

## فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱	پیشگفتار
۵	فصل اول: مدیریت مالی عمومی
۵	مقدمه
۸	مفهوم مالیه عمومی
۹	دولت (بخش عمومی) و قلمروی فعالیت‌های اقتصادی
۱۲	الف) تخصیص منابع
۱۳	ب) توزیع درآمد و ثروت
۱۴	ج) ثبات اقتصادی و نقش تثبیت‌کننده دولت
۱۵	اجزاء مدیریت مالی عمومی
۱۵	الف) نظام بودجه‌ریزی
۱۶	ب) مدیریت درآمدها
۱۷	ج) خزانه‌داری
۱۹	د) حسابداری دولتی
۲۱	ه) مدیریت خرید
۲۱	و) مدیریت هزینه
۲۲	اصل آزادی مسئولانه
۲۳	اصلاحات در نظام مدیریت مالی عمومی
۲۶	رویکردهای اصلاح نظام مدیریت مالی عمومی
۲۶	الف) رویکرد مدیریت مالی عمومی نوین
۲۸	ب) رویکرد اقتصاد سیاسی
۲۹	ج) رویکرد مدیریت هزینه عمومی
۳۰	خلاصه فصل
۳۱	سؤالات آزمون
۳۲	فصل دوم: بودجه‌ریزی
۳۲	مقدمه
۳۳	مفهوم بودجه

صفحه	عنوان
۳۴	اصول بودجه‌ریزی
۳۵	اصل اول: سالانه بودن بودجه
۳۵	اصل دوم: تعادل بودجه
۳۵	اصل سوم: وحدت بودجه
۳۶	اصل چهارم: جامعیت بودجه
۳۶	اصل پنجم: شمولیت یا تفصیل بودجه
۳۶	اصل ششم: تخصیص و عدم تخصیص بودجه
۳۶	اصل هفتم: انعطاف‌پذیری بودجه
۳۶	اصل هشتم: تخمینی بودن درآمدها
۳۶	اصل نهم: تحدیدی بودن هزینه‌ها
۳۷	مراحل بودجه
۳۷	الف) تهیه، تنظیم و پیشنهاد بودجه
۳۸	ب) تصویب بودجه
۳۹	ج) اجرای بودجه
۴۰	د) نظارت و کنترل بر بودجه
۴۰	سیر تحول نظام بودجه‌ریزی
۴۳	روش‌های بودجه‌ریزی
۴۴	الف) بودجه‌ریزی سنتی
۴۴	ب) بودجه‌ریزی افزایشی
۴۵	ج) بودجه‌ریزی برنامه‌ای
۴۵	د) نظام برنامه‌ریزی، طرح‌ریزی و بودجه‌ریزی
۴۶	ه) بودجه‌ریزی بر مبنای صفر
۴۶	و) بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد
۵۱	مقایسه انواع روش‌های بودجه‌ریزی
۵۳	شرایط اساسی در اجرای موفقیت‌آمیز بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد
۵۳	الف) انگیزه برای ایجاد تغییر
۵۳	ب) اهمیت حمایت قانونی
۵۴	ج) حمایت و مشارکت شهروندان
۵۵	د) کمترین ظرفیت اداری و نگرش پایین به بالا
۵۶	ه) فرهنگ مدیریت بر مبنای نتایج
۵۶	و) آموزش کارکنان
۵۷	ز) فناوری اطلاعات
۵۷	ح) نظام حسابداری

