

چارچوب میان مدت مخارج دولت

نویسنده: محمد کردبچه *

چکیده

نظام‌های مدیریت مالی هدف‌های سه‌گانه: ثبات و انضباط مالی، تخصیص استراتژیک منابع، و کارایی عملیاتی را دنبال می‌کنند. این سه هدف به چارچوب سه‌گانه نیز موسوم است. «چارچوب میان مدت مخارج دولت (MTEF)» فرآیندی است که در سال‌های اخیر برای تحقق سه هدف یاد شده در بسیاری از کشورهای جهان به کار گرفته شده است. در این فرآیند دولت و سازمان مسئول برنامه و بودجه به تفاهم‌های قانونمندی برای تخصیص منابع عمومی براساس اولویت‌های استراتژیک، با رعایت انضباط مالی، می‌رسند.

در این مقاله ضمن اشاره به ویژگی‌های چارچوب میان مدت مخارج دولت، به ذکر مثال‌هایی در این زمینه و همچنین تجربیات بعضی از کشورها پرداخته شده است. در بخش پایانی مقاله نیز پیشنهادی در خصوص کاربرد این چارچوب در ایران ارائه شده است. با توجه به اینکه اجرای نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد از سال ۱۳۸۵ در ایران آغاز شده و ارتباط نزدیکی که بین بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد و چارچوب میان مدت مخارج دولت وجود دارد، کاربرد هرچه سریع‌تر چارچوب پیشنهادی از اهمیت زیادی برخوردار است. اگرچه پیشنهاد ارائه شده در بخش پایانی این مقاله

* کارشناس ارشد اقتصاد و مشاور رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

mkordbache@yahoo.com

برای بودجه سال ۱۳۸۶ است. با توجه به ماهیت این پیشنهاد برای سال‌های آینده نیز می‌تواند مورد توجه قرار گیرد.

۱. مقدمه

براساس قانون برنامه و بودجه (مصوب اسفند ۱۳۵۱)، نظام بودجه‌ریزی ایران یک نظام «بودجه برنامه‌ای» است. بدین ترتیب که بودجه‌های سالانه باید بر مبنای برنامه‌های سالانه، برنامه‌های سالانه بر مبنای برنامه‌های پنج‌ساله و برنامه‌های پنج‌ساله باید براساس برنامه‌های بلندمدت تهیه شوند. اگرچه پس از تصویب قانون مزبور کشور دارای پنج برنامه مصوب بوده، اجرای این حکم هیچ‌گاه به‌طور کامل به اجرا در نیامده است و بحث مغایرت بودجه‌های سالانه با برنامه‌های میان مدت همواره مطرح بوده و هست. عوامل متعددی در این امر مؤثر بوده‌اند که مهم‌ترین آنها عبارتند از:

الف) مشکلات فنی و ساختاری: مانند انعطاف پذیر نبودن احکام، نبود جدول‌های مبنای، نبود

اولویت‌ها و شاخص‌های بخشی

ب) مشکلات ناشی از ساختار و رفتارهای سیاسی: با توجه به اینکه دوره‌های برنامه‌های پنج‌ساله با دوره‌های ریاست جمهوری و با مجلس شورای اسلامی منطبق نبوده است، همواره دولت‌ها یا نمایندگان ادوار مختلف مجلس نسبت به برنامه‌های تصویب شده ملاحظاتی داشته‌اند که همین امر مانعی در اجرای موفقیت‌آمیز برنامه‌ها به‌شمار می‌رفته است.

برای اجرای نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد (که قرار است مبنای تهیه بودجه‌های سالانه قرار گیرد)، با توجه به اینکه تحقق شاخص‌های عملکرد به زمان طولانی‌تر از یک سال نیاز دارد، لازم است چارچوب‌هایی یا افق زمانی بلندمدت‌تر پیش‌بینی شود. این چارچوب‌ها باید هماهنگ با برنامه‌های توسعه میان‌مدت و بلندمدت و در جهت تحقق اهداف پیش‌بینی شده در آنها باشند. از طرف دیگر، انعطاف‌پذیر نبودن برنامه‌های میان‌مدت ممکن است موانع زیادی در اجرای بودجه‌های سالانه ایجاد کند. برای رفع این مشکل در کشورهای پیشرفته دنیا و برخی از

کشورهای در حال توسعه در سال‌های اخیر از چارچوب‌های میان‌مدت مخارج دولت استفاده شده است. دوره زمانی این چارچوب‌ها بین دو تا پنج سال و هدف‌های کمی و کیفی استفاده شده در آنها منطبق و براساس هدف‌های پیش‌بینی شده در برنامه‌های توسعه آنهاست.

در این گزارش در بخش‌های دوم و سوم به مفاهیم و ویژگی‌های کلی و کاربردی این چارچوب‌ها اشاره می‌شود. در بخش چهارم تجربه‌های مربوط به چند کشور که این چارچوب را به اجرا درآورده‌اند (شامل سه کشور توسعه یافته و دو کشور در حال توسعه) ارائه می‌گردد. در بخش پنجم نیز به امکان کاربرد این چارچوب‌ها در نظام بودجه‌ریزی ایران اشاره شده، و پیشنهادهایی در این زمینه ارائه می‌شود.

۲. مفاهیم و ویژگی‌های کلی

چارچوب میان‌مدت مخارج دولت ($MTEF$ ^۱)، فرآیند شفاف تدوین برنامه و بودجه‌بندی است که از طریق آن هیئت دولت و سازمان مسئول برنامه و بودجه برای تخصیص منابع عمومی برحسب اولویت‌های تعیین شده، با رعایت انضباط مالی، به تفاهم‌های قانونمندی می‌رسند. این فرآیند دو هدف کلی دارد:

۱. تعیین هدف‌های مالی؛
 ۲. تخصیص منابع به اولویت‌های استراتژیک در چارچوب هدف‌های تعیین شده.
- تخصیص منابع به اولویت‌های استراتژیک نیازمند تعیین اولویت‌های کلی توسط هیئت دولت و تعیین اولویت‌های بخشی توسط وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی است. به منظور شفافیت ضروری است اولویت‌های دولت در مجموعه سیاست‌های مالی و اولویت‌های بخشی در برنامه‌های بخشی منظور گردد.
- فرآیند تعیین هدف‌های مالی شامل دو فرآیند جزئی‌تر است: اول، تهیه چارچوب مالی و اقتصادی توسط دستگاه مسئول برنامه و بودجه، و دوم تعیین هدف‌های مالی توسط دولت. برای

1. Medium Term Expenditure Framework (MTEF)

شفافیت ضروری است نتایج فرآیند اول در مجموعه چارچوب مالی و اقتصادی و نتایج فرآیند دوم در گزارش استراتژی مالی منتشر شود.

در این گزارش فرآیند کامل *MTEF* به چهار فرآیند جزئی تفکیک شده است. این تفکیک براساس سه معیار انجام گرفته است: ترتیب انجام اقدام‌ها، واحدهای سازمانی مسئول، و اسناد تهیه شده در پایان هر فرآیند. ۴ فرآیند جزئی یاد شده، واحدهای سازمانی مسئول و سندهایی که آنها تهیه می‌کنند به شرح زیر است:

عنوان سند	واحد مسئول	عنوان فرآیند
گزارش مالی، اقتصادی	سازمان مسئول برنامه و بودجه	۱. چارچوب اقتصادی، مالی
سیاست‌های مالی	هیئت دولت	۲. مجموعه استراتژی و سیاست‌های مالی
برنامه‌های بخشی	دستگاه‌های اجرایی دولت	۳. برنامه‌های بخشی و مبادلات بین بخشی
سند بودجه	سازمان مسئول برنامه و بودجه	۴. تهیه بودجه

بهنگام کردن برآوردهای مالی و اقتصادی را می‌توان شروع سیکل (دوره) تهیه بودجه تلقی کرد. این برآوردها راهنمای بحث‌های بودجه بین هیئت دولت و رؤسای دستگاه‌های اجرایی است. مسئولیت تهیه این برآوردها با دستگاه‌های مسئول برنامه و بودجه است که معمولاً دفتر بودجه، دفتر برنامه‌ریزی و خزانه‌داری را شامل می‌شود. برآوردهای اصلی که در این فرآیند صورت می‌گیرد شامل متغیرهای کلان اقتصادی، منابع و مصارف بودجه می‌گردد.

افق زمانی پیش‌بینی‌ها نکته اساسی است که باید در مورد آن تصمیم‌گیری شود. به‌طور کلی به هر میزان کشور تجربه بیشتری در اجرای *MTEF* پیدا می‌کند، افق زمانی می‌تواند طولانی‌تر باشد. اگرچه دستگاه‌های اجرایی مسئول این فرآیند باید بر قابلیت اعتماد و دقت پیش‌بینی‌ها تأکید کنند، به هر حال تا حدودی عدم اطمینان از برآوردها وجود خواهد داشت.

به‌خصوص در سال‌های اولیه ممکن است برآوردهای اقتصادی و مالی دقت کافی را نداشته باشد، و همین نکته بهانه‌ای برای ایجاد شبهه نسبت به اجرای اصل *MTEF* گردد. این موضوع ممکن است در هرگونه پیش‌بینی مربوط به برنامه‌ریزی هم وجود داشته باشد، و به مرور زمان و کسب تجربه بیشتر پیش‌بینی‌ها به واقعیت نزدیک‌تر می‌شوند. گزارش مالی و اقتصادی باید اطلاعاتی درخصوص آثار ناشی از تغییرات سیاست‌های مالی دولت ارائه دهد.

«گزارش اقتصادی و مالی» همچنین باید حاوی پیشنهادها و توصیه‌هایی درخصوص مطالعات و بررسی‌ها در زمینه‌هایی باشد که نیازمند اطلاعات بیشتری است. این مطالعات می‌تواند به توجیه پیش‌بینی‌های به‌عمل آمده کمک کند. یکی از زمینه‌هایی که معمولاً از کاستی‌های گزارش‌های اقتصادی و مالی است، نبود اطلاعات کافی درخصوص بخش خصوصی است. برای برخورداری از جامعیت کافی، این کمبود باید به تدریج برطرف گردد.

ارائه تصویر مالی و اقتصادی یک کشور ممکن است خوشایند بسیاری از مردم و سازمان‌ها نباشد. این تصویر متضمن داوری بین «صراحت و دقت» و «خوش‌بینی و واقعیت» است. تصویر مزبور شامل اجزائی است که خاص یک کشور یا سازمان است.

دومین فرآیند جزئی *MTEF* تولید «گزارش استراتژی و سیاست‌های مالی» است که به وسیله وزارت دارایی یا سازمان برنامه‌ریزی تهیه می‌شود و به تأیید دولت می‌رسد.

یکی از ویژگی‌های *MTEF* این است که این چارچوب از یک طرف راهنمای تخصیص استراتژیک از بالا به پایین و از طرف دیگر یک الگوی هزینه از پایین به بالاست. مجموعه سیاست‌های مالی بودجه، راهنمای تخصیص استراتژیک دولت است که از برنامه اجرایی دولت حاصل می‌شود و بخشی از *MTEF* محسوب می‌گردد. فرآیند تهیه و تدوین بودجه باید متضمن روش‌هایی برای ترغیب دولت در تعیین و ارزشیابی اولویت‌های خود باشد.

پس از بررسی «گزارش اقتصادی و مالی» و برنامه دولت، کابینه اهداف بلندمدت اقتصاد کلان و سیاست‌های مالی را تعیین می‌کند. این اهداف به تفصیل مقاصد کوتاه‌مدت ارائه می‌شوند. با کمک سازمان مسئول برنامه‌ریزی، کابینه اهداف شاخص‌های کلان اقتصادی مانند رشد، تورم، نرخ سود، نرخ ارز و بدهی دولت را مشخص می‌کند. این اطلاعات در گزارش

«استراتژی و سیاست‌های مالی» درج می‌گردد. انتشار این گزارش موجب ارتقای فرهنگ شفافیت و پاسخگویی می‌شود.

