

درآمدی بر مبانی نظری بودجه‌ریزی*

ترجمه و تلخیص: دکتر محمد خضری**

دکتر محمد قاسمی***

بهزاد لامعی****

چکیده

این مقاله به مبانی نظری تخصیص منابع بین گزینه‌های بودجه‌ای، به عنوان مسأله‌ی اساسی بودجه‌ریزی، می‌پردازد. در واقع، نگارنده در پی آن است چارچوبی به دست دهد که در تخصیص بهتر منابع عمومی راهنمای تصمیم‌گیرندگان باشد. وی اذعان می‌دارد که نمی‌توان یک نظریه‌ی جامع بودجه‌ریزی جهت حل مسأله‌ی اساسی بودجه‌ریزی ارائه

* این ترجمه تلخیصی است از:

Fozzard, Adrian; *The Basic Budgeting Problem: Approaches to Resource Allocation in the Public Sector*, Centre for Aid and Public Expenditure, London, 2001.

** عضو هیأت علمی پژوهشکده مطالعات راهبردی

Email: khezri@risstudies.org

*** مدیر دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی

Email: ghasemi@majles.ir

**** رئیس دایره جریان منابع مالی اداره حسابهای اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

Email: b.lamei@cbi.ir

کرد، اما می‌شود در راستای آن گام‌هایی برداشت. در این راستا، ابتدا اصول و معیارهای راهنمای تصمیم‌گیری راجع به تخصیص منابع و فنونی که در این رابطه راه‌گشا هستند را بررسی می‌کند. این اصول و فنون با هم ابزار سودمندی جهت تصمیم‌گیری راجع به تخصیص منابع عمومی را به دست می‌دهند. اما چون این تصمیمات در یک فرایند سیاسی اتخاذ می‌شوند که سیاستمداران و گروه‌های سیاسی همسود بر آن تأثیر می‌گذارند، لذا فرایند تخصیص منابع - که اغلب در معرض نفوذهای سیاسی است - را در قالب چندین رویکرد تحلیل می‌کند. این رویکردها - علی‌رغم کاستی‌هایی که دارند - اطلاعات و بصیرت‌های ارزشمندی جهت اصلاح بودجه‌ریزی در اختیار مالیات‌دهندگان و تصمیم‌سازان قرار می‌دهند و آن‌ها را به اصلاحات نهادی بودجه‌ای رهنمون می‌شوند. نگارنده استدلال می‌کند با اصلاحات نهادی که شفافیت و اعتبار فرایند بودجه را افزایش می‌دهند، می‌شود نتایج تخصیص‌های بودجه‌ای را بهبود بخشید. در این میان، مالیات‌دهندگان بهتر از هر گروه دیگری (احزاب، سیاستمداران و غیره) می‌توانند اصلاحات نظام بودجه‌ای را به پیش ببرند.

کلید واژه‌ها: بودجه‌ریزی دولتی، مخارج عمومی، کارایی تخصیصی، تدریج‌گرایی، خردگرایی، انتخاب عمومی

مقدمه

یکی از چالش‌های اقتصاددانان مساله‌ی اساسی بودجه‌ریزی بوده است. مساله‌ی اساسی بودجه‌ریزی تخصیص منابع محدود به نیازهای رقیب و اهداف و منافع مختلف است. یعنی این که در هنگام محدودیت منابع، بر چه مبنایی باید تصمیم گرفت که x ریال را به جای فعالیت A به فعالیت B اختصاص داد؟ شصت سال پیش وی.او.کی^۱ قاعده‌ای برای حل این مساله ارائه کرد. او اظهار داشت که جواب‌های این مساله را باید از طریق کاربست نظریه‌ی اقتصادی یافت. با این حال یادآور شد که یافتن یک نظریه‌ی جامع تخصیص منابع که بتوان

آن را در عمل به کار گرفت غیرممکن است، چرا که آشتی دادن بین مطالبات رقیب و اهداف و علائق سیاستی در قلمرو فلسفه‌ی سیاسی می‌باشد. طی هفت دهه اخیر تلاش‌های زیادی از سوی اقتصاددانان و نظریه‌پردازان به منظور طراحی شیوه‌هایی برای تعیین مبانی تصمیم‌گیری و تخصیص منابع محدود در بخش دولتی صورت گرفته است. تمرکز این تلاش‌ها در ابتدا روی کاربرد اقتصاد در طراحی روش‌هایی بوده است که از طریق تعریف مبانی تصمیم‌گیری راجع به منابع توانسته‌اند راهنمای تصمیم‌سازان باشند. سپس تلاش بر این بوده است تا از طریق شناسایی فرایندی که تصمیمات تخصیص منابع بر اساس آن گرفته می‌شود (و باید گرفته شود) درک بهتری از بودجه‌ریزی و پویایی‌های نهادی حاصل شود. حاصل تلاش نخست از یک طرف تدوین اصول و معیارهای راهنما به‌عنوان مبنای تصمیم‌گیری راجع به تخصیص منابع در بخش عمومی و از طرف دیگر معرفی تکنیک‌هایی برای تسهیل کاربرد آن اصول و معیارها بوده است. حاصل تلاش دوم نیز رویکردهایی مانند بودجه‌ریزی اداری^۱، خردگرایی^۲، تدریج‌گرایی^۳ و انتخاب عمومی^۴ بوده است که هر یک به رغم ضعف‌هایی که دارند، بر طراحی نهادها، رویه‌ها و شیوه‌های تحلیلی بودجه تأثیر گذاشته‌اند و بودجه‌ریزی دولتی را به مفهومی نظریه‌پذیر تبدیل کرده‌اند. هر چند تاکنون نظریه‌ای جامع درباره بودجه‌ریزی و حل مسأله اساسی آن به دست نیامده است، ولی پیشرفت‌های چشمگیری جهت سازگارسازی نیازهای متقاضیان مختلف برای کسب منابع محدود بخش دولتی و ارزشیابی تصمیم‌های اتخاذ شده راجع به مخارج عمومی حاصل شده است. این رویکردها به تنهایی مبنای رضایت‌بخشی برای تصمیم‌های تخصیص منابع ایجاد نمی‌کنند، ولی در ترکیب با هم، در هنگام تصمیم‌گیری درباره هزینه‌ها، منطق دخالت دولت، هزینه و منفعت دخالت‌های مختلف و تأثیر توزیعی مخارج دولتی توانمند هستند.

این مقاله ضمن بررسی مبانی تصمیم‌گیری در مورد تخصیص منابع محدود بخش دولتی و با هدف درک بهتر رفتار بودجه‌ای به تحلیل فرایند اتخاذ تصمیم راجع به تخصیص منابع دولتی و نحوه

-
1. Administrative Budgeting
 2. Rationalism
 3. Incrementalism
 4. Public Choice

بهبود آن می‌پردازد. مقاله شامل دو بخش است. در بخش نخست، رویکردهای مطرح شده در زمینه **مبانی تصمیم‌گیری در مورد تخصیص منابع** (اصول و معیارهای راهنما) بررسی می‌شود و در بخش دوم، **رویکردهای فرایند اتخاذ تصمیم در رابطه با تخصیص منابع و چگونگی آن** تحلیل می‌گردد.

بخش اول - مبانی تخصیص منابع

در این بخش اصول راهنمای تصمیم‌گیری درباره تخصیص منابع در بخش دولتی و فنی که برای تسهیل کاربرد این اصول ایجاد شده‌اند، بررسی می‌شود. هیچ‌کدام از این اصول به تنهایی قادر به تمهید یک نظریه‌ی جامع بودجه‌ریزی نیستند، چرا که مساله‌ی اساسی بودجه‌ریزی یک مقوله‌ی چند بعدی است و باید همزمان از دیدگاه‌های گوناگون به آن پرداخته شود. در رویکرد اول، از طریق تجزیه و تحلیل شرایط عرضه و تقاضای کالاهای خصوصی و عمومی، مبانی اساسی عقلانی مداخله‌ی دولت شناسایی و براساس آن روی مزیت تطبیقی دولت در اقتصاد تمرکز می‌شود. رویکرد دوم از طریق کاربست اصل مطلوبیت نهایی و کاربرد معیارهای اثربخشی هزینه در پی آن است که استفاده‌های بدیل وجوه عمومی را اولویت‌بندی کند. رویکرد سوم، از طریق ارزیابی خالص فایده‌های اجتماعی مخارج عمومی با استفاده از تحلیل هزینه-فایده، اصل مزبور را به گونه‌ای بسط می‌دهد که حداکثرسازی مطلوبیت را نیز در بر بگیرد. رویکرد چهارم بر اولویت رجحان‌های مخارج شهروندان صحنه می‌گذارد و به دنبال طراحی ساز و کارهای تصمیم‌گیری جمعی است که بشود آن‌ها را با تصمیم‌سازان پیوند زد. رویکرد پنجم به مساله‌ی اساسی بودجه‌ریزی همچون مساله‌ی بازتوزیع منابع جهت پرداختن به عدالت اجتماعی و نگرانی‌های راجع به فقر می‌نگرد.

۱. کالاهای عمومی و منطق دخالت دولت

براساس نظریه بازار، تخصیص کارآمد منابع با نیروهای عرضه و تقاضا، از طریق راهکارهای قیمتی و بدون نیاز به دخالت دولت انجام می‌گیرد. ولی در موارد نارسایی بازار که راهکارهای قیمتی به تخصیص منابعی منجر می‌شود که از نظر اجتماعی بهینه نیست، ممکن است دخالت

دولت توجیه‌پذیر باشد. این مسأله ممکن است دلایل متعددی داشته باشد: کالاهای عمومی^۱، اثرات خارجی (برونداها)^۲، انحصارهای طبیعی^۳ یا اطلاعات نامتقارن^۴. واکنش مناسب دولت و میزان هزینه‌های آن به نوع و میزان نارسایی بازار که دولت در پی اصلاح آن است، بستگی دارد.

