مجله اقتصادی - ماهنامه بررسی مسائل و سیاستهای اقتصادی
شماره‌های ۹ و ۱۰، آذر و دی ۱۳۸۹ صفحات ۱۲۲-۱۱۷

گزارش

معرفی اجمالی چارچوب الگوی میان‌مدت مخارج*

دفتر تحقیقات و سیاست‌های مالی

افشین جنانی[۱]

در بیشتر کشورهای درحال توسعه، دولت برنامه میان مدت ۳ تا ۵ ساله تهیه می‌کند که در آن اولویت‌های استراتژیک و هدف‌های اساسی تعیین می‌شوند. این برنامه‌ها تقریباً همیشه مستقل از فرایند بودجه‌ریزی سالانه تهیه می‌شوند و شامل فهرستی از برنامه‌ها و فعالیت‌ها هستند که معمولاً به‌دلایل مختلف از جمله عدم پیش‌بینی دقیق و در برخی موارد نگاه آرمان گرایانه به برنامه‌ها، واقعیت نمی‌یابند. در این کشورها تا حدود زیادی نظام تصمیم‌گیری از عملکرد بخش عمومی جداست و به دلیل عدم کنترل مخارج، بخش عمده منابع مالی دولت به هزینه‌های جاری که از انعطاف‌پذیری بالایی برخوردار نیستند اختصاص می‌یابد و بنابراین در این کشورها بیشتر نظام برنامه‌ریزی است که معطوف به پروژه‌های سرمایه‌گذاری است. سیاست‌ها نیز عموماً به تناسب مسائل جاری طرح می‌شوند و به ملاحظات برنامه‌ای در بودجه توجه نمی‌شود. این امر به دلایل زیر باعث می‌شود که همواره شکافی میان این برنامه‌ها و بودجه‌های سالانه وجود داشته باشد:

۱. در فرایند بودجه‌ریزی سالانه، آثار میان مدت مخارج دولت در بحث‌های بودجه آن سال دیده نمی‌شود. این نکته در میان مدت موجب ایجاد هزینه‌هایی می‌شود که پایدار نبوده و آثار بالقوه مثبت مخارج سرمایه‌ای بودجه سال جاری را خنثی می‌کند.

۲. برنامه توسعه حاوی نتایجی است که در میان‌مدت حاصل می‌شوند. این در حالی‌است‌که بودجه سالانه بر داده‌ها تأکید نموده و به ستانده‌ها توجهی ندارد.

---

* در تهیه این گزارش از منابع زیر استفاده شده است:

- مجموعه گزارش‌های دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در خصوص چارچوب میان مدت مخارج (گزارش‌های شماره ۷۲۳۵، ۷۹۴۰، ۷۹۴۱ و ۷۵۳۴)، سال‌های مختلف.

- Medium Term Expenditure Frame Work (2002), "From Concept to Practice, Lessons From Africa", Africa Region Working Paper, No. 28.

۱. رئیس گروه سیستم‌ها و برنامه‌ریزی.
afsmoj@gmail.com

[Downloaded from ejip.ir on 2024-10-12]

۳. مذاکرات بین دستگاه بودجه‌ریزی و دستگاه‌های اجرایی بیشتر پیرامون مسائلی مانند تعداد کارکنان و میزان بودجه مورد نیاز دستگاه اجرایی انجام می‌شود و مباحثی مانند میزان محصولاتی که دستگاه برای رسیدن به هدف خاص تولید می‌کند مورد توجه قرار نمی‌گیرد.

وجود این شکاف موجب گردیده است تا در سال‌های اخیر در کشورهای پیشرفته و برخی کشورهای در حال توسعه از چارچوبی تحت عنوان "چارچوب میان‌مدت مخارج" استفاده شود. دوره زمانی این چارچوب‌ها بین ۲ تا ۵ سال و هدف‌های کمی و کیفی استفاده شده در آنها منطبق بر اهداف پیش‌بینی شده در برنامه‌های توسعه می‌باشد.

چارچوب میان مدت مخارج

شواهد استفاده از چارچوب میان‌مدت مخارج (MTDF)[1] به اواسط دهه ۱۹۹۰باز می‌گردد. بر اساس بررسی بانک جهانی در سال ۲۰۰۱، تعداد ۲۵ کشور در آفریقا[2]، آسیا، امریکای لاتین و اروپایی در حال استفاده از این چارچوب بوده‌اند و ۱۰ کشور هم استفاده از آن را بطور جدی دنبال می‌کردند. جدول (۱) استفاده از روش MTEF را به تفکیک سال اجرا و هدف از اجرای آن در ده کشور مورد اشاره نشان می‌دهد.

جدول ۱. چگونگی بکارگیری روش MTEF به تفکیک سال اجرا و هدف اجرا

نام کشور		هدف از اجرای روش MTEF
آلبانی	آلبانی ۲۰۰۱	به منظور تهیه یک چارچوب اقتصاد کلان واقع بینانه برای تدوین سند استراتژی کاهش فقر و رشد اقتصادی و یک ساز و کار برای انتقال اولویت های سیاستی آن به سیاست‌ها و اقدامات بودجه‌ای
بنین	۲۰۰۱	تطبیق‌دادن سیاست‌های راهبردی تدوین یافته در سند استراتژی کاهش فقر با واقعیت‌های اقتصاد کلان
بورکینافاسو	۲۰۰۱	تهیه چارچوب اقتصاد کلان برای افزایش اعتبار بودجه ریزی برنامه‌ای
کامرون	۲۰۰۱	پشتیبانی از اجرای اهداف سیاست‌های میان‌مدت و بلندمدت به ویژه اهداف سند کاهش فقر و تهیه یک چارچوب اقتصاد کلان و همراه کردن تخصیص‌های بودجه با فرایندPRSP
غنا	۱۹۹۹	بهبود تدوین بودجه
رواندا	۲۰۰۰	تسهیل تخصیص منابع بین و درون بخش‌ها
آفریقای جنوبی	۱۹۹۹-۱۹۹۸	ایجاد اصلاحات گسترده با هدف شفاف‌سازی نتایج برای شهروندان و توسعه سیاست راهبردی اقتصاد کلان میان‌مدت که در سال ۱۹۹۶ شروع شد
تانزانیا	۲۰۰۰-۱۹۹۹	تهیه یک چارچوب راهبردی برای بودجه سالانه؛ تقویت ارتباط بین سیاست‌های بخشی و تخصیص منابع؛ تحلیل عملکرد بودجه
اوگاندا	۱۹۹۴	۱۹۹۲ فائق آمدن بر بی ثباتی اقتصاد کلان. ۱۹۹۴ بهبود در تخصیص‌های بخشی
سوئد	۲۰۰۰	ایجاد انسجام در فرایند تهیه و تصویب بودجه، شفاف‌سازی مخارج دولت، ایجاد نگرش میان‌مدت در مدیریت مخارج و پیگیری اهداف مازاد مالی و کنترل سقف مخارج

این چارچوب، یک فرایند شفاف تدوین برنامه و بودجه‌بندی است که از طریق آن هیأت دولت و سازمان مسئول برنامه و بودجه به تفاهم قانونمندی برای تخصیص منابع عمومی بر حسب

1. Medium Term Expenditure Framework

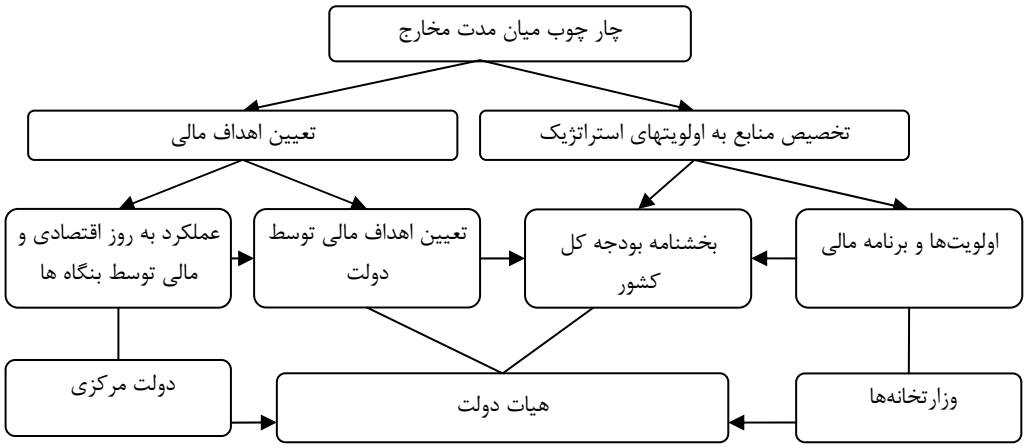
۲. بیش ازنیمی از کشورهایی که از MTEF استفاده کرده‌اند از کشورهای آفریقایی بوده‌اند.

[Downloaded from ejip.ir on 2024-10-12]

اولویت‌های تعیین شده با رعایت انضباط مالی می‌رسند. MTEF چارچوبی برای مرتبط ساختن برنامه میان‌مدت با بودجه سالانه است. این چارچوب پیوند میان مخارج دولت و اهداف اجتماعی مانند نرخ کمتر رشد جمعیت، نرخ باسوادی بالاتر، نرخ کمتر مرگ و میر نوزادان، تعادل جنسیتی و... را برقرار می‌کند و منابع بودجه‌ای را به فعالیت‌ها و پروژه‌ها به گونه‌ای تخصیص می‌دهد که امکان تحقق آنها فراهم شود.

این چارچوب دارای دو هدف اساسی تعیین اهداف مالی و تخصیص منابع به اولویت‌های استراتژیک منطبق با اهداف مالی تعیین شده می‌باشد. فرایند تعیین اهداف مالی شامل دو قسمت است. قسمت اول، تهیه عملکرد به روز اقتصادی و مالی توسط بنگاه‌ها و قسمت دوم، تعیین اهداف مالی توسط هیأت دولت می‌باشد. لازمه شفافیت این است که نتایج هر دو قسمت به‌ترتیب در گزارش عملکرد اقتصادی و مالی بنگاهها و وضع مالی دولت انتشار یابد. لازمه تخصیص منابع به اولویت‌های استراتژیک این است که هر وزارتخانه اولویت‌ها و برنامه مالی خود را مشخص نمایند و هیأت دولت آنها را جمع‌بندی و در قالب بخشنامه بودجه کل کشور منتشر نماید.

چارچوب MTEF براساس فرایندهای موجود و نتایج و محصولات آن، دورنمایی چند ساله ارائه می‌نماید، پیوند بهتری بین فرایندهای برنامه‌ریزی و اجرا برقرار می‌کند و ارتباط بین سیاستگذاران و بودجه‌ریزان را مستحکم‌تر می‌کند. نمودار (۱) چارچوب میان مدت مخارج را نشان می‌دهد.

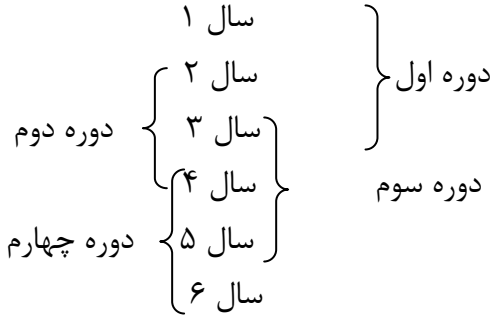


نمودار ۱. چارچوب الگوی میان‌مدت مخارج

[Downloaded from ejip.ir on 2024-10-12]