صفحه	عنوان
۵۷	ط) هزینه مالی اصلاحات
۵۸	نگرش های میان مدت در بودجه ریزی
۶۰	نیاز به بودجه ای جامع: وجوه فرابودجه ای
۶۳	نهاد بودجه ریزی، پاسخگویی و رقابت
۶۵	خلاصه فصل
۶۵	سؤالات آزمون
۶۶	فصل سوم: هزینه عمومی و مدیریت آن
۶۶	مقدمه
۶۷	مفهوم هزینه عمومی
۶۷	نظریه های هزینه عمومی
۶۷	الف) قانون واگنر
۷۴	ب) اطلاعات
۷۵	ج) نقش های رسمی
۷۵	ابعاد مدیریت هزینه عمومی
۷۷	مدیریت هزینه عمومی در کشورهای در حال توسعه
۷۹	وضعیت یک کشور فقیر
۸۱	بی انضباط مالی در کشورهای در حال توسعه
۸۳	ناکارآمدی تخصیصی در کشورهای در حال توسعه
۸۵	ناکارآمدی عملیاتی در کشورهای در حال توسعه
۸۶	آیا هزینه عمومی می تواند بهتر مدیریت شود؟
۸۶	مدیریت هزینه عمومی در دوره توسعه اقتصادی
۸۸	خلاصه فصل
۸۸	سؤالات آزمون
۸۹	فصل چهارم: اهمیت مدیریت هزینه عمومی در نظام های بودجه نوین
۸۹	مقدمه
۹۰	توسعه مدیریت هزینه عمومی
۹۵	کارکردهای بودجه
۱۰۱	مفهوم هزینه میان مدت
۱۰۲	خلاصه فصل
۱۰۲	سؤالات آزمون

صفحه	عنوان
۱۰۳	فصل پنجم: انضباط مالی
۱۰۳	مقدمه
۱۰۵	مفهوم انضباط مالی
۱۰۵	ماهیت انضباط مالی در ایران
۱۰۶	سطوح انضباط مالی
۱۰۶	الف) انضباط مالی در سطح کلان
۱۰۷	ب) انضباط مالی در سطح خرد
۱۰۷	سیر تکوینی سیاست تعیین بودجه کل
۱۱۰	محدودیت‌های مالی
۱۱۰	محدودیت‌های خارجی در برابر محدودیت‌های داخلی
۱۱۰	محدودیت‌های سالانه در برابر محدودیت‌های چندساله
۱۱۱	محدودیت‌های بیرونی
۱۱۳	محدودیت‌های مالی تا چه حد شدت دارند؟
۱۱۴	الف) تخصیص‌ها
۱۱۷	ب) خطرهای مالی مشروط
۱۲۱	ج) چرخه اقتصادی
۱۲۲	د) شوک‌ها
۱۲۳	چهارچوب نهادی انضباط مالی
۱۲۳	الف) قواعد
۱۲۴	ب) نقش‌ها و مسئولیت‌ها
۱۲۵	ج) سازوکار اجرایی
۱۲۶	د) حمایت سیاسی
۱۲۶	ابزارهای انضباط بخشی مالی در بخش عمومی
۱۲۶	الف) استقرار نظام حسابداری تعهدی
۱۳۱	ب) کنترل مدیریتی
۱۳۲	ج) استفاده از طبقه‌بندی آمارهای مالی دولت
۱۳۲	د) طبقه‌بندی هزینه
۱۳۳	ه) نظام یکپارچه اطلاعاتی مدیریتی مالی
۱۳۴	خلاصه فصل
۱۳۴	سؤالات آزمون
۱۳۵	فصل ششم: کارایی تخصیصی
۱۳۵	مقدمه
۱۳۶	مفهوم تخصیص منابع

