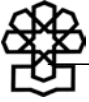


•
•

•
•



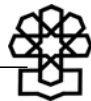
- تعیین میزان منابع بخش‌ها.
 - ارزیابی هزینه‌ها و مخارج اجرای سیاست‌ها.
 - گسترش سازوکارهایی برای تسهیل انتقال منابع همراه با تغییر اولویت‌ها،
- و ...
۶. تهیه و اجرای MTEF جامع از طریق یک فرایند برنامه‌ریزی راهبردی یکپارچه از بالا به پایین و از پایین به بالا صورت می‌گیرد که شامل هفت مرحله است:
- بررسی چارچوب اقتصاد کلان و تعیین منابع قابل دسترس.
 - بررسی‌های بخشی (MTEF بخشی).
 - توافق بر اهداف و الویت برنامه‌ها.
 - تعیین چارچوب مخارج به صورت تفصیلی و تعیین سقف‌های هزینه وزارتخانه‌ها و بخش‌ها.
 - تصویب سقف‌های بودجه توسط کابینه
 - تهیه برآوردهای سه‌ساله توسط وزارتخانه‌ها در داخل سقف‌های مصوب کابینه.
 - بازنگری برآوردها در خزانه‌داری ارائه به کابینه و مجلس.
۷. از آن‌جا که MTEF جامع شامل تمامی اجزای دولت می‌شود؛ لذا یک دستگاه خاص نمی‌تواند به تنهایی متولی اجرای آن شود و این کار مستلزم همکاری بین تمامی دستگاه‌ها است. اما کار طراحی آن می‌تواند توسط یک دستگاه متولی صورت بپذیرد. در این‌جا نقش نهاد قانونگذار (قوه مقننه) در ایجاد الزام قانونی به تهیه و اجرای MTEF آشکار می‌شود، به طوری که شاید بتوان یکی از وظایف اصل نهاد قانونگذاری در مالیه عمومی را قانونی کردن طراحی و اجرای MTEF و تعریف و حفظ سطح بهینه‌ای از نظارت برای قوه مقننه دانست. این کار می‌تواند از طریق الزام دولت به ارائه گزارش‌های مالی در قالب‌های خالص اطلاعاتی که مجلس را قادر به اعمال سطح نظارت بهینه خود کند، انجام شود.



ناتوانی در ایجاد ارتباط بین برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و بودجه‌ریزی یکی از ضعف‌های اساسی در مالیه عمومی به خصوص در کشورهای در حال توسعه (با درجات مختلف) محسوب می‌شود. فقدان مکانیسمی کارا در مرکز حکومت که این سه وظیفه (برنامه‌ریزی - سیاستگذاری - بودجه‌ریزی) را در یک چارچوب پیوسته با یکدیگر مرتبط سازد، کارکردهای بسیار ضعیفی را در هر یک از این سه موجب می‌شود که با توجه به محدوده گسترده وظایف دولت، مشکلات فراوانی را به دنبال دارد.

در بسیاری از کشورها سیستم تصمیم‌گیری مالی کاملاً تفکیک شده است. برنامه‌ریزی عموماً محدود به پروژه‌های سرمایه‌گذاری است (که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه عمدتاً به پروژه‌هایی که از محل هدایا تأمین مالی می‌شوند محدود می‌شود). سیاست‌ها عمدتاً به تناسب مسائل جاری طرح می‌شوند و ارتباط ناچیزی با برنامه دارند. همچنین چون مخارج سرمایه‌گذاری عمدتاً از قبل برای کل دوره برنامه‌ریزی تخصیص داده می‌شوند و بخش قابل ملاحظه‌ای از مخارج جاری نیز انعطاف‌ناپذیر است، بودجه‌ریزی عملاً به تخصیص بخش ناچیزی از منابع می‌پردازد و اساساً برنامه و سیاست هیچ محدودیتی از پیش بر بودجه اعمال نمی‌کند.

فقدان یک مکانیسم ارتباط دهنده برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و بودجه‌ریزی ریشه در عوامل متعددی دارد. عدم توانایی در پیش‌بینی منابع مالی حتی برای دوره‌های زمانی کوتاه مدت، عدم توانایی در هدایت منابع به اولویت‌های سیاستی، عدم توانایی در طراحی اولویت‌های سیاستی بر مبنای برنامه، ناتوانی در محدود کردن برنامه‌ریزی و اولویت‌های سیاستی در محدوده امکانات، فقدان مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی در نظام تصمیم‌گیری مجموعه عواملی هستند که



فرایند تصمیم‌گیری را مختل ساخته و کارکردهای ضعیف و مخربی را برای انتخاب‌های مالی دولت نتیجه می‌دهند.

در این گزارش الزامات بهبود انتخاب‌های مالی دولت و در نتیجه اجزای مختلف سازوکار تصمیم‌گیری مطلوب که تحت عنوان الگوی میان مدت مخارج دولت (MTEF)^۱ شناخته شده است مورد بررسی قرار می‌گیرد. بدیهی است که طراحی چنین الگویی با توجه به ویژگی‌های اقتصادی هر کشور صورت می‌گیرد. این کار مستلزم شناخت دقیق اصول و مبانی تصمیم‌گیری جمعی و انتخاب‌های مالی دولت است که در کنار شناخت ویژگی‌های نظام تصمیم‌گیری مالی هر کشور می‌تواند به یک چارچوب مطلوب منتهی شود. در ادامه پس از ارائه یک چارچوب نمونه از این الگو، مجموعه مطالب ارائه شده، جمع‌بندی و نتیجه‌گیری می‌شود.

(

یکی از علل عدم تطابق‌ها بین اهداف سیاستی و مخارج، برآوردهای غیر واقع‌بینانه درآمدهای آتی است. این امر اساساً خواسته خودسیستم^۲ است و با تغییرات نهادی در فرآیند جمع‌آوری اطلاعات و پشتیبانی فنی می‌توان به پیش‌بینی‌های واقع‌بینانه‌تری دست یافت.

(

حتی اگر منابع در دسترس به درستی برآورد شوند هنوز امکان عدم تطابق وجود دارد چرا که اصولاً سیاست‌ها تمایل دارند که در جهت رفع نیازها تنظیم شوند بدون این که توجه لازم را به منابع در دسترس معطوف کنند.

