلاحات در بسیاری از کشورها انجام می‌شود اما به‌طور معمول با مجموعه متداولی از مداخلات روبه‌رو می‌شود. برخی از اصلاحات معمول عبارت‌اند از:

- **چارچوب هزینه‌ای میان مدت:** MTEF<sup>۵</sup> چارچوب هزینه‌ای میان مدت استراتژی چندساله بودجه‌ریزی است که اغلب به‌عنوان راهی برای انطباق دادن انضباط مالی کلان و برنامه‌های هزینه‌های عمومی دیده می‌شود. شکل دقیق آن می‌تواند بسیار متفاوت باشد و باهدف ایجاد ارتباط بهتر بین سیاست‌ها و برنامه‌هایی که وزارتخانه‌ها تولید می‌کنند و پیش‌بینی درآمد و هزینه‌ای که وزارت دارایی تولید می‌کند معرفی شده‌اند. هدف هدایت فرایندهای تخصیص منابع سالانه است.

- **قوانین مالی:** بسیاری از دولت‌ها قوانینی را برای محدود کردن هزینه‌ها (یا بدهی و کسری بودجه) وضع کرده‌اند. این قوانین می‌توانند به‌صورت قوانین بودجه متوازن، محدودیت بدهی و سقف‌های بودجه‌های دستگاهی برای محدود کردن پیشنهادها بودجه باشند.

- **فرایندهای رسمی تهیه بودجه:** اصلاحات متعددی برارائه ساختار و روندی رسمی برای فرایندهای تهیه بودجه تمرکز دارد. این موارد شامل معرفی تقویم بودجه (به‌گونه‌ای که زمان مناسب مراحل مختلف تهیه بودجه را مشخص می‌کند) و استفاده از بخشنامه‌ها برای روشن شدن آنچه باید در مراحل مختلف اتفاق بیفتد است.

- **نظام‌های طبقه‌بندی بودجه:** کدگذاری و طبقه‌بندی اقلام بودجه با توجه به ماهیت اقتصادی، اداری یا عملکردی آن‌ها، امکان تفسیر و تجزیه و تحلیل مواردی را فراهم می‌کند که در صورت نبود طبقه‌بندی و کدینگ، صرفاً مقدار زیادی از اعداد نامشخص در گزارش‌های بودجه است. هرچه نظام طبقه‌بندی مورد استفاده دقیق‌تر باشد، تصویر جامع‌تر و مفیدتری از عملیات دولت ارائه می‌دهد. سازمان‌های بین‌المللی استانداردهای معمولی برای طبقه‌بندی بودجه (مانند داده‌های مالی دولت توسط صندوق بین‌المللی پول یا نظام COFOG سازمان ملل) تدوین کرده‌اند.

- **بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد یا برنامه:** این اصلاح براساس این ایده است که سیاست‌گذاری مؤثر مستلزم تغییر در مدیریت بودجه از سمت کنترل ورودی‌ها و اطمینان از انطباق مالی به سوی تأکید بر خروجی‌ها و نتایج مرتبط با اهداف سیاست‌های عمومی است. این امر معمولاً شامل تغییر در نظام طبقه‌بندی بودجه (طبقه‌بندی هزینه‌ها با توجه به اهداف استراتژیک یا حتی نتایج مورد انتظار)، تغییر در فرایندهای تخصیص منابع، حسابداری وجوه (برای اطمینان از ایجاد ارتباط بین تخصیص واقعی منابع و اهداف عملکردی) و تخصیص توسط قانون‌گذاران است.



● **تقویت قانون‌گذاری:** بسیاری از کشورها اصلاحاتی را برای بهبود نقش نهادهای قانون‌گذاری (مانند پارلمان‌ها) در روند PFM آغاز کرده‌اند. این اصلاحات معمولاً شامل تلاش‌های مستقیم برای اختصاص زمان کافی به نهادهای قانون‌گذاری برای ارزیابی بودجه (از طریق اصلاحات تقویم بودجه) و تقویت ظرفیت مشاوره‌ای این نهادها در این زمینه (اغلب از طریق ایجاد دفاتر بودجه در مجالس) است. این دفاتر در ارزیابی پیشنهادات بودجه، ساختاردهی به گزارش‌های بودجه و ارزیابی گزارش‌ها و ممیزی هزینه‌های دولت فعالیت می‌کنند.