صفحه	عنوان
۱۳۶	موانع ساختاری تخصیص منابع
۱۳۹	چهارچوب نهادی کارایی تخصیصی
۱۳۹	الف) چهارچوب اقتصاد کلان
۱۴۲	ب) چهارچوب هزینه میان مدت
۱۴۳	ج) برنامه ریزی هزینه
۱۴۵	د) قواعد
۱۴۷	ه) نقش های سازمانی مرکز در برابر وزرا و مدیران
۱۴۷	و) تغییر اولویت های دولت
۱۴۸	ز) تصمیمات درون بخشی
۱۵۰	ح) اطلاعات
۱۵۲	مسیری به کارایی تخصیصی
۱۵۳	تحلیل هزینه - فایده اجتماعی
۱۵۵	خلاصه فصل
۱۵۵	سؤالات آزمون
۱۵۶	<b>فصل هفتم: کارایی عملیاتی</b>
۱۵۶	مقدمه
۱۵۷	مفهوم کارایی عملیاتی
۱۵۸	عملکرد
۱۵۹	جایگاه ارزیابی و مدیریت عملکرد در دولت
۱۶۲	سیر تکوینی کارایی عملیاتی
۱۶۳	الف) کنترل بیرونی
۱۶۴	ب) کنترل داخلی
۱۶۵	ج) پاسخگویی مدیریتی
۱۶۷	نظام های کنترلی در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار
۱۶۸	الف) عناصر پایه پاسخگویی مدیریتی
۱۷۱	ب) نقش ها
۱۷۲	ج) اطلاعات
۱۷۳	د) رفتار مدیریتی
۱۷۴	مسیری به کارایی عملیاتی
۱۷۵	خلاصه فصل
۱۷۵	سؤالات آزمون

صفحه	عنوان
۱۷۶	فصل هشتم: حکمرانی خوب
۱۷۶	مقدمه
۱۷۷	مفهوم حکمرانی خوب
۱۷۹	عوامل پیدایش نظریه حکمرانی خوب
۱۷۹	الف) افزایش بحران‌های مالی
۱۷۹	ب) تحول عملکرد اقتصاد جهانی
۱۷۹	ج) عملکرد اقتصادی کشورهای در حال گذار
۱۷۹	حکمرانی خوب با رویکرد ایرانی - اسلامی
۱۸۲	اصول حکمرانی خوب
۱۸۳	الف) پیش‌بینی‌پذیری
۱۸۳	ب) ثبات سیاسی
۱۸۴	ج) شفافیت
۱۸۴	د) مشارکت
۱۸۵	ه) کیفیت قوانین و مقررات
۱۸۶	و) پاسخگویی
۱۸۶	ز) کارایی و اثربخشی دولت
۱۸۷	ح) حاکمیت قانون
۱۸۸	ط) کنترل فساد
۱۸۹	ی) حقوق مساوی (عدالت و انصاف)
۱۹۰	نقش فناوری اطلاعات و ارتباطات در کارایی حکمرانی
۱۹۲	الف) تجارت اطلاعات به مثابه خدمت عمومی
۱۹۴	ب) موانع نوآوری‌ها در فناوری اطلاعات و ارتباطات
۱۹۶	ج) فناوری اطلاعات و ارتباطات و فساد مالی
۱۹۷	د) نظام ارائه خدمات الکترونیکی
۲۰۱	حکمرانی خوب و مدیریت هزینه عمومی
۲۰۳	اصول حکمرانی بودجه از منظر سازمان توسعه و همکاری اقتصادی
۲۱۰	خلاصه فصل
۲۱۰	سؤالات آزمون
۲۱۱	فصل نهم: ارائه مدل بومی مدیریت هزینه عمومی
۲۱۱	مقدمه
۲۱۲	فرایند استخراج مدل بومی مدیریت هزینه عمومی

صفحه	عنوان
۲۱۳	تحلیل داده‌های کیفی
۲۱۶	تحلیل داده‌های کمی
۲۱۷	تحلیل همبستگی
۲۱۷	مدل مدیریت هزینه عمومی
۲۱۹	سطح اول: برنامه‌ریزی و تخصیص منابع
۲۲۰	سطح دوم: انضباط مالی
۲۲۱	سطح سوم: مدیریت عملیات
۲۲۲	پیشنهادهای کاربردی مدل بومی مدیریت هزینه عمومی
۲۳۵	خلاصه فصل
۲۳۶	سؤالات آزمون
۲۳۷	منابع
۲۴۳	واژه‌نامه
۲۴۶	نمایه