1. Medium Term Expenditure Framwork.
2. Self-inflicted.



بدین ترتیب باید به نوعی تناسب بین نیازها و امکانات تأمین شود. قسمت اول یعنی پیش‌بینی‌های غیر واقع‌بینانه از امکانات، ناتوانی در تعیین مؤلفه‌های تصمیم‌گیری را منعکس می‌سازد در حالی که مشکل دوم ناتوانی در به کارگیری مؤلفه‌های تصمیم‌گیری و به عبارت دیگر مشکل در فرایند تصمیم‌گیری را آشکار می‌سازد. لذا برای حل این عدم تطابق‌ها - که منجر به بروز اختلاف‌های فاحش بین آنچه که قول داده می‌شود و آنچه عمل می‌شود می‌گردد و کم‌ترین نتیجه آن بی‌اعتباری سیاستگذاری است - نه تنها برآوردها صحیح و سالم مؤلفه‌های تصمیم‌گیری ضروری است بلکه باید سازوکار تصمیم‌گیری به گونه‌ای طراحی گردد که اهداف سیاستی معطوف به برنامه شود یا به عبارت دیگر انتخاب‌های سیاستی راهبردی^۱ در چارچوب امکانات در دسترس قرار گیرد. این پیش‌نیازها در قسمت‌های بعد به تفصیل بیشتر توضیح داده خواهد شد.

منظور از تصمیم‌گیری راهبردی، تعیین اولویت‌های سیاستی بر مبنای برنامه است که باید توسط منابع در دسترس محدود شوند. از آنجا که بنا نهادن چارچوب تصمیم‌گیری راهبردی معطوف به بودجه، مستلزم تغییرات و سازماندهی وسیع نهادی است اصلی‌ترین لازمه آن خواست و اراده در بالاترین سطح تصمیم‌گیری است. سایر ملزومات به شرح زیر است:

(

اطلاعات کافی، مفصل و مستند در سه سطح می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد و یک پیش‌نیاز اساسی برای سایر مراحل است و کل چارچوب تصمیم‌گیری راهبردی معطوف به بودجه را احاطه می‌کند و در سراسر نظام تصمیم‌گیری

1. Strategic Policy Choice.



(

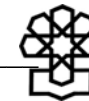
تنها در صورتی چارچوب تصمیم‌گیری طراحی شده به درستی اجرا می‌شود که امکان حصول نتایج مورد نظر وجود داشته باشد. در این‌جا نقش و اهمیت کنترل و ضمانت اجرایی متناوب و مستمر کل نظام تصمیم‌گیری مشخص می‌شود و وجود شفافیت و پاسخگویی در کل نظام تصمیم‌گیری اهمیت فراوانی پیدا می‌کند (که مجدداً بر نقش مهم نظام اطلاعاتی تأکید می‌کند).

مجموعه ملزومات مزبور در قالب سازوکارهای نهادی برای تسهیل تصمیم‌گیری راهبردی قابل بررسی است (در ضمیمه گزارش بحثی پیرامون سازوکارهای نهادی ارائه شده است).

گسترش و اجرای یک چارچوب میان مدت به منظور مرتبط ساختن سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی می‌تواند متناسب با ظرفیت‌های هر کشور انجام شود. برخی کشورها (نظیر آفریقای جنوبی و اوگاندا) برای طراحی یک چارچوب میان مدت کلی^۱ به منظور تخصیص منابع بین بخش‌ها از رویکرد بالا به پایین^۲ توسط وزارت مالیه استفاده کردند. برخی دیگر (نظیر مالیوی) با استفاده از روش پایین^۳ به بالا ابتدا بر توسعه چارچوب میان مدت مخارج در سطح بخش‌ها با هدف تعیین تخصیص منابع در درون تک تک بخش‌ها تمرکز کرده‌اند.

کشورها اغلب به دلیل قابل مدیریت بودن رویکرد بخشی به آن متوسل می‌شوند. در مورد پاکستان پیگیری این روش بمانند کاتالیزوری در تهیه سیستم

-
1. Overall.
 2. Top-Down.
 3. Bottom- Up.



جریان دارد. اطلاعات مفصل و کافی در پیش‌بینی محدوده امکانات، ایجاد شفافیت^۱ در کل سیستم و فراهم نمودن مقدمات پاسخگویی^۲ اهمیت اساسی دارند. تغییر در چارچوب گزارش‌دهی دستگاه‌های اجرایی به گونه‌ای که مستلزم دریافت اطلاعات جزئی در حیطه منابع و مصارف مربوطه باشد و پیش‌بینی امکانات و پشتیبانی فنی از کل نظام تصمیم‌گیری را میسر سازد، ضروری است. انتشار اطلاعات مربوط به پیشنهادات و سپس عملکرد دستگاه‌ها در حیطه منابع و مخارج‌شان به صورت گزارش‌های متناوب و در قالب‌های مشخص اطلاعاتی، شفافیت را در کل نظام تصمیم‌گیری موجب می‌شود و زمینه پاسخگویی را فراهم می‌سازد. بدین ترتیب توجه به گستره و قالب زمانبندی انتشار اطلاعات یکی از مهم‌ترین ارکان نه تنها تصمیم‌گیری مالی دولت بلکه هر نوع نظام تصمیم‌گیری است.

(

در اغلب کشورها چارچوب تصمیم‌گیری در بالاترین سطح، کابینه یا هیأت وزیران است که در چنین سطح بالایی از تصمیم‌گیری، ملاحظات سیاسی بیش‌تر مدنظر قرار گرفته و محدود کردن تصمیمات به چارچوب امکانات بسیار دشوار است. بنابراین یک چارچوب نهادی بسیار مستحکم در مرکز حکومت می‌تواند سیاستگذاری را در حیطه امکانات محدود سازد. البته طراحی این چارچوب خود مستلزم پشتیبانی‌های فنی، وجود اطلاعات مورد نیاز و بنا نهادن و اجرای مجموعه فرایندهایی برای تقویت نظام تصمیم‌گیری است.

-
1. Transparency.
 2. Responsibility.

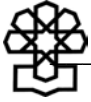


فراگیر عمل کرد. اما بسیاری از منافع رویکرد بخشی قابل حصول نخواهد بود مگر این که رویکرد بخشی با برنامه‌ریزی کلی مرکزی، سیستم تخصیص منابع و بودجه‌ریزی (که توازن بهتری را بین سیاست‌ها و منابع در سطح درون بخشی ایجاد می‌کند) ترکیب شود. همچنین توجه بیش از حد به رویکرد بخشی بسیاری از منافع بالقوه پاسخ‌هایی که از یک بخش خاص فراتر می‌روند را محدود می‌کند. به عنوان مثال ممکن است کاراترین پاسخ بخش بهداشت در درون بخش آب باشد که در رویکرد بخشی ممکن است نادیده گرفته شود.

به طور مشابه چارچوب تخصیص بین بخش‌ها تنها در صورتی به طور کامل کاراست که همراه با سیستم‌های مشابهی در سطح بخشی و اطلاعات تولید شده توسط نمایندگان خود بخش‌ها (وزراء) انجام شود. بنابراین حالت ایده‌آل گسترش یک رویکرد میان مدت برای تصمیم‌گیری و تخصیص منابع در کل دولت است که تصمیمات بالا به پایین و پایین به بالا را برای تخصیص مخارج ترکیب کند. مشخصاً دو رویکرد فوق به یکدیگر متصل‌اند. اجزای لازم برنامه‌ریزی برای کل دولت^۱ شامل ۱. اطلاعات بخش‌ها (و برنامه‌ها) و ۲. سازوکاری برای حل تنش بین بخش‌ها و تعیین اولویت‌های درون بخشی و بین بخشی است. گسترش هر دو شکل چارچوب میان مدت مخارج (MTEF) سال‌ها طول خواهد کشید زیرا نیازمند شمول کل مخارج است.

(MTEF)

در این قسمت یک الگوی نمونه از چارچوب میان مدت مخارج (MTEF) ارائه می‌شود که فرایندها و سازوکاری لازم برای در طراحی MTEF را ترسیم می‌کند. البته این چارچوب تنها یک الگوی کلی را ارائه می‌کند به طوری که تفاوت‌های نهادی و ساختارهای متفاوت تصمیم‌گیری در هر کشور می‌تواند



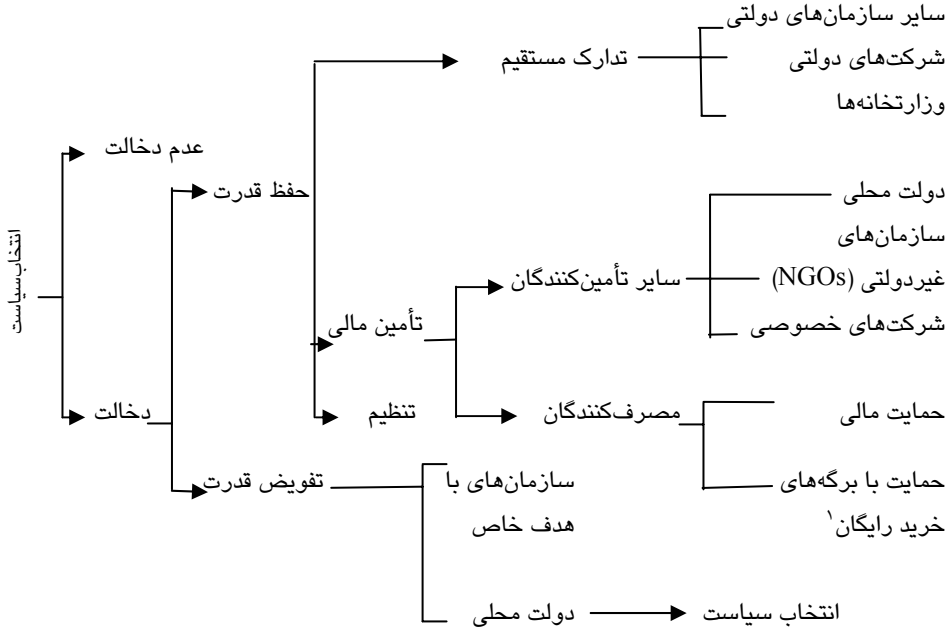
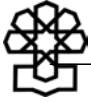
موجب تغییرات اساسی در آن شود، زیرا به هر حال طراحی MTEF به میزان زیادی از ویژگی‌های خاص هر کشور متأثر می‌شود و بر مبنای آن‌ها شکل می‌گیرد.

به طور خلاصه می‌توان اهداف MTEF را در سطح کاربردی شامل موارد زیر دانست:

۱. بهبود توازن اقتصاد کلان از طریق گسترش یک چارچوب واقعی و سازگار برای منابع،
۲. بهبود تخصیص منابع به اولویت‌های راهبردی بین و درون بخش‌ها،
۳. افزایش التزام به اجرای سیاست‌ها و تأمین مالی آن‌ها به گونه‌ای که برنامه‌ها تداوم یافته و پایداری آن‌ها تضمین شود،
۴. ایجاد محدودیت بودجه‌ای سخت برای دستگاه‌های اجرایی از یک طرف و اعطای آزادی عمل بیش‌تر در داخل این محدودیت از طرف دیگر که انگیزه‌ها را برای استفاده کارا و اثربخش منابع افزایش می‌دهد.

(

بودجه‌ریزی، برنامه‌ریزی و سیاستگذاری در سطح بخش‌ها توسط MTEF بخشی به هم مرتبط می‌شوند. اجرای MTEF بخشی می‌تواند حاوی منافع بسیار و هم چنین مبنایی برای طراحی MTEF فراگیر باشد. اجرای MTEF بخشی مستلزم برآورد منابع موجود در کل اقتصاد، بازبینی سازوکارهای تأمین مالی و اولویت‌بندی برنامه‌های مخارج دولت است. این کار باید به طور مداوم، پیوسته و گردش‌ی انجام شود نه هرازگاهی و اتفاقی .



تعریف و تعیین مقدار کل درآمدهای هر بخش باید تا حد ممکن جامع و کامل باشد. به عبارت دیگر باید منابع قابل دسترسی بخشی شامل درآمدهای مالیاتی، هدایا، درآمدهای حاصل از خدمات، سازمان‌های داوطلب و شرکت‌های خصوصی را در برگیرند. همچنین سایر منابع درآمدی هر بخش نیز باید مورد توجه قرار گیرد که بستگی به ویژگی‌های آن بخش دارد. برای مثال، بخش بهداشت باید جریان منابع از اشکال متفاوت بیمه سلامت را مورد ارزیابی قرار

1. Vouchered.



MTEF

(

ابتدا باید ویژگی‌های هر بخش به طور دقیق بازبینی شده و توافق کلی در مورد اهداف و سیاست‌های هر بخش حاصل شود. در این جا باید اولویت‌های هر بخش و فعالیت‌هایی که برای دستیابی به این اولویت‌ها لازم است بررسی شود.

نقطه شروع در این مرحله پاسخگویی به این سؤال است که آیا دولت مسئولیت سیاستی در قبال این بخش دارد یا نه؟ همچنین آیا یک سیاست خاص و فعالیت‌های مربوطه‌اش باید به بخش خصوصی یا نهادهای جامعه مدنی^۱ محول شود؟ اگر دولت در بخشی دارای مسئولیت سیاستی باشد باید به این سؤال پاسخ داده شود که آیا بودجه ابزار مناسبی برای انجام این مسئولیت است یا نه؟

مرحله بعدی مستلزم تعیین اهداف هر بخش (از جمله این که چه محصولی باید تولید شود) و ابزارهای حصول اهداف است. رسیدن به توافق در مورد اهداف هر بخش مسأله‌ای بسیار مهم بوده و نیازمند ایجاد یک سازوکار بحث و حل عدم توافق‌ها است. با توجه به این که تصمیم‌گیرندگان درون بخش‌ها تنها دید بخشی دارند، پاسخگویی به این که دولت در هر بخشی باید مسئولیتی را بپذیرد یا نه مستلزم تصمیم‌گیری در مرکز حکومت است.

