

اصلاح هزینه‌های عمومی

انتخابی دشوار

ترجمه: علی‌اکبر...

از مجموعه انتشارات صندوق بین‌المللی پول



۱۳۹۸

سرشناسه	:	صفری، علی، ۱۳۵۷-
عنوان و نام پدیدآور	:	اصلاح هزینه‌های عمومی انتخاباتی دشوار/ترجمه و تلخیص علی صفری.
مشخصات نشر	:	تهران: نشر بید، ۱۳۹۸.
مشخصات ظاهری	:	۱۳۸ ص.
فروست	:	... مجموعه انتشارات صندوق بین‌المللی پول.
شابک	:	۹۷۸ - ۶۲۲ - ۶۵۹۲ - ۲۵ - ۳
وضعیت فهرست‌نویسی	:	فیا
یادداشت	:	Fiscal monitor, April 2014 : " بخشی از کتاب ترجمه‌ی public expenditure reform making difficult choices, 2014 " است.
موضوع	:	مالیه عمومی
موضوع	:	Finance, Public
موضوع	:	مالیه عمومی - آینده‌نگری
موضوع	:	Finance, Public - Forecasting
موضوع	:	سیاست مالی
موضوع	:	Fiscal policy
موضوع	:	سیاست مالی - آینده‌نگری
موضوع	:	Fiscal policy - Forecasting
موضوع	:	بحران مالی
موضوع	:	Financial crises
موضوع	:	HJ۱۳۱/ص ۱۳۸
رده‌بندی کنگره	:	۳۳۶
رده‌بندی دیویی	:	۵۶۰.۲۹۳
شماره کتابشناسی ملی	:	



انتشارات بید

تهران، میدان انقلاب، خیابان کارگر جنوبی، کوچه مهدی‌زاده،

شماره ۲۷، واحد ۱۲

تلفن: ۰۹۰۲۴۸۶۸۹۵۶ - ۶۶۴۷۹۶۱۵ - ۶۶۴۳۵۶۳۷

اصلاح هزینه‌های عمومی

انتخابی دشوار

از مجموعه انتشارات صندوق بین‌المللی پول

مترجم: علی صفری

• چاپ اول: ۱۳۹۸ • شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه • ناشر: بید

شابک: ۹۷۸ - ۶۲۲ - ۶۵۹۲ - ۲۵ - ۳

قیمت: ۲۵,۰۰۰ تومان

تمامی حقوق این اثر محفوظ است.

فهرست

.....	سخن مترجم	۷
.....	چکیده	۱۱
.....	انجام اصلاحات اساسی در هزینه‌ها؛ انتخابی دشوار	۱۳
.....	فصل نخست: تحولات مالی اخیر و چشم انداز آینده - کشورهای دارای اقتصاد پیشرفته:	
.....	روندی کند اما مستمر در یکپارچه‌سازی مالی	۱۷
.....	جهت‌گیری ترکیب اصلاحات مالی به سوی اتخاذ تدابیری در ارتباط با هزینه‌ها	۲۲
.....	لزوم تأکید یکپارچه‌سازی مالی بر شایانی از رشد دراز مدت	۲۶
.....	کشورهایی واجد اقتصاد نوظهور؛ آسیب‌پذیری‌ها و لزوم اقداماتی کارساز در این زمینه	۲۷
.....	لزوم بهره‌گیری از روند قطعی یکپارچه‌سازی مالی در باور کشورهای نوظهور واجد اقتصاد مبتنی بر بازار به منظور کاهش میزان آسیب‌پذیری	۳۱
.....	قاب ۱-۱: لحظه‌رویی با حقایق؛ بدهی صندوق‌های بازنشستگی و آمار بدهی عمومی	۳۸
.....	قاب ۱-۲: نقش شرکت‌های مادر خارجی از دیدگاه دیون کشورهای نوظهور دارای اقتصاد متکی بر بازار	۴۲
.....	فصل دوم: گزینشی دشوار در فرایند اصلاحات هزینه‌های عمومی	۴۵
.....	روند تأمین هزینه‌ها در گذشته و پیش‌بینی‌ها	۴۶
.....	گزینه‌هایی جهت اصلاحات در زمینه مخارج	۵۰
.....	اصلاحات در زمینه استخدام و اجرت خدمات دولتی	۵۳
.....	تضمین ماندگاری سامانه‌های مستمری دولتی و خدمات بهداشتی	۵۸

