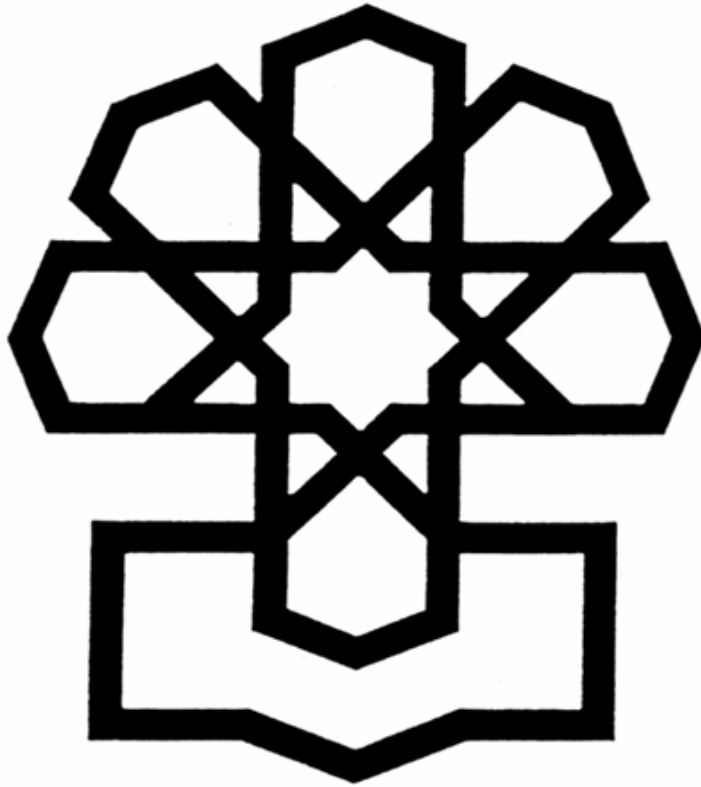
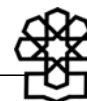


(MTEF)



:

:



مقدمه.....	۲
۱. تجربیات موجود در تدوین چارچوب میان مدت مخارج.....	۴
۲. ساختار MTEF و میزان پوشش آن.....	۵
۲-۱. دلایل اجرای MTEF.....	۵
۲-۲. جامعیت MTEF.....	۷
۲-۳. برآوردها.....	۹
۲. تجربیات اجرایی.....	۱۲
۳-۱. اهمیت شرایط اولیه.....	۱۲
۳-۲. ادغام MTEF در فرایند بودجه ریزی.....	۱۳
۳-۳. ثبات و پایداری مالی.....	۱۶
۳-۴. تعیین اولویتها و تخصیص منابع.....	۱۶
۴. نتیجه گیری و توصیه ها.....	۱۷
ضمیمه: تاریخچه تدوین چارچوب میان مدت مخارج در آفریقای جنوبی.....	۲۰



(MTEF)

چارچوب میان‌مدت مخارج (MTEF)^۱ در پی پیوند بین سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی است. بدین ترتیب MTEF به یکی از مهم‌ترین مشکلات بخش عمومی که همانا فقدان ارتباط نهادی و فنی بین این سه حوزه است می‌پردازد. در بسیاری از کشورها (به‌خصوص کشورهای در حال توسعه) نظام تصمیم‌گیری از عملکرد بخش عمومی کاملاً جداست و به دلیل عدم کنترل مخارج، بخش عمده منابع مالی دولت به هزینه‌های جاری که از درجه انعطاف‌ناپذیری بالایی برخوردارند اختصاص می‌یابد و لذا برنامه‌ریزی تنها معطوف به پروژه‌های سرمایه‌گذاری است که منابع آن عمدتاً از محل مازاد منابع نسبت به هزینه‌های جاری یا کمک‌های خارجی تأمین می‌شود. سیاست‌ها نیز عمدتاً به تناسب مسائل جاری طرح می‌شوند و بودجه فارغ از ملاحظات برنامه‌ای و سیاستگذاری و برنامه‌ای تهیه می‌شود، بدون این‌که موفق به اعمال محدودیت‌های منابع بر روی سیاست‌ها و اهداف برنامه‌ها شود.