● **دستگاه‌های مستقل جمع‌آوری درآمد:** اصلاحات درآمدی در چند دهه گذشته معمولاً بر بهبود کارایی و شفافیت سیاست‌های درآمدی و جمع‌آوری درآمدها متمرکز بوده است. هدف از این اصلاحات ایجاد دفاتر مستقل درآمد و گمرک و ساده‌سازی سیاست‌ها و فرایندهای مالیاتی و گمرکی است.

● **حساب واحد خزانه (TSAs):** در دو دهه گذشته، بیشتر کشورها اصلاحاتی را با هدف معرفی حساب واحد خزانه در پیش گرفته‌اند. این اصلاحات بخش زیادی از موجودی و جریان‌های مالی دولت را متمرکز می‌کند و اطمینان می‌دهد که درآمدها در یک مکان ذخیره و پرداخت‌ها تقویت می‌شوند.

● **نظام‌های یکپارچه اطلاعات مدیریت مالی (IFMIS):** با گسترش زیرساخت‌های فناوری اطلاعات در کشورهای در حال توسعه، اتوماسیون و تمرکز بر اطلاعات در مدیریت بودجه به عنوان گامی ضروری در مسیر مدرنیزه‌سازی مدیریت مالی دولت در نظر گرفته شد. نهادهای بین‌المللی که از اصلاحات در بودجه حمایت می‌کنند، معرفی نظام‌های یکپارچه اطلاعات مدیریت مالی (IFMIS) را به بخشی معمول در بسته اصلاحات بودجه در کشورهای در حال توسعه تبدیل کرده‌اند. این اتفاق با هدف رفع نقاط ضعف موجود در سیستم‌های حسابداری دستی منسوخ شده و ترویج (الف) دسترسی سریع و کارا به داده‌های مالی (ب) تقویت نظارت‌های مالی در هر مرحله از اجرای بودجه و (ج) بهبود کارایی و اثربخشی مدیریت مالی دولت، رخ داده است.

● **تدارکات دولتی:** بسیاری از کشورها در زمینه تهیه تدارکات اصلاحاتی را اعمال کرده‌اند که به ایجاد دفاتر مستقل برای تعیین و نظارت بر قوانین حاکم بر تدارکات دولتی منجر می‌شود. این قوانین معمولاً فرآیندهای مناقصه شفاف و خرید رقابتی را ترویج می‌کنند (که در آن چندین پیشنهاد ارائه می‌شود و فرآیندی مشخص رقابت بین پیشنهادها را تضمین می‌کند). این قوانین همچنین هدف افزایش بهره‌وری (حفظ ارزش پول) و اثربخشی (تحويل به موقع) را دنبال می‌کنند.

● **مدیریت مستقل و شفاف منابع انسانی:** به طور معمول، نهادهای مستقل برای تنظیم قوانین مربوط به استخدام، اخراج، دستمزد و سایر فرایندهای مدیریت منابع انسانی ایجاد شده‌اند. هدف از این کار توسعه استخدام رقابتی و نظام‌های خدمات اجتماعی مبتنی بر شایستگی است. علاوه بر این، این دفاتر اداری به طور معمول برای ایجاد نظام‌هایی برای ثبت و ردیابی تعداد افرادی که در بدنه دولت فعالیت می‌کنند (گاهی با نام فهرست منابع انسانی و گاهی به صورت ادغام شده در نظام‌های اطلاعات مدیریت منابع انسانی (HRMISs)) نیز متمرکز شده‌اند. تلاش برای ایجاد ارتباط میان فهرست منابع انسانی و فهرست حقوق و دستمزد و اطمینان از درستی هر دو، به عنوان ابزاری برای اطمینان از پرداخت به موقع حقوق و کاهش فساد در خدمات اجتماعی، امری معمول است. برخی از کشورها این فرآیند را اصلاح حقوق و دستمزد می‌نامند.

● **کنترل داخلی، حسابرسی داخلی و نظارت:** بسیاری از کشورها در دهه‌های گذشته کنترل‌های داخلی را معرفی یا تقویت کرده‌اند تا روندهای رسمی PFM را بهبود ببخشند و سازگاری با الزامات فرآیندهای رسمی را تقویت کنند. همچنین دولت‌ها به طور معمول قوانین، واحدها و فرایندهای حسابرسی داخلی را معرفی می‌کنند تا از ارزیابی پیوسته و دریافت مداوم



بازخورد در ارتباط با ریسک‌ها توسط مدیران در نظام مدیریت مالی دولت اطمینان حاصل کنند. مکانیسم‌های نظارت نیز در بسیاری از کشورها یکسان است و بر بررسی عملکرد یا سنجش میزان سازگاری متمرکز شده است.