در کشورهایی که *MTEF* برای مدتی در آنها به اجرا درآمده است تعدیل‌های احتمالی حاشیه‌ای و مشخص هستند. ولی باید توجه داشت که اجرای موفق *MTEF* نیازمند بررسی تحولات و اطلاعات جدید و تلفیق مستمر آنهاست. این امر به دولت امکان بازنگری اولویت‌ها را براساس آخرین اطلاعات می‌دهد.

پس از تعیین هدف‌های مالی، تخصیص منابع انجام می‌گیرد. در این مرحله کابینه گزارش اقتصادی و مالی را با موارد هزینه‌های جدید تلفیق و اولویت‌های بودجه‌ای را تعیین می‌کند. این اولویت‌ها در واقع مبادلات استراتژیک برای تخصیص منابع بین بخش‌هاست. پیامد این مبادلات چارچوب گزارش «استراتژیک و سیاست‌های مالی» را تعیین می‌کند. انتشار این گزارش چارچوب فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی را مشخص می‌کند. این گزارش در نهایت چارچوب اصلی بخشنامه بودجه را تشکیل می‌دهد.

بخشنامه بودجه در واقع دستور کار بخش‌هاست که با استفاده از آن می‌توانند گزینه‌های مختلف بودجه پیشنهادی خود را تهیه نمایند و آماده بحث‌های بودجه با سازمان مرکزی بودجه شوند. ارتباط بین کابینه، سازمان مسئول بودجه‌بندی و دستگاه‌های اجرایی عامل مهم موفقیت فرآیند بودجه‌بندی است. تعیین استاندارد خاص برای این ارتباط بسیار مشکل است و بستگی به فرهنگ‌های سازمانی و مسئولان هر یک دارد.

در این مرحله تصمیم مهم درخصوص تعیین گزینه‌ها باید اتخاذ شود. بده بستان بین سقف‌های اعتباری تعیین شده از سوی کابینه در مقابل گزینه‌های پیشنهادی دستگاه‌های اجرایی بر نوع تصمیم‌گیری در دستگاه‌های اجرایی اثر می‌گذارد.

اگر کابینه در مراحل اولیه سقف‌های اعتباری خاصی را تعیین کند، این امر ممکن است دستگاه‌های اجرایی را مجبور به مدیریت اعتبارات به جای تخصیص استراتژیک منابع نماید. اگرچه هر دو اقدام ضروری است، برقراری یک فرهنگ اولویت‌گذاری استراتژیک در دستگاه‌های اجرایی مزایای زیادی برای دستگاه، از جمله: برنامه‌ریزی، اندازه‌گیری عملکرد، پاسخگویی، و

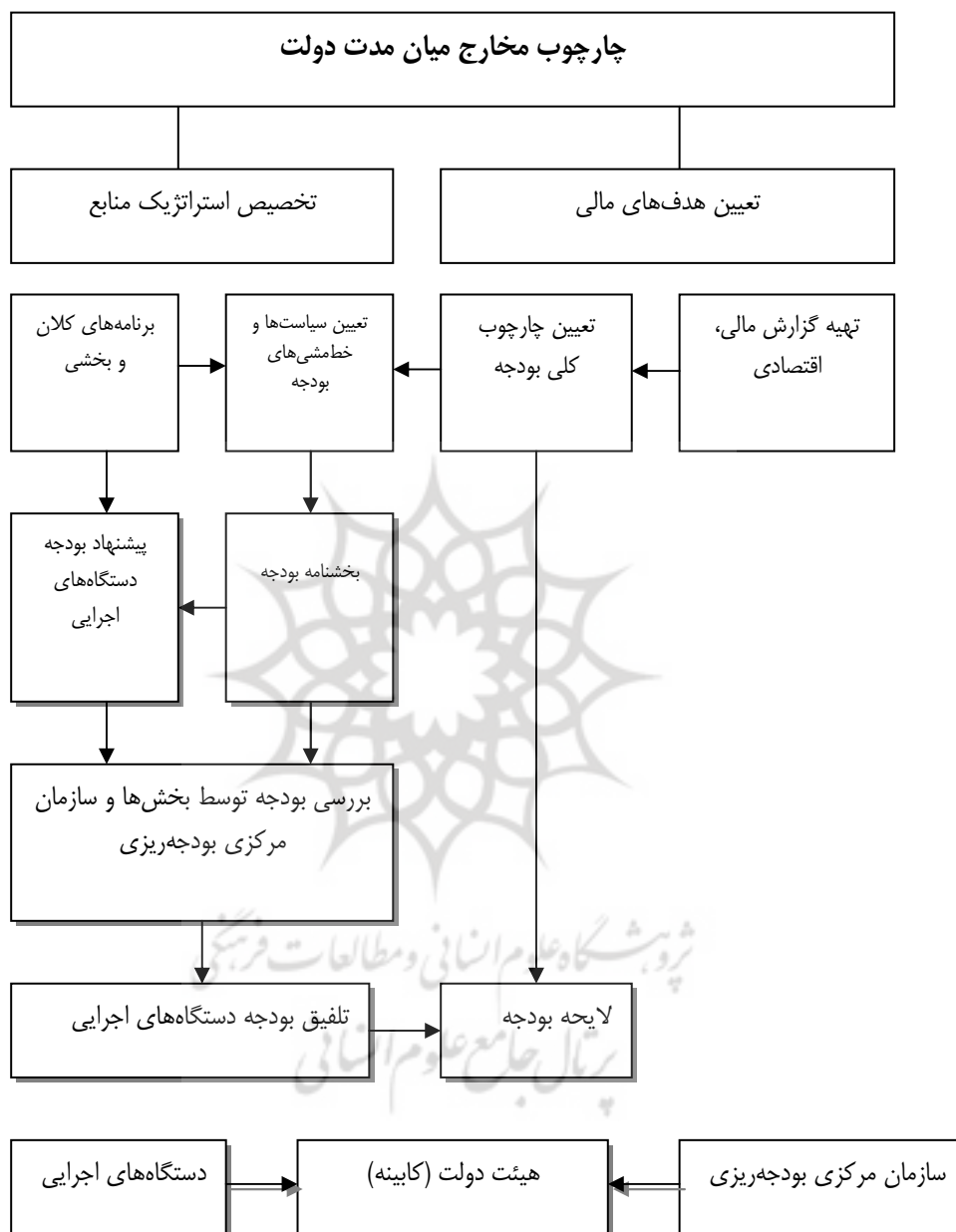
شفافیت دارد. اگر بخشی از هدف *MTEF* تشویق بخش‌ها به قبول فرهنگ مدیریت استراتژیک و استقرار نظام رقابتی تخصیص منابع باشد، از سقف‌های اعتباری می‌توان به نفع گزینه‌های پیشنهادی متعادل‌تر صرف‌نظر نمود یا به تعویق انداخت.

دستگاه‌های اجرایی بودجه پیشنهادی خود را به سازمان مرکزی بودجه تحویل می‌دهند و از این زمان بحث تأمین منابع بودجه پیشنهادی دستگاه‌ها آغاز می‌شود. در نهایت این بحث‌ها به کابینه گسترش می‌یابد و با توجه به محدودیت منابع رقابت برای کسب منابع بیشتر براساس اولویت‌های تعیین شده شروع می‌گردد. نکته اساسی که باید بدان توجه کرد این است که قبل از تعیین سقف باید اجازه داد که دستگاه‌های اجرایی در چارچوب برنامه‌های خود برای کسب منابع بیشتر رقابت کنند. برخی معتقدند به تعویق انداختن اعلام سقف اعتبارات ممکن است منجر به عدم تعادل منابع و مصارف شود. البته اگرچه این امکان وجود دارد، با انجام پیش‌بینی‌های لازم و اعمال دقت کافی به وسیله کابینه و سازمان بودجه‌ریزی می‌توان از این عدم تعادل جلوگیری کرد.

آخرین فرآیند جزئی *MTEF* تهیه و تدوین سند بودجه است. با تلفیق بودجه همه دستگاه‌های اجرایی و تهیه گزارش استراتژی مالی، قبل از تقدیم لایحه بودجه به مجلس، دوره تهیه و تدوین بودجه به اتمام می‌رسد (نمودار ۱).

همان‌طور که اشاره شد، چارچوب میان‌مدت مخارج دولت به طور کلی فرآیند بودجه‌ریزی است. این چارچوب براساس فرآیندهای موجود و نتایج و محصولات آن، دورنمایی چندسالانه ارائه می‌دهد، پیوند بهتری بین فرآیندهای برنامه‌ریزی و اجرا برقرار می‌کند، ارتباط بین سیاستگذاران و بودجه‌ریزان را مستحکم‌تر می‌کند و انگیزه‌های بودجه‌ریزی را متحول می‌سازد. در اجرای *MTEF* برخی از کشورها به اشتباه فرآیندی موازی فرآیند بودجه‌ریزی ایجاد کرده‌اند که بعد با مشکل تلفیق آنها مواجه شده‌اند. همان مشکلی که همواره در تلفیق فرآیندهای مستقل برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی وجود داشته است. در جدول ۱ ویژگی‌ها و اجزای نظام چارچوب مخارج میان‌مدت (*MTEF*) نشان داده شده است.^۱

1. Bird, A. (2003). "Design and Implementation Features of Medium Term Expenditure Framework and their Links to Poverty Reduction".



نمودار ۱

جدول ۱. ویژگی‌ها و اجزای چارچوب بودجه میان مدت

ردیف	ویژگی چند سالانه	هدف مدیریت مخارج عمومی	دستگاه اجرایی مسئول	آثار و نتایج مورد انتظار	پیش‌نیازها	محصول
۱.	پیش‌بینی کلان اقتصادی	انضباط مالی	وزارت دارایی یا سازمان مسئول برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی	چارچوب استراتژیک برای سیاستگذاری مالی و پولی، امکان انجام تعدیل‌های لازم براساس روندهای اقتصادی	الگوی پیش‌بینی، سری‌های زمانی، متغیرهای کلان اقتصادی، گزارش مالی سیاستگذاری مالی	گزارش پیش‌بینی متغیرهای کلان اقتصادی، گزارش مالی سیاستگذاری مالی
۲.	تجزیه و تحلیل چندساله، درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و همچنین چارچوب‌های هزینه‌ای	انضباط مالی	وزارت دارایی یا سازمان مسئول برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی	برقراری سقف مخارج، محدود کردن کسری بودجه، استقرار نظام پایدار سیاستگذاری مالی، برنامه‌ریزی واقع‌بینانه مخارج و تأمین مالی مناسب	الگوهای پیش‌بینی، الگوی بررسی، گزارش روش‌های تأمین مالی و ارائه گزینه‌های مربوط به سقف مخارج	گزارش نتایج بررسی‌های منابع، گزارش روش‌های تأمین مالی و ارائه گزینه‌های مربوط به سقف مخارج
۳.	پیش‌بینی مخارج براساس سیاستگذاری‌های موجود یا سطح فعلی خدمات برحسب برنامه یا دستگاه	انضباط مالی و کارایی تخصیص	وزارت دارایی یا سازمان مسئول برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در پارهای موارد دستگاه‌های اجرایی	پیش‌بینی آثار و نتایج ادامه روند موجود، تشخیص زمینه‌های ریسک، (خطر) گزینه‌های مختلف، انتخاب بسته‌های هزینه‌ای اندازه‌گیری آثار ناشی از تصمیم‌گیری تخصیص	ارائه دستورالعمل و راهنما برای پرداخت و پیش‌بینی هزینه‌ها توسط وزارت دارایی	گزارش روند مخارج سرفصل‌هایی از سیاستگذاری مالی براساس ردیف‌های ۱ و ۲ و ۳
۴.	سقف برای مخارج دستگاه‌های اجرایی	کارایی بخشی، انضباط مالی، کارایی عملیاتی	سازمان مسئول برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی	چارچوبی برای تهیه و تدوین بودجه دستگاه‌ها، چارچوبی برای برنامه‌ریزی واقعی‌تر توسط دستگاه‌ها، طراحی سیاست‌های مناسب، بررسی برنامه‌های فعلی برای افزایش اثربخشی چارچوبی برای تخصیص مجدد منابع بین دستگاه‌ها	خط‌مشی‌ها و راهبردهای تخصیص مجدد منابع، هدف‌های چندساله برنامه‌ریزی مخارج دستگاه‌های اجرایی	جدول‌های مربوط به اقدامات ردیف‌های ۱ و ۲ و ۳ و ۴

