

معرفی اجمالی چارچوب الگوی میان‌مدت مخارج*

دفتر تحقیقات و سیاست‌های مالی

افشین جنانی^۱

در بیشتر کشورهای در حال 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 به دلایل مختلف از جمله عدم پیش‌بینی دقیق و در برخی موارد نگاه آرمان‌گرایانه 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 میان مدت حاصل می‌شوند. این در حالی است که 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.

afsmoj@gmail.com

۱. رئیس گروه سیستم‌ها و برنامه‌ریزی.

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)^۱ به اواسط دهه ۱۹۹۰ باز می‌گردد. بر اساس بررسی بانک جهانی در سال ۲۰۰۱، تعداد ۲۵ کشور در آفریقا^۲، 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	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 اولویت‌های سیاستی آن به سیاست‌ها و اقدامات بودجه‌ای
بنین	تطبیق‌دادن سیاست‌های راهبردی تدوین یافته در سند استراتژی کاهش فقر با واقعیت‌های اقتصاد کلان
بورکینافاسو	تهیه چارچوب اقتصاد کلان برای افزایش اعتبار بودجه ریزی برنامه‌ای
کامرون	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 فرایند PRSP
غنا	بهبود تدوین بودجه
رواندا	تسهیل تخصیص منابع بین و درون بخش‌ها
آفریقای جنوبی	ایجاد اصلاحات گسترده با هدف شفاف‌سازی نتایج برای شهروندان و توسعه سیاست راهبردی اقتصاد کلان میان‌مدت که در سال ۱۹۹۶ شروع شد
تانزانیا	تهیه یک چارچوب راهبردی برای بودجه سالانه؛ تقویت ارتباط بین سیاست‌های بخشی و تخصیص منابع؛ تحلیل عملکرد بودجه
اوگاندا	۱۹۹۲ فائق آمدن بر بی ثباتی اقتصاد کلان. ۱۹۹۴ بهبود در تخصیص‌های بخشی
سوئد	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

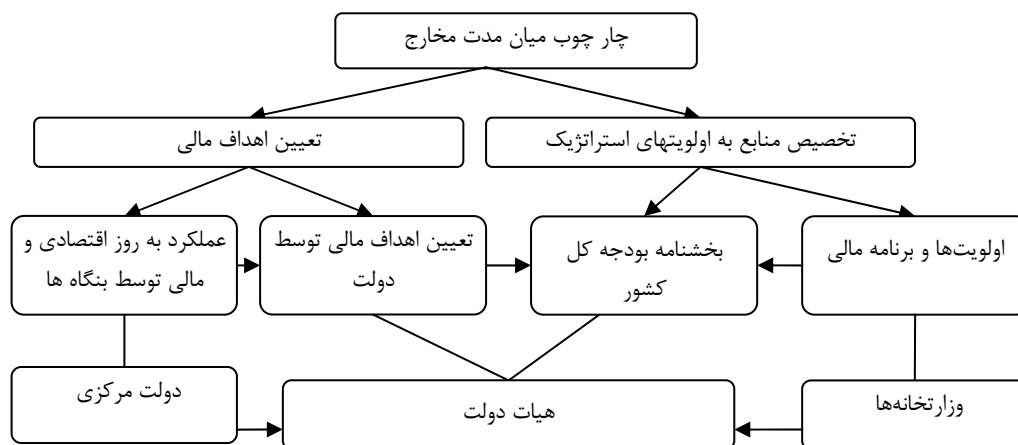
1. Medium Term Expenditure Framework

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

اولویت‌های تعیین شده با رعایت انضباط مالی می‌رسند. MTEF چارچوبی برای مرتبط ساختن برنامه میان مدت 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 به ترتیب 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.

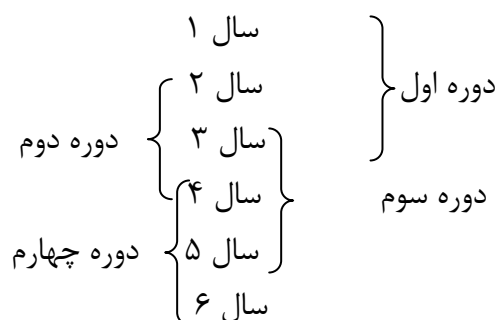
چارچوب MTEF براساس فرایندهای موجود و نتایج و محصولات آن، دورنمایی چند ساله ارائه می‌نماید، پیوند بهتری بین فرایندهای برنامه‌ریزی و اجرا برقرار می‌کند و ارتباط بین سیاست‌گذاران و بودجه‌ریزان را مستحکم‌تر می‌کند. نمودار (۱) چارچوب میان مدت مخارج را نشان می‌دهد.



نمودار ۱. چارچوب الگوی میان مدت مخارج

روش استفاده از چارچوب میان مدت مخارج

در نظام MTEF هر دستگاه اجرایی یک بودجه میان مدت مثلاً سه ساله تهیه می کند. به عنوان مثال در سال مالی اول دستگاه برای سال های اول، دوم و سوم بودجه تهیه می کند. بودجه سال اول را می توان به دو قسمت بودجه مبنا و بودجه فرا مبنا تقسیم کرد. بودجه مبنا تمام برنامه های در حال اجرا را در بر می گیرد که طی سال تکمیل می شوند و بودجه فرامبنا شامل مخارج برنامه هایی است که طی سال آغاز می شوند و در سال های دوم و سوم که سال های بیرونی یا خارجی دوره سه ساله تلقی می شوند ادامه می یابند. برای مثال چنانچه دولت بزرگرایی را در سال اول احداث کند، می بایست در سال های دوم و سوم و پس از آن مخارجی را جهت نگهداری آن تخصیص دهد. برآوردهای مربوط به سال های مذکور پیش برآورد نامیده می شوند. بر اساس مطالب مذکور ملاحظه می شود که سال دوم به عنوان سال اول دوره سه ساله دوم و سال سوم به عنوان سال دوم آن دوره می باشد. به این ترتیب سال سوم به عنوان سال اول دوره سوم و سال چهارم به عنوان سال دوم آن دوره می باشد. این روش برای سایر دوره ها تکرار می شود. به این ترتیب ملاحظه می شود که در این نظام، بودجه حالتی پویا دارد و بودجه های برآوردی در طول دوره ها حرکت می کند. 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 سال های مختلف نشان می دهد.



نمودار ۲. پویایی و حرکت بودجه طی سال های مختلف بین دوره ها

بودجه ریزی در چارچوب میان مدت مخارج و پویایی موجود در آن این امکان را ایجاد می کند تا در جریان مذاکرات بودجه سال های بیرونی که سال اول دوره های بعدی می باشند، بحث در خصوص برنامه های در حال اجرا صورت نگیرد و به این ترتیب در وقت دولت و نمایندگان

مجلس صرفه جویی خواهد شد. علاوه براین، در صورت 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 کارآمد که با برنامه‌های توسعه کشور هماهنگ و در تعامل باشد، استفاده از چارچوب میان مدت مخارج پیشنهاد و توصیه می‌شود. در این رابطه شایان ذکر است که بررسی مطالعات در این زمینه حاکی از آن است که جهت نهادینه کردن این نظام می‌بایست اهمیت و لزوم استفاده از چارچوب میان مدت مخارج توسط دست‌اندرکاران و مقامات احساس و اجرای آن به صورت جدی پیگیری شود. همچنین بررسی مطالعات انجام شده نشان می‌دهد که هر قدر مدت زمان استفاده از چارچوب میان مدت 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.