● **اصلاحات حسابداری و گزارش دهی:** بسیاری از دولت‌ها سعی نموده‌اند فعالیت‌های حسابداری و گزارش دهی را تقویت کنند. اصلاحات مرتبط شامل استانداردسازی نمودار حساب‌ها و حرفه‌ای کردن عملکرد حسابداری در سراسر دولت بوده است. مراحل حسابداری در بسیاری از مناطق رسمی شده است و نهادهای دولتی با الزامات مشترک در مواردی نظیر درخواست وجوه، گزارش نحوه استفاده از وجوه و طبقه‌بندی موجودی و جریان وجوه روبه‌رو هستند. این اصلاحات اغلب با تلاش‌ها برای به‌روز کردن نظام‌های طبقه‌بندی و معرفی نظام‌های IFMIS در ارتباط است.

● **اصلاحات مرتبط با حسابرسی خارجی و پاسخگویی:** کشورهای بسیاری می‌توان یافت که نقش نهادهای مستقل را برای انجام ارزیابی‌های اطمینانی (معمولاً این نهاد، یک سازمان حسابرسی خارجی است) ایجاد یا تقویت می‌کنند. این تلاش‌ها به‌طور معمول با تلاش برای تقویت نقش قوه مقننه همراه است.

● **شفافیت بودجه و هزینه‌کردها و مشارکت شهروندان:** اصلاحات مرتبط با شفافیت و پاسخگویی، در عرصه اصلاحات PFM، اخیراً در کانون توجه و عمل قرار گرفته است. این اصلاحات، به‌طور معمول، توسط بازیگرانی مانند گروه‌های جامعه مدنی، پارلمان و مؤسسات حسابرسی هدایت می‌شوند که معتقدند بودجه باید برای بررسی‌های موشکافانه و مستقل شفاف شود، به طوری که بتوان با انجام بررسی‌های کافی نسبت به استفاده مسئولیت‌پذیرانه و مؤثر مدیران از منابع دولتی اطمینان حاصل کرد.

## ما از نظام‌های کشورها چه میدانیم؟

افزایش علاقه به اصلاحات مرتبط با مدیریت دولتی و تلاش برای کمی‌سازی کیفیت نظام‌های PFM در کشورها با هم حرکت کرده‌اند. چارچوب مخارج عمومی و پاسخگویی مالی (PEFA)<sup>۷</sup> احتمالاً شناخته‌شده‌ترین مکانیسم ارزیابی است. این طرح توسط یک کنسرسیوم از اهداکنندگان توسعه داده شده و شامل ۳۱ شاخص است که کلیه مراحل چرخه بودجه، جامع بودن و شفافیت بودجه و اعتبار بودجه را در بر می‌گیرد. ابزارهای دیگری نیز وجود دارد؛ از جمله بانک اطلاعاتی رویه‌ها و روندهای بودجه<sup>۸</sup> OECD، شاخص بودجه باز (OBI)<sup>۹</sup> و کد شفافیت مالی صندوق بین‌المللی پول<sup>۱۰</sup> که اخیراً اصلاح شده است.

این مکانیسم‌های ارزیابی تلاش می‌کنند میزان مطابقت فرآیندهای PFM با فرم‌های در نظر گرفته شده برای «عمل خوب» را ارزیابی کنند و توجه کمتری به کارکردهایی دارند که انتظار می‌رود از این فرآیندها تولید شوند. به عنوان مثال، بسیاری از سنج‌های کیفیت نظام‌های طبقه‌بندی بودجه، انطباق با استانداردهای بین‌المللی موجود، و نه مفید بودن طبقه‌بندی مورد نظر برای سیاست‌گذاری داخلی، را بررسی می‌کنند. این مکانیسم‌ها به جای اینکه به ویژگی‌ها تصمیمات اتخاذ شده توسط دولت برای تخصیص منابع تمرکز کنند، به تعداد سالهایی که تخمین‌های پیش‌رو در یک بودجه پوشش داده است و وجود استراتژی‌های به صرفه در هر بخش توجه می‌کنند. آن‌ها شفافیت بودجه را با شمارش تعداد اسنادی که دولت‌ها منتشر می‌کنند، و نه با بررسی چگونگی سودمندی اطلاعات بودجه برای ذینفعان داخلی، اندازه می‌گیرند.