## اختصارات

ABC	Activity-Based Costing	هزینه یابی بر مبنای فعالیت
CBA	Cost-Benefit Analysis	تحلیل هزینه - فایده
CSF	Critical Successful Factors	عوامل اساسی موفقیت
DFID	Department For International Development	وزارت توسعهٔ خارجه انگلستان
DSS	Decision Support System	سیستم هوشمند پشتیبان تصمیم گیری
GFS	Government Finance Statistics	آمار مالی دولت
GGFO	General Government Fiscal Operations	عملیات مالی عمومی دولت
IFMIS	Integrated Financial Management Information System	نظام یکپارچه اطلاعاتی مدیریت مالی
IMF	International Monetary Fund	صندوق بین المللی پول
KPI	Key Performance Indicators	شاخص های کلیدی عملکرد
MTEF	Medium-Term Expenditure Framework	چارچوب هزینهٔ میان مدت
NPFM	New Public Financial Management	مدیریت مالی عمومی نوین
NPM	New Public Managment	مدیریت عمومی نوین
NPR	National Performance Report	گزارش عملکرد ملی
OECD	Organization For Economic Cooperation and Development	سازمان توسعه و همکاری اقتصادی
PEM	Public Expenditure Management	مدیریت هزینهٔ عمومی
PPBS	Planning Programming-Budgeting System	نظام برنامه ریزی، طرح ریزی و بودجه ریزی
PFM	Public Financial Management	مدیریت مالی عمومی
PIR	Public Investment Research	بررسی سرمایه گذاری عمومی
PER	Public Expenditure Research	بررسی هزینهٔ عمومی
PSM	Public Sector Management	مدیریت بخش عمومی
SCBA	Social Cost-Benefit Analysis	تحلیل هزینه - فایدهٔ اجتماعی
SIDA	Swedish International Development Agency	آژانس توسعهٔ جهانی سوئد
WB	World Bank	بانک جهانی
ZBB	Zero-Based Budgeting	بودجه ریزی صفر

## دوازده



## پیشگفتار

تجربه بررسی روند رشد اقتصادی جوامع و ریشه‌یابی علل تفاوت در سرعت و کیفیت توسعه‌یافتگی کشورها با در نظر گرفتن غنای طبیعی و منابع تولید ثروت نشان می‌دهد، توسعه متوازن در گرو مدیریت هم‌زمان دو محور اصلی بودجه یعنی درآمدها و هزینه‌هاست. همچنین می‌توان اذعان داشت حتی در شرایطی که دو کشور از نظر منابع درآمدی تفاوت‌های ساختاری چشمگیری داشته‌اند، کشوری که از نظام مدیریت هزینه دقیق‌تری بهره برده به مراتب دارای سیر تکامل اقتصادی و توسعه سریع‌تری داشته است. سهم عمده اقتصاد ایران در اختیار بخش عمومی است. به جرأت می‌توان گفت که مخارج عمومی اصلی‌ترین ابزار دولت‌های مختلف برای تحقق اهداف و برنامه‌های آن‌هاست، به طوری که طی سال‌های مختلف همواره با افزایش مخارج عمومی در اقتصاد ایران مواجه بوده‌ایم. با توجه به اهداف ترسیم شده در اسناد بالادستی نظیر قانون برنامه ششم توسعه و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ و با ملاحظه وضعیت فعلی اقتصاد ایران، مدیریت هزینه عمومی<sup>۱</sup> بیش از پیش حائز اهمیت به نظر می‌رسد (افشون و همکاران، ۱۳۹۸: ۹۱). به طوری که یک تغییر کوچک در کارایی و اثربخشی این هزینه می‌تواند تأثیر بسزایی در وضعیت اقتصادی کشور داشته باشد (Herrera & Pang, 2005). از سوی دیگر در ساختار مالی عمومی مدیریت هزینه عمومی از جایگاه خاصی برخوردار است. به نحوی که اولاً مدیریت هزینه عمومی یکی از رویکردها و رهیافت‌های عملی برای اصلاح نظام مدیریت مالی عمومی<sup>۲</sup> است که این مهم را از طریق ارتقای کارایی نهادها دنبال می‌کند و ثانیاً به مثابه یکی از اجزای متعارف مدیریت مالی عمومی مجموعه‌ای از فرایندها، از آماده‌سازی تا اجرای بودجه را شکل می‌دهد؛ ثالثاً حتی در مقام مقایسه با مدیریت درآمد عمومی، مدیریت هزینه عمومی مهم‌تر است، زیرا در مدیریت دولتی شاید کشوری درآمد نداشته باشد یا درآمدی ناچیز داشته باشد، ولی قطعاً میزانی از مخارج عمومی را برای حکمرانی و تأمین رفاه عامه خواهد داشت. مدیریت هزینه عمومی به دنبال تحقق سه هدف اساسی است که این اهداف عبارت‌اند از:

- 
1. public expenditure management
  2. public financial management

۱. تقویت انضباط مالی؛<sup>۱</sup>

۲. تخصیص منابع عمومی مطابق با اولویت‌های استراتژیک؛

۳. کارایی عملیات<sup>۳</sup> اداری.

نظم و انضباط مالی به کنترل مؤثر بودجه یعنی درآمد و هزینه کل و تراز بین آن‌ها نیاز دارد. مدیریت هزینه عمومی همچنین به دنبال کارایی تخصیصی و یک ترکیب مناسب از هزینه است. کارایی تخصیصی به ظرفیت تغییر منابع از برنامه قدیمی به برنامه جدید و از اولویت‌های کم‌اثر به اولویت‌های مؤثرتر، مطابق با تغییر اهداف سیاست عمومی بستگی دارد. در نهایت، مدیریت هزینه عمومی به دنبال ترویج قوانین کارآمد خدمات و کاهش تدریجی هزینه سازمان‌های دولتی است (Schick, 1999: 2).

یکی از پرسش‌های اساسی برای نظام اقتصادی این است که چگونه می‌توان بین منفعت‌طلبی شخصی افراد و منافع اجتماعی همسویی ایجاد کرد؟ در اقتصاد اسلامی، فرد مسلمان درصدد است تا منافع مادی زودگذر و منافع آخرتی پایدار خود را به حداکثر برساند. چنین انسانی نمی‌تواند بدون همسویی منافع اجتماعی با منافع شخصی، سود و منفعت خود را به حداکثر برساند. فرد مسلمان در صورتی که درآمدی مازاد بر هزینه‌های جاری زندگی داشته باشد با بخشش درآمد مازاد خود در راه خدا، مطلوبیت خود را به حداکثر می‌رساند. از دیدگاه چنین انسانی هیچ‌گاه منافع اجتماع از منافع فردی جدا نیست؛ بنابراین، اگر فرض کنیم الگوی رفتاری فوق‌بهترین الگوی رفتاری در عرصه اقتصادی باشد، مسئولیت دولت مشخص می‌شود. از این‌رو، مسئولیت دولت این است که با استفاده از ابزارهای تعلیمی و تبلیغی، الگوی رفتاری فوق را به مردم تبلیغ کند و تعلیم دهد و باعث تقویت انگیزه‌های اخلاقی و معنوی مردم تقویت شود تا نظام اقتصادی را برای رسیدن به اهداف خود کمک کند.

حال چگونه دولت با دنبال کردن این اهداف، مدیریت هزینه عمومی را محقق می‌سازد؟ پاسخ به این سؤال در فصول مختلف کتاب ارائه شده است. به‌طور کلی این کتاب مشتمل بر نه فصل است.

در فصل اول کتاب، مدیریت مالی عمومی و رویکردهای آن بررسی شده است و تلاش شده تا رهیافت‌های عملی برای اصلاح نظام مدیریت مالی عمومی تبیین شود. در فصل

---

1. financial discipline  
2. resource allocating  
3. operational efficiency

دوم، به موضوع بودجه، روش‌های بودجه‌ریزی و نهادهای بودجه‌ای و ضرورت بودجه جامع اشاره شده است. در فصل سوم، به هزینه عمومی، نظریه‌های هزینه عمومی و ابعاد مدیریت هزینه عمومی پرداخته شده است. همچنین به مدیریت هزینه عمومی در کشورهای در حال توسعه پرداخته شده و مشکلات و پیشرفت‌های آن‌ها در این حوزه ترسیم و تبیین شده است. در فصل چهارم، به اهمیت مدیریت هزینه عمومی در نظام‌های بودجه نوین پرداخته شده و در فصل پنجم کتاب، درباره انضباط و محدودیت‌های مالی بحث شده است. همچنین تغییرات نهادی برای حفظ انضباط مالی به همراه ابزارهای انضباط بخشی مالی به تفصیل تشریح شده است. در فصل ششم، تخصیص منابع و موانع ساختاری تخصیص بررسی شده و سعی شده است چهارچوب نهادی برای کارایی تخصیص ارائه شود. در فصل هفتم، سیر تحول کارایی عملیاتی با تأکید بر مباحث کنترل بیرونی مرور شده و کارایی عملیاتی در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار بررسی شده است.

از آنجایی که کارکرد نظام مدیریت هزینه عمومی و پاسخگویی عمومی، بهترین شاخص‌های عملیاتی ارزیابی کارایی نظام حکمرانی هستند و در واقع نتیجه تلفیق اصول حکمرانی خوب و نظام مدیریت مالی عمومی، دستیابی هم‌زمان به توسعه اقتصادی و اجتماعی خواهد بود؛ بنابراین، فصل هشتم کتاب به حکمرانی خوب اختصاص یافته است و در فصل نهم با توجه به مباحث بررسی شده در کل کتاب، مدل بومی مدیریت هزینه عمومی طراحی و ارائه شده است.

گفتنی است که قسمت دوم فصل سوم (مدیریت هزینه عمومی در کشورهای در حال توسعه) و فصول پنج، شش و هفت این کتاب ترجمه فصولی از کتاب مدیریت هزینه عمومی نوشته آلن شیک می‌باشد. به این فصول ضمایم و مباحثی به‌منظور تبیین بیشتر، اضافه شده است و بخش‌هایی هم که در ایران مصداق نداشته‌اند، حذف شده است.

آنچه این کتاب را از دیگر کتاب‌های موجود در این زمینه متمایز می‌سازد، ارائه مدل بومی برای پیاده‌سازی نظام مدیریت هزینه عمومی در ایران است. تلاش شده است همه ابعاد و مؤلفه‌های مؤثر مدیریت هزینه عمومی به‌منظور پیاده‌سازی موفق آن در شرایط ایران در این مدل دیده شود. با توجه به این امر، این کتاب می‌تواند خط‌مشی‌گذاران را برای اجزاء اثربخشی نظام مدیریت هزینه عمومی یاری رساند و همچنین، می‌تواند منبع مفیدی برای دانشجویان، پژوهشگران رشته‌های مدیریت، حسابداری و اقتصاد و مدیران بخش عمومی باشد.

از آقایان غلام‌رضا پناهنده خوجین، فریور زرونده و حمیدرضا فراهانی که در به ثمر

رساندن این کتاب ما را یاری کرده‌اند، کمال تشکر و قدردانی را داریم و از انتقادهای، پیشنهادها و نظرات اصلاحی اندیشمندان و صاحب‌نظران که غنای بیشتر کتاب را فراهم خواهد ساخت، استقبال می‌کنیم.

دکتر عادل آذر

دکتر علی ابدالی

تابستان ۱۴۰۲