روش استفاده از چارچوب میان مدت مخارج

در نظام MTEF هر دستگاه اجرایی یک بودجه میان‌مدت مثلاً سه ساله تهیه می‌کند. به عنوان مثال در سال مالی اول دستگاه برای سال‌های اول، دوم و سوم بودجه تهیه می‌کند. بودجه سال اول را می‌توان به‌دو قسمت بودجه مبنا و بودجه فرا مبنا تقسیم کرد. بودجه مبنا تمام برنامه‌های در حال اجرا را در بر می‌گیرد که طی سال تکمیل می‌شوند و بودجه فرامبنا شامل مخارج برنامه‌هایی است که طی سال آغاز می‌شوند و در سال‌های دوم و سوم که سال‌های بیرونی یا خارجی دوره سه ساله تلقی می‌شوند ادامه می‌یابند. برای مثال چنانچه دولت بزرگراهی را در سال اول احداث کند، می‌بایست در سال‌های دوم و سوم وپس از آن مخارجی را جهت نگهداری آن تخصیص دهد. برآوردهای مربوط به سال‌های مذکور پیش برآورد نامیده می‌شوند. بر اساس مطالب مذکور ملاحظه می‌شود که سال دوم به‌عنوان سال اول دوره سه ساله دوم و سال سوم به‌عنوان سال دوم آن دوره می‌باشد. به‌این ترتیب سال سوم به‌عنوان سال اول دوره سوم و سال چهارم به‌عنوان سال دوم آن دوره می‌باشد. این روش برای سایر دوره‌ها تکرار می‌شود. به‌این‌ترتیب ملاحظه می‌شود که در این نظام، بودجه حالتی پویا دارد و بودجه‌های برآوردی در طول دوره‌ها حرکت می‌کند. این پویایی تفاوت اساسی بودجه بر اساس روش MTEF با بودجه سنتی است که در آن مخارج تنها مربوط به سال اول است. نمودار(۲) پویایی و حرکت بودجه را طی سال‌های مختلف نشان می‌دهد.



نمودار ۲. پویایی و حرکت بودجه طی سال‌های مختلف بین دوره‌ها

بودجه‌ریزی در چارچوب میان مدت مخارج و پویایی موجود در آن این امکان را ایجاد می‌کند تا در جریان مذاکرات بودجه سال‌های بیرونی که سال اول دوره‌های بعدی می‌باشند، بحث در خصوص برنامه‌های در حال اجرا صورت نگیرد و به‌این ترتیب در وقت دولت و نمایندگان

[Downloaded from ejip.ir on 2024-10-12]

مجلس صرفه جویی خواهد شد. علاوه براین، درصورت وجود برآوردهای دقیق روش MTEF متضمن کارایی تخصیص منابع است و امکان پیش‌بینی برای سال‌های بیرونی، به بهبود کارایی عملیاتی دستگاه‌ها کمک می‌کند.

پیشنهاد

بر اساس مطالب فوق، جهت اصلاح نظام بودجه ریزی و حرکت بسوی بودجه‌ای کارامد که با برنامه‌های توسعه کشور هماهنگ و در تعامل باشد، استفاده از چارجوب میان‌مدت مخارج پیشنهاد و توصیه می‌شود. در این رابطه شایان ذکر است که بررسی مطالعات در این زمینه حاکی‌ازآن است که‌جهت نهادینه‌کردن‌این نظام می‌بایست اهمیت و لزوم‌استفاده از چارچوب میان‌مدت مخارج توسط دست‌اندرکاران و مقامات احساس و اجرای آن به‌صورت جدی پیگیری شود. همچنین بررسی مطالعات انجام‌شده نشان می‌دهدکه هر قدر مدت زمان استفاده از چارچوب میان‌مدت در کشوری بیشتر باشد، افق زمانی و وسعت دید آن کشور در تدوین بودجه بیشتر می‌شود. بر این اساس تصمیم‌گیری سریعتر در خصوص اجرای این چارچوب مورد توصیه است.

[Downloaded from ejip.ir on 2024-10-12]

[Downloaded from ejip.ir on 2024-10-12]