ردیف	ویژگی چند سالانه	هدف مدیریت مخارج عمومی	دستگاه اجرایی مسئول	آثار و نتایج مورد انتظار	پیش‌نیازها	محصول
۵.	استراتژی چندسالانه بخش‌ها	کارایی تخصیص، کارایی عملیاتی، انضباط مالی	دستگاه‌های اجرایی	برنامه استراتژیک بخش‌ها که داده‌ها و ستانده‌های آنها را در چارچوب چند سالانه مرتبط می‌کند.	توان و ظرفیت برنامه‌ریزی استراتژیک در بخش‌ها، اطلاعات مورد نیاز در مورد داده و محصولات و نتایج فعالیت‌های بخش‌ها	برنامه‌های بخشی، سقف‌های اعتبارات بخش‌ها، اهداف مربوط به محصولات و نتایج، اقدام‌های لازم برای دستیابی به نتایج
۶.	برآورد چندسالانه هزینه سیاست‌ها یا برنامه‌های اجرایی جدید یا توسعه برنامه‌های فعلی	کارایی عملیاتی، کارایی تخصیص، انضباط مالی	دستگاه‌های اجرایی	تشخیص تبعات چندسالانه اقدامات جدید برای دستیابی به اهداف مورد نظر، حدود امکانات تأمین مالی برنامه‌های جدید در قالب سقف‌های تعیین شده	دستورالعمل و راهنما برای دستگاه‌های اجرایی، توان کارشناسی دستگاه اجرایی، اهداف و استراتژی‌های بخشی	جدول‌های بودجه پیشنهادی دستگاه
۷.	برآورد چند سالانه هزینه سیاست‌ها، برنامه‌های اجرایی و فعالیت‌های موجود	کارایی عملیاتی، کارایی تخصیص، انضباط مالی	دستگاه‌های اجرایی	مشابه بند (۳) ولی با مسئولیت دستگاه‌های اجرایی، ابزار مختلف دستیابی به اهداف، هزینه واحد	وجود کارشناسان آزموده، هزینه‌یابی فعالیت‌ها و برنامه‌ها، راهنما و دستورالعمل انجام کار، سقف‌های هزینه‌ای، هزینه برنامه‌ها و فعالیت‌ها، استراتژی بخشی	جدول‌های بودجه پیشنهادی دستگاه
۸.	برآورد چندسالانه هزینه برنامه‌های جدید یا توسعه برنامه‌های موجود (سرمایه‌گذاری)	کارایی عملیاتی، کارایی تخصیص، انضباط مالی	دستگاه‌های اجرایی	مشابه بند (۶) ولی برای پروژه‌های سرمایه‌گذاری	وجود کارشناسان آزموده، دستورالعمل و راهنمای هزینه‌یابی، دانش طراحی پروژه‌های سرمایه‌گذاری، سقف مخارج و هزینه بخش‌ها	جدول‌های بودجه پیشنهادی دستگاه

علاوه بر پیش‌نیازهای مذکور در جدول ۱، جنبه‌های اساسی از نظام‌های مالیه عمومی وجود دارد که اگر مستقر و عملیاتی نباشد، اجرای نظام مخارج میان مدت را با مشکل مواجه می‌سازد. این پیش‌نیازها عبارتند از:

- **بودجه جامع:** هیچ‌یک از اهداف عمده نظام مالیه عمومی (انضباط و ثبات مالی، تخصیص استراتژیک منابع و کارایی عملیاتی) در صورت امکان دسترسی برنامه‌ها و وزارتخانه‌ها به منابع خارج از بودجه دولت، قابل تحقق نخواهد بود.
- **اطلاعات بهنگام و دقیق مالی (درخصوص منابع و مصارف بودجه در گذشته و حال):** تصمیمات برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی لازم است بر مبنای آخرین و دقیق‌ترین اطلاعات اتخاذ شوند.
- **نظام پرداخت قانونمند:** هرگونه پرداختی باید به موجب قانون صورت گیرد. در غیر این صورت، یکپارچگی بودجه مخدوش می‌شود و امکان کنترل تمامی اقلام هزینه وجود نخواهد داشت.
- **شفافیت:** به منظور برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری مؤثر، اطلاعات و نتایج بودجه باید دقیق، بهنگام و بدون هیچ‌گونه ابهام باشد و در زمان مناسب در اختیار تصمیم‌گیران، دستگاه‌های اجرایی و شهروندان قرار گیرد.

۳. مبانی کاربردی پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

در بیشتر کشورهای در حال توسعه، دولت برنامه میان مدت توسعه سه تا پنج ساله تهیه می‌کند که در آن اولویت‌های استراتژیک و هدف‌های اساسی تعیین می‌شود. این برنامه‌ها تقریباً همیشه مستقل از فرآیند بودجه‌ریزی تهیه می‌شوند و شامل فهرستی از برنامه‌ها و فعالیت‌های غیرواقعی هستند که معمولاً با در نظر گرفتن امکانات مالی دولت واقعیت نمی‌یابند. بدین ترتیب، برنامه به‌جای ابزاری مؤثر برای توسعه اقتصادی و اجتماعی، به صورت تمرینی دانشگاهی در می‌آید. فرآیند بودجه‌ریزی سالانه مسئله را پیچیده‌تر می‌کند زیرا آثار میان‌مدت مخارج تأمین مالی شده

در بودجه یک سال در بحث‌های بودجه سال مزبور مورد توجه قرار نمی‌گیرد. این نکته موجب ایجاد هزینه‌هایی می‌شود که در میان‌مدت پایدار نبوده، و آثار بالقوه مثبت مخارج سرمایه‌ای بودجه سال جاری را خنثی می‌کند.

پیچیدگی‌های ناشی از بودجه‌ریزی بخش دولتی به همین جا ختم نمی‌شود. همان‌طوری که در بسیاری از کشورها تجربه شده، برنامه‌های توسعه متضمن نتایجی است که کشور در میان مدت آرزوی دستیابی به آنها را دارد، این در حالی است که بودجه‌های سالانه به‌جای تأکید بر ستاندها و نتایج بیشتر تأکید بر داده‌ها دارند. بحث‌ها و مذاکرات بین دستگاه بودجه‌ریزی و دستگاه‌های اجرایی بیشتر در مواردی چون تعداد کارکنان و میزان بودجه مورد نیاز دستگاه انجام می‌گیرد، و مباحثی چون میزان محصولاتی که دستگاه باید برای دستیابی به نتایج اجتماعی خاص تولید کند، مورد توجه قرار نمی‌گیرد.

MTEF، چارچوبی است که به طور خاص برای مرتبط ساختن برنامه‌ریزی میان مدت با بودجه‌های سالانه طراحی شده است. بدین ترتیب این چارچوب پیوند مخارج بودجه را به‌گونه‌ای نظام‌مند با نتایج دلخواه اجتماعی (مانند تعادل جنسیتی، رشد کمتر جمعیت، نرخ باسوادی بالاتر، نرخ کمتر مرگ و میر نوزادان) برقرار می‌کند. توجه اصلی این چارچوب تخصیص منابع بودجه‌ای به برنامه‌ها و فعالیت‌ها و پروژه‌ها به‌گونه‌ای است که موجب تحقق اولویت‌های استراتژیک کشور شود.

یک نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر مدیریت مخارج عمومی بر سه نتیجه مهم فرآیند بودجه‌ریزی تأکید دارد: ۱. کارایی تخصیص ۲. انضباط مالی و ۳. کارایی عملیاتی. چارچوب میان‌مدت مخارج دولتی (*MTEF*) سازوکاری برای اجرایی کردن نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر مدیریت مخارج عمومی است. این چارچوب علاوه بر اینکه موجب افزایش کارایی تخصیص منابع می‌شود، انضباط مالی و کارایی عملیاتی را نیز ارتقا می‌دهد.

۳-۱. ارتقای کارایی تخصیص

الف) بودجه‌های سالانه و چندسالانه

در نظام MTEF هر دستگاه اجرایی یک بودجه میان مدت (به طور مثال سه سالانه) غلطان تهیه می‌کند. برای مثال در سال مالی ۱۳۸۵، بودجه‌ای برای سه سال مالی ۱۳۸۶ تا ۱۳۸۸ تهیه می‌شود. بودجه واقعی برای سال مالی ۱۳۸۶ تهیه می‌شود و برآوردهایی برای بودجه سال‌های مالی ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ به عمل می‌آید. سال‌های مالی ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ به عنوان سال‌های بیرونی یا خارجی دوره سه ساله تلقی می‌شوند و برآوردهای مربوط به این دو سال از نظر فنی «پیش برآورد» نامیده می‌شود.

بودجه دستگاه‌های اجرایی در سال اول را می‌توان به دو جزء تفکیک نمود. جزء اول «بودجه مبنا»، و جزء دوم، «بودجه فرامبنا». بودجه مبنا دربرگیرنده تمام مخارج برنامه‌های در حال اجراست شامل برنامه‌هایی که طی سال تکمیل می‌شوند. بودجه فرامبنا شامل مخارج برنامه‌هایی است که در طی سال شروع می‌شوند.

بودجه فرامبنا دارای آثاری در سال‌های بیرونی یا خارجی است. بزرگراهی که در سال اول ساخته می‌شود باید در سال‌های دوم و سوم و سال‌های بعد نگهداری شود. بنابراین، اگر دولت مبلغی را در سال اول به احداث این بزرگراه اختصاص می‌دهد در سال‌های بعد باید مبلغ اضافه‌ای برای نگهداری آن منظور نماید. اگر مدت زمان مورد نیاز برای تکمیل بزرگراه سه سال باشد، برای هر سال به طور جداگانه باید اعتبار لازم اختصاص یابد. در هر یک از حالت‌های یاد شده به هر حال باید مبالغی برای احداث بزرگراه در بودجه سال‌های ۲ و ۳ منظور شود. این مخارج را می‌توان «برآوردهای فرامبنایی» نامید. در جدول ۲ این فرآیند نشان داده شده است.

جدول ۲

سال چهارم	سال سوم	سال دوم	سال اول	
	۴۸۴ (برآورد)	۴۴۰ (برآورد)	۴۰۰	بودجه مبنای دستگاه
	۱۵	۱۰	۱۰۰	بودجه فرامبنا
	۴۹۹ (برآورد)	۴۵۰ (برآورد)	۵۰۰	جمع بودجه مصوب دستگاه

براساس این جدول در سال اول، بودجه مبنا معادل ۴۰۰ میلیارد ریال فرض شده است. اگر برنامه جدیدی برای سال اول وجود نداشته باشد و با فرض نرخ متوسط تورم ۱۰ درصد، برآورد بودجه سال‌های دوم و سوم به ترتیب معادل ۴۴۰ و ۴۸۴ میلیارد ریال خواهد بود. از طرف دیگر اگر برنامه جدیدی با مبلغ ۱۰۰ میلیارد ریال برای سال اول پیشنهاد شود که برای سال‌های دوم و سوم نیز به ترتیب ۱۰ و ۱۵ میلیارد ریال مورد نیاز این برنامه باشد، بنابراین برآورد بودجه برای سال‌های دوم و سوم باید به همین ترتیب مورد تعدیل قرار گیرد.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود یک تفاوت اساسی بین بودجه دستگاه براساس روش سنتی و براساس *MTEF* وجود دارد. بودجه سنتی فقط شامل مخارج برنامه‌های دستگاه در سال اول است، در حالی که در بودجه بر مبنای *MTEF* برآورد دو سال بعد هم ارائه می‌شود.

ب) بودجه ریزی غلطان

نکته مهم دیگر این است که در نظام *MTEF*، بودجه سه ساله دستگاه به طور مستمر در دوره‌های سه ساله آینده به صورت غلطان حرکت می‌کند. در جدول ۳ که بر مبنای جدول ۲ تهیه گردیده، این حرکت نشان داده شده است. وقتی به سال دوم می‌رسیم، این سال به عنوان سال اول دوره سه ساله دوم، سال سوم به عنوان سال دوم و سال چهارم به عنوان سال سوم تلقی می‌شود. بودجه برآورد شده برای سال دوم در جدول ۲ بودجه مبنای سال اول در جدول ۳ می‌شود، به همین ترتیب بودجه برآورد شده برای سال سوم بودجه سال دوم می‌شود. بودجه سال چهارم با فرض تعدیل ۱۰ درصد برای جبران تورم منظور شده است.

چنانچه در سال دوم، مخارج سرمایه‌ای خاصی به مبلغ ۸۰ میلیارد ریال پیشنهاد شود که نیازمند مخارج هزینه‌ای (جاری) مرتبط به میزان ۱۰ میلیارد ریال برای سال‌های سوم و چهارم باشد، برآورد بودجه دستگاه برای سال‌های مزبور باید به همین ترتیب مورد تعدیل قرار گیرد که در ستون‌های سوم تا پنجم جدول ۳ نشان داده شده است.

بنابراین در هر برهه از زمان، همیشه سه سال وجود خواهد داشت که بودجه برای آن تهیه و بهنگام می‌شود، یک بودجه حقیقی (پیشنهادی) برای سال اول و بودجه‌های برآوردی برای

سال‌های دوم و سوم. بودجه‌های برآوردی به صورت غلطان به دوره‌های سه ساله آینده حرکت می‌کنند.

جدول ۳

سال اول	سال دوم	سال سوم	سال چهارم
	۴۵۰	۴۹۹	۵۴۹
	۸۰	۱۰	۱۰
	۵۳۰	۵۰۹	۵۵۹

ج) کارایی تخصیص منابع

ویژگی غلطان بودن چارچوب پیشنهادی، ساده و صریح است و آثار شایان توجهی بر فرآیند بودجه دارد. در جدول ۲، بودجه برآورد شده برای سال دوم به عنوان بودجه مبنای سال بعد خواهد شد (جدول ۳). این نکته بدین معناست که در جریان مذاکرات بودجه سال دوم، بحث بیشتری در خصوص برنامه‌های در دست اجرا صورت نخواهد گرفت مگر در موارد استثنایی که به دلیل تحولات شاخص‌های کلان اقتصادی تعدیل‌هایی مورد لزوم باشد. به بیان دیگر، بودجه برنامه‌های در دست اجرا در سال قبل مورد بحث قرار گرفته و نیاز به مذاکرات بیشتری در این زمینه نیست. این نکته موجب صرفه‌جویی زیادی در زمان برای دولت و همچنین برای مجلس خواهد گردید. ضمن اینکه از فرصت‌های به‌دست آمده می‌توان برای بحث در خصوص برنامه‌های جدید استفاده کرد. بدین ترتیب چارچوب بودجه میان مدت *MTEF* به منزله ابزاری قوی برای رعایت اولویت‌های استراتژیک کشور و «پرداخت پول برای مصارف صحیح» محسوب خواهد شد.

از دیدگاه دستگاه‌های اجرایی نیز، این دستگاه‌ها از این مزیت استراتژیک برخوردارند که اطلاعات لازم را در مورد هزینه شروع و نگهداری برنامه‌ها در اختیار خواهند داشت. البته انگیزه دستگاه‌های اجرایی صرفاً در ارائه موارد ضروری است. به طور خاص برای منظور شدن برنامه در بودجه خود، هزینه واقعی را ارائه نمی‌دهند. فرآیند *MTEF* با منظور داشتن هزینه‌های اضافی

مورد نیاز برنامه در میان مدت، از طریق اخذ اطلاعات از دستگاه اجرایی، این مشکل را برطرف می‌سازد. برای مثال، اگر یک دستگاه اجرایی هزینه برنامه را در سال اول کمتر از واقع پیشنهاد کند، در سال‌های آینده وجوه اضافی مورد نیاز خواهد بود، چرا که در غیر این صورت وجوه بیشتری برای برنامه ذی‌ربط دریافت نخواهد کرد زیرا نمی‌تواند آن را به صورت برنامه جدید مطرح سازد. بنابراین دستگاه بودجه‌ریزی تصویر واقعی‌تری از هزینه برنامه‌های دستگاه را در اختیار خواهد داشت.

MTEF، با ارائه مبنای روشن‌تری برای تخصیص بودجه بین برنامه‌ها و طرح‌ها به ارتقای کارایی فرآیند تخصیص کمک می‌کند. «کارایی تخصیص، به طور کلی به معنی این است که دولت باید پول را در محل درست خود خرج کند ولی اینکه چه چیزی «درست» است بستگی به هزینه‌های ذی‌ربط و نحوه ارزشگذاری آنها از جانب شهروندان دارد. بنابراین، داشتن برآورد دقیقی از هزینه برنامه‌ها، طرح‌ها و فعالیت‌ها شرط لازم برای ارتقای کارایی تخصیص منابع به شمار می‌رود.

د) پیوند برنامه و بودجه

بودجه غلطان، با معطوف کردن مذاکرات بودجه به سوی برنامه‌های اجرایی جدید محیطی را ایجاد می‌کند که در آن موافقان و مخالفان هر برنامه اجرایی جدید می‌توانند حضور داشته باشند و در خصوص موارد مصرف هزینه‌های برنامه اجرایی بحث کنند. بدین ترتیب، اولویت‌ها بهتر تشخیص داده خواهد شد. البته اگر مجموعه‌ای کلی از اولویت‌ها و نتایج مورد انتظار هر یک از قبل تهیه شده باشد، این مذاکرات کارایی بهتر خواهد داشت. به عبارت دیگر، معیاری برای انتخاب بین برنامه‌های اجرایی در اختیار خواهد بود.

در همین جاست که اهمیت برنامه توسعه میان مدت روشن می‌شود. در برنامه معمولاً اولویت‌های استراتژیک کشور برای یک دوره خاص مشخص می‌شود. این اولویت‌ها معیاری برای انتخاب بین برنامه‌های اجرایی و طرح‌ها و فعالیت‌هایی که باید تأمین مالی شوند و یا آنهایی که باید به تعویق افتند، فراهم می‌آورد. چالش اساسی پیدا کردن روشی برای مرتبط ساختن اولویت‌های برنامه با مباحث بودجه‌های سالانه است. به طوری که در بخش‌های بعد

توضیح داده خواهد شد بخشی از این کار را می‌توان با ایجاد محدودیت‌های بودجه‌ای بر مخارج هر سال بودجه‌های غلطان انجام داد و از دستگاه‌های اجرایی خواست برنامه‌های خود را از قالب سقف‌های اعلام شده و در ارتباط با اولویت‌های برنامه، اولویت‌گذاری کنند.

۳-۲. برقراری انضباط مالی

دستگاه‌های اجرایی معمولاً تمایل دارند تا اندازه‌ای که برایشان ممکن است طرح‌های جدید پیشنهاد دهند. بنابراین، همواره در پی منابع جدید برای تأمین طرح‌های خود هستند که ممکن است منجر به ایجاد کسری‌های بودجه ناخواسته شود. برای مقابله با این مشکل، دولت می‌تواند سقف‌هایی برای مخارج کلان و بخشی تعیین کند. سقف کلان برای هر سال را می‌توان براساس درآمدها به علاوه منابع تأمین مالی خارجی یا سیستم بانکی تعیین نمود.

تعیین سقف برای بخش‌های مختلف بسیار مشکل‌تر است، زیرا همراه با مباحث گسترده در سطح وزارتخانه‌های مختلف و دستگاه مرکزی بودجه‌ریزی مواجه است. البته فرمول خاصی برای رفع این مشکل نمی‌توان ارائه داد و در واقع بیشتر یک نوع تمرین سیاستی است.

در این زمینه بعضی از کشورها روشی به کار برده‌اند که می‌تواند مورد توجه قرار گیرد. در این روش از تخصیص فرضی بین وزارتخانه‌های مختلف استفاده می‌شود. ابتدا دستگاه مرکزی بودجه‌ریزی از هر وزیر می‌خواهد مبلغ ثابتی را بین همه وزارتخانه‌ها به استثنای وزارتخانه خودش توزیع کند. نظرات وزرا گردآوری می‌شود و تخصیص‌های مربوط به وزارتخانه جمع می‌شود. برای مثال اگر جمع تخصیص‌های پیشنهادی برای وزارت آموزش و پرورش X میلیارد ریال باشد، تخصیص مبنای این وزارتخانه از فرمول: (تعداد وزارتخانه‌ها * مبلغ کل) / X به دست می‌آید. در جدول ۴ مثال دیگری آورده شده است. در این مثال فرض شده سه وزارتخانه الف، ب و ج وجود دارد و از وزرای هر یک از وزارتخانه‌ها خواسته شده مبلغ ۲۰۰ میلیارد ریال را به دو وزارتخانه دیگر اختصاص دهند. در سطر آخر ضریب تخصیص برای هر وزارتخانه مشخص شده است.

جدول ۴

وزارتخانه الف	وزارتخانه ب	وزارتخانه ج	جمع
۰	۷۰	۱۳۰	۲۰۰
۱۶۰	۰	۴۰	۲۰۰
۸۰	۱۲۰	۰	۲۰۰
۲۴۰	۱۹۰	۱۷۰	۶۰۰
۰/۴۰	۰/۳۲	۰/۲۸	

ضرایب تخصیص را می‌توان به عنوان نقطه شروع در مذاکرات مربوط به تخصیص اعتبارات به کار برد. بدیهی است نتیجه نهایی به سایر عواملی چون نظرهای شخصی وزرا بستگی دارد، ولی به هر حال این ضرایب مبنایی را به دست می‌دهد که با تخصیص‌های نهایی نمی‌تواند تفاوت زیادی داشته باشد. البته در کشورهای دارای برنامه‌های توسعه میان مدت توزیع اعتبارات برنامه بین بخش‌های مختلف می‌تواند مبنای توزیع اعتبارات سالانه قرار گیرد. واضح است هر سال باید تعدیل‌های لازم در آنها به عمل آید.

تخصیص نهایی سقف کلان به هر وزارتخانه برای یک سال خاص، به عنوان سقف بودجه آن وزارتخانه برای سال مزبور خواهد بود. بدین ترتیب برای بودجه سه سالانه، پیشنهاد واقعی برای سال اول نباید از سقف تعیین شده برای آن سال فراتر رود و برآورد سال‌های دوم و سوم نباید از سقف‌های بودجه‌های سال‌های مزبور تجاوز کند. این نکته تبعاتی برای اولویت‌گذاری برنامه‌های اجرایی جدید برای سال اول بودجه سه سالانه در بر خواهد داشت.

در عمل، بودجه فرامبنا از طریق کسر بودجه مبنا از سقف بودجه ذی‌ربط به دست می‌آید (جدول ۵). همان‌طور که در جدول ۵ نشان داده شده است هزینه برنامه‌های اجرایی جدید برای سال اول نباید از ۵۰ میلیارد ریال بیشتر باشد و همچنین مخارج سال‌های دوم و سوم مرتبط با آن نباید از به ترتیب ۳۵ و ۶۵ میلیارد ریال تجاوز کند. فرض کنیم یک وزارتخانه سه برنامه اجرایی جدول (الف، ب و ج) را موردنظر دارد و آنها را با ترتیب الف بالاتر از ب و ب بالاتر از ج

اولویت‌گذاری کرده باشد که مبنای این اولویت‌گذاری نیز برنامه توسعه میان مدت است. در این صورت با توجه به مبلغ فرامینا برای سه سال، مجبور است برنامه اجرایی ج را حذف کند زیرا که مخارج ناشی از آن در سال سوم منجر به مازاد ۴ میلیارد ریال بیشتر از بودجه فرامینا برای آن سال می‌شود.

جدول ۵

سال سوم	سال دوم	سال اول	
۴۸۴	۴۴۰	۴۰۰	بودجه مبنای وزارتخانه
۵۰۰	۴۷۵	۴۵۰	سقف بودجه
۱۶	۳۵	۵۰	بودجه فرامینا
۱۰	۱۰	۳۰	برنامه جدید الف
۵	۱۰	۱۵	برنامه جدید ب
۵	۵	۵	برنامه جدید ج
۲۰	۲۵	۵۰	جمع برنامه‌های جدید

۳-۳. ارتقای کارایی عملیاتی

چارچوب بودجه میان مدت به بهبود کارایی عملیاتی نیز کمک می‌کند. برای بهبود مستمر ارائه خدمات، دستگاه‌های اجرایی باید برنامه‌ریزی میان مدت داشته باشند. به منظور عملیاتی کردن این برنامه‌ها دستگاه اجرایی باید دلایل موجهی در خصوص داشتن توانایی برای تأمین منابع مورد نیاز اجرای برنامه را داشته باشد. بودجه‌های یک‌ساله سازوکار ضعیفی برای این توجیه هستند. در مقابل چارچوب بودجه میان مدت امکان پیش‌بینی بیشتر (و در نتیجه توجیه بیشتر) ایجاد می‌کند زیرا که بودجه‌های مبنایی برای سال‌های آینده تنظیم می‌کند. به عبارت دیگر، به استثنای سال‌هایی که با کاهش شدید درآمدها روبه‌رو هستند، یک وزارتخانه می‌تواند انتظار داشته باشد بودجه‌های واقعی آن برای سال‌های دیگر حداقل به میزان بودجه‌های مبنای ذی‌ربط برای سایر سال‌هاست. بنابراین، می‌تواند اطمینان دهد که حداقل قادر به ادامه ارائه خدمات موردنظر با اجرای برنامه‌های در دست اجرای خود خواهد بود.

۴. تجربیات برخی از کشورها در اجرای نظام چارچوب بودجه میان مدت

نظام چارچوب میان مدت بودجه تاکنون تقریباً در تمام کشورهای عضو سازمان همکاری‌ها و توسعه اقتصادی (OECD) و ۲۵ کشور در حال توسعه به اجرا درآمده است. در این بخش به تجربیات پنج کشور از این کشورها شامل سه کشور توسعه یافته و دو کشور در حال توسعه اشاره می‌شود.

۴-۱. سوئد^۱

پس از اصلاحات مالی نیمه دوم دهه ۱۹۹۰، چارچوب مدیریت مالی عمومی کشور سوئد دارای افق سه ساله با چارچوبی از بالا به پایین است. این افق سه ساله و فرآیند از بالا به پایین هم‌مبنای تهیه بودجه دولت و هم فرآیند اتخاذ تصمیم در مجلس است.

اجرای بودجه کاملاً به صورت غیرمتمرکز با مسئولیت دستگاه‌های اجرایی و در قالب ۵۰۰ موضوع هزینه انجام می‌گیرد. دستگاه‌های اجرایی در زمینه استفاده از داده‌های مختلف برای دستیابی به اهداف موردنظر کاملاً آزاد هستند. اهداف کلی و کمی و نیازهای گزارش‌دهی در موافقت‌نامه‌های سالانه مشخص می‌شود.

برای بسیاری از دستگاه‌های اجرایی علاوه بر مبالغ تخصیص یافته از سوی خزانه، در صورت افزایش درآمدها نسبت به منابع پیش‌بینی شده درصدی قابل استفاده آنها خواهد بود. دستگاه‌های اجرایی اجازه دارند تا درصد مشخصی از اعتبارات مصرف نشده خود را به سال بعد منتقل کنند. همچنین در صورت کمبود احتمالی در اعتبارات تخصیص یافته، می‌توانند از بودجه سال بعد خود استقراض کنند. تأمین مالی سرمایه‌گذاری از محل اخذ وام از «دفتر بدهی ملی» صورت می‌گیرد و پرداخت اقساط آن مستقیماً از طرف دستگاه‌های اجرایی انجام می‌شود. تنها ابزار مقابله با مخارج اضافی انضباط دستگاه اجرایی است. حساب‌های هر دستگاه اجرایی توسط «دفتر حسابرسی ملی سوئد» حسابرسی می‌شود. حساب‌های حسابرسی شده هر سال همراه با نتیجه بررسی عملکرد فعالیت‌ها در سال قبل برای اطلاع عموم منتشر می‌شود.

1. The World Bank and Korea Development Institute, "Reforming the Public Expenditure Management System", MTEF in Sweden, Page 57.

پیش‌بینی‌های کلان اقتصادی به وسیله بخش امور اقتصادی وزارت دارایی انجام می‌گیرد. پیش‌بینی‌ها معمولاً شامل متغیرهای عمده‌ای که در پیش‌بینی مخارج دولتی استفاده می‌شوند، انجام می‌گیرد. مانند: تولید ناخالص ملی به قیمت جاری، مصرف خانوار، شاخص هزینه زندگی، نرخ بهره و اشتغال. بخش امور اقتصادی ۴ تا ۶ مجموعه پیش‌بینی در طی سال انجام می‌دهد. دو مجموعه از این پیش‌بینی‌ها منتشر می‌شود.

پیش‌بینی درآمدها به وسیله بخش امور مالی وزارت دارایی و پیش‌بینی بین سال درآمدها توسط واحد مدیریت مالی انجام می‌گیرد. اطلاعات جامع در مورد مالیات‌ها و پرداخت‌های مالیاتی از سوی نهاد مالیاتی ملی ارائه می‌گردد. پیش‌بینی‌ها هم به صورت تعهدی و هم نقدی انجام می‌شود.

در مورد مخارج، در شروع هر دوره بودجه یک گزینه باید تهیه شود. در این گزینه برآوردی برای هر یک از ۵۰۰ موضوع هزینه با فرض عدم تغییر سیاست‌ها و حجم فعالیت‌ها انجام می‌گیرد. بنابراین در گزینه پایه فقط تأثیر عوامل خارج از اختیار و کنترل دولت، مانند قیمت‌ها، دستمزدها، نرخ ارز و نرخ بهره در نظر گرفته می‌شود. از نتیجه حاصل درصدی به عنوان عامل کارایی کسر می‌گردد. عامل کارایی براساس آمار حساب‌های ملی دولت و روش میانگین متحرک ۱۰ ساله اخیر حدود ۱/۵ درصد است.

سقف‌های هزینه‌ای برای سه سال و به صورت غلطان تعیین می‌شود. به عبارت دیگر، هر سال یک سقف کلی برای سال $t+3$ تعیین می‌شود. برای تعیین سقف روش مشخصی وجود ندارد و معمولاً براساس عوامل سیاسی و فنی تعیین می‌گردد. نقطه شروع تخصیص منابع بین مناطق مختلف محاسبات گزینه پایه یاد شده است. دستگاه‌های اجرایی هم پیشنهادهای خود را بر مبنای پیشنهاد دفاتر خود در مناطق ارائه می‌دهند. پیشنهادهای ارائه شده ممکن است بیشتر از تخصیص‌های اعلام شده باشد. در تلفیق نهایی این مغایرت‌ها از طریق تأمین منابع یا تعدیل هزینه رفع می‌شود.

عاملی مهم که موجب تسهیل تصمیم‌گیری می‌شود این است که تمامی تصمیم‌ها در کابینه و به صورت جمعی گرفته می‌شود. بنابراین زمینه کمتری برای توافق‌های دو جانبه بین دستگاه‌های اجرایی و وزارت دارایی وجود دارد.

تخصیص و توزیع نهایی اعتبارات بین وزارتخانه‌ها و مناطق در لایحه بودجه منعکس می‌شود. این اعتبارات تفاوت چندانی با تخصیص‌های اولیه اعلام شده به وسیله کابینه ندارد و حداکثر اختلاف حدود یک درصد است.

پس از تصویب بودجه، اجرای آن به طور کامل در اختیار دستگاه‌های اجرایی است. ماهانه یک دوازدهم بودجه تعیین شده برای هر دستگاه به حساب مخصوص آن دستگاه در یکی از بانک‌های تجاری واریز می‌شود. پرداخت‌ها نیز توسط خود دستگاه و بدون دخالت خزانه‌داری انجام می‌گیرد. اگر نقدینگی موجود کمتر از میزان تقاضا باشد، مابه‌التفاوت از طریق تسهیلات بانکی تأمین می‌شود.

اصلاح بودجه دو مرتبه در سال انجام می‌گیرد. هرگونه پیشنهاد برای مخارج جدید باید در قالب سقف کلی هزینه‌ها انجام گیرد. به بیان دیگر، افزایش اعتبارات هر وزارتخانه یا منطقه فقط از طریق کاهش اعتبارات وزارتخانه یا منطقه دیگر امکان‌پذیر است.

۴-۲. آلمان^۱

تهیه برنامه مالی در کشور آلمان از سال ۱۹۶۹ با اصلاحات وسیع در بودجه این کشور آغاز گردید. نظام بودجه‌ریزی دولت فدرال و مناطق مختلف این کشور شکل استانداری دارند. از دو نوع طبقه‌بندی در این نظام استفاده می‌شود: طبقه‌بندی براساس مواد هزینه و طبقه‌بندی بر مبنای وظیفه. دوره برنامه مالی پنج سال است و برای ۱۱۰۰ ردیف درآمدی و ۵۳۰۰ ردیف هزینه‌ای برای این دوره پیش‌بینی‌هایی به عمل می‌آید. بدین ترتیب، برنامه مالی این کشور شکلی «جامع» دارد.

پیش‌بینی‌های مالی بر مبنای پیش‌بینی‌های میان مدت متغیرهای کلان اقتصادی انجام می‌گیرد که در ماه آوریل هر سال از سوی دولت فدرال تهیه و اعلام می‌گردد.

1. The World Bank and Korea Development Institute, "Reforming the Public Expenditure Management System", Medium- Term Financial Planning in The Federal Republic of Germany –Page 85.

برنامه مالی به صورت غلطان تهیه می‌شود. هر سال در زمان تهیه بودجه این برنامه بهنگام می‌شود و یک‌سال به جلو حرکت می‌کند. برای مثال در زمان تهیه بودجه سال ۲۰۰۷ فعالیت‌هایی به‌طور هم‌زمان برای برنامه مالی فعلی کشور از ۲۰۰۵-۲۰۰۹ به ۲۰۰۶-۲۰۱۰ آغاز می‌گردد. دوره برنامه‌ریزی پنج سال را در بر می‌گیرد:

- سال مالی فعلی (۲۰۰۶)
- پیش‌نویس بودجه برای سال مالی آینده (۲۰۰۷)
- سه سال مالی بعد (۲۰۰۸-۲۰۱۰)

به منظور قابل مقایسه بودن، نظام برنامه مالی باید مشابه نظام بودجه باشد. در برنامه مالی آلمان، هزینه‌ها در ۴۰ طبقه ارائه می‌شوند. در عین حالی که کل ردیف‌های هزینه‌ای ۵۳۰۰ ردیف و کل ردیف‌های درآمدی ۱۱۰۰ ردیف است.