«چارچوب میان‌مدت مخارج» (MTEF) با مدنظر قرار دادن این نارسایی‌ها مکانیسم‌های نهادی و فنی را برای ایجاد ارتباط بین حوزه‌های سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، و بودجه‌ریزی فراهم می‌سازد. هر MTEF دارای سه جزء اساسی است: اولین جزء یک «قید منابع» است که به منظور حفظ ثبات اقتصاد کلان و دستیابی به اهداف کلان اقتصادی (مانند رشد اقتصادی و نرخ تورم) تعیین می‌شود. در جزء دوم با توجه به این قید، سقف‌های مخارج بخش‌ها با مدنظر قرار دادن اولویت‌های سیاستی بین بخشی تعیین می‌شوند. جزء سوم برآوردهای پایین به بالا^۲ از هزینه‌های میان‌مدت و فعالیت‌های موجود و برنامه‌های آتی درون سقف‌های مخارج است.^۳

ادبیات نظری مدیریت هزینه‌های عمومی^۴ در کنار تجربیات کشورهای مختلف امکان شناسایی ویژگی‌های اساسی اجرای چارچوب میان‌مدت مخارج را تسهیل می‌سازد. این ویژگی‌ها به شرح زیر هستند:

۱. پیشنهادهای سیاستی با دیدگاه میان‌مدت و بلندمدت مورد ملاحظه قرار می‌گیرند.
۲. سیاست‌ها منعکس‌کننده آن تصمیماتی هستند که در میان‌مدت و بلندمدت قابل تأمین مالی و

1. Medium Term Expenditure Framework

2. Bottom - up

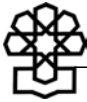
3. برای مطالعه بیشتر در مورد ابعاد نظری، فنی و نهادی MTEF به منبع زیر رجوع کنید: «مقدمه‌ای بر ارتباط برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و بودجه‌ریزی» دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی، مرداد ماه ۱۳۸۳.

4. Public Expenditure Management (PEM)



اجرا هستند.

۳. هزینه برنامه‌ها و سیاست‌های موجود و آتی در میان مدت ارائه می‌شود.
 ۴. یک فرایند سیاستی در مرکز دولت وجود دارد که تخصیص‌ها را با توجه به اولویت‌های سیاستی و درون قید منابع تطبیق می‌دهد.
 ۵. پیش‌بینی‌پذیری سیاست‌ها و تأمین مالی آن‌ها افزایش می‌یابد.
 ۶. اولویت‌های سیاستی تأمین مالی، فعالیت‌ها را تعیین می‌کند.
 ۷. بودجه سالانه در یک چارچوب با دیدگاه میان‌مدت قرار دارد و آنچه را که در کوتاه‌مدت قابلیت تأمین مالی دارد را منعکس می‌کند.
 ۸. ارتباط روشنی بین برآوردهای مخارج سالانه پیش رو و بودجه سالانه وجود دارد.
 ۹. قواعد روشنی برای اعمال هرگونه تخصیص منابع (هم در طول تهیه بودجه و هم در اجرا) وجود دارد.
 ۱۰. سازوکارهایی وجود دارد تا اثر شوک‌های منفی (و پاسخ‌ها به آن‌ها) را بر ارائه خدمات و اولویت‌های هزینه در میان مدت حداقل کند.
- لازم به ذکر است که اغلب این ویژگی‌ها تنها منحصر به یک MTEF با کارکرد مطلوب نیست بلکه مربوط به یک نظام مدیریت هزینه‌های عمومی و به‌طور کلی‌تر یک بخش عمومی مطلوب است. به هر حال مطالعات موردی نشان می‌دهد که معرفی موفق یک MTEF می‌تواند منجر به توجه بیش‌تر مجموعه عواملی شود که کیفیت نظام مدیریت هزینه‌های عمومی را تعیین می‌کنند.
- با این مقدمه، در مطالعه حاضر تجربه اجرای MTEF در چند کشور منتخب (آفریقای جنوبی، اوگاندا، سوئد، آلبانی، بنین، رواندا، تانزانیا، بورکینافاسو، کامرون و گینه) بررسی می‌شود. انتخاب این کشورها عمدتاً به دلیل محدودیت منابع در دسترس صورت پذیرفته است. هم‌اکنون بیش‌ترین تجربیات در طراحی و اجرای MTEF در آفریقا در حال شکل‌گیری است که به تبع آن بیش‌ترین منابع در دسترس مربوط به تجربیات این کشورهاست. در نمونه حاضر با توجه به اهمیت تجربه سوئد و در دسترس بودن منابع مطالعاتی در مورد این کشور، تجربه اجرای MTEF در سوئد نیز گنجانده شد.
- مطالعه تجربیات کشورها ضمن این‌که نمونه‌های عملی از فرایندهای نهادی و تکنیکی طراحی و اجرای MTEF فراهم می‌سازد بر لزوم تطبیق فرایندها و شرایط سیاسی و حکومتی و نهادی هر کشور تأکید می‌کند. همچنین با مطالعه تجربیات سایر کشورها نقش و کارکرد و دلایل اجرای MTEF و مسائل و مشکلات طراحی آن در عمل آشکار می‌شود.
- پس از ارائه مقدمه‌ای در باب تجربیات حاصل از MTEF، در بخش دوم ساختار MTEF و سطح پوشش آن ارائه می‌شود. بخش سوم گزارش به ارائه نکات مهمی می‌پردازد که در عمل و به هنگام طراحی و اجرای MTEF خود را نشان می‌دهند. تجربیات موجود حاکی از اهمیت شناخت شرایط اولیه، ادغام MTEF در فرایند بودجه‌ریزی، ثبات و پایداری مالی و تعیین اولویت‌ها در تخصیص منابع است. در پایان نتایج حاصل از این تجربیات جمع‌بندی می‌شود.