- اصلاحات در زمینه حمایت‌های اجتماعی به منظور توزیع مجدد و کارآمد منابع مالی ۷۳
- تداوم بخشیدن به روند رشد با حمایت از سرمایه گذاری دولتی ۷۸
- تدابیر و تمهیدات نهادینه تحکیم بخش ۸۵
- پیوست ۱-۲ قواعد هزینه: ابزاری کارآمد جهت تدوین خط‌مشی مالی صائب ۹۶
- قواعد ناظر بر انجام هزینه‌ها و سرمایه گذاری ۱۰۱
- استلزامات اندازه و کارایی دولت ۱۰۲
- قاب (۱-۲) آیند -ولت: آزمایش قانون واگنر (Wagner) و بامول (Baumol) ۱۰۴
- قاب (۲-۲) تدابیری ساختاری و گفتمان اجتماعی ۱۰۹
- قاب (۲-۳) ناکارآمدی‌های نهاده بهداشت ۱۱۱
- قاب (۲-۴) یکپارچه‌سازی مالی برآمده از تدابیر تصاعدی ۱۱۲
- پیوست آماری و روش شناختی ۱۱۴
- منابع و مآخذ ۱۳۷

چکیده

گرچه روند معطرات تا حدودی کاهش یافته است اما کماکان میزان آنها بالا می باشد. در کشورهای دارای اقتصاد پیشرفته، نسبت بدهی های عمومی بر اثر اتخاذ خط مشی های سیاسی اخیر کلاً پایدار شده اند. با این وجود دورنمای میان مدت کماکان وضعیتی مبهم را شاهد است، ضمن آنکه میزان بدهی ها افزایش تاریخی را نشان می دهد. افزون بر این، آسیب پذیری مالی در کشورهای نوظهور رای اقتصاد مبتنی بر بازار و نیز در کشورهای کم درآمد رو به افزایش نهاده اند و این در حالی است که در اکثریت موارد، این میزان از سطوحی بالنسبه متوسط آغاز شده است. در میان گروه منابع هر رده از کشورها، خط مشی مالی باید به گونه ای اتخاذ شود که ضمن تأکید بر نوسازی بخش های سیاسی، بر بهبود وضعیت اقتصادی و نیز دورنمای رشد در درازمدت متکی باشد.

در اکثریت کشورهای دارای اقتصاد پیشرفته، آهنگ یکپارچه سازی مالی در سال ۲۰۱۴ میلادی روند کندی را شاهد بوده است چرا که میانگین بدهی ناخالص به تدریج تثبیت شده است و در نهایت تأکید دست اندرکاران به تضمین این نکته معطوف شده که ترکیب اصلاحات به تقویت روند بهبود نابرابر سمت و سو گرفته است. در این میان ژاپن از وضعیتی استثنایی برخوردار است زیرا تدابیر دایر بر یکپارچه سازی مالی از سال ۲۰۱۴ آغاز و به مورد اجرا گذاشته شده است. در اکثریت کشورها، نرخ همچنان بالای نسبت های بدهی کماکان بر چشم انداز میان مدت سایه خواهد انداخت و مخاطرات مرتبط با پیش بینی های مالی اکثراً

رو به کاهش خواهند نهاد که این امر خود گویای چشم اندازهای ضعیف رشد، ابهام و سردرگمی خط‌مشی میان مدت و تداوم نگرانی‌های تورم زدایی توأم با تأثیرات بالقوه مخرب و زیان‌بار آن بر پویایی بدهی و تأمین بودجه می‌باشد. در برابر چنین زمینه‌ای، نخستین اولویت همچنان طراحی و پیاده سازی برنامه های معقول یکپارچه‌سازی میان مدت به منظور کاهش میزان نسبت های بدهی تا سطحی امن تر، ضمن تداوم بخشیدن به موازنه دقیق اهداف ناظر بر حقوق صاحبان سهام و کارایی، می‌باشد.

در میان کشورهای نوظهور دارای اقتصاد مبتنی بر بازار، میزان کسری بودجه کماکان به نحوی چشمگیر از سطوح پیش از بروز بحران اخیر بیشتر بود چرا که اکثریت کشورها مصلحت دیدند به اصلاحات مالی را تا سال ۲۰۱۴ میلادی به تعویق اندازند. در زمره کشورهایی که سنخیت بیشتر با بازارهای بین‌المللی سرمایه دارند، روند عادی سازی شرایط جهانی نقدینگی موجب مطرح شدن درجه بیشتر ضرورت یکپارچه‌سازی مالی شده است و این امر به ویژه در مواردی که به رغم تلاش‌های صورت گرفته میزان کسری بودجه و دیون عمومی کماکان در حدی بالا باقی مانده است محسوس می‌باشد. در چنین اوضاع و احوالی، اتخاذ اصلاحات مالی گسترده تر و سنجیده تر می‌تواند استحکام شبکه های ایمنی کمک نماید، رشد بالقوه را ارتقا بخشد و در مواردی که میزان صرفه جویی داخلی به شدت کاهش یافته است آن را تحکیم بخشد.

در بسیاری از کشورهای کم درآمد، فضای مالی بر اثر عقب ماندن در تجهیز درآمدها از رشد سریع هزینه‌ها در حالت انقباضی است. در این میان صرف هزینه کمتر به منابع کمک و نیز ناپایداری بهای کالاهای مصرفی خود به عنوان مهم ترین مخاصرات فراروی این گونه کشورها مطرح می‌باشد و تلاش هایی مضاعف را از دیدگاه افزایش تجهیز درآمد داخلی و نیز اصلاحات مورد نیاز جهت افزایش کارایی هزینه کردن (از جمله از طریق افزایش کارایی یارانه ها) می‌طلبد. گرچه روند رشد تا کنون انعطاف پذیر باقی مانده است اما امکان دارد که بر اثر تبعات ناشی از کندی رشد بالقوه کشورهای نوظهور دارای اقتصاد مبتنی بر بازار یا بر اثر رشد ضعیف کشورهای دارای اقتصاد پیشرفته، وضعیت مالی رو به وخامت نهد.

انجام اصلاحات اساسی در هزینه‌ها؛ انتخابی دشوار

هرگونه اقدامی در جهت تضمین ماندگاری خط‌مشی‌های مالی عمومی مستلزم آنست که گزینش‌هایی دشوار از سوی هر دو طرفین اختصاص دهنده و هزینه کننده بودجه اتخاذ شوند. گرچه اصلاحات مالیاتی می‌توانند بر اثر حذف انحرافات، رشد بالقوه را ارتقا بخشند، اصلاحات در زمینه هزینه کردن نقشی اساسی را در تحکیم ارائه خدمات عمومی ایفا می‌کنند و این در حالی است که تحقق این مهم به سهولت صورت نمی‌گیرد. در واقع گرچه اولویت‌ها، مورد نظر کشورها از دیدگاه حجم وظایف دولت فرق می‌کند اما در عمل مشاهده می‌شود که بر قدر کشورها متمول تر باشند، میزان تقاضای کالاها و خدمات عمومی بیشتر می‌شود («قانون واسر» و بر عین حال، هزینه‌ی تأمین این گونه کالاها و خدمات در مقایسه با دیگر کالاها و خدمات تولید شده در کشور مربوطه افزایش می‌یابد. (Baumol's Cost Disease) هنگامی که این افزایش مورد پیش بینی مخارج مرتبط با سنین اқشار جامعه (به تناسب جمعیت کهنسالان) تنها در نظر گرفته شود، فشارهای اعمال شده بر دولت بابت مخارجی که در آتیه هزینه خواهند شد، و چندان می‌شود.

هرگونه اصلاحات معقول و معنی‌داری در زمینه راهکارهای هزینه کردن اصولاً سه عنصر اصلی را در بر می‌گیرد:

- ۱- تضمین ماندگاری هزینه‌های اجتماعی و میزان دستمزد دولتی (که مهم‌ترین اقلام بودجه را در اکثریت دولت‌ها به خود اختصاص می‌دهند).
 - ۲- تحقق مزایای مترتب بر کارایی ضمن بذل توجهی وافر به انصاف و عدالت.
 - ۳- تأسیس نهادهایی به منظور کنترل کارایی صرف مخارج.
- در میان این قبیل پارامترها، کشورها از آزادی عمل چشمگیری در عرصه تأمین سطحی مطلوب از خدمات دولتی و اولویت‌های صرف مخارج برخوردارند.
- افزون بر این، نظارت دقیق بر مخارج اجتماعی و میزان دستمزد دولتی امری ضروری است چرا که این دو قلم همواره به عنوان مهم‌ترین عوامل ذی‌مدخل در روند افزایش هزینه‌های دولت در اکثریت کشورها مطرح می‌باشند. در عین حال سوابق گذشته دایر بر

تعدیلات مالی موفقیت آمیز گویای آنند که کاهش‌های پدید آمده در این اقلام از بیشترین دوام و تناسب (از دیدگاه رشد) برخوردارند. مهار طولانی و ماندگار رشد میزان دستمزد مستلزم آنست که به جای تثبیت از دم دستمزد و استخدام که توسط چندین کشور از سال ۲۰۰۹ میلادی به این طرف صورت گرفته است اصلاحات ساختاری ژرف تر و کارآمدتری به عمل آیند. در آن بخش از کشورهای نوظهور دارای اقتصاد مبتنی بر بازار و کشورهای در حال توسعه که گسترش خدمات دولتی جهت ارتقای رشد بالقوه ضروری است، افزایش مربوطه در میزان دستمزد دولتی باید با افزایش حاصله در میزان ارائه خدمات و افزایش درآمد موازی با آن، همخوانی و تناسب داشته باشد.

تضمین ماندگاری راز باثبات سامانه‌های دولتی مستمری و بهداشت (یا افزایش میزان پوشش آنان، در صورت طلاقت)، رتبه بندی دقیق و سنجیده‌ای را اقتضا می‌کند. از دیدگاه مستمری، افزایش سن بازنشستگی و تعدیل عوامل ذی‌مدخل و منافع حاصله، گزینه‌هایی کلیدی را تشکیل می‌دهند. در زمره این گونه‌گزینه‌ها، چنین به نظر می‌رسد که افزایش سن بازنشستگی و حفاظت از اقشار آسیب‌پذیر، جذاب‌ترین گزینه‌ی ممکن می‌باشد. در رابطه با سامانه‌های دولتی بهداشت، شواهد حاکی از آنند که اکثریت کشورها با بهبود کارایی از طریق رقابت بیشتر و تنظیمات بهتر (صرفاً به عنوان یک گونه از گونه راهکارها) فاصله‌ای طولانی دارند. در واقع افزایش کارایی به مهارکردن روند رشد خارج بهداشت در کشورهای دارای اقتصاد پیشرفته و نیز به دستیابی به صرفه‌جویی بیشتر جهت کاهش میزان پوشش در کشورهای نوظهور دارای اقتصاد متکی بر بازار و کشورهای در حال توسعه، کمک می‌کند. افزون بر موارد یاد شده، منافع بالقوه حاصل از بهبود کارایی مخارج صرف شده در تأمین آموزش و سرمایه‌گذاری‌های دولتی چشمگیر می‌باشند و این در حالی است که میزان این منافع از کشوری به کشور دیگر فرق می‌کند. به عنوان مثال، مهارکردن میزان رشد مخارج سرانه‌ی هر دانش‌آموز از طریق تنظیم ابعاد کلاس‌ها و عقلایی‌سازی میزان دستمزد پرداختی به آموزگاران سهمی بسزا در برآورده ساختن نیاز رو به افزایش مخارج آموزشی ایفا می‌کند. در کشورهای نوظهور دارای اقتصاد مبتنی بر بازار و کشورهای در حال توسعه، می‌توان با بهبود بخشیدن به کارایی روند سرمایه‌گذاری دولتی، تقاضاهای زیر ساختاری را به

نحو احسن برآورده ساخت، حال آنکه در کشورهای دارای اقتصاد پیشرفته که ناکارایی‌های موجود در سرمایه‌گذاری دولتی محدودتر می‌باشند، مهار ساختن روند رو به کاهش سرمایه‌گذاری دولتی و پشتیبانی از رشد این مهم جهت سرمایه‌گذاری دولتی بیشتر یا دخالت بیشتر بخش خصوصی امری ضروری است.

سرانجام باید بدین نکته اشاره شود که هرگونه موفقیتی در اصلاحات هزینه‌ها بستگی فراوانی به چارچوب نهادینی دارد که در آن تحقق یافته است. در این زمینه، دو جنبه از اهمیت بسزایی برخوردارند. در درجه نخست، سامانه‌های مدیریت مالی دولتی قادرند به کاهش و تخفیف انگیزه‌هایی که به صرف‌بی‌رویه‌ی مخارج و سوء اختصاص وجوه دولتی دامن می‌زنند کمک نمایند، خواه آنکه، قواعد و مقررات مالی از جمله قواعد ناظر بر مخارج می‌توانند تعهدات و محدودت‌ها را الزام آور را در زمینه صرف مخارج دولتی اعمال نمایند. در درجه دوم، با اتخاذ چارچوبی شفاف و فارغ از تمرکز مالی دولت، می‌توان به پیاده‌سازی هرچه کارآمدتر اصلاحات مخارج کمک نمود. در عین حال تأمین شایسته خدمات دولتی را تضمین نمود و این در حالی است که میزان تمرکززدایی در نهایت به گزینش خط‌مشی سیاسی خاص هر کشور بستگی دارد. افزون بر این، پس از دولت‌ها به تلاش بر جلب اجماع و هم‌رأیی سیاسی همه‌جانبه و اتخاذ راهکاری مبتنی بر برابری، ارتباطات گسترده همت‌گمارند، اصلاحات مخارج از ماندگاری و دیرپایی بیشتری برخوردار خواهند شد.