

به نام خدا

چارچوب ارزیابی سیاست‌های مخارج دولت

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	۱. ضرورت و گام‌های یک چارچوب ارزیابی
۵.....	۱-۱. نیاز به برنامه
۵.....	۱-۲. جبران شکست‌های بازار
۷.....	۱-۳. اشکال متفاوت دخالت دولت
۸.....	۱-۴. چگونگی و طراحی برنامه
۹.....	۱-۵. واکنش بخش خصوصی
۱۰.....	۱-۶. آثار مربوط به کارایی
۱۱.....	۱-۷. آثار مربوط به توزیع
۱۲.....	۱-۸. تعارض کارایی - برابری
۱۲.....	۱-۹. اهداف فرااقتصادی سیاست
۱۳.....	۲. تجربه چارچوب ارزیابی در ایالات متحده
۲۱.....	نتیجه‌گیری
۲۳.....	منابع و مآخذ



چارچوب ارزیابی سیاست‌های مخارج دولت

چکیده

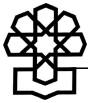
پس از تصویب قانون اجرایی کردن سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که حوزه دولت و بخش خصوصی را تعیین می‌کند، در یک گام تکمیلی نیاز به چارچوبی برای تنظیم نحوه رفتار بخش عمومی در همان مرزهای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ وجود دارد. چارچوب ارزیابی این امکان را به مجلس یا نهادهای نظارتی حاکمیتی دیگر می‌دهد که دولت را متعهد کند تنها پس از بررسی‌های کارشناسی و جامع و احراز برخی شرایط خاص، مجاز به اجرای برنامه‌های رفاهی، بهداشتی، عمرانی، آموزشی و اجتماعی باشد. تدوین چنین چارچوبی هم به شفافیت فرایند تأیید یک برنامه اقتصادی منجر می‌شود و هم به اثربخشی هزینه‌های دولت، کاهش کسری بودجه، بهبود کارایی و کاهش فساد اقتصادی کمک خواهد کرد. در این گزارش مراحل ارزیابی پیشینی سیاست‌های مخارج دولت و تجربه نظام برنامه‌ریزی آمریکا در این خصوص ارائه شده است.

مقدمه

در بسیاری از کشورهایی که نهاد قانون‌گذاری، برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری چندان توسعه‌یافته نیست، مخارج دولت برای برنامه‌های عمرانی، بهداشتی، آموزشی و رفاهی تنها براساس احساس نیاز مردم منطقه یا مسئولان شهری و استانی شکل می‌گیرد و طی فرایند چانه‌زنی نمایندگان پارلمان با مقامات دولتی به تأیید می‌رسد.

البته در برخی موارد اسناد کارشناسی برای توجیه و برآورد هزینه چنین برنامه‌هایی تهیه می‌شود؛ اما نقش مهمی در تأیید یا رد اصل برنامه دولت بازی نمی‌کند. در چنین نظام‌های توسعه‌نیافته‌ای غالباً تنها یک شیوه برای انجام برنامه‌های هزینه‌ای دولت وجود دارد و آن پیمانکاری مستقیم دولت در انجام پروژه است.

این گزارش در پی آن است که با استفاده از نظریه اقتصاد بخش عمومی و با تکیه بر تجارب نظام‌های سیاست‌گذاری توسعه‌یافته، چارچوبی پیشنهاد کند که صرفاً به احساس نیاز از سطوح پایین و فرایند چانه‌زنی در سطوح بالا متکی نباشد. انتظار کارشناسانه آن است که برنامه‌های دولت اولاً تنها در مواردی که نیاز واقعی به مداخله غیرمستقیم یا تصدی مستقیم توسط دولت وجود دارد، صورت پذیرد و ثانیاً به‌نحوی دقیق تنظیم شود که نتایج کاملاً مشخصی را برای گروه‌های هدف تأمین نماید. آنچه در این گزارش به‌عنوان برنامه‌های دولت منظور نظر است، شامل بخش عمده هزینه‌های عمرانی (تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) و بخش مهمی از هزینه‌های جاری (به‌ویژه رفاه و یارانه‌ها) می‌شود. بنابراین سهم این دو دسته در مجموع مخارج عمومی دولت در ایران قابل توجه است و به تبع اصلاح فرایندهای مربوط به این





هزینه‌های دولت می‌تواند به اثربخشی بیشتر مخارج دولت، افزایش کارایی و کاهش کسری بودجه بیانجامد. نکته مهم آن است که مخاطب اصلی چنین اصلاحاتی آن بخش‌هایی از برنامه‌های دولت‌اند که عمدتاً ناظر به تحقق نتایج مشخص‌اند نه برنامه‌هایی که تنها تأمین وسیله و زمینه را در حوزه اقتصادی و اجتماعی هدف گرفته‌اند. پرسش‌هایی که این گزارش به آنها پاسخ می‌دهد عبارتند از:

- گام‌های اساسی برای تحلیل یک برنامه مخارج عمومی چیست؟
- چرا نتایج واقعی برخی سیاست‌های دولت از نتایج هدف‌گذاری شده متفاوت است؟
- چرا برخی سیاست‌های مخارجی دولت ناکارا تلقی می‌شود؟
- نتایج توزیعی یک برنامه دولت در عمل چگونه ارزیابی می‌شود؟
- تعارض کارایی با برابری تا چه حد واقعی است و چگونه حل خواهد شد؟
- نقش فرایند سیاسی و نهادهای سیاست‌گذار در طراحی برنامه‌های دولت چیست؟

۱. ضرورت و گام‌های یک چارچوب ارزیابی

در برخی اقتصادها که ارتباط میان قوه مجریه و نظام قانون‌گذاری طی فرایندهای کارشناسانه و شفاف رقم می‌خورد، دولت‌ها موظف‌اند برای هر برنامه کلان مخارج خود، یک طرح توجیهی با ساختار از قبل تعیین شده ارائه کنند و با دفاع از این طرح، موافقت پارلمان را اخذ نمایند. به‌عنوان مثال از سال ۱۹۹۹، دولت ایالات متحده آمریکا طی یک توافق با مجلس سنا متعهد به ارائه چنین اسناد پشتیبانی برای مخارج خود شد.^۱

1. Stiglitz, J, 2000, ch.10.



تعبیه چنین سازوکار و رویه‌ای در نظام تقنین و سیاست‌گذاری کشور بدان معناست که تا دولت برای برنامه‌های هزینه‌ای یا پروژه‌های خود به یک‌سری پرسش‌های مشخص پاسخ ندهد و مراحل مندرج در چارچوب ارزیابی را نگذراند، مجاز به تصویب آن برنامه نخواهد بود. مزیت‌های چنین سازوکاری عبارت است از:

- اولاً الزام دولت به بررسی‌های عمیق و رعایت تمام جوانب لازم برای اثربخشی یک سیاست یا پروژه،
 - ثانیاً شفافیت سازوکار تصمیم‌گیری در درون دولت و در ارتباط دولت با نمایندگان مجلس،
 - ثالثاً وجود مبنایی برای نظارت و پاسخ‌گویی آتی دولت نسبت به برنامه‌های مصوب.
- یادآور می‌شویم که منظور از چارچوب ارزیابی یا توجیهی برای یک برنامه، از طرح توجیهی فنی و مالی پروژه‌ها متفاوت است، بلکه در مرحله‌ای پیشینی و مربوط به سطح تحلیل اقتصاد دولت است که تاکنون سابقه‌ای در مراحل سیاست‌گذاری اقتصاد ایران نداشته است. پیامد قابل پیش‌بینی چنین سازوکاری را می‌توان به این شرح برشمرد: کاهش مخارج غیرضرور دولت و در نتیجه کاهش کسری بودجه، افزایش کارایی و اثربخشی سیاست‌های دولت، کاهش امکان لابی و فساد اقتصادی.
- پس از درک ضرورت و مزایای بهره‌گیری از چنین چارچوب ارزیابی، مهم‌ترین نکته توافق بر اجزای چارچوب ارزیابی است. گام‌ها و مراحل مورد نیاز برای ارزیابی برنامه‌های هزینه‌ای دولت به شرح زیر است:



۱-۱. نیاز به برنامه

گام نخست تحلیل یک سیاست مخارجی دولت آن است که اصل نیاز به برنامه کاملاً مستدل شود. به بیان دیگر این برنامه در چه شرایطی مطرح شده و برای کدام هدف و مشکل اجتماعی یا اقتصادی پیشنهاد شده است؟ سابقه تاریخی آن در کشورهای دیگر و علل توجه به آن در شرایط کنونی کشور چیست؟

برخی از پروژه‌های دولت در همین مرحله متوقف می‌شوند مثلاً ممکن است کارشناسان نسبت به اساس نیاز به برخی پروژه‌ها مانند پتروشیمی در مناطقی خاص یا برخی برنامه‌ها مثل یارانه برای خرید تضمینی محصولات یا تداوم تأسیس مدارس دولتی یا پرداخت بیمه بیکاری در کشور تردید کنند. بنابراین اگر اختلاف نظر در این مرحله به شکل کارشناسانه حل نشود، با بهترین قانون و اجرا، نیز مناقشات درباره آن ادامه خواهد یافت.

۱-۲. جبران شکست‌های بازار

عمده‌ترین توجیه برای مداخلات اقتصادی دولت در سطح خرد (نه سطوح کلان اقتصادی و توسعه‌ای که جزء وظایف خاص نهاد دولت است) ناکامی سازوکار بازار و بخش خصوصی در تأمین برخی کالاها و خدمات است. عمده‌ترین مواردی که تحت عنوان شکست بازار شناخته می‌شود عبارتند از: توزیع ناعادلانه درآمد، کالاهای عمومی،^۱ پیامدهای خارجی،^۲ کالاهای ناشایست^۳ و انحصارها.

1. Public goods.
2. Externalities.
3. Demerit goods.



گام دوم آن است که بدانیم با اجرای برنامه کدامیک از شکست‌های بازار جبران می‌شود. به بیان دیگر صرف وجود تقاضا و درخواست عمومی برای عرضه کالا یا خدمت از جانب دولت، نشانگر شکست بازار نیست. چه بسا برنامه‌هایی که در گام نخست نیاز به آنها تأیید شده اما می‌توان سازوکاری برای عرضه آنها توسط نهادهای عمومی غیردولتی یا مدنی یا بخش خصوصی ارائه داد. تجربیات اقتصادی پس از دهه ۱۹۹۰ نشان داده که امروزه دیگر به صرف عمومی بودن یک کالا مانند بزرگراه و پارک این فعالیت اقتصادی به دولت واگذار نمی‌شود بلکه در گام اول تلاش می‌شود تا با ارائه اطلاعات فرصت‌های اقتصادی، تسهیل تأمین مالی یا ایجاد انگیزه سودآوری برای بخش خصوصی، حتی‌الامکان فضا را برای رقابت فراهم سازند. این راه حل حتی برای مصادیقی که به‌طور سنتی جزء انحصارهای طبیعی^۱ بودند مانند مخابرات و نیرو نیز کاربرد یافته است. البته در صورت خالص بودن کالای عمومی (مانند امنیت داخلی و دفاع ملی) یا عدم امکان انگیزه‌بخشی به بخش خصوصی (مانند زیرساخت‌های آموزش و بهداشت برای فقرا یا تأمین حداقل رفاه) گریزی از مداخله مستقیم دولت نیست.

۱. شامل مواردی که به دلیل نزولی بودن هزینه متوسط، بنگاه قادر است با قیمتی محصول خود را عرضه کند که رقیب دیگری شکل نگیرد و توسعه بیشتر به نفع بنگاه است مانند برخی خدمات عمومی مثل پست، تلفن، توزیع برق و آب و غیره.



۳-۱. اشکال متفاوت دخالت دولت

پس از آنکه ضرورت یک برنامه یا پروژه و همچنین ضرورت مداخله مستقیم دولت تأیید شد، باید به دنبال شکل بهینه مداخله دولت باشیم. حداقل سه روش برای مداخله دولت وجود دارد:

• **تولید عمومی:** در این حالت دولت خود تصدی‌گری آن کالا یا خدمت عمومی را برعهده می‌گیرد و باید در مورد چگونگی تخصیص محصولات بین افراد تصمیم بگیرد. به عبارت دیگر از بین راه‌های زیر یک راهکار را برگزیند:

- عرضه به قیمت سایه (شبه‌بازاری)،

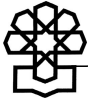
- عرضه به قیمت رایگان،

- عرضه به قیمت هزینه متوسط.

- عرضه به قیمتی بالاتر از هزینه متوسط

دولت ممکن است از دو راهکار برای دو گروه هدف متفاوت بهره بگیرد مثلاً قطره فلج اطفال را برای خانوارهای شهری با قیمت هزینه متوسط و برای خانوارهای روستایی به صورت رایگان ارائه کند.

• **تولید خصوصی همراه با اعطای یارانه یا مالیات‌بندی:** در این شیوه دولت خود متصدی تأسیس بنگاه تولید کالا یا خدمت نیست؛ بلکه با اعلام یک سیاست یارانه‌ای، انگیزه برای تولید یا مصرف کالا را می‌آفریند و تنها در نقش یک پشتیبان مالی ظاهر می‌شود. اعمال مالیات یا اعطای یارانه می‌تواند به تولیدکنندگان (برای کاهش هزینه و قیمت نهایی برای فروش) یا مصرف‌کنندگان (برای تقویت تقاضا و ایجاد قدرت پرداخت قیمت‌های بالا) باشد.



موارد بسیاری وجود دارد که دولت از طریق اعلام یک سیاست یارانه‌ای به ازای فروش ارزان‌تر به گروه‌های هدف یا برقراری تخفیف مالیاتی نسبت به مناطق محروم یا مستعد یا اشتغال‌زایی انبوه، تولید خصوصی محصولات را تحریک می‌کند بدون آنکه خود به تصدیگری روی آورد.

• **تولید خصوصی همراه با اعمال مقررات دولتی:**^۱ در این روش دولت مداخله غیرمستقیم دارد و تلاش می‌کند با وضع مقررات (نه پشتیبانی مالیاتی یا یارانه‌ای) تولید و مصرف را به سمت مطلوب سوق دهد و برخورداری گروه‌های هدف را بهبود یا سهم گروه‌های غیرهدف را اصلاح کند. مانند مواردی که شرکت‌های خصوصی شده در قرارداد خصوصی‌سازی موظف به سرمایه‌گذاری حداقل ۱۰ درصد از سود سالیانه خود برای افزایش عرضه می‌شوند یا در جایی که دولت از طریق اجاره رایگان و بلندمدت زمین‌های دولتی به انبوه‌سازان مسکن، سعی در تحریک تولید خصوصی با هزینه تمام شده کمتر دارد.

۴-۱. چگونگی و طراحی برنامه

پس از آنکه در گام پیش مشخص شد کالا یا خدمت باید به چه شکلی تولید شود، نوبت به طراحی چگونگی توزیع منافع آن بین افراد جامعه و گروه‌های هدف می‌رسد. یکی از اجزای مهم برنامه‌های دولت چگونگی اجرا و توزیع منافع آن است که گاه می‌تواند موجب انحراف اساسی از هدف برنامه دولت و عدم تحقق نتایج مورد انتظار و بهبود شاخص‌های اقتصادی شود. به‌عنوان نمونه در برنامه‌های رفاه و فقرزدایی،

1. Public regulation.



تعیین معیار استحقاق^۱ و طراحی برنامه بهبود رفاه اقشار هدف تعیین‌کننده است. چنانچه معیار استحقاق سخت‌گیرانه یا متکی بر منابع اطلاعاتی ناقص باشد ممکن است عده زیادی از افراد مستحق از دریافت کمک محروم شوند. از سوی دیگر اگر معیارها بیش از حد سخاوتمندانه، قابل تفسیر، منعطف و متکی بر منابع آماری ضعیف تعریف شوند، ممکن است افراد غیرمستحق زیادی از آن بهره‌مند گردند و هزینه‌های دولت را بیش از حد نیاز افزایش دهند.

۱-۵. واکنش بخش خصوصی

در اقتصادهای مختلط کنونی دولت‌ها کنترل زیادی بر بخش خصوصی و عکس‌العمل کل اقتصاد ندارند. یک عنصر کلیدی در اثربخشی سیاست‌های اقتصادی دولت، پیش‌بینی واکنش بخش خصوصی به اجرای برنامه خاص در کوتاه‌مدت و در بلندمدت است. به‌عنوان نمونه می‌توان به مسئله تزامم حمایت دولتی و خصوصی^۲ در برنامه‌های رفاهی اشاره کرد. سیاست افزایش حمایت دولت از بازنشستگان و پوشش دادن هزینه‌های جاری و درمانی آنها، می‌تواند باعث کاهش پس‌انداز افراد در دوران کار کردن یا کاهش حمایت فرزندان از والدین خود شود و در نهایت آثار اقتصاد کلان یا پیامدهای اجتماعی خاصی به بار آورد.