(MTEF)

مطالعات موردی نشان می‌دهند که چارچوب‌های میان‌مدت مخارج در همه کشورها (گرچه با سرعت‌های متفاوت) در حال پیشرفت هستند، عوامل متعددی سرعت این پیشرفت را تعیین می‌کنند؛ از جمله اقتصاد سیاسی هر کشور. تجربه کشورها حاکی از آن است که در کشورهایی که مقامات دولتی، به خصوص مقامات وزارت دارایی اهمیت وجود دیدگاه میان‌مدت در بودجه‌ریزی را درک کرده‌اند و در ارائه نظرات خود در سطح سیاسی بر اهمیت آن پافشاری می‌کنند، چشم‌اندازهای نهادینه کردن بودجه‌ریزی کارآمد، فرایندها و دستاوردها به‌طور قابل توجهی تقویت شده‌اند. اما در کشورهایی که چنین شرایطی در سطح سیاسی وجود نداشته باشد طبیعت اجرای MTEF کاملاً متفاوت خواهد بود. بنابراین به‌منظور اصلاح نظام بودجه‌ریزی و اجرای MTEF، اقتصاد سیاسی باید بازنشاسی شود.

برحسب توسعه MTEF می‌توان کشورهای مورد مطالعه را به صورت زیر طبقه‌بندی کرد.

: آفریقای جنوبی، اوگاندا، سوئد.

: آلبانی، بنین، رواندا، تانزانیا.

: بورکینافاسو، کامرون، غنا.

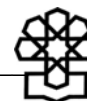
سه کشور آفریقای جنوبی، اوگاندا و سوئد اصول MTEF را درون سیستم‌های مدیریت بودجه عمومی خود نهادینه کرده‌اند. در این کشورها MTEF پایه‌ای برای تهیه بودجه‌های سالانه و ارائه برآوردهای منابع و مخارج به پارلمان است.

در آلبانی، تانزانیا و رواندا، چارچوب‌های میان‌مدت مخارج در یک مدت زمان نسبتاً کوتاه پیشرفت کرده‌اند، اما هنوز اصول و ارزش‌های MTEF درون نظام مدیریت مخارج عمومی آن‌ها نهادینه نشده است. نکته قابل توجه این است که تکامل به نسبت سریع MTEF نقطه کانونی اصلاحات گسترده در بودجه بوده است. برای مثال در مورد آلبانی، معرفی و اجرای MTEF یک قدم منطقی بعد از شروع اصلاحات مدیریت بودجه در طول دهه ۱۹۹۰ است که موج دوم اصلاحات با معرفی سند استراتژی کاهش فقر^۱ (PRSP) به‌عنوان استراتژی ملی توسعه اقتصادی - اجتماعی^۲ همزمان شده است. گرچه MTEF آلبانی، در این گروه رتبه آخر را دارد، شواهد حاکی از پیشرفت قابل توجه MTEF این کشور از جمله از نظر مشارکت سیاسی مستقیم در این فرایند است. تجربه چهارمین کشور (بنین)، نیز جالب توجه است زیرا این کشور در حال تغییر ساختاری در بودجه‌ریزی است.

دسته نهادینه نشده کشورها شامل بورکینافاسو، کامرون و غنا هستند. این کشورها بعضاً شروع خوبی برای اجرای MTEF داشته‌اند اما تعدیل‌های مستمر در سقف‌های بودجه‌ای همراه با عدم ادغام بودجه‌ریزی برنامه‌ای سال‌های پیش رو و MTEF، اثر MTEF را محدود به زمان

1. Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)

2. National Strategy for socio-economic Development (NSSD)



کرده است.

درس‌های متعددی را می‌توان از مطالعه تجربیات اجرای MTEF در کشورهای مختلف آموخت، که برخی از آن‌ها عبارتند از:

- شرایط اولیه اهمیت دارند. در اختیار داشتن برخی مبانی بودجه‌ای^۱ (برای مثال، ثبات بودجه‌ای، کنترل مخارج در طول اجرای بودجه، اطلاعات مالی قابل اتکاء و به موقع) اجرای یک MTEF را تسهیل می‌کند اما شواهدی نیز وجود دارند که اجرای یک MTEF می‌تواند انگیزه‌ای برای فراهم کردن این مبانی را ایجاد کند. (اوگاندا، آلبانی، کامرون).

- ادغام مراحل مختلف فرآیند تهیه و اجرای بودجه با MTEF

- توجه به ثبات مالی و پایداری درآمدهای دولت در قابلیت اتکا و اطمینان به تأمین مالی حیاتی است که خود به صداقت و واقع‌نگری در برآوردهای کلان نیز وابسته است.