شکل (۱) حیطه کاملی از تصمیماتی که دولت باید برای سازوکارهای انتقال و دخالت در نظر بگیرد ارائه می‌کند.

1. Civilsociety.



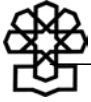
دهد. به رغم وجود عدم اطمینان‌های بسیار در برآورد منابع هر بخش حداقل باید سعی شود که از بیش برآوردهای خود خواسته اجتناب شود. بدون وجود یک MTEF فراگیر که تخصیص‌های بین بخشی را تسهیل می‌کند عدم اطمینان در تعریف و تعیین منابع بخش چشمگیر خواهد بود.

MTEF

تصمیم‌گیران باید هزینه‌های احتمالی سیاست‌ها را با استفاده از اولویت‌های سیاستی هر بخش که از فرایند بررسی بخشی به دست آمده، ارزیابی کنند. در ارزیابی هزینه‌های سیاست‌ها، نقطه آغاز مناسب، برآورد تمام هزینه‌های اجرای سیاست‌های موجود است به طوری که تجهیزات آن به اندازه کافی تأمین شود، کارکنان از حداقل حقوق برخوردار شوند و ملزومات اساسی نیز تهیه شوند. این کار مبنای واقعی‌تری از هزینه‌های سیاست‌ها نسبت به روش برآورد از طریق درصد خاصی رشد نسبت به هزینه‌های سال قبل را در اختیار مسئولان قرار می‌دهد. در نهایت هزینه‌ها در مقایسه با اولویت‌های سیاستی و میزان منابع برآورد شده بررسی می‌شوند.

MTEF بخشی باید همه فعالیت‌ها و سازمان‌های درون بخش را در بر گیرد و باید بر روی کل مخارج (هم هزینه‌های جاری و هم سرمایه‌ای) تمرکز کند. به منظور دستیابی به یک مجموعه منسجم از سیاست‌ها، برنامه‌ها و فعالیت‌ها برای کل بخش باید آن‌ها را با هم بررسی کرد. تأکید بر یکپارچگی بودجه^۱ نظم در تصمیمات تخصیص منابع را افزایش داده و واقع‌گرایی و قابلیت پیش‌بینی بیش‌تری به فرایند بودجه می‌دهد. تنها در این صورت است که می‌توان به ارتباط

1. Unity of the budget.



بیش‌تر بین آنچه توسط دولت قول داده می‌شود و آنچه که در کوتاه‌مدت و میان‌مدت قابل انجام است کمک نمود.

در بسیاری از کشورهای وابسته به کمک‌های خارجی شکاف قابل ملاحظه‌ای بین سیاست‌های داخل و سیاست‌های مبتنی بر کمک‌های خارجی و در نتیجه بین مدیریت و بودجه‌ریزی وجود دارد. MTEF بخشی برای حذف این شکاف با تأکید بر تمامی فعالیت‌ها و مخارج کلی تلاش می‌کند.

سازوکارها باید به گونه‌ای طراحی شوند که علاوه بر این که محدودیت‌های بودجه‌ای کاملاً رعایت می‌شود، انعطاف‌پذیری لازم را هنگام تغییر در اولویت‌ها و برنامه‌ها داشته باشد. تصمیمات بخشی در سطوح مختلف انجام می‌شود (کل بخش، وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها).

MTEF (

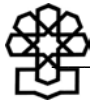
تهیه و اجرای MTEF از طریق یک فرایند برنامه‌ریزی راهبردی یکپارچه از بالا به پایین و از پایین به بالا صورت می‌گیرد که شامل هفت مرحله اصلی است که هر یک از مراحل، خوراک مرحله بعدی را تأمین می‌کند. شکل (۲) شمایی از این مراحل را نشان می‌دهد.



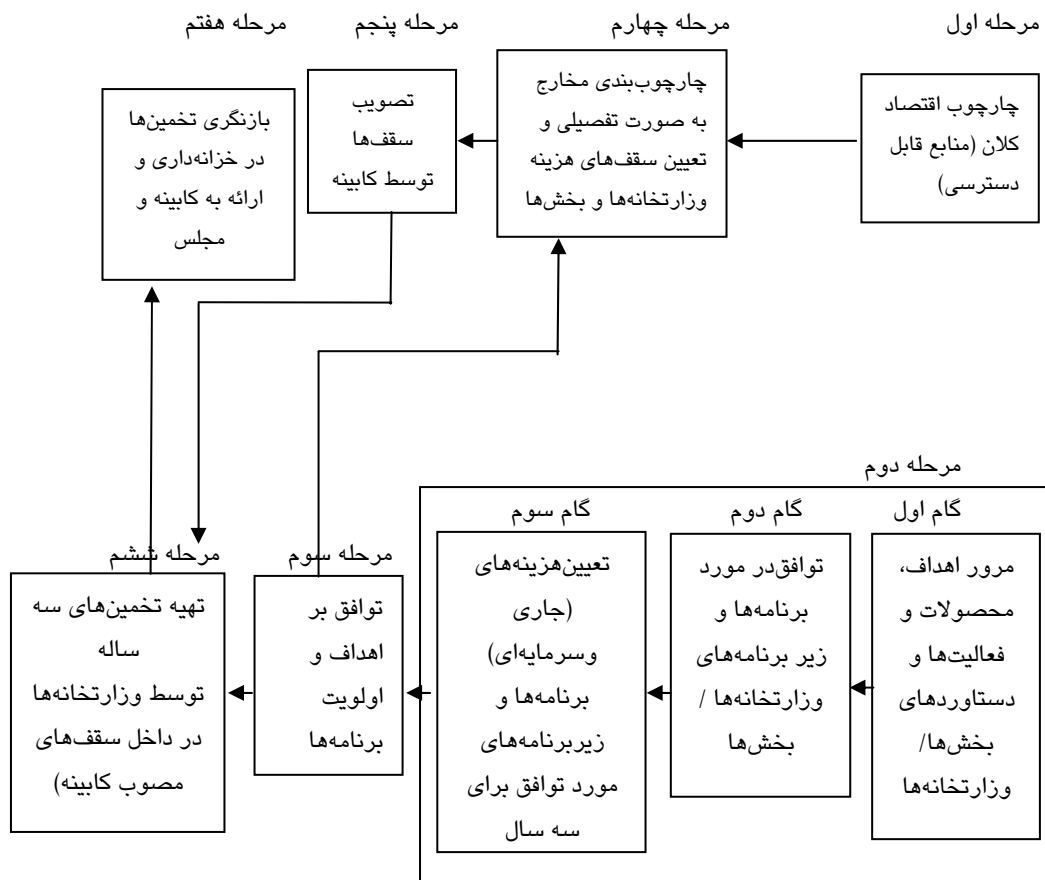
:

در این مرحله چارچوب اقتصاد کلان به منظور پیش‌بینی درآمدها و مخارج سه سال آینده مورد بررسی قرار می‌گیرد. فعالیت کلیدی این مرحله تحلیل و مدل‌سازی کلان است که مرحله‌ای حیاتی برای دستیابی به انضباط مالی کلان محسوب می‌شود. این مرحله اطلاعات مورد نیاز برای تصمیم‌گیری را با توجه به محدودیت‌ها و شرایط اقتصاد کلان فراهم می‌آورد. در این فرایند، اهمیت ارتباط پیش‌بینی‌های اقتصادی با اهداف مالی و ملزومات طراحی و استفاده از مدل‌ها باید مدنظر قرار گیرد.

مشکل انتقال از برنامه‌ریزی به بودجه‌ریزی، ناسازگاری بین آن‌ها است برای مثال تعهدات بیش از اندازه^۱ را می‌توان مثال زد. این مشکل وقتی رخ می‌دهد که تصمیمات، با توجه به محدودیت منابع کل یا هزینه‌های پیش‌رو اتخاذ نمی‌گردد. مدل‌ها می‌تواند با آزمون سازگاری درونی پیشنهادها و با تولید پیش‌بینی‌های دقیق در تشخیص مشکلات کمک کنند. همچنین مدل‌ها می‌توانند در استفاده‌های گوناگون از منابع انتخاب صحیح را مشخص کنند و فرضیات نهفته درباره ارتباطات و اولویت‌ها را آشکار سازند. ساخت یک مدل می‌تواند تفاوت در فرضیات درباره تصمیمات یا ارتباطات و یا نقایص در داده‌ها را نمایان سازد.



MTEF :



**MTEF :**

این مرحله می‌تواند به موازات مرحله اول اجرا گردد و یک فرایند بررسی بخشی است که در آن در مورد اهداف و فعالیت‌های وزارتخانه‌ها و بخش‌ها توافق به عمل آمده و سپس هزینه‌های آن‌ها تعیین می‌شود. فرایند MTEF بخشی شامل سه گام است (که در قسمت MTEF بخشی به تفصیل توضیح داده شد):

۱. توافق بر اهداف، فعالیت و ستاده‌ها

۲. مرور و توسعه برنامه‌ها و زیربرنامه‌های مورد توافق

۳. تعیین هزینه برنامه‌های مورد توافق

بعد از آن که وزارتخانه‌ها اهداف، فعالیت‌ها و ستاده‌هایشان را مورد بررسی قرار دادند و هزینه برنامه‌ها و زیربرنامه‌هایشان تعیین شد باید اولویت‌بندی شوند تا هزینه‌های برنامه‌ها با منابع قابل دسترس تطبیق یابند.

در این مرحله درباره این که کدام فعالیت‌ها باید تا سال بعد به تعویق بیافتند یا به طور کامل حذف شوند توافق صورت می‌گیرد (اثر این تأخیر در اجرا یا حذف باید بر اهدافی مانند نسبت‌های دانش‌آموز به معلم یا میزان جاده‌های بازسازی شده برحسب کیلومتر مشخص شود). این اطلاعات به وزارت مالیه کمک می‌کند تا چارچوب مخارج و سقف مخارج را تهیه کند. همچنین این مرحله کمک می‌کند که وزارتخانه‌ها شاخص‌های عملکردی را برای برنامه‌ها و زیربرنامه‌های مورد توافق تهیه کنند و در طول زمان می‌توان بر آنچه وزارتخانه‌ها بدان دست یافته‌اند، با توجه به منابعی که به آن‌ها داده شده است تأکید بیشتری کرد.

:

در این مرحله یک سری جلسات بین وزارت مالیه و وزارتخانه‌های بخشی صورت می‌گیرد تا خروجی‌های مرحله دوم (MTEF بخشی) بازنگری شود.

:

با بهره‌گیری از خروجی مرحله اول (چارچوب اقتصاد کلان) و مرحله دوم و سوم (MTEF بخشی)، در این مرحله وزارت مالیه یک چارچوب مخارج راهبردی را تهیه می‌کند. این چارچوب، تحلیل هزینه - فایده^۱ تصمیمات مشخص شده تأمین مالی بین و درون بخش‌ها را امکان‌پذیر ساخته و پایه‌ای برای تعیین سقف مخارج بخشی برای سال‌های پیش‌رو است. این چارچوب باید دقت بدنه تصمیم‌گیری (معمولاً کابینه یا شورای وزیران) را که تصمیمات مربوط به تخصیص منابع راهبردی را می‌گیرند، افزایش دهد. این چارچوب سیاستی باید انضباط مالی کلان را تقویت کند که سطح بالایی از توافق در میان بازیگران اصلی را می‌طلبد. این توافق نظر، برای تضمین تعهد به اهداف مخارج و تعهد به توافق‌های صورت گرفته در مورد فرایندهای تعدیل مخارج، ضروری است. این چارچوب باید یک چارچوب زمانی میان مدت (سه تا پنج سال) را پوشش داده و باید شامل موارد زیر نیز باشد:

- اهداف عمده سیاستی و نقش دولت در اقتصاد
- ضرورت انضباط در مدیریت اقتصاد کلان
- اهدافی برای ارقام عمده منابع و مخارج عمومی
- فرایندهایی برای تعیین و بازنگری چارچوب مخارج
- مسئولیت‌ها و وظایف دستگاه‌های کلیدی

توافق به وجود آمده در بدنه تصمیم‌گیری باید سطوح فنی و سیاسی (در بخش‌هایی که لازم است) را نیز در برگیرد. به هر حال، فرایند باید از درون دولت هدایت شود تا پیشرفت در برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی تداوم یابد.

1. Trade-offs.





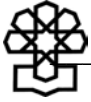
:

این مرحله، مرحله‌ای مهم از فرایند MTEF است. در این مرحله، بدنه اصلی تصمیم‌گیری در دولت (کابینه یا شورای وزیران)، منابع بخشی میان مدت را بر مبنای اولویت‌های بین بخشی و توانایی پرداخت تخصیص می‌دهند. این کار با تعریف پوشش منابع بخشی^۱ و سقف‌های بودجه^۲ برای سه سال آینده صورت می‌گیرد.

پوشش منابع بخشی از بالا به پایین با یک افق میان مدت، مبنایی برای پیش‌بینی هستند آن چنان که به وسیله آن می‌توان تصمیمات عملیاتی کارا و راهبردی مناسب بخشی را اتخاذ و اجرا کرد. محدودیت و انضباط در تعریف پوشش منابع بخشی، پیش‌بینی پذیرگی جریان‌های منابع بخشی را افزایش می‌دهد و در نتیجه کارایی عملیاتی را افزایش داده و اجازه انعطاف بیشتر در مدیریت منابعی که توسط سقف بودجه بخشی تعریف شده‌اند را (از طریق تفویض اختیار به سطح پایین‌تر برای تصمیمات تخصیص منابع درون یک محدودیت کلی) می‌دهد. پوشش‌های منابع بخشی می‌توانند از یک سقف کلان ثابت برای مخارج دولت در طی یک دوره میان مدت مشتق شده و به صورت بخش شکسته شود. همچنین تقسیم‌بندی بین هزینه‌های اجباری و هزینه‌های اختیاری نیز باید صورت گیرد که نگاه میان مدت را گسترش می‌دهد، برای مثال تعداد پرسنل و هزینه اجباری پرداخت حقوق. همچنین مقدار مشخصی اعتبار تخصیص پیدا نکرده می‌توان کنار گذاشت تا صرف هزینه‌های پیش‌بینی نشده شود اما باید مراقب بود که این مبلغ تبدیل به یک منبع برای اهداف نامربوط^۳ نشود.

جنبه سیاسی تخصیص منابع سبب می‌شود که توافق بر ملاکی که در تخصیص منابع بکار می‌رود، اهمیت یابد. توافق بر ملاک، راهنمایی را به وجود

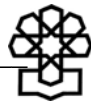
1. Sector Resource Envelopes.
2. Budget Ceilings.
3. Slash Fund.



می‌آورد که چگونه شرایط جدید موجب تعدیل تخصیص هزینه‌ها شود و می‌تواند پیش‌بینی پذیرگی را افزایش دهد. کادر شماره (۱) چندین ملاک را که می‌توان در تخصیص منابع بکار برد را مشخص می‌کند. این فهرست نه کامل است و نه اولویت‌بندی شده، بلکه صرفاً مثال‌های از ملاک‌هایی هستند که در تجربیات متفاوت تخصیص هزینه‌ها به کار رفته‌اند.

این سقف‌ها باید به صورتی تعریف شوند که مشوق‌هایی را برای بده - بستن^۱ بین سیاست‌ها و برنامه‌ها در سطح بخشی به وجود آورد. کمک‌ها و درآمدهای محلی و هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای باید درون یک دستورالعمل آمده باشند. این دیدگاه جامع باید تحت فشار یکپارچه کردن بودجه و کاهش انحراف در انتخاب بین هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای صورت گیرد. دستیابی به چنین دیدگاه جامعی از لحاظ اجرایی زمان‌بر خواهد بود به خصوص در گستره دولت.

1. Trade-Offs.



:

- تعیین سقف کلی هزینه‌ها که باید بر مبنای اولویت‌های سیاستی موافقت شده قبلی یا نقش دولت اولویت‌بندی شده باشد.
- تحلیل طبقه‌بندی عملیاتی هزینه‌ها به منظور استخراج ناسازگاری‌های بین تخصیص منابع و نقش‌های توافق شده برای بخش دولتی.
- مقایسه ارقام با مقیاس‌های بین‌المللی نسبت‌های هزینه‌ای برای هر بخش.
- تحلیل تخصیص‌های بیش از اندازه^۱ و کمتر از اندازه^۲، شامل ترکیب هزینه‌ها برای مثال تعادل بین هزینه‌های پرسنلی و عملیاتی، روند سطح واقعی حقوق و دستمزد و سطح هزینه‌های کل و مقادیر بودجه جاری و سرمایه.
- توجه به بازیابی هزینه‌ها^۳
- بازنگری در هزینه‌های جاری که به علت هزینه‌های سرمایه‌ای بودجه آمده‌اند.
- یافتن تعهدات صریح یا ضمنی که درون تخمین‌ها عنوان نشده‌اند.

:

در این مرحله، وزارتخانه‌ها تخمین‌های بودجه‌ای را مورد بازنگری قرار می‌دهند تا آن‌ها را با سقف‌های مصوب تنظیم کنند.

:

برآوردهای بودجه وزارتخانه‌ها که مورد بازنگری قرار گرفته، دوباره توسط وزارت مالیه مورد تجدید نظر قرار می‌گیرد و برای تصویب به کابینه و پارلمان ارائه می‌شوند.

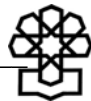
1. Overcommitment.
2. Underfunding.
3. Cast recovery.



همان طور که در این الگو ملاحظه شد اجرای MTEF یک وظیفه پیچیده است که نیازمند یک تغییر اساسی^۱ در دیدگاه و فرایند بودجه‌ریزی است. موفقیت در این خصوص وابسته به گستره‌ای از عوامل است که شامل موارد زیر است:

- تعهد سیاسی و حمایت در بالاترین سطح برای تصمیم‌گیری‌های مشکل و اجرای آن‌ها برای سازماندهی مجدد مخارج (ممکن است لازم باشد که فعالیت برخی از وزارتخانه‌ها کاهش یابد آن‌چنان که منابع بیشتری را بتوان به بخش‌های با اولویت بالاتر تخصیص داد).
- مدیریت قوی برای تضمین این که چارچوب MTEF به درستی اجرا می‌شود.
- وجود این اراده و خواست که آن تصمیمات سیاستی که دارای آثار مالی هستند و خارج از فرایند بودجه تصمیم‌گیری می‌شوند با نظم MTEF تطبیق یافته و در درون این فرایند قرار گیرند.
- درک تصمیمات مشکل در سطح وزارتخانه یا بخش‌ها و تعهد به آن‌ها.
- تعهد در تمام سطوح به قبول و عمل به تصمیم‌های بودجه‌ای آن‌چنان که تصمیمات جدید مخارج که نیاز به تخصیص منابع دارند، در طول اجرای بودجه معرفی نشوند (این تصمیمات جدید به این معنی هستند که اولویت‌هایی که در بودجه مصوب پارلمان آمده است اغلب به طور رسمی تغییر می‌یابند).
- بهبود در کنترل مخارج آن‌چنان که تصمیمات توسط مخارج بیش از اندازه^۲ و تخصیص مجدد منابع در طول اجرای بودجه تضعیف نشوند.
- مدیریت بهتر اقتصاد کلان و جمع‌آوری درآمد آن‌چنان که کمبود و کسری^۳ درآمد منجر به تعدیل در تخمین‌های بودجه‌ای نشود.

1. Radical shift.
2. Over expenditure.
3. Shovefall.



- آگاه ساختن مقامات سیاسی و مدیریت ارشد در طول اجرا.
- بهبود در گزارش‌دهی در مورد مخارج صورت گرفته.
- توسعه یک سیستم حسابداری رایانه‌ای.

همان‌طور که به تفصیل ملاحظه شد بهبود ساختار تصمیم‌گیری دولت در بخش مالی مستلزم ارائه یک چارچوب منسجم، گسترده و نهادمند است که بتواند نهادهای حول تصمیم‌گیری‌های عمومی را به گونه‌ای سازماندهی کند که در فرایند انتخاب و تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی و سیاستگذاری و بودجه‌ریزی کاملاً متصل با هم و مؤثر بر هم باشند.

از آنجا که این تغییرات مستلزم اصلاحات نهادی گسترده در جهت تولید اطلاعات دقیق و مفصل (که منتهی به شفافیت شود)، طراحی سازوکار تصمیم‌گیری (که اصل را بر پاسخگویی قرار دهد و در چارچوب امکانات محدود باشد) و کنترل و نظارت بر سطوح مختلف سیاسی و اقتصادی است، اولین و اساسی‌ترین لازمه این امر احساس ضرورت تغییر و اجماع‌نظر در بالاترین سطوح تصمیم‌گیری حکومت (اعم از دولت و مجلس) است. در این زمینه، ارائه و انتشار گزارش‌هایی که حاوی پیش‌بینی وضعیت مالی دولت در سازوکار تصمیم‌گیری قبلی است، بسیار ضروری می‌باشد. تجربه گینه در این مورد قابل توجه است. گینه در گزارش عدم تطابق بین اهداف سیاسی و منابع در دسترس در سال ۱۹۹۶ اقدام به برآورد هزینه اولویت‌های فعلی سیاسی دولت کرد که حاکی از این بود که نسبت هزینه‌های دارای اولویت به سایر هزینه‌ها طی چهار سال آتی سه برابر می‌شود که مستلزم کاهش شدید هزینه‌های خارج از اولویت برای حفظ سقف بودجه است.



بدین ترتیب عصاره طراحی MTEF (که بنا به تعریف بانک جهانی سازوکار ارتباط دهنده برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و بودجه‌ریزی است) اصلاح سازوکار تصمیم‌گیری و انتخاب مالی توسط بخش عمومی است، به طوری که ارتباطات برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و بودجه‌ریزی فراهم شود. یک MTEF فراگیر شامل تمامی اجزا دولت می‌شود و لذا یک دستگاه خاص به تنهایی نمی‌تواند مسئول اجرای آن شود این کار مستلزم همکاری بین تمامی دستگاه‌ها است.

با حصول توافق در بالاترین سطح حکومت، کار طراحی MTEF می‌تواند توسط یک دستگاه متولی صورت بپذیرد اما چون همان‌طور که مطرح شد مستلزم اصلاحات نهادی در تمامی سطوح است لذا باید ضمانت اجرایی بسیار محکمی داشته باشد. ()

MTEF

MTEF



دستیابی به اطلاعات مورد نیاز اصلی‌ترین عامل در این مرحله است. سازوکارهای نهادی که حول هر تصمیم مرکزی تعریف می‌شود باید به گونه‌ای انتخاب شوند که چارچوب تصمیم‌گیری نیازمند دریافت اطلاعات مفصل^۱ و زمان‌بندی شده که در تصمیم‌گیری‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرند، باشند. به عنوان مثال کابینه می‌تواند دریافت اطلاعات مربوط به عملکرد را به عنوان بخش اصلی از اطلاعات مورد نیاز برای فرایند تخصیص منابع برای سال بعد در نظر بگیرد.

در اینجا بهبود سیستم‌های حسابداری و حسابرسی و همچنین تصریح معیارهای عملکرد در سطح برنامه و فعالیت و اجرای قوانینی که انتشار زمان‌بندی شده اطلاعات را الزامی می‌کند برای حصول شفافیت و پاسخگویی ضروری است. به عنوان مثال قوانین استرالیا انتشار جداول رفع مغایرت^۲ برآوردهای سال آتی و مقادیر واقعی را اجبار می‌کند که اطلاعات مفیدی را برای حفظ پاسخگویی دولت برای تصمیماتش ارائه می‌کند و اگر تفاوت بین این دو کم باشد اعتبار برآوردهای مورد تأیید کابینه را افزایش می‌دهد.

این قسمت مستلزم معرفی سازوکارهایی است که به تبدیل نسخه‌های سیاسی^۳ به انتخاب‌های سیاستی راهبردی در یک چارچوب مالی قابل تأمین^۴ کمک می‌کند. همچنین مستلزم معرفی مکانیسم‌های نهادی است که هزینه‌ها و فایده‌های سیاست‌های رقیب اولویت‌بندی شده را شفاف می‌کند. در یک تصمیم‌گیری،

- 1 . Detailed.
- 2 . Reconciliation table.
- 3 . Political Version.
- 4 . Affordabile Financial Envelope.

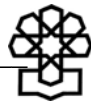


این سازوکار ما را مطمئن می‌سازد که تمامی گزینه‌های سیاستی پیش از انتخاب کاراترین گزینه به لحاظ هزینه مورد ملاحظه قرار گرفته‌اند. همچنین این اطمینان را به وجود می‌آورد که سیاست‌ها قابل پیش‌بینی و قابل بحث و گفتگو هستند. چنین سازوکارهایی کیفیت را در مرحله طراحی سیاست و کارایی را در مرحله اجرا افزایش می‌دهد.

برای توسعه سازوکار توافق باید فرایندهای فنی (تکنیکی) توافق نهادینه^۲ شود (یعنی باید قوانین طراحی و اعمال شوند) تا این اطمینان حاصل شود که پیشنهادها سیاستی به اندازه کافی بین تمامی ذی‌نفع‌ها قبل از تسلیم به کابینه مورد بحث قرار گرفته است. برای اطمینان از این که تمامی وزرای صف^۳ روی سیاست‌های پیشنهادی به توافق رسیده‌اند و از دلالت‌ها و نتایج تصمیماتی که از آن حمایت می‌کنند کاملاً آگاهند این سازوکار باید تحقق یابد و تمامی گروه‌ها باید نیاز به موارد زیر را درک کنند:

۱. تداوم در سراسر سیکل‌های مستمر سالانه،
۲. تقویت سیستم‌های اطلاعات و اداره امور مالی و تلاش‌های همگام برای تقویت تحلیل‌های بخشی و کلان.

1. Consultation and debate.
- 2 . Institutionalized.
- 3 . Line Ministers.



حصول اطمینان از این که پیشنهادهای کابینه به طور رسمی با بودجه و چارچوب زمانی برنامه‌ریزی مخارج همسو است و این که ملاحظات مالی^۱ به طور صریح در پیشنهادهایی که به کابینه ارائه می‌شود لحاظ شده است از اهمیت بسیاری برخوردار است. به طور همزمان باید در مرکز دولت ظرفیتی برای ارزیابی گزینه‌هایی که توسط وزرای بخشی^۲ ارائه می‌شوند وجود داشته باشد تا از قرار گرفتن آن‌ها درون محدودیت‌های مالی کل اطمینان حاصل شود. لذا هم پیشنهادهای ارائه شده به کابینه و هم پیشنهادهای کابینه باید درون چارچوب محدودیت‌ها قرار گیرد که این خود بر لزوم نظارت در سطوح مختلف دلالت می‌کند.

بسیاری از کشورها دارای چنین نظام برنامه‌ریزی هستند اما در برخی موارد این عملیات به صورت یک قانون در آمده است، که از آن جمله می‌توان به نیوزلند اشاره کرد که قانون پاسخگویی مالی را در سال ۱۹۹۴ وضع کرد که یک چارچوب قانونی فراگیر را برای فرمول‌بندی و اجرای سیاست مالی (به طور عام) و به کارگیری یک مبنای بلندمدت در فرایند بودجه‌ریزی (به طور خاص) ارائه می‌کند. اهداف این قانون شامل تقویت سیاست‌های مالی سالم و دشوار ساختن انحراف دولت‌های آتی از این سیاست‌ها است. در این قانون تعیین اهداف مالی یک فرایند دو مرحله‌ای است.

۱. الزام طرفداران سیاست‌ها به تبعیت از «اصول مدیریت مالی پاسخگو»^۳ (PRFM)

۲. اجبار دولت به تهیه گزارش سیاست‌های بودجه^۴

- 1 . Financial Considerations.
- 2 . Sector Ministers.
- 3 . Principle of Responsible Fiscal Management.
- 4 . Budget Policy Statement.



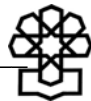
PRFM بدهی‌ها، مخارج و مالیات‌ها را ملزم به رعایت سطوح احتیاطی می‌کند. وزیر مالیه باید در مورد هر انحرافی از این اصول توضیح دهد و همچنین در توضیح خود زمان و چگونگی بازگشت به این اصول را بیان می‌کند. گزارش سیاست‌های مالی دولت را ملزم به تهیه یک گزارش سالانه از اهداف مالی^۱ برای سه سال آتی و اهداف مالی بلندمدت آن‌ها و همچنین سازگاری این اهداف با مقاصد PRFM می‌کند.

توالی زمانی که کابینه، سیاست‌ها و مخارج را در آن مورد ملاحظه قرار می‌دهد مهم است و نیازمند داده‌های مهمی از طرف وزرای اجرایی و تعدادی از دستگاه‌های اصلی همچنین همکاری کارا بین آن‌ها است.

به علاوه باید نظامی برای حصول اطمینان از تحقق تصمیمات در مورد اهداف کلی درآمدی و هزینه‌ای و تصمیمات در مورد اصول کلی سیاست دولت (پیش از بررسی پیشنهادهای جزئی مخارج) وجود داشته باشد. پیش‌بینی‌های آتی باید در سطوح برنامه و سیاست تهیه شوند و باید توسط کابینه پیش از بودجه سال آتی به طور دقیق بازبینی شود. در حالی که سطوح بالای دولت بر روی تخصیص‌های کلی توافق می‌کنند، سطوح پایین به بررسی جزئیات می‌پردازند.

در این مرحله نقش نظارت در سطوح مختلف اهمیت فراوانی پیدا می‌کند. نظارت باید از سطح تخصیص‌های کلی تا بررسی جزئیات گسترده باشد و هر سطح نظارت به تناسب جایگاه و وظایف، توسط نهادهای مختلف صورت گیرد. در این جا فضای گسترده‌ای برای بررسی نقش نهاد قانون‌گذار و تعیین سطح

1 . Fiscal Objective.



کارای نظارت آن وجود دارد که باید به عنوان یک بخش مهم در کل سیستم مورد ملاحظه قرار بگیرد.

دستگاه‌های کلی باید خطوط راهنما را به موقع دریافت کنند تا بتوانند آن‌ها را در پیشنهادهای خود به کابینه منعکس سازند. در غیر این صورت موضوع‌های راهبردی به دلیل عجله برای تکمیل کردن جزئیات بودجه سالانه قبل از پایان سال مالی کنار گذاشته می‌شوند. این وضعیت منجر به بازگشت دستگاه‌ها به وضعیت قبلی می‌شود. همچنین دستگاه‌های مرکزی^۱ باید چارچوب اولیه‌ای را ارائه کنند که در آن موقعیت مالی و اقتصادی و دورنمای آن‌ها مرور شود.

تا این جا بحث بر روی سیاست‌گذاری در طی فرایند بودجه متمرکز بوده اما اطمینان از این که سیاست‌های خارج از بودجه در معرض مباحثات دقیق و جدی در طی مراحل مطرح شده قرار می‌گیرند اهمیت فراوانی دارد. بنابراین باید هم سیاست‌های داخل بودجه و هم سیاست‌های خارج از بودجه طی مراحل چهارگانه فوق مورد بررسی قرار بگیرند. در این مورد حداقل باید بررسی شود که سیاست‌های خارج از بودجه چگونه در چارچوب محدودیت‌های کلی منابع^۲ تأمین مالی می‌شوند. همچنین باید پیامدهای بودجه‌ای آن‌ها مورد بررسی قرار گرفته و سیاست‌های داخل بودجه نسبت به این دسته از سیاست‌ها تحلیل حساسیت شوند.

1 . Central Agencies.

2 . Aggregate Resource Constraint.



:

: مقدمه‌ای بر: ارتباط برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و بودجه‌ریزی

: شاهین جوادی، محمد زنگنه

: مطالعات برنامه و بودجه

: دکتر محمد قاسمی

:

۱. چارچوب میان مدت مخارج (MTEF)

۲. مخارج عمومی (Public Expenditure)

:

1. Public Expenditure Management Handbook, World' bank, 1998.