جدول زیر (به شکلی بسیار ساده) نشان می‌دهد که چه طور چارچوب‌های موجود بیش از حد بر شکل و خیلی کم بر کارکرد تأکید می‌کنند. لازم به ذکر است که چارچوب‌های موجود هیچ‌گونه بینش واقعی در مورد کارکرد جریان منابع و تراکنش‌ها ندارند؛ هیچ ارزیابی‌ای از معتبر بودن جریان‌های نقدی یا تراکنش‌های تدارکاتی یا پرداخت حقوق و دستمزد در دست نیست. در همه این زمینه‌ها، ارزیابی‌های متداول فقط روی اینکه کشورها دارای فرآیندهای رسمی که مطابق با «نمونه موفق بین‌المللی» باشد هستند یا خیر تمرکز می‌کنند (مانند داشتن سازوکار ایجاد رقابت در تهیه تدارکات دولتی).

اگر با اطمینان بدانیم که سازگاری با فرم‌های «نمونه موفق» در واقع عملکرد خوب را به همراه دارد، ممکن است این دیدگاه کاربردی محدود مشکلی ایجاد نکند. اگر شواهد متقنی وجود داشت که داشتن تدارکات رقابتی، به ارائه کارای کالاها و خدمات دولتی منجر می‌شود، می‌توانستیم به سنجش میزان انطباق با رویه‌های خرید رقابتی بسنده کنیم. متأسفانه، این شواهد وجود ندارد و باید اشاره کرد که بسیاری از کشورهای عضو OECD عملکردهای مناسبی دارند بدون اینکه لزوماً با فرآیندهای اشاره شده سازگار باشند. این کشورها سیستم‌های خود را حول واقعیت‌های خود شکل می‌دهند و اغلب دارای مکانیسم‌ها و فرآیندهایی هستند که کاملاً مشابه به نظر می‌رسند اما از جهاتی مهم متفاوت هستند. با این حال، بسیاری از کشورهای در حال توسعه از این انعطاف‌پذیری برخوردار نیستند و به دلیل فشار سازمان‌های حامی اصلاحات مربوطه، مجبور به رعایت الزامات فرآیندها در PEFA و ارزیابی‌های دیگر هستند (حتی اگر رعایت این الزامات، به دلیل ناسازگاری با شرایط محلی، منجر به بهبود PFM نشود). وابستگی به نهادهای بین‌المللی در اصلاحات این چنینی، وجود فضا برای انتخاب محلی انواع اصلاحات، سازگاری و یادگیری را بسیار مهم و البته چالش برانگیز می‌کند. هدف از این اصلاحات باید ایجاد هماهنگی میان «نمونه‌های موفق» و شرایط محلی باشد به نحوی که نهادهای PFM مستقیماً به مسائل و مشکلات محلی تعریف شده پاسخ دهند و با ظرفیت‌های محلی و واقعیت‌های سیاسی مطابقت داشته باشند.

7- The Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)

8- Budget Practices and Procedures Database

9- Open Budget Index

10- IMF Fiscal Transparency Code

جدول ۱: ما دیدی محدود از کاربری های PFM داریم.