برنامه مالی هر سال ردیف به ردیف بهنگام نشده، و همراه بودجه سالانه به مجلس داده می‌شود. البته نیازی به تصویب برنامه مالی نیست و صرفاً برای اطلاع به مجلس ارائه می‌گردد. مسئولیت کلی برنامه میان مدت مالی با مدیریت کل بودجه وزارت دارایی است. در این مدیریت برای هر بخش اقتصادی قسمت خاصی وجود دارد که مسئولیت بودجه آن بخش را برعهده دارند.

همانگی بین بودجه‌های سالانه و برنامه‌های مالی سطوح مختلف دولت بر عهده «شورای برنامه‌ریزی مالی» است. وزیر دارایی در رأس شورا قرار دارد و از هر یک از مناطق نماینده‌ای در آن حضور می‌یابد و نماینده بانک آلمان نیز می‌تواند در جلسات شورا حضور یابد. این شورا دوبار در سال تشکیل جلسه می‌دهد (بهار و پاییز). پیش‌بینی‌های درآمدی هم توسط نهاد مسئول برآوردهای مالیاتی انجام می‌گیرد. این نهاد یک‌بار در سال در ماه مهر تشکیل جلسه می‌دهد. در این جلسه نمایندگانی از کارشناسان خبره مالی و اقتصادی حضور می‌یابند.

در شروع سال تقویمی که شروع سال مالی نیز هست، برنامه مالی بر مبنای ارقام قطعی سال مالی قبل به روز می‌شود. هم‌زمان با تهیه بودجه جدید، درآمدها و هزینه‌ها باید ارزیابی مجدد شوند.

تمام مناطق مختلف هم موظف به تهیه برنامه مالی هستند. در این کشور که از فدراسیون ایالات مختلف تشکیل شده است سیاست‌های سطوح مختلف دولتی باید به نحوی هماهنگ شود که پاسخگوی اهداف توسعه کل کشور باشد. بدین منظور اطلاعات برنامه‌ریزی مالی در همه سطوح باید در قالب بودجه بخش عمومی جمع‌بندی شود. به بیان دیگر، بودجه‌ها و برنامه‌های مالی بخش‌های مختلف باید قابل مقایسه بوده و دارای نظام استاندارد و طبقه‌بندی یکسای باشند. دولت‌های فدرال آلمان از نظر مالی مستقل هستند و از طرف دیگر این کشور ملزم به رعایت اصول پیمان ماستریخت است. بنابراین، ایالت مختلف باید در خصوص سیاست‌های هزینه به توافق برسند.

بعد از اینکه بخشنامه بودجه به دستگاه‌های اجرایی و مناطق ابلاغ شد، تهیه برنامه مالی در وزارت دارایی شروع می‌شود که این فرآیند شامل برآورد عملکرد فعالیت‌ها و طرح‌های خاتمه یافته و پیش‌بینی اعتبارات کارهای در دست اجراست. پیشنهاد بودجه دستگاه‌های اجرایی در بهار به وزارت دارایی ارسال می‌شود و مورد بررسی قرار می‌گیرد. چنانچه در مورد پیشنهادهای ارائه شده تفاهم حاصل نشود پیشنهادها در سطح وزرا مطرح می‌شود. در ماه ژوئن پیش‌نویس بودجه در کابینه تصویب، و به مجلس ارائه می‌گردد. برنامه مالی هم همراه با لایحه بودجه تقدیم مجلس می‌شود. البته در این مرحله کار تهیه برنامه مالی خاتمه یافته تلقی می‌شود و مجلس بودجه پیشنهادی را مورد بررسی قرار می‌دهد.

بودجه در شور اول در مجلس مورد بررسی قرار می‌گیرد و سپس برای بررسی بیشتر به کمیته بودجه ارجاع می‌شود. بررسی کمیته بودجه معمولاً تا ماه نوامبر طول می‌کشد و سپس برای شور دوم و سوم در اختیار مجلس گذاشته می‌شود. تغییرات بودجه معمولاً به‌طور عمده در کمیته بودجه انجام می‌گیرد. تغییرات جلسات اصلی مجلس عمده نیست.

۴-۳. امریکا^۱

اولین مرحله تهیه بودجه در امریکا تهیه پیش‌بینی‌های متغیرهای کلان اقتصادی است. متغیرهای اصلی در این زمینه عبارتند از: رشد تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت، شاخص هزینه زندگی، شاخص ضمنی تولید ناخالص داخلی، بیکاری، نرخ بهره کوتاه مدت (نرخ اسناد خزانه ۹۰ روزه) و نرخ بهره بلند مدت (درآمد اسناد خزانه ۱۰ ساله). این پیش‌بینی‌ها را اقتصاد دانانی از دفتر مدیریت و بودجه (OMB)، خزانه و شورای مشاوران اقتصادی (CEA) انجام می‌دهند. پیش‌بینی‌های مذکور هر شش ماه یکبار بهنگام می‌شود. ارقام نهایی باید به تصویب CEA، مدیر OMB و وزیر خزانه‌داری برسد.

پس از تصویب شاخص‌های یاد شده، کارشناسان CEA با استفاده از الگوی اقتصادسنجی پیش‌بینی‌هایی در مورد سایر متغیرهای اقتصادی مانند مصرف، سرمایه‌گذاری و صادرات و واردات به عمل می‌آورند. همچنین پیش‌بینی‌هایی برای متغیرهای عمده توزیع درآمد به‌منظور استفاده در برآورد درآمدها می‌شود. خزانه‌داری امریکا مسئولیت انجام پیش‌بینی درآمدهای مالیاتی و OMB مسئولیت برآورد سایر درآمدها را بر عهده دارند.

مسئولیت پیش‌بینی هزینه‌ها با OMB است. این دفتر با در اختیار داشتن آخرین اطلاعات در مورد عملکرد بودجه، برآوردهای لازم را انجام می‌دهد. این پیش‌بینی‌ها در سه زمینه انجام می‌گیرد. «گزینه پایه»، «پرداخت‌های اختیاری» و «پرداخت‌های اجباری». پرداخت‌های گزینه پایه مبنای تصمیم‌گیری هستند و به عنوان مبنای مقایسه هم از آنها استفاده می‌شود. مقررات مربوط به محاسبه گزینه پایه در قانون مشخص می‌شود. «پرداخت‌های اختیاری» پرداخت‌هایی هستند که نحوه تأمین آن باید در بودجه‌های سالانه مشخص شود. «پرداخت‌های اجباری» آن دسته از پرداخت‌هایی است که به موجب قوانین دیگر (به استثنای قانون بودجه) باید انجام گیرند. پرداخت‌ها و دریافت‌های اجباری در سطوحی که در قانون مشخص شده است ادامه می‌یابد. ولی پرداخت‌های اختیاری در حدود سال گذشته با تعدیل‌های جزئی ادامه خواهد یافت. بانک مرکزی

1. The World Bank and Korea Development Institute, "Reforming the Public Expenditure Management System ", Medium- Term Perspectives in Budgeting: "The U.S. Case".

امریکا اگرچه الگوهای خاصی برای پیش‌بینی متغیرهای اقتصادی دارد، دخالتی در پیش‌بینی‌های مورد استفاده در بودجه ندارد. از طرف دیگر دفتر بودجه کنگره (CBO)، به طور جداگانه برآوردهایی در مورد متغیرهای اقتصادی انجام می‌دهد.

سقف هزینه‌ها در فرآیند بودجه‌ریزی سالانه آمریکا بر حسب دستگاه‌های اجرایی برای سال بودجه و چهار سال بعد تعیین می‌شود. معمولاً OMB با سال دوم پیش‌بینی‌های چند سالانه دوره قبل شروع می‌کند و تعدیل‌های لازم را به عمل می‌آورد. برای در نظر گرفتن سیاست‌های جدید، معمولاً وجوه خاصی را کنار می‌گذارند که به فعالیت‌ها یا پروژه‌های جدید اختصاص می‌یابد.

سقف‌های بودجه دستگاه‌ها به عنوان راهنما هستند و اجباری نیستند. OMB به وزارتخانه‌ها توصیه می‌کند این سقف را رعایت کنند ولی جریمه‌ای برای رعایت نکردن وجود ندارد، زیرا این سقف‌ها هنوز به تصویب رئیس‌جمهور نرسیده است. البته اگر دستگاه‌های اجرایی به تعدیل هزینه‌ها اقدام نکنند، OMB راهکارهای تعدیل هزینه را به دستگاه توصیه می‌کند.

بعد از دریافت پیشنهاد دستگاه‌ها، OMB گزارش بودجه را برای تصمیم‌گیری رئیس‌جمهور آماده می‌کند. بعد از تصمیم‌گیری نتیجه به دستگاه‌های اجرایی اعلام می‌شود و مهلتی برای آنها جهت اعمال تغییرات تعیین می‌شود. در این مدت بررسی‌های مشترکی بین OMB و کارشناسان دستگاه‌ها انجام می‌گیرد. تصمیم‌گیری نهایی از سوی رئیس‌جمهور یا مدیر OMB اتخاذ می‌شود. بعضی از رؤسای جمهور (مانند فورد، کارتر و کلینتون) خودشان تصمیم نهایی را می‌گرفتند، در حالی که بعضی دیگر (نیکسون، ریگان، بوش) تصمیم را به مدیر OMB محول می‌کردند. پس از تصمیم‌گیری نهایی، دستگاه‌های اجرایی بودجه خود را باید برای ارائه به کنگره آماده کنند. تمامی بودجه‌ها قبل از ارسال به کنگره باید به تصویب OMB برسد. لایحه بودجه با امضای رئیس‌جمهور به کنگره داده می‌شود و لزومی ندارد به تصویب کابینه برسد.

کنگره اجازه انجام هر تغییری را در بودجه پیشنهادی دولت دارد، شامل درآمدها، هزینه‌ها و سهم دستگاه‌های اجرایی. در مقابل رئیس‌جمهور هم حق وتو دارد. می‌تواند تغییرات کنگره را نپذیرد. بررسی بودجه در کنگره در ماه فوریه آغاز می‌شود. بر اساس قانون نظارت و کنترل بودجه کنگره مصوب ۱۹۷۴، ساختار فرآیند بررسی بودجه در کنگره آمریکا شامل کمیته‌های بودجه مجالس سنا و نمایندگان و دفتر بودجه کنگره می‌گردد.

بودجه‌ای که باید به تصویب برسد شامل کل پرداخت‌ها و درآمدها برای یک دوره پنج ساله، پرداخت‌ها بر حسب طبقه‌بندی عملیاتی و گزینه پایه برآورد درآمدها توسط کنگره است. پرداخت‌های بودجه در خصوص پرداخت‌های اختیاری در کمیته‌های تخصیص سنا و نمایندگان، در مورد پرداخت‌های اجباری در کمیته‌های ذی‌ربط مجلسین و در مورد درآمدها در کمیته روش‌ها و ابزار مجلس نمایندگان مورد بررسی قرار می‌گیرد. کمیته تخصصی هر مجلس دارای ۱۳ کمیته کاری در ۱۳ زمینه مختلف برحسب طبقه‌بندی عملیاتی بودجه است که مسئول بررسی پرداخت‌های ذی‌ربط هستند. هر یک از این کمیته‌های کاری، پس از بررسی موارد ذی‌ربط پیشنهاد خود را در قالب یک لایحه تخصیص به کمیته اصلی می‌دهند. سر جمع این لوایح نباید از منبع پیشنهادی در لایحه بودجه بیشتر باشد. در مورد پرداخت‌های اجباری، و درآمدها و امکانات استقراضی، کار به صورت تلفیقی دنبال می‌شود و در صورت وجود منابع کافی امکان تغییر در پرداخت‌های پیشنهادی وجود دارد. بر اساس قانون یاد شده کمیته‌های مسئول نمی‌توانند پیشنهادهایی بدهند که موجب افزایش مبلغ کسری بودجه شود. مهلت زمانی بررسی بودجه در مجلسین تا ۱۵ آوریل است.

۴. گرجستان^۱

بر اساس «قانون نظام‌های بودجه» گرجستان، دولت موظف به تهیه موارد زیر شده است:

۱. دورنمایی میان مدت از شاخص‌های کلان اقتصادی، ۲. چارچوب شاخص‌های مالی و ۳. راهکارهای اساسی بودجه و سیاست‌های مالی برای سال بودجه و یک سال بعد از آن.

بنابراین فرآیند تهیه و تدوین و اجرای *MTEF* در گرجستان به شرح زیر است:

- تهیه چارچوب پیش‌بینی‌های میان مدت. این فرآیند مربوط به منابع به وسیله وزارت دارایی شروع می‌شود. این چارچوب با استفاده از چارچوب میان مدت سیاست‌های کلان اقتصادی و سیاست‌های مالی میان مدت دولت انجام می‌گیرد.

1. Ministry of Finance of Georgia, "Medium- Term Expenditure Framework, Design and Implementation Plan".

- **تعیین سقف‌های هزینه‌ها.** این فرآیند در دو مرحله انجام می‌گیرد. در مرحله اول سقف‌های مقدماتی تعیین می‌شود. دستگاه‌ها برای تهیه چارچوب‌های میان‌بخش از این سقف استفاده می‌کنند. در مرحله دوم سقف نهایی اعلام می‌شود که برای تهیه بودجه سالانه دستگاه‌های اجرایی مورد استفاده قرار می‌گیرد.
- سقف‌های یاد شده با استفاده از برنامه توسعه اقتصادی و کاهش فقر (EDPRP) تعیین می‌شوند. در این برنامه سیاست‌های اقتصادی اصلی ارائه شده‌اند و از طریق MTEF به صورت راهکارهای سیاستی بخش برگردانده می‌شوند.
- دوره زمانی MTEF سه سال است. در سال اول برنامه و بودجه مصوب تلقی می‌شوند ولی در سال‌های دوم و سوم بودجه و برنامه حالت راهنما دارند. این زمان‌بندی هماهنگ با افق زمانی EDPRP است.
- مسئولیت تهیه سقف‌های مقدماتی و نهایی با وزارت دارایی است که پیشنهاد این وزارتخانه در کابینه به تصویب می‌رسد. مصوبات کابینه به‌وسیله وزارت دارایی به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌شود. سقف‌های مقدماتی در قالب سندی تحت عنوان «خط مشی‌های MTEF» به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌شود، این سند همراه با دستورالعمل‌ها و سایر ضوابط تهیه بودجه از سوی دستگاه‌های اجرایی است. سقف‌های نهایی بخشی از گزارش MTEF خواهد بود.
- **اولویت‌ها و استراتژی‌های بخشی:** پس از ابلاغ سقف‌های اولیه به عنوان راهنمای برنامه‌های میان‌مدت، دستگاه‌های اجرایی اولویت‌های استراتژی‌های خود را مشخص می‌کنند. نقش وزارت دارایی در این مرحله فقط ارائه راهنمایی‌های فنی است.
- در این مرحله سه اقدام اساسی صورت می‌گیرد:
 - ✓ **تهیه گزارش استراتژی‌های بخش شامل:** وظایف اصلی، اهداف، سیاست‌ها و راهبردهای هر بخش که باید هماهنگ با EDPRP باشد. به بیان دیگر این گزارش ارتباط بین MTEF و برنامه توسعه را برقرار می‌سازد.
 - ✓ **تعیین برنامه‌های اجرایی شامل:** محصولات، فعالیت‌ها و شاخص‌های عملکرد مربوط به هر برنامه اجرایی. این قسمت می‌تواند با بررسی برنامه‌های اجرایی موجود

شروع شود و اصلاحات لازم در آن به عمل آید و در صورت لزوم برنامه‌های اجرایی پیشنهاد می‌شود.

✓ **هزینه‌یابی برنامه‌ها:** این هزینه‌یابی برای سه سال برای هر برنامه‌های اجرایی (شامل هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای) انجام می‌گیرد.

✓ **اولویت‌گذاری برنامه‌ها:** برای رعایت سقف‌های بخشی، برنامه‌های اجرایی به گونه‌ای اولویت‌گذاری می‌شوند که در قالب سقف‌های مختلف برنامه‌های اجرای خاصی قابل اجرای باشند. نتیجه این فرآیند ارائه چارچوب هزینه‌ای مقدماتی بخش است.

وزارت دارایی بر اساس چارچوب‌های هزینه‌ای بخش‌ها، گزارش *MTEF* خود را تهیه می‌نماید، که برای بررسی و تصویب به کابینه ارائه می‌شود. پس از تأیید و تصویب این گزارش در کابینه نتیجه برای تهیه چارچوب‌هایی در اختیار وزارت دارایی گذاشته می‌شود که این وزارتخانه نیز نتیجه را به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌کند. دستگاه‌های اجرایی بر اساس چارچوب مخارج بخشی و بودجه سالانه خود را تهیه می‌کنند. فرآیند اجرای *MTEF* در گرجستان به شرح زیر است:

۱. فرآیند هماهنگی کلی اجرای *MTEF*. مسئولیت این هماهنگی با «گروه کاری

MTEF» است. مسئولیت این گروه کاری با وزیر دارایی است و اعضای آن را معاونان بودجه و سیاست‌های مالی وزارت دارایی، وزیر اقتصادی، وزیر مشاور در امور یکپارچگی اروپا و معاونان وزاری دستگاه‌های اجرایی حسب مورد تشکیل می‌دهند. این گروه کاری علاوه بر انجام امور هماهنگی، اموری مانند طراحی برنامه‌های آموزشی و فرهنگ سازی *MTEF*، اصلاحات تشکیلاتی و ساختاری و بررسی قوانین و مقررات و انجام اصلاحات لازم در این زمینه را برعهده دارند.

۲. امور اجرایی هماهنگی از بالا به پایین. مسئولیت این امور با وزارت دارایی است

که از طریق دو معاونت سیاست‌های مالی و بودجه این وزارتخانه به انجام می‌رسد. معاون سیاست‌های مالی مسئول تهیه پیش‌نویس‌های میان مدت در خصوص منابع

است. در این معاونت دو قسمت ایجاد شده‌اند. قسمت اول با عنوان پیش‌بینی کلان اقتصادی و آمار مالی دولت، و قسمت دوم با عنوان برنامه‌ریزی درآمدها. پیش‌بینی‌ها با استفاده از الگوی کلان اقتصادی انجام می‌گیرد، که دارای یک بخش خاص برای پیش‌بینی درآمدهاست. قسمت برنامه‌ریزی درآمدها مسئولیت تهیه چارچوب مالی میان‌مدت را نیز بر عهده دارد. معاونت بودجه وزارت دارایی نقش اساسی را در تعیین سقف‌های بخشی، تهیه *MTEF* و خط‌مشی‌های بودجه سالانه بر عهده دارد.

۳. امور اجرایی از پایین به بالا. در این فرآیند دستگاه‌های اجرایی نقش اساسی دارند که شامل هزینه‌یابی فعالیت‌ها، برنامه‌ها و محصولات و همچنین پیشنهاد بودجه بخش در قالب سقف‌های اعلام شده است. این عملیات در قالب گروه‌های کاری هر بخش که به ریاست معاون برنامه‌ریزی هر بخش تشکیل می‌گردد، به انجام می‌رسد.

۴-۵. آلبانی^۱

اولین چارچوب بودجه میان‌مدت کشور آلبانی برای دوره ۲۰۰۱-۲۰۰۳ تهیه شد. هدف اصلی در استفاده از این چارچوب، ارائه سازوکاری برای عملیاتی کردن اولویت‌های تعیین شده در مجموعه «استراتژی‌های رشد و کاهش فقر» (*GPRS*) در قالب سیاست‌ها و اقدامات بودجه‌ای بود. اهداف بعدی نیز شامل ارتقای پاسخگویی و شفافیت فرآیند بودجه‌ریزی می‌گردید. مسئولیت اصلی تهیه این سازوکارها وزارت دارایی کشور آلبانی است که با همکاری دستگاه‌های اجرایی انجام می‌شود. اولین *MTEF* این کشور در فرآیند تهیه بودجه سال ۲۰۰۱، با موفقیت همراه بود. در نتیجه به صورت غلطان در سال‌های بعد ادامه یافت.

ساختار مشترک نهادی برای هماهنگی و مدیریت *GPRS* و *MTEF*، ارتباط نزدیک و سازگاری اهداف و سیاست‌های این دو فرآیند را تضمین کرده است. ساختار نهادی برای تهیه

1. Kanari, Alma, (2001). "Albania: Linking the Medium- Term Expenditure Framework and the GPRS."

MTEF زیر مجموعه‌ای از ساختار نهادی *GPRS* است. ساختار هر دو نهاد شامل: ۱. کمیته راهبری، ۲. گروه کاری و ۳. گروه‌های کاری فنی بخش‌ها می‌شود. دقت زیاد شده است که بین *MTEF* و فرآیند بودجه‌ریزی سالانه همبستگی لازم ایجاد شود.

MTEF باید همه سال در ماه‌های فوریه تا مه آماده گردد. چارچوب تهیه شده در ماه ژوئن به تصویب شورای وزیران می‌رسد و در نتیجه فرصت کافی برای منظورکردن نتایج آن در ختمی‌های بودجه‌ای که تا ۱۵ ژوئیه آماده می‌شود، وجود دارد.

فرآیند تهیه *MTEF* در آلبانی مراحل زیر می‌گردد.

الف) تهیه گزارش تحلیلی *MTEF*. این گزارش سر فصل‌های زیر را در برمی‌گیرد:

- تهیه چارچوب کلان مالی برای مخارج دولتی که مبنای تخصیص‌های هزینه‌ای را شکل می‌دهند. این تخصیص‌ها سقف اولویت‌های کاهش فقر و برنامه‌های موجود در *GPRS* را که باید از طریق بودجه تأمین شود، تعیین می‌کنند. اجزای عمده این چارچوب عبارتند از: ۱. تجزیه و تحلیل روندهای متغیرهای بخش واقعی اقتصاد و تبعات آن برای درآمدها و نیازهای هزینه‌ای، ۲. تجزیه و تحلیل روند درآمدها، بررسی امکانات تأمین مالی جدید و تهیه پیش‌بینی درآمدها، ۳. تجزیه و تحلیل روند تأمین مالی خارجی و پیش‌بینی تعهدات و نحوه بازپرداخت تعهدات، ۴. پیش‌بینی استقراض داخلی و ۵. تهیه چارچوب تلفیقی منابع برای سه سال آینده.
- تجزیه و تحلیل موضوع‌های مربوط به هزینه‌های دولتی. این موضوع‌ها شامل: استراتژی کاهش فقر، اصلاح مدیریت دولتی، سیاست‌های مقابله با فساد، و فرآیند عدم تمرکز که متضمن مداخله در تعدادی از بخش‌هاست. همچنین تحلیل‌هایی در زمینه اقلام موجود در طبقه‌بندی هزینه‌ها مانند حقوق و دستمزد بخش دولتی، مخارج عملیاتی و نگهداری، یارانه‌ها و سرمایه‌گذاری انجام می‌شود.
- تهیه راهبردهای هزینه‌ای بخشی. هدف از این اقدام حصول اطمینان از این است که تخصیص‌های هزینه‌های عمومی با توجه به سیاست‌ها و اولویت‌های برنامه‌ای مشخص شده در *GPRS* تعیین شده‌اند و منابع به طور مؤثر در برنامه‌های بخشی

مورد استفاده قرار گرفته‌اند. *MTEF* بر پنج بخش اصلی که حدود دو سوم کل هزینه‌های دولتی را تشکیل می‌دهند، تأکید دارد. این پنج بخش عبارتند از: بهداشت، آموزش، حمایت اجتماعی، حمل و نقل و امور زیربنایی مربوط به شهرداری‌ها. تهیه راهبردهای هزینه‌ای بخشی به وسیله گروه‌های کاری که به ریاست وزارتخانه ذی‌ربط و نمایندگانی از سایر وزارتخانه‌ها تشکیل می‌شود، انجام می‌گیرد.

- تهیه برنامه‌های هزینه‌ای شامل چارچوب کلان مالی و راهبردهای هزینه‌ای بخشی. عبارتند از: ۱. تخصیص اعتبارات برای هر یک از اجزای هزینه‌های دولت با در نظر گرفتن روندهای اخیر و پیش‌بینی هزینه‌های جدید، ۲. برنامه‌های هزینه‌ای بخشی نشان‌دهنده روند گذشته و پیش‌بینی اعتبارات برای تمام بخش‌ها.

ب) برگزاری کارگاه بررسی *MTEF*. پس از اتمام امور فنی تهیه *MTEF* این کارگاه برای بررسی پیش‌نویس *MTEF* تهیه شده تشکیل می‌گردد. زمان تشکیل کارگاه معمولاً پایان ماه مه و تعداد شرکت‌کنندگان در کارگاه حدود ۵۰ نفر در سطح معاونان و مقامات ارشد وزارتخانه‌هاست.

ج) نهایی کردن و تصویب سند *MTEF*. پس از خاتمه کارگاه، وزارت دارایی بر اساس نتایج حاصل از مذاکرات انجام شده در کارگاه، پیش‌نویس *MTEF* را نهایی می‌کند. در ماه ژوئن سند *MTEF* از طریق «کمیته سیاست‌های اقتصادی» به شورای وزیران ارائه می‌شود. سند مزبور تا پایان ماه ژوئیه به تصویب شورای وزیران می‌رسد.

د) تهیه بودجه. پس از تصویب *MTEF* در شورای وزیران، برای تهیه خط‌مشی‌های بودجه سال آینده از آن استفاده می‌شود. به عبارت دیگر، بودجه دستگاه‌های اجرایی باید براساس رهنمودها و سقف اعتبارات بخشی مندرج در *MTEF* تهیه شود.

ه) ارائه *MTEF* به مجلس. سند نهایی *MTEF* قبل از نهایی شدن سند لایحه بودجه در دولت به مجلس ارائه می‌شود. بنابراین قبل از شروع بحث بودجه در مجلس، فرصت کافی برای بررسی سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلان و بخشی وجود دارد.

۵. کاربرد چارچوب میان مدت مخارج دولت در ایران

- در حال حاضر بودجه‌های سالانه در ایران در چارچوب و هدف‌های برنامه‌های میان مدت پنج‌ساله تهیه می‌شود. چارچوب یاد شده ارقام کلان اقتصادی را پیش‌بینی کرده، اهداف منابع و مصارف کلی و اولویت‌های کلی بخشی را مشخص می‌کند، و سیاست‌ها و جهت‌گیری‌های مدیریت مخارج را مشخص می‌سازد. از برنامه پنج‌ساله به عنوان یک مرجع ثابت در توجیه و ارائه پیش‌بینی‌های بودجه‌ای استفاده می‌شود و هرگونه انحراف از هدف‌های برنامه کنترل و به مجلس گزارش می‌شود. اگرچه برنامه‌های پنج‌ساله به صورت غلطان تهیه نمی‌شود، چارچوب کلان آن هر سال به‌نگام می‌شود.
- اولویت‌گذاری استراتژیک در کشور از طریق تعیین اولویت‌های ملی در برنامه‌های پنج‌ساله انجام می‌گیرد. قوای مجریه، مقننه و قضاییه به همراه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، با اختیارات وسیع در خصوص بودجه‌های جاری و عمرانی، و فرآیند برنامه‌ریزی مسئولیت ارتباط بودجه و برنامه را برعهده دارد. نکته اساسی و کلیدی که در این نظام باید مورد توجه قرار گیرد میزان انطباق اهداف با اولویت‌های ملی و همچنین میزان انطباق بودجه‌های سالانه با برنامه میان مدت است. به بیان دیگر، سؤالی که مطرح می‌شود این است که: آیا بودجه‌های سالانه به عنوان ابزار استراتژیک تلقی می‌شوند یا نه؟
- تهیه بودجه سالانه با تصویری یک‌ساله ممکن است منجر به کاهش در پرداخت‌هایی شود که اگرچه از نظر سیاسی مشکل ندارد، ادامه روند آن ممکن است به اقتصاد لطمه بزند. برای مثال، کاهش اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و یا به تعویق انداختن نگه‌داری دارایی‌های سرمایه‌ای ممکن است صرفه‌جویی سالانه تلقی شود، ولی این صرفه‌جویی فقط برای یک‌سال خواهد بود و چنانچه عدم تعادل بودجه کوتاه مدت باشد مناسب است. اگر این کاهش‌ها در سال‌های آینده نیز ادامه یابد، به موجودی سرمایه لطمه خواهد زد، از تأثیر سرمایه‌گذاری بر رشد اقتصادی جلوگیری می‌کند و کارایی و اثربخشی برنامه‌های حمایت اجتماعی را کاهش می‌دهد.

- بدون چارچوبی برای ارزشیابی سیاست‌ها یا پیشنهادهای جدید هزینه‌ای، یافتن راهی برای خروج از عدم تعادل مالی مشکل خواهد بود. اقدام به سرمایه‌گذاری‌هایی که نیاز به هزینه‌های نگهداری در سال‌های آینده دارند، بدون در نظر گرفتن امکانات مالی در سال‌های آینده ممکن است موجب عدم بهره‌برداری مطلوب از سرمایه‌گذاری شود.
- برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه برنامه‌ای واقع‌گرایانه است. در این برنامه اقدامات و فعالیت‌هایی که هر دستگاه اجرایی باید آن را انجام دهد، مشخص شده است. با وجود این برنامه چهارم توسعه یک *MTEF* محسوب نمی‌شود و با خصوصیات یک *MTEF* مطابقت ندارد. این برنامه یک برنامه ثابت است و سالانه براساس تحولات شرایط کلان اقتصادی به‌نگام نمی‌شود.
- براساس قوانین موجود بودجه‌های سالانه باید در چارچوب برنامه‌های پنج‌ساله تهیه شوند. سیاست‌های جدیدی که در برنامه نباشند یا مغایر با بعضی از سیاست‌های برنامه باشند قابلیت اجرا ندارند (مگر جداگانه از طریق اصلاح برنامه). دوره برنامه پنج‌ساله با دوره‌های ریاست جمهوری و دوره‌های مجلس منطبق نیست و مجلس جدید یا رئیس جمهور جدید باید براساس اولویت‌های تعیین شده در دوره قبل کار کنند. همین امر باعث می‌شود همواره به دنبال راه‌هایی برای اصلاح برنامه و یا یافتن منابعی خارج از چارچوب منابع متعارف برنامه و بودجه باشند.
- برنامه چهارم توسعه شامل اهداف استراتژیک برای بخش‌ها نیست. این اهداف قرار است در سند‌های بخشی منظور شود هرچند که ضمانت اجرایی آن مورد سؤال است. البته در سند برنامه اقدامات و فعالیت‌هایی برای بخش‌ها و وزارتخانه‌ها مشخص شده است، لیکن هیچ‌گونه اثری از اهداف استراتژیک بخش‌ها، برنامه‌های اولویت‌دار و سیاست‌های لازم برای دستیابی به این اهداف نیست. برای مثال، در مورد بخش بهداشت معلوم نیست هدف پنج‌ساله نتایج شاخص‌های بهداشتی جمعیت تحت پوشش چیست؟ مهم‌ترین مشکل بهداشت در ایران چیست؟ چه سیاست‌ها، برنامه‌ها و منابع مالی برای رفع این مشکلات پیش‌بینی شده است؟

- در برنامه چهارم توسعه هیچ‌گونه انگیزه‌ای برای بده بستان بین دستگاه‌های اجرایی در چارچوب منابع کلی پیش‌بینی شده ایجاد نمی‌کند. امکان جایگزینی بین منابع پیش‌بینی شده برای بخش‌ها پیش‌بینی نشده است.
- خوشبختانه در ایران با داشتن حدود ۷۰ سال تجربه برنامه‌ریزی، توانایی تهیه و اجرای چارچوب‌های میان مدت مخارج دولت وجود دارد که این امر را در گذشته در ایجاد تحولات روندهای موجود نیز نشان داده است. در این زمینه با توجه به نکات یاد شده، موارد زیر پیشنهاد می‌شود:
 ۱. با توجه به ادبیات موجود، نکات مذکور در این گزارش، تجربه‌های سایر کشورها در زمینه تهیه چارچوب‌های میان مدت مخارج دولت و به خصوص به‌منظور هماهنگی با دوره‌های ریاست جمهوری، تهیه *MTEF* دو سالانه با ماهیت غلطان برای کشور مناسب‌تر به نظر می‌رسد که زمان‌بندی آن را می‌توان به طور دقیق‌تر تنظیم نمود.
 ۲. اهداف کمی و کیفی و سیاست‌های بودجه دو سالانه اول در چارچوب قانون برنامه چهارم توسعه و با توجه به تغییرات به عمل آمده در آن طی ماه‌های گذشته و همچنین تحولات جدید، مانند ابلاغ سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری، تهیه شود.
 ۳. در چارچوب اهداف کمی و کیفی کلی، اولویت‌های بخشی، سقف‌های اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و هدف‌های کمی بخش‌ها در دوره زمانی مورد نظر (۱۳۸۶-۱۳۸۷) تهیه شود.
 ۴. بودجه دو سالانه با ترکیب مذکور در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه، و پس از طرح و تأیید مقدماتی در شورای اقتصاد برای تصویب نهایی به دولت ارائه شود.
 ۵. بخشنامه بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور در چارچوب بودجه دو سالانه تهیه و ابلاغ گردد.

۶. با توجه به تجربه به‌دست آمده در اجرای بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در سال ۱۳۸۴ و در تهیه بودجه سال ۱۳۸۵، شاخص‌های عملکرد برنامه‌های اجرایی و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی در قالب *MTEF* دو سالانه تهیه و پیشنهاد شوند.
۷. مجوزهای قانونی لازم برای انجام اصلاحات لازم در قانون برنامه چهارم قبل از ارائه لایحه بودجه سال بعد از مجلس شورای اسلامی گرفته شود.
۸. چارچوب دو سالانه همراه با لایحه بودجه به مجلس شورای اسلامی تقدیم شود. بدیهی است چارچوب مزبور جنبه اطلاعاتی داشته و آنچه به تصویب مجلس خواهد رسید لایحه بودجه سال بعد است.
۹. چارچوب دو سالانه در سال‌های بعد به صورت غلطان مورد تجدیدنظر قرار گیرد.

منابع

الف) فارسی

کردبچه، محمد (۱۳۸۴). «مجموعه مطالب آموزشی اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی در سال ۱۳۸۵»، سازمان مدیریت برنامه‌ریزی کشور.

ب) انگلیسی

- Bird, A. (2003). "Design and Implementation Features of Medium Term Expenditure Framework and Their Links to Poverty Reduction".
- Kanani, Alma (2001). "Albania: Linking the Medium-Term Expenditure Framework and The GPRS".
- Ministry of Finance of Georgia, " Medium-Term Expenditure Framework, Design and Implementation Plan".
- Moon, A. (2001). "Linking Policy and Budgets: Experience With MTEFs, Public Expenditure analysis and Management Seminar".
- The World Bank (2000). "Guidelines for Public Expenditure Analysis and Support".
- The World Bank (2001). " Public Expenditure Management and Accountability".
- The World Bank , " Prospects for A Medium Term Expenditure Framework in the Islamic Republic of Iran ".
- The World Bank and Korea Development Institute." Reforming the Public Expenditure Management System ".



پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی