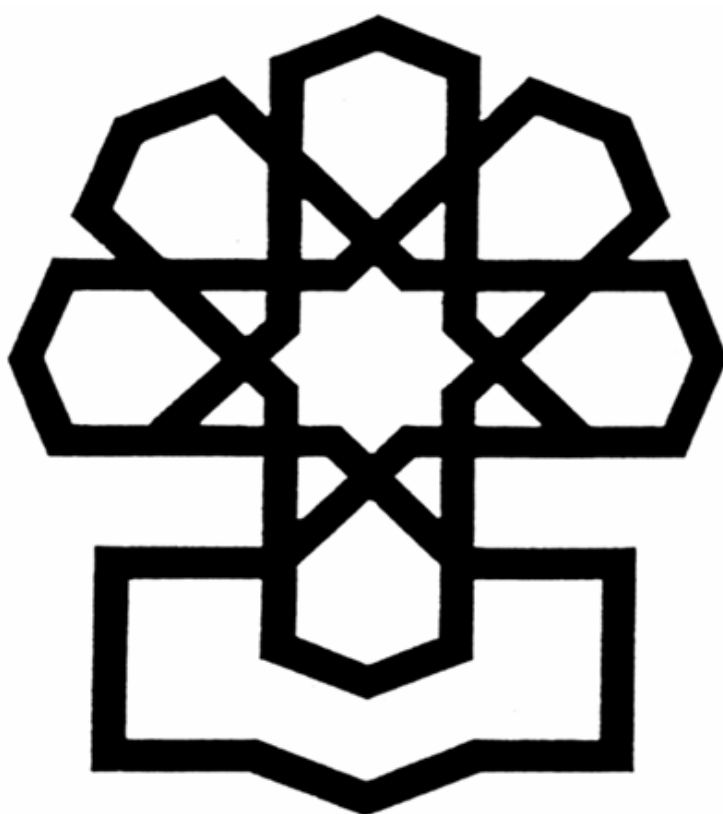


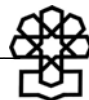
( )



:

:

:



( )

:

:

- الف) ملاحظات راهبردی ..... ۲
۱. برگزیدن راهکارهای اصلاحی کلی ..... ۲
۲. رویکرد «لاک‌پشتی - خرگوشی» در تحول نهادی ..... ۳
۳. چند نکته حاشیه‌ای مهم ..... ۳
- ۳-۱ بهبودی اصلاحات بخشنامه‌ای ..... ۳
- ۳-۲ اخذ، تطبیق یا ابداع؟ ..... ۴
- ۳-۳ کمک‌های فکری برای بهبود مدیریت مخارج عمومی ..... ۴
۴. رویکردهای عملیاتی ..... ۷
- ۴-۱ تقویت و تحکیم پیوندهای درونی: پایه و اساس ظرفیت‌سازی ..... ۸
- ۴-۲ هسته‌های کارآمد ..... ۸
- ب) اولویت‌های اصلاحی و ترتیب وتوالی اصلاحات ..... ۱۰
۱. تهیه و تدوین بودجه ..... ۱۰
- ۱-۱ دامنه شمول بودجه ..... ۱۰
- ۲-۱ نظام‌های بودجه‌ای و هزینه ..... ۱۱
- ۳-۱ تهیه و تدوین بودجه ..... ۱۱
- ۴-۱ حرکت به سوی یک چشم‌انداز چند ساله در بودجه ..... ۱۲
- ۵-۱ مسائل و مشکلات سازمانی و فرایند تصویب بودجه ..... ۱۳
۲. اجرای بودجه ..... ۱۴
- ۱-۲ تضمین کنترل پایه‌ای مخارج ..... ۱۴
- ۲-۲ بهبود کارایی نظام ..... ۱۴
- ۳-۲ مدیریت نقدینگی و وظیفه خزانه‌داری کل ..... ۱۵
- ۴-۲ کنترل، حسابرسی و ارزیابی مدیریت ..... ۱۵
۳. زیرساخت فنی ..... ۱۶
- ۱-۳ حسابداری و گزارش‌دهی مالی ..... ۱۶
- ۲-۳ برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری دولتی و مدیریت کمک‌های خارجی ..... ۱۷
- ۳-۳ جهت‌گیری عملیاتی و واگذاری فعالیت‌ها به پیمانکاران بخش خصوصی ..... ۱۸
۴. سخن آخر ..... ۲۰

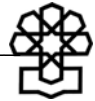


اصلاح نظام بودجه‌ریزی تا حدود زیادی تابع تحولات و اصلاحات نهادی است، بدین معنی که تغییراتی اساسی در قواعد اداره‌کننده رفتار سازمان‌ها و افراد دست‌اندرکار امور بودجه ایجاد شود. تفکیک میان «نهاد»<sup>۱</sup> و «سازمان»<sup>۲</sup> (و توجه به تعامل این دو با هم) کلید درک دشواری‌های بهبود مدیریت مخارج عمومی در کشورهای در حال توسعه است. سازمان‌های بودجه را می‌توان سر و سامان داد (و در کشوری که وجود ندارند می‌توان چنین سازمان‌هایی را تأسیس کرد) ولی مادامی‌که قواعد و رویه‌ها تغییر نکنند تغییری نیز در رفتار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ایجاد نخواهد شد. مثلاً صرف ادغام دو وزارتخانه دارایی و وزارتخانه برنامه‌ریزی (سازمان برنامه) به تنهایی نمی‌تواند به یکپارچگی فرایند تدوین بودجه‌های عمرانی (سرمایه‌ای) و بودجه‌های جاری بینجامد. عکس این قضیه نیز صادق است، بدین معنی که تغییر در مقررات و قوانین نمی‌تواند نتایج ملموس چندانی به بار بیاورد مگر این‌که بلافاصله پس از آن بهبود سازمانی هم به جریان بیفتد. بر همین مبنا بهبود مقررات بودجه‌ای در جهت افزایش هماهنگی و انسجام بودجه‌های جاری و سرمایه‌ای راه به جایی نخواهد بود، مگر این‌که سازمان و تشکیلات وزارتخانه (سازمان) برنامه و بودجه نیز متناسب با آن اصلاح شود. بدین ترتیب بدیهی است که بهبود و اصلاح مدیریت مخارج عمومی نیازمند اصلاحات نهادی (مقررات و رویه‌ها) به همراه بهبود و توسعه سازمانی است.

(

صرفنظر از دو وضعیت افراطی راهبرد اصلاحی «سریع و بی‌عیب و نقص» (آرمانی ولی غیر واقع‌بینانه) و راهبرد اصلاحی «آرام و پُر اشتباه» (بدترین حالت ممکن)، آنچه که در عمل برای اجرای یک برنامه راهبردی اصلاحی دنبال می‌شود گزینه‌های بینابینی از یک راهبرد اصلاحی «آرام و بی‌عیب و نقص» و یک راهبرد اصلاحی «سریع و توأم با اشتباه» است.<sup>۱</sup> به عنوان یک پیش‌فرض کلی، راهبرد اصلاحی «آرام و بی‌عیب و نقص» همواره بر راهبرد دوم ارجحیت دارد، زیرا احتمال تداوم‌پذیری آن بیش‌تر است. افزایش کارایی منابع مالی بخش دولتی در کوتاه‌مدت را باید به همان اندازه مورد توجه قرار داد که بهبود پاسخگویی مالی نهادهای دولتی در بلندمدت. برقراری این موازنه میان انعطاف‌پذیری و خودمختاری زیاد از حد، شاید دشوارترین جنبه اصلاح نظام مدیریت مخارج عمومی باشد. وضعیت‌های افراطی را آسان می‌توان تعریف کرد و مردود دانست. ولی از آن‌جا که هیچ چیزی مطلقاً بد یا مطلقاً مفید نیست، یک حرکت اصلاحی نباید به حذف کامل یک یا چند عامل و استقرار کامل دیگر به جای آن‌ها منجر شود. مثلاً اصلاحاتی که به نام انعطاف‌پذیری و آزادی عمل مدیریت دست به حذف کامل کنترل‌های مالی پیش از وقوع می‌زند و سازوکارهای پاسخگویی مدیران دولتی را از میان می‌برد، عملاً به معنی استقبال از فساد گسترده مالی است. از دیگر سو، حفاظت سرسختانه از منابع مالی دولتی از طریق ارائه فهرست بلندی از

1. Institution.
2. Organization.



کنترل‌های خرد مدیریتی<sup>۱</sup>، بی هیچ تردیدی به کاهش شدید کارایی در بخش دولتی می‌انجامد. یافتن نقطه «بهینه»، در حد فاصل این دو وضعیت افراطی همواره کار دشواری است و با توجه به شرایط خاص کشور، بخش و شرایط زمانی موجود باید در این باره تصمیم گرفت.

« - » .

نکته بسیار مهم و راهبردی در اجرای اصلاحات بودجه‌ای، تشخیص صحیح این امر است که در چه حوزه‌هایی می‌توان تغییرات را با آهنگ سریع پیش برد (با اندک هزینه‌ای در قالب انحراف جزئی از مسیر بهینه بلندمدت) و در چه حوزه‌هایی لازم است تغییرات را تدریجی و با دقت و احتیاط زیاد اعمال کرد تا زیربنای نهادی مستحکمی شکل گرفته و اصلاحات تداوم‌پذیر باشد.

بنابراین در پاسخ به این پرسش که «سرعت بهینه» پیشبرد اصلاحات بودجه‌ای به چه میزان است، فقط می‌توان گفت سرعت اصلاحات به شرایط و موقعیت «بستگی دارد»، هر چند این پاسخ معمولاً به مذاق مقامات اجرایی چندان خوش نمی‌آید. اما این پاسخ به ویژه در وضعیت مبهم و پیچیده دوره گذار کنونی (برای اغلب کشورهای در حال توسعه) کاملاً صحیح است. برای درک بهتر موضوع می‌توان این امر را به پرسشی در حوزه ترافیک جاده‌ای مبنی بر این که «سرعت بهینه حرکت در جاده چه میزان است» ارتباط دارد. بدون تردید پاسخ منطقی به این پرسش به وضعیت ترافیک بستگی خواهد داشت (رعایت حداکثر سرعت مجاز و تداوم حرکت با سرعتی قابل قبول). «لاک‌پشتی - خرگوشی» شعار مقامات کنترل ترافیک بزرگراه‌های کشور ایتالیا در دهه ۱۹۶۰ برای توصیف سرعت بهینه حرکت و رفتار مطلوب رانندگان در بزرگراه‌ها بود که پیام آن را در این عبارت می‌توان خلاصه کرد، «برحسب وضعیت ترافیک، آهسته یا با سرعت برانید». برای این که تمثیل خود را کامل کرده باشیم این جمله را نیز ما اضافه می‌کنیم که بدترین شیوه برای راندن در یک جاده پر ازدحام و در شرایطی که دید راننده نیز کامل نیست (مثلاً شرایط مه‌آلود) این است که به حرکت با سرعت ثابتی (چه آهسته و چه سریع) اصرار بورزیم.

.

-

اقدام برای اصلاح نظام بودجه‌ریزی بدون وجود سازوکارهای اجرایی برای اعمال نظم جدید و بدون نظارت مؤثر، نتیجه‌ای نخواهد داشت. برای اداره امور و هدایت اصلاحات و اعمال نظم جدید، وجود ظرفیت‌های سازمانی و انسانی بسیار ضروری است. برای تجهیز نیروها، تدارک امکانات، نظارت بر امور و ایجاد سازوکارهای اعمال نظم جدید، باید منابع و زمان کافی اختصاص یابد و مقامات ذی‌ربط خود را متعهد به پیشبرد اصلاحات کنند. ولی دو گرایش متفاوت در سیاستمداران وجود دارد که ایشان را به طفره رفتن از وظایفی که در این زمینه برعهده آن‌ها است سوق می‌دهد. نخست، علاقه وافر است که سیاستمداران و مقامات دولتی به اعلام «حل شدن مسأله» دارند. از این روست که گاه صرفاً معرفی یک

---

1. Micromanagement.  
2. Torto- Hare.



شیوه جدید تقسیم‌بندی مخارج یا نامگذاری اقلام بودجه، بدون این‌که حتی توجهی به سایر عناصر و لوازم بهبود و اصلاح نظام و فرایند بودجه شده باشد، به خودی خود یک گام اصلاحی به حساب می‌آید. گرایش دیگر، عادت ذاتی مقامات اجرایی به کنترل کردن دیگران از طریق صدور بخشنامه و دستورالعمل است. شواهد بسیاری وجود دارد که نشان می‌دهد اگر تغییری هم بدین شیوه رخ بدهد، گذرا و موقتی خواهد بود.

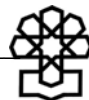
موضوع مهم دیگری که در حاشیه باید به آن اشاره کرد این است که آیا امکان دارد که بتوان روش‌های بودجه‌نویسی یا حسابداری را عیناً از سایر کشورها «وارد» کرد و برای انجام اصلاحات در داخل مورد استفاده قرار داد. معمولاً به این پرسش یا پرسش‌هایی نظیر آن، پاسخ‌های آری، یا نه داده می‌شود. در مورد عبارت «بهترین روش» که پیش‌تر نیز به آن اشاره کردیم، وضع به همین منوال است. یعنی عده‌ای تصور می‌کنند نصب این برچسب بر روی یک روش وارداتی، آن را برای همه شرایط و وضعیت‌ها مطلوب می‌سازد. اما همان‌گونه که در واردات فناوری گفته می‌شود، پاسخ صحیح به چنین پرسشی این است که: «بستگی به شرایط دارد». قواعد و مقررات رسمی و مدون را می‌توان به آسانی وارد کرد، ولی قواعد نانوشته یا ضمنی را نمی‌توان وارد کرد. بنابراین واردات یا اقتباس روش‌های سازمانی از کشورهای خارجی فقط زمانی می‌تواند یک پیشنهاد عملی باشد که این روش‌ها مدون شده باشند. این امر درخصوص حوزه‌های «فنی» مدیریت مخارج عمومی مصداق دارد. اما حتی اتخاذ فنی‌ترین رویه‌ها و روش‌های اجرایی نیز مستلزم یک ارزیابی دقیق از شرایط موجود در کشور واردکننده است که نشان دهد زمینه‌های لازم برای تغییر روش یا معرفی روش‌های جدید مهیا است.

اما هنگامی که نهاد مورد نظر ماهیتاً بر قواعد غیر رسمی و مدون نشده استوار است، مثلاً در حوزه‌های مدیریت اجتماعی یا حاکمیت سیاسی یا نظام انگیزشی کارکنان، شالوده‌های اصلی آن باید درونزا و «ساخت داخل» باشد و در صورت الگوبرداری از کشورهای دیگر، باید الگوی وارداتی را طی مدت زمان طولانی به تدریج درونی کرد و با شرایط داخلی تطبیق داد. در چنین مواردی «فرایند» و «سبک» («مالکیت»، «اشاعه روش»، «جلب همدلی دیگران»، ...) به اندازه نتیجه نهایی اهمیت دارد. در واقع گاه طی کردن مسیر به اندازه رسیدن به مقصد ارزش دارد و در بسیاری از کشورها «فرایند» همان اصلاحات است و اگر مسیر اصلاحات به درستی طی شود حتی در صورت تحقق نیافتن همه اهداف، می‌توان گفت اصلاحات موفق بوده است، زیرا تغییرات موردنظر در رفتار و مناسبات و در طرز تفکر افراد و نهادها حاصل شده است.

- ( )

این واقعیت که اصلاحات نهادی به اجرا درآمده در کشورهای در حال توسعه و اقتصادهای در حال گذار دارای آثار و عواقب اجتناب‌ناپذیر و غیرقابل پیش‌بینی دراز مدتی است و به عبارت دیگر «وابستگی به مسیر»<sup>۱</sup> در انجام اصلاحات، خطر بالقوه دادن مشاوره غلط و گمراه‌کننده، (یا توصیه‌هایی مفید که با

1. Path dependence.



واقعیت‌های موجود کشور میزبان تناسب نداشته باشد) از سوی نهادهای بین‌المللی را به شدت بالا می‌برد. هزینه این اشتباهات را تمامی مردم این کشورها خواهند پرداخت. بنابراین به کلیه سازمان‌ها و نهادهایی که قصد ارائه راهنمایی و مشاوره (هر چند خیرخواهانه) به کشورهای در حال توسعه در زمینه اصلاحات بودجه‌ای را دارند باید این هشدار اخلاقی را داد که خطر ارتکاب چنین اشتباهاتی در حوزه اصلاحات نهادی به مراتب بیشتر است.

بیان این ملاحظات و نکات حاشیه‌ای به معنی فراخواندن و دعوت به بی‌عملی نیست (چه بی‌عملی هم عواقب ناگوار خود را دارد)، بلکه می‌خواهیم بر اهمیت شناسایی خطرها و مخاطرات بالقوه در اصلاحات بودجه‌ای و ضرورت به حداقل رساندن این خطرها تأکید کنیم. این خطرها را می‌توان با استفاده از سازوکارهای انعطاف‌پذیری که به صورت دوره‌ای نیز تعدیل می‌شوند (در دادن مشاوره برای اصلاحات) و با در نظر گرفتن میزان پاسخگویی مالی و تبعات حاکمیتی آن و همچنین با تمرکز بر ظرفیت‌سازی داخلی در تدوین راهکارهای اجرایی (تربیت متخصصان داخلی)، به حداقل ممکن کاهش داد. در این راستا همکاری بیشتر و نزدیک‌تر با مخاطبان داخلی و استفاده بیشتر از متخصصان و کارشناسان داخلی، می‌تواند به حصول نتایج بهتر و سازگارتر با شرایط کشور میزبان کمک شایانی بکند. (مثالی از یک مداخله موفق توسط بانک توسعه آسیایی، در پرداخت یک وام ۲۵۰ میلیون دلاری به ایالت گجرات هند به منظور انجام اصلاحات در بخش دولتی، در جعبه ۱ ارائه شده است).

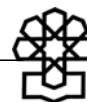


## (ADB)

• هدف این برنامه حمایت از دولت گجرات هند در بهبود امور مالییه عمومی و تقویت فرایند به‌کارگیری منابع داخلی، بهبود تخصیص منابع و افزایش کارایی در بخش دولتی، کاهش نقش دولت (محلی) در فعالیت‌های تجاری و توسعه سیاست‌های مبتنی بر بازار برای گسترش مشارکت بخش خصوصی در بخش‌های زیربنایی.

• این برنامه بر سه محور ذیل متمرکز است: ۱. بهبود وضعیت مالییه عمومی در ایالت گجرات و کمک به مدیریت صحیح این امور؛ ۲. تجدید ساختار و محدود کردن فعالیت شرکت‌های متعلق به دولت (SOEs) به منظور فراهم کردن زمینه مشارکت بخش خصوصی و واگذاری ابتکار عمل به بخش خصوصی در امور تجاری و کاهش بار اضافی شرکت‌های ناکارآمد دولتی بر بودجه و اقتصاد منطقه؛ ۳. تقویت چارچوب‌های سیاسی، مقرراتی، قانونی و نهادی لازم برای توسعه مشارکت بخش خصوصی در بخش‌های زیربنایی حیاتی (نیرو، بنادر، جاده‌ها).

- کاهش کسری بودجه تا سطوح قابل قبول و تداوم‌پذیر.
- اصلاح نظام مالیات‌های غیرمستقیم، وضع مالیات بر ارزش افزوده (VAT)، تعدیل مالیات‌های ایالتی عمده و اصلاح مالیات‌های شهری.
- دریافت عوارض از مصرف‌کنندگان خدمات دولتی برای بهبود تخصیص هزینه‌ها.
- عقلانی کردن مخارج و بهبود مدیریت سیاست‌های بودجه‌ای.
- برنامه‌ریزی و طراحی سازوکارهای لازم برای اصلاح وضعیت شرکت‌های متعلق به دولت.
- خصوصی‌سازی، محدودسازی جزئی فعالیت‌ها و تجدید ساختار، ادغام، اجاره دادن یا تعطیل کردن شرکت‌های متعلق به دولت.
- ایجاد سازوکارهای تأمین اجتماعی برای تخفیف آثار نامطلوب تجدید ساختار شرکت‌های متعلق به دولت.
- آغاز اصلاحات در بخش نیرو (تولید انرژی برق).
- تجدیدنظر در تعرفه‌های تولید نیروی برق برای حفظ نرخ بازدهی سرمایه ثابت در سطح ۳ درصد در این بخش.
- بهبود برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری در بخش نیرو و ایجاد چارچوبی برای توسعه مشارکت بخش



خصوصی در سرمایه‌گذاری در جاده‌ها و بنادر و آغاز سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در جاده‌سازی و پل‌سازی تا آغاز سال ۱۹۹۷.

• تقویت قابلیت‌های دپارتمان (اداره) راه‌ها و پل‌های گجرات برای مدیریت و کمک به اجرای پروژه‌های جاده‌سازی و پل‌سازی بخش خصوصی.

"India's Economic Survey" 1996-1997 :

برای یافتن بهترین رویکردها و راهکارهای عملیاتی برای بهبود مدیریت مخارج عمومی در کشورهای در حال توسعه، علاوه بر ملاحظات راهبردی یاد شده در بندهای ۱ الی ۳، باید چهار پیش‌فرض را نیز در نظر گرفت. ، باید بدانید که مسأله اطلاعات یک معضل عمده در این کشورها است. باید نقاط شروع مناسبی را برای آغاز اصلاحات پیدا کرد. از یک سو بدیهی است که آغاز همزمان اصلاحات نظام بودجه به صورت سراسری و همه جانبه عملاً ناممکن و غیر واقع‌بینانه است؛ از سوی دیگر بی‌عملی کامل در جبهه اصلاحات نهادی، به معنی استقبال از ائتلاف نیرو و کاهش توان ادامه اصلاحات است. در فاصله این دو حد افراطی، باید نقاط شروع خوبی را برای آغاز اقدامات سازنده پیدا کرد. «وابستگی به مسیر» یک واقعیت انکارناپذیر است. اشتباهات نهادی و سازمانی سال‌ها پس از آغاز اصلاحات فاش خواهند شد، که دیگر برای جبران اشتباه دیر شده است، مشاوران خارجی هم از پی کار خود رفته‌اند و بدان‌ها دسترسی ندارید و باید تبعات بسیار مخرب و آثار زیانبار آن بر تخصیص منابع و توان پاسخگویی دولت در قبال عملکرد بودجه‌ای خود را تحمل کنید. ، کشورها باید با امکاناتی که در اختیار دارند اصلاحات را به پیش ببرند. این به معنی بسنده کردن به نیروی انسانی موجود، مقابله با عادات و میراث به جا مانده از دستگاه دیوانسالاری عظیم دولتی، غلبه بر مقاومت‌های افراد و گروه‌های ذی‌نفع که منافع‌شان در نتیجه اصلاحات لطمه می‌بیند و غیره است. تمام این عوامل را می‌توان تا حدودی تغییر داد، با آن‌ها مبارزه کرد، از آن‌ها بهره‌برداری کرد و شاید عمداً آن‌ها را نادیده گرفت، ولی آنان که وظیفه متحول ساختن نهادها و سازمان‌های دست‌اندرکار بودجه (یا کمک به این فرایند) را برعهده دارند نمی‌توانند از آن‌ها غفلت کنند.

»

. . :

. «



- :

در بسیاری از کشورهای در حال توسعه و همچنین اقتصادهای در حال گذار، به دلیل فقدان خطوط ارتباط نظام‌مند میان سازمان‌های دولتی و بی‌میلی مدیران دولتی نسبت به تسهیم اطلاعات خود (که دارای شخصی محسوب می‌شود) با سایر سازمان‌ها، سیاست‌هایی که تدوین می‌شوند از هماهنگی و انسجام برخوردار نبوده و تصمیم‌گیری‌ها نقطه‌ای و پراکنده است. این وضعیت، مانع بزرگی بر سر راه اجرای اصلاحات است. بنابراین چالش عمده در ابتدای راه اصلاحات، بهبود ارتباطات بین نهادها و سازمان‌های دست‌اندرکار بودجه و کاهش هزینه دستیابی به اطلاعات در درون بخش دولتی است. مشکل می‌تواند با قاطعیت درباره تقویت یک سازمان دولتی خاص یا سازمانی دیگر از سازمان‌های وابسته به دولت تصمیم گرفت؛ زیرا نتیجه و ماحصل مناقشه‌هایی که بین دیوانسالاران درمی‌گیرد کاملاً نامطمئن و نامعلوم است و خطر بالقوه سرمایه‌گذاری در سازمانی که ادامه بقای آن در بدنه دولت نامشخص است، بسیار بالا است. بنابراین برای کمک به بهبود مدیریت مخارج عمومی در کشورهای در حال توسعه باید تلاش‌ها را برای تقویت ارتباطات میان عناصر تشکیل‌دهنده نظام تدوین و اجرای بودجه، شامل وزارتخانه‌های اصلی و همچنین ارتباط آن‌ها با دولت‌های ایالتی و محلی، متمرکز ساخت. تقویت پیوندهای ارتباطاتی و سازمانی در درون نظام: ۱. موجب پیش‌داوری در مورد مسیر مناسب گذار برای کل نظام نخواهد شد؛ ۲. هزینه دادوستدها را مستقیماً کاهش می‌دهد؛ و ۳. به احتمال قریب به یقین آثار و پیامدهای مثبتی بر بهبود شفافیت و شکل‌گیری مدیریت مالی پاسخگو در بدنه دولت خواهد داشت (جز در کشورهایی که با مشکلات زیربنایی در حاکمیت خود مواجه هستند). حتی هنگام پشتیبانی از به جریان افتادن یک رویه بودجه‌ای به‌خصوص، باید سازمان مربوطه را به برقراری تعامل مثبت با سایر سازمان‌های دولتی تشویق کرد. این تشویق نباید صرفاً لفظی باشد، بلکه در کمک‌های اعطایی باید مشوق‌هایی هم برای تبادل داوطلبانه اطلاعات با سازمان‌های دیگر و آموزش و همکاری در نظر گرفت. از همین نکته استفاده می‌کنیم تا رویکرد دومی را که در این‌جا قصد معرفی آن را داریم مطرح کنیم.

-

تقویت و تحکیم پیوندهای سازمانی و ارتباطی در درون نظام بودجه نقش تسهیل‌کننده دارد، ولی به تنهایی نمی‌تواند کاربرد قواعد و مقررات جدید و روش‌های سازمانی نوین را عینیت بخشیده و نهادینه کند. این امر مستلزم وجود عوامل پویایی برای عینیت بخشیدن به تحول است که بتواند پیام‌های مثبتی را ایجاد کند تا از طریق کانال‌های ارتباطی بهبود یافته به دیگر بخش‌های نظام منتقل شود. این عوامل یا کانون‌های تحول را «هسته‌های کارآمد» نامیده‌ایم، که باید به صورت برنامه‌ریزی شده و با هدف آن‌ها را ایجاد کرد تا برخی از کارکردها و وظایف کلیدی (دقیقاً انتخاب شده) دولت را به شیوه نوین انجام دهند.

ملاک انتخاب این نوع کانون‌ها، نقشی است که می‌توانند در به حداکثر رساندن پیوندهای مؤثر در درون بخش دولتی ایفا کنند (و در همین جا ارتباط هسته‌های کارآمد با مطلبی که در بند «الف» بیان کردیم مشخص می‌شود). نظیر این نقش را «آلبرت هیرشمن» در نظریه رشد نامتوازن خود که ۳۰ سال پیش ارائه کرده بدین‌ترتیب برای «هسته‌های رشد» بیان کرده است: «هسته‌های کارایی باید عمدتاً براساس ظرفیتی که



در اشاعه و ترویج روش‌های نوین نهادی و سازمانی در سرتاسر نظام مدیریت مالیه دولتی دارند انتخاب و ایجاد کرد.»

علاوه بر ملاک فوق، یک هسته کارآمد باید ویژگی‌های ذیل را نیز دارا باشد:

- کوچک باشد،
- در گزینش اولیه نیروی انسانی و همچنین در ارزیابی عملکرد ایشان شدیداً شایسته‌سالار باشد،
- دارای رویه‌های سازمانی انعطاف‌پذیر و ساده‌ای باشد،
- حقوق و مزایای مکفی به کارکنان خود پرداخت کند (این امر ممکن است مستلزم عقد قراردادهای کاری با شرایط و دوره زمانی ثابت و نرخ ثابت بدون مزایای اضافی، باشد تا امکان پرداخت حقوق کافی بدون لزوم تجدیدنظر در ساختار و سطوح حقوق و دستمزد بخش دولتی را فراهم کند)،
- دارای منابع مالی و سرمایه‌ای کافی باشد،
- تا حد امکان از استعدادها و تخصص‌های داخلی استفاده کند و فقط در موارد بسیار ضروری مشاوران خارجی را به کار بگیرد،
- یک تشکیلات انتقالی و موقت با رویه‌های متناسب با این ماهیت باشد که امکان انتقال پرسنل به سایر سازمان‌های دولتی را پس از طی دوره انتقالی پیش‌بینی کرده باشد،
- علاوه بر انجام وظایف خاصی که برای آن تعیین شده است، نقش آموزش حین عمل را در همکاری با سایر سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی ایفا کند.

یک نمونه از چنین هسته‌هایی را می‌توان در حوزه سرمایه‌گذاری دولتی معرفی کرد. برنامه‌ریزی واقع‌بینانه برای سرمایه‌گذاری بخش دولتی بر مبنای ارزیابی اقتصادی پروژه‌ها و تأمین مالی مبتنی بر هزینه‌های واقعی، کلید تخصیص کارآمد و مؤثر منابع کمیاب است. اما بهبود ظرفیت وزارتخانه مرکزی (مثلاً وزارت دارایی یا برنامه‌ریزی) بدون ایجاد ظرفیت کافی در سطح بخش‌ها برای کنار گذاشتن طرح‌های خام و نامطمئن و جستجو و انتخاب پروژه‌های خوب، نتیجه‌چندانی نخواهد داشت. برای وزارتخانه‌های اجرایی که هر یک متولی یک بخش هستند نیز ایجاد این قابلیت‌ها و ظرفیت‌ها در بخش‌های خود، به زمان و انرژی فراوانی نیاز دارد، در این اثنا به یک سازوکار مؤثر نیاز داریم که متضمن نتایج بوده و فرایند گذار را نیز تسریع کند. در رویکرد هسته کارآمد، یک تیم موقت را می‌توان در وزارتخانه مرکزی تشکیل داد و مسئولیت سرمایه‌گذاری دولتی را به این تیم واگذار کرد. این تیم باید تعداد محدودی از نیروهای زبده و تحلیلگران اقتصادی خبره را به همراه یک مشاور خارجی با تجربه، که همگی علاوه بر تخصص حرفه‌ای دارای مهارت‌های ارتباطی قوی باشند را به کار بگیرد. تیم مزبور در مواقع لزوم به وزارتخانه‌های اجرایی مشاوره خواهد داد، که این کار از طریق اعزام یک تیم کوچک در مراحل مناسبی از فرایند بودجه به وزارتخانه‌های نیازمند انجام می‌شود. بدین ترتیب تخصص و دانش حرفه‌ای تیم مشاوره و آشنایی کارکنان وزارتخانه با مسائل و مشکلات خاص بخش در کنار یکدیگر قرار گرفته و به طرز مؤثرتری می‌تواند برای مشکلات اجرایی چاره‌یابی کند.



این تیم به نوبت از هر یک از وزارتخانه‌ها بازدید کرده و در تعامل با کارکنان آن‌ها ضمن یافتن راه‌حل‌های بهتر و اتخاذ تصمیمات حساب شده‌تر، آموزش حین عمل را نیز به کارکنان وزارتخانه‌های میزبان منتقل می‌کند. رابطه تیم مشاوره با وزارتخانه‌های اجرایی مبتنی بر همکاری متقابل و صادقانه خواهد بود، زیرا طرفین می‌دانند که تصویب پروژه‌ها اساساً توسط مرجع دیگری انجام خواهد گرفت. در این نوع همکاری‌ها است که می‌توان تبادل غیررسمی اطلاعات و رایزنی‌های غیررسمی را نیز ترویج داد. پس از آن‌که وزارتخانه‌های اجرایی توانایی و قابلیت‌های لازم برای تدوین طرح‌ها و پروژه‌ها را کسب کردند، تیم مزبور در وزارتخانه مرکزی منحل شده و اعضای آن به فراخور حال ممکن است وظایف دیگری را در همان وزارتخانه مرکزی یا وزارتخانه‌های اجرایی به عهده بگیرند.

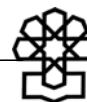
(

.

-

یکی از نخستین اقدامات اصلاحی در حوزه مدیریت مخارج عمومی، استقرار زیربناهای لازم برای یک نظام تدوین سیاست و بودجه‌بندی است که باید شامل اجزای ذیل باشد:

- یک دامنه شمول جامع برای بودجه؛
  - ارزیابی، علنی ساختن و نقد و بررسی تمامی تصمیمات و سیاست‌هایی که دارای تأثیر آنی یا آتی بر بودجه دولت هستند، نظیر قبول بدهی‌های احتمالی، وامدهی، مخارج مالیاتی و مخارج شبه مالی.
  - یک نظام طبقه‌بندی مخارج که هم مدیریت و تحلیل سیاست‌ها را تسهیل کند و هم تمامی مخارج دولت را تحت پوشش قرار دهد.
- اقدامات فوق می‌باید همراه با اقدامات مهم و الویت‌دار ذیل به منظور بهبود فرایند تهیه و تدوین و اجرای بودجه و بهبود رویه‌های حسابداری بودجه انجام شود. این اقدامات پیش شرط بهبودی‌های بعدی در نظام بودجه است.
- از جمله مواردی که در نظام بودجه باید بهبود یافته و اصلاح گردند می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:
- ایجاد ابزارهایی برای ارزیابی بهتر دیون قطعی، دیون و بدهی‌های احتمالی و تعهدات مالی دولت در نتیجه اتخاذ یک سیاست معین. نظام حسابداری تعهدی یا برنامه‌ریزی چند ساله مخارج می‌توانند جزو این ابزارها باشند.
  - ایجاد ترتیبات مدیریتی ویژه برای برخی از برنامه‌های مخارج (مثلاً، دریافت عوارض از مصرف‌کنندگان خدمات دولتی، بنگاه‌های عرضه خدمات و ...) که بدون کاستن از جامعیت و یکپارچگی بودجه موجب بهبود کارایی عملیاتی این برنامه‌ها شده و خللی نیز در کنترل مخارج و اصل پاسخگویی به مردم (یا پارلمان) وارد نکند.
  - استقرار یک نظام طبقه‌بندی مخارج به تفکیک فعالیت‌ها و برنامه‌ها، برای کمک به تعیین شاخص‌های عملکردی مناسب در سطوح مقتضی.



ملاحظات عمده در این جا، به ضرورت در نظر گرفتن درس‌ها و تجارب [دیگران] و لحاظ کردن شرایط خاص کشور مربوط می‌شود. تجارب ۵۰ سال گذشته در تعداد کثیری از کشورها حاکی است تلاش برای استقرار یک نظام بودجه پیچیده عملیاتی (یا حد اعلائی آن که نظام بودجه مبتنی بر ستانده است) در کشوری که فاقد ظرفیت‌ها و شرایط مساعد برای چنین نظامی است، نه تنها موفقیت‌آمیز نخواهد بود بلکه آثار مخرب گسترده‌ای نیز به همراه خواهد داشت. تکرار این تجربه در کشورهای در حال توسعه، نتیجه‌ای جز اتلاف منابع و برهم ریختن انضباط بودجه‌ای نداشته است. درس‌هایی که از اصلاحات در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه فرا گرفته‌ایم این است: ۱. نظام بودجه‌بندی ردیف - قلم<sup>۱</sup> و کنترل مخارج باید قبل از اقدام به هرگونه اصلاحی، تثبیت و تحکیم شود؛ ۲. اجرای اصلاحات پیچیده در محیطی که ظرفیت‌های اجرایی و سازمانی اندکی دارد فقط به از دست رفتن ظرفیت‌های محدود داخلی و اتکای بی‌مورد به مشاوره و رایزنی خارجی خواهد انجامید. باید خاطر نشان کرد که برای جهت‌گیری عملیاتی در بودجه راه‌های مختلفی وجود دارد که می‌توان در یک نظام بودجه‌ای مبتنی بر ردیف - قلم و کنترل «ورودی» مخارج نیز آن‌ها را به اجرا گذاشت بدون این که نیازی به استقرار رسمی یک نظام بودجه‌ای مبتنی بر عملیات باشد.

ضعف‌های بودجه‌بندی تا حدود زیادی به عوامل سیاسی و همچنین به سازمان و تشکیلات بودجه باز می‌گردد. فقدان هماهنگی در درون کابینه، مشخص نبودن مسئولیت‌ها و چارچوب پاسخگویی، یا تداخل مسئولیت‌های وزارتخانه‌ها با یکدیگر، از جمله عواملی هستند که نظام بودجه‌ریزی و بودجه‌نویسی را قابل انتقاد می‌سازند. البته رفع نواقص و نقاط ضعف فرایند تدوین بودجه نمی‌تواند همه مشکلات را برطرف کند، ولی شرط لازم برای رسیدگی به مشکلات بودجه است. بدین منظور باید فرایندها و سازو کارهای بودجه‌بندی و تدوین سیاست‌ها را به طور علنی و کاملاً شفاف طراحی کرد تا موجب تقویت هماهنگی و انسجام در تصمیم‌گیری‌ها شود. تقویت فرایند تدوین و آماده‌سازی [لایحه] بودجه به طور کلی (علاوه بر نظارت و بررسی دقیق کلیه تصمیمات دولتی که دارای پیامدهای بودجه‌ای هستند) مستلزم بهبود در حوزه‌های ذیل است:

- لحاظ کردن محدودیت‌های مالی در تهیه بودجه از همان ابتدای فرایند، مبتنی بر یک چارچوب اقتصاد کلان و یک مدل برنامه‌ریزی مخارج. واحدهای مصرف‌کننده بودجه برای برنامه‌ریزی مخارج خود نیازمند اطمینانی هرچند نسبی از آینده و اطلاع از مقدار منابع مالی که در دسترس ایشان قرار خواهد گرفت هستند و این اطلاعات باید هر چه زودتر در آغازین مراحل تهیه بودجه در اختیار آنان قرار داده شود.
- ساز و کاری برای هماهنگ سازی سیاست‌های وزارتخانه‌های مختلف یا یکدیگر، که با شرایط و ویژگی‌های نهادی، سازمانی و سیاسی کشور مورد نظر مطابقت داشته و ارتباط بین سیاست‌ها و بودجه



را در نظر بگیرد. این ساز و کار تکمیل نخواهد شد مگر آن که به طریقی مشارکت جامعه مدنی را در قالب رایزنی، مشاوره و نقد سیاست‌ها به همراه داشته باشد.

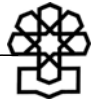
• کارایی عملیاتی ایجاب می‌کند که وزارتخانه‌های اجرایی در قبال اجرای برنامه‌ها و نتایج حاصله از برنامه‌های‌شان پاسخگو باشند. اما این پاسخگویی را زمانی می‌توان از آن‌ها انتظار داشت که اختیارات کافی برای طراحی برنامه‌ها به ایشان اعطا شده باشد. این امر در برخی از کشورها مستلزم بازنگری در نحوه توزیع مسئولیت‌ها در فرایند تهیه بودجه است.

• کشورهای متکی به کمک‌های خارجی باید توجه بیشتری به برنامه‌ریزی مخارج برنامه‌ها و پروژه‌هایی که با استفاده از کمک‌های خارجی به اجرا در خواهند آمد مبذول داشته و بودجه خود را به طول کامل و یکپارچه مورد بررسی و تحلیل دقیق قرار دهند (به رغم این واقعیت که رویکرد پروژه‌های نهادهای کمک‌دهنده ممکن است بودجه را به سوی چندگانگی سوق دهد).

-

هرکشوری باید بودجه [سالانه] خود را در درون یک چارچوب اقتصاد کلان میان مدت ۳ تا ۵ ساله، تهیه و تدوین کند تا بتواند از تداوم پذیر بودن سیاست بودجه‌ای خود مطمئن شود. درجه دقت و اعتبار پیش‌بینی‌های میان مدت به قابلیت‌های فنی و تخصصی موجود در کشور بستگی دارد و با تکوین و توسعه مدل‌های اقتصادسنجی می‌توان به تدریج دقت این پیش‌بینی‌ها را بالا برد. ولی نباید تدوین چارچوب اقتصاد کلان را به وجود این مدل‌ها منوط دانست و به بهانه در دست نداشتن پیش‌بینی‌های معتبر از تدوین چارچوب خودداری کرد. مکمل چارچوب اقتصاد کلان، پیش‌بینی مخارج کل بودجه به تفکیک وظایف اصلی دولت و سرفصل‌های عمده اقتصادی است که امکان ارزیابی چارچوب اقتصاد کلان را به دست می‌دهد و به کمک آن می‌توان محدودیت‌ها را شناسایی کرد و تغییراتی را که برای تحقق اهداف بودجه در چارچوب محدودیت‌های موجود لازم است مشخص کرد.

برای بهبود فرایند تهیه و تدوین بودجه، اولویت نخست تعیین سقف مخارج هر بخش و اعلام زودهنگام این سقف‌ها در مراحل آغازین تقویم بودجه است. مدیران تمام واحدهای مصرف‌کننده بودجه قبل از هرگونه برنامه‌ریزی برای مخارج خود در سال بعد (سالی که بودجه برای آن تهیه می‌شود) باید بدانند حد نهایی مخارجی که می‌توانند در بخش یا در حیطه مسئولیت خود داشته باشند به چه میزان است. همچنین باید در تهیه و برنامه‌ریزی بخش‌های مختلف بودجه (درآمد، مخارج جاری و سرمایه‌ای، مخارج تأمین شده از وجوه خاص و ...) هماهنگی کاملی برقرار باشد، صرف‌نظر از این که ساختار سازمانی دولت چگونه است و تا چه حد می‌توان بین اجزای آن هماهنگی ایجاد کرد. در کشورهایی که مسئولیت تهیه بودجه‌های عمرانی (سرمایه‌ای) از مسئولیت تهیه بودجه‌های جاری تفکیک شده است، اولویت در این است که سازمان‌های مسئول تهیه این دو نوع بودجه ملزم به نقد و بررسی مشترک اجزای این دو بودجه در تمام مراحل تدوین بودجه و در تمام سطوح سازمانی شوند. هیچ اشکالی ندارد که بودجه عمرانی و بودجه جاری «جدا» از هم تهیه شوند، ولی فرایند تهیه این دو نباید بی‌ارتباط و «بیگانه» با یکدیگر باشد.



در فرایند تهیه و تدوین بودجه باید به طور نظام‌مند  
منظور باید:

- تخمین‌های معتبری از مقادیر کل مخارج به تفکیک وظایف اصلی دولت (امور اجتماعی، بهداشت، امنیت، ... ) و برحسب سرفصل‌های عمده اقتصادی [برای ۳ تا ۵ سال آینده] تهیه شود و هزینه‌های آتی برنامه‌ها و پروژه‌ها به هنگام تهیه و تدوین بودجه برآورد شده و مورد ارزیابی قرار بگیرد؛
- برنامه چند ساله مخارج در چارچوب کلان اقتصادی تهیه شود به طوری که ارتباط آن با مخارج بودجه سالانه مشخص بوده و فقط شامل برنامه‌ها و پروژه‌هایی باشد که تأمین منابع مالی مورد نیاز آن‌ها قطعی شده است (به طور کلی برنامه چند ساله مخارج باید فقط مبنی بر سیاست‌های جاری باشد و سیاست‌های جدید فقط در جریان تهیه بودجه‌های سالانه مورد بررسی قرار بگیرند)؛
- فراهم کردن شرایط برای یک بودجه نویسی چند ساله رسمی با تمام جزئیات و با همان دامنه شمول یک بودجه سالانه. دستیابی به این هدف مستلزم اتخاذ یک رویکرد تدریجی و گام به گام است. کشورها باید توجه خود را بر اقلام پرهزینه نظیر جبران خدمات کارکنان پروژه‌ها یا برنامه‌های سرمایه‌گذاری بزرگ، یا مخارج بخش‌های عمده (مثلاً آموزش و پرورش و بهداشت) معطوف سازند. همچنین می‌توان با تهیه یک بودجه چند ساله تمام عیار برای یک یا دو بخش به صورت آزمایشی، کار را آغاز کرد و از تجارب به دست آمده برای حرکت به سوی تهیه برنامه چند ساله رسمی برای کل بودجه دولت استفاده کرد. چنان که اشاره شد، به موازات این برنامه‌های محدود باید با تهیه برآوردها و تخمین‌های به نسبت دقیق از مخارج کل، به تفکیک وظایف دولت و همچنین برحسب سرفصل‌های عمده اقتصادی، بستر برنامه‌ریزی چند ساله مخارج را فراهم کرد.

- .

- قوه مقننه مناسب‌ترین مرجع برای تحقق اصل پاسخگویی در بودجه دولت است:
- بدیهی است نخستین گام در مسیر پاسخگویی، در اختیار گذاردن منابع و لوازم مورد نیاز قوه مقننه برای بررسی و نقد سیاست‌ها و بودجه دولت است؛
  - بودجه باید در زمان مقتضی به قوه مقننه ارائه شود تا این قوه بتواند در فرصت زمانی کافی به بررسی و کنکاش در بودجه پرداخته، بحث و بررسی‌ها در درون پارلمان پیرامون بودجه انجام شود و بودجه قبل از آغاز سال مالی به تصویب برسد؛
  - پارلمان باید درآمد، مخارج و اهداف سیاست مالی دولت را یک جا بررسی کند.
- برای مهار فشارهایی که احتمالاً پارلمان برای افزایش مخارج وارد می‌سازد، می‌توان محدودیت‌های قانونی هدفمندی را برای محدود ساختن قدرت پارلمان در افزودن متمم به بودجه در نظر گرفت (مثلاً این که هرگونه متمم برای افزایش مخارج یا کاهش درآمد می‌باید با متمم دیگری که جبران کننده اثر مالی متمم نخست باشد، همراه گردد به طوری که مقادیر و اهداف اولیه بودجه بدون تغییر باقی بماند).



همچنین چارچوب قانونی باید مستلزم این امر باشد که تصویب قوانینی که دارای آثار مالی بر بودجه هستند فقط در صورتی مجاز باشد که جنبه‌های مالی آن در بودجه یا متمم‌های آن گنجانیده شده و مورد تأیید دولت باشند.

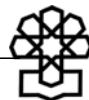
فرایند اجرای بودجه را باید در دو محور بهبود بخشید: تقویت کنترل مخارج و فراهم کردن شرایط برای افزایش کارایی در مخارج دولتی. این دو الزام تا حدودی با یکدیگر در تضاد هستند (کنترل شدید مخارج ممکن است مانع از حصول حداکثر کارایی در مخارج شده و بالعکس آزادی عمل زیاد مدیران در استفاده از بودجه به منظور کارایی هرچه بیشتر ممکن است کنترل مخارج را سست کرده و اتلاف و سوء استفاده را به همراه داشته باشد). باید توازن مطلوبی بین این دو برقرار کرد. به علاوه می‌توان اولویت‌هایی را برای مدیریت وجوه نقد پیشنهاد کرد.

در شماری از کشورها، نخستین مرحله در بهبود فرایند اجرای بودجه این است که کنترل مخارج را به طور کامل برقرار کرده و از هماهنگی میان فرایند اجرای بودجه و سیاست‌های بودجه‌ای اطمینان حاصل کرد. از این جنبه باید به موارد ذیل توجهی خاصی مبذول گردد:

- تخصیص به موقع منابع مالی،
- برنامه‌ریزی وجوه نقد مطابق با مصوبات بودجه و با در نظر گرفتن تعهدات جاری دولت (البته این‌ها همه به شرطی مؤثر خواهد بود که بودجه خوبی هم تهیه و تدوین شده باشد)،
- اعمال کنترل‌های مؤثر در هر مرحله از مخارج (صرفنظر از جایگاه سازمانی کنترل‌ها، درونی بودن کنترل در وزارتخانه‌ها یا بیرونی و پیش از دوره بودن کنترل‌ها)،
- نظارت کافی در هر مرحله از چرخه مخارج (تعهد، تصویب و تأیید و پرداخت)،
- تدوین رویه‌های شفاف برای ثبت دادوستدهای دولتی (به ویژه برای تعهدات)،
- مدیریت مؤثر وجوه نقد (مدیریت نقدینگی)،
- تدوین رویه‌های شفاف برای خریدهای دولتی.

برای حصول کارایی بیشتر در مخارج عمومی، اقدامات ذیل مورد نیاز است:

- تدوین مقررات انعطاف‌پذیر برای انتقال اعتبار از یک ردیف به ردیف‌های دیگر، همچنین انتقال مانده اعتبار به دوره مالی بعد، به ویژه در مورد مخارج سرمایه‌ای؛
- حذف تدریجی کنترل‌های مرکزی و جایگزینی کنترل‌های نامتمرکز (به موازات اعمال رویه‌هایی برای حسابرسی و گزارشات مالی)؛ و سرانجام
- بررسی امکان واگذاری بخشی از خدمات دولتی به پیمانکاران بخش خصوصی.



در بسیاری از کشورها اقداماتی ضروری و با اولویت بالا در حوزه‌های ذیل می‌باید انجام شود:

- حصول اطمینان از متمرکز بودن مانده حساب‌های نقدی (و اعمال نظارت متمرکز بر آن‌ها). در کشورهایی که نظام پرداخت‌های دولت مختل شده، این کار مستلزم تأسیس یک نظام خزانه‌داری متمرکز خواهد بود. در سایر کشورها، ترتیبات بانکی و رویه‌های جاری در مورد نقل و انتقال وجوه باید مورد بازنگری قرار بگیرد تا کنترل مؤثرتری بر نقدینگی اعمال شده و از معطل ماندن مانده حساب‌های نقدی جلوگیری شود. از جمله عواملی که باید مدنظر قرار داد: ۱. محدودیت‌های ناشی از تفویض اختیار به سازمان‌های محلی و زیر ساخت‌های ملی، ۲. امکانات و فرصت‌هایی که به واسطه فناوری نوین اطلاعاتی در اختیار قرار می‌گیرد.

- نظام کارآمدی برای برنامه‌ریزی نقدینگی مورد نیاز است که اگر وجود نداشته باشد باید آن را ایجاد کرد، همچنین باید اقداماتی برای بهبود پیش‌بینی درآمدهای دولت و استفاده از مزایای حسابداری تعهدی به عمل آید.

- مدیریت بدهی‌های دولت، باید به طور کلی احیا و تقویت شده و کلیه استقراض‌ها و بازپرداخت‌های دولت توسط این نظام تحت کنترل قرار بگیرد.

پس از آن که جریان‌های نقدی دولت به طور کامل متمرکز گردید، باید عوامل انگیزشی لازم برای افزایش کارایی در مدیریت و پیش‌بینی دقیق جریان‌های نقدی را نیز در نظر گرفت، هر چند در عمل این امر فقط به تعداد محدودی از کشورهای در حال توسعه مربوط می‌شود.

سلامت، کارایی و اثربخشی سازمان‌های دولتی و برنامه‌های دولت نیازمند وجود عناصر متعددی است که دولت باید آن‌ها را ایجاد کند. این عناصر به خودی خود به وجود نیامده و صرفاً به اراده یک شخص نیز موجودیت پیدا نمی‌کنند بلکه چنان‌که گفتیم باید آن‌ها را با برنامه‌ریزی و تخصیص منابع کافی به وجود آورد. مهم‌ترین این عناصر در حوزه مدیریت بودجه، عبارتند از سازوکارهای کنترل، حسابرسی و ارزیابی، که در این بخش مختصراً ملاحظات اساسی در شکل‌گیری این عناصر را شرح می‌دهیم.

اگر دولت متقاعد شده باشد که باید قابلیت‌های کنترل و تجزیه و تحلیل را در خود ایجاد کرده یا تقویت کند، باید برای این کار راهبرد خود را تعریف کرده و مسئولیت انجام این کار را نیز تعیین کند. در بسیاری از کشورها مسئولیت این امور را دو مرجع مهم برعهده دارند: «وزارت دارایی» (MOF) و «مؤسسه عالی حسابرسی» (SAI). حالت مطلوب این است که دو مرجع فوق در زمینه انجام وظایف و مسئولیت‌های خود با یکدیگر همکاری نزدیکی داشته باشند. این دو مرجع به کمک هم راهبرد «کنترل» را برای دستگاه‌های دولتی و وزارتخانه‌ها تعیین می‌کنند، اما اجرای راهبرد باید به خود وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی واگذار شود، ضمن آن که وزیر یا عالی‌ترین مقام در دستگاه اجرایی مربوطه می‌باید نظارت بر اجرای راهبرد را تحت هدایت و رهبری MOF و نظارت بیرونی SAI انجام دهند.



امکان ندارد که تمام سازمان‌ها و رویه‌ها و آیین‌نامه‌های اداری لازم برای کنترل، حسابرسی و ارزیابی را بتوان یکباره ایجاد کرد. تقریباً در تمام کشورها به ویژه کشورهای در حال توسعه و اقتصادهای در حال گذار، باید بیش‌ترین اولویت را به تضمین قابلیت اطمینان نظام‌های مالی و سلامت و امنیت کنترل‌های اعمال شده بر دادوستدهای دولتی داد. این به معنی تأکید بر برقراری کنترل‌های مدیریتی قابل اعتماد از طریق فعال کردن واحدهای حسابرسی داخلی در درون وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی از یک سو و حصول اطمینان از کارکرد سالم و مطمئن SAI به عنوان حسابرس خارجی، از سوی دیگر است. فقط پس از تأمین شرایط فوق‌الذکر است که توجه به جنبه‌های کارایی و اثربخشی می‌تواند ارزشمند باشد.

لزومی ندارد که کشورها برای ایجاد کنترل‌های مدیریتی و نظام‌های حسابرسی و ارزیابی مؤثر در بخش دولتی، به دانش و تجربه [محدود] خود یا احیاناً به آزمون و خطا اکتفا کنند. در تمام این زمینه‌ها کمک‌های فنی قابل ملاحظه‌ای از سوی نهادها و سازمان‌های چند جانبه بین‌المللی، کشورهای اعطاکننده کمک و سازمان‌های حرفه‌ای جهانی، قابل دسترسی است. از جمله مؤسسات حسابرسی و وزارت دارایی کشورهای توسعه یافته عموماً به واسطهٔ تعهد حرفه‌ای که نسبت به مدیریت مالی سالم و کارآمد در تمام کشورهای جهان دارند، مشتاقانه حاضرند دانش فنی و توصیه‌های حرفه‌ای خود را در اختیار سازمان‌های همتای خود در دیگر کشورها قرار دهند.

.

-

در اکثر کشورهای در حال توسعه، لازم است پیش از هرکاری در زمینه‌های ذیل اقدام گردد:

- در کشورهایی که نظارت فقط بر پرداخت‌ها اعمال می‌شود، باید یک نظام ثبت تعهدات پرداختی و یک دفتر فرعی برای پرداخت‌های معوقه ایجاد شود و به طور کلی لازم است برای هر مرحله از چرخهٔ مخارج دولت، یک نظام حسابداری جامع بودجه و ثبت مخارج ایجاد گردد. گزارش‌های عملکرد بودجه باید میزان مخارج در هر مرحله از چرخهٔ مخارج دولت را نشان دهد.

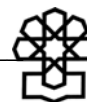
- در صورتی که نظامی برای حسابداری تعهدی بدهی‌های دولت وجود نداشته باشد باید این نظام را ایجاد کرده و گزارش‌های جامعی از وضعیت بدهی‌های دولت در فواصل زمانی معین تهیه گردد.
- عملیات کلیهٔ وجوه و صندوق‌های فرابودجه‌ای باید در یکدیگر تلفیق شده و از تمام سازمان‌های دولتی نیز خواسته شود تا در ارائه گزارش‌های خود طبقه‌بندی یکسانی را برای مخارج به کار ببرند.

- باید صورت‌حساب تعهدات و دیون احتمالی دولت تهیه و منتشر گردد.

- کلیه صورت‌حساب‌های مالی دولت باید به صورت علنی منتشر گردند.

گام‌های بعدی عبارتند از:

- استقرار نظام «حسابداری تعهدی» (accrual accounting) به منظور ایجاد چارچوب جامعی برای گزارش‌دهی در مورد دیون (ناشی از تعهدات) دولت و ثبت نظام‌مند تعهدات مشروط دولت؛



• استقرار نظام ثبت دارایی‌ها، حداقل برای دارایی‌هایی که می‌باید دقیقاً تحت کنترل و نظارت قرار بگیرند. فقط زمانی که مقدمات فوق فراهم شد و تثبیت گردید، حرکت به سوی یک نظام عیار حسابداری تعهدی و نظام گزارش دهی مالی متناسب با آن را می‌توان در دستور کار قرار داد.<sup>(۶)</sup> با در نظر گرفتن الزامات سنگین اجرای چنین نظامی، نظام حسابداری تعهدی را باید به صورت تدریجی در سازمان‌های دولتی اجرا کرد و در این فرایند بهتر است کار را از سازمان‌هایی آغاز کرد که نیاز فوری‌تری به ارزیابی هزینه‌های خود به طور کامل دارند.

-

اهداف کلی برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری دولتی را می‌توان در بندهای ذیل خلاصه کرد:

۱. ارتقای بازده و کارایی سرمایه‌گذاری‌های دولتی از طریق بهبود کیفیت پروژه‌ها؛
۲. تخصیص منابع به سرمایه‌گذاری‌های مختلف، در راستای سیاست‌ها و اولویت‌های توسعه کشور؛
۳. تضمین سازگاری میان برنامه‌های سرمایه‌گذاری و منابعی که می‌توان با شرایط مناسب برای اجرای این برنامه‌ها تأمین کرد؛
۴. حرکت به موقع به سوی یک چارچوب چند سالهٔ مخارج.

تمامی این اهداف در صورتی قابل تحقق خواهند بود که دولت دریافت‌کنندهٔ کمک‌ها کنترل کافی بر روند انتخاب پروژه‌ها داشته و بتواند منابع مالی دریافتی را به نیازمندی‌های راهبردی خود اختصاص دهد (با این فرض که حاکمیت سیاسی و نظام مدیریت بودجهٔ دولتی در کشور مزبور از حد قابل قبولی از سلامت و کارایی برخوردار است).<sup>(۷)</sup> به بیان دیگر، وجود یک فرایند برنامه‌ریزی مؤثر برای سرمایه‌گذاری دولتی غالباً بهترین تکیه گاهی است که دولت می‌تواند با تکیه بر آن عملاً هدایت برنامه‌های سرمایه‌گذاری با استفاده از کمک‌های خارجی را در دست گرفته و بر این مقام باقی بماند. جهت‌گیری‌ها و ترتیب و توالی اصلاحات در نظام برنامه‌ریزی سرمایه‌گذارهای دولتی و مدیریت کمک‌های خارجی مستقیماً برخاسته از همین چهار هدف است. به منظور بهبود کیفیت پروژه‌ها و افزایش بازده و کارایی سرمایه‌گذاری دولت:

• اولویت نخست این است که رویه‌های غیرقابل تغییری برای جلوگیری از به وجود آمدن پروژه‌های پرهزینه و بی‌فایده (فیل سفید)<sup>۱</sup> تدوین شده و با قاطعیت به اجرا درآید. هرگاه پروژه بزرگی در دستور کار برنامه‌ریزی قرار گیرد، جلوگیری از تصویب و اجرای آن، با توجه به فرایندهای دیوانسالارانه چه از سوی مرجع اهدا کنندهٔ کمک و چه از سوی دریافت‌کنندگان داخلی آن، بسیار دشوار خواهد بود. برای افزایش ضریب اطمینان، بهتر است تعدادی از سیاستگذاران (وزرا یا کابینه در مورد پروژه‌های بزرگ) نیز در مراحل اولیهٔ کار برنامه‌ریزی مشارکت داده شوند.

• قابلیت ارزیابی اقتصادی پروژه‌ها حائز اهمیت فوق‌العاده‌ای است. ضرورت صرفه‌جویی در منابع کمیاب (و به حداقل رساندن اتکا به متخصصان خارجی) در کشورهای در حال توسعه ایجاب می‌کند که تا حد

۱. "White Elephant" اصطلاحاً به معنی برنامه‌های پرهزینه و بی‌فایده است که نتیجه‌ای جز اتلاف منابع ندارد.



امکان از روش‌های ساده‌ی ارزیابی طرح‌ها استفاده شده و برای هر نوع نیاز، از ابزار متناسب با آن به طور انتخابی استفاده گردد. تنها پروژه‌هایی با ابعاد عظیم را باید با تمام جزئیات مورد ارزیابی قرار داد. پروژه‌های کوچک را باید دسته بندی کرده و صرفاً از لحاظ مطابقت با سیاست‌های بخشی و رعایت اصول کلی سرمایه‌گذاری‌ها، ارزیابی کرد.

• وجود یک فرایند سریع و کارآمد برای انجام خریدهای دولتی به منظور به حداقل رساندن امکان سوء استفاده‌های مالی و همچنین نظارت مؤثر بر اجرای پروژه‌ها تا مرحله اتمام، از ضروریات هر نظام سرمایه‌گذاری دولتی است. در این راستا استقرار یا تقویت واحد حسابرسی در دستگاه‌های دولتی و جمع‌آوری نقطه نظرهای سازمان‌های محلی نیز می‌تواند بسیار مفید باشد.

برای تحقق سه هدف دیگر برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری دولتی وجود موارد ذیل ضروری است:

• رویه‌ای برای حصول اطمینان از مطابقت تصمیمات سرمایه‌گذاری با سیاست‌های بخشی (قبل از این که تصمیمی اتخاذ شود) و تعریف اولیه‌ی مجموعه مخارج سرمایه‌گذاری برای هر بخش.

• تدوین مقرراتی برای ارزیابی احتمال تأمین منابع مالی برای پروژه‌های مختلف و همچنین مقررات قاطعی برای حصول اطمینان از این که فقط پروژه‌هایی که منبع تأمین مالی آن قطعیت یافته در برنامه سرمایه‌گذاری گنجانده شوند.

• رویه‌ای واقع‌بینانه برای تخمین هزینه کل پروژه‌های سرمایه‌گذاری (شامل هزینه‌های احداث و هزینه‌های جاری سال‌های بهره‌برداری). البته باید از وجود قابلیت‌ها و ظرفیت کارشناسی لازم برای انجام این تخمین‌ها نیز مطمئن شد. واقعیت این است که همواره تخمین و برآورد هزینه در دستور کار کمیته‌های ارزیابی قرار دارد، ولی در عمل به ندرت چنین کاری به طرز صحیح انجام می‌شود. کافی است بدانیم که بدون در دست داشتن برآوردهای معتبر از هزینه کل پروژه‌ها، فرایند برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری‌های دولتی چندان ارزشی نخواهد داشت. به بیان دیگر، تجارب به دست آمده از این تخمین‌ها اندوخته‌ی ارزشمندی است که در گذار به یک نظام بودجه‌ریزی سرمایه‌ای چند ساله جامع، شدیداً به کار خواهد آمد.

-

وارد کردن عناصری مرتبط با عملکرد در فرایند بودجه به طور رسمی، عمل خطیری است که باید با نهایت دقت انجام شود، هم از آن جهت که جهت‌گیری عملیاتی در بودجه برای بهبود مدیریت مخارج عمومی ضرورت حیاتی دارد و هم به واسطه آن که بسیاری از روش‌های به اجرا درآمده برای تحقق این امر اشتباه بوده و فقط چند روش معدود برای درست انجام دادن آن وجود دارد. درس‌هایی که از تجارب سایر کشورها در این زمینه می‌توان فرا گرفت در چند جمله به شرح ذیل قابل بیان است:

• هرگز هدف جهت‌گیری عملیاتی در بودجه را با هدف اجرای یک روش خاص برای رسیدن به این مقصود اشتباه نگیرید! حتی بدون اعمال تغییرات رسمی در نظام بودجه نیز، از راه‌های ساده‌ی بی‌شماری می‌توان عملکرد بودجه را بهبود بخشید.



- اگر نظام فعلی بودجه و مدیریت مخارج عمومی کارکرد مطلوبی دارد، در تغییر دادن آن شتاب نکنید! چه بسا با تغییر دادن نظم موجود شرایط بدتر شود. (و برعکس، اگر فرایند فعلی بودجه فوق‌العاده ضعیف و فاسد است، ایجاد تغییرات زیربنایی شاید تنها راه برای بهبود هر چند نسبی اوضاع باشد).
- اگر تصمیم به تغییر نظام بودجه دارید، مراقب تأثیر این تحولات بر رفتارهای سازمانی، به ویژه در جوامع چند نژادی یا اقتصادهای کوچک باشید.
- کاربردهای مختلف و محدودیت‌های هریک از شاخص‌های عملکردی مبتنی بر نهاده، ستانده، نتیجه و فرایند را به خوبی در نظر گرفته و هریک از آن‌ها را در جای خود برای مصارف مناسب در بخش یا در مورد موضوع مورد نظر به کار ببرید. تا حد امکان از کاربرد تنها یک شاخص عملکردی برای سنجش عملکرد پرهیز کنید.
- از نظارت مؤثر بر عملکرد اطمینان حاصل کنید، این نظارت باید نتایج ملموس و قابل پیش‌بینی داشته باشد.
- تمهیداتی برای ارزیابی نظام‌مند کارکرد «نظام عملکرد» در نظر گرفته و اجرا کنید. منطق ذاتی یک «نظام» ایجاب می‌کند که پیوسته ارزیابی شده و محک بخورد تا اطمینان حاصل شود که منافع حاصله از کارکرد آن بیش از هزینه‌هایش است.
- فراتر از این تذکرات، باید پیوسته به دنبال راهی برای پیدا کردن و تقویت حس خدمتگذاری به مردم در دستگاه‌های دولتی بود؛ بدین منظور باید عملکرد خوب را مورد تشویق قرار داد (نه لزوماً با انگیزه‌های پولی) و افراد را در قبال عملکرد نامطلوب خود در خدمت به مردم مورد بازخواست قرار داد؛ همچنین همواره معیارهای سنجش عملکرد در بخش دولتی را مورد بازنگری قرار داده و به دنبال شاخص‌های جدیدی برای سنجش عملکرد باشید. در تمام این حوزه‌ها، دریافت مستقیم نقطه نظرها، پیشنهادهای و انتقادهای مردم به عنوان مصرف‌کنندگان خدمات دولت، در کنار رسانه‌های گروهی و مطبوعات آزاد و پرسشگر، منبع ارزشمندی برای ارزیابی عملکرد بخش دولتی در تمام زمینه‌ها است.
- فرایند معرفی و به کار اندازی شاخص‌های عملکرد در بخش دولتی می‌تواند با انتخاب یک یا دو سازمان دولتی که مستقیماً خدماتی را به مردم ارائه می‌کنند آغاز کرد؛ ابتدا باید شاخص‌های عملکردی ساده‌ای را با هزینه اندک برای این سازمان(ها) تعیین کرده و کارکرد و تأثیر این شاخص‌ها بر عملکرد را با دقت زیر نظر گرفت؛ در صورت لزوم شاخص‌ها و معیارهای عملکرد را جرح و تعدیل کرده و اصلاح کرد؛ به تدریج کاربرد این معیارها را به سایر حوزه‌های بخش دولتی گسترش داد و هر زمان که هزینه استفاده یا گسترش کاربرد این شاخص‌ها بر منافع حاصله، فزونی گرفت باید گسترش آن را متوقف کرد. از شاخص‌های عملکردی می‌توان در مذاکراتی که در جریان تهیه بودجه صورت می‌گیرد استفاده کرد، ولی برقرار کردن ارتباط مستقیم و مکانیکی بین شاخص‌ها و نحوه تخصیص اعتبارات بودجه را باید تا فرا رسیدن فرصتی مناسب و مقتضی به تعویق انداخت.



این نوشتار با قاطعیت رویکردی عملی را برای بحث پیرامون مدیریت هزینه عمومی (PEM) برگزیده و با معرفی انواع دیدگاه‌ها و روش‌ها از ارائه تنها یک دیدگاه و یک روش عملی به عنوان «بهترین روش» خودداری کرده است و همواره بر ضرورت توجه دقیق به شرایط خاص هر کشور در برنامه‌ریزی برای اصلاح نظام مدیریت بودجه، تأکید ورزیده است. اما «عمل‌گرایی» اگر با دنباله‌روی از اصول منسجم و جهانشمول همراه نباشد منجر به اقدام بدون برنامه قبلی و روزمرگی و کوتاه‌بینی می‌شود. از جمله مهم‌ترین اصولی که تحت هر شرایطی باید بدان‌ها پایبند بود می‌توانیم به موارد ذیل اشاره کنیم:

- تقویت چهار رکن اصلی یک حاکمیت «خوب» (پاسخگویی، شفافیت، قابلیت پیش‌بینی، مشارکت)؛
- تحکیم چهار رکن فوق در جامعه مدنی، از طریق روش‌هایی نظیر تمرکززدایی کارآمد بودجه در عین مسئولیت‌پذیری و تشویق مشارکت و اظهار نظر آزادانه شهروندان؛
- تکیه بر بهبودهای حاصله در مدیریت مخارج عمومی برای کاستن و محدود کردن فرصت‌های سوء استفاده و فساد مالی، چه درونزا و چه برونزا؛
- تبعیت از علائم راهنمای ارائه شده توسط اهداف PEM (انضباط مالی، تخصیص و توزیع راهبردی منابع بین مصارف مختلف، مدیریت عملیاتی و اجرایی کارآمد و استفاده از فرایند مناسب).
- بسط افق برنامه‌ریزی بودجه و فراتر بردن آن از کوتاه‌نگری - از طریق اتخاذ رویکرد چند ساله در برنامه‌ریزی بودجه (در حد امکان)، یا لااقل در مذاکرات و تفکر نظام‌مند درباره بودجه و مخارج دولت. علاوه بر این اصول جهانشمول، بر مبنای تجارب گردآوری شده از اجرای اصلاحات بودجه‌ای در کشورهای مختلف، در این جا قصد داریم چهار قاعده عملی را برای ارزیابی و تحلیل همه توصیه‌هایی که برای بهبود نظام مدیریت مخارج دولتی به هر کشوری می‌شود، ارائه کنیم:

- سر و سامان دادن به مقدمات اساسی، نخستین و مهم‌ترین کار در فرایند مدیریت اموال متعلق به مردم و خرج کردن آن است، به ویژه در کشورهای فقیر که استطاعت پرداخت هزینه اشتباهات دولت را ندارند. شاید در سایر حوزه‌های اقتصاد و فناوری بتوان فرصت‌های مناسبی را برای پرش از روی مشکلات موجود و گذری سریع به وضعیت پیشرفته‌تر شناسایی کرد، ولی در حوزه مدیریت مخارج عمومی چنین فرصت‌هایی بسیار محدود و هزینه اشتباهات بسیار سنگین است و بدتر این‌که این هزینه‌ها را نه توصیه‌کنندگان روش‌های شتابزده، بلکه مردم فقیر این کشورها باید متحمل شوند. جملاتی را در این ارتباط از بیانیه مطبوعاتی «کنفرانس اصلاحات بودجه و سیاست‌های مالی» (فوریه ۱۹۹۹) نقل می‌کنیم:

«... قبل از پرداختن به جنبه‌های پیچیده مدیریت بودجه، ضروری است ابتدا از وجود و استحکام کافی عناصر زیربنایی در تدوین، اجرا و نظارت بودجه که امکان اعمال کنترل مؤثر، شفافیت، پاسخگویی و تضمین پایبندی به قانون در تصمیمات بودجه‌ای را فراهم می‌کنند اطمینان حاصل شود...».



- اشتباه در هر کاری گریزناپذیر است؛ ولی از تکرار اشتباهاتی که دیگران مرتکب شده‌اند می‌توان، با ارزیابی واقع بینانه تجارب دیگر کشورها در مواجهه با مشکلات مشابه یا در تلاش برای اجرای اصلاحات مشابه، جلوگیری کرد.
- هر اقدامی برای بهبود مدیریت مخارج عمومی در کشورهای در حال توسعه باید موجب افزایش توانایی آن کشور در مدیریت مخارج عمومی خود گردد. اگر چنین «بهبودی» فقط به دست کارشناسان یا مشاوران خارجی تحقق یابد، نمی‌توان نام آن را «بهبود» گذاشت. همچنین اگر اصلاحات صرفاً به صورت دستوری و فرمایشی از بالا به پایین تحمیل شود (مثلاً از سوی وزارت دارایی) و وزارتخانه‌های اجرایی یا دستگاه‌های اجرایی مشارکت فعالی در این فرایند نداشته باشند، چیزی بهبود نخواهد یافت.
- و سرانجام این‌که،  
تاریخ کمک و مشاوره تخصصی به کشورهای فقیر در زمینه توسعه اقتصادی، مملو از روش‌های وارداتی شکست خورده است. اگر توصیه خوبی به شما شده است از نقد آن واهمه نداشته باشید زیرا چنانچه توصیه صحیحی باشد در مقابل نقدها مقاومت خواهد کرد، در غیر این صورت نقدهایی که می‌کنید (یا دیگران می‌کنند) نادرستی آن توصیه را بر ملا خواهد کرد و شما را از اشتباه نجات خواهد داد.



:	
: چگونگی انجام اصلاحات بودجه‌ای (راهبری و ترتیب و توالی امور)	
: دکتر محمد قاسمی - یوسف جمسی	: مطالعات برنامه و بودجه
:	
۱. مدیریت هزینه‌های دولت (Public Expenditure Management)	
۲. اصلاحات بودجه‌ای (Budgetary Reform)	
:	
Schiawo-campo, S., Tommasi, D.;1999; "Managing Government Expenditure"; Asian Development Bank.	