• کالاهای عمومی، کالاهای باشگاهی^۵ و کالاهای ترکیبی^۶

کالاهای عمومی، کالاهای تفکیک‌ناپذیری (مصرف یک نفر مقدار موجود برای مصرف دیگران را کاهش نمی‌دهد) هستند که به صورت گروهی مصرف می‌شوند (نمی‌توان مانع از استفاده مصرف‌کنندگان از این کالاها شد). این ویژگی‌ها باعث می‌شود که عرضه‌کنندگان کالاهای عمومی نتوانند از مصرف‌کنندگان بابت مصرف این کالاها هزینه دریافت کنند و بنابراین در صورت امکان، دولت باید آن‌ها را عرضه کند. دفاع و جاده‌های روستایی اغلب به‌عنوان نمونه‌ای از کالاهای کاملاً عمومی ذکر می‌شوند.

کالاهای باشگاهی، تا حد معینی غیررقابتی و مستثنی‌پذیرند. اعضای باشگاه می‌توانند با مستثنی کردن افراد غیر عضو سود خود را بیشینه سازند. مدارس و دیگر خدمات عمومی (نظیر آب، برق و...) که می‌توان میزان دسترسی به آن‌ها را محدود کرد از جمله کالاهای باشگاهی هستند.

کالاهای ترکیبی، ویژگی‌های کالاهای عمومی و خصوصی را دارا هستند. کالاهای خصوصی با پیامدهای خارجی (برونداهای) مثبت از جمله کالاهای ترکیبی هستند. برونداهای مثبت زمانی ایجاد می‌شوند که فایده‌های یک کالا یا خدمت بخصوص هم به خریدار و هم به افراد دیگری که کمکی به هزینه‌های خرید آن کالا یا خدمت نمی‌کنند برسد. تحصیلات هم دارای منافع خصوصی (برای فرد آموزش دیده) و هم دارای آثار

1. Public Goods
2. Externalities
3. Natural Monopolies
4. Asymmetrical Information
5. Club Goods
6. Mixed Goods

خارجی مثبت (نفع فرد آموزش دیده برای جامعه) است. منفعت خصوصی تحصیلات از طریق افزایش توانایی کسب درآمد فردی که آموزش می‌بیند و منفعت عمومی آن نیز از طریق تربیت افراد باسوادی به دست می‌آید که به سازمان‌ها سود می‌رسانند و در توسعه اجتماعی نقش ایفا می‌کنند. از آن‌جا که افراد تنها برای پرداخت بهای منفعتی که به طور مستقیم نصیب آنان می‌شود آماده‌اند و تمایلی به پرداخت هزینه برای منتفع کردن دیگران ندارند، لذا مصرف این کالاها توسط آنان کم‌تر از سطح مطلوب اجتماعی خواهد بود. در چنین شرایطی دولت می‌تواند از محل مخارج عمومی به مصرف این کالاها یارانه بپردازد یا به طور مستقیم به عرضه آن‌ها مبادرت کند تا سطح عرضه و مصرف مطلوب اجتماعی ایجاد شود. با توجه به مطالب فوق به عنوان یک قاعده کلی می‌توان گفت که «هزینه‌های دولتی مشتمل بر هزینه عرضه کالاهای عمومی و هزینه‌های اضافی منافع عمومی کالاهای باشگاهی و ترکیبی است که افراد حاضر به پرداخت آن نیستند».

• انتخاب راهکارهای مناسب دخالت

کالاها و خدمات تا حد امکان باید توسط بخش خصوصی و با راهکارهای بازار تأمین شوند، چون این شیوه کارآمدتر است. در واقع، تأمین کالاها و خدمات توسط بخش دولتی باید تنها در موارد بسیار ضروری مجاز باشد، چون ممکن است تأمین‌کنندگان بخش خصوصی را که کارایی بیش‌تری دارند از صحنه بیرون کند. از این‌رو براساس رویکرد تأمین مالی از سوی دولت، مخارج عمومی به جای این‌که جایگزین عملکرد بخش خصوصی شوند یا حتی به بهبود آن بیانجامند، باید در گام نخست، بر کالاها و خدماتی متمرکز شوند که بخش خصوصی آن‌ها را عرضه نمی‌کند یا آن‌ها را به اندازه کافی تأمین نمی‌کند. بنابراین رویکرد تأمین مالی دولتی از راه‌حل‌های مبتنی بر بازار حمایت می‌کند و محدوده و مقیاس بخش دولتی را محدود می‌سازد. براساس این منطق، ارزیابی محدوده دخالت بخش دولتی باید بر تحلیل ویژگی‌های اصلی عرضه و تقاضای کالاها و خدمات استوار باشد. این تحلیل بازار نخستین و اصلی‌ترین معیار در آرایش تخصیص مخارج

عمومی است. این رویکرد الزاماً تجزیه گرایانه (تقلیل‌گرایانه)^۱ است، چون ویژگی‌های بازاری کالاها و خدمات را تنها می‌توان به صورت موردی ارزیابی کرد. مثلاً تحلیل بازار به سیاست‌گذاران امکان می‌دهد تا فرصت‌های ارائه خدمات توسط بخش خصوصی، مانند توسعه کشاورزی، مراقبت‌های بهداشتی و آموزش عالی را که به طور سنتی در محدوده بخش دولتی محسوب می‌شوند، شناسایی کنند. البته یک چنین تحلیلی را باید در فضای خاص خودش ملاحظه کرد، چرا که شرایط عرضه و تقاضای هر اقتصادی منحصر به فرد است و می‌توان انتظار داشت که به مرور زمان تغییر کند. برای مثال، تقاضا برای آموزش در جوامع روستایی، که در آن‌ها کار کودکان کمک قابل ملاحظه‌ای به درآمد خانوار می‌کند و فرصت‌های کاری درآمدزا نسبت به آن‌چه که در یک محیط شهری با یک بازار در حال رشد برای نیروی کار آموزش‌دیده وجود دارد محدود می‌باشد، به احتمال زیاد پایین‌تر است. این تفاوت‌ها در شرایط بازار در برداشته‌هایی برای تدارک خصوصی آموزش خواهد داشت. در مواردی که وضعیت بازار برای ارائه خدمات و تأمین مالی توسط بخش خصوصی مناسب نیست، بخش دولتی می‌تواند دخالت‌های خود را به گونه‌ای سازمان دهد که به پیشبرد و بهبود راه‌حل‌های مبتنی بر بازار منتهی شود. به عنوان مثال، تنظیم بازار بیمه‌ی سلامتی برای رسیدگی به مشکلات عدم تقارن اطلاعات می‌تواند از تدارک مستقیم دولتی مقرون به صرفه‌تر باشد و فرصت‌هایی برای عرضه‌ی بخش خصوصی فراهم کند.

• اولویت‌بندی دخالت‌ها

اگرچه تحلیل شرایط بازار در زمینه شناسایی دخالت‌های مناسب و نامناسب بخش دولتی به تصمیم‌گیران کمک می‌کند، ولی به سیاست‌گذاران نمی‌گوید که کدام‌یک از دخالت‌ها را در اولویت قرار دهند.

اگر هدف سیاست‌های دولت تضمین تخصیص مؤثر منابع باشد، بخش دولتی باید بر مبنای مزیت‌های نسبی خود ابتدا به تولید کالاهایی که بازار تولید نمی‌کند و سپس به تولید

کالاهایی که بازار به میزان ناچیز تولید می‌کند مبادرت کند. براساس این منطق، تأمین کالاهای کاملاً عمومی نسبت به کالاهای ترکیبی و کالاهای ترکیبی‌ای که آثار خارجی چشمگیری ایجاد می‌کنند (از قبیل خدمات بهداشتی دولتی) نسبت به کالاهایی که منفعت خصوصی چشمگیری دارند (از قبیل مراقبت‌های بهداشتی گرانقیمت) در اولویت قرار دارند. بنابراین در هنگام اولویت‌بندی باید به توانایی‌های بخش دولتی، از نظر منابع مالی و انسانی موجود توجه کرد. برطبق این منطق، دولت‌ها باید ابتدا به تأمین کالاهای کاملاً عمومی (برقراری نظم و قانون، بهداشت عمومی، جاده‌های روستایی) و تدارک یک چتر حمایتی برای فقرا، سپس به مسأله‌ی برون‌دادها و سایر شکست‌های بازار، و به تدریج با افزایش توانایی مالی و مدیریتی خود به سایر وظایف (آموزش، پژوهش و گسترش کشاورزی) بپردازند. در مواردی که دولت‌ها به دلیل ضرورت‌های سیاسی بدون توجه به برخورداری از منابع و ابزارهای لازم برای دخالت مؤثر، دست به دخالت می‌زنند، خدمات با پوشش ناقص و کیفیت نازل ارائه می‌شوند. این تخصیص بیش از حد منابع مالی و انسانی یکی از دلایل اصلی ناکامی دولت‌ها در کشورهای در حال توسعه است.

۲. مطلوبیت نهایی^۱ و اثربخشی هزینه^۲

یکی از اصول اقتصاد کلاسیک این است که افراد به دنبال برابر ساختن مطلوبیت نهایی هر واحد هزینه‌ای هستند که صرف کالاها و خدمات می‌کنند. براساس رویکرد مطلوبیت نهایی، تخصیص منابع دولت‌ها نیز باید بر همین اصل استوار باشد. یعنی منابع باید به گونه‌ای در میان کاربردهای مختلف توزیع شود که میزان رضایت نهایی از هر یک از آنها یکسان باشد. تقسیم مخارج میان بهداشت و دفاع باید چنان عاقلانه باشد که آخرین ریالی که صرف هر یک از آنها می‌شود به یک میزان نفع ایجاد کند.

کاربرد عملی این رویکرد در بخش دولتی دشواری‌های زیاد دارد. نخست این‌که، دولت‌ها نماینده منافع متنوعی هستند که هر یک دارای تابع مطلوبیت متفاوتی است،

1. Marginal Utility
2. Cost Effectiveness

به گونه‌ای که برای برخی از آن‌ها صرف مخارج اضافی روی دفاع مطلوبیت نهایی بالاتری از صرف مخارج اضافی روی بهداشت ایجاد می‌کند؛ در حالی که ممکن است برای برخی دیگر عکس این باشد. در نتیجه، موازنه‌ی کامل مطلوبیت نهایی زمانی حاصل می‌گردد که جامعه یک هستی یکپارچه با دولتی به مثابه‌ی مغز آن باشد. دوم این که، حتی اگر مفهوم جامعه یک دست را بپذیریم، دولت هنوز با مشکل ایجاد تابع مطلوبیتی روبه‌روست که همه کالاها و خدمات ضروری برای کسب مطلوبیت نهایی در سطوح مختلف مخارج را پوشش دهد. نکته آخر این است که، فقدان سنجه مشترک مطلوبیت که مقایسه مطلوبیت ناشی از کاربردهای مختلف منابع مالی دولتی را امکان‌پذیر سازد مانع از کاربرد عملی اصل مطلوبیت نهایی می‌شود.

در کاربست اصل مطلوبیت نهایی در نظریه بودجه‌ریزی، تمرکز تحلیل باید روی افزایش‌های مخارج عمومی در حاشیه^۱ باشد، چون این نقطه‌ای از موازنه است که در آن مخارج اضافی یا هر هدفی بازدهی یکسانی را حاصل خواهد کرد. در این صورت ارزش نسبی این افزایش‌ها را می‌توان برحسب اثر بخشی نسبی‌شان در دستیابی به یک هدف مشترک ارزیابی کرد. در این میان، تعیین این هدف مشترک و ارزیابی اثر بخشی نسبی کاربست‌های مختلف مخارج عمومی در نیل به آن، وظیفه سیاستمداران می‌باشد. متخصصین بودجه می‌توانند با ارائه پیشنهادی مختلف در سطوح مختلف مخارج، برای هر برنامه به تصمیم‌گیران کمک کنند و بدین ترتیب اثرات متقابل کاربردهای مختلف منابع مالی بر یکدیگر آشکار می‌شود.

رویکرد اثر بخشی نسبی هزینه‌ها دو نقطه ضعف دارد. نخست این که، مبنای ارزیابی اثر بخشی نسبی مشخص نیست. دوم این که، اهداف بخش دولتی متعدد و متنوع است و قابل تلخیص به «هدف مشترکی» نیست.

برای بیش تر دخالت‌های دولت می‌توان سنجه‌های اثر بخشی هزینه را ایجاد کرد که به شکل هزینه واحد نتیجه یک برنامه (مثلاً تعداد فارغ‌التحصیلان مدارس ابتدایی) یا هزینه

1. At the margin

واحد دستیابی به نتیجه‌ای خاص (سطح سواد در یک گروه سنی ویژه) ارائه شوند. معمولاً، سنجه‌های اثربخشی هزینه (به ازای هر واحد نتیجه)، بهتر هستند، چون رابطه آن‌ها با مخارج، مستقیم، به هنگام و کمیت‌پذیر است.

سنجه‌های اثربخشی هزینه کاربرد گسترده‌ای دارند، ولی تنها به ارزیابی کاربردهای مختلف منابع مالی که برای نیل به هدف خاصی در یک بخش یا برنامه در نظر گرفته شده‌اند محدود هستند. اگر چه سنجه‌های اثربخشی نسبی هزینه را می‌توان در بخش‌های مختلف ایجاد کرد، ولی این سنجه‌ها بر بنیانی هنجاری^۱ مبتنی هستند و محدودیت‌های اطلاعاتی مانع از استفاده از آن‌ها می‌شود. در عوض تصمیم‌گیران به استفاده از معیارهای ساده و ذهنی در ارزیابی انطباق دخالت‌ها به اهداف سیاست‌ها گرایش دارند و تعیین مزایای نسبی شیوه‌های مختلف استفاده از منابع مالی عمومی را به فرایند سیاسی واگذار می‌کنند.

۳. کارایی تخصیصی^۲ و تحلیل هزینه - فایده^۳

مشکل واگرایی توابع مطلوبیت افراد را می‌توان با استفاده از اصل هنجاری بهینه‌سازی پارتو^۴ حل کرد. به موجب این اصل، دخالت‌های دولت در صورتی بهینه یا دارای کارایی تخصیصی است که بدون آسیب رساندن به هیچ فردی، دست کم وضعیت یک فرد بهبود یابد؛ در چنین حالتی هیچ فردی بازنده نخواهد بود. کاربرد دقیق این اصل عملی نیست، چون شناسایی همه برندگان و بازندگان امکان‌پذیر نمی‌باشد. در نتیجه، معمولاً معیار بهینه‌سازی بالقوه پارتو را به کار می‌برند (معیار هیکس - کالدور^۵) که به موجب آن، دخالت در صورتی بهینه است که مقدار فایده برخی از افراد از مقدار زیان دیگران بیش‌تر باشد و به سود خالص منجر شود. به عبارت دیگر، برندگان بتوانند هزینه‌هایی را که بازندگان متقبل شده‌اند جبران کنند. در این شیوه نیازی به انتقال وجوه نیست. بنابراین یک

1. Basis Normative
2. Allocative Efficiency
3. Cost - benefit Analysis
4. Pareto
5. Hicks-Kaldor

دخالت، حتی اگر در نتیجه‌ی آن برخی افراد بازنده شوند، نیز تا زمانی که سود خالص ایجاد کند کارآمد است. در واقع، اصل کارایی تخصیصی بر این فرض استوار است که باز توزیع منابع در جامعه، حتی در صورتی که مستلزم باز توزیع از فقرا به ثروتمندان باشد نیز رفاه اجتماعی را افزایش می‌دهد. برای ارزیابی مزیت‌های نسبی دخالت‌های دولت می‌توان با در نظر گرفتن هزینه و فایده این دخالت‌ها برای جامعه، از ارزش پولی به‌عنوان یک معیار مشترک استفاده کرد.

تحلیل هزینه و فایده، معیارهای اثربخشی بالقوه پارتو و ارزش‌گذاری پولی منفعت‌های اجتماعی را با یکدیگر ترکیب می‌کند و سنجه منفعت اجتماعی خالص را برای یک دخالت به‌خصوص ایجاد می‌کند. در اصل، فایده و هزینه همه کسانی که از دخالت به‌خصوصی تأثیر پذیرفته‌اند، از جمله افرادی که به‌گونه‌ای غیرمستقیم تأثیر پذیرفته‌اند باید شناسایی و ارزش‌گذاری شود. آن‌گاه منفعت اجتماعی خالص (تنزیل شده)^۱ یا نرخ بازده اجتماعی با در نظر گرفتن هزینه و فایده توزیع آن‌ها با گذشت زمان ارزیابی گردد. سپس نرخ تنزیل بازده اجتماعی با وضع موجود، شیوه‌های دیگر و نرخ آستانه بازده مقایسه شود تا مشخص گردد که آیا این دخالت عملی است و نسبت به دخالت‌های دیگر برتری دارد یا خیر.

یکی از مشکلات تحلیل هزینه - فایده این است که این شیوه هزینه‌ها و منافع خصوصی و عمومی را از یکدیگر متمایز نمی‌کند و توزیع هزینه‌ها و منافع در میان گروه‌های اجتماعی مختلف را نیز در نظر نمی‌گیرد. بدین ترتیب تحلیل هزینه - فایده ممکن است بر مبنای بازده اجتماعی، دخالت خاصی را مطلوب بشمارد، ولی نتواند میان منفعی که به صورت کالاهای خصوصی هستند (و افراد باید هزینه آن را پردازند) و منافع عمومی (که دولت باید منابع مالی آن را تأمین کند) تمایز قائل شود. همچنین ارزش اجتماعی خالص می‌تواند توزیع نامناسب هزینه - فایده را نیز پنهان کند. مثلاً تعداد اندکی فایده چشمگیری از دخالت ببرند ولی هزینه‌های مستقیم (از محل مالیات) در میان تعداد زیادی تقسیم شود.

تحلیل هزینه - فایده در ارزیابی تصمیم‌گیری‌های مخارج عمومی، به‌ویژه در ارزیابی برنامه‌های سرمایه‌گذاری و به‌خصوص در مواردی که این برنامه‌ها درآمد پیوسته‌ای را ایجاد می‌کنند، کاربرد گسترده‌ای دارد.

تحلیل هزینه - فایده به‌عنوان ابزاری برای تصمیم‌گیری درباره تخصیص منابع درون بخشی یا درون برنامه‌ای مناسب نیست. به‌کارگیری این روش در برخی مسائل سیاست‌گذاری نظیر مقایسه راهبردهای مختلف کاهش جرائم یا سیاست‌های آموزشی، یا مقایسه‌های میان بخشی، که طیف گسترده گزینه‌ها و پیچیدگی اثرات، تحلیل نظام‌مند و جامع را ناممکن می‌سازد مشکلاتی ایجاد می‌کند. این مسأله باعث می‌شود که این روش به جای مشکلات «سطح بالای» سیاست‌گذاری به مشکلات «سطح پایین‌تر»، از جمله امکان‌پذیری یک پروژه سرمایه‌گذاری به‌خصوص که در آن شناسایی اثرات آسان‌تر است، محدود شود.

۴. ترجیحات شهروندان^۱ و تصمیم‌گیری جمعی^۲

ترجیحات شهروندانی که رفتار اقتصادی عاقلانه‌ای دارند با توابع مطلوبیت آن‌ها همخوانی دارد. از این رو می‌توان از طریق شناسایی ترجیحات شهروندان منابع بخش عمومی را تخصیص داد. در بازار ترجیحات شهروندان از طریق راهکارهای قیمت، که با نیروهای عرضه و تقاضا تعیین می‌شوند، صورت می‌پذیرد. این راه‌حل در بخش عمومی که ترجیحات شهروندان از طریق مشورت مستقیم و رأی‌گیری آشکار می‌شوند قابل اجرا نیست. از این رو تبدیل رویکرد ترجیحات شهروندان به ابزار عملی تصمیم‌گیری با مشکلات متعددی همراه است.

در برخی از کشورها، از جمله آمریکا و بریتانیا از نظرسنجی‌ها، سنجش گرایش‌ها و تمرکز روی گروه‌های مدنی به‌عنوان ابزاری برای جمع‌آوری اطلاعات پیرامون ترجیحات

-
1. Citizen`s Preferences
 2. Collective Decision Making

شهروندان درباره مخارج عمومی استفاده می‌کنند. همچنین در بعضی از کشورهای در حال توسعه ارزیابی مشارکتی می‌تواند کارکرد مشابهی برای شناسایی ترجیحات شهروندان در باب مخارج عمومی داشته باشد. به‌عنوان مثال در اوگاندا ارزیابی مشارکتی نشان داد که کمبود آب یکی از اولویت‌های اصلی زنان مناطق روستایی بود.

راه دیگری برای آشکارسازی ترجیحات شهروندان و جمع‌بندی آن‌ها ترتیبات قانونی و رأی‌گیری است. هر چند که همه راهکارهای رأی‌گیری ناقص هستند، اما رأی اکثریت این امتیاز را دارد که از پذیرش گسترده‌ای برخوردار است. بنابراین اکثر دموکراسی‌ها، سیستم‌های نمایندگی‌ای ایجاد کرده‌اند که در آن تصمیم‌ها براساس رأی اکثریت اتخاذ می‌شوند ولی الزاماً نتایج اجتماعی اثربخشی ایجاد نمی‌کنند. در برخی از کشورها، سیاستمداران و نظام اداری برای جلوگیری از انفعال خود در برابر ترجیحات اعلام شده شهروندان، با این استدلال که افراد همواره از منافع خود آگاه نیستند و در جهت حفظ منافع خود عمل نمی‌کنند، دخالت دولت برای تأمین برخی کالاهای ضروری و مطلوب را توصیه می‌کنند. اما این مفهوم که بخش دولتی باید برخلاف ترجیحات فردی و جمعی دخالت کند، با هر منطقی که باشد، رنگ و بوی پدرسالاری دارد و برخلاف اصول حاکمیت و عقلانیت شهروندان است.

۵. برابری، میزان بهره‌مندی و هدف‌گذاری^۱

اگرچه اقتصاددانان تمایل دارند وجود نارسایی‌های بازار را منطق اصلی مخارج عمومی محسوب کنند، اما اکنون پذیرفته‌اند که کاهش نابرابری‌های اجتماعی و فقر نیز یکی از دغدغه‌های مشروع دولت و از اهداف سیاست‌گذاری‌های اقتصادی است. تحلیل تأثیر مخارج عمومی بر فقر و برابری معمولاً بر این فرض استوار است که فقر را می‌توان به‌عنوان تابعی از درآمد خانوار یا مصرف به‌عنوان بخشی از درآمد تعریف کرد و سنجید. از این‌رو دولت بیش‌تر درصدد افزایش درآمد فقرا یا کاهش هزینه‌های مصرفی آن‌ها است.

1. Equity, Incidence and Targeting

میزان بازتوزیع منابع توسط دخالت‌های دولت را می‌توان با تحلیل توزیع اجتماعی هزینه‌ها (مالیات) و منافع (مخارج) دخالت‌های دولت که از طریق تحلیل میزان بهره‌مندی انجام می‌گیرد، ارزیابی کرد. در اکثر موارد، تحلیل گران بر توزیع مخارج یک خدمت به خصوص براساس گروه درآمد تأکید می‌کنند. مزیت تحلیل میزان بهره‌مندی این است که به راحتی قابل درک است و نیاز اطلاعاتی متوسطی دارد، ولی این شیوه محدودیت‌هایی نیز دارد. در مواردی مانند راهسازی و خدمات پلیس که اطلاعاتی درباره استفاده گروه‌های اجتماعی از خدمات مورد نظر وجود ندارد، نمی‌توان از این شیوه استفاده کرد. در مواردی که خدمات عمومی در واقع کالاهای باشگاهی هستند یا در مواردی که نحوه برخورد با فقرا و گروه‌های پردرآمد متفاوت است، تفاوت‌های موجود در میزان بهره‌مندی مبهم می‌شود.

شاید اصلی‌ترین ضعف تحلیل میزان بهره‌مندی این باشد که این شیوه، توزیع اجتماعی منافع را نشان می‌دهد ولی توضیحی درباره آن ارائه نمی‌دهد. این کار مستلزم درک واکنش‌های رفتاری به مخارج عمومی و ارائه خدمات است. همچنین اطلاعاتی که از طریق نظرسنجی‌های ارائه خدمات و سایر شیوه‌های مشورت با مشتریان گردآوری می‌شود می‌تواند به تحلیل میزان بهره‌مندی کمک کند. اگرچه ممکن است نتایج نظرسنجی از نظر فنی دقیق نباشند و برای پیش‌بینی رفتار در پاسخ به تغییرات سیاست مبنای نامناسبی باشند، ولی می‌توانند سیاستمداران را در زمینه اولویت‌های مخارج و راهکارهای ارائه خدمات راهنمایی کنند.

• راهکارهای بازتوزیع و هدف‌گذاری

یکی از ملاحظات اصلی در طراحی سیاست‌های بازتوزیعی، هدف‌گذاری است. انتخاب میان راهبردها معمولاً بر مبنای اثربخشی هزینه‌ها در رسیدن به افراد مورد نظر تعیین می‌شود که نمایانگر رابطه متقابل میان هزینه واحد اجرا و خطای هدف‌گذاری است. سیاست‌هایی که اهداف گسترده‌ای دارند و عمومی هستند معمولاً دچار خطای شمول هستند، یعنی

منابعی را که برای فقرا در نظر گرفته شده به گروه‌های پردرآمد ارائه می‌دهد. از سوی دیگر، دخالت‌هایی که اهداف و مخاطبان محدودی دارند دچار خطای حذف هستند، یعنی افراد گروه هدف به دلیل دشواری اثبات ادعا یا هزینه‌های مشارکت نتواند از آن‌ها منتفع شوند. تصمیم‌گیری درباره کاهش هر یک از این خطاهای هدف‌گذاری در حوزه سیاسی اتخاذ می‌شود. سیاستمداران باید درباره میزان آمادگی مالیات‌دهندگان برای پرداخت هزینه‌های بازتوزیع قضاوت کنند. معمولاً سیاستمداران برای تحقق این اهداف متناقض (کاهش فقر و نابرابری و رضایت مالیات‌دهندگان پردرآمد) به گسترش طیف افراد ذی‌نفع از خدمات عمومی (خطای شمول) گرایش دارند (مثلاً پرداخت یارانه به عرضه به جای پرداخت یارانه به تقاضا) و بدین ترتیب، برنامه‌ها از برنامه‌هایی با اهداف محدود به برنامه‌هایی با اهداف گسترده تبدیل می‌شود و تأثیر بازتوزیعی آن‌ها کاهش می‌یابد. در هر حال، فرایند سیاسی در تعیین میزان و ابزارهای بازتوزیع نقش مهمی ایفا می‌کند.

بخش دوم - فرایند تخصیص منابع

اگرچه اصول و تکنیک‌هایی که در بخش اول ارائه شد، می‌تواند راهنمای سودمندی برای تصمیم‌گیری باشد، ولی یک جواب قطعی برای مسأله بودجه‌ریزی ارائه نمی‌دهد. منابع از طریق یک فرایند تصمیم‌گیری تخصیص می‌یابند که نهادهای مختلفی در آن دخیل هستند و هر یک نماینده و صاحب منافع جداگانه هستند. تعامل میان این نهادها در تعیین نتایج تخصیص منابع اهمیت بسیاری دارد. از ابتدای بودجه‌ریزی جدید، تلاش‌هایی برای ایجاد چارچوب نهادی فرایند بودجه که به تخصیص منابع مطلوب منجر شود صورت گرفته است. برای درک این که فرایند بودجه واقعاً چگونه کار می‌کند، رویکردهای مختلفی وجود دارد. این رویکردها بر طراحی سیستم‌های بودجه، به‌ویژه اصلاحات نهادی که با مدیریت دولتی نوین همراه است نیز تأثیر گذارده‌اند. البته هیچ یک از این رویکردها به تنهایی نمی‌تواند توضیح کاملاً رضایت‌بخشی از چگونگی تخصیص منابع در بخش عمومی ارائه دهد، ولی به همراه یکدیگر اطلاعات ارزشمندی در اختیار تصمیم‌گیران و کسانی قرار می‌دهد که

می‌خواهند بر نتایج تخصیص منابع تأثیر بگذارند. در این بخش تعدادی از این رویکردها و ضعف‌های آنها توضیح داده می‌شود.

۱. بودجه‌ریزی اداری

نظام‌های جدید بودجه‌ریزی در اوایل سده بیستم به‌عنوان ابزاری برای کنترل قانونی تصمیم راجع به تخصیص منابع توسط قوه مجریه ایجاد شد. این مسأله با تقسیم‌بندی مسئولیت‌ها و اختیار کنترل فرایند تخصیص منابع میان نهادهایی که اختیارات و روابط میان آنها در قانون تعریف شده است تحقق یافت و با قوانین و دستورالعمل‌ها تکمیل شد.^۱ بین سیاست‌گذاری و کارکردهای اداری تمایز آشکاری ایجاد شد. سیاست‌گذاری در حوزه انحصاری سیاستمداران در دولت و مجلس و کارکردهای اداری در حوزه مسئولیت نظام اداری، وزارت دارایی و سازمان‌های هزینه‌کننده قرار گرفت. از وظیفه آماده‌سازی بودجه تمرکززدایی شد و به سازمان‌هایی که اجرای هزینه‌ها را برعهده داشتند سپرده شد که بر مبنای ارزیابی منابع مورد نیاز برای تحقق سطوح مورد نظر ارائه خدمات، پیشنهادهای خود را ارائه دهند. سپس وزارت دارایی پیشنهادها را بررسی و بودجه را یکپارچه و تدوین می‌کند و برای بررسی، اصلاح و تأیید به هیأت دولت ارائه می‌شود و آن‌گاه به شکل ارقام مشخصی به تصویب قوه مقننه می‌رسد و اجرا می‌شوند.

اگرچه رویکرد سنتی (بودجه‌ریزی اداری) از نظر فرایند تخصیص منابع بسیار دقیق است، ولی درباره مبنای تصمیم‌گیری در رابطه با تخصیص منابع رهنمود چندانی ارائه نمی‌کند. چنین تصمیم‌هایی به حوزه سیاسی تعلق دارند که در آن، ترجیحات گسترده شهروندان از طریق فرایند انتخاباتی بیان می‌شوند. محدودیت‌های فنی رویکرد سنتی تخصیص منابع بخش دولتی کاملاً آشکار است. به دلیل آن که تخصیص منابع بر مبنای

۱. یک چارچوب اداری نوعی، از اجزای زیر تشکیل شده است: ۱. وزارت دارایی: مسئولیت مدیریت مخارج عمومی،

۲. سازمان‌های هزینه‌کننده: مسئولیت برنامه‌ریزی، مدیریت و ارائه خدمات عمومی، ۳. هیأت دولت: سیاست‌های دولت

را تدوین می‌کند، ۴. قوه مقننه: تحلیل بودجه و حساب‌های دولتی و تصویب بودجه، ۵. بازرسی: رعایت قانون و

دستورالعمل‌های بودجه راجع به استفاده از منابع عمومی را تأیید می‌کند.

دستگاه صورت می‌گیرد و کنترل بر مبنای ورودی‌ها (داده‌ها) انجام می‌شود، اغلب به سختی می‌توان هدف مخارج عمومی را تعیین کرد یا منابع را به فعالیت‌ها، نتایج و سنجه‌های عملکرد پیوند داد. چون تخصیص منابع جدید با توجه به تخصیص‌های قبلی تعیین می‌شود، بررسی و تصویب تنها در مورد افزایش منابع تخصیصی صورت می‌گیرد و فرصت چندانی برای ارزیابی ادامه خدمات سازمان مورد نظر و بخش عمده هزینه‌های مندرج در بودجه فراهم نمی‌شود. دیدگاه سالانه تخصیص منابع برای ارزیابی پیامدهای مالی سیاست‌ها یا برنامه‌ریزی و کنترل هزینه میان برنامه‌ها مناسب نیست. نکته آخر این‌که، در غیاب معیارهای روشن، اطلاعات و شیوه‌های ارزیابی گزینه‌های متفاوت این خطر وجود دارد که تصمیم‌های تخصیص منابع براساس سلیقه شخصی یا اهداف سیاسی اتخاذ شود.

صرف‌نظر از محدودیت‌های بودجه‌ریزی اداری، این رویکرد هنوز هم در سطح گسترده‌ای به کار می‌رود. شاید یکی از دلایل محبوبیت این رویکرد آن است که دست کم به ظاهر کنترل متمرکز منابع را ایجاد می‌کند که ممکن است در شرایط فشارهای مالی (مثلاً در هنگام تعدیل‌های ساختاری) یا به دلایل سیاسی مطلوبیت داشته باشد.

۲. خردگرایی

با افزایش نقش دولت در توسعه اجتماعی و اقتصادی و به تبع آن افزایش سریع مخارج دولتی، تصمیم‌گیری دقیق برای کاربرد اثربخش و کارآمد منابع ضرورت بیش‌تری یافت. بدین منظور رویکرد خردگرا مورد استفاده قرار گرفت. به کارگیری این رویکرد مستلزم تغییرات بنیادین در ساختار بودجه و فرایندهای سیاست‌گذاری و تخصیص منابع بود. رویکرد خردگرا به دنبال مرتبط ساختن سیاست به اهداف مشخص برای دخالت دولت است. برخلاف رویکرد اداری که سیاست‌گذاری در انحصار سیاستمداران است، در این رویکرد تکنسین‌ها از طریق فرایند تحلیل مساله در تعریف اهداف سیاست‌گذاری دخالت دارند. پس از تعریف اهداف، تکنسین‌ها با ارزیابی راهبردهای مختلف بهترین راه برای دستیابی به این اهداف را می‌یابند. این امر مستلزم شناسایی کلیه راه‌حل‌های ممکن و ارزیابی

توجیه پذیری و تأثیر آن‌ها و انتخاب گزینه مطلوب با استفاده از معیارهای شفاف است. آن‌گاه دخالت‌های بخش دولتی به گونه‌ای طراحی می‌شوند که با استفاده کارآمد از منابع، اهداف مورد نظر تحقق یابد.

کاربرد رویکرد خردگرا در بودجه‌ریزی مستلزم پیوند میان ابزار و اهداف سیاست عمومی، یعنی تخصیص منابع و اهداف سیاست‌هاست. این پیوند را نمی‌توان با استفاده از رویکردهای بودجه سنتی، اداری و خطی شناسایی کرد. دقیق‌ترین سیستم بودجه‌ریزی خردگرا، سیستم طرح‌ریزی و برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی (PPBS)^۱ است که در آن تخصیص منابع بر مبنای سهم هر برنامه در تحقق اهداف تعیین شده انجام می‌گیرد. این تخصیص‌ها در دوره چند ساله اجرا می‌شوند تا نمایانگر پیامدهای سیاست‌گذاری‌ها باشند. آن‌گاه تخصیص منابع هر سال با توجه به نتایج و ارزیابی برنامه مورد بازنگری قرار می‌گیرد. PPBS متکی بر استفاده از تکنیک‌های کمی، از جمله تکنیک تحلیل هزینه - فایده است.

اجرای سیستم PPB در عمل با مشکلات متعددی روبه‌رو است. تعریف برنامه‌ها، به ویژه در مواردی که اهداف از مرزهای اداری - سنتی فراتر می‌رود، دشوار است. این مشکل درباره اهداف و شاخص‌های مناسب عملکرد نیز وجود دارد. چون مدیریت منابع همچنان در اختیار ساختارهای اداری است، برنامه‌ها معمولاً به گونه‌ای تعریف می‌شوند که به جای اشاره به اهداف سیاست‌ها، نمایانگر فعالیت‌های فعلی نهادها باشند. برای تصمیم‌گیران، جذب اطلاعات لازم برای ارزیابی اولویت نسبی برنامه‌ها و عملکرد دشوار است. چنین اطلاعاتی اغلب به صورت مرتب جمع‌آوری نمی‌شود و این مشکلی است که عدم همکاری برخی از سازمان‌ها آن را پیچیده‌تر می‌کند. واضح است که نهادهایی تمایل به تأمین اطلاعات ندارند، زیرا ممکن است برای افزایش بودجه خود استدلال‌هایی قابل قبولی نداشته باشند.

استفاده محدود از تحلیل سیاست‌ها در حمایت از تصمیم‌گیری، منطق PPBS را زیر سؤال می‌برد. حمایت از PPBS بر این فرض استوار است که شکل طبقه‌بندی و استفاده از اطلاعات،

اقدامات بودجه‌ریزان را شکل دهد. بدون تغییر رفتار، PPBS به دستکاری کم‌اهمیت تکنیک‌ها تبدیل می‌شود. تجربه اجرای PPBS در کشورهای عضو سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی و کشورهای در حال توسعه نشان داد که مشکلات فوق‌منجر به این شده که PPBS نتواند بهبودهای مورد نظر را در ارتباط مخارج عمومی با سیاست‌ها و پیوند آن‌ها با عملکرد ایجاد کند و در نتیجه این سیستم تا دهه ۱۹۸۰ تا حد زیادی منسوخ شد.

در کشورهای در حال توسعه، رویکرد خردگرا با برنامه‌ریزی توسعه و برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری‌های دولتی همراه است. این برنامه‌ها طرحی کلی از اهداف و راهبردهای توسعه دولت را در سطح ملی و بخشی ارائه می‌دهد. برنامه‌ها معمولاً هدف افزایش رشد اقتصادی و گسترش خدمات اجتماعی را دنبال می‌کنند و فهرست اولویت‌بندی شده‌ای از برنامه‌های توسعه را برای این هدف شناسایی می‌کنند.

تا اواخر دهه ۱۹۸۰ برنامه‌ریزی توسعه نیز به دلیل برخی مشکلات کم‌کنار گذاشته شد. برنامه‌ها اغلب غیر واقع‌بینانه بودند و به جای ارزیابی دستاوردهایی که با توجه به منابع مالی و توانایی‌های اجرایی موجود واقعاً امکان‌پذیر بود، نمایانگر تمایلات سیاسی بود. در بسیاری از کشورها، با تغییر کانون توجه به نیازهای ثبات در کوتاه‌مدت، برنامه‌ریزی بلندمدت به نحو روزافزونی آرمان‌گرایانه و نامناسب به نظر می‌رسید.

از دیگر روش‌های بودجه‌ریزی خردگرا می‌توان به برنامه‌های سرمایه‌گذاری دولتی لغزان^۱ و چارچوب مخارج میان‌مدت MTEF^۲ اشاره کرد.^۳ امروزه به پیوندهای میان تخصیص منابع و عملکرد توجه ویژه‌ای می‌شود. این مسأله به علاقه مجدد به فرمول‌بندی بودجه‌های برنامه‌ای به منظور آشکار ساختن پیوند میان ابزارها و اهداف در تخصیص منابع منجر شده است. ولی این پیوندها و پیامدهای آن‌ها برای سیاست‌گذاری همواره آشکار نیستند و این مسأله به ویژه در مواردی که ضعف عملکرد ناشی از تأمین مالی نامناسب و

1. Rolling Public Investment Programs

2. Medium – term Expenditure Framework

3. برای اطلاع بیشتر درباره این روش مراجعه کنید به: دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مقدمه‌ای بر ارتباط برنامه‌ریزی،

سیاست‌گذاری و بودجه‌ریزی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مرداد ماه ۱۳۸۳.

ضعف مدیریت است، صدق می‌کند.

۳. تدریج‌گرایی^۱

برخلاف رویکرد خردگرا، که تصمیم‌گیران به دنبال راه‌حل‌های بهینه برای نفع عامه مردم هستند، تدریج‌گرایی بدون برنامه حرکت می‌کند و به موفقیت‌هایی دست می‌یابد. در رویکرد تدریج‌گرایی، تصمیم‌گیران از وضع موجود آغاز می‌کنند و به جای این‌که به شناسایی فرصت‌ها بپردازند، سعی می‌کنند مشکلاتی را که با آن‌ها روبه‌رو می‌شوند حل کنند؛ آن‌ها به جای این‌که به صورت نظام‌مند کار کنند و با تعیین دقیق اهداف به دنبال ابزار نیل به آن‌ها باشند، اهداف و سیاست‌های مناسب را با تجربه و خطا شناسایی می‌کنند. آن‌ها به جای بررسی همه گزینه‌های موجود به ارزیابی تعداد اندکی از سیاست‌های مشابه قناعت می‌کنند؛ راه‌حل‌هایی را شناسایی می‌کنند که به جای جهش‌های بزرگ سیاسی با گام‌های کوچک دست‌یافتنی باشد؛ به جای نظریه‌پردازی، تصمیم‌های خود را بر تجربه و مقایسه گزینه‌های مختلف استوار می‌سازند و اعتبار تصمیم‌های خود را به جای آرمان‌ها براساس امکان دسترسی به راه‌حل‌های بهتر آزمون می‌کنند.

بدین ترتیب، تصمیم‌گیری با خردگرایی محدودی همراه است که در آن، نقش آفرینان به جای این‌که به بهینه‌سازی بیان‌دیشانند به دنبال جلب رضایت هستند. با چنین محدودیت‌هایی، از تصمیم‌گیران انتظار می‌رود براساس منافع خود، یا در بهترین حالت، با نگاهی به منافع عمومی، که منافع فردی در آن تأثیر بسزایی دارد رفتار کنند. این علائق فردی نمایانگر نقش نهادی هر یک از نقش آفرینان در فرایند سیاست‌گذاری است و تعاملات میان این نقش آفرینان؛ قوانین رسمی، رویه‌ها و هنجارهای غیررسمی اجتماعی را محترم می‌شمارد. بنابراین نتیجه‌نهایی این فرایند تصمیم‌گیری را می‌توان ثمره مجموعه بازی‌هایی دانست که راهبرد و مهارت را شامل می‌شوند و نقش آفرینانی در آن شرکت دارند که به دنبال منافع خویش‌اند و به پیروی از قواعد بازی، هر یک نقش خاصی را ایفا می‌کنند.

از میان نقش‌های نهادی فرایند بودجه‌ریزی، دو نقش نهادی «طرفداران مخارج عمومی» و «پاسداران خزانه دولت» نقش‌های کلیدی هستند. سازمان‌های هزینه‌کننده که همواره به دنبال سهم بیش‌تری از مخارج هستند، به‌عنوان «طرفداران» و خزانه‌داری یا وزارت دارایی به‌عنوان «پاسداران خزانه» قابل‌شناسایی هستند. بیش‌تر طرفداران افزایش بودجه، به جای بیشینه‌سازی منابع تخصیص‌یافته به دنبال دفاع از مبنای بودجه‌ای خود (سطح فعلی مخارج) هستند و تا زمانی که اهداف دیگر مستلزم کاهش منابع تخصیص‌یافته به سازمان نباشد آن‌ها را تعقیب می‌کنند. از آنجا که سازمان‌های هزینه‌کننده، انتظار دارند وزارت دارایی بودجه‌های پیشنهادی آن‌ها را، هر قدر هم که مفید باشد، کاهش دهند، لذا با مخارج غیرضروری بودجه خود را حجیم می‌کنند تا «پاسداران خزانه» بدون ایجاد مشکل بتوانند مخارج را کاهش دهند. از سوی دیگر، «پاسداران خزانه» معمولاً درآمدها را کم‌تر از میزان واقعی و تعهدات را بیش از آن چه هست در نظر می‌گیرند تا دستشان در کاهش رشد مخارج و جرح و تعدیل پیشنهادهای سازمان‌ها باز باشد و قوه مقننه در هنگام بررسی پیشنهادهای آن‌ها کسب اجازه کند.

طرفداران رویکرد تدریجی استدلال می‌کنند شرکت کنندگان در فرایند بودجه درباره «سهم عادلانه» هریک از مدعیان به توافق ضمنی دست می‌یابند و انتظارات تقریباً یکسان درباره سهم هر سازمان در مقایسه با دیگران ایجاد می‌شود. پس از تعیین سهم عادلانه، چانه‌زنی درباره تصمیم‌های تخصیصی، به جای بازتوزیع مبنای بودجه به توزیع منابع اضافی محدود می‌شود. این شیوه خطر رقابت شدید میان مدعیان رقیب برای کسب منابع را کاهش می‌دهد و به معنای این است که لزومی ندارد تخصیص منابع هر سال اصلاح شود. به نظر تدریج‌گرایان بدون این ثبات، فرایند بودجه‌ریزی به هرج و مرج می‌انجامد.

• محدودیت‌های تدریج‌گرایی

به رغم تأکید تدریج‌گرایی بر ماهیت و مبنای سیاسی تصمیم‌گیری‌های تخصیص بودجه، این نظریه به نحوه توزیع قدرت و دیگر ارزش‌های سیاسی نمی‌پردازد. نظریه تدریج‌گرایی به گونه‌ای محدود بر راهکارهای بودجه‌ریزی تمرکز می‌کند و سعی می‌کند نشان دهد که

تخصیص‌ها به‌طور عمده با تعدیل‌های تدریجی مبنای بودجه تعیین می‌شوند. اگرچه تدریج‌گرایی برای توضیح شیوه باثبات فرایند بودجه‌ریزی که به‌طور نسبی در برابر شوک‌های بیرونی مقاوم است و خود را به تدریج با تغییرات شرایط محیطی تطبیق می‌دهد مناسب می‌باشد، ولی در مواردی که این شرایط وجود ندارد کمک‌چندانی نمی‌کند.

تدریج‌گرایی با تأکید بر تخصیص‌های درون‌بخشی، پیچیدگی تصمیم‌های بودجه‌ای، به‌ویژه رابطه میان بودجه‌ریزی خرد (تأکید بر تخصیص منابع) و کلان (تأکید بر ایجاد ثبات) را دست‌کم می‌گیرد. همچنین، این رویکرد نمی‌تواند پیچیدگی تعاملات نهادی را که نشان می‌دهد نهادها در ارتباط با نقش‌آفرینان مختلف نقش‌های مختلفی ایفا می‌کنند، به گونه‌ای که سازمان‌های مرکزی ممکن است در ارتباط با وزارت دارایی «طرفدار افزایش منابع تخصیصی» باشند، ولی در ارتباط با دوایر درونی خود نقش «پاسداران خزانه دولت» را ایفا کنند، تشخیص دهد.

در نهایت این‌که، ادبیات تدریج‌گرایی بر رابطه میان نهادهای اصلی بودجه‌ای (سازمان‌های هزینه‌کننده، وزارت دارایی و قوه مقننه) تأکید دارد و آنچه را در طول فرایند بودجه در سازمان‌های هزینه‌کننده می‌گذرد تا حد زیادی نادیده می‌گیرد.

• مزیت‌های تدریج‌گرایی

در شرایط ثبات اقتصادی و سیاسی، رویکرد تدریج‌گرایی درگیری‌های بالقوه را کاهش می‌دهد و بدین ترتیب، کارکرد دولت را تسهیل می‌کند. همچنین با تثبیت توقعات و حذف مذاکره در رابطه با تخصیص منابع، هزینه‌های معاملاتی را کاهش می‌دهد. رویکرد تدریج‌گرایی برای درک اهمیت قواعد بازی، به‌ویژه روش‌های رسمی، در تعیین نتایج بودجه سودمند است.

در حالی که رویکرد خردگرا اطلاعات و تحلیل را به جایگاه مبنای تصمیم‌گیری بودجه‌ای ارتقا می‌دهد و به دنبال دستیابی به تخصیص منابع است، تدریج‌گرایان نشان می‌دهند که ملاحظات سیاسی، نقش‌آفرینی نهادها و عقلانیت محدود تصویر دقیق‌تری از

رفتار بودجه‌ای ترسیم می‌کنند.

۴. انتخاب عمومی^۱

رویکرد انتخاب عمومی بر این فرض استوار است که تصمیم‌گیران برای حمایت از منافع خود خردگرایانه عمل می‌کنند، یعنی این که انتخاب‌های خود را بر مبنای ترجیحات فردی خود بهینه می‌سازند. اگر چه تصمیم‌گیران ممکن است کاملاً از گزینه‌های موجود و پیامدهای اقدامات خود مطلع نباشند ولی از اطلاعات موجود بهترین استفاده را می‌کنند. اما توانایی‌های رسمی سازمان‌هایی که تصمیم‌گیران به آن‌ها تعلق دارند و قوانین و مقرراتی که بر رفتار آن‌ها حاکم است آن‌ها را محدود می‌سازد. در این چارچوب نهادی، می‌توان انتظار داشت که تصمیم‌گیران بدون توجه به مفاهیم اعتدال و رفتار عادلانه دستور کار فردی خود را دنبال کنند. بر این اساس، اقتصاد انتخاب عمومی به دنبال توضیح رفتار تصمیم‌گیران، تعاملات میان آن‌ها و پیامدهای این تعاملات برای نتایج بودجه‌ای است.

بر اساس رویکرد انتخاب عمومی، سیاستمداران به دنبال بیشینه‌سازی قدرت و حفظ مسند خود هستند و از این رو نمی‌توان انتظار داشت آن‌ها در جهت حمایت از منافع گسترده عمومی عمل کنند. بلکه برعکس، سعی می‌کنند برای تقویت پایگاه قدرت و افزایش شانس انتخاب مجدد، نظر مساعد موکلان خود را جلب کنند. این مسأله ممکن است باعث شود سیاستمداران برنامه‌های کوتاه‌مدتی را که نتایج فوری دارند بر پروژه‌های بلندمدتی که منفعت بیش‌تری دارند، ترجیح دهند. همچنین سیاستمداران بدون توجه به پیامدهای سیاست‌هایشان برای عامه مردم، سعی در پیشبرد منافع حامیان خود دارند. این مسأله می‌تواند منجر به تأمین مالی برنامه‌هایی از محل درآمدهای مالیاتی شود که به نفع حامیان آن‌هاست و بدین ترتیب هزینه‌های برنامه‌هایی که به نفع تعداد اندکی است بر همه تحمیل شود.

طبق این رویکرد سیاستمداران در راستای دستیابی به اهداف خود ممکن است با

گروه‌های هم‌سود و طبقات اجتماعی ویژه (مثلاً گروه‌های پردرآمدتر) هم راستا شوند یا این که برای کسب رأی اکثریت (در نظام‌های مبتنی بر رأی اکثریت) «برنامه‌های همگانی» را تشویق و اجرا کنند. «برنامه‌های همگانی» که تعداد بسیاری از مردم از آن‌ها منتفع می‌شوند، معمولاً ناکارآمد هستند، چون با توزیع منافع در سطحی گسترده، ممکن است برای زمینه‌هایی که بیش‌ترین نیاز را دارند منابع کافی موجود نباشد و با افزایش حجم برنامه‌ها، مخارج کل را افزایش دهند.

رأی‌دهی متقابل یا همکاری متقابل راهبرد دیگری است که سیاستمداران برای تأمین منافع خود و گروه‌های حامی از آن استفاده می‌کنند. براساس این راهبرد، در تصمیم‌گیری‌های عمومی (نظیر هیأت دولت و قوه مقننه) سیاستمدار به مخارجی رأی می‌دهد که به نفع دیگری است و نماینده مقابل نیز به مخارج پیشنهادی او رأی مثبت می‌دهد. این مسأله منجر به افزایش سطح کل مخارج می‌شود و باعث می‌شود میزان تخصیص و حجم کلی مخارج عمومی با میزانی که از لحاظ ملی اثربخش است تفاوت چشمگیری داشته باشد. در چنین شرایطی انتظار می‌رود وزارت دارایی به عنوان «پاسدار خزانه دولت» دستور کارهای سیاسی منفعت‌طلبانه از سوی سیاستمداران را محدود کند.

نتایج تخصیصی فرایند بودجه به ترتیبات نهادی تصمیم‌گیری بستگی دارد. شناخت این ترتیبات برای درک تصمیم‌گیری بودجه‌ای در دولت و قوه مقننه و نتایجی که ایجاد می‌شود، سودمند است. اقتصاددانان رویکرد انتخاب عمومی دوگانه ترتیب نهادی متمرکز و غیرمتمرکز را شناسایی و ارائه می‌کنند. نهادهای متمرکز، قدرت را در مراحل مختلف فرایند بودجه‌ریزی متمرکز می‌کنند و فرصت تصمیم‌گیری دموکراتیک را کاهش می‌دهند و منافع اقلیت را در نظر نمی‌گیرند. این نهادها با سخت‌گیری مالی و تلاش برای ایجاد بودجه‌هایی که به نفع اکثریت باشد، فرصت‌چندانی برای تعقیب منافع اقلیت باقی نمی‌گذارند. ویژگی‌های نهادهای غیرمتمرکز دقیقاً عکس نهادهای متمرکز است. آن‌ها تصمیم‌گیری دموکراتیک را تقویت می‌کنند و با افزایش قدرت منافع اقلیت، منجر به تضعیف انضباط مالی و افزایش سهم اقلیت‌ها در هزینه‌ها می‌شوند. در نتیجه نهادهای متمرکز، از نظر نسبت میان منافع کلی مخارج

و هزینه‌ها و هزینه‌های مالیاتی و نیز از نظر اثربخشی تخصیصی کارآمدتر هستند، ولی مساوات‌گرایی آن‌ها به اندازه نهادهای غیرمتمرکز نیست.

• منافع نظام اداری

اگرچه سیاستمداران ممکن است در تعیین تخصیص منابع نقش مهمی ایفا کنند، ولی تبدیل این تخصیص‌ها به نتایج بودجه‌ای وظیفه نظام اداری است. اما نظام اداری نیز منافع خود را تعقیب می‌کند. دلیل ایجاد منافع اداری این است که نظام اداری تأمین‌کننده انحصاری کالاها و خدمات برای دولت است و نابرابری اطلاعاتی میان دولت (خریدار) و نظام اداری (فروشنده) باعث می‌شود خریدار نتواند حداقل هزینه تأمین خدماتی را که دریافت می‌کند به دقت ارزیابی کند. در چنین شرایطی، دیوان‌سالاران که بودجه را به حداکثر رسانده‌اند معمولاً به ارائه بیش از حد کالاها و خدمات گرایش دارند تا بودجه تخصیصی خود را افزایش دهند و این منابع را به بهترین نحو ممکن در جهت منافع نهادی و فردی (نظیر شهرت عمومی و امکان بالقوه جذب حامی، افزایش مزایای شغلی و حقوق‌ها) به کار می‌گیرند. نظام اداری در برابر کاهش بودجه از خود دفاع می‌کند و به جای تلاش برای پیشینه‌سازی بودجه، به دنبال تخصیص منابع بیش‌تر هستند.

اما چگونه می‌شود منافع نظام اداری را کاهش داد؟ یک رویکرد، بهبود درک سیاستمداران و وزارت دارایی از ساختار هزینه سازمان‌هاست تا بتوانند منافع و ناکارآمدی‌های بوروکراسی را تشخیص دهند و سپس با تعیین بودجه براساس هزینه‌های واقعی، ناکارآمدی آن‌ها را حذف کنند. رویکرد دیگر، حذف کامل انحصار با تضمین رقابت در تأمین خدمات عمومی است، یا می‌توان در درون بخش دولتی رقابت ایجاد کرد. راه‌حل ریشه‌ای‌تر این است که به بازار اجازه داده شود وارد عرصه رقابت در زمینه ارائه خدمات شود و این کاری است که با اجباری کردن برگزاری مناقصه امکان‌پذیر است.

۵. کارفرما و کارگزار^۱ (هزینه معاملاتی)^۲

بودجه را می‌توان معامله‌ای دانست که قراردادی بر آن حاکم است که به موجب آن کارفرما، کارگزار را ملزم می‌سازد کالاها و خدماتی را در ازای قیمت معینی ارائه دهد. در فرایند بودجه‌ریزی می‌توان زنجیره‌ای از این توافقاتی‌های کارفرما - کارگزار را مشاهده کرد: رأی‌دهندگان - قانونگذاران؛ قانونگذاران - دولت؛ وزارت دارایی - سازمان هزینه‌کننده؛ مقامات اداری ارشد - ارائه‌دهندگان خدمات. این توافقات در چارچوب ساختارهای نهادی در سطوح مختلف جای دارند. از جمله می‌توان به نهادهایی نظیر معیارهای پذیرفته شده اجتماعی، رفتار و مفاهیم قرارداد، محیط نهادی تعیین‌کننده قوانین رسمی بازی (از قبیل قوانین تعیین‌کننده مسئولیت‌ها و توانایی‌های نهادی و تعریف‌کننده رویه‌های بودجه‌ای)، ساختارهای حکمرانی که مبنای بازی است، و همچنین خود فرایند بودجه که محل مذاکره بر سر معاملات و ارزیابی و اجرای آنهاست، اشاره کرد.

در اینجا به مانند رویکرد انتخاب عمومی، فرض بر این است که کارگزاران و کارفرمایان هر دو به دنبال بهینه‌سازی منافع خود هستند. بنابراین می‌توان استنباط کرد که منافع آنها به ندرت با یکدیگر تباین دارد. کارگزاران به دلیل آگاهی بیش‌تری که بر شرایط عرضه و تقاضای خدمات ارائه شده دارند، به گونه‌ای فرصت‌طلبانه منافع خود را تعقیب می‌کنند. از این رو برخلاف رویکردهای اداری، خردگرا و تدریج‌گرا که فرض می‌کردند قرارداد بودجه اجرا می‌شود (یعنی پس از تصمیم‌گیری، تخصیص‌ها به نتایج تبدیل می‌شوند) رویکرد هزینه معاملاتی بر این فرض استوار است که قرارداد نقض خواهد شد مگر این که برای اجرای آن اقدام‌های مناسبی صورت گیرد. نتایج تجربی نشان می‌دهد که کارگزاران در طول تدوین بودجه برای دستیابی به اهداف خود از شگردهای مختلفی استفاده می‌کنند و اغلب برخلاف منافع اعلام شده رؤسای خود عمل می‌کنند و در واقع به هزینه کارفرمایان، کارگزاران منافع شخصی خود را دنبال می‌کنند.

رویکرد هزینه معاملاتی برای اجرای مؤثر تصمیم‌های تخصیصی سه راه‌حل ارائه

1. Principals and Agents
2. Transaction Cost

می‌دهد: نخست، طراحی ترتیبات نهادی اثربخش برای فراهم کردن امکان پیشبرد منافع کارفرما؛ دوم، طراحی انگیزه‌هایی که منافع کارگزاران و کارفرمایان را هم‌راستا می‌سازد، و سرانجام کاهش نابرابری‌های اطلاعاتی که اجازه نمی‌دهد کارفرمایان قراردادهای مؤثری را طراحی، کنترل و اجرا کنند.

• بهبود اعتبار فرایند بودجه

اگر قرار است بودجه راهنمای عمل کارگزاران باشد باید از اعتبار برخوردار باشد. از دیدگاه کارفرما، اعتبار بودجه مستلزم هم‌خوانی میان نتایج بودجه‌ای مورد نظر و نتایج واقعی است (توانایی سیستم در تأمین و ارائه کالاها و خدمات طبق برنامه با قیمت‌های تعیین شده). با تعیین دقیق داده‌ها و ستاده‌ها، ایجاد راهکارهای سنجش عملکرد نظیر نظام‌های حسابداری و ارزیابی عملکرد و راهکارهای اجرای بودجه توسط دولت و مقامات مستقلی مانند قوه قضاییه و بازرسی می‌توان اعتبار بودجه را بهبود بخشید.

از نظر کارگزاران، اعتبار بودجه بر پیش‌بینی جریان منابع، یعنی پرداخت‌هایی استوار است که برای خدمات ارائه شده انجام می‌گیرد. در مواردی که درباره موجود بودن منابع تردیدهای گسترده‌ای وجود داشته باشد، کارفرما و کارگزار هر دو طرفدار تعهدات کوتاه‌مدت‌تر، محافظه‌کاری در هزینه‌های برنامه‌ریزی شده، چانه‌زنی سیاسی بر سر تحلیل اقتصادی و تخصیص‌های انعطاف‌ناپذیر هستند. کاهش‌های کوتاه‌مدت و سالانه در منابع، بودجه‌های تخصیصی را تضعیف می‌کند، کارگزاران را نسبت به کارفرمایان در موقعیت بهتری قرار می‌دهد و موجب تغییرات اجرایی در تخصیص بودجه خواهد شد که منجر به تغییر اولویت‌ها از سیاست‌ها به تعهدات می‌شود. بدین ترتیب دیون و دستمزدها قبل از مخارج اجرای برنامه پرداخت می‌شوند و چنین ترتیباتی منطبق بر برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی را تضعیف می‌کند.

• هم‌راستاسازی منافع کارفرمایان و کارگزاران

یکی از راه‌های هم‌راستاسازی منافع کارفرما و کارگزاران، نظام‌های مدیریت عملکرد است. در این نظام‌ها برای سازمان‌ها و کارمندان اهدافی مرتبط با اهداف سیاست‌های دولت انتخاب و راهکارهایی برای پایش عملکرد ایجاد می‌شود. انتشار اطلاعات عملکرد از طریق جداول، وارد کردن عنصر رقابت میان کارمندان، ارتقای شغلی بر مبنای عملکرد و سیستم‌های پاداش مبتنی بر عملکرد و پاداش گروهی از جمله راهکارهای پایش عملکرد است. نتیجه‌گیری منطقی این رویکرد آن است که دولت پس از هدف‌گذاری و ایجاد انگیزه‌های مناسب می‌تواند کنترل‌های سخت‌گیرانه بر استفاده از منابع را کاهش دهد. کاهش کنترل‌های خارجی مدیران، که آگاهی بیش‌تری از نیازهای سازمان خود دارند، اجازه می‌دهد کارایی عملیات خود را افزایش دهند.

از دیدگاه رویکرد هزینه معاملات، گنجاندن قراردادها در چارچوب ساختارهای حکمرانی اهمیت دارد: اگر ساختارهای سطح بالاتر مانند معیارها و نهادهای درونی ضعیف باشند، ساختارهای سطح پایین‌تر مانند قرارداد بودجه باید کامل‌تر و دقیق‌تر باشند تا بودجه معتبری ایجاد شود.

• غلبه بر نابرابری‌های اطلاعاتی

وقتی کارفرمایان بتوانند بر نابرابری‌های اطلاعاتی که مانع از کنترل عملکرد کارگزاران می‌شود غلبه کنند، امکان همخوانی نتایج با اهداف آن‌ها بیش‌تر است. این نابرابری‌های اطلاعاتی در دو سطح اهمیت ویژه‌ای دارند: نخست نابرابری میان دولت و قوه مقننه به‌عنوان نماینده عموم و دوم بین سازمان‌های هزینه‌کننده و وزارت دارایی.

سیاستمداران برای تدوین بودجه‌های ساده، روشن و شفاف انگیزه‌چندانی ندارند. چون هرچه اطلاعات و درک انتخاب‌کنندگان از فرایند بودجه کم‌تر باشد، سیاستمداران بیش‌تر می‌توانند از کسری‌های مالی و مخارج بیش‌تر از حد برای دستیابی به اهداف فرصت‌طلبانه استفاده کنند. منابع مالی خارج از بودجه، مؤسسات اقتصادی عمومی،

متمم‌های بودجه و تکنیک‌های حسابداری متعدد روش‌هایی است که برای پنهان ساختن منابع از کنترل و بررسی مجلس و مردم به کار می‌روند و چیزی را ایجاد می‌کنند که «دولت زیرزمینی»^۱ نام گرفته است. سیاستمداران معمولاً بیانیه‌های سیاسی مبهم و بدون اهداف کمی ارائه می‌دهند و اطلاعات عملکرد خود را به صورتی انتخاب می‌کنند تا بهترین تصویر ممکن را از عملکرد دولت ترسیم کنند.

تنها زمانی می‌توان بر این نابرابری‌های اطلاعاتی چیره شد که استانداردهای افشای اطلاعات تعیین و اجرا شوند. دستورالعمل شفاف‌سازی مالی صندوق بین‌المللی پول، استانداردهای روشنی برای بهنگام بودن، پوشش و دقت اطلاعاتی که باید در دسترس عموم قرار گیرد، تعیین کرده است.^۲

نابرابری اطلاعاتی، تلاش‌هایی را که برای تدوین و پایش سیاست‌ها در دولت انجام می‌گیرد، را نیز تضعیف می‌کند. این مسأله تا حد زیادی ناشی از این است که وزارت دارایی و هیأت دولت برای ارزیابی نیازها و عملکرد سازمان‌ها به اطلاعات خود این سازمان تکیه می‌کنند که به ناچار مغرضانه و در خدمت منافع همان سازمان است. راه‌حل، گردآوری مستقل داده‌هاست. برای گردآوری اطلاعات می‌توان از منابع اطلاعاتی مستقل استفاده کرد: ارزیابی‌های مستقل سازمان‌های دولتی، نظرسنجی‌ها توسط سازمان‌های آماری مستقل و مشورت مستقیم با مردم و ادارات دولتی، از جمله این روش‌ها هستند.

با توجه به مطالب فوق، می‌توان گفت که با اصلاحات نهادی، به ویژه اصلاحاتی که شفافیت و اعتبار فرایند بودجه را افزایش می‌دهند، می‌توان نتایج تخصیص‌ها را بهبود بخشید. اما پرسش این است که چه کسی این اصلاحات را پیش خواهد برد؟ تجربه نشان داده است احزاب و سیاستمداران (حتی احزاب مخالف) تمایلی به اصلاح نظام بودجه‌ریزی ندارند، زیرا پس از کسب قدرت از ابهام و سلیقه‌ای بودن نظام بودجه‌ریزی سود می‌برند. همچنین تجربه نشان داده است که فشار سازمان‌های بین‌المللی همواره نتایج مطلوب را در

1. Underground Government

2. نگاه کنید به: دفتر مطالعات برنامه و بودجه، دستورالعمل شفاف‌سازی بودجه (صندوق بین‌المللی پول)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تیرماه ۱۳۸۰.

پی ندارد. پس تنها گروهی که می‌تواند اصلاحات نظام بودجه‌ریزی را به پیش ببرد شهروندان و مالیات‌دهندگان است.

دسترسی عموم به اطلاعات در این شرایط نقش مهمی دارد: بدون درک مشکلات بودجه و آگاهی از نارسایی‌های حکمرانی، بعید است شهروندان بتوانند دولت را برای ایجاد تغییرات تحت فشار بگذارند. رسانه‌ها در ایجاد و انتشار این اطلاعات نقش مهمی ایفا می‌کنند. سازمان‌های غیردولتی و نهادهای مدنی نیز در حمایت از رسانه‌ها و به‌عنوان طرفداران اصلاحات می‌توانند نقش مهمی بر عهده گیرند. البته استقلال سازمان‌های جامعه مدنی و تمایل آن‌ها به مقابله با منافع ویژه و فاسد در دولت و نظام اداری، می‌تواند در تعیین میزان اثربخشی دخالت‌های آن‌ها نقش مهمی داشته باشد.

نتیجه‌گیری

پس از شصت سال از طرح مسأله اساسی بودجه‌ریزی، مشخص شده است که این مسأله دارای جوانب گوناگون است و باید به صورت هم‌زمان و از دیدگاه‌های مختلف بررسی شود. همچنین معلوم شده است که هیچ‌یک از رویکردهای ارائه شده نظریه‌ای فراگیر برای بودجه‌ریزی ارائه نمی‌کنند. با وجود این در ایجاد تکنیک‌های تحلیلی که از ارزشیابی تصمیم‌های مخارج عمومی پشتیبانی کند، پیشرفت‌های چشمگیری حاصل شده است. این تکنیک‌ها در ترکیب با هم در هنگام تصمیم‌گیری درباره هزینه‌ها، منطق دخالت دولت، هزینه - فایده دخالت‌های مختلف و تأثیر توزیعی مخارج توانمند هستند.

به دلیل محدودیت‌هایی که در کاربرد این تکنیک‌ها وجود دارد، در بهترین حالت می‌توانند راهنمای تخصیص منابع برای دستیابی به اهداف سیاست‌ها باشند. شاید مهم‌ترین نتیجه‌ای که می‌توان از این بررسی گرفت این باشد که تصمیم راجع به تخصیص منابع در بخش عمومی ممکن است با راهنمایی تحلیل‌های فنی و اقتصادی انجام پذیرد، ولی در فرایندی سیاسی اتخاذ می‌شوند که تحلیل فنی و اصول اقتصادی تنها یکی از ملاحظات است و همواره مهم‌ترین نکته نیست.

گرچه پژوهش‌های تدریج‌گرایان اهمیت نقش نهادها و سیاست نهادی در تعیین تخصیص منابع را نشان داده است، ولی راه‌حل‌های چندانی برای مشکلاتی که شناسایی شده‌اند ارائه نکرده است. رویکردهای مبتنی بر اقتصاد نهادگرا سودمندتر هستند. آن‌ها اهمیت شفافیت در فرایند بودجه را به‌عنوان ابزاری برای غلبه بر نابرابری‌های اطلاعاتی نشان داده‌اند که به گروه‌های هم‌سود در قوه مقننه، دولت و نظام اداری اجازه می‌دهد از منابع دولتی برای اهداف شخصی خود استفاده کنند. آن‌ها همچنین بر اهمیت نهادهای نظارتی مستقل (از قبیل سازمان‌های بازرسی و مراجع آماری مستقل) به‌عنوان تضمین‌کنندگان شفافیت و ابزار اطمینان از اطاعت قوه مجریه تأکید می‌ورزند. دادن فرصت به شهروندان و افرادی که از خدمت عمومی منتفع می‌شوند جهت اعلام اولویت‌ها و نگرانی‌ها نیز به افزایش شفافیت کمک می‌کند.

با اصلاحات نهادی می‌توان واگرایی منافع عمومی و خصوصی را کاهش داد. نظام‌های بودجه‌ای که تحت نظارت وزیر دارایی به نسبت قدرتمند قرار دارند، بهتر از نظام‌هایی که وزیر دارایی نسبت به سازمان‌های بخشی از قدرت کم‌تری برخوردار است می‌تواند از منافع مردم حمایت کند. رقابت میان تأمین‌کنندگان خدمات در داخل دولت یا میان تأمین‌کنندگان بخش دولتی و بخش خصوصی ممکن است به بهبود عملکرد و کاهش هزینه‌ها کمک کند. تعیین اهداف نیز، به ویژه در مواردی که برای بهبود عملکرد، انگیزه‌های فردی و نهادی وجود داشته باشد ممکن است تأثیر مشابهی داشته باشد.

اگرچه موارد فوق ممکن است به شناسایی و جلوگیری از مشکلات کمک کند، ولی مشکلات بنیادین مدیریت مالی بخش دولتی را نمی‌توان بدون پرداختن به ملاحظات نهادی و حکمرانی حل کرد. از این رو برای حل مسأله بودجه‌ریزی چارچوب گسترده‌تری برای تحلیل مخارج عمومی لازم است که بر روابط میان و درون نهادهای دولتی، انگیزه‌هایی که ساختارهای نهادی ایجاد می‌کنند و پیامدهای آن‌ها برای رفتار بودجه‌ای تأکید کند.