نگرانی های عملکردی	آیا چارچوب های ارزیابی موجود منعکس کننده عملکرد هستند؟	آیا چارچوب های ارزیابی موجود منعکس کننده سازگاری فرآیندهای مرتبط هستند؟
تصمیمات مالی محتاطانه	تا حدی	بله
تصمیمات هزینه مقرون به صرفه است (کسری، سطح بدهی، پرداخت بدهی مدیریت می شود).	تا حدی	بله
بدهی دولت جدی گرفته می شود (دولت می داند بدهکاری چیست، پرداخت به بستانکارها به موقع انجام می شود، پرداخت بدهی ها در اولویت قرار می گیرد).	تا حدی	بله
کسری، بدهی، وجوه نقد و تعهدات در سطحی نیستند که تهدیدکننده بدهی یا ثبات اقتصادی در آینده پیش رو باشند.	بله	بله
بودجه های معتبر	بله	بله
بودجه های جامع و منظم تدوین شده است که تصویری الزام آور از اولویت های مالی و برنامه های دولت فراهم می کند.	بله	بله
سیاست های درآمدی به وقوع پیوسته و عملکرد مجموعه پیشنهادها و پیش بینی ها را منعکس می کند.	بله	بله
هزینه های به وقوع پیوسته و عده های بودجه ای را منعکس می کند (در تخصیص های کلی و جزئی).	بله	بله
جریان ها و تراکنش های معتبر و کارا	خیر	بله
در زمان های توافق شده و به میزان توافق شده وجوه نقد در اختیار دستگاه های مصرف کننده قرار می گیرد.	خیر	بله
حقوق ها در زمان مشخص پرداخت می شوند. معوقات ناچیزند یا هرگز وجود ندارند.	خیر	بله
کالاها و خدمات هماهنگ با برنامه ها با کیفیت و قیمت مناسب تهیه می شوند.	خیر	بله
پرداخت قراردادها به موقع انجام می شود. مجازات ها ناچیزند یا اصلاً وجود ندارند.	خیر	بله
در زمان های توافق شده و به میزان توافق شده وجوه در اختیار پروژه های سرمایه ای قرار می گیرد.	خیر	خیر

آیا چارچوب‌های ارزیابی موجود منعکس‌کننده سازگاری فرآیندهای مرتبط هستند؟	آیا چارچوب‌های ارزیابی موجود منعکس‌کننده عملکرد هستند؟	نگرانی‌های عملکردی
بله	خیر	فساد و خسارات ناشی از عملکرد نامناسب (با حقوق، قرارداد و غیره) به حداقل رسیده است.
بله	تا حدی	پاسخگویی نهادینه شده.
بله	خیر	می‌توان جریان وجوه را تا واحدهای ارائه خدمات ردیابی کرد.
بله	تا حدی	گزارش‌های مالی جامع و به موقع آماده می‌شود، مقایسه بین هزینه‌های واقعی و تصمیمات بودجه را امکان پذیر می‌کند و در دسترس نمایندگان سیاسی و شهروندان قرار دارد.
بله	بله	به صورت مستقل (به عنوان مثال از طریق حسابرسی) اطمینان حاصل می‌شود که وجوه بر مبنای اهداف تعیین شده و مطابق قوانین و مقررات و با توجه به ارزش پول جمع‌آوری، مدیریت و مصرف می‌شود.
بله	خیر	نگرانی‌های مطرح شده توسط گزارش‌های مستقل ارزیابی توسط نمایندگان شهروندان به طور شفاف مورد بحث و بررسی قرار گرفته و پیگیری به موقع و اصلاح توسط دستگاه‌های اجرایی انجام می‌شود.

## PFM چه می‌تواند باشد؟

خلاصه‌ای که به آن اشاره کردیم نشان می‌دهد که گروهی از متخصصان از سازمان‌ها و عرصه‌های مختلف می‌توانند - حداقل تا حدودی - درباره اصول اولیه مدیریت مالی دولتی به توافق برسند: PFM چیست، کارکرد آن چگونه به نظر می‌رسد، چه اصلاحاتی اجرا شده است و چه شکاف‌هایی در بسته‌های اصلاحی کنونی وجود دارد. خلاصه بحث مطرح شده در این مقاله این است که ما می‌دانیم PFM چیست، نظام‌های PFM کاربردی چگونه می‌توانند به نظر برسند و حتی انواع اصلاحاتی (عمومی) که می‌توانند به بهبود عملکرد منجر شوند چه هستند؟ با این وجود، PFM در آینده با چالشی اساسی روبه‌روست - به ویژه، اما نه فقط، در کشورهای در حال توسعه - که بر ارزیابی بهتر عملکرد PFM و تلاش برای شکل دادن اصلاحات برای بهبود عملکرد متمرکز شده است. در گذشته، بیشتر بر شکل PFM توجه شده است، اما در آینده می‌توان بیشتر بر عملکرد آن متمرکز شد.



## مدیریت مالی دولت چیست؟

### مجموعه انضباط مالی - ۳

ترجمه گزارش مرکز توسعه بین‌المللی دانشگاه هاروارد - جولای ۲۰۱۴

مترجم: مهسا جهانپنده.

کد گزارش: ۱۱۷ - مسلسل: ۹۹۰۹

مجری: مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه

