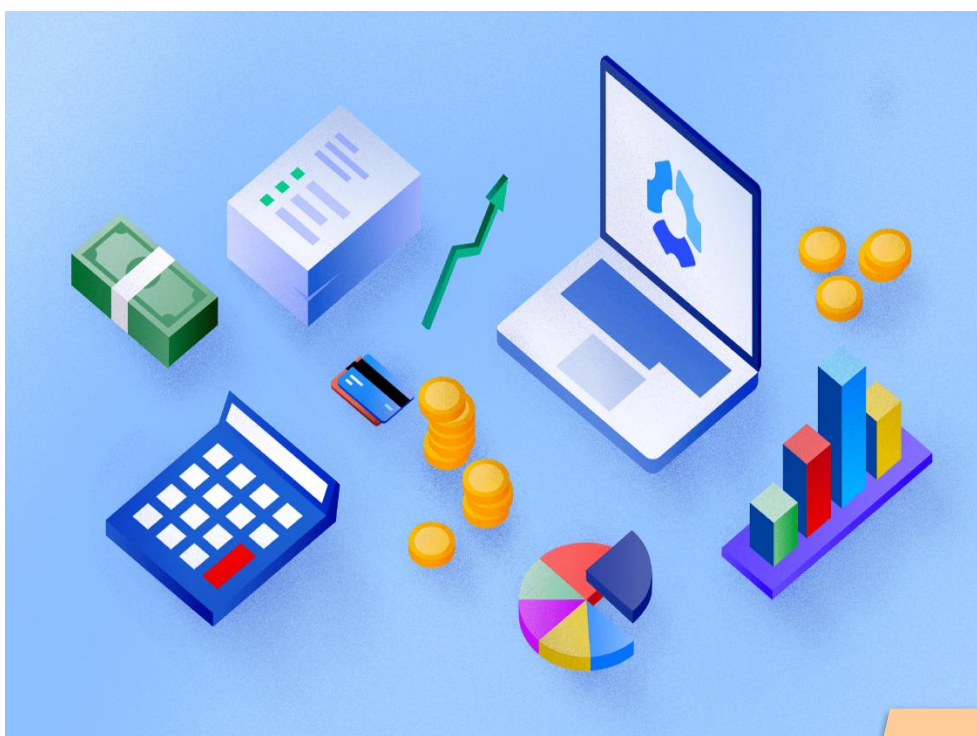


نرم‌های بودجه‌ریزی؛ ابزاری برای مدیریت مالی عمومی

(معیاری برای توزیع کمک‌ها و اشتغال‌ها)



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

گروه پژوهشی نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی

مجموعه گزارش شماره ۱۹۳

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

عنوان	نُرم‌های بودجه‌ریزی؛ ابزاری برای مدیریت مالیه عمومی ^۱ (معیاری برای توزیع کمک‌ها و انتقالی‌ها) مبانی نظری، روش‌ها و شیوه‌های اجرایی در برخی از کشورهای منتخب
کد شناسه	۹۹-۹-۱۰۲۴۱
گروه پژوهشی	نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی
ترجمه و اقتباس	یدالله ابراهیمی‌فر
ناظران علمی	محمد کردبچه، محمدجواد محسنی‌نیا و غلامرضا گرائی‌نژاد
طراح جلد	پدرام حاجی اسماعیلی
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
تاریخ انتشار	آذرماه ۱۳۹۹
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.	
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.	
آدرس: تهران - خیابان نجات‌اللہی - خیابان سپند - پلاک ۱۶ شماره‌های تماس ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰ شماره پیام‌رسان ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳	
https://www.dfrc.ir/	

۱- این اثر ترجمه و اقتباسی است از:

Alm, J. Martinez-Vazquez, J. (2002). On the Use of Budgetary Norms as a Tool for Fiscal Management, Department of Economic Andrew Young School of Policy Studies Georgia State University.

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
أ.....	خلاصه مدیریتی.....
۱.....	مقدمه.....
۷.....	۱- ارزیابی سطح جاری مخارج در یک واحد دولتی.....
۷.....	۱-۱- هزینه‌یابی بر اساس فعالیت.....
۸.....	۲- هزینه‌یابی بر اساس ساختار تشکیلاتی دستگاه خرج.....
۹.....	۲-۱- تحلیل حوزه‌های هزینه‌زا.....
۱۰.....	۲-۲- فرایند معمول در تعیین نُرم‌های بودجه‌ای و استانداردهای حداقلی.....
۱۱.....	۲-۳- تصویرسازی از مراحل پیاده‌سازی نُرم‌های خرج.....
۱۵.....	۲-۴- روش‌های بین‌المللی رایج در تعیین نُرم‌ها و استانداردهای خرج.....
۱۸.....	۲-۵- تجربیات کشورها.....
۱۸.....	۲-۵-۱- استرالیا.....
۲۱.....	۲-۵-۲- انگلستان.....
۲۴.....	۲-۵-۳- بلغارستان.....
۲۵.....	۲-۵-۴- کانادا.....
۲۷.....	۲-۵-۵- جمهوری چک.....
۲۸.....	۲-۵-۶- دانمارک.....
۲۹.....	۲-۵-۷- فرانسه.....
۳۰.....	۲-۵-۸- آلمان.....
۳۰.....	۲-۵-۹- مجارستان.....
۳۰.....	۲-۵-۱۰- هند.....
۳۱.....	۲-۵-۱۱- اندونزی.....
۳۱.....	۲-۵-۱۲- ژاپن.....
۳۲.....	۲-۵-۱۳- کره جنوبی.....
۳۳.....	۲-۵-۱۴- پرتغال.....

۳۳	.....	۱۵-۵-۲- اسپانیا
۳۴	.....	۱۶-۵-۲- سوئد
۳۴	.....	۱۷-۵-۲- سوئیس
۳۴	.....	۱۸-۵-۲- اوکراین
۳۶	.....	۶-۲- نوآوری‌های اخیر در بودجه‌ریزی و ارزشیابی نیازهای خرج
۳۶	.....	۷-۲- ارزیابی نیازهای خرج آتی از طریق بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد
۳۹	.....	۸-۲- عملکرد بر اساس قرارداد توافق شده
۴۰	.....	۹-۲- ارزیابی هزینه و منفعت نرُم‌های خرج
۴۸	.....	۱۰-۲- درس‌های تجربی و سیاست‌های جایگزین
۵۱	.....	منابع
۵۴	.....	پیوست: واژه‌نامه

فهرست جداول

صفحه	عنوان
۲۲	جدول ۱: عوامل دخیل در نیاز خرج: انگلستان و ویلز، ۱۹۷۵-۱۹۷۹
۲۸	جدول ۲: عوامل دخیل در نیاز خرج: دانمارک
۳۳	جدول ۳: شش مؤلفه نظام توزیع پرداخت

خلاصه مدیریتی

یکی از مباحث مهم در مدیریت اقتصادی کلان در هر کشور، به خصوص در کشورهای در حال توسعه، توزیع متوازن فضایی امکانات و خدمات دولتی در راستای تحقق عدالت فراگیر برای همه اقشار جامعه و توسعه متوازن منطقه‌ای در کشور است. بستر تحقق این هدف در نظام بودجه‌ریزی کشورها نهفته است. از آنجاکه بودجه‌ریزی و فرایند تهیه و تصویب آن یک فرایند سیاسی تخصیص منابع عمومی است، ممکن است ملاحظات عدالت و کارایی در تخصیص منابع عمومی، در تعارض با یکدیگر قرار گیرد. نظر به اینکه دولت‌ها با استفاده از نیروی‌های متخصص، مبادرت به تهیه بودجه نموده و در این مسیر از تجربیات گذشته خود بهره می‌گیرند، لذا به طور ضمنی می‌توان فرض کرد بودجه در قالب الزامات مدیریت کلان اقتصادی و اولویت‌های تأثیرگذار بر تحقق اهداف برنامه‌ای دولت تهیه شده و از سازگاری و انسجام درونی لازم برخوردار است. اما این بدان معنا نیست که در فرایند سیاسی تصویب لایحه بودجه، تغییراتی در آن داده نشود. این تغییرات می‌تواند در جهت ایجاد سازگاری بیشتر بین اهداف و سیاست‌ها و منابع کشور باشد یا از یکپارچگی و انسجام ساختار بودجه بکاهد. به همین خاطر تعامل سازنده بین دولت‌ها و مجالس قانون‌گذاری از نظر همگرا ساختن دیدگاه‌ها بر مبنای نظری و علمی معتبر، می‌تواند در دستیابی به بودجه سازگار با اقتضائات کشور و اولویت‌های سیاستی دولت بسیار تعیین‌کننده باشد.

در خصوص توزیع امکانات و منابع دولتی در مناطق مختلف کشور، باید به الزامات توسعه پایدار توجه جدی شود. اگر تمام تمهیدات و تلاش‌های دولت در توزیع اعتبارات بودجه‌ای در قالب یک الگوی پایدار توسعه، مدیریت نشود؛ نتایج حاصله، از دوام و پایداری برخوردار نبوده و هزینه‌های درازمدت آن بیشتر از منافع کوتاه‌مدت آن خواهد بود؛ بنابراین یکی از ضرورت‌های توسعه پایدار، همگرا ساختن دیدگاه‌ها در عرصه مدیریت کلان اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور است. در چنین فضایی می‌توان مشارکت فعالان اقتصادی و آحاد جامعه را در اداره امور عمومی کشور فراهم آورد و این خود یکی از سرمایه‌های اجتماعی است که باید بیش‌ازپیش بدان تأکید شود. شکل‌گیری اعتماد بین مسئولان اجرایی کشور و

فعالان اقتصادی هم به عنوان نتیجه همگرایی سیاست‌های دولت و تمایلات فعالان اقتصادی و هم به عنوان پیش‌زمینه و سرمایه اجتماعی در پیشبرد اهداف توسعه‌ای کشور نقش بسزایی خواهد داشت.

انگیزه تهیه و تدوین مجموعه حاضر، تکمیل حلقه تقریباً مفقوده در ادبیات بودجه‌ای کشور است. هر سال در زمان تهیه و تصویب بودجه شاهد بحث‌ها و مناظرات جدی نمایندگان مجلس در کمیسیون‌های مختلف در خصوص نحوه توزیع اعتبارات استانی هستیم. با توجه به شرایط اقتصادی امروز کشور و مشکلات ناشی از تحریم اقتصادی دنیای غرب، ضرورت دارد نسبت به توزیع اعتبارات بودجه‌ای کشور با نگاه اقتصاد مقاومتی و تأکید بر استفاده کارآمد از منابع در جهت نیل به اهداف تعیین شده بیش‌ازپیش توجه شود. بدون شک در طی سالیان گذشته تلاش دولت در توزیع منابع بین مناطق کشور در راستای سیاست ایجاد توازن منطقه‌ای با این هدف بوده است تا برخورداری شهروندان از خدمات عمومی یکسان را محقق گرداند. اما اعمال ملاحظات یکسان برای تمام مناطق الزاماً به معنای رعایت عدالت نیست و همان‌طور که در این گزارش به تفصیل به این موارد پرداخته خواهد شد، اعمال برخی از تعدیلات در تخصیص منابع برای مناطق مختلف کشور معطوف به مسئله عدالت است.

مجموعه حاضر که بر معرفی و ارائه نرْم‌های بودجه‌ریزی متمرکز شده است به دنبال ارائه الگوهای در راستای توزیع عادلانه امکانات عمومی دولت (به خصوص اعتبارات جاری)، بین مناطق مختلف است. از این رو می‌توان نظام توزیع انتقالی‌ها و کمک‌ها را بر اساس الگوهای معرفی شده مورد بررسی مقایسه‌ای قرار داد. امید است همه دست‌اندرکاران در امور بودجه‌ریزی و سیاست‌گذاران و مسئولان سیاسی کشور بر مبنای پیشنهادات این گزارش بر تهیه یک الگوی بومی توسعه‌یافته‌تر با مقتضیات عمومی کشور و در جهت تحقق اهداف رفع تبعیض و نابرابری‌های توسعه منطقه‌ای تأکید و همت ورزند.

چکیده

نیازهای هزینه‌ای (خرج) که گاهی از آن به نام **نُرم‌های خرج**، **نُرم‌های بودجه‌ای** یا **استانداردهای حداقلی** در تدوین بودجه‌ای یاد می‌شود، در فرایند تدوین بودجه و به طور خاص در تعیین روش توزیع انتقالی‌ها و کمک‌های بلاعوض از مرکز به مناطق (استان‌ها)، اهمیت ویژه‌ای پیدا می‌کند. دولت‌های مرکزی از ابزار استانداردهای حداقلی خرج، برای کنترل سیاست‌های هزینه‌ای خود در سطوح مختلف و غالباً با نگاه منافع ملی و با هدف حمایت و پوشش بیشتر اولویت‌ها بهره می‌گیرند. با این حال علی‌رغم استفاده گسترده و مستمر از نُرم‌های خرج، این موضوع جنبه‌های دیگری هم دارد که شناخت کافی نسبت به آن وجود ندارد. شاید بتوان اساسی‌ترین مسئله در این ارتباط را ساخت نُرم‌های خرج ذکر کرد. در این گزارش سعی شده است با بررسی سیاست‌های خرج در تعدادی از کشورها، به برخی از پرسش‌ها جواب داده شود، از جمله این پرسش که چگونه برخی از کشورها نیازهای خرج خود را با دقت بیشتر مورد ارزیابی قرار می‌دهند. استنباط ما این است که روند کلی در اکثر کشورها در راستای کنترل بودجه و کاستن از پیچیدگی فرایند آن است. این جهت‌گیری دولت‌ها را می‌توان در تمام مراحل ارزیابی نیازهای خرج، از جمله طراحی و تدوین چارچوب توزیع کمک‌های بلاعوض به سطوح پایین دولت (استان‌ها)، مشاهده کرد. در واقع، شاید بتوان گفت وقتی قواعد جاری و ساری بر هر یک از اجزای این فرایند روشن باشد و تمام عوامل درگیر در تهیه آن نیز در این خصوص ابهامی نداشته باشند، روند اصلی در تعیین نیازهای خرج به سمت استفاده از روش‌های ساده‌تر سوق پیدا می‌کند. به نظر می‌رسد یک اجماع نظر در این ارتباط وجود داشته باشد و آن این که فرایند سنتی بودجه‌ریزی دولتی به جای کنترل مخارج پیش‌بینی‌شده، باید نسبت به خروجی و محصول تولیدی هر دستگاه خرج و ارزشیابی مدیران اجرایی و کارکنان ذی‌ربط بر اساس کارکردها و نتایج حاصله حساس باشد. از این رو ارزیابی نیازهای خرج هر دستگاه می‌تواند در این فرایند بسیار راهگشا باشد.

مقدمه

طی دهه گذشته در بسیاری از کشورهای جهان، تغییر و تحول چشمگیری در بودجه‌ریزی دولتی اتفاق افتاده است. یکی از حوزه‌هایی که دچار این تغییرات شده است، حوزه ارزشیابی نیازهای خرج دولت‌ها است. استفاده از مفهوم نیازهای خرج دولت که در برخی از مواقع به نام نُرم‌ها و یا نُرم‌های بودجه‌ای و یا استانداردهای حداقلی نامیده می‌شود، در تدوین بودجه، به خصوص در تعیین ضوابط توزیع کمک‌های بلاعوض و انتقالی‌های مرکز به استان‌ها بسیار مهم است. به خصوص آنکه دولت‌های مرکزی از این ابزار برای کنترل سیاست‌های خرج دستگاه‌های دولتی در سطوح پایین استفاده می‌کنند. به طور کلی، تغییرات در نظام بودجه‌ریزی، به سمت طراحی و ارائه روش‌های کارآمد و مؤثر برای ارتقای ارائه خدمات عمومی به شهروندان، در حال تکوین است.

از اصطلاح نُرم‌های بودجه‌ای یا استانداردهای حداقلی در ادبیات بودجه‌ریزی و تبیین نیازهای خرج دولت همیشه به‌طور شفاف و یکسان استفاده نمی‌شود.

- از «نُرم‌های بودجه‌ای» و «نُرم‌های خرج» معمولاً در امر تهیه و تدوین بودجه و محاسبه نیازهای خرج و تدوین چارچوب برای توزیع کمک‌های برابر ساز بلاعوض (برای دسترسی یکسان مناطق به خدمات) استفاده می‌شود.
- این نُرم‌ها ممکن است صرفاً برای مقاصد محاسباتی مورد استفاده قرار گیرد (رسیدن به میزان بودجه یا محاسبه پرداخت‌های انتقالی دولت).
- این نُرم‌ها ممکن است برای مقاصد اجرای بودجه به خصوص در مواردی که دستگاه‌های مسئول در اجرای بودجه ملزم به رعایت این نُرم‌ها می‌شوند، مورد استفاده قرار گیرد. در این گونه موارد نُرم‌های بودجه در حکم استانداردهای حداقلی خرج، معنا و مفهوم پیدا می‌کند.
- از طرف دیگر، عبارت استانداردهای حداقلی خرج یا خلاصه‌تر «استانداردهای حداقلی» ممکن است اساساً با میزان وجوهی که برای تدوین بودجه یا محاسبه میزان پرداخت‌های انتقالی دولت مصرف می‌شود ارتباط پیدا

نکند، بلکه صرفاً در زمینه احکامی که دولت مرکزی برای کنترل بودجه محلی و استان‌ها یا برای حصول اطمینان از رعایت اولویت‌های خرج در سطح ملی توسط دولت‌های محلی و استانی صادر می‌شود، مورد استفاده قرار گیرد.

استفاده از نرم‌های خرج خالی از اشکال نیست و منشأ برخی از پیچیدگی‌ها در روش‌های بودجه‌ریزی است. به عنوان مثال در روش بودجه‌ریزی که اصطلاحاً روش مبتنی بر نیاز نامیده می‌شود، پیش‌بینی تقاضای مناطق برای بودجه بر مبنای نیاز مناطق صورت می‌گیرد تا بر مبنای توان مالی دولت در ارائه خدمت مطلوب به مناطق. در این روش ابتدا حداقل سطوح قابل قبول اقلام تشکیل‌دهنده استاندارد سطح زندگی تعریف و تعیین می‌شوند، از این حداقل‌ها، برای تعیین میزان کالا و خدماتی که دولت مکلف به تدارک آن است، استفاده می‌شود. در مرحله بعد، حداقل میزان بودجه دولتی که برای تدارک این میزان از کالا و خدمات لازم است محاسبه می‌شود و مطابق آن، میزان مالیات جهت تأمین این منابع تعیین می‌شود. این روش که در کشور شوروی سابق بسیار متداول بوده است، برگرفته از هنجارهای منبعث از عقاید و دیدگاه‌های فلسفه سیاسی و مفروضات اقتصادی بلوک شرق است.

درواقع یک ویژگی برجسته بودجه‌ریزی در نظام سوسیالیسم، بهره‌گیری از هزاران نرم برای تعیین مخارج تفصیلی دولت بوده است. این نرم‌ها اغلب برحسب مقادیر فیزیکی زیرساخت‌های تحت کنترل سطوح پایین دولت تعریف می‌شده است. به عنوان مثال، تخصیص اعتبار بر اساس تعداد تخت‌های بیمارستانی یا تعداد مدارس در آموزش و پرورش صورت می‌گرفت. کنترل متمرکز حاکم بر فرایند بودجه، همراه با استفاده گسترده از نرم‌های خرج، موجب پیچیدگی و انعطاف‌ناپذیری بسیار زیادی در فرایند تخصیص منابع می‌شده است. این رویکرد انفعالی و مبتنی بر انواع نرم‌ها برای تدوین بودجه که میراث بودجه‌ریزی شوروی سابق بوده است، برای کشورهای در حال گذار این بلوک، مشکلات عدیده‌ای به همراه داشته است. بودجه‌ریزی با نگاه نیاز که بر اساس نرم‌های خرج تعریف می‌شود، بدون در نظر گرفتن امکانات منابع، همیشه عامل مهمی در شکل‌گیری بودجه غیرواقع‌بینانه و نبود یک نظم و انضباط مالی در سطح کلان بوده است. بعلاوه بودجه‌ریزی بر اساس نیاز، به‌خصوص وقتی مبتنی بر نرم‌های فیزیکی باشد، هیچ‌گاه قادر نیست برای دستگاه‌های خرج، انگیزه‌ای برای اولویت‌بندی مخارج ایجاد کند یا به تحقق کارایی عملیاتی دستگاه‌ها کمک کند، در نتیجه با تشویق

دستگاه‌های خرج به عدم استفاده از منابع یا با ایجاد ظرفیت فیزیکی غیرضروری، موجب بروز عدم کارایی عملیاتی در بخش‌های اقتصادی می‌شوند.

واقعیت این است که اکثر کشورها برای تدوین بودجه و تأمین مخارج مختلف (آموزش، بهداشت، رفاه اجتماعی و غیره)، به نحوی از نرم‌های بودجه‌ریزی یا استانداردهای متداول استفاده می‌کنند. این نرم‌ها یا بر اساس هزینه نهاده‌ها، میزان خروجی‌ها یا برخی از سنج‌های عملکرد و پیامدهای مورد نظر آن استوار است.

از نرم‌های خرج در طراحی نحوه انتقالی‌های درون دولتی نیز استفاده مهمی می‌شود. در بسیاری از کشورها، انتقالی‌ها از دولت مرکزی به سطوح پایین دولت غالباً با هدف یکسان‌سازی توانایی‌های آنها در تدارک کالا و خدمات عمومی صورت می‌گیرد. دولت‌ها غالباً دارای نیازهای خرج بسیار متفاوتی هستند.

- دولتی ممکن است در یک منطقه با مسئله تمرکز جمعیت در یک گروه سنی خاص مواجه باشد که به خدمات بیشتر دولتی مثل مراقبت‌های سلامت و درمان سالمندان یا آموزش جوانان نیازمند باشد.

- دولت محلی یا استانی ممکن است در منطقه‌ای قرار گرفته باشد که تدارک خدمات عمومی در آن مناطق به دلیل زیرساختارهای فرسوده، وضعیت بد آب‌وهوایی یا تراکم جمعیت، تنها با هزینه بسیار بالا مقدور باشد.

هدف از انتقالی‌های برابر‌ساز، یکسان‌سازی توان و ظرفیت خرج دولت‌های محلی است. اگر دولت مرکزی در برنامه انتقال منابع به سطوح پایین به دنبال این باشد که به شکاف فاحش افقی بین سطوح مختلف دولت که ناشی از عوامل فوق است بپردازد، باید ابتدا نیازهای مختلف خرج را برحسب مقادیر کمی مشخص کند. پس از این، نرم‌های خرج می‌تواند در تعیین میزان تخصیص منابع برای سطوح پایین دولت و همچنین در برنامه‌ریزی و اجرای خط‌مشی بودجه مورد استفاده قرار گیرد.

اعمال استانداردهای حداقلی توسط دولت مرکزی با هدف کنترل مخارج سطوح پایین دولت قابل توجیه است، به خصوص اگر به عنوان مثال در قانون اساسی یا سایر قوانین (در ارتباط با فرایند بودجه یا عدم تمرکز مالی دولت) به صراحت برای دولت‌های محلی در امر خرج‌های اجباری یا تکلیفی، مسئولیت‌هایی تعیین شده باشد. ولی در همین قوانین ممکن است به دولت‌های محلی در موارد دیگر خرج، آزادی و اختیار عمل داده شده باشد. به هر حال باید توجه داشت تمام دولت‌های مرکزی در تخصیص منابع به مناطق، الزاماً استانداردهای حداقلی خرج را به آنها تحمیل نمی‌کنند. حتی برخی از

کشورهایی که دارای نظام غیرمتمرکز هستند نیز از اعمال استانداردهای حداقلی اجتناب می‌ورزند، زیرا نمی‌خواهند از استقلال^۱ سطوح پایین دولت (مناطق) کاسته شود. منفعت مشروع دولت مرکزی در اعمال استانداردها بر پیامدهای خرج دولت‌های محلی (مثل رعایت اولویت‌های ملی در امر آموزش)، کماکان می‌تواند از طریق اعطای کمک‌های بلاعوض و مشروط به سطوح پایین دولت (مناطق / استان‌ها) انجام شود. اعمال استانداردها در ارائه خدمات، بیشتر در میان کشورهای دارای نظام حکومتی متمرکز^۲ و نظام تأمین مالی غیرمتمرکز متداول است. معمولاً فضای سیاسی به‌گونه‌ای نیست که دولت فدرال (مرکز) بتواند استانداردهای حداقلی را به‌صورت مصوبه قانونی درآورد، اگرچه در عمل دیده شده است که دولت‌های فدرال به صدور احکام تکلیفی (چه با پشتوانه و چه بدون پشتوانه تأمین اعتبار) مبادرت نموده‌اند. با وجود استفاده گسترده از نرم‌های خرج و استانداردهای حداقلی، هنوز از پیچیدگی‌های آن درک کاملی وجود ندارد. شاید بتوان گفت مهم‌ترین مشکل، ساخت و تدوین استانداردها و نرم‌ها است. در این گزارش سعی شده است تجربه عملی برخی از کشورها در این زمینه مورد بررسی قرار گیرد. از این‌رو پرسش‌های متعددی به شرح زیر درباره این نرم‌ها مطرح است:

- برای ارزیابی سطح مخارج یک دستگاه دولتی چه روالی طی می‌شود؟

- در برآورد نرم‌های خرج معمولاً چه روالی طی می‌شود؟

- در سطح بین‌المللی برای تعیین نرم‌ها و استانداردهای حداقلی چگونه عمل می‌شود؟

- هزینه و منفعت روش‌های تعیین نرم‌ها و استانداردهای حداقلی چیست؟

- سیاست جایگزین برای تعیین این نرم‌ها کدام است؟

در ادامه به ترتیب، به بررسی این مسائل می‌پردازیم. همان‌طور که خواهیم دید، روند کلی در اکثر کشورها بر کنترل بودجه و کاهش مراحل پیچیده آن متمرکز است. از این‌رو، نگاه کنترلی در تمامی فرایندهای ارزیابی نیازهای خرج از جمله طراحی نظام کمک‌های بلاعوض قابل مشاهده است. در واقع شاید بتوان گفت روند و هدف مشترک کشورها استفاده از روش‌های ساده‌تر برای تعیین نیازهای خرج است، به‌خصوص وقتی که قانون و مقررات فرایند کار را به‌طور واضح بیان کرده و تمامی

۱. این موضوع در مورد دانمارک مصداق دارد.

2. Unitary government

دست‌اندرکاران، آشنایی لازم نسبت به فرایند تعیین بودجه دستگاه‌ها را داشته باشند. گذشته از این موارد، دسترسی به آمار و اطلاعات، همواره یکی از مسائل و مشکلات مطرح در توسعه و طراحی نظام کمک‌های بلاعوض، انتقالی‌ها و در رویه‌های تعیین نیازهای خرج سازمان‌ها و دستگاه‌های مختلف دولتی است. یکی از اهداف اصلی، داشتن اطلاعات سازگار و جامع است تا بر اساس آن بتوان مخارج را به طور کارآمد تعیین و مورد ارزشیابی قرار داد. دسترسی به اطلاعات جامع و سازگار به خصوص در مراحل اولیه انجام اصلاحات و ایجاد تحول در شیوه‌های بودجه‌ریزی بسیار ضرورت پیدا می‌کند. مهارت و خبرگی در بودجه‌ریزی از طریق ممارست و به کار بستن شیوه‌های جدید به مرور زمان به دست می‌آید. به علاوه ضرورت ایجاد شفافیت در کلیه مراحل ارزیابی نیازهای خرج دستگاه‌های دولتی، اکنون از مطالبات جدی ذی‌نفعان جامعه محسوب شده و همگان بر آن تأکید دارند. همچنین در خصوص فرایندهای سنتی بودجه‌ریزی این اجماع نظر وجود دارد که باید نسبت به ارزشیابی عملکرد دستگاه‌های خرج و مدیران و کارکنان دست‌اندرکار بیشتر دقت و توجه شود و مدیران دستگاه‌های اجرایی برحسب پیامدهای برنامه‌های خرجشان مورد ارزیابی قرار گیرند، نه برحسب هزینه‌کرد اعتبارات ابلاغ شده و تخصیص یافته. بسیاری از تحلیلگران معتقدند فرایندهای سنتی بودجه‌ریزی (مثل ارائه اطلاعات تفصیلی اقلام هزینه و کنترل سفت‌وسخت مخارج دولت بدون ارائه گزارش نظارت عملکرد) باعث افت کیفی خدمات دولتی گشته و از بروز فساد جلوگیری به عمل نمی‌آورد. فرایندهای سنتی بودجه‌ریزی (بسیار پراکنده و منفک از یکدیگر) بیش از اندازه پیچیده و غیرشفاف هستند. از این رو در بسیاری از کشورها اصلاحات در جهت چاره‌اندیشی و رفع این کاستی‌ها، هدف قرار گرفته است.

در خصوص استانداردهای حداقلی که از ناحیه دولت مرکزی بر سطوح دولت‌های محلی و استانی تحمیل می‌شود باید گفت مسئله مشترکی که بین این کشورها وجود دارد این است که مفهوم استانداردهای حداقلی به خوبی تعریف نشده است. در عمل دیده شده یک کشور چند روش مختلف را هم‌زمان به کار بسته است، به طوری که در یک روش، استانداردها با تفصیل زیاد تشریح شده و در روش دیگر به کلیات پرداخته و بیشتر بر پیامدهای برنامه خرج دولت تأکید شده است. دیگر ویژگی مشترک کشورها در تعیین استانداردهای حداقلی متمرکز بر کمیت‌های فیزیکی یا میزان آورده‌های مالی یا تولید برخی از تولیدات است. پرسشی که در ارتباط با استفاده از استانداردهای حداقلی مطرح است، نحوه تأمین مالی اجرای این استانداردها و متولی تأمین مالی آن است. استفاده از این تکنیک، مستلزم وجود قواعد و مقررات روشن و شفاف ناظر

بر انطباق عملیات با دستورالعمل‌ها بوده تا در صورت بروز موارد خلاف، مقررات تنبیهی لازم اعمال شود. کشورهای مختلف در مواجهه با این پرسش‌ها راه‌حل‌های مختلفی را به کار بسته‌اند، اما در عین حال کانون توجه خود را به آهستگی به سمت ساده‌سازی مراحل تعیین نیازهای بودجه دستگاه‌های دولتی و استان‌ها تغییر داده‌اند. به عبارت دیگر، این کشورها تأکید خود را بیشتر بر پیامدهای مورد نظر برنامه خرج دستگاه‌ها متمرکز کرده‌اند.

یک مرحله که غالباً لازم است قبل از تعیین نرُم‌های خرج یا استانداردهای حداقلی طی شود، ارزشیابی عملکرد مخارج دستگاه‌های دولتی متناظر با خروجی و تولیدات آن‌ها است. روش‌ها و تکنیک‌های متعددی در این ارتباط به کار گرفته می‌شود که در ادامه به ترتیب به آنها می‌پردازیم.

۱- ارزیابی سطح جاری مخارج در یک واحد دولتی

در این قسمت سعی شده است تعدادی از روش‌ها و تکنیک‌هایی که در ارزیابی نیازهای خراج واحدهای دولتی به کار برده می‌شوند معرفی شود. هدف ما معرفی یک روش کلی حسابداری است که بر اساس آن بتوان سطح مناسب مخارج را در ارتباط با خروجی آن واحد دولتی تعیین کرد. این تکنیک‌ها و رویه‌ها عمدتاً سمت کنترل هزینه‌های عملیاتی خراج را هدف قرار می‌دهند.

یکی از مهم‌ترین مسائلی که دستگاه‌های دولتی با آن مواجه‌اند، رشد فزاینده هزینه ارائه خدمات و ناتوانی دستگاه‌ها در بهبود عملکردها (افزایش محصول به ازای هر نفر یا بهبود در کیفیت خدمت) است. با طرح این‌گونه مسائل، بدون شک این سؤال به ذهن متبادر می‌شود که نیازهای واقعی واحدهای دولتی به بودجه چگونه تعیین می‌شود. در سطور پایین به روش‌های ارزیابی نیاز خراج یک واحد دولتی خواهیم پرداخت.

شناسایی تمامی هزینه‌های دستگاه دولتی

بودجه که حقیقتاً بر اساس برنامه تدوین شده باشد، علی‌القاعده باید بتواند تمامی هزینه‌های مرتبط با برنامه‌های دستگاه‌های دولتی را به طور روشن انعکاس دهد. برهان و منطق اولیه در چنین نظام بودجه‌ای آن است که با ارائه گزارش جامع و تفصیلی از هزینه‌ها، به سیاست‌گذاران کمک می‌شود تا نیازها، اولویت‌ها و گزینه‌های جایگزین را بررسی کنند. نظام‌های بودجه‌ای که مدعی پوشش‌دهی تمامی هزینه‌های دستگاه‌ها هستند، در عمل در این ادعا ناکام می‌مانند، درواقعیت به نظامی گول‌زننده و گمراه‌کننده مبدل می‌شوند چراکه ممکن است مسئولان ذی‌ربط را به اتخاذ تصمیمات نسنجیده و ناصحیح هدایت کند. به عنوان مثال، هزینه‌های تملک و نگهداری ساختمان‌ها و خودروها غالباً در بودجه عملیاتی دستگاه‌هایی که از این امکانات استفاده می‌کنند نشان داده نمی‌شود، در حالی که در محاسبه مخارج برنامه‌های دستگاه‌ها، اقلام سرمایه‌ای و خدمات مرتبط با آن‌ها باید مورد توجه خاص قرار گیرند.

۱-۱- هزینه‌یابی بر اساس فعالیت

روش هزینه‌یابی بر اساس فعالیت، یک روش نسبتاً ساده‌ای است که در آن هزینه‌ها بین معاونت‌ها، حوزه‌ها و برنامه‌های مختلف یک دستگاه سرشکن می‌شود. از این روش به طور گسترده در بخش خصوصی استفاده می‌شود و کشورهایی مثل انگلستان در آن تغییراتی داده‌اند تا ارزیابی مخارج را در بدنه‌های مختلف تشکیلات دولتی امکان‌پذیر سازند. ویژگی روش هزینه‌یابی بر اساس فعالیت این است که هزینه‌های یک دستگاه برحسب اقلام مختلف تفکیک می‌شوند (به عنوان مثال هزینه‌های پرسنلی، هزینه‌های اداری، ملزومات مصرفی اداری) و سپس مطابق مخارج واقعی هر برنامه، این اقلام بین

برنامه‌های خاص آن دستگاه سرشکن می‌شود. هزینه‌های تجهیزات فیزیکی، استهلاک، اجاره و سایر هزینه‌های صریح و ضمنی نیز به همین ترتیب به تفکیک برنامه‌های ذی‌ربط مشخص می‌شود.

در صورت وجود یک چنین نظامی برای هزینه‌یابی بودجه، دفاتر بودجه‌ریزی در مرکز قادر خواهند بود عملکرد برنامه‌های عملیاتی سطوح مختلف دولت را با یکدیگر مقایسه و از نتیجه به‌عنوان یک ابزار کنترلی استفاده کنند. این نظام هزینه‌یابی، پاسخگویی را در فرایند اولیه بودجه‌ریزی افزایش می‌دهد. در عین حال می‌توان در این روش، عملکرد برنامه‌های عملیاتی دستگاه‌ها را به‌صورت نسبت‌های مختلف محاسبه و از این نسبت‌ها برای اندازه‌گیری درجه کارایی برنامه‌ها استفاده و آنها را در اختیار سیاست‌گذاران قرار داد تا به‌راحتی بتوانند عملکرد نسبی برنامه‌ها را با هم مقایسه نمایند: حتی می‌توان با استفاده از این روش میزان انطباق و وضعیت حجم کارهای انجام شده در طی زمان با میزان مخارج در قالب یک برنامه عملیاتی را بررسی کرد. به‌طور کلی این روش در ارزشیابی و ارزیابی نیازهای خرج، مشابه روش بودجه‌ریزی عملیاتی است.

۲- هزینه‌یابی بر اساس ساختار تشکیلاتی دستگاه خرج

روش تحلیل مخارج دولت برحسب ساختار تشکیلاتی دستگاه‌های خرج، دارای ویژگی‌های مشابه روش هزینه‌یابی بر اساس فعالیت است، اما نگاه آن به فرایندها تا اندازه‌ای متفاوت است. هدف این روش، تمرکز روی بخش‌های مختلف یک دستگاه است تا مشخص گردد این بخش‌ها و مرزبندی‌های آن‌ها چگونه تعریف شده‌اند، چگونه در دستیابی به اهداف مشترک سازمانی تعامل می‌کنند و چگونه مخارج دستگاه در ارتباط با بخش‌های مختلف (که در راستای یک هدف فعالیت می‌کنند)، قابل تفکیک هستند. در قیاس با روش قبلی، این روش به دنبال این بوده که هزینه‌های برنامه‌های عملیاتی یک دستگاه را به‌تفصیل مورد اندازه‌گیری قرار دهد، اما تلاش دارد بین خدماتی که به‌صورت موضوعی تعریف شده‌اند و فعالیت سایر بخش‌های یک دستگاه پیوند برقرار ساخته و از این طریق دستیابی به هدف مشترک برنامه‌های مختلف دستگاه را سهولت بخشد.

طبق این روش، به‌منظور بهبود کارایی در انجام فعالیت‌های ذیل برنامه‌های دستگاه‌های خرج، باید به چهار مسئله اساسی مرتبط به این روش توجه ویژه شده و از نیازهای واقعی خرج، ارزیابی منطقی به عمل آید.

- ۱- تهیه نقشه راه به منظور روشن شدن پیوند بین سیاست‌های ذی‌ربط برنامه عملیاتی، اهداف، بخش‌های مختلف دستگاه، مسئولین اجرایی دستگاه.
- ۲- لازم است به منظور ارزیابی نیازهای خرج یک دستگاه دولتی، به طور ادواری از مخارج دستگاه یک بررسی بر مبنای صفر انجام شود تا ارتباط آن با سیاست دستگاه در حوزه‌های خرج مشخص شود.
- ۳- تعیین و انتشار اهداف قابل اندازه‌گیری برنامه‌های عملیاتی دستگاه خرج. همان‌طور که به طور تفصیلی‌تر خواهیم دید، در سیاست بودجه‌ریزی کشورها به خصوص انگلستان، آمریکا، نیوزیلند به این مسئله به طور گسترده‌ای توجه می‌شود.
- ۴- بین فعالیت‌های پشتیبانی بخش‌های مختلف دستگاه باید یک پیوند ارتباطی تعریف شده وجود داشته باشد تا ارتباط هزینه‌ها با هر یک از برنامه‌ها یا فعالیت‌ها که به خروجی مشخص منجر شود، معلوم باشد.

۲-۱- تحلیل حوزه‌های هزینه‌زا

روش دیگری که در تعیین نیازهای خرج دستگاه به کار گرفته می‌شود، روش تحلیل حوزه‌های هزینه‌زا است. در این روش قسمت‌های مختلف یک دستگاه خرج یا برنامه عملیاتی آن که هزینه ایجاد می‌کنند مورد شناسایی قرار می‌گیرد. این شناسایی ما را قادر می‌سازد تحلیل‌ها و بحث‌های بیشتری را در حوزه‌های کلیدی یا عوامل خاص داشته باشیم. حوزه‌های هزینه‌زا در واقع به فرایند یا فعالیت هر دستگاه اطلاق می‌شود که نقش غالب در ایجاد هزینه دارد. البته برای بسیاری از فعالیت‌های دستگاه‌های دولتی طبیعی است که میزان خروجی یک فعالیت، خود اصلی‌ترین شاخص یا عامل هزینه‌زا محسوب شود، به عنوان مثال هزینه زندان‌ها ممکن است به تعداد زندانی‌ها (خروجی) بستگی داشته باشد. این روش در خود دارای محدودیت‌هایی است، زیرا در آن هزینه ثابت «داده شده» فرض شده است و از طرف دیگر به طور ضمنی فرض شده است که استفاده از هزینه‌های متغیر (که نقش تعدیل‌کننده در هزینه‌ها را دارند)، تنها راه برای کاستن هزینه‌ها است. اما در عوض روش مذکور سعی دارد با نگاه وسیع‌تر در تعیین عواملی که نقش غالب در هزینه‌های دستگاه را دارند اقدام به شناسایی آن‌ها نماید. به عنوان مثال، بررسی نقش عمر یا دوام زیرساخت‌های دستگاه، استفاده از فناوری جدید و شیوه فعلی انجام کارها (عوامل هزینه‌زای موجود) در ایجاد هزینه دستگاه.

شناسایی منظم عوامل هزینه‌زا ابزار مهمی برای ارزیابی نیازهای خرج دستگاه و فرصتی برای دستگاه است تا بتواند مخارج در بخش‌های مختلف را با یکدیگر مقایسه کرده و در نهایت در آن بخش از دستگاه که با عدم کارایی مواجه است، نسبت به کاهش هزینه اقدام کند.

حوزه‌های هزینه‌زا به سه گروه قابل تفکیک است:

۱- حوزه‌های ساختاری هزینه‌زا: در این حوزه‌ها، هزینه‌ها عمدتاً از بیرون دستگاه به آن تحمیل می‌شود که ناشی از مقیاس و پیچیدگی تقاضا برای خدمات دستگاه است. به عنوان مثال مقیاس فعالیت در اداره صدور گواهینامه رانندگی، تعداد گواهینامه صادره در سال است؛ ولی عوامل دیگری مثل نوع گواهینامه یا تغییر آدرس یا تغییر نام صاحب گواهینامه می‌تواند بر مقیاس فعالیت صدور گواهینامه، مشکلات و پیچیدگی آن بیفزاید.

۲- حوزه‌های اجرایی هزینه‌زا: هزینه‌ها در این حوزه‌ها ماهیت درون‌زا دارند. عوامل هزینه‌زا در این حوزه‌ها شامل موارد زیر می‌شود: استفاده از ظرفیت تولید یا ارائه خدمت دستگاه (آیا امکانات و ظرفیت‌های موجود دستگاه، توان برآورده کردن تقاضای پیش‌بینی شده را دارد یا نه؟)؛ طراحی نوع محصول یا خدمت (آیا نیاز است گواهینامه دارای جلد پلاستیکی باشد یا نه؟)؛ و رعایت ملاحظات کارایی (آیا نیاز است که گواهینامه با فناوری جدید چاپ شود یا نه؟).

۳- حوزه‌های کیفی هزینه‌زا: این حوزه شامل فعالیت‌های پیشگیرانه است (مثل هزینه آموزش، هزینه نظارت بر کیفیت و حسابرسی فعالیت).

۲-۲- فرایند معمول در تعیین نرُم‌های بودجه‌ای و استانداردهای حداقلی

به هر حال این ضرورت کماکان وجود دارد که برای تعیین نرُم‌های خرج در دستگاه‌های دولتی باید به دنبال رویه‌های خاص بود. ابتدا بحث را با نرُم‌های بودجه برای مقاصد بودجه‌ریزی شروع می‌کنیم و سپس استانداردهای حداقلی را به طور جداگانه در ارتباط با استفاده از آن برای هدایت مخارج در سطوح پایین دولتی مورد بررسی قرار می‌دهیم. برای تعیین نرُم‌های خرج، راه‌های متنوعی وجود دارد.

همان‌طور که بسیاری از تحلیل‌گران تأکید داشته‌اند، روش شناختی مناسب برای ارزیابی نیازهای خرج در سطوح پایین دولت باید دارای ویژگی‌های زیر باشد:

قانون‌مداری: روش‌شناختی هزینه باید با قانون اساسی و با ترتیبات قانونی دیگری که بر روابط بین دولت و دستگاه خرج در سطوح پایین دولت ناظر است، سازگار باشد.

عقلانی: روش‌شناختی هزینه باید از یک چارچوب مفهومی کاملی برخوردار بوده تا بتواند مجموعه اهداف تعریف شده در حوزه اقتصادی و اجتماعی کشور را در خود هضم کند.

مطلوب و شدنی: روش‌شناختی هزینه باید از نقطه‌نظر تأمین نیازمندی‌های آماری و تحلیل‌های لازم، قابلیت اجرا داشته تا نظام هزینه‌یابی در عمل به‌خوبی قابل پیاده شدن باشد.

سادگی: روش‌شناختی هزینه باید قابل درک برای همه عوامل نظام تصمیم‌گیری باشد.

رویکرد مشترک در تعیین نیازهای خرج دستگاه، تعیین و تعریف نرم‌ها بر اساس تجربیات واقعی دستگاه‌های دولتی است. این را می‌توان با برقرار کردن رابطه بین مخارج واقعی دولت در گروه خدمات و عوامل مؤثر در تعیین سطوح مخارج حداقلی آن گروه از خدمات انجام داد.

۲-۳- تصویرسازی از مراحل پیاده‌سازی نرم‌های خرج

نخست، سرانه شهروندان: مبنای تعیین حداقل مخارج برای ارائه انواع گروه خدمات دولتی، سرانه شهروندان است. اگر مقادیر سرانه خرج بر اساس مخارج واقعی یک دستگاه دولتی طی سال‌های اخیر استوار باشد، در این صورت فرض ضمنی این خواهد بود که مخارج واقعی انعکاسی از یک استاندارد مناسب است. گروه خدمات شامل خدماتی مانند آموزش، حمل‌ونقل، مراقبت‌های بهداشتی و سلامت، خدمات اجتماعی، خدمات‌رسانی عمومی و جلوگیری از وقوع جرائم در سطح جامعه می‌شود. مخارج واقعی در این گروه خدمات را می‌توان به مؤلفه‌های گوناگونی مرتبط کرده و از این طریق به نیازمندی‌های حداقلی خرج دست یافت. به عنوان مثال، مخارج آموزشی را می‌توان با بررسی تعداد کودکان در سن تعلیم یا تعداد واحدهای آموزشی در یک منطقه یا استان تعیین کرد. مخارج بهداشت و سلامت دولت را می‌توان تابعی از تعداد تخت‌های بیمارستان، تعداد شهروندان جوان و پیر یا تعداد بیمارستان‌ها در یک منطقه تعیین کرد. مخارج دولت در حمل‌ونقل یک منطقه را می‌توان به طول کل راه‌های آن منطقه مرتبط ساخت. مخارج پلیس، آتش‌نشانی و مخارج رفاهی

دولت در یک منطقه را می‌توان با کل جمعیت یا گروه‌های خاصی از جمعیت منطقه ربط داد. مخارجی که از این طریق برای خدمات دولتی محاسبه می‌شود سطح پایه برای نرُم سرانه خرج دولت در آن گروه محسوب می‌شود.

دوم، تعدیل سرانه شهروندان: میزان مخارج سرانه باید بر اساس جمعیت گروه‌های خاص، ملاحظات منطقه‌ای یا وضعیت زیرساخت‌های دولتی (که بر هزینه یا کیفیت تدارک خدمات دولتی تأثیر می‌گذارد) مورد تعدیل قرار گیرد. مبرهن است هزینه واحد خدمات غالباً از منطقه‌ای به منطقه دیگر به دلایل گوناگونی فرق می‌کند. مثلاً در مورد خدمات اجتماعی، هزینه واحد با در نظر گرفتن ملاحظات ساختار سنی جمعیت و ساختار جمعیت ساکن تفاوت دارد. در مورد ساخت بزرگراه‌ها و نگهداری، هزینه واحد با در نظر گرفتن شرایط اقلیمی و جغرافیایی فرق خواهد کرد. دلایل متفاوت بودن مخارج دولت‌های محلی از نظر هزینه واحد خدمات را باید شناسایی کرد. تغییر در نرخ مشارکت مناطق (سطح تقاضا) می‌تواند بر هزینه واحد مناطق تأثیر بگذارد، لذا این تأثیر را باید از تأثیر سایر عوامل جدا کرد. تغییرات در مخارج ناشی از نرخ‌های مشارکت باید به دو گروه متمایز تفکیک شود: (الف) تفاوت در هزینه واحد برای سطوح خدمات یکسان و (ب) تفاوت در هزینه واحد ناشی از تفاوت در کیفیت خدمت.

یکی از عوامل بسیار مهمی که باید در روش استاندارد مخارج مورد توجه قرار گیرد، اثر کاهش یا افزایش جمعیت در ارزیابی نیازهای خرج منطقه یا استان است. از آنجاکه واحد خدمت غالباً بر اساس تعداد افراد در یک جمعیت معین محاسبه می‌شود (به عنوان مثال تعداد کودکان در سن تعلیم)، فرمول متداول در تعیین نیازهای خرج باید برحسب رشد جمعیت تعدیل شود تا منابع بودجه‌ای بیشتری به دولت‌های محلی یا استانی که با افزایش جمعیت این گروه از کودکان مواجه‌اند، تخصیص یابد. از طرف دیگر، دولت‌های محلی در برخی مواقع استدلال می‌کنند که کاهش جمعیت در گروه‌های سنی مرتبط ممکن است به طور نسبی نیازهای سرانه خرجشان را بالا نشان دهد و در نتیجه برخی از کشورها عوامل دیگری را وارد فرمول محاسبه نیازهای خرج کرده‌اند تا بالا بودن نسبی سرانه هزینه‌ها (به دلیل جمعیت ذی‌ربط) را در محاسبات منظور نمایند. به هر حال رویکرد متعارف در تعیین مخارج به‌اندازه کافی دارای انعطاف‌پذیری است که شرایط گوناگون را در محاسبه نیازهای خرج مدنظر قرار دهد.

برخی از عواملی که غالباً به‌عنوان تعدیل‌کننده در فرمول تعیین نیازها برحسب گروه‌های مختلف خرج در استان‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد به شرح زیر معرفی می‌شوند.

گروه آموزش: دستمزد معلمان، هزینه اجاره، درصد دانش‌آموزان معلول جسمی، درصد کودکان از خانواده‌های کم‌درآمد، ساختار سنی و خانوادگی جمعیت.

گروه بهداشت و سلامت: هزینه مراقبت‌های بهداشت و سلامت، نرخ مرگ‌ومیر نوزادان، امید به زندگی و تراکم جمعیت.

گروه حمل‌ونقل: دستمزدها، کیفیت و رتبه‌بندی راه‌ها، میزان بارندگی سالانه، شرایط اقلیمی و تراکم جمعیت.

گروه خدمات پلیس و آتش‌نشانی: دستمزد، نرخ وقوع جرائم، تعداد موارد آتش‌سوزی و تراکم جمعیت

گروه رفاه اجتماعی: حداقل دستمزد، درصد افراد با درآمد پایین، درصد افراد مسن، درصد افراد معلول و نرخ بیکاری.

متغیرهای ذی‌ربط در هر گروه به طور معمول به صورت نسبت در این محاسبات مورد استفاده قرار می‌گیرد، یعنی

نسبت سطح متغیر مورد نظر در یک حوزه به متوسط متغیر در سطح کشور به عنوان یک کمیّت وارد محاسبات می‌شود. با

انتخاب این متغیرها، اثرات تعدیل‌کنندگی آن‌ها در تعیین میزان خرج انعکاس می‌یابد. برای هر یک از متغیرهای تعیین‌کننده

باید وزن معین در نظر گرفت تا از این طریق اهمیت نسبی آن‌ها در محاسبات تعدیل هزینه اعمال شود.

سوم: نرم مخارج سرانه افراد ساکن که برای هر یک از گروه‌های فوق‌الذکر به دست می‌آید در جمعیت منطقه

(استان) مورد نظر ضرب می‌شود و سپس جمع تمام گروه‌های خرج محاسبه می‌شود تا نرم کل مخارج برای هر سطح از

سطوح دولت (مناطق/استان) به دست آید. وقتی این اطلاعات در کنار هم قرار گیرند، آن وقت می‌توان فرمول تعیین

مخارج مبتنی بر نیاز را طراحی کرد و آن را توسعه داد.

برای روشن شدن بیشتر مطلب، نیاز مخارج سرانه در یک گروه معین از خدمات دولتی را با حرف N_i و جمعیت حوزه

مورد نظر را با P نشان می‌دهیم. بر این اساس، نرم برای کل مخارج در گروه i عبارت است حاصل ضرب PN_i . اگر عامل

تعدیل هزینه برای گروه خدمات i را با φ_i نشان دهیم، نرم مخارج برای گروه مورد نظر با در نظر گرفتن عامل تعدیل

هزینه به صورت عبارت $\varphi_i PN_i$ بیان می‌شود. به طور ساده، نرم کل مخارج برای یک حوزه عبارت خواهد بود از جمع تمام

گروه‌های i یا $\sum(\varphi_i PN_i)$.

به علاوه فرض کنید که نرم مخارج برای گروه خدمات i به وسیله چند عامل X با پسوند J تعیین می‌گردد (X_{ij}) که هر کدام

از این عوامل دارای وزن w_{ij} هستند؛ بنابراین، راه دیگر نشان دادن نرم مخارج سرانه یعنی N_i برابر است با

$$N_i = \sum_j w_{ij} X_{ij}$$

و نرم کل مخارج برای حوزه مورد نظر را می‌توان به صورت زیر نوشت.

$$\sum_i (\varphi_i P N_i) = \sum_i (\varphi_i P (\sum_j w_{ij} X_{ij}))$$

نرم خرج که به این صورت به دست می‌آید می‌تواند برای مقاصد کلی برنامه‌ریزی در امور بودجه یا برای مقاصد خاص کنترلی بودجه به کار گرفته شود. برای مقاصد کلی، این نرم اطلاعات کلی را در خصوص سطح نیاز مالی سطوح پایین دولت ارائه می‌دهد و لذا می‌تواند به عنوان یک معیار راهنما برای مقاصد برنامه‌ریزی در امور بودجه سودمند باشد. به هر حال معلوم نیست سطح مخارجی که بر اساس این نرم محاسبه می‌شود به سطوح پایین دولت اعلام می‌شود یا نه و یا اساساً اطلاع از آن برای آن‌ها میسر است یا خیر. نتیجه بستگی به محدودیت‌های بودجه‌ای دارد که دولت مرکزی با آن مواجه است.

درواقع تعداد کمی از کشورها از نرم‌ها برای تدوین بودجه خود استفاده می‌کنند. با این حال، از نرم‌ها غالباً در زمان اجرای بودجه واقعی استفاده می‌شود. در این مورد باید افزود که نرم‌ها برای تعیین سطوح واقعی نیازهای مالی سطوح پایین دولت (مناطق / استان‌ها) و معمولاً از طریق قاعده تعیین کمک‌های بلاعوض مورد استفاده قرار می‌گیرد. همراه با اعمال محدودیت‌ها در استفاده از وجوه مالی، این نرم‌ها می‌توانند یک سازوکار کنترلی را طی اجرای بودجه برای ما فراهم آورند. این نوع استفاده از نرم‌های خرج در سطح بین‌المللی بسیار متداول است.

گزینه‌های متعددی برای انتخاب نرم خرج وجود دارد. یک گزینه مطرح انتخاب دامنه فعالیت‌هایی است که جامعه به آن نیاز دارد. ولی آنچه مسلم است تمام فعالیت‌هایی که در راستای ارائه خدمات عمومی انجام می‌شود در اصل باید در شمول نیاز تمام مناطق قرار گیرد. برخورداری از یک خدمت عمومی برای مناطق می‌تواند بسیار مهم و از حساسیت بالا برخوردار باشد، لذا عدم ارائه آن به منزله تبعیض در خدمات‌رسانی تلقی می‌شود. به هر حال محدودیت آماری غالباً ارائه خدمات عمومی را توسط دولت در همه حوزه‌ها غیرممکن می‌سازد. انتخاب مهم دیگری که باید صورت گیرد در ارتباط با مخارج جاری و سرمایه‌ای است. آیا هر دو مخارج جاری و سرمایه‌ای باید در فرمول سنجش نیاز جامعه لحاظ شوند یا خیر. باتوجه به تفاوت پروژه‌های عمرانی از نظر گستردگی و دامنه فعالیت‌ها و فقدان مؤلفه‌های مناسب خرج برای آنها و سایر موارد دیگر، مخارج سرمایه‌ای معمولاً از فرمول کمک‌های بلاعوض برابرساز مناطق حذف می‌شود.

انتخاب عوامل مؤثر در تعیین نرم مخارج سرانه N_i ، از مشکل‌ترین و بحث‌انگیزترین انتخاب‌ها در هر گروه از خدمات است؛ یعنی (عوامل X_{ij} ، وزن عوامل اثرگذار W_i و عوامل تعدیل هزینه ϕ_i). این انتخاب‌ها تا اندازه‌ای غیردقیق و ذهنی هستند. با وجود این، لازم است در فرمول محاسبه مخارج، هزینه واحد خدمت در مقیاس میانگین کشوری در نظر گرفته شود. علاوه بر این، فرمول مذکور باید تفاوت در هزینه واحد را که خارج از کنترل مقامات مسئول محلی (استان) است، مدنظر قرار دهد (به عنوان مثال سهم بالای جمعیت سالمند در مورد مراقبت‌های سلامت و بهداشت یا نواحی کوهستانی در مورد ساخت جاده).

نرم‌های خرج که در فرایند تنظیم و تدوین بودجه یا تعیین فرمول و قاعده توزیع کمک‌های بلاعوض مورد استفاده قرار گیرد، می‌تواند در تعیین استانداردهای حداقلی مخارج و کنترل اجرای بودجه توسط سطوح پایین دولت نیز استفاده شود. روش‌های تعیین استانداردهای حداقلی در مقایسه با روش‌هایی که در ساخت نرم‌های خرج به کار می‌رود، دارای طیف وسیعی است، ولی به‌طور کلی دو نوع استاندارد حداقلی در عمل به کار گرفته می‌شود: یک نوع که مبتنی بر قواعد یا استانداردهای فنی است و سطوح تفصیل آن نیز متفاوت و شامل میزان نهاده‌های فیزیکی، خروجی‌ها یا میزان وجوه مالی است که برحسب نرم‌های مشخص استاندارد خرج مورد استفاده قرار می‌گیرد. نوع دوم، استانداردهای حداقلی هستند که مبتنی بر عملکرد بوده و معمولاً برحسب پیامدهای خرج قابل اندازه‌گیری هستند. نوع دوم استانداردها، بیشتر در کشورهای دارای نظام غیرمتمرکز با دولت‌های محلی برخوردار از خودمختاری بیشتر، رایج است؛ یا در کشورهایی که پیش‌گام اصلاحات بودجه‌ای در سطح دولت مرکزی هستند (مثل نیوزیلند و استرالیا).

در قسمت‌های بعدی، روش‌های بین‌المللی رایج در تعریف فرایندها و استفاده از نرم‌های خرج و استانداردهای حداقلی، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۲-۴- روش‌های بین‌المللی رایج در تعیین نرم‌ها و استانداردهای خرج

برای انتخاب نرم‌های خرج، راه‌های متعددی وجود دارد. یک راه برای تعیین نرم بر اساس استانداردهای خدمات دولتی، استفاده از نظرات کارشناسی افراد مجرب است. اما خطر استفاده از این روش، رسیدن به نرم‌های غیر واقع‌بینانه است که علاوه بر این ممکن است تأمین آن از نقطه‌نظر بودجه، خارج از توان مالی دولت باشد. در این صورت نرم‌های خرج می‌توانند نتایج معکوس را به همراه داشته باشند و موجب نگرانی مقامات مسئول اجرایی و شهروندان شود، چراکه ممکن

است در حد مقدمات مالی، میزان بودجه بر اساس نُرم‌های غیرواقعیانه کاهش یابد. مسائلی که شوروی سابق در نظام بودجه‌ای و تعیین نُرم خرج مناطق با آن مواجه بوده تا اندازه بسیار زیادی متأثر از این روش بوده است. در نظام بودجه‌ای شوروی سابق برای تعیین نُرم خرج از روش پایین به بالا و برای این منظور از نظرات کارشناسان صف در سطح وزارتخانه‌های اجرایی استفاده می‌شده است.

روش دیگر تعیین نُرم‌های خرج، محاسبه هزینه واحد خدمات دولتی است. در این روش هزینه واحد ارائه یک حداقل یا یک میزان استاندارد از خدمات مشخص دولتی در یک منطقه خاص (به نمایندگی سایر مناطق) برآورد می‌شود. مزیت مهم در استفاده از این روش این است که با مراجعه به آمار و اطلاعات این اطمینان خاطر حاصل می‌شود که نُرم‌های خرج از نقطه نظر بودجه واقع‌بینانه یا قابل تأمین هستند. هزینه واحد ارائه یک خدمت در سطح استاندارد حداقلی را می‌توان از طریق تحلیل‌های رگرسیونی یا روش‌های مستقیم‌تر برآورد کرد. صرف نظر از نوع روش مورد استفاده، فرض اولیه این است که نُرم خرج به‌وسیله عوامل (متغیرها) گوناگون منطقه‌ای مانند جمعیت یک گروه سنی خاص یا امکانات زیرساختاری تعیین می‌شود. برای این متغیرها ضرایب وزنی تعدیل هزینه در نظر گرفته می‌شود تا اهمیت نسبی و سهم نسبی آنها در هزینه نشان داده شود. اگر از روش تحلیل رگرسیونی استفاده شود، ضرایب رگرسیونی را می‌توان به‌عنوان وزن متغیرها در نظر گرفت. بسیاری از کشورها این روش کلی را دنبال کرده‌اند، هرچند در ارائه راه‌حل‌های خاص تفاوت‌های قابل توجهی با هم دارند.

مسئله فراهم بودن آمار و اطلاعات و ساختار نهادی در سطوح پایین دولت (به‌عنوان مثال، وجود خودمختاری محلی یا اختیارات بودجه‌ای) باعث شده است که تعداد کشورهایی که می‌توانند از این روش استفاده کنند، محدود گردد. بعضی اوقات ممکن است داده‌های آماری تفکیکی برای هر یک از مناطق وجود نداشته باشد، یا حتی اگر وجود داشته باشد ممکن است استفاده از آن‌ها توصیه نشود، زیرا الگوی خرج گذشته دولت‌های محلی ممکن است معرف نهادهایی باشد که اکنون نه اعتباری دارند نه ایجاد آن‌ها مطلوب تلقی می‌شوند. به عنوان مثال الگوی توزیع بودجه استانی در کشور اندونزی (در نظام دیکتاتوری سال‌های قبل از ۱۹۹۹)، غالباً به‌گونه‌ای بوده است که حاکمان آن زمان به برخی از مناطق توجه خاص داشته و سایر مناطق از منابع عمومی محروم بوده‌اند. از این‌رو، در شرایط فعلی معنا ندارد که این کشور از الگوهای منسوخ گذشته در ساخت نُرم‌ها یا استانداردهای جدید خرج استفاده کند. این شرایط در کشورهایی مانند روسیه، اوکراین و دیگر

کشورهای در حال گذار نیز مصداق دارد. این کشورها در اوایل کارشان با مشکل مشابه مواجه بوده‌اند: الگوی خرج گذشته در این کشورها بازتاب بسیاری از واقعیت‌های گذشته است نه بازتاب آزادی دولت‌های محلی در انتخاب الگوی خرج خود که البته هرگز از آن برخوردار نبوده‌اند. در کشورهای یاد شده، مقامات و مسئولان دست‌اندرکار بودجه با دو انتخاب مواجه بوده‌اند:

نخستین انتخاب این بود که اساساً از نرم‌های بودجه‌ای استفاده نکنند. در این حالت، برآورد نیازهای خرج هر منطقه در جهت تعیین کمک‌های بلاعوض برابرساز و سایر مقاصد دیگر با استفاده از شاخص‌های ساده، مثل متوسط وزنی جمعیت و سهم مساحت جغرافیایی هر یک از دولت‌های محلی یا استانی انجام می‌گرفت. کشورهای متعددی از این روش استفاده کرده‌اند.

انتخاب دوم، طراحی و ساخت نرم‌های بودجه بر اساس کل بودجه محلی و استانی بوده است. با این انتخاب، اطمینان حاصل می‌شد که نرم‌های خرج از نظر بودجه قابل تأمین هستند. به عنوان مثال در نظام بودجه‌ای جدید معرفی شده در کشور اوکراین در سال ۲۰۰۱، بودجه به نحوی بر اساس نرم‌های بودجه بین سطوح پایین دولت و برحسب گروه‌های مختلف خرج تقسیم شده است. با استفاده از این روش می‌توان نرم‌های سرانه خرج یا نرم‌های سرانه ذی‌نفعان را به دست آورد، اما نرم‌های به دست آمده نباید لزوماً مشابه سرانه خرج در سال‌های گذشته نظام سابق باشد.

وقتی از روش نمایندگی از یک منطقه به‌عنوان نماینده سایر مناطق برای ساخت نرم خرج استفاده می‌شود (چه از روش تحلیل رگرسیونی استفاده شود یا خیر)، باید توجه داشت که در تعیین هر نرم خرج برای هر گروه از خدمات که با اندیس i نشان داده می‌شود، عوامل متعدد (X_{ij}) با وزن‌های مختلف (W_{ij}) و عامل تعدیل هزینه (φ_i) نقش اصلی را داشته‌اند؛ بنابراین، نرم سرانه خرج (N_i) برابر است با:

$$\varphi_i (\sum_j W_{ij} X_{ij})$$

همان‌طور که در بالا اشاره شد، یکی از مراحل مهم و سخت در این روش، تصمیم‌گیری در خصوص عامل X_{ij} و وزن مربوطه W_{ij} و عامل تعدیل هزینه φ_i است. روش‌های بین‌المللی در مواجهه با گزینه‌های تصمیم‌گیری در این خصوص به طور قابل توجهی با هم فرق دارد.

وقتی از روش بالا به پایین برای ساخت نرُم‌های خرجی که قابل تأمین اعتبار هستند استفاده می‌شود، ارقام اساسی که برای این نرُم‌ها به دست می‌آید الزاماً از داده‌های واقعی بودجه برآورد نمی‌شود. داده‌ها ممکن است از مقامات بودجه اخذ شود یا از اطلاعات کلیات بودجه احصا شوند. به عنوان مثال برای رسیدن به نرُم پایه سرانه دانش‌آموزی در آموزش ابتدایی، وزارت دارایی (در کشورهایی که بودجه‌ریزی به این وزارتخانه محول شده است) در زمان بودجه تصمیم می‌گیرد که چه سهمی از کل بودجه به سطوح پایین دولتی (مناطق / استان‌ها) به امر آموزش و چه سهمی از کل بودجه آموزشی به آموزش ابتدایی اختصاص یابد. بودجه محاسبه شده برای آموزش ابتدایی در مرحله بعد به تعداد دانش‌آموزان ابتدایی تقسیم و در نتیجه، نرُم سرانه آموزش ابتدایی به دست می‌آید. این نرُم پایه با در نظر گرفتن تفاوت هزینه‌ها، نیازهای خاص، شرایط و سایر موارد دیگر، ممکن است در جهت بالا و پایین تعدیل شود.

تفصیلی‌ترین اطلاعات موجود در ساخت نرُم‌های خرج، نوعاً اطلاعاتی هستند که در ارتباط با محاسبه نیازهای خرج برای تعیین کمک‌های بلاعوض برابرساز در توسعه منطقه‌ای مورد استفاده قرار می‌گیرند. بالطبع اکثر بررسی‌های تجربی بین‌المللی (به شرح زیر) نشان می‌دهد که روش‌شناختی در برآورد نیازهای خرج با تأکید و تمرکز بر مقاصد برابرسازی توسعه منطقه‌ای مورد استفاده قرار گرفته است. بررسی تجربیات بین‌المللی به‌وضوح نشان می‌دهد که برای برابرسازی توسعه‌ای مناطق، تنها یک روش که در عین حال بهترین روش هم باشد، وجود ندارد؛ بنابراین، اگر مقامات دولتی تصمیم گرفته‌اند که از نرُم‌های خرج استفاده کنند، لازم است به این نکته توجه داشته باشند.

۲-۵- تجربیات کشورها

۲-۵-۱- استرالیا

نظام توزیع کمک‌های بودجه‌ای مشهور به نظام استرالیایی طی یک دوره زمانی طولانی تحول و توسعه پیدا کرده است و اکنون به‌عنوان بخشی از یک نظام جامع برای تعیین تخصیص انتقالی‌های درون دولتی مورد استفاده قرار می‌گیرد. در این نظام، تخصیص کمک‌های بلاعوض به یک منطقه خاص برابر است با حاصل ضرب جمعیت آن منطقه در سرانه کمک‌های بلاعوض یکسان در سطح کشور. این کمک‌های بلاعوض در واقع مبین نیازهای درآمدی منطقه است که می‌تواند بالاتر یا پایین‌تر از متوسط ظرفیت مالی کشور باشد. از منظر دیگر، این کمک‌ها بازتاب برخی از نیازهای خاص خرج است که از آن به نام «نرُم‌های خرج» یاد می‌شود.

نظام یا روش استرالیایی به «روش ارزیابی عامل (فام)^۱» معروف است. در «روش فام»، نیاز خرج یک منطقه در ارائه سطح خدمات استاندارد بر اساس سرانه خرج منطقه، تفاوت سرانه خدمات مورد تقاضای منطقه و هزینه واحد ارائه خدمت، اندازه گیری می شود. در سنجش ظرفیت عواید درآمدی منطقه، هرگاه پایه عواید درآمدی منطقه از نظر سرانه با پایه عواید درآمدی استاندارد تفاوت داشته باشد، روش فام از متوسط عواید درآمدی سرانه در سطح ملی استفاده می کند که در آن عایدی دولت بر اساس نرخ های استاندارد مالیاتی محاسبه می شود.

عاملی که در اجرای نظام استرالیایی نقش کلیدی دارد، جمع آوری تمام اطلاعات آمار خرج برحسب منطقه/ استان و بخش های اقتصادی است. انجام این کار برای تخمین ضرایب تعدیل هزینه واحد بسیار ضروری است. پس از اینکه اطلاعات لازم در اختیار قرار گرفت، معیارهای مختلف سنجش نیاز خرج منطقه را می توان مورد آزمون قرار داد تا از میان آنها مهم ترین عوامل تأثیرگذار بر هزینه واحد را انتخاب کرد. به منظور ساده سازی و شفافیت فرایند کار، می توان در مراحل اولیه، مدل ساده ای را بر مبنای تعداد اندکی از مؤلفه و گروه های عمده خرج طراحی کرد و در طی زمان چنانچه شواهد آماری موجه دال بر تأیید تأثیرگذاری عوامل جدید بر هزینه واحد مورد قبول قرار گیرد، متغیرهای جدیدی را در مدل گنجانند.

در شرایط حاضر، نرم های خرج در استرالیا به تفکیک یازده گروه خدمات تنظیم می شود. فهرست زیر متغیرهای مؤثر در تعیین نرم خرج را در هر گروه نشان می دهد.

- ۱- امور رفاهی: جمعیت تحت پوشش، اندازه تشکیلات، سن/ جنسیت، پراکندگی، هزینه نهاده ها و ترکیب جمعیتی.
- ۲- امور فرهنگی و سرگرمی: اندازه تشکیلات، جابه جایی منطقه ای جمعیت، پراکندگی جمعیت و هزینه نهاده ها، حقوق مالکیت زمین، سرمایه ملی، اماکن متبرکه، ترکیب جمعیتی، جمعیت موقت، شهرنشینی و محیط فیزیکی.
- ۳- امور توسعه همپاری اجتماعی: اندازه تشکیلات، هزینه نهاده ها، حقوق مالکیت زمین، سرمایه ملی، ترکیب جمعیتی، مرحله توسعه یافتگی و شهرنشینی.
- ۴- امور خدمات عمومی: اندازه تشکیلات، پراکندگی، نسبت های خرج، هزینه نهاده ها و حقوق مالکیت زمین.

۱. FAM= FACTOR ASSESSMENT METHOD

۵- امور خدمات‌رسانی به صنعت: اندازه تشکیلات، پراکندگی، نسبت‌های خرج، هزینه نهادها، حقوق مالکیت زمین و محیط فیزیکی.

۶- امور آموزش: جمعیت مربوطه، اندازه تشکیلات، سن / جنسیت، جابه‌جایی منطقه‌ای جمعیت، پراکندگی، محیط اقتصادی، هزینه کسب رتبه آموزشی، هزینه نهاد، محیط فیزیکی، اندازه خدمات مورد ارائه، ترکیب جمعیتی، شهرنشینی، آشوب و امنیت.

۷- امور بهداشت: اندازه تشکیلات، جابه‌جایی منطقه‌ای جمعیت، پراکندگی، خدمات بستری بیمارستانی، هزینه نهاد، خدمات درمان سرپایی، سن / جنسیت و ترکیب جمعیتی.

۸- امور قانونی، نظم و ایمنی عمومی: جمعیت تحت پوشش، اندازه تشکیلات، سن / جنسیت، قانون‌گریزان، جابه‌جایی منطقه‌ای جمعیت، پراکندگی، هزینه نهاد، حقوق مالکیت زمین، سرمایه ملی، محیط فیزیکی، اندازه خدمات مورد ارائه، ترکیب جمعیتی، جمعیت موقتی، شهرنشینی، هرج‌ومرج و امنیت.

۹- امور حمل‌ونقل: اندازه تشکیلات، پراکندگی، هزینه نهاد، حقوق مالکیت زمین، عرض جاده، استفاده از جاده و ترکیب جمعیتی.

۱۰- امور اقتصادی و سایر مقاصد: اندازه تشکیلات، پراکندگی، نسبت‌های خرج، هزینه نهاد، محیط فیزیکی و ترکیب جمعیتی.

۱۱- امور بنگاه‌های تجاری: جمعیت تحت پوشش، اندازه تشکیلات، نسبت‌های خرج، هزینه نهاد، حقوق مالکیت زمین، محیط فیزیکی، اندازه خدمات مورد ارائه، ترکیب جمعیتی، شهرنشینی، آشوب و امنیت.

متغیرهای فوق‌الذکر را اصطلاحاً «عوامل ناتوانی» می‌نامند که میزان آن برای هر منطقه، برحسب نسبت به متوسط کشور بیان می‌شود. محاسبه نرم استاندارد خرج برای هر یک از گروه‌های فوق، ابتدا از میزان سرانه یکسان شروع می‌شود که از متوسط خرج سال‌های گذشته به دست می‌آید. این نرم استاندارد خرج (که برای هر گروه به دست می‌آید) سپس با در نظر گرفتن اثرات عوامل عقب‌ماندگی فوق‌الذکر، تعدیل می‌شود.

نظام استرالیایی به شیوه فوق توانسته است در ارائه خدمت یکسان به شهروندان خود در سطوح پایین دولت (مناطق/ استان‌ها) به برابری قابل توجهی دست یابد. آنچه روشن است پیچیدگی نظام مذکور و نیاز گسترده آن به داده‌های

آماري است. بدیهی است قضاوت بر مبنای معیارهای تعیین شده، تأثیر زیادی بر تمام ارزیابی‌ها خواهد داشت. اگرچه نظام استرالیایی یکی از چند نظام پیشرفته و توسعه‌یافته در جهان است، اما هنوز اساس آن بر پایه قضاوتی که برای هر گروه از خدمات صورت می‌گیرد، استوار است. درس کلی که از نظام استرالیایی می‌توان گرفت این است که باید از هر داده آماری موجود استفاده شود تا یک قضاوت بی‌طرفانه (البته تا آنجا که ممکن است) را بتوان انجام داد.

از نظر ساخت و تولید استانداردهای خرج، باید گفت که استرالیا توانسته است یک نظام جامع تعیین استانداردهای عملکرد را با هدف کلی کمک به سطوح پایین دولت از طریق ارزیابی کارایی نسبی آنها معرفی کند. نکته قابل توجه، نقش مقامات مسئول و استفاده از نظرات ذی‌نفعان خدمات دولتی در تعیین استانداردهای عملکرد است.

۲-۵-۲- انگلستان

در اواسط دهه ۱۹۷۰، روش‌های برآورد نیازهای خرج دولت در انگلستان و ولز دستخوش تغییرات اساسی شد. هدف از ارائه مبانی نظری برای روش‌شناختی، کمک به دولت مرکزی در جهت جبران هزینه‌های مناطق / استان‌ها (به دلیل بروز تفاوت در نیازهای خرج) بوده است؛ یعنی مناطق مختلف در ارائه سطح یکسان خدمات به شهروندان خود، به کمک‌های بلاعوض مختلف نیاز دارند که دولت مرکزی باید آن را تأمین کند. در این کشور از روش رگرسیونی برای برآورد نیازهای خرج دولت‌های فعلی استفاده می‌شود و به‌واسطه آن متغیرهای مورد نیاز و مرتبط با ارائه خدمات عمومی هر منطقه مورد شناسایی قرار می‌گیرد. از ضرایب رگرسیونی متغیرها برای وزن‌دهی آنها استفاده می‌شود.

این روش در طی زمان مورد بازنگری و توسعه قرار گرفته و برخی از متغیرها از معادله رگرسیونی حذف و متغیرهای جدید جایگزین شده‌اند. جدول ۱ تجربه استفاده چهارساله از این روش در بخش آموزش را ارائه می‌دهد. این جدول نشان می‌دهد تغییرات بسیاری در روش‌شناختی مذکور صورت گرفته است، طوری که به مؤلفه‌های جمعیتی توجه و درنهایت بر مؤلفه‌های تأثیرگذار بر مخارج آموزش (به‌خصوص توزیع استانی کودکان سن تعلیم) تمرکز بیشتری شده است. تغییراتی که طی سال‌ها در فرمول محاسبه توزیع کمک‌های بلاعوض صورت گرفت باعث شد که ابهاماتی در خصوص عوامل تأثیرگذار بر نیازهای خرج استان‌ها و در نتیجه کمک‌های بلاعوض آن‌ها به وجود آید. هرگاه برآوردها تغییر کند، وزن عوامل استفاده شده در برآورد نرم خرج نیز تغییر می‌کند و این به‌نوبه خود اعطای کمک‌های بلاعوض آموزشی مناطق را تغییر می‌دهد.

جدول ۱: عوامل دخیل در نیاز خرج: انگلستان و ویلز، ۱۹۷۵-۱۹۷۹

سال				عوامل
۱۹۷۸-۷۹	۱۹۷۷-۷۸	۱۹۷۶-۷۷	۱۹۷۵-۷۶	
NT	--	--	X	جمعیت بیش از ۵۰ نفر در هر آکر زمین (۴۰۴۷ مترمربع)
X	NT	NT	NT	جمعیت در هر آکر
NT	X	X	X	سرانه زمین بیش از ۱,۵ آکر
NT	--	--	X	سرانه زمین بیش از ۳ آکر
X	NT	NT	NT	میزان آکر زمین برای هر نفر
--	--	X	--	شروع ساخت مسکن
NT	--	--	X	کاهش جمعیت طی ۱۰ سال
NT	--	X	--	کاهش جمعیت طی ۵ سال
--	X	X	X	سالمدان تنها
X	X	X	NT	افراد فاقد برخورداری از حداقل امکانات زندگی
NT	X	X	NT	ازدحام جمعیت
NT	X	NT	NT	خانوارهای مشترک
--	X	X	NT	خانواده‌های دارای یک سرپرست
X	X	NT	NT	بیکاری
X	X	NT	NT	هزینه نیروی کار
X*	X*	X	X	تعداد دانش‌آموزان ابتدایی
X*	X*	X	X	تعداد دانش‌آموزان متوسطه زیر ۱۶ سال
X*	X*	X	X	کمک مستقیم به تعداد دانش‌آموزان زیر ۱۶ سال
--*	--*	X	X	تعداد دانش‌آموزان متوسطه بالای ۱۶ سال
--*	--*	X	X	کمک مستقیم به تعداد دانش‌آموزان بالای ۱۶ سال
--	--*	X	X	دانشجویان تمام‌وقت تحصیلات تکمیلی

X: انتخاب شده است؛ NT: امتحان نشده است؛ --: امتحان شده لکن انتخاب نشده است؛ *: عامل ترکیبی

در حال حاضر این روش پایه برای هفت گروه خرج به کار گرفته می‌شود که عبارت‌اند از:

- ۱- آموزش: تعداد دانش‌آموزان، تعداد دانش‌آموزان دارای نیازهای خاص آموزشی، تعداد دانش‌آموزان از خانواده‌های کم‌درآمد، هزینه نیروی انسانی، اجاره و تراکم جمعیت.
- ۲- نگهداری بزرگراه‌ها: طول راه‌های موجود، هزینه نیروی انسانی، تراکم آمدو شد، جمعیت و وقوع ریزش برف.
- ۳- خدمات اختصاصی: تعداد افراد بزرگسال بالای ۶۵ و بالای ۸۵ سال، تعداد دانش‌آموزان در خانواده‌های تک سرپرست، تعداد خانوار کم‌درآمد ساکن در خانه‌های استیجاری، افراد بی‌سرپناه و خانواده‌های اقلیت‌های قومی. جمعیت بین ۱۸ و ۶۴ سال، تعداد افراد دارای عقب‌ماندگی ذهنی، تعداد افراد دارای ناتوانی جسمی،

جمعیت ساکن در مراکز اسکان شلوغ، جمعیت در اسکان‌های استیجاری، تعداد خانواده‌ها در اسکان‌ها با

امکانات مشترک و جمعیت اقلیت‌های قومی غیر سفیدپوست.

۴- خدمات آتش‌نشانی: جمعیت، تراکم جمعیت، تعداد آتش‌سوزی‌ها، دارایی‌های پرخطر و طول نوار ساحلی.

۵- خدمات پلیسی: جمعیت، تراکم جمعیت، تعداد تماس تلفنی با پلیس، تعداد جرائم، حجم آمدوشد، جمعیت

در مراکز اسکان شلوغ، تعداد خانواده‌ها در اسکان‌ها با امکانات مشترک، طول راه‌های موجود و مخارج

امنیتی.

۶- سایر خدمات: جمعیت، تراکم جمعیت، هزینه نیروی انسانی و اجاره.

۷- مخارج سرمایه‌ای: بازپرداخت اصل و بهره بدهی.

روش غالب در تعیین ضرایب متغیرها در هر گروه، روش تحلیل رگرسیونی است. با وجود این برای برخی از گروه‌ها،

ضرایب بر اساس نظرات کارشناسی و مشورت با مقامات محلی تعیین شده است. این روش تنها در مورد مخارج (اعتبارات

هزینه‌ای) به کار برده می‌شود نه برای پروژه‌های سرمایه‌ای.

نظام بودجه در انگلستان شاید جامع‌ترین نظام در حال حاضر باشد. این نظام تقریباً تمام خدمات جاری دولت را

پوشش می‌دهد و تفاوت‌های منطقه‌ای از جمله هزینه ارائه خدمت را نیز در محاسبات هزینه منظور می‌کند. این نظام قادر

است تقریباً هدف برابری مناطق مختلف را از نظر ارائه خدمات تحقق بخشد، زیرا در آن ارائه خدمات با هزینه واحد

یکسان به تمام مناطق که دارای شرایط یکسانی هستند تضمین می‌گردد. برابری ارائه خدمات به مناطق مختلف کار

ساده‌ای نیست، زیرا فرایند پیچیده‌ای برای دستیابی به این هدف طی می‌شود. از این رو تحقق این هدف بدون هزینه

نیست، به خصوص از نظر تأمین اطلاعات گسترده‌ای که برای این امر لازم می‌آید. البته باید این نکته را افزود که این

نظام به دلیل پیچیدگی‌ها و فقدان شفافیت، آن‌طور که باید و شاید برای مقامات محلی استانی قابل درک نیست.

کشور انگلستان به‌عنوان یک مبتکر و نوآور در معرفی مفهوم منشور شهروندی معروف است. در این منشور

استانداردهای روشنی از مفهوم خدمات برای شهروندان، ذی‌نفعان و همچنین اهداف کمی برای سازمان‌های مرتبط با

بودجه‌ریزی مشخص شده است. انجمن ملی حسابرسی، ارزشیابی اقتصادی برنامه خرج دولت را انجام می‌دهد و سلسله

نماگرهایی از عملکرد دولت‌های محلی را منتشر می‌کند. اگرچه در این منشور بر پاسخگویی دولتمردان در مقابل شهروندان

به‌وضوح تأکید شده است، ولی باید به خاطر داشت که انگلستان دارای نظام حکومتی متمرکز است (دولت مرکزی همه‌کاره است)؛ بنابراین، دولت مرکزی است که از دولت‌های محلی یا استانی می‌خواهد که در ارائه خدمات به شهروندان از استانداردهای تعیین شده دولت مرکزی تبعیت کند. به هر حال دولت‌های محلی در تعیین نحوه رعایت استانداردهای فنی، از درجه انعطاف‌پذیری لازم برخوردارند.

۲-۵-۳- بلغارستان

بلغارستان نیز تاکنون تلاش کرده است تا شیوه‌های بودجه‌ریزی خود را از طریق افزایش شفافیت در مخارج دولت، (متداول در سطح بین‌المللی به خصوص در اتحادیه اروپا)، متحول سازد؛ اما این تحول به‌کندی صورت می‌گیرد و تغییرات در حوزه مسائل خاص مثل ارزیابی نیازهای خرج کماکان مراحل اولیه توسعه را طی می‌کند. اهم این تغییرات به شرح زیر است: اخیراً به دولت‌های محلی بلغارستان استقلال قابل توجه داده شده است، با وجود اینکه دولت‌های محلی سهم نسبتاً عمده‌ای در مخارج کل دولت دارند، ولی از نظر درآمدی شدیداً به دولت مرکزی وابسته‌اند. منبع عمده درآمدهای دولت‌های محلی از محل کمک‌های بلاعوض هنجاری تأمین می‌شود. این کمک‌ها بر اساس نیاز یا ارزیابی هنجارها و با روش تحلیل رگرسیونی محاسبه می‌گردد (روشی که بیشتر در انگلستان و آمریکا متداول است). در حال حاضر متغیرهای توضیحی که در این تحلیل استفاده شده شامل موارد زیر است:

جمعیت مناطق شهرداری، درآمد سرانه مناطق، تعداد شهر و روستای موجود در مناطق، تعداد بیماران در بیمارستان‌های منطقه، تعداد مادران تنها شده و بیکار، تعداد دانش‌آموزان در دوره متوسطه، تعداد مراسم خاک‌سپاری. نتایج رگرسیونی این متغیرها ضرایبی را تولید می‌کند که معرف ضریب اهمیت آن‌ها است.

نظام ارزیابی نیازهای خرج دولت در بلغارستان بسیار پیچیده و مسئله‌ساز است که اهم آنها عبارت‌اند از: اطلاعات مورد نیاز همیشه فراهم نیست، تخصیص‌های بودجه به‌موقع به مناطق اعلام نمی‌شود، انجام کارها برحسب فرایندها تقریباً غیرممکن است، فرایندها شفاف نیستند، اداره امور و مسئولیت‌ها در مناطق پرهزینه است. به عنوان مثال، خدمات عمومی در بلغارستان به بیش از ۲۰ گروه تعریف شده‌اند که نیازهای خرج بیمارستان‌های مناطق شهرداری (بیمارستان‌هایی که برحسب نوع بیماری و نوع بیمار و خدمات ویژه تعریف و تعیین شده‌اند) بر اساس آنها مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. به‌علاوه پرسش‌ها و ابهامات متعددی در رابطه با به‌کارگیری روش تحلیل رگرسیونی در بلغارستان مطرح است. برخلاف

انگلستان، در این کشور به دولت‌های محلی اختیارات محدودی اعطا شده است. این بدان معنا است که در تفسیر ضرایب رگرسیونی باید احتیاط کرد. این ضرایب به جای اینکه معرف تفاوت‌های مناطق / استان‌ها در هزینه‌ها یا حتی ارجحیت‌های آنها باشد، بیشتر معرف الگوی خرج برجای مانده از نظام قبلی (دوره برنامه‌ریزی سوسیالیستی) است. به عنوان مثال، برآورد هزینه‌های مناطق / استان‌ها به جای اینکه برحسب نیازها و مطالبات شهروندان صورت گیرد، برحسب ظرفیت‌های موجود (مثلاً تعداد مدارس، بیمارستان‌ها و ...) تعیین می‌شود. از طرف دیگر، چند بنگاه دولتی ارائه تمام خدمات پایه را برای یک محله بر عهده داشتند، در نتیجه هرگاه این بنگاه‌ها با ورشکستگی مواجه می‌شدند، دیگر بودجه محلی وجود نداشت که کاستی‌های خدمات‌رسانی به این محله‌ها را جبران کند. در نتیجه، بلغارستان اکنون به دنبال راه‌حل جایگزین برای بهبود این فرایندها است. یکی از زمینه‌هایی که برای اصلاح مورد توجه قرار گرفته است، به کارگیری مؤلفه‌های کلی‌تر مثل جمعیت حوزه شهری، تعداد اسکان‌ها یا حوزه جغرافیایی است.

همانند بسیاری از کشورهای در حال گذار، در این کشور هیچ نوع استاندارد حداقلی برای تعیین خرج دولت وجود ندارد. این مسئله تا اندازه‌ای بازتاب استانداردهای فیزیکی و مالی سفت‌وسخت برجای مانده از نظام برنامه‌ریزی سوسیالیستی است که هیچ‌گاه نتوانست به خاطر نبود منابع به‌طور جدی به اجرا درآید. با وجود این، وزارتخانه‌ها و سایر نهادهای دولت مرکزی مبادرت به طراحی شاخص‌های فیزیکی برای تعیین نیاز نموده و به صدور استانداردهای ارشادی ادامه می‌دهند، ولی سطوح پایین دولت (مناطق / استان‌ها) چندان اعتنایی به این استانداردها نمی‌کنند. اکنون در بلغارستان همانند بسیاری از کشورهای در حال گذار، تمایل زیادی برای برقراری نظام بودجه‌ای نشان داده شده است که نه تنها از نرم‌ها خرج استفاده می‌کند بلکه آن‌ها را به عنوان استانداردهای حداقلی به اجرا درمی‌آورد.

۲-۵-۴- کانادا

تا این اواخر در کانادا برای برابرسازی مناطق، اعطای کمک‌های بلاعوض بر اساس ظرفیت درآمدی استان‌ها استوار بوده است. از آنجاکه استان‌های کانادا دارای ظرفیت‌های سرانه بسیار متفاوتی در ایجاد درآمد نفتی هستند، دولت مرکزی یک استاندارد درآمدی را به کار بسته است که برابر با متوسط درآمد استان‌های حد وسط است، لذا از این طریق به استان‌های ثروتمند اجازه داده می‌شود بخشی از مازاد ظرفیت درآمدی را برای خود حفظ کنند. این امتیاز تنها تا اندازه‌ای الزامات

برابرسازی استان‌ها را فراهم کرده است طوری که برخی از استان‌ها قادرند خدمات بهتری را به شهروندان ارائه دهند یا مالیات‌های استانی را نسبت به سایر استان‌ها کاهش دهند. با این حال به خاطر فشار برخی از استان‌ها، به‌خصوص استان‌هایی که در نوار ساحلی آتلانتیک قرار دارند، نیازهای خرج عملاً همراه با عامل ظرفیت درآمدی در نظام تأمین مالی منطقه‌ای^۱ (TFF) گنجانیده شد.

نظام تأمین مالی مذکور یک نظام انتقال منابع سالانه دولت مرکزی به دولت‌های استانی است. با این انتقالی‌ها، دولت‌های استانی می‌توانند طیفی از خدمات عمومی را به شهروندان خود ارائه دهند. این نظام در تعیین میزان انتقالی‌ها به استان‌ها، هزینه بالای ارائه خدمات در استان‌ها شمالی را مدنظر قرار می‌دهد.

نیازهای خرج استان‌ها از طریق یک شاخص به نام مخارج ناخالص پایه معلوم می‌شود. این شاخص همراه با رشد مخارج استانی افزایش می‌یابد. همچنین این شاخص با در نظر گرفتن رشد نسبی جمعیت منطقه نسبت به کل کانادا، مورد تعدیل قرار می‌گیرد. از سال ۲۰۰۱-۲۰۰۰ رشد تراکمی شاخص مذکور به میزان رشد تراکمی تولید ناخالص داخلی محدود شده است. این محدودیت باعث می‌شود که در هیچ سالی رشد سرانه شاخص مذکور از رشد سرانه تولید ناخالص داخلی فراتر نرود.

در روش کانادایی، هرچند پیچیدگی‌های فنی در ارزیابی نیازهای خرج وجود دارد، ولی این پیچیدگی‌ها ناشی از وجود مقیاس‌های پیچیده در اندازه‌گیری خدمات نیست. در عوض، نظام کانادایی بر دسترسی آسان به آمارهای خرج استان‌ها استوار است، این نظام به‌خصوص در اندازه‌گیری نرُم‌های خرج، بسیار ساده عمل می‌کند. دولت مرکزی کانادا برای یکی از انتقالی‌های خود به دولت‌های استانی (انتقالی‌های مرتبط با آموزش و بهداشت)، مبنای بر سرانه نیاز برابر قرار می‌دهد، ولی همراه با این انتقالی‌ها دستورالعمل‌هایی به استان‌ها ابلاغ می‌کند که رعایت آن مثل در دسترس قرار دادن اطلاعات و رعایت استانداردها الزامی است. نتیجه این‌گونه ملاحظات دولت مرکزی در اعطای انتقالی‌ها به استان‌ها، شکل‌گیری یک فرایند عملی است که در آن مدیریت و کنترل بر منابع به گونه بهتری صورت می‌گیرد و اهداف شفافیت راحت‌تر قابل حصول می‌شود.

۱. Territorial Formula Financing

استفاده از استانداردهای حداقلی برای کنترل مصارف منابع در سطح دولت‌های میانی، استان‌ها و دولت‌های محلی بسیار متداول است. غالباً رعایت استانداردهای حداقلی در مورد کمک‌های بلاعوض قطعی یا مشروط دولت مرکزی، مصداق پیدا می‌کند. در مورد سایر استان‌های فدرالی، قانون اساسی کانادا به این استان‌ها اختیارات گسترده‌ای در حوزه مدیریت امور دولت‌های محلی اعطا کرده است. از این اختیارات برای صدور مصوبه‌ها و استانداردهای فنی در ارائه برخی خدمات مهم عمومی مثل بهداشت و درمان استفاده می‌شود. کانادا همچنین استفاده از تکنیک ارزشیابی برنامه یا حسابرسی از عملکرد منابع و مصارف را در سطح دستگاه‌های دولتی گسترش داده است.

۲-۵-۵- جمهوری چک

جمهوری چک برای اعطای کمک‌های بلاعوض جهت برابرسازی توسعه منطقه‌ای، دارای یک نظام تعریف شده نیست. در عوض این کشور دارای یک نظام پیچیده یارانه‌ها (کمک‌های بلاعوض مشروط) است که دولت مرکزی از آن برای تحقق اهداف گوناگون در سطح دولت‌های محلی استفاده می‌کند. یکی از ویژگی‌های مشترک این نوع کمک‌ها، اختصاص آن برحسب مقاصد مشخص به فعالیت‌های جاری و عمرانی است. نوع اول این کمک‌های بلاعوض برای مصارف خاص در نظر گرفته شده است که باید در راستای ایفای مسئولیت‌های قانونی که دولت مرکزی به دولت‌های محلی تفویض می‌کند، هزینه شود. این نوع کمک‌های تکلیفی از نوع کمک‌هایی است که باید در جای خود و در برنامه‌های خاص تعریف شده، هزینه گردد. به‌علاوه دولت‌های محلی قرار نیست برای این موارد خاص از محل بودجه شهرداری‌ها ردیف اعتباری بگیرند. به‌طور کلی این کمک‌ها یا انتقالی‌ها برحسب سرانه ذی‌نفعان یا سرانه جمعیت به استان‌ها تخصیص می‌یابد تا در حوزه‌هایی نظیر کمک‌ها و مزایای اجتماعی، مهدکودک‌ها، آموزش ابتدایی، برخی از بیمارستان‌ها و نهادهای کمک‌رسان، آتش‌نشانی، ارائه خدمات عمومی دولتی مثل ثبت و صدور مجوزها، هزینه می‌شود. نوع دوم کمک‌ها، یارانه‌های خاصی هستند که برای مصارف جاری هزینه می‌شود، ولی تکلیف قانونی برایش وجود ندارد؛ لذا ماهیت اختیاری دارد. این یارانه‌ها باید مطابق قانون و مقررات موجود از طرف شهرداری‌ها تقاضا شود، سپس نهادهای دولت مرکزی که در امر اعطای یارانه‌ها فعالیت می‌کنند برحسب تشخیص خودشان به شهرداری‌ها کمک نمایند. غالباً این نهادها از شهرداری‌های نیازمند به یارانه می‌خواهند که ترتیبات مالی را برای آورده خود جهت تکمیل یارانه مورد نیازشان پیش‌بینی کنند. در جمهوری چک، در سطوح دولت‌های محلی الزامات حداقلی خرج وجود ندارد.

۲-۵-۶- دانمارک

در کشور دانمارک نیازهای خرج دولت‌های محلی تعریف شده است به این معنا که هر مقام اجرایی محلی باید بر مبنای متوسط هزینه در سطح کشور، خدمات عمومی را برای شهروندان خود ارائه دهد. در محاسبه متوسط هزینه، متغیرهای متعددی مورد استفاده قرار می‌گیرد و در برخی مواقع از طریق تحلیل رگرسیونی ضرایب وزنی برای این متغیرها تعیین می‌شود. بر این اساس کل نیازهای خرج شهرداری‌ها همان‌طور که در جدول ۲ نشان داده شده است، برآورد می‌شود. این نیازهای خرج سپس به‌عنوان پایه برای توزیع کمک‌های عمومی بین مناطق، مورد استفاده قرار می‌گیرد.

دانمارک در سال‌های اخیر از استانداردهای حداقلی مالی و فنی برای دولت‌های محلی فاصله گرفته است. بسیاری از این استانداردها در گذشته توسط نهادهای ذی‌ربط دولت مرکزی از طریق اعطای انواع کمک‌های مشروط به شهرداری‌ها تکلیف می‌شده است. در سال‌های اخیر دولت و نهادهای مرکزی، طیف گسترده‌ای از کمک‌های مشروط خود را در قالب چند گروه کلی ادغام کرده‌اند. این تغییر سیاستی دولت به این معنا است که استانداردهای حداقلی که در گذشته متداول بوده است اکنون جمع شده و به‌صورت یک دستورالعمل کلی درآمده است (کاهش تعداد موارد کمک و ادغام آن‌ها به چند مورد کلی)؛ بنابراین در قالب دستورالعمل کلی کمک‌ها بلاعوض، دولت‌های محلی مجازند خودشان استانداردهای عملکرد را تعیین و آن را به دستگاه‌های تابعه خود اعلام کنند.

جدول ۲: عوامل دخیل در نیاز خرج: دانمارک

وزن عوامل	عوامل
۰.۲۱۲	جمعیت
۰.۰۹۲	جمعیت بین ۰-۶ سال
۰.۲۲۷	جمعیت بین ۷-۱۶ سال
۰.۰۳۴	جمعیت بین ۶۵-۷۴ سال
۰.۰۷۵	جمعیت بین ۷۵-۸۴ سال
۰.۰۵۶	جمعیت ۸۵ سال به بالا
۰.۰۳۱	طول راه‌ها به کیلومتر
۰.۰۱۷	تعداد آپارتمان‌های استاندارد
۰.۰۷۵	تعداد کودکان تک سرپرست
۰.۰۲۵	تعداد افراد کاملاً بی‌کار
۰.۰۲۵	تعداد زنان شاغل بین ۲۰-۶۶ سال

مخارج نقدی بابت پرداخت مزایا	۰.۰۵۶
معیار اسکان	۰.۰۷۵
جمع	۱

۲-۵-۷- فرانسه

بسیاری از پرداخت‌های انتقالی دولت فرانسه بر اساس برآوردهای خرج مناطق صورت می‌گیرد. یکی از این انتقالی‌ها معروف به «کمک‌های بلاعوض همبستگی» است که به شهرداری‌های دارای بیش از یک‌صد هزار نفر جمعیت داده می‌شود. در اعطای این کمک‌ها ابتدا شاخص ترکیبی نیاز ساخته می‌شود که در محاسبه آن از مؤلفه‌های زیر استفاده می‌شود: تعداد مجتمع‌های مسکونی در نظر گرفته شده برای افراد بی‌بضاعت، تعداد واحدهای مسکونی که افراد از طریق دریافت کمک‌های نقدی مسکن از آن بهره‌مند می‌شوند و همچنین بسیاری دیگر از مؤلفه‌های توان مالی. میزان کمک‌هایی که شهرداری‌ها دریافت می‌کنند، بستگی به تعداد جمعیت، شاخص نیاز و همچنین به برخی از تعدیلات برحسب اندازه شهرداری‌ها دارد. کمک‌های مشابهی به مناطق روستایی داده می‌شود که در تعیین آن نیز از شاخص ترکیبی نیاز شامل جمعیت، طول راه روستایی، جمعیت دانش‌آموزی و توان مالیاتی استفاده می‌شود. دولت مرکزی در اجرای بودجه در سطوح پایین دولت و مناطق، به طور مرتب از استانداردهای حداقلی بهره می‌گیرد و دولت‌های محلی ملزم‌اند این استانداردها و دستورالعمل‌های فنی را در اجرا به کار بندند.

۲-۵-۸- آلمان

کشور آلمان برای برابری توان مالی ایالت‌ها از کمک‌های انتقالی استفاده می‌کند. پرداخت‌های یکسان‌ساز بین ایالتی در این کشور به‌گونه‌ای طراحی شده است که مزیقه مالی ایالت‌ها را در زمینه‌های خاص جبران کند. از میان این پرداخت‌ها، تنها پرداخت‌های یکسان‌ساز بین ایالتی است که تا اندازه‌ای بر اساس ارزیابی نیاز خرج ایالت‌ها تعیین می‌شود. نیاز خرج هر ایالت با یک روش بسیار ساده و ابتدایی صورت می‌گیرد که عبارت است از حاصل ضرب متوسط درآمد سرانه ایالت‌ها (سطح ملی) و جمعیت موزون هر ایالت. البته به مناطق وسیع‌تر وزن بیشتری داده می‌شود تا ایالت‌هایی که دارای نیاز خرج بیشتری هستند (تا آنجا که معیار جمعیت به‌تنهایی تمام نیاز را انعکاس نمی‌دهد)، پرداخت بیشتری برای آنها در نظر گرفته شود. با اجرای این روش درآمد همه ایالت‌ها از نظر سرانه یکسان می‌شود. مقامات فدرال آلمان همچنین استانداردهای فنی را برای برنامه‌های ایالتی که ماهیت ملی دارند مثل رفاه اجتماعی یا محیط‌زیست، به ایالت‌ها ابلاغ می‌کنند.

۲-۵-۹- مجارستان

دولت‌های محلی در مجارستان مکلف‌اند طیفی از خدمات پایه را (در سطحی یکسان تا آنجا که ممکن است) برای تمام شهروندان خود ارائه دهند. یکی از منابع مهم تأمین اعتبار این خدمات، ردیف‌های اعتباری متعارف است که برای بخش‌های مختلف دیده می‌شود. برای این منظور ۱۱ ردیف اعتباری برای حوزه آموزش، ۶ ردیف اعتباری برای حوزه اجتماعی، ۵ ردیف اعتباری برای حوزه‌های عمومی در نظر گرفته می‌شود. تعیین ردیف‌های اعتباری برای حوزه آموزش و حوزه اجتماعی بر اساس تحلیل هزینه صورت می‌گیرد، ولی در مورد حوزه عمومی متغیرهایی مثل سرانه کمک‌ها، مبنای محاسبه قرار می‌گیرد.

۲-۵-۱۰- هند

هند اکنون روش و فرایند اعطای انتقالی‌های عمده به ایالت‌ها را تغییر داده است. در نظام فعلی مشخص شده است که پرداخت‌های انتقالی به ایالت‌ها باید به‌اندازه ۲۰ درصد بر مبنای جمعیت، ۶۰ درصد بر مبنای فاصله (انحراف) از بالاترین درآمد سرانه ایالتی، ۵ درصد بر مبنای زیرساخت‌ها، ۵ درصد بر مبنای مساحت و ۱۰ درصد بر مبنای تلاش مالیاتی تخصیص داده شود. در نتیجه این سازوکارها، نیازهای خرج به طور غیرمستقیم از طریق یک شاخص موزون تعریف

می‌شود. هند که دارای یک نظام شدیداً فدرالی است، دولت‌های ایالتی در آن از اختیارات قابل توجهی برخوردارند؛ لذا از این اختیارات برای تحمیل استانداردهای فنی بر دولت‌های محلی استفاده می‌کنند. برخی از ایالت‌ها مثل کارناتا‌کا و کیرالا در این تلاش هستند تا از استانداردهای مبتنی بر عملکرد به‌عنوان مبنا در توزیع انتقالی‌ها استفاده کنند.

۲-۵-۱۱- اندونزی

نظام عدم تمرکز مالی که در سال ۲۰۰۱ در این کشور معرفی شد، دارای یک رکن اصلی است و آن «نظام کمک‌های برابرساز» است که در آن میزان واقعی کمک‌ها به هر منطقه به تناسب تفاوت بین نیازهای خرج و توان مالیاتی آن منطقه تعیین می‌شود. نیازهای خرج از حاصل ضرب شاخص موزون چهار متغیره و مخارج دولت محلی برآورد می‌شود. این چهار متغیر عبارت‌اند از جمعیت، مساحت منطقه، میزان فقر و هزینه زندگی، جمعیت و هزینه زندگی نسبت به دو متغیر دیگر از وزن بالاتری (۴۰ درصد) برخوردار هستند. مساحت منطقه و میزان فقر هر کدام از وزن برابر (۱۰ درصد) برخوردارند.

۲-۵-۱۲- ژاپن

دولت مرکزی در ژاپن تقریباً تمام کمک‌های بلاعوض خود را بین دولت‌های محلی و با هدف برابرسازی نیازهای خرج و همچنین توان مالیاتی آنها تقسیم می‌کند. نیازهای خرج دولت‌های محلی در گروه خدمات دولتی برآورد می‌شود. این گروه خدمات شامل خدمات پلیس، کارهای عمومی، آموزش، رفاه و کار، صنعت و اقتصاد و اداره امور عمومی است. نرُم‌های خرج متناظر با مخارج واقعی دولت تعیین نمی‌شوند، بلکه مبتنی بر یک مدل دولت محلی است. دولت محلی طبق این مدل شامل مناطق بیش از ۱,۷ میلیون نفر جمعیت و مساحت ۶۹۰۰ کیلومترمربع یا منطقه شهرداری با جمعیت بیش از ۱۰۰ هزار نفر و مساحت ۱۶۰ کیلومترمربع است. نرُم خرج در هر گروه از خدمات از حاصل ضرب سه متغیر به دست می‌آید: هزینه واحد خدمات (که با نظر کارشناسی محاسبه می‌شود)، واحد سنجش خدمات (که خود یک متغیر مناسب برای سنجش میزان بهره‌برداری از خدمات است، مثل تعداد پلیس مورد نیاز برای حمایت لازم از شهروندان یا تعداد افراد ساکن منطقه نیازمند به خدمات آتش‌نشانی، توسعه طول راه‌ها) و ضریب تعدیل (متغیری که هزینه‌ها را به طرف بالا یا پایین هزینه متوسط تعدیل می‌کند).

ضرایب تعدیل در شرایط فعلی به گروه‌های مختلف طبقه‌بندی شده‌اند و همه مناطق سعی می‌کنند هزینه واحد استاندارد را تحت شرایط فوق‌العاده مورد تعدیل قرار دهند. انواع ضرایب تعدیل به شرح زیر هستند:

ضریب تعدیل کلاس درس: این ضریب برای تعدیل هزینه واحد برحسب تفاوت در هزینه‌ها برحسب نوع کلاس خواهد بود (به‌عنوان مثال کلاس درس مهندسی در مقایسه با کلاس درس کشاورزی).

ضریب تعدیل اندازه و مقیاس فعالیت: این ضریب برای تعدیل مقیاس اقتصادی فعالیت است که به خاطر جمعیت بیشتر موضوعیت پیدا می‌کند.

ضریب تعدیل تراکم: این ضریب برای تعدیل مقیاس اقتصادی است و به خاطر تراکم بیشتر جمعیت موضوعیت پیدا می‌کند.

ضرایب تعدیل عوامل خاص: این ضرایب برای تعدیل هزینه، بر اساس عواملی نظیر هزینه‌های حقوق و کمک مسکن است.

ضرایب تعدیل آب‌وهوا: این ضرایب برای تعدیل هزینه‌ها و برحسب سردی آب‌وهوای مناطق اعمال می‌شود.

ضرایب تعدیل توان مالی: این ضرایب برای تعدیل هزینه‌های مناطقی است که هزینه بازپرداخت بدهی آنها بالاتر است، لذا نیازهای مالی بیشتری نسبت به سایر مناطق برای آنها متصور است.

ضرایب تعدیل: این ضرایب برای تعدیل افزایش هزینه‌هایی که ممکن است بر اثر کاهش شدید جمعیت منطقه به وجود آید.

۲-۵-۱۳- کره جنوبی

در کره همانند ژاپن، یک بخش عمده از انتقالی‌ها به دولت‌های محلی از طریق یک نظام خاص انجام می‌شود. این نظام همان تسهیم مالیات محلی است. استاندارد تعیین نیاز مالی دولت‌های محلی در نظام انتقالی‌ها به این صورت است که هزینه‌ها در ۲۹ گروه خرج با هم جمع زده می‌شوند و بر این مبنا نیاز مالی دولت‌های محلی محاسبه می‌شود. هزینه در هر گروه خرج از حاصل ضرب هزینه واحد خدمت در تعداد واحد خدمت و ضریب تعدیل به دست می‌آید، به همان شیوه‌ای که در ژاپن عمل می‌شود.

۲-۵-۱۴- پرتغال

نظام توزیع پرداخت‌های انتقالی در پرتغال بسیار ساده است. در توزیع یک نوع از این پرداخت‌ها (صندوق برابرسازی مالی) از نرمی استفاده می‌شود که تقریباً نزدیک به نرم خرج است. نرم‌های خرج بر اساس طیفی از مؤلفه‌های اصلی هزینه و همچنین مؤلفه‌های فرعی که تغییرات حول هزینه‌های اصلی را تبیین می‌کنند، استوار است. هر منطقه بر اساس عوامل زیر، از یک کمک مالی کلی برخوردار می‌شود: ۴۵ درصد به تناسب جمعیت منطقه، ۱۵ درصد به طور مساوی با سایر مناطق، ۱۵ درصد به تناسب مساحت منطقه، ۱۰ درصد به تناسب طول راه‌ها، ۵ درصد به تناسب تعداد کودکان منطقه، ۵ درصد به تناسب تعداد مرگ‌ومیر، ۵ درصد به خاطر دسترسی کم منطقه به خدمات عمومی و ۵ درصد به سبب پایین بودن پایه مالیاتی منطقه. انتخاب این عوامل و متغیرها عمدتاً به این خاطر است که هزینه ارائه خدمات در حوزه شهرداری‌ها را بهتر نشان می‌دهند.

۲-۵-۱۵- اسپانیا

اسپانیا اخیراً در نظام توزیع پرداخت‌ها به دولت‌های منطقه‌ای، اصلاحاتی را به عمل آورده است. در نظام جدید، پرداخت‌ها به استان‌ها و مناطق بر اساس شش مؤلفه توزیع می‌شود که عبارت‌اند از: جمعیت، مساحت منطقه، تعداد دستگاه‌های عمومی که از مادرید به مناطق دیگر انتقال یافته‌اند، فاصله مناطق از مادرید، ثروت نسبی منطقه و تلاش مالی و مالیاتی منطقه. از میان این شش مؤلفه، چهار مؤلفه اول دارای بالاترین ضریب اهمیتی هستند و تقریباً می‌توان گفت که معرف نیازهای خرج یک منطقه هستند. در توزیع پرداخت‌های کمکی به شهرداری‌ها از فرمول مشابه ولی ساده‌تر استفاده می‌شود که مبتنی بر متغیرهای جمعیت، مساحت منطقه، تعداد مدارس دولتی و تلاش مالیاتی است. به عنوان مثال، وزن برای اکثر گروه پرداخت‌های انتقالی به شرح جدول زیر است.

جدول ۳: شش مؤلفه نظام توزیع پرداخت

وزن	عوامل
۰,۵۹۰	جمعیت
۰,۱۶۰	منطقه
۰,۰۰۷	فاصله
۰,۲۴۳	ساختار اداری
۰,۰۴۵	ثروت نسبی

(باید توجه داشت که جمع ضرایب الزاماً برابر با یک نیست. فرمول برای آموزش در مورد جمعیت با ضریب ۰,۸۴۴ و در مورد فاصله با ضریب ۰,۱۵۰ تا اندازه‌های متفاوت است.)

۲-۵-۱۶- سوئد

همانند اسپانیا اصلاحات اخیر در سوئد، نظام توزیع پرداخت‌های انتقالی این کشور را ساده و آسان کرده است. ساده شدن نظام توزیع این نوع پرداخت‌ها از طریق لغو تعدادی از انواع کمک‌ها و جایگزینی آن با یک پرداخت کلی برای سه منظور خاص انجام گرفته است: (۱) برابرسازی ظرفیت مالیاتی مناطق؛ (۲) جبران درآمد شهرداری‌هایی که روند درازمدت کاهش جمعیت را تجربه می‌کنند؛ و (۳) برابرسازی تفاوت هزینه در ارائه خدمات. از میان سه مورد یاد شده، تحقق مورد سوم مستلزم اندازه‌گیری نرم خرج است. در محاسبه نرم‌های خرج از بسیاری مؤلفه‌های نیاز عمدتاً برای پوشش تفاوت در هزینه‌ها استفاده شده است. منطقه‌ای که درصد جمعیت سالمندان آن بیشتر است دارای میزان تقاضای بیشتر برای مراقبت‌های درمانی و بهداشتی است، همین‌طور در منطقه‌ای که درصد کودکان سن تعلیم آن بیشتر است از نظر اجرای برنامه‌های آموزشی نیازمند مخارج بیشتری هستند و منطقه‌ای که در آن نرخ مشارکت زنان بالا است مخارج مراقبت‌های روزانه خانواده‌ها نیز بیشتر است. مناطق شهرداری که دارای مساحت بیشتری است، هزینه حمل‌ونقل آنها در ارائه سرویس مدارس و برقراری خدمات ویژه برای افراد سالمند و ناتوان جسمی نیز بالاتر است. نظام جدید در این کشور سعی دارد مخارج سرانه هر منطقه را از طریق تحلیل رگرسیونی توضیح دهد و برای عوامل مؤثر در مخارج از جمله متغیر آب‌وهوا، ساختار سنی، تراکم جمعیت و ساختار اجتماعی ضرایب اهمیت تعیین کند.

۲-۵-۱۷- سوئیس

نیازهای خرج تنها مبنایی است که این کشور در توزیع کمک‌ها و پرداخت‌های انتقالی از آن استفاده می‌کند. روش سوئیس برای اندازه‌گیری نیازهای خرج بسیار شبیه روشی است که در آلمان استفاده می‌شود. نیاز خرج یک منطقه از حاصل ضرب متوسط درآمد سرانه مناطق و جمعیت آن منطقه به دست می‌آید و تعدیلات اضافی دیگر در آن صورت می‌گیرد تا در مناطق کوهستانی و مناطق پرتراکم جمعیتی که هزینه ارائه خدمات بالاتر است، در محاسبه نیاز این مناطق منظور شود. این روش تا اندازه‌ای برابرسازی ارائه خدمات در مناطق را تحقق می‌بخشد.

۲-۵-۱۸- اوکراین

با معرفی قانون جدید بودجه در سال ۲۰۰۱، اوکراین روش نوینی را برای برآورد نرم های خرج به کار بسته است. این نرم ها در تدوین بودجه به خصوص در محاسبه پرداخت های برابرساز مورد استفاده قرار می گیرد، اما قرار نیست اجرای بودجه از این نرم ها تبعیت کند و به عنوان استانداردهای حداقلی خرج، تکلیفی برای دولت های محلی محسوب شود. این نرم های یکسان خرج (بر اساس سرانه یا سرانه ذی نفعان) برای وزارتخانه ها، امور مراقبت های بهداشتی، امور فرهنگی و ورزش، امور آموزش، تأمین اجتماعی و امور حمایت های اجتماعی محاسبه می شود. اولین قدم در استخراج این نرم ها به دست آوردن میزان کلی مخارج است. در قدم بعدی میزان مخارج کل به فعالیت های مختلف مثل بهداشت اولیه یا آموزش متوسطه سرشکن می شود. در مرحله بعد، مخارجی که برای هر فعالیت تعیین شده است به جمعیت مشمول آن فعالیت یا ذی نفعان تقسیم می شود و در نتیجه نرم های پایه برای خرج در آن زمینه فعالیت ها برحسب سرانه یا سرانه ذی نفعان به دست می آید. نرم های پایه خرج بعد از این مرحله بر اساس شاخص ها (که تقریبی از نیازهای نسبی هر منطقه است) و آمار معتبر که معرف تفاوت هزینه ارائه خدمات در هر منطقه است مورد تعدیل قرار می گیرد. با این تعدیلات، نیازهای خرج هر منطقه می تواند بالاتر یا پایین تر از متوسط ملی برآورد شود. به عنوان مثال، هزینه آموزش یک دانش آموز خاص ممکن است دو برابر هزینه آموزش یک دانش آموز عادی باشد، همین طور هزینه های آموزش دانش آموزی که در یک مدرسه دولتی در مناطق کوهستانی درس می خواند ممکن است ۵۰ درصد بیشتر از دانش آموزی باشد که در مدارس دولتی شهری درس می خواند. مطابق این روش، میزان پرداخت های برابرساز برای هر منطقه محاسبه می شود، اما دولت های محلی اکنون در نحوه مصرف این کمک ها و سایر وجوه از اختیار و آزادی عمل برخوردارند. اگرچه مباحث مرتبط با استانداردهای حداقلی تعیین خرج برای مناطق به شدت در اوکراین دنبال می شود، اما در حال حاضر دولت این استانداردها را اعمال نمی کند.

۲-۶- نوآوری‌های اخیر در بودجه‌ریزی و ارزیابی نیازهای خرج

این قسمت به بررسی رویکردهایی می‌پردازد که برخی از کشورهای منتخب حوزه کشورهای «او ای سی دی»^۱ (سازمان همکاری اقتصادی و توسعه) اخیراً در روش‌های بودجه‌ریزی به کار گرفته‌اند. این کشورها عبارت‌اند از استرالیا، نیوزیلند، انگلستان و ایالات متحده. تمام این کشورها نوآوری‌های مهمی را در روش‌های بودجه‌ریزی خود معرفی کرده‌اند که بسیاری از آنها به خط و ربط‌های مشخصی دلالت دارند که ناظر بر نحوه تعیین نیازهای خرج واقعی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی است.

۲-۷- ارزیابی نیازهای خرج آتی از طریق بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد

یکی از عارضه‌های مهم در مدیریت منابع عمومی، اتلاف منابع و ناکارآمدی در اجرای برنامه‌های دولت است که بر اعتماد مردم به دولت و همراهی آنها در اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های دولت آسیب می‌رساند و در نتیجه توانایی دولت در پرداختن به نیازهای حیاتی جامعه را با مشکلات جدی مواجه می‌سازد. به علاوه تصمیمات خرج دولت به علت نبود اطلاعات کافی در خصوص عملکرد برنامه‌ها، شدیداً دچار بلاتکلیفی می‌شود. دولت فدرال آمریکا اکنون اصلاحات جدی و مهمی را در بودجه‌ریزی با هدف بهبود خدمات عمومی به خصوص ارتقای کارایی در مخارج دولتی دنبال می‌کند. در راستای اهداف فوق، تدوین قانون «عملکرد دولت و نتایج حاصله» گامی مهم برای دولت آمریکا بوده است که در سال ۱۹۹۳ به تصویب مجلس رسید. این قانون به دنبال آن است که دولت را در قبال مسئولیت‌هایش پاسخگوتر سازد و روش‌های مدیریت برنامه‌های عملیاتی دستگاه‌های فدرال را بهبود بخشد.

در ابتدای امر، این قانون نهادهای دولتی را ملزم می‌سازد تا برنامه‌ریزی خود را به نحو مؤثرتر انجام و اطلاعات مربوطه به عملکرد برنامه‌ها را با شفافیت لازم ارائه دهند. یکی از اهداف این قانون، بهبود فرایند تصمیم‌گیری در تأمین مالی دستگاه‌های دولتی است. تحقق این هدف مستلزم انجام یک تحلیل مجدد از نیازهای خرج و راه‌های جدید ارزیابی آن در دستگاه‌های دولتی است. قانون مذکور اساساً فرایند کاملاً جدیدی را برای نحوه تعیین مخارج دستگاه‌ها ارائه می‌نماید و گام‌های نوآورانه‌ای را در مراحل اولیه بودجه‌ریزی و با هدف تسهیل تدارک خدمات با کارایی بیشتر ایجاد می‌کند.

۱. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

در این قانون، فرایند بودجه‌ریزی از دستگاه‌ها و سایر نهادهای دولتی آغاز می‌شود. دستگاه‌ها و نهادهای مذکور ابتدا مأموریت‌های خود را به صورت جامع شامل عملیات و فعالیت‌های عمده بیان کرده و سپس اهداف کیفی و کمی شامل اهداف مرتبط با پیامدها، اهداف مرتبط با عملیات و فعالیت‌های اجرایی را تعیین می‌نمایند. دستگاه‌ها در بیان اهداف کیفی و کمی خود باید چگونگی دستیابی به آنها و فرایند عملیاتی ذی‌ربط را تشریح کنند. هر دستگاه دولتی باید توضیح دهد که به چه مهارت‌ها و فناوری‌ها، تعداد افراد، میزان سرمایه، اطلاعات و منابعی برای دستیابی به اهداف کیفی و کمی اعلام شده خود نیاز دارد.

این فرایند در نهایت، نیازهای خرج یک واحد یا یک دستگاه دولتی را تعریف می‌کند. به علاوه اهداف کیفی و کمی که در ابتدا هر سال مالی تعیین می‌شود باید با نتایج به دست آمده در پایان سال مقایسه شود. اهمیت ارزیابی عملکرد، در ارائه اطلاعاتی است که در تعیین نیازهای خرج سال بعد مورد استفاده قرار می‌گیرد، یعنی اگر دستگاهی نتواند برنامه یا فعالیت تعهد شده خود را به سرانجام برساند معنایش این خواهد بود که سیاست‌گذاران مخارج اضافی جدیدی را برای آن دستگاه تصویب نخواهند کرد و برنامه‌های قبلی دستگاه ممکن است لغو گردد یا به دستگاه دیگر انتقال یابد. به عبارت دیگر، سطح نیازهای خرج یک دستگاه ممکن است از سالی به سال دیگر، بسته به نتایج ارزیابی عملکرد دستگاه در پایان سال، فرق کند.

هدف کلی اصلاحات بودجه‌ای، تداوم برنامه خرج آن دستگاه تا زمانی که رضایت‌بخشی از عملکرد آن دستگاه مسجل شود، یعنی دستگاه‌های دولتی دارای این حق نیستند که بتوانند به دلیل پیشرفت کُند در کارهای محوله، برای سال بعد به اندازه سال قبل یا بیشتر از آن تقاضای اعتبار نمایند.

همچنین، مؤلفه‌هایی مانند فضای فیزیکی، تعداد کارکنان و سایر متغیرهای مشابه، دیگر به عنوان متغیرهای تعیین‌کننده نیازهای خرج دستگاه تلقی نمی‌شوند، در عوض، اهداف کیفی و کمی دستگاه‌ها و منابع مورد نیاز برای دستیابی به اهداف، از زمره متغیرهایی محسوب می‌شوند که بر اساس آنها نیازهای خرج دستگاه تعریف می‌شود.

انجام تحلیل اقتصادی از هزینه‌ها و منافع ناشی از اجرای برنامه‌ها در هر دستگاه (با در نظر گرفتن اهداف کیفی و کمی آنها)، یکی دیگر از مراحل مهم در ارزیابی نیاز دستگاه بر اساس عملکرد است. طی این فرایندها می‌توان احتمال فزونی منافع از هزینه‌ها را برای هر دستگاهی و در اجرای هر اقدامی مورد ارزیابی قرار داد. اگر این فرایندها به خوبی طی شود،

شفافیت در مخارج دولت به‌اندازه قابل توجهی بهبود می‌یابد. هر تحلیل پایه‌ای از عملکرد دستگاه‌های دولتی باید به سه محور اصلی به پردازد. (۱) بیان نیاز در توجیه اقدامات پیشنهادی؛ (۲) بررسی رویکردهای جانشین؛ و (۳) تحلیل هزینه و منفعت رویکردهای شناسایی شده و منتخب.

با این حال، چالش‌های زیادی در این رویکرد وجود دارد. در بسیاری از موارد، شناسایی و تفکیک رابطه دقیق بین برنامه اجرایی یک دستگاه دولتی و پیامد ناشی از اجرای آن برنامه کار ساده‌ای نیست. پیامدهای مطلوب از اجرای برنامه یک دستگاه دولتی ممکن است متأثر از چندین عامل باشد، برخی از این عوامل تأثیرگذار بر پیامدهای اجرای یک برنامه ممکن است ربطی به فعالیت‌های برنامه آن دستگاه نداشته باشد. به عنوان مثال، کاهش جرائم به هراندازه که با تغییرات جمعیتی و بنیه اقتصادی مرتبط باشد به همان اندازه ممکن است با تلاش‌های دولت فدرال (برنامه‌های ملی) در مقابله با جرائم مرتبط باشد. در برخی از فعالیت‌ها، کار ارزیابی و ارزشیابی نیازها مبتنی بر اهداف و عملکرد می‌تواند بسیار مشکل و ماهیت ذهنی داشته باشد. با وجود این، این یک فرایند خوب برای بهبود کارایی و ارائه عملکرد خدمات عمومی است. مسئله مهم دیگر این است که تصمیم‌گیران به‌ندرت نسبت به اولویت‌بندی اهداف توافق نظر دارند. مثال بارز این مورد، برنامه کمک غذایی آمریکا است. برای برخی از دولتمردان، اهداف اولیه این برنامه ارائه مواد غذایی و تغذیه‌ای به فقرا است در حالی که برای برخی دیگر، هدف اصلی این برنامه افزایش تقاضا برای اقلام کشاورزی و تثبیت قیمت محصولات است. سیاست‌گذاران در این خصوص که تمرکز اولیه این برنامه باید بر هزینه باشد یا بر سطح خدمات، اختلاف نظر دارند. ناتوانی در دستیابی به یک توافق در خصوص اولویت‌های یک برنامه، کار ارزیابی نیازهای واقعی خرج دستگاه و همچنین سنجش موفقیت یک برنامه را بر اساس معیارهای تعیین شده مشکل می‌سازد.

چالش دیگر در رابطه با تعیین مخارج و اندازه‌گیری اهداف این است که برنامه‌های دولت به طور طبیعی گسترده و متفاوت هستند، در نتیجه موانعی که دستگاه‌ها با آن مواجه‌اند ممکن است از نظر نوع مانع و مشکل متفاوت باشند. به عنوان مثال برنامه‌های کمک مرکز به ایالت‌ها مسائل خاص خود را دارد، زیرا تنها بخشی از فعالیت‌های تأمین اعتبار شده ایالت‌ها، تحت کنترل دولت فدرال قرار دارد.

و بالاخره، دستگاه‌ها در ارائه گزارش عملکرد خوب و عدم ارائه گزارش عملکرد بد، دارای انگیزه‌هایی هستند. کارکنان و مدیران دولت فدرال اگر فکر کنند که با ارائه گزارش عملکرد، جنبه‌های منفی آشکار می‌شود و در نتیجه ممکن است از

بودجه آنها کاسته شود، ترجیح خواهند داد تنها جنبه‌های مثبت عملکردشان را گزارش کنند. این مشکل را می‌توان تا اندازه‌ای از طریق استانداردسازی فرایند تعیین اهداف کیفی و کمی برحسب منابع حل نمود. به این ترتیب، شاکله و فرایندهای تعیین اهداف، تعیین نیازها و گزارش پیامدهای عملکرد کمتر تحت تأثیر سلیقه مقامات دستگاه‌های دولتی قرار خواهد گرفت.

۲-۸- عملکرد بر اساس قرارداد توافق شده

در برخی از کشورها، اهداف عملکرد دستگاه‌ها با انجام موافقت‌نامه‌ها و در قالب عقد قرارداد رسمی تعیین می‌شود. در این قراردادها، خروجی اقدامات دستگاه یا نتایج آنها (که دستگاه یا یک مدیر ذی‌ربط متعهد می‌شود آنها را با منابع معین تحقق بخشد) مشخص می‌شود. به عنوان مثال، در استرالیا یک نظام موافقت‌نامه منابع وجود دارد. در این نظام ممکن است قید شود که برای استقرار یک نظام جدید رایانه‌ای به چه میزان اعتبار نیاز است و در عوض به چه میزان از کارکنان دستگاه مذکور باید کاسته شود. در نیوزیلند، تخصیص اعتبارات توسط قانون‌گذار بر اساس سطح تولید توافق شده (خروجی) با دستگاه صورت می‌گیرد. همچنین رؤسای اجرایی، مدیران ارشد و میانی دستگاه‌های دولتی در این کشور تحت یک قرارداد به استخدام درمی‌آیند، قراردادی که در آن نتایج کلیدی مورد انتظار از مدیران قید می‌شود.

کیفیت خدمات عمومی نه تنها به میزان مخارج دولت در ارائه این خدمات بلکه به کارآمد و مؤثر خرج کردن آن نیز بستگی دارد. با در نظر داشتن این مفهوم، دولت انگلستان برای اولین بار در دسامبر ۱۹۹۸، اهداف قابل اندازه‌گیری را برای یک طیف کامل از خدمات عمومی منتشر کرد که به اسم موافقت‌نامه‌های خدمات عمومی معروف است. این اهداف مشخص می‌کند چه نتایج و محصولی قرار است از محل پول مؤدیان مالیاتی حاصل شود و استاندارد خدمات عمومی مورد انتظار مردم چیست.

این مثال‌ها چگونگی تحول در استانداردهای حداقلی و نرم‌های بودجه در راستای تأمین ملاحظات کارایی به مفهوم وسیع را نشان می‌دهد. این تحولات چیزی متفاوت با آنچه در بخش خصوصی شاهد آن هستیم، نیست. به هر حال، این مسیری است که تعداد کمی از کشورهای حوزه «سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (او ای سی دی)» به‌تازگی در آن

گام برداشته‌اند. تجربیات این کشورها نشان می‌دهد که پیاده‌سازی بودجه‌ریزی عملیاتی بر اساس استانداردهای عملکرد دارای افق‌های نویدبخشی است، اما در عین حال پیچیدگی‌ها و مشکلات موجود در این مسیر را نیز نباید دست‌کم گرفت.

۲-۹- ارزیابی هزینه و منفعت نرُم‌های خرج

تعیین نرُم‌های بودجه و استانداردهای حداقلی به‌منظور اطمینان از اجرای صحیح فرایند بودجه در سطح ملی و استانی ضروری نیست. به هر حال، بسیاری از کشورها برای تدوین بودجه به‌گونه‌ای از نرُم‌ها یا استانداردهای بودجه استفاده می‌کنند. همان‌طور که در قسمت‌های قبلی ملاحظه شد، این نرُم‌ها می‌توانند حالت غیررسمی داشته و بر پایه‌های سستی استوار باشد یا بسیار رسمی و دقیق باشند. استفاده از نرُم‌های بودجه و استانداردهای حداقلی برای اجرای بودجه و کنترل بودجه‌های استانی و محلی اکنون در بسیاری از کشورها جاافتاده است، اما بسیار متداول نیست. برخی از کشورهایی که از نرُم‌های خرج برای مقاصد تدوین بودجه استفاده می‌کنند در اجرای بودجه، دولت‌های استانی و سایر دستگاه‌های دولتی را مکلف به رعایت این نرُم‌ها نمی‌کنند.

استفاده از نرُم‌های بودجه، به لحاظ اینکه می‌تواند مثلاً در شفاف‌سازی بودجه نقشی داشته باشد، بسیار مفید است. با وجود این، استفاده از برخی نرُم‌های بودجه مثل بودجه‌ریزی بر اساس ظرفیت‌های فیزیکی موجود، ممکن است به پیامدهای بسیار ناکارآمد منجر شود.

نیازهای خرج یک دولت محلی یا استانی را می‌توان به این صورت تعریف کرد: «تأمین وجوه لازم برای پوشش تمام مسئولیت‌های خرج که به منطقه تکلیف می‌شود تا سطح معینی از خدمات استاندارد را ارائه دهد». در عمل برای اندازه‌گیری تفاوت‌ها در نیازهای خرج استان‌های کشور، گزینه‌های متعددی وجود دارد.

برای برآورد نیازهای خرج از چه روشی می‌توان استفاده کرد؟

روش اول: در این روش می‌توان نیازهای خرج استان را از پایین به بالا اندازه‌گیری کرد و نرُم‌هایی را ساخت که با آن بتوان هزینه‌های جاری یا سبدي از خدمات استاندارد را که بر دوش دولت‌های محلی است، برآورد کرد. این روش به طور فوق‌العاده‌ای به آمار و اطلاعات متکی است و باید مراحل هزینه‌یابی تمام جنبه‌های مسئولیتی دولت‌های استانی در آن به طور صریح و روشن بیان شده باشد. یکی از جنبه‌های منفی این روش، عدم تضمین کافی در تأمین منابع لازم برای تولید خدمات تکلیف شده است. فقدان منابع و نبود ضرورت، ایجاب می‌کند نگاه تعدیلی نسبت به برآورد بودجه به عمل

آید. این تعدیل بودجه غالباً می‌تواند منشأ استیصال برای مقامات دولت‌های محلی در پاسخگویی و محرومیت شهروندان از حقوق شهروندی باشد. موردی که بیشتر مسئله‌ساز می‌شود این است که مقیاس اندازه‌گیری سطح مخارج حداقلی یا استاندارد مرتبط با یک گروه خاص از خدمات، یک مقیاس ذاتاً ذهنی است. نظر قطعی در مورد اینکه سطح استاندارد چه سطحی باید باشد وجود ندارد و هر کس می‌تواند بسته به سطح درآمد، آموزش، الگوی رجحانی، ایدئولوژی و نظایر آن، نظر متفاوتی نسبت به فرد دیگر داشته باشد. به دلیل ذهنی بودن این مفاهیم است که روش‌های استاندارد برای تعیین سطح خدمات استاندارد، به سمت روش محاسبه هزینه واحد خدمات تمایل پیدا کرده و بیشتر به آن تکیه می‌کنند. با وجود این، غیرممکن است بتوان تمام جوانب هزینه را در روش محاسبه هزینه واحد لحاظ نمود، درواقع مفهوم کلمه استاندارد در عبارت «سطح خدمات استاندارد» هنوز روشن نیست.

روش دوم: در این روش ابتدا شاخص نیاز نسبی برای تعیین مخارج دولت استانی برآورد می‌شود. به طور ضمنی این روشی است که در آن از سازوکار وزن‌دهی به متغیرها برای تعیین کمک‌های برابرسازی استفاده می‌شود. در ساخت این شاخص‌ها سعی شده است از راه‌های گوناگون (ساده تا پیچیده) از متغیرهایی استفاده شود که در بروز تفاوت هزینه بین دولت‌های استانی در ارائه یک بسته خدمات استاندارد نقش دارند. این متغیرها شامل موارد زیر هستند: متغیرهای جمعیتی معرف نیاز مثلاً نیازهای خاص جوانان و سالمندان، سایر متغیرها مثل سطح فقر و بیکاری، تفاوت در سطح قیمت‌ها و هزینه زندگی. معیارهایی که برای ساخت این شاخص‌ها و وزن‌دهی آنها در نظر گرفته می‌شود باید با دقت و حساسیت بالا مورد ارزیابی قرار گیرد تا شاخص مورد نظر بتواند تفاوت استان‌ها را در هزینه ارائه خدمات به‌خوبی نشان دهد.

روش سوم: این روش برای حصول اطمینان از توان مالی در پشتیبانی نرم‌های خرج است. بدین منظور می‌توان به الگوی تجربی سال‌های گذشته رجوع کرد یا از روش بالا به پایین استفاده کرد. در حالت دوم، کل منابع موجود بودجه‌ای مبنای تعیین نیاز خرج دولت‌های استانی قرار می‌گیرد. نمونه آن را می‌توان از کشور اوکراین مثال زد. یک راه برای استفاده از داده‌های آماری گذشته، استفاده از تحلیل رگرسیونی است. تحت شرایط محدود، روش رگرسیونی می‌تواند روشی کامل باشد. در یک نظام نظارتی و حکمرانی غیرمتمرکز که رهبران اقتصادی جامعه از طریق آرای عمومی انتخاب می‌شوند این انتظار می‌رود که سیاستمداران برای وضع مالیات محلی تلاش کنند و خدمات عمومی محلی را به‌گونه‌ای ارائه دهند که

رضایت اکثریت افراد حوزه انتخاباتی را به همراه داشته باشد؛ بنابراین در یک نظام غیرمتمرکز که در آن دولت‌های محلی در کسب درآمد محلی و در مسائل بودجه‌ای از درجه استقلال و اختیارات نسبتاً خوبی برخوردارند، اقتصاددانان می‌توانند به یافته‌های بسیار مفیدی در خصوص تقاضا برای خدمات دولتی از طریق انجام تحلیل رگرسیونی و مطالعه تغییرات در مخارج محلی و بررسی رابطه آن با تغییرات جمعیت، مساحت منطقه، شاخص هزینه زندگی، سهم کودکان سن تعلیم نسبت به جمعیت و سایر ویژگی‌های اجتماعی و اقتصادی دولت‌های محلی دست یابند. بررسی‌های رگرسیونی، اطلاعات مفیدی را در خصوص روابط علت و معلولی متغیرهای مؤثر بر تقاضا برای خدمات دولت‌های محلی و نیازهای مالی آن‌ها ارائه می‌دهد.^۱

به‌هرحال، روش رگرسیونی مسائل خاص خود را دارد. مخارج از یک منطقه به منطقه دیگر نه تنها به خاطر نیاز بلکه به دلایل مختلف دیگر فرق می‌کند. به‌علاوه غیرممکن است بتوان تمام این متغیرها را تحت پوشش قرار داد. هرچند برآوردهایی که از تحلیل رگرسیونی به دست می‌آید معرف مخارج واقعی هستند، ولی دلیلی وجود ندارد که برآوردهای خرج همان نیازهای واقعی تلقی شوند. در این برآوردها اثرات گوناگون متغیرها با هم درآمیخته شده است: از جمله، اثرات نیازها، تقاضاها و رجحان‌ها، هزینه تدارک خدمات، ظرفیت مالی و تمایل به پرداخت مؤدیان مالیاتی برای تأمین مخارج. برآوردهای رگرسیونی تا زمانی که تنها بیانگر تفاوت در تقاضاها و رجحان‌ها، هزینه تدارک خدمات، ظرفیت‌های مالی یا تمایل شهروندان منطقه به پرداخت مالیات است نه بیانگر تفاوت در نیازها، دیگر نمی‌تواند منعکس‌کننده نیازهای خرج منطقه باشند. درنهایت باید افزود که تحلیل‌های رگرسیونی برآوردی از متغیرها ارائه می‌دهد که در تعیین مخارج یک منطقه نقش کلیدی دارند، اما این برآوردها نسبت به سایر مناطق حالت نسبی دارد. از این‌رو، روشن است که مخارج نسبی نمی‌تواند همان نیازهای خرج تلقی شوند.

درواقع می‌توان گفت که یک نوع ارتباط ذاتی بین روش‌های برآورد نرُم‌های خرج وجود دارد. از یک طرف، ساده‌ترین روش قابل اجرا و قابل درک به روشی گفته می‌شود که بر اساس متغیرهای مشخص، قابل تصور و کاملاً قابل دسترس

۱. با توجه به مباحث بالا باید عنایت داشت که استفاده از داده‌های آماری گذشته و تحلیل رگرسیونی ممکن است در بسیاری از کشورهای در حال توسعه و در حال گذار منجر به درک کامل‌تر ما از تقاضا برای خدمات دولت‌های محلی نشود. از نظر روند تاریخی این متغیرها، می‌توان مشاهده کرد که اختیارات بودجه‌ای دولت‌ها در بسیاری از این کشورها کم بوده یا اصولاً اختیاری وجود نداشته است و در امور مالیاتی نیز دارای استقلال محدود بوده‌اند. وقتی دولت‌های محلی از اختیارات لازم در این حوزه‌ها برخوردار نیستند تفاوت هزینه دولت‌های محلی نمی‌تواند بیانگر تفاوت در نیاز خرج آن‌ها باشد.

استوار باشد (به عنوان مثال جمعیت، تعداد دانش‌آموزان، طول راه‌ها و...). از طرف دیگر، امکان ندارد با استفاده از این روش ساده بتوان به طور دقیق هزینه‌های مرتبط با ارائه خدمات دولت‌های محلی را مورد اندازه‌گیری قرار داد. اندازه‌گیری دقیق هزینه مستلزم به کارگیری روش‌های پیشرفته‌تر است، مثل روش‌هایی که در استرالیا و اوکراین به کار گرفته می‌شود. با وجود این، روش‌های مذکور به طور فوق‌العاده‌ای پیچیده و شدیداً به داده‌های آماری متکی هستند. به خصوص توضیح و درک این روش‌ها نیز بسیار مشکل است. این روش‌ها ممکن است نسبت به متغیرهای توضیحی ملحوظ در معادلات بسیار حساس باشند. از نظر ذی‌نفعان خدمات دولتی، هیچ‌یک از این دو روش ساده و پیچیده رگرسیونی به راحتی قابل فهم و درک نیستند. روش تحلیلی واضح‌تر و قابل‌درک‌تر، روش هزینه واحد است که از پایین به بالا به نیازهای دولت محلی توجه داشته و به تخمین نیازهای خرج آن می‌پردازد. به هر حال همان‌طور که مشاهده شد، روش تحلیل رگرسیونی می‌تواند به تخمین غیرواقع‌بینانه بودجه منجر شود و در نتیجه ناخرسندی ذی‌نفعان را دامن زند.

برای محاسبه شاخص نیازهای نسبی خرج به چه داده‌های آماری نیاز است؟

ارزیابی نیازهای خرج و ظرفیت درآمدی یک دولت محلی را می‌توان با به کارگیری روش‌های پیشرفته و جامع انجام داد. البته تا آنجا که داده‌ها آماری بتواند الزامات این روش‌ها را تأمین کند. مشاهده شده است برخی از کشورها از روش‌های پیشرفته از جمله تحلیل‌های رگرسیونی برای رسیدن به یک فهرست بلندبالا از نرْم‌های خرج و برآوردهای نیاز استفاده کرده‌اند. به هر حال بسیاری از کشورها از روش ساده استفاده کرده و توانسته‌اند با گزینش برخی مؤلفه‌ها تقریباً نیازهای خرج را اندازه‌گیری نمایند. اندازه‌گیری نرْم‌های خرج به وسیله چند مؤلفه، اگرچه ساده و در عین حال قابل قبول به نظر می‌رسد، ولی با این حال پرسش‌های متعددی در ارتباط با استفاده از این روش برای اندازه‌گیری نرْم‌ها وجود دارد.

واقعیت امر این است که برای انعکاس نیازهای خرج (و ظرفیت‌های مالی) مناطق، مؤلفه‌های گوناگونی وجود دارد. انتخاب مؤلفه‌ها بستگی به تعهدات خرج تقبل شده در کشور و اهداف دولت دارد. انتخاب مؤلفه‌ها و وزن‌های منتسب به آنها خود مستلزم بررسی بده-بستان‌های متعددی است. برای رسیدن به نیازهای خرج لازم است تعداد زیادی از مؤلفه‌ها مورد بررسی قرار گیرد. به هر حال باید توجه داشت وقتی تعداد مؤلفه‌ها خیلی زیاد باشد، از شفافیت کار کاسته می‌شود و

بر هزینه و مشکلات بهنگام کردن رویه‌های انجام کار می‌افزاید. تکثر مؤلفه‌ها این خطر را به همراه دارد که فضا را برای زدوبندهای سیاسی باز می‌کند.^۱

برخی از مثال‌هایی که برای مؤلفه‌های نیاز ذکر می‌شود، شامل موارد زیر است:

- سطح درآمد سرانه

- وضعیت فقر

- نرخ بیکاری

- تراکم جمعیت

- مساحت جغرافیایی

- موارد مرگ‌ومیر

- امید به زندگی

- درصد ثبت‌نام در مدارس

- سایر مؤلفه‌های توسعه (مثل مصرف برق، تعداد خطوط تلفن، طول راه‌ها).

وزن‌هایی که به این مؤلفه‌ها در محاسبات اندازه‌گیری نیاز داده می‌شود نوعاً معرف اهمیت نسبی متغیرها در تعیین نیاز است. به هر حال، این وزن‌ها ممکن است اهداف سیاستی دولت‌های محلی و مرکزی را نیز انعکاس دهد. در نتیجه وزن‌های واقعی که به متغیرهای منتخب داده می‌شود از کشوری به کشور دیگر فرق می‌کند.

داده‌های آماری مورد استفاده در ارزیابی‌ها را می‌توان از هر منبع آماری گرفت. با این حال، داده‌ها صرف‌نظر از ارتباط آنها با ارزیابی‌ها، دارای یک سلسله ویژگی‌هایی هستند که باعث می‌شود برخی از منابع آماری نسبت به سایر منابع از نظر ارزیابی مناسب‌تر باشند.

این ویژگی‌های آماری را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

۱. این خطر وجود دارد که مقامات دولت‌های استانی بر دفاتر آماری حوزه خود و مقامات مسئول در سطح منطقه و سطح استان فشار آورند تا داده‌های آماری را مطابق میل آنها گزارش کنند تا از این طریق بتوانند سهم خود را در توزیع کمک‌های بلاعوض برابر ساز استانی بالا ببرند.

- موجود بودن داده‌های آماری برای هر واحد دستگاه دولتی. در غیر این صورت، باید این امکان وجود داشته باشد که از داده‌های آماری یک منطقه (استان، ایالت، یا حوزه مستقل دیگر) به‌عنوان یک تقریب آماری برای ارزیابی نیاز منطقه دیگر استفاده شود.

- داده‌های آماری هر واحد دولتی باید با واحدهای دیگر قابل مقایسه باشد. این مسئله برای دستیابی به نتیجه نهایی بسیار مهم است، زیرا فقدان امکان مقایسه آمارها بین سطوح مختلف دولت می‌تواند دارای تبعات توزیعی مهمی باشد. داده‌های آماری باید ویژگی‌های مرتبط با نیاز را به طور دقیق انعکاس دهد (باید از نظر آماری معتبر و قابل قبول باشد).

- مسئولیت تولید و ارائه آمار را باید به یک نهاد مستقل واگذار کرد تا فردی نتواند از طریق دولت مرکزی یا به‌واسطه یک یا چند دولت محلی در آن دخل و تصرف نماید. این مسئله برای ایجاد اعتماد بین سطوح مختلف دولت و حداقل نمودن ناکارآمدی ساختار توزیع کمک‌ها بسیار مهم است.

- آمار باید در یک توالی منظم مورد بازنگری و تجدیدنظر قرار گیرد و بهتر است این بازنگری هر دو سال یک‌بار (اگر آماری موجود باشد) انجام شود. هرچند آمار جدید جمعیتی معمولاً با انجام سرشماری جدید قابل دسترسی است. - اگر مشاهده می‌شود که احتمال دسترسی به آمار مربوط به تفاوت‌های تقاضا در مقایسه با آمار مربوط به تفاوت هزینه واحد بیشتر است جای تعجب نیست، زیرا عوامل مؤثر در ایجاد تفاوت در هزینه واحد در مناطق مختلف بسیار متنوع و اندازه‌گیری آنها بسیار مشکل است. به‌علاوه اطلاعات آماری مربوط به تقاضای خدمات غالباً به‌عنوان ابزار مدیریتی مورد استفاده قرار می‌گیرد، از این‌رو امکان وجود این نوع اطلاعات در همه مناطق بیشتر است.

در انتخاب مؤلفه‌ها برای تدوین نیاز خرج، ممکن است با گزینه‌های مختلفی مواجه شویم که این خود بر پیچیدگی کار افزوده و کاملاً مسئله‌ساز می‌شود. برخی از کشورها در طراحی فرمول نیاز خرج از یک قاعده جداگانه استفاده می‌کنند و طبق آن سهم یکسان را برای همه دولت‌های محلی (بدون توجه به اندازه آنها یا سایر عوامل دیگر) در نظر می‌گیرند. استفاده از اصل سهم یکسان غالباً برای تأمین هزینه ثابت یا سربار دولت قابل توجیه است. به هر حال، با این روش ملاحظات رعایت انصاف و سایر موارد تحت تأثیر قرار می‌گیرد، زیرا استان‌های بزرگ‌تر سهم سرانه کمتری دریافت می‌کنند. به‌علاوه این روش برای سطوح پایین دولت‌های محلی این انگیزه را ایجاد می‌کند که خود را به دو منطقه یا

استان جداگانه تبدیل کنند و از نظر جمعیت کوچک‌تر باقی بمانند و در نتیجه اعتبار بیشتری از نظر سرانه دریافت کنند. روش‌های ابهام‌انگیزتری در تعیین نیازها و نرُم‌های خرج استان‌ها به کار گرفته می‌شود. یکی از این روش‌ها، استفاده از شاخص‌های فیزیکی در ارتباط با زیرساختارها است. استان‌ها به دلایل متعدد برای تعیین نیازهای خرج از مؤلفه‌هایی مثل تعداد تخت‌های بیمارستان، تعداد ساختمان مدارس موجود استفاده می‌کنند. از آنجا که دولت‌های محلی برخوردار احتمالاً در ساخت زیرساختارها بیشتر فعال هستند و سهم بیشتری از منابع دولت را نصیب خود می‌سازند، این باعث می‌شود که دولت‌های محلی فقیر به منابع کمتری دسترسی پیدا کنند؛ بنابراین استفاده از شاخص‌های فیزیکی اختلالاتی را در تعیین نرُم‌های خرج استان‌ها ایجاد می‌کند، مثلاً انگیزه استان‌های توانمند را در ایجاد و حفظ ظرفیت‌های فیزیکی بلااستفاده بیشتر می‌کند.^۱

آیا در محاسبه نیازهای خرج می‌توان برای مؤلفه‌های کارایی نقشی در نظر گرفت؟

کارایی یکی از ملاحظات اساسی در فرایند بودجه‌ریزی است و روش سنتی اندازه‌گیری آن محاسبه نسبت «نهاد به ستانده» است. یکی از ملاحظات یا مؤلفه‌های جدیدی که وارد بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد شده است، نسبت «نهاد به پیامدها» است. مخارجی که برای هر فرد هزینه می‌شود و در نتیجه در وضعیت کاری فرد بهبودی ایجاد می‌کند می‌تواند به صورت یک مؤلفه جدید در نظر گرفته شود (تغییر در بهره‌وری به عنوان پیامد). ولی مؤلفه متعارف‌تر که به طور سنتی از آن استفاده شده و مبتنی بر کارایی برحسب خروجی کار است، همان مؤلفه هزینه صرف شده به ازای هر نفر است. وقتی بین خروجی و پیامد از یک طرف و نهادها یا مرتب از طرف دیگر، روابط کمی معتبر و قابل قبول وجود داشته باشد، می‌توان از داده‌های آماری گذشته برای تولید هزینه واحد خدمات استفاده کرد و ارقام سری زمانی آن را ارائه داد، مثل هزینه واحد در نگهداری هر کیلومتر راه یا هزینه واحد برای ارتقای کیفی هر کیلومتر راه. این ارقام را می‌توان بعداً برای برآوردهای بودجه سال جاری مورد استفاده قرار داد. برای آینده نیز باید در جستجوی عوامل یا متغیرهایی بود که بتواند تغییرات مدیریت شده در قیمت، فناوری جدید و هزینه استفاده از آن را پوشش دهد، زیرا این تغییرات گسترده‌تر و پیچیده‌تر از گذشته خواهند بود.

۱. این مورد را می‌توان در تجربه کشور روسیه در منطقه لنینگراد مشاهده کرد.

برخی از پیامدها، مثل «تعداد-کیلومتر» خط مسیر راه که انتظار می‌رود در طول سال اجرای بودجه در قبال تخصیص معینی از وجوه اعتباری تحت تعمیرات قرار گیرند باید از قبل برای ما به‌عنوان یک اطلاع آماری معلوم باشد. بر اساس این اطلاعات، تهیه‌کنندگان بودجه و بررسی‌کنندگان آن می‌توانند سطوح مختلف از حجم کار تعمیرات جاده‌ای را بر اساس سطوح مختلف منابع بودجه‌ای مورد بررسی قرار دهند و سپس تعداد خطوط مسیر راه را برای انجام تعمیرات برحسب گزینه‌های منابع بودجه‌ای برآورد نمایند. مجموعه اطلاعات برآوردی از تعداد خطوط مسیر راه متناظر با منابع موجود بودجه‌ای به تصمیم‌گیران این امکان را می‌دهد که با استفاده از آنها به‌خصوص با بررسی ارتباط بین هزینه‌ها و پیامدها بتوانند ترکیب بهینه میزان مخارج و «تعداد-کیلومتر» خطوط مسیر راه را برای انجام تعمیرات انتخاب کنند.

چه کسی باید ارزیابی نیازهای خرج استان‌ها را انجام دهد؟

مدیریت فرایند ارزیابی نیازهای خرج مناطق و استان‌ها مستلزم برقراری انسجام، تخصص و اطمینان بین تمامی واحدهای دولتی در کشور است. اهمیت این موضوع به‌خصوص در زمان طرح مسئله توزیع کمک‌های استانی بسیار بالا است، زیرا در نظام توزیع، تلاش دولت‌های محلی برای گرفتن کمک‌های بلاعوض بیشتر، یک مسئله اساسی برای آن‌ها به شمار می‌رود. در بسیاری از کشورها تنها یک معاونت در تشکیلات دولت مثل وزارتخانه دارایی (سازمان برنامه و بودجه) مسئولیت اداره این نظام از جمله توزیع کمک‌های برابر ساز و انتقالی‌ها را بر عهده دارد. این روش ارزیابی در بسیاری از کشورهای حوزه «او ای سی دی» به‌خوبی جواب داده است. به هر حال برخی از دانشگاهیان و سیاست‌گذاران توصیه می‌کنند که ارزیابی فرایند نیازهای خرج، مستلزم مستقل بودن مقام ارزیابی‌کننده از دستورات دولت مرکزی است. در واقع برخی از کشورها نهاد مستقلی را برای این امر ایجاد کرده‌اند، مثل استرالیا که دارای کمیسیون مشترک‌المنافع کمک‌های بلاعوض و آفریقای جنوبی که دارای کمیسیون مالی و مالیه‌ای است. در هر دو کشور، این ارگان‌های مستقل خارج از چارچوب ساختار اجرایی دولت انجام وظیفه می‌کنند.

کمیسیون مالی مشترک‌المنافع استرالیا در این زمینه تجربه‌ای بیش از ۶۶ سال را دارد و به‌عنوان یک رابط بی‌طرف حرفه‌ای و شفاف شهرت دارد و مورد قبول و تأیید همه سطوح دولت در کشور است. این نهاد رابط (که عاملیت دولت را در این زمینه به عهده دارد) یک محیط با ثبات و معتبر را در ساختار دولت این کشور ایجاد کرده است. در این نهاد یک

اجلاس منظم پیش‌بینی‌شده که در آن بهبود مدیریت نظام توزیع کمک‌های بلاعوض به طور دقیق مورد بررسی قرار می‌گیرد. برخی از وظایفی که این نهاد به طور مستمر و منظم انجام می‌دهد به شرح زیر است:

- تهیه گزارش‌ها در خصوص موضوعات بحث در سطح استان‌ها و ایالت‌های کشور و توزیع هم‌زمان این گزارش‌ها بین تمام ایالت‌ها، دولت‌های محلی و خزانه‌داری کل کشور به منظور حصول اطمینان از اطلاع‌رسانی به تمام طرف‌های ذی‌ربط در ارتباط با تصمیمات گرفته شده و موضوعات تحت بررسی.

- برنامه‌ریزی دوره‌ای برای طرح نظرات پیشنهادی ایالت‌ها، دولت‌های محلی و خزانه‌داری کل به منظور حصول اطمینان از توزیع پیشنهادهای مذکور بین همه طرف‌های ذی‌ربط.

- برگزاری کنفرانس در زمینه‌های مرتبط با وظایف و کارکردها و موضوعات کلی دیگر. در این کنفرانس‌ها، کارشناسان متخصص ایالتی و دولت مرکزی در حوزه‌هایی مثل آموزش و بهداشت، این فرصت را می‌یابند تا با تبادل نظر با یکدیگر و با دست‌اندرکاران کنفرانس، دیدگاه‌ها و چشم‌اندازهای خود را پیرامون موضوعات مورد نظر به هم نزدیک سازند.

- انجام دیدوبازدید ایالتی به منظور انجام مذاکرات و تبادل نظر با مقامات در مرکز هر ایالت و در سایر مناطق کشور، مذاکره با ارگان‌های مسئول در ارائه خدمات دولتی مثل مدارس، بیمارستان‌ها، مراکز پلیس و غیره و آشنایی با نظرات آنها در نحوه ارائه خدمات و مسائل تأمین هزینه خدمات.

- ارسال گزارش‌ها به طور هم‌زمان به تمام سطوح دولتی.

۲-۱۰- درس‌های تجربی و سیاست‌های جایگزین

واقعیت این است که اندازه‌گیری نرْم‌های خرج ذاتاً کار بسیار مشکلی است، از این رو می‌توان گفت برای این کار تنها یک روش درست وجود ندارد، به‌علاوه معیارهای مطرح شده ممکن است برای همه در سطح جهان قابل پذیرش نباشد. یکی از درس‌های مهم تجربی این است که نظام کامل و جامعی برای این مسئله وجود ندارد که بتوان آن را برای همه کشورها به کار بست. هر کشور از نظر زیرساختارها، تشکیلات دولتی و وضعیت اقتصادی دارای سطح توسعه‌یافتگی متفاوتی است. در عین حال هر کشور از نظر اقلیمی و ملاحظات آمایشی دارای سلسله ویژگی‌های خاص خود است، مثل جمعیت، اهداف سیاستی، فرهنگ و اخلاق ملی که آن را از سایر کشورها متمایز می‌سازد. کشورها برحسب اقتضانات عمومی خود در

انتخاب روش‌های ساده و شفاف، ممکن است متفاوت با یکدیگر عمل کنند، اما این روش‌ها ممکن است تا اندازه‌ای غیردقیق باشند؛ ولی از طرف دیگر، روش‌های دقیق‌تر ممکن است پیچیده‌تر و غیرشفاف باشند. از این رو غیرممکن و غیرمطلوب خواهد بود که بدون در نظر گرفتن تفاوت کشورها، یک نظام یا روش خاص را برای همه آن‌ها تجویز کرد. به هر حال تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که می‌توان برخی از درس‌های تجربی کلی را به طور مشترک در نظر گرفت.

نخست: برآورد نرم‌های خرج مستلزم تلاش، داوری و همکاری بیشتر بین مقامات دولت‌های محلی در سطوح مختلف دولت است.

دوم: روش مورد استفاده در محاسبه نرم‌های خرج می‌تواند اثرات مهمی بر رفتار سطوح مختلف دولت داشته باشد، لذا باید در انتخاب نظام تعیین نرم دقت لازم نمود تا از بروز اختلالات جلوگیری شود.

سوم: تدوین یک نظام کامل تعیین نرم خرج کاری پرچالش است، زیرا نیاز آماری آن گسترده بوده و ایجاد شفافیت در یک چنین نظامی دارای محدودیت‌های خاص خود است.

چهارم: روش تعیین نرم اگر دارای محدودیت باشد، ولی در عوض دسترسی به داده‌های آماری در آن آسان و همچنین درک آن نیز ساده و آسان باشد؛ احتمالاً از ارجحیت برخوردار خواهد بود، حتی اگر ویژگی برابری آن چندان کامل نباشد و جنبه‌های انگیزشی آن نیز بسیار محدود باشد. واقعیت این است که کشورهای «او ای سی دی» به وضوح به سمت اتخاذ فرایند ساده به‌خصوص از نظر تعریف واحدهای خدماتی تمایل پیدا کرده‌اند. از آنجاکه معمولاً داده‌ها و اطلاعات آماری به طور کامل در دسترس نیست یا بهنگام نمودن آنها به راحتی میسر نیست، طراحی نیازهای خرج در قالب ضوابط کمک‌های بلاعوض برابرساز ممکن است نیازمند معرفی مؤلفه‌های ساده باشد (مؤلفه‌هایی که تقریباً برای سنجش نیازهای خرج سطوح پایین دولت مناسب تشخیص داده شوند).

پنجم: در تعیین نرم‌های خرج باید به شفافیت توجه خاص شود و این یکی از نیازهای مبرم نظام توزیع کمک‌های بلاعوض است. دلایل محکمی را می‌توان برای وجود یک مقام مستقل در ارزیابی نظام تعیین نرم‌ها ارائه داد. موفقیت مقامات مسئول در این نظام در گرو ایجاد انسجام بین نهادهای دولتی، وجود چارچوب قانونی روشن، دسترسی عموم مردم به اطلاعات و سایر موارد است.

ششم: برخی از ملاحظات و مؤلفه‌های برابرسازی مناطق باید در این نظام گنجانیده شود تا از وجود حمایت سیاسی نسبت به این نظام اطمینان حاصل شود. واقعیت این است که موضوع تعیین نرُم‌های خرج در اساس یک کار سیاسی است. هفتم: به‌طور کلی برای اجرای بودجه، نیازی به نرُم‌های خرج به‌عنوان استانداردهای حداقلی نیست. در معرفی استانداردهای حداقلی موضوع ارتباط بین اهداف ملی و استقلال دولت‌های محلی مطرح می‌شود. در مواردی لازم است استانداردهای حداقلی معرفی شود (به‌عنوان مثال برای حمایت از اولویت‌های ملی)، این استانداردها تا آنجا که ممکن است باید برحسب عملکردها و پیامدها تعریف و تعیین شوند نه برحسب نهاده‌ها و خروجی‌های برنامه. البته این نکته را هم باید پذیرفت که به‌عنوان مثال، در تعیین استانداردهای ایمنی باید به نهاده توجه خاص شود.

- Anderson, Barbara. (2000). "New Funding Arrangements for Nunavut and the Western Territories: Technical Backgrounder," Department of Finance, Government of Canada. www.fin.gc.ca.
- Auten, G. E. (1972). *The measurement of local public expenditure needs* (Ann Arbor, MI: University of Michigan), Unpublished dissertation.
- Bahl, R. W. (1999). "Intergovernmental Fiscal Relations in Leningrad Region." *GSU Andrew Young School of Policy Studies Working Paper*, (2-99).
- Barrett, P. (1997). "Public sector reform: bringing it together." *AUSTRALIAN ACCOUNTANT*, Vol.67, No.8, 58-65.
- Borooah, V. K. & Smyth, M. F. (1993). "The allocation of public expenditure between the countries of the United Kingdom: an application of the error correction mechanism." *Scottish Journal of Political Economy*, Vol.40, No.3, 295-310.
- Bramley, G. (1990). *Equalization grants and local expenditure needs: the price of equality*. (Brookfield, VT: Edward Elgar Publishing Limited).
- Brodjegoro, B. & Martinez-Vazquez, J. (2002). *An analysis of Indonesia's transfer system: recent performance and future prospects*. Paper Presented at the Conference Can Decentralization Help Rebuild Indonesia? Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta, May 1-3.
- Brosio, G. (1997). "Financing Regional and Local Governments—Italy and Spain." *Ehtisham Ahmad, ed. Financing decentralized Expenditure* (Brookfield, VT: Edward Elgar Publishing Limited), 213-133.
- Bulgaria Ministry of Finance (2000). "Report on the State Budget for 2001."
- Bulgaria Ministry of Finance. (2001). "Methodology of Determining Budgetary Relationships," May 2001. www.minfin.gov.bg.
- Burnell-Nugent, J. (1996). Keeping an Eye on the Government's Own Costs: An Introduction to Analysis and Assessment Techniques www.minfin.gov.bg.
- Clark, D. H. (1997). "The fiscal transfer system in Canada." *Financing decentralized expenditures—An international comparison of grants. Cheltenham UK and Vermont US: Edward Elgar*, 70-102.
- Congressional Budget Office. (2001). "Using Information on Agencies' Performance in Evaluating Budget Options," Budget Options Section 34, February, 2001.
- Ehtisham, A, Bert Hofman, Jun Ma, Dick Rye, B. Searle, and J. Stevenson. (1999). "Grants Systems Management". Paper presented at the LPEM/ University of Indonesia Conference on Decentralization in Indonesia. Jakarta.
- Goga, S. (2002). Minimum Standards: A Conceptual introduction and Country Examples. *manuscript, the World Bank, Indonesia*.
- Heller Peter and Alan Tait. 1982. "Comparing Government Expenditures Internationally", *Finance & Development*, Vol.19, No.1, 26-29.
- Heller, P., & Tait, A. (1982). "Comparing government expenditures internationally." *Finance and Development*, Vol.19, No.1, 26-29.
- HM Treasury of the United Kingdom. (2000). "Spending Review 2000: New Public Spending Plans," www.hm-treasury.gov.uk.
- House, W. Office of Management and Budget (1993), "Government Performance Results Act of 1993."

- International Monetary Fund. (2000). "Bulgaria III. Fiscal Transparency," prepared in August 1999 and reissued in March 2000. www.imf.org.
- International Monetary Fund. (2001). "Code of Good Practices on Fiscal Transparency (updated)," March 23, 2001. www.imf.org
- Jackman, R. (1981). Estimating expenditure need: the use of regression analysis in England and Wales. in *Measuring Local Government Expenditure Needs: The Copenhagen Workshop* (OECD: Paris), 21-38.
- Jackman, R. & Papadachi, J. (1981). "Local authority education expenditure in England and Wales: Why standards differ and the impact of government grants." In *Public Choice*, Vol.36, No.3, 425-439.
- Kim, S. K. (1997). Local Autonomy and Fiscal Resources in Korea. *Financing decentralized expenditures: An international comparison of grants*, 261-291.
- Lotz, J. (1997). Denmark and other Scandinavian countries: equalization and grants. *E. Ahmad* (ed.). *Financing Decentralized Expenditures* (Brookfield, VT: Edward Elgar Publishing Limited), 234- 266.
- Ma, J. (1998). "Intergovernmental fiscal transfer: A comparison of nine countries." *Macroeconomic Management and Policy Division, Economic Development Institute, The World Bank*.
- Martinez-Vazquez, Jorge and Jamie Boex. (2000). "The Design of Equalization Grants: Theory and Applications." World Bank Institute. Washington D.C.
- Martinez-Vazquez, Jorge. (1997). "Should Ukraine Continue to Use Budgetary Norms for Subnational Governments?" AYSPPS Working Paper. Georgia State University. Atlanta.
- Moore, B., & Rhodes, J. (1981). "The Standard Expenditure Approach to the Assessment of Local Authority Needs." *Organisation for Economic Co-operation and Development* (Eds.). Vol.4, 175-227.
- Norris, Era-Dabla; Jorge Martinez-Vazquez, and John Norregaard. (2000). "Making Decentralization Work. The Case of Russia, Ukraine, and Kazakhstan," in *Issues in Fiscal Decentralization*, E. Ahmad and V Tanzi (eds). Routledge
- Oliveira, J. D. C., & Martinez-Vasquez, J. (2001). *Czech Republic: Intergovernmental fiscal relations in the transition*. The World Bank.
- Organization for Economic Cooperation and Development. (1981). *Measuring Local Government Expenditure Needs: The Copenhagen Workshop* (Paris: OECD).
- Organization for Economic Cooperation and Development. (1994). *State Budget Support to Local Governments* (Paris: OECD), G. Marcou, ed. Plans," www.hm-treasury.gov.uk.
- Qureshi, Zia. (1997). "Fiscal Transfers in Indonesia", in Ahmad Ehtisham, ed., *Financing Decentralized Expenditures* (Brookfield, VT: Edward Elgar Publishing Limited), 292-333.
- Rao, M. Govinda. (1997). "Intergovernmental Transfers in India", in Ahmad Ehtisham, ed. *Financing Decentralized Expenditures* (Brookfield, VT: Edward Elgar Publishing Limited), 234- 266.
- Rye, C. R., & Searle, B. (1997). "The fiscal transfer system in Australia." *Financing decentralized expenditures—An international comparison of grants*. Cheltenham UK and Brookfield US: Edward Elgar, 144-183.
- Schick, A. (2003). "Does Budgeting have a future?" *OECD Journal on Budgeting*, Vol.2, No. 2, 7-48.

- Shah, Anwar. (1996). "A Fiscal Need Approach to Equalization", Canadian Public Policy, Vol.22, No. 2, 99-115.
- Shand, David. (1998). "Budgetary Reforms in OECD Member Countries," Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management. Spring 1998, Vol. 10, pp. 63-88.
- Spahn, Paul Bernd. (1997). "Intergovernmental Transfers in Switzerland and Germany", in Ahmad Ehtisham, ed. Financing Decentralized Expenditures (Brookfield, VT: Edward Elgar Publishing Limited), 103-143.

واژه‌نامه

Expenditure Norms	نُرم‌های خرج
Budgetary Norms	نُرم‌های بودجه‌ای
Minimum Standards	استانداردهای حداقلی
Grant Formula	فرمول (روش) کمک‌های بلاعوض
Ex.Ante Expenditure Control	کنترل مخارج پیش‌بینی‌شده
Equalization Grant	کمک‌های همسان‌سازی بلاعوض
Minimum Expenditure Standards	استانداردهای حداقلی خرج
Needs -Based” Approach To Budgeting	رویکرد بودجه‌ریزی مبتنی بر نیاز
Norm -Based Budgeting	بودجه‌ریزی مبتنی بر نُرم (هنجار)
Equalization Transfers	انتقالی‌های برابر‌ساز
Horizontal Disparity	شکاف افقی
Fiscal Dicentralization	عدم تمرکز مالی
Unitary Government	دولت متمرکز
Full -Cost Identification	شناسایی تمام هزینه‌ها
Activity Based Costing	هزینه‌یابی بر اساس فعالیت
Analysis By Structure	تحلیل هزینه بر اساس ساختار تشکیلاتی
Cost Driver Analysis	تحلیل حوزه‌های هزینه‌زا
Structural Cost Drivers	حوزه‌های ساختاری هزینه‌زا
Executional Cost Drivers	حوزه‌های اجرایی هزینه‌زا
Quality Cost Drivers	حوزه‌های کیفی هزینه‌زا
Stylized View	نگاه به سبک درآمده، تصویرسازی شده
Needs- Based Formula	فرمول (روش) مبتنی بر نیاز
Jurisdiction	منطقه (با قوانین خاص خود)
Budget Formulation	تدوین بودجه
Budget Implementation	اجرای عملیاتی بودجه
Autonomy	استقلال
Budgetary Discretion	اختیارات بودجه‌ای

Transitional Countries	کشورهای در حال گذار
Representative Jurisdiction Approach	رویکرد منطقه نماینده
Adjustment Factor	عامل تعدیل
Intergovernmental Transfers	انتقالی‌های درون دولتی
Factor Assessment Method	روش ارزیابی عامل
Community Development	توسعه همیاری اجتماعی
General Pubic Services	خدمات عمومی حاکمیتی
Disability Factors	عوامل ناتوانی
Regression Approach	رویکرد رگرسیونی
Regression Coefficients	ضرایب رگرسیونی
Capital Expenditure	مخارج سرمایه‌ای
Citizens' Charters	منشورهای شهروندی
National Audit Commission	انجمن ملی حسابرسی
Unitary Government	دولت متمرکز (در مقابل دولت فدرالی)
Normative Grant	کمک‌های بلاعوض هنجاری
Territorial Formula Financing Scheme	نظام تأمین مالی منطقه‌ای
Gross Expenditure Base	مخارج ناخالص پایه
Urban Solidarity Grant	کمک‌های بلاعوض همبستگی
Modification Coefficient	ضریب اصلاح
Class Modification Coefficient	ضریب اصلاح کلاس درس
Government Performance And Results Act (GPRA)	قانون عملکرد دولت و نتایج حاصله
Public Service Agreements.	موافقت‌نامه‌های خدمات عمومی
Commonwealth Grants Commission	کمیسیون مشترک‌المنافع کمک‌های بلاعوض