- درجه مشارکت سیاسی در فرآیندهای تصمیم‌گیری‌های راهبردی کشور و میزان مشارکت سیاستمداران در برنامه‌ریزی و آگاهی آن‌ها از واقعیت‌های بودجه‌ای، اهمیت دارد.

- ایجاد فضایی برای گنجانیدن یک مرحله در فرآیند تهیه بودجه برای اتخاذ تصمیمات راهبردی و جدا کردن آن از مرحله تهیه برآوردهای تفصیلی. مفهوم بیانیه سیاست بودجه‌ای^۲ توسط کشورهای MTEF در آن‌ها نهادینه شده است. برای پشتیبانی از این مرحله به کار رفت که نقشی بسیار مهم را در مشارکت دادن سایر بازیگران به عهده دارد.

- مشارکت بخش‌ها (وزرای صف) و سازمان‌های بودجه‌ای در مدیریت راهبردی و متمایز کردن انتخاب‌های تخصیص منابع که به‌طور جداگانه توسط مرکز (کابینه، کمیته وزرا) و وزرا تهیه می‌شوند. تشکیل گروه‌های کاری بخشی^۳ برای پشتیبانی از مدیریت راهبردی یک ابتکار بسیار مفید در آفریقا بود.

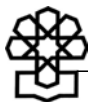
- برنامه‌ریزی برای تمرکز بر عملکرد ضروری است ولی مرکز نباید در مراحل اولیه MTEF با اطلاعات بی‌شمار در مورد عملکرد به نوعی در باتلاق فرو رود. یک درس عملی که تجربه کشورهای OECD (از جمله تجربه سوئد) نیز آن را نشان می‌دهد این است که اطلاعات عملکرد در اصل ابزاری برای مدیریت در سطح سازمانی و بخشی است.

MTEF .

MTEF . -

جدول زیر دلیل آن‌که چرا برخی کشورها به سمت اجرای MTEF رفتند را همراه با سال بودجه‌ای که MTEF اولین بار در آن کشورها اجرا شد را ارائه می‌کند.

1. The budget basics
2. Budget Policy Statement
3. Sector Working Groups (SWGs)

**MTEF**

به منظور تهیه یک چارچوب اقتصاد کلان واقع‌بینانه برای تدوین سند استراتژی کاهش فقر و رشد اقتصادی و یک سازوکار برای انتقال اولویت‌های سیاستی آن به سیاست‌ها و اقدامات بودجه‌ای.	۲۰۰۱	آلبانی
تطبيق دادن سیاست‌های راهبردی تدوین یافته در سند استراتژی کاهش فقر با واقعیت‌های اقتصاد کلان.	۲۰۰۱	بنین
تهیه چارچوب اقتصاد کلان برای افزایش اعتبار بودجه‌ریزی برنامه‌ای.	۲۰۰۱	بورکینافاسو
پشتیبانی از اجرای اهداف سیاست‌های میان‌مدت و بلندمدت به‌ویژه اهداف سند استراتژی کاهش فقر (PRSP) و تهیه یک چارچوب اقتصاد کلان و همراه کردن تخصیص‌های بودجه با فرایند PRSP.	۲۰۰۱	کامرون
بهبود تدوین بودجه.	۱۹۹۹	غنا
تسهیل تخصیص منابع بین و درون بخش‌ها.	۲۰۰۰	رواندا
به‌عنوان بخشی از اصلاحات گسترده به منظور شفاف کردن نتایج برای شهروندان و توسعه سیاست راهبردی اقتصاد کلان میان‌مدت که در سال ۱۹۹۶ شروع شد.	۱۹۹۸-۱۹۹۹	آفریقای جنوبی
تهیه یک چارچوب راهبردی برای بودجه سالانه؛ تقویت ارتباط بین سیاست‌های بخشی و تخصیص منابع؛ تحلیل عملکرد بودجه.	۱۹۹۹-۲۰۰۰	تانزانیا
۱۹۹۲- فائق آمدن بر بی‌ثباتی اقتصاد کلان. ۱۹۹۴- بهبود در تخصیص‌های بخشی.	۱۹۹۴	اوگاندا
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.	۲۰۰۰	سوئد

ثبات اقتصاد کلان و بهبود کارایی تخصیص منابع و پیوند برنامه‌ریزی‌های اقتصادی اجتماعی با بودجه دلایل اصلی اجرای MTEF در کشورهای مختلف هستند. در اوگاندا، اجرای اولین MTEF پاسخی مستقیم به عملکرد بد اقتصاد کلان و بودجه و عدم توانایی دولت برای تأمین مالی تعهدات مالی خود در پروژه‌های عمرانی بود. بعدها MTEF به‌عنوان عامل تسهیل‌کننده برای تخصیص‌های بخشی به‌ویژه برای بالا بردن سهم بخش‌های ضعیف در آمد. در تانزانیا، بهبود در تدوین بودجه و تقویت ارتباط بین سیاست‌های بخشی و تخصیص‌ها مسائلی بودند که منجر به معرفی MTEF شد. در آلبانی و بنین، دلایل اصلی معرفی MTEF، ایجاد سازوکاری برای انتقال اولویت‌های سیاستی درون سیاست بودجه‌ای و فعالیت‌های بودجه‌ای بود. همچنین ایجاد یک چارچوب کلان / بودجه‌ای برای توسعه سند استراتژی کاهش فقر علت دیگر معرفی MTEF بود. در آفریقای جنوبی علت اصلی MTEF، اوضاع اقتصادی و سیستم ناکارآمد برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی باقی مانده از نظام آپارتاید بود (بخش ضمیمه را ببینید).

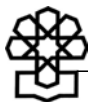
در سوئد به رغم حجم گسترده بخش عمومی (در سال ۲۰۰۱ درآمدهای مالیاتی حدود ۵۴ درصد، GDP بوده است)، یک فرایند بودجه که بتواند مخارج را کنترل کند وجود نداشت. فرایندی



که با آن بودجه دولت توسط مجلس مورد ارزیابی قرار می‌گرفت نامنظم بود و سطح مخارج دولت معمولاً در حین بررسی‌های مجلس افزایش می‌یافت و در هیچ مقطعی از زمان تصویری شفاف از مخارج دولت برای سال آتی وجود نداشت. لذا دولت سوئد در اوایل دهه ۱۹۹۰ با توجه به این نارسایی‌ها اقدام به اصلاح فرایند بودجه‌ریزی کرد و در اواسط دهه ۱۹۹۰ اجزای اصلی فرایند اصلاح به اجرا درآمد که هدف آن‌ها اصلاح نظام بودجه‌ریزی و حاکم کردن دیدگاه میان‌مدت بر مخارج دولت و پیگیری اهداف مازاد مالی و رعایت سقف‌های هزینه‌ای بود.

MTEF . -

اجرای بودجه‌ریزی بر مبنای سیاست‌ها به‌گونه‌ای راهبردی‌تر همراه با یک MTEF مستلزم دربرگرفتن تمامی فعالیت‌های مالی دولت است. جدول ۲ سطح پوشش انواع چارچوب میان‌مدت مخارج اجرا شده در کشورهای مختلف برحسب فعالیت‌های دولت مرکزی، محلی و تأمین مالی از منابع خارجی را نشان می‌دهد.



MTEF

	/	/	
آلبانی	همه، همراه با ۵ بخش PRSP	بلی	بلی
بنین	همه	خیر	برخی اما نه همه
بورکینافاسو	همه وزارتخانه‌های صف	خیر	برخی اما نه بخش عمده آن
کامرون	دو بخش آموزش و بهداشت	خیر	بلی (برای دو بخش آموزش و بهداشت)
غنا	همه وزارتخانه‌های صف، گرچه صندوق اتحادیه آموزش خارج از MTEF است.	خیر	بلی
رواندا	سعی شده است که تمام مخارجی که توسط درآمدهای داخلی تأمین مالی شده‌اند را دربرگیرد.	خیر	پروژه‌های تأمین مالی شده توسط اهداکنندگان را هنوز به طور کامل در دربر نمی‌گیرد.
آفریقای جنوبی	همه	MTEF درآمدها و مخارج ملی و استانی را دربرمی‌گیرد. برخی از دولت‌های محلی MTEF را اجرا می‌کنند.	بلی
تانزانیا	همه	خیر	در MTEF سال ۲۰۰۲ فعالیت‌های پروژه‌های تأمین مالی شده خارجی را با برخی مشکلات در برگرفت.
اوگاندا	همه وزارتخانه‌های صف را در برمی‌گیرد اما سرمایه‌گذاری‌های تأمین مالی شده توسط اهداکنندگان با جزئیات در خارج از MTEF می‌آید.	همه	مخارج دولت محلی در سند چارچوب بودجه می‌آید (۸۵ درصد از درآمدها از دولت مرکزی تأمین مالی می‌شود که در MTEF دولت مرکزی می‌آید)
سوئد	همه حوزه‌های مخارج دولت مرکزی را در بر می‌گیرد. در مورد درآمدها به‌طور تلویحی قیودی تحمیل می‌شود.	مخارج دولت محلی درون سقف‌های مخارج قرار می‌گیرد که البته حالت ارشادی دارد.	

اغلب چارچوب‌های میان‌مدت مخارج تلاش کرده‌اند که همه مخارج تأمین اعتبار شده از محل درآمدهای داخلی را دربرگیرند. در مورد کامرون MTEF محدود به دو بخش شده است در حالی که MTEF دولت مرکزی آفریقای جنوبی فعالیت‌های مراکز استانی را نیز دربرمی‌گیرد که نشان‌دهنده دیدگاه مشارکتی در حکمرانی است. سطح پوشش فعالیت‌های تأمین مالی شده از منابع



خارجی نیز در کشورهای مختلف متفاوت است. در مورد اهمیت قرار گرفتن فعالیت‌های تأمین مالی شده توسط منابع خارجی درون چارچوب بودجه و در معرض قرار دادن این فعالیت‌ها برای آزمون سازگاری با راهبردها و اولویت‌های بخشی نمی‌توان اغراق کرد. این اهمیت را می‌توان در دو مورد تانزانیا دید که تلاش برای دربرگرفتن منابع مالی خارجی در MTEF سال ۲۰۰۲، کل درآمدها را بیش از یک سوم افزایش داد!

- .

یکی از ویژگی‌های مهم MTEF آن است که برآوردها فراتر از سال بودجه‌ای صورت می‌گیرد. در کشورهای OECD نیز برآوردهایی برای هزینه‌های آتی فعالیت‌های جاری صورت می‌گیرد (که اگر فعالیت تغییر نکند به صورت غلتان در بودجه می‌آیند).

در میان کشورهای مورد مطالعه، آفریقای جنوبی برآوردهایی را تهیه می‌کند که در واقع به صورت برآورد مبنای عمل می‌کند. در آفریقای جنوبی، در سال‌های اول اجرای MTEF، دقت در برآوردها اهمیت کمتری از تغییر در نگرش‌ها داشت اما بهبود در قابلیت اعتماد به آن‌ها و همچنین فراهم آوردن شرایط برای اجرای تغییر در نگرش به منظور اثربخشی MTEF سال به سال افزایش یافته است. همچنین این دیدگاه توجیه می‌کند که چرا اغلب برآوردهای چند ساله نسبت به برآوردهای سالانه همراه با جزئیات کمتری هستند. تجربیات کشورها نشان می‌دهد که توجه بیش از اندازه به جزئیات در برآوردهای چندساله (و در سال بودجه) ممکن است کانون توجه MTEF را از سیاست راهبردی منحرف کند (مانند غنا و تانزانیا).

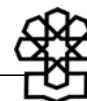
تجربه آفریقای جنوبی و اوگاندا در به‌کار بردن برآوردهای چند ساله به‌عنوان یک ورودی در تعیین سقف‌های بودجه سالانه راهنمایی برای کشورهای دیگر است. در بنین برآوردهای سالانه MTEF دوره ۲۰۰۴ - ۲۰۰۲ به‌عنوان مرجعی برای تعیین سقف کل بودجه و جهت‌گیری‌های اساسی بودجه‌ای به‌کار رفته است. آنچه که بیش‌تر دلگرم‌کننده است این است که در تجربه سال‌های اخیر برآوردهای چند ساله مشروعیتی را از جانب فرایند چارچوب مخارج میان‌مدت و اسناد سیاست راهبردی کاهش فقر به دست آورده‌اند.

در سوئد پیش‌بینی‌ها هم در مرحله بودجه‌ریزی و هم به‌عنوان یک جزء از فعالیت‌های تکمیلی در طی سال نقش اساسی ایفا می‌کند. پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌ها پنج بار در سال توسط دولت مورد بازبینی قرار می‌گیرد. پیش‌بینی‌ها شامل متغیرهای کلان اقتصادی و سقف مخارج و درآمدهای مالیاتی می‌شود. هر کدام از این پیش‌بینی‌ها برای سال‌های آتی و در سال پس از آن نیز ارائه می‌شود. در هر سال جدید تنها پیش‌بینی‌های مربوط به سقف مخارج و درآمدهای سال سوم (t+۳) اصلاح می‌شود مگر این‌که پیش‌بینی‌های کلان دلیل موجهی برای اصلاح پیش‌بینی‌های دوره‌های نزدیک‌تر ارائه کند.



• در مراحل مختلف گردش بودجه - از تهیه تا اجرا و حسابرسی - طبقه‌بندی‌های مختلفی از مخارج مورد نیاز است. مطالعات موردی نشان می‌دهند که طبقه‌بندی‌هایی که از تمرکز بر عملکرد پشتیبانی می‌کنند از اهمیت بالایی برخوردارند (به‌ویژه طبقه‌بندی وظیفه‌ای و برنامه‌ای) و عدم کفایت در طبقه‌بندی وظیفه‌ای^۱ و فعالیت^۲ از تمرکز بیش‌تر بر عملکرد جلوگیری می‌کند. تأکید بر طبقه‌بندی اقتصادی (مانند حقوق و دستمزد) به‌طور آشکار به تلاش‌ها برای تمرکز بر سیاست و بررسی عملکرد عملیات‌ها آسیب زده است.