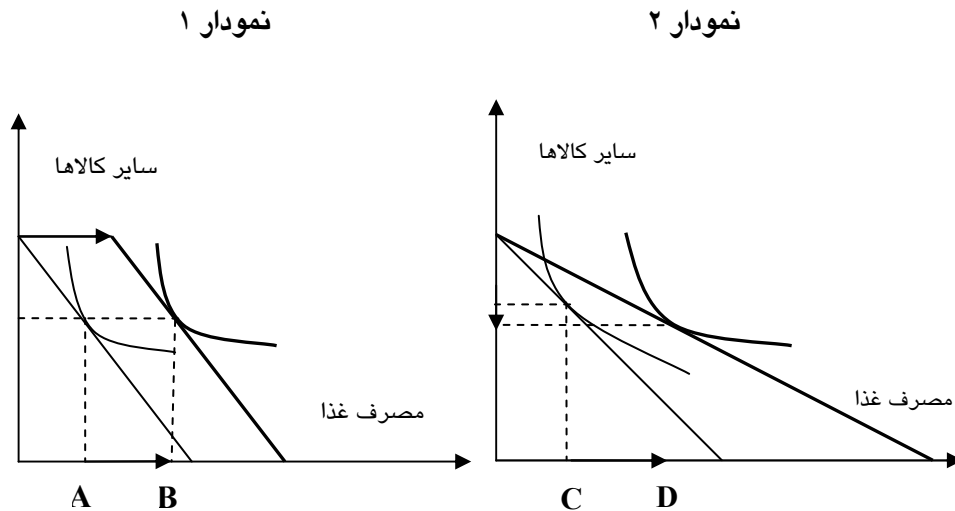
1. Eligibility.

۲. یعنی مواردی که حمایت دولت از گروه‌های خاص موجب کنار کشیدن بخش‌ها و نهادهای دیگر اجتماعی و اقتصادی می‌شود مثلاً اگر دولت هزینه‌های درمان سالمندان را متقبل شود نهاد خانواده و نهادهای اجتماعی دیگر احساس مسئولیتی در این بخش نمی‌کنند و نحوه تخصیص درآمد خود را تغییر می‌دهند.



۱-۶. آثار مربوط به کارایی

حتی اگر از پیش بدانیم اجرای برنامه یا پروژه موجب برخی ناکارایی‌ها می‌شود، شناخت دقیق موارد ناکارایی از اهمیت برخوردار است. چنانچه برنامه‌ای تنها اثر درآمدی داشته باشد ناکارایی در تخصیص منابع رخ نخواهد داد مانند زمانی که یک کمک بلاعوض برای بهبود رفاه به گروه‌های نیازمند داده می‌شود. مثلاً اگر یک سبد غذایی یا بن بلاعوض غذا به افراد داده شود، مصرف خانوارها از سایر کالاها تغییر نکرده اما تقاضای غذا افزایش می‌یابد و ما از نقطه A در نمودار ۱ به نقطه B منتقل می‌شویم.



مأخذ: استیگلیتز، ۲۰۰۰، پیشین.



اما در مواردی که درصدی از مخارج غذایی خانوار فقیر توسط دولت جبران می‌شود، قیمت نسبی کالاها تغییر می‌کند و اثر جانشینی وجود داشته و خانوار مایل است برخی مصارف دیگر را کاهش داده و غذا را جایگزین نماید که موجب انحراف از تخصیص کارای منابع خواهد شد؛ اما افزایش مصرف و هدف رفاهی در این سیاست بیشتر است. مانند نمودار ۲ که انتقال از نقطه C به نقطه D رخ می‌دهد.

۱-۷. آثار مربوط به توزیع

تعیین دقیق گروه هدف یک برنامه توزیعی دشوار، اما ضروری است؛ زیرا نشان می‌دهد که در واقع چه کسانی از این پروژه یا سیاست هزینه‌ای منتفع یا متضرر می‌شوند. به عنوان نمونه اعطای یارانه خرید مسکن به فقرا، گرچه می‌تواند آثار مطلوب بلندمدت داشته باشد اما در کوتاه‌مدت که عرضه مسکن کم کشش است، تنها به رشد تقاضای مسکن و افزایش قیمت دامن می‌زند، می‌تواند بیشتر به نفع صاحبان مسکن باشد و حتی فشارهای کوتاه‌مدت بر مستأجران را تشدید کند.

مثال دیگر آثار خارجی یک برنامه دولتی است. مثلاً ساخت مترو باعث می‌شود زمین و ساختمان‌های اطراف ایستگاه‌های مترو ارزش بالایی پیدا کنند. لذا ممکن است خانوارهای بدون خانه‌ای که از مترو استفاده می‌کنند به‌طور خالص از اجرای این طرح سود نبرند بلکه نفع برندگان اصلی، صاحبان زمین‌ها و ساختمان‌های اطراف ایستگاه‌های مترواند.

بنابراین توجه به اینکه بهره اصلی از اجرای سیاست خاص یا پروژه خاص نصیب چه کسی می‌شود و این نکته که آثار توزیعی بین‌نسلی و زمانی آن در



کوتاه‌مدت و بلندمدت چگونه است، نقش بسزایی در اصلاح انتظارات سیاست‌گذاران و آمادگی برای سیاست‌های مکمل برای تحقق هدف مطلوب دارد.

۱-۸. تعارض کارایی - برابری

از لحاظ اقتصادی چنانچه یک برنامه نتواند رفاه گروهی را بدون کاهش رفاه دیگران بهبود بخشد (به اصطلاح بهبود پارتو^۱ نباشد) ما ناچار با تعارض کارایی - برابری مواجه‌ایم. به بیان دیگر باید برخی منافع اقتصادی را از گروهی بکاهیم و به دیگران منتقل کنیم مانند حالتی که مالیات تصاعدی را از طبقات بالای درآمدی گرفته و صرف رفاه دهک‌های پایین می‌کنیم. در نظریه متعارف بخش عمومی، در چنین شرایطی میان کارایی و برابری دادوستد برقرار است و تنها با از دست دادن سطحی از کارایی می‌توان به برابری دست یافت. گرچه در نظریه اقتصاد اسلامی، هدف نه برابری بلکه عدالت است و تعارض ذاتی میان عدالت و کارایی وجود ندارد؛ اما به هر حال باید به وزن آثار رشد اقتصادی و وزن آثار توزیع درآمد توجه کرد. به عنوان مثال یکی از دلایل مخالفت‌ها با تداوم سیاست تعدیل اقتصادی در ایران، عدم توجه به دادوستد میان سیاست‌های صرفاً متکی بر رشد با نیازها و اولویت‌های عدالت توزیعی در جامعه بود.

۱-۹. اهداف فرااقتصادی سیاست

در سیاست عمومی اهدافی غیر از کارایی و توزیع درآمد نیز وجود دارد که گاه ضریب اهمیت بیشتری پیدا می‌کند مانند حل مسائل قومیتی، جنسیتی و منطقه‌ای. این

1. Parreto improvement.



مواردی است که نظریه‌پردازان اقتصادی از کنار آن می‌گذرند؛ اما سیاست‌گذاران نمی‌توانند نسبت به آن بی‌تفاوت باشند. تولید یک کالا به شیوه عمومی یا واگذاری به بخش خصوصی و نحوه مقررات‌گذاری دولت، می‌تواند به دلایل فراقاقتصادی متفاوت شود مانند شرایطی که فرهنگ کم ارج گذاشتن به کار زنان رواج دارد و نیاز به مقررات‌گذاری خاص دولت وجود دارد.

همچنین در مسئله آمایش سرزمین گرچه انتقال برخی امکانات تولیدی و صنعتی به مناطق محروم، نمی‌تواند در کوتاه‌مدت بازدهی و سودآوری همان صنعت در مناطق پیشرفته را تأمین کند؛ اما به دلیل اولویت موقت هدف توزیع درآمد بین مناطق مختلف کشور، می‌تواند موجه باشد و سیاست‌گذار مجاز است به دلایل ویژه و موقت، از اولویت کارایی و رشد چشم‌پوشد. به دلیل سهولت توجیحات خارج از قاعده، لازم است دقت و سختگیری بیشتری در این موارد لحاظ شود.

۲. تجربه چارچوب ارزیابی در ایالات متحده

به کار بستن چارچوب‌هایی برای افزایش سطح تحقق اهداف سیاست‌های اقتصادی دولت‌ها، بیشتر به دورانی بازمی‌گردد که سیاست‌های دولت‌گرایانه مکتب کینزی برخی محدودیت‌ها و پیامدهای خود را آشکار کرد و بحث شکست دولت در کنار شکست بازار^۱ مطرح شد. براین اساس در مرحله اول طی موج دهه ۱۹۸۰ توصیه شد که برخی از تصدیگری‌های اقتصادی شرکت‌های دولتی به بخش غیردولتی واگذار

1. Government Failure vs. Market Failure.



شود تا هم کارایی و رقابت افزایش یابد و هم از بار غیرضرور بودجه دولت کاسته شود. در مرحله دوم طی سال‌های ۱۹۹۰ توصیه شد که دولت‌ها در انجام همان وظایف حاکمیتی و برنامه‌های اصلی نیز ضوابط اثربخشی و شفافیت را به اجرا بگذارند تا از نتیجه‌بخش بودن و کارایی عملکرد دولت بیشترین اطمینان حاصل شود.

تدوین ضوابط جدید مدیریت هزینه‌های بخش عمومی^۱ یکی از گام‌های رایج در مرحله دوم به‌شمار می‌رود که ابتدا در ایالات متحده و سپس در کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD) دنبال شد. به بیان دیگر اگر خصوصی‌سازی با انضباط رفتاری دولت (که مهم‌تر از انضباط مالی و بودجه‌ای است) همراه نشود و دولت همچنان به فرگی بی‌ضابطه ادامه دهد، نه تنها سهم و نقش آن در اقتصاد ملی اصلاح نمی‌شود بلکه مجال برای میدان‌داری بخش خصوصی و تعاونی نیز فراهم نخواهد شد. در این راستا طی سال‌های اخیر اتحادیه اروپا با همکاری OECD و مؤسسه سیگما، برای تمام کشورهای عضو اتحادیه اروپا و کشورهای درخواست‌کننده عضویت در اتحادیه، گزارشی سالیانه از وضعیت مدیریت بخش عمومی اقتصاد و استانداردهای هزینه‌های دولت تهیه و منتشر می‌کند.^۲

نخستین گام در کشورهای شرقی از طرف بانک توسعه آسیایی برداشته شد که در سال ۱۹۹۶ میلادی اقدام به انتشار مجموعه‌ای برای ارزیابی نظام‌های مدیریت هزینه‌های بخش عمومی^۳ نمود و در سال‌های بعد توصیه‌های سیاستی مناسب برای

1. Public Expenditure Management.

۲. برای اطلاع بیشتر و مشاهده فایل هر کشور می‌توان به این آدرس مراجعه کرد: www.sigmaxweb.org

3. Asian Development Bank: Evaluating Public Expenditure Management Systems, Dec 1996, in: http://www.adb.org/Documents/Papers/Evaluating_PEMS/expenditure.pdf.



اقتصاد برخی کشورهای آسیایی را ارائه کرد.^۱ به دلیل توسعه بیشتر نظام ارزیابی مذکور در ایالات متحده، در ادامه گزارش به مروری بر تجربه این کشور می‌پردازیم. بخش مدیریت و بودجه^۲ که در مجموعه ریاست جمهوری آمریکا مستقر است از سال ۱۹۹۹ پروژه نوینی برای ارزیابی برنامه‌های دولت^۳ در مراحل پیش از تصویب و از تصویب تا پایان اجرا، تدوین و به اجرا گذاشت که هر سال بهنگام می‌شود و گزارش آن به‌طور مستمر در اختیار کنگره و سنا قرار می‌گیرد. گذشته از گزارش مستمر و جزئی پیشرفت برنامه‌های دفاعی، آموزشی، رفاهی، درمانی و تولیدی دولت به کنگره، بخش مدیریت و بودجه یک پایگاه اطلاعاتی عمومی در نظر گرفته که استفاده از آن برای عموم آزاد است و سطح قابل توجهی از اطلاعات تمام برنامه‌ها و پروژه‌های دولت فدرال و دولت‌های ایالتی (شامل زمان دقیق شروع و پایان، هدف‌ها و ویژگی‌های برنامه، بودجه سالیانه، وزارت یا ایالت مرتبط و غیره) در اختیار همگان قرار دارد که زمینه را برای نظارت و پاسخ‌گویی در مقابل افکار عمومی فراهم می‌آورد.^۴

این دستورالعمل در راستای قانونی است که در سال ۱۹۹۳ در کنگره آمریکا به تصویب رسید. در مقدمه توجیهی قانون به این مسئله اشاره شده است که آسیب‌شناسی‌ها نشان می‌دهد اعتماد عمومی نسبت به عملکرد دولت مرکزی زیاد نیست و درباره مصرف دقیق هزینه‌های دولت تردید وجود دارد و نیاز به

1. Asian Development Bank. Public Expenditure Management and the Implications of Decentralization, Jan 2000, in: <http://www.adb.org/Documents/TARs/INO/33060-INO-TAR.pdf>.
 2. Office of Management and Budget.
 3. Program Assessment Rating Tool (PART).
 4. www.whitehouse.gov/omb/expectmore.



قانون‌گذاری مستقل احساس می‌شود. همچنین به اذعان مقدمه قانون، تصمیمات هزینه‌ای کنگره هم با مشکل اهداف غیردقیق برنامه‌ها مواجه است و هم اطلاعات عملکردی جامع و شفاف در اختیار قانون‌گذار نیست و در نتیجه مجوز شروع یا ادامه برنامه‌ها فاقد دقت لازم است. قانون عملکرد دولت و نتایج فعالیت‌های دولت^۱ که عمده مواد آن اصلاحیه یا تکمیلی بر قوانین اصلی دیگر به‌شمار می‌رود، براساس تصریح بخش دوم، چند هدف اساسی را دنبال می‌کرد:

- بهبود اعتماد مردم آمریکا به توانمندی دولت مرکزی،

- اصلاح ابتدایی و پیشینی برنامه و عملکرد بنگاه‌ها،

- افزایش اثربخشی و پاسخ‌گویی عمومی برای برنامه‌های دولت مرکزی،

- کمک به مدیران بخش عمومی برای بهبود ارزیابی و نتیجه‌بخشی برنامه‌ها،

- بهبود تصمیم‌گیری‌های کنگره و فراهم کردن بستر اطلاعاتی مناسب.

براساس قانون فوق حداکثر تا پایان سال ۱۹۹۷ مدیران هر دستگاه در بخش عمومی باید یک طرح راهبردی برای هر یک از برنامه‌ها و فعالیت‌های زیرمجموعه خود به بخش مدیریت و بودجه دولت و به کنگره ارائه کنند. این طرح راهبردی باید شامل موارد ذیل باشد:^۲

- کارکردها و فعالیت‌های اصلی هر برنامه،

- اهداف و نتایج مشخص مرتبط با کارکرد هر برنامه،

- فرایندهای عملیاتی و انواع منابع مورد نیاز برای تأمین برنامه،

1. Government Performance and Results Act (GPRA).

۲. برای آشنایی بیشتر با قانون فوق ر.ک. به: علی پناهی، ۱۳۸۶، فصل هفتم.



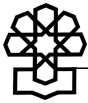
- عوامل برونزای کلیدی که از بر کارکرد و اهداف مؤثر است؛ اما از حیثه دستگاه خارج است،

- ارزیابی‌های پیشین برنامه و برنامه زمانی تحقق اهداف آتی حداقل تا پنج سال آینده.

در بخش ششم قانون یک دوره اجرای آزمایشی طی دوره ۱۹۹۲-۱۹۹۷ در نظر گرفته شده که بخش مدیریت و بودجه باید نظام ارزیابی پیشینی و هم‌زمان با عملکرد را در مورد دست‌کم ده دستگاه بخش عمومی اجرا کند. دستگاه‌های مذکور باید به‌نحوی انتخاب شوند که بیانگر طیف متنوع فعالیت‌های دولت باشد. پیش از اتمام دوره اجرای آزمایشی قانون دولت باید گزارشی از منافع، هزینه‌ها، مشکلات تجربه شده و پیشنهادها به کنگره ارائه کند. اداره حسابرسی دولت ایالات متحده^۱ از زمان پایان دوره آزمایشی قانون، طرح راهبردی هر دستگاه دولتی را به تفصیل برنامه‌های ذیل هر دستگاه اخذ کرده و در دوره‌های زمانی مشخص گزارش‌های مستقلی برای هر یک از دستگاه‌های اجرایی تهیه می‌کند که بخش عمده‌ای از این گزارش‌ها در معرض نظر عموم قرار می‌گیرد.^۲

در قانون فوق بر این نکته تصریح شده است که این وظیفه ذاتاً برعهده دولت است و قابل اهمال یا واگذاری نیست. بنگاه‌هایی که از مفاد این قانون مستثنا هستند عبارتند از: سازمان اطلاعات مرکزی آمریکا (CIA)، اداره حسابداری کل، کمیسیون کانال پاناما و خدمات پست ایالات متحده (در بخش هفتم قانون شاخص‌ها و رویه‌های ویژه خدمات پستی دولت مرکزی به‌طور مستقل تعیین شده است). براساس قانون مذکور هر تغییری در اهداف برنامه‌های بخش عمومی باید با اخذ نظر مشورتی کنگره

1. Government Accountability Office (GAO).
2. www.gao.gov/new.items/gpra/gpra.htm.



صورت پذیرد.

طرح راهبردی هر برنامه بخش عمومی که باید در فاصله کمتر از سه سال از زمان تدوین قبل، به‌نگام شود، آثار بودجه‌ای و حسابرسی دارد. براساس قانون ۱۹۹۲ حداکثر تا سه ماه از پایان سال مالی، مسئول هر دستگاه دولت باید گزارشی از شاخص‌های عملکرد برنامه‌های بخش عمومی در آن دستگاه را در اختیار رئیس‌جمهور و کنگره قرار دهد. از سال ۲۰۰۲ گزارش‌ها باید ضمن ارائه نتایج قطعی و واقعی سه سال پیشین، شاخص‌های مورد انتظار سال آتی را نیز شامل شود. این گزارش‌های سالانه یک عامل تخصیص بودجه سال آتی دستگاه و پاسخ‌گویی مدیر به‌شمار می‌رود. بنابراین هم گزارش برنامه‌های جدید دولت و هم گزارش طرح‌های جاری هر سال در زمان بودجه به اطلاع کنگره می‌رسد.

مسئولیت تشخیص عملکرد قابل قبول یا ضعیف برنامه‌های بخش عمومی در دستیابی به اهداف مقرر برعهده بخش مدیریت و بودجه است. همچنین این بخش می‌تواند فعالیت‌ها یا رویه‌های جایگزینی را به دستگاه‌ها اعلام کند تا اهداف مقرر بهتر تأمین شود. تجمیع یا تجزیه یا ادغام برنامه‌های درون یا بین‌دستگاهی نیز از اختیارات بخش مدیریت و بودجه است که عموماً با اخذ نظر مشورتی کنگره صورت می‌پذیرد.

با توجه به اینکه دستورالعمل این قانون در هر سال با اندکی ویرایش، تکمیل می‌شود، ما از دستورالعمل سال ۲۰۰۷ برای آشنایی با محتوا و پرسش‌های ارزیابی برنامه‌های دولت استفاده می‌کنیم.

دستورالعمل ارزیابی برنامه‌های دولت از چهار بخش تشکیل شده که دو بخش



نخست آن به ویژگی‌های مرحله تدوین و تصویب طرح^۱ و دو بخش پایانی آن به شرایط مرحله مدیریت و اجرای طرح^۲ اختصاص دارد. با توجه به هدف این گزارش (و حوزه اثرگذاری قوه مقننه) ما تنها به مرور سرفصل‌ها و پرسش‌های مرحله تدوین و تصویب طرح می‌پردازیم:^۳

۱. آیا هدف برنامه کاملاً شفاف و دقیق بیان شده است؟ فهرست کامل هدف‌های اصلی و فرعی آن چیست؟

۲. آیا برنامه یک مشکل، نیاز یا نفع خاص کشور در شرایط کنونی را هدفگیری کرده است؟ چگونه این برنامه به کاهش مشکل یا رفع نیاز خاص کمک می‌کند؟

۳. آیا طراحی برنامه به‌گونه‌ای در موازات، تکرار یا زائد بر عملکرد هیچ‌یک از دولت‌های ملی و ایالتی یا بخش خصوصی نیست؟ به بیان دیگر آیا بخش خصوصی یا اجزای دیگر بخش عمومی قادر و مایل به انجام آن نیستند؟ (تنها استثنا مربوط به برنامه‌های اعتباردهی و تحقیق و توسعه است).

۴. تا چه حد طراحی برنامه به‌گونه‌ای است که نقطه ضعف یا مانع جدی در مقابل اثربخشی یا کارایی آن نداشته باشد؟ کاستی‌ها و مقاومت‌های احتمالی در برابر تحقق اهداف مطلوب تا چه حد احصا و چاره‌جویی شده است؟

۵. تا چه حد طراحی برنامه به‌گونه‌ای است که منابع مورد نیاز برای آن مستقیماً فراهم شود و نتایج مطلوب (با کمترین آثار خارجی مثبت و منفی) تأمین شود؟ اساساً

1. Program purpose and design - Strategic planning.

2. Program management – program accountability.

۳. براساس شرح وظایف موجود وظیفه نظارت بر مراحل مدیریت و اجرای پروژه‌های دولت بر عهده معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری و همچنین سازمان‌های استانی خواهد بود و نظارت بر برنامه‌ها در دستگاه اجرایی مربوطه صورت می‌گیرد.



آیا شیوه تأمین انواع منابع و پیامدهای خارجی برنامه به دقت برآورد شده است؟
۶. آیا تعداد مشخصی معیارهای عملکردی بلندمدت که بر پیامدهای بلندمدت و اهداف برنامه متمرکز باشد، ارائه شده است؟ برنامه تا چه حدی آینده‌نگر و دارای چارچوب زمانی برای معیارهای بلندمدت است؟

۷. آیا در برنامه تعداد مشخصی شاخص‌های عملکردی سالیانه برای نظارت بر فرایندهای کوتاه‌مدت و هم‌راستایی آن با هدف‌های بلندمدت در نظر گرفته شده است؟ (درخصوص برنامه‌های تحقیق و توسعه و طرح‌های سرمایه‌گذاری به ملاحظات بیشتری نیاز است).

۸. چگونه نسبت به متعهد بودن و انگیزه داشتن طرف‌های دخیل در برنامه (اعم از طرف‌های دولتی، مخاطبان و گروه هدف، پیمانکاران اجرا، طرف‌های دخیل در هزینه‌ها و غیره) اطمینان حاصل شده است؟ چه ابزارهایی در نظر گرفته شده است؟

۹. چه ارزیابی‌های مستقل (ادواری یا حسب نیاز) درباره ابعاد پیشرفت و کیفیت و اثربخش بودن برنامه وجود دارد که به‌عنوان مرجع بی‌طرف بتواند نقاط ضعف و قوت برنامه را در طی مسیر یادآور شود؟

۱۰. آیا جدول نیازهای بودجه‌ای پیش از تصویب برنامه به‌گونه‌ای تنظیم شده است که ارتباط معناداری با موفقیت‌های سالیانه یا بلندمدت برنامه داشته باشد و متکی بر گزارش کامل و شفاف جریان مالی برنامه باشد؟ به بیان دیگر تأثیر تأمین نیازهای بودجه‌ای بر پیشبرد اهداف برنامه چگونه قابل نشان دادن است؟

۱۱. برای تحقق دقیق اهداف برنامه: اولاً آیا تمام اقدامات و مقررات لازم با جزئیات و شفافیت برآورد شده است؟ ثانیاً آیا هر اقدام صورت گرفته و مقررات



وضع شده تنها با هدف نتیجه‌بخشی برنامه صورت گرفته یا اقدامات غیرضروری دیگری نیز انجام شده است؟ (به بیان دیگر خطای نوع اول در فهرست اقدامات یک برنامه یعنی احصا نکردن تمام شرایط لازم برای آن و خطای نوع دوم یعنی وارد کردن برخی اقدامات غیرضروری).

۱۲. آیا دولت تحلیل معتبر و دقیقی درباره جایگزین‌های احتمالی این برنامه شامل دادوستدها و تعارض‌ها^۱ (منابع یا فرصت‌هایی که با انجام این برنامه از دست خواهد رفت) و مخاطرات^۲ آن دارد؟ به بیان دیگر آیا برآوردی از استفاده‌های جایگزین منابع صرف شده در این برنامه وجود دارد؟

نتیجه‌گیری

دولت بزرگ‌ترین بازیگر اقتصاد ایران است که هر برنامه و انتخاب آن نه تنها اثر مهمی بر متغیرهای کلان اقتصادی و بودجه‌ای دارد؛ بلکه حوزه عمل و نحوه رفتار بخش خصوصی را نیز رقم می‌زند. گرچه ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون اجرایی کردن آن گام قابل توجهی در راستای تعیین حوزه عمل دولت و گشودن فضای رقابت سالم برای بخش خصوصی به‌شمار می‌رود اما هنوز در نحوه رفتار و تصمیم‌های اقتصادی دولت (حتی در چارچوبی که در قانون اجرایی کردن سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در نظر گرفته شده)، نیاز به شفافیت و ضوابط عالمانه‌ای داریم تا هم دولت را به انتخاب‌های درست و کارشناسانه متعهد کند و هم

1. Trade offs.
2. Risks



پیش‌بینی رفتار دولت را برای دیگر بازیگران اقتصادی تسهیل نماید.

در این گزارش یک چارچوب برای ارزیابی سیاست‌های اقتصادی و پروژه‌های دولت ارائه شد که شامل ۹ گام بود. گرچه این چارچوب باید طی نقدها و بررسی‌های متنوع و عمیق، کامل‌تر شود؛ اما مهم، پذیرفتن ضرورت رسمیت بخشیدن به چنین چارچوب‌هایی است. در این گزارش پس از اشاره به تجربه اتحادیه اروپا و سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه و همچنین بانک توسعه آسیایی، تجربه ایالات متحده آمریکا مورد بررسی قرار گرفت. همان‌طور که گفته شد برخی نظام‌های اقتصادی و تقنینی پیشرفته، تهیه این چارچوب توجیهی مقدمه‌ای برای ارائه برنامه‌های اقتصادی و پروژه‌های دولت به پارلمان است تا به این ترتیب هم مبنایی کارشناسانه برای نظارت و ارزیابی بر برنامه‌های دولت فراهم آورند و هم فرایند سیاست‌گذاری و تقنین را شفاف و از زدوبندهای ناسالم پیشگیری کنند.

نکته مهم درباره انضباط و قاعده‌مندی مخارج دولت یا الگوهایی چون بودجه‌ریزی عملیاتی آن است که براساس تجربیات توسعه اقتصادی، دولت‌های رانتی خود مانع تحقق رویه‌های مبتنی بر شفافیت، اثربخشی و پاسخ‌گویی به‌شمار می‌روند. به بیان دیگر مهم‌ترین مانع قابل پیش‌بینی در اجرای درست چنین سازوکارهایی (که هم از منظر عدالت و هم از بعد کارایی موجه‌اند) مقاومت‌های سیاسی است و اقتصاد ایران پیش از بسترسازی قانونی یا تکنیکی نیازمند تحول نگرش و عزم سیاست‌گذاران است.



منابع و مأخذ

۱. پناهی، علی، بودجه‌ریزی عملیاتی در نظریه و عمل، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶.
2. Stiglitz. J (2000) Economics of Public Sector, New York: Norton and Company.
3. Office of Management and Budget (2007), Program Assessment Rating Tool ,in: www.whitehouse.gov/omb.
4. Government Performance and Results Act 1993, in: www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m.html.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۴۲۷

عنوان گزارش: چارچوب ارزیابی سیاست‌های مخارج دولت

Report Title: Proposal Framework for Public Expenditure Management

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بخش عمومی)

تهیه و تدوین: سیداحسان خاندوزی

ناظر علمی: اسدا... جلال‌آبادی

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها:

۱. مخارج دولت (Government Expenditures)

۲. بودجه (Budget)

۳. کارایی (Efficiency)

۴. ارزیابی پروژه (Project Appraisal)

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۱۰/۲۲