در رواندا طبقه‌بندی بودجه به صورتی است که تمرکز بر اولویت‌ها را پشتیبانی می‌کند. نشانه‌هایی وجود دارد از این‌که در برخی از کشورها طبقه‌بندی وظیفه‌ای نقش مهمی را در پشتیبانی از دیدگاه سیاستی و راهبردی در تهیه بودجه بازی می‌کند (تانزانیا، اوگاندا). جدول ۳ در مورد ساختار بودجه و MTEF در رواندا، یک ساختار تو در توی منسجم را نشان می‌دهد اما این ساختار یادآوری می‌کند که نقش هر یک از طبقه‌بندی‌ها باید روشن باشد به‌ویژه آن‌هایی که تصمیمات را در زنجیره تصمیم‌گیری پشتیبانی می‌کنند.

**MTEF**

گروه‌بندی‌های وظیفه‌ای گسترده - حکمرانی و حاکمیت، تولید و محیط زیست، زیربنایی، توسعه انسانی و اجتماعی
↓
بخش‌ها (۱۴ بخش - مانند بهداشت)
↓
دستگاه‌ها (۱۸- وزارتخانه - برای مثال وزارت بهداشت)
↓
برنامه‌ها (بسیار زیاد - برای مثال خدمات بهداشتی اولیه)
↓
زیربرنامه‌ها (بسیار زیاد - برای مثال بهداشت عمومی)
↓
فعالیت‌ها (بسیار زیاد مانند خرید و استفاده از حشره‌کش‌ها)
↓
طبقه‌بندی اقتصادی (برای مثال حقوق و دستمزد)

استفاده از طبقه‌بندی برنامه‌ای به منظور تخصیص منابع مشکلاتی را برای کشورهای مورد مطالعه ایجاد کرده است و این سؤال را مطرح می‌کند که تا چه اندازه تخصیص‌های بودجه‌ای باید بر مبنای برنامه یا ستانده^۱ باشند. همچنین نمونه‌هایی وجود دارند که نشان می‌دهند طبقه‌بندی‌های بر مبنای برنامه، ساختارهای طبقه‌بندی بر مبنای عملکرد را با ایجاد ناسازگاری مخدوش می‌کنند. در این رابطه جالب است که به مورد بورکینافاسو توجه کنیم که دلیل معرفی MTEF در این کشور تهیه یک چارچوب برای سیستم بودجه‌ریزی برنامه‌ای کشوری بود. اما هنوز بودجه‌های برنامه‌ای ظاهراً نقشی را در تخصیص‌های بودجه در این کشور بازی نمی‌کنند و پایه‌ای برای برآوردهای ارائه شده به پارلمان نیستند و در واقع برای پارلمان تهیه نمی‌شوند. اما اگر بخواهیم با دید مثبت به طبقه‌بندی برنامه‌ای نگاه کنیم ممکن است در مراحل پیشرفته MTEF به کار آید. در برخی موارد، MTEF با تجدید ساختاری به نسبت افراطی در برآوردهای بودجه همراه بوده است مانند غنا. اما در تانزانیا هم‌اکنون برآوردها بر مبنای ستانده‌ها طبقه‌بندی می‌شوند البته مخارج برحسب حقوق پرسنلی، هزینه‌های اداری، هزینه‌های خدماتی و سرمایه‌گذاری نیز طبقه‌بندی می‌شود. هزینه‌های جاری و سرمایه‌گذاری برحسب ستانده در یک سیستم یکپارچه بودجه به هم مربوط شده‌اند و اغلب منابع تأمین مالی، تعیین شده‌اند. اما تجربه غنا نشان می‌دهد که تغییر ساختارها ضروری است اما به‌ندرت کافی است. بعد از ۴ سال، هزینه‌های پرسنلی و هزینه‌های اداری در عمل با ستانده‌های خود ارتباط ندارند. در سوئد کلیه مخارج به ۲۷ حوزه (فصل) تقسیم می‌شوند. که معرف حوزه‌های مختلف سیاستگذاری و ساختار کمیسیون‌های مجلس است. هر کدام از این حوزه‌ها نیز به نوبه خود به ۵۰۰ برنامه تقسیم شده‌اند.



این بخش به برخی از درس‌های کلی اشاره دارد که می‌توان از آن‌ها برای اجرای یک MTEF مؤثر بهره برد.

بحث درباره داشتن یا نداشتن اولیه قبل از شروع اجرای MTEF یکی از مباحث ادامه‌دار در این ادبیات است.^۲ مورد آلبانی نشان می‌دهد که توجه به مبانی مزبور در سال‌های دهه ۱۹۹۰ انتقال به یک MTEF در سال ۲۰۰۰-۲۰۰۱ را بسیار تسهیل کرد. مطالعات موردی به‌ویژه نشان می‌دهد که مبانی بودجه‌ای مانند یک چارچوب قانونی تجدیدنظر شده، ظرفیت‌های مدیریتی مالی اصلاح شده، فرایندهای تجدیدنظر شده تهیه بودجه (شامل حرکت به سمت یک بودجه جامع‌تر) و یک سیستم خزانه‌داری عملیاتی در ساخت یک سیستم بودجه‌ای که بتواند درآمدها و مخارج و کسری بودجه را کنترل و هدایت کند، نقش دارند. در آلبانی، همانند بسیاری از کشورهای OECD، MTEF با تمرکز بیشتر بر تخصیص و استفاده از منابع یک قدم منطقی در اصلاحات سیستم بودجه‌ریزی بود. مورد تانزانیا نیز نشان می‌دهد که چگونه شرایط اولیه خاص، اجرای MTEF را تسهیل می‌کند (کادر ۱). برخی از آن‌ها مربوط به مبانی بودجه‌ای است مانند کنترل مالی در حالی که برخی مربوط به شرایط لازم برای موفقیت در اصلاح بودجه است مانند رهبری قوی از طرف وزارت دارایی. تجربیات کشورها همچنین نشان می‌دهد که تجربه قبلی خواه موفق یا ناموفق (آفریقای جنوبی، تانزانیا و آلبانی) در اجرای MTEF بعدی نقش مفیدی داشته است.

مطالعه موردی تانزانیا به خوبی اهمیت شرایط اولیه را در اجرای MTEF نشان می‌دهد:

- رهبریت قوی وزارت دارایی.
- پیشرفت‌هایی قبلاً در تثبیت اقتصاد کلان و بودجه شده باشد.
- تلاش‌های قبلی در برنامه‌ریزی مخارج میان‌مدت به‌ویژه برنامه غلطان سه‌ساله و بودجه سال‌های پیش‌رو^۳ که گرچه اثر محدودی دارند اثر معناداری بر نقطه آغازین معرفی MTEF دارند.
- تثبیت مسئولیت بودجه‌ریزی به‌ویژه انتقال مسئولیت برای تدوین بودجه به وزارت دارایی.
- تدوین یک سیستم مدیریت مالی یکپارچه همراه با اصلاحات MTEF.
- مشارکت دادن سایر بازیگران در فرایند بررسی مخارج دولتی.

مورد تانزانیا همچنین نشان می‌دهد که چگونه فرایند MTEF خود می‌تواند سبب ساخت مبانی

1. The budget basics

2 برای توضیحات بیشتر در این رابطه به کتاب راهنمای مدیریت مخارج عمومی بانک جهانی یا به کتاب چارچوب میان‌مدت مخارج از تئوری تا عمل (درس‌های اولیه از آفریقا) مراجعه کنید.

3. Forward Budge



بودجه‌ای شود. گرچه در این مورد توسعه هم‌زمان یک سیستم مدیریت بودجه‌ای یکپارچه برای تقویت اجرا و پاسخگویی بودجه طراحی شد. در اوگاندا، دیدگاه میان‌مدت جزء مهمی برای دستیابی به ثبات و پایداری مالی شمرده می‌شود، در مرحله بعد که به‌طور صریح‌تر به MTEF مربوط بود بر بهبود تخصیص منابع با توجه به اولویت‌ها تمرکز شده بود. اکنون توجه به‌طور جدی به ارتباط MTEF با عملکرد عملیاتی معطوف شده است. این فرایند در طی ۱۰ سال رخ داده است. البته این فرایند را آفریقای جنوبی در مدت زمان به‌نسبت کوتاه‌تری طی کرده است. در طی زمان، این دو کشور برای پشتیبانی از هر یک از این مراحل، ترتیبات نهادی را نیز به وجود می‌آوردند. البته در مورد اوگاندا هشدارهایی وجود دارد. بعضی از مبانی بودجه‌ای، به خصوص در سیستم خزانه‌داری، هنوز ساخته نشده‌اند و می‌توان گفت که توجه زود هنگام به عملکرد عملیاتی مانعی برای ساخت سریع‌تر مبانی بودجه‌ای بود.

سؤالی که به کرات مطرح می‌شود این است که آیا در غیاب این مبانی بهترین کار، اجرای MTEF به صورت گزینش شده^۱ است. (به این معنا که فقط در بخش‌های خاصی MTEF اجرا شود). مطالعات موردی نشان می‌دهد که برای اجرای موفق یک MTEF باید تعهدی در کل دولت وجود داشته باشد. در ابتدا قید منابع کل تعیین شود، اما به سرعت باید به سمت تعیین اولویت‌های کلان بودجه حرکت کرد. اما تمرکز میان مدت‌تر بر اولویت‌های منابع در سطح بخش‌ها می‌تواند به صورت گزینش شده باشد (به خصوص ارتباط دادن منابع با عملکرد (شاخص‌های عملکرد)) را می‌توان به صورت گزینش شده اجرا کرد. کامرون که در مراحل اولیه اجرای MTEF است یک برنامه‌ریزی مالی میان‌مدت را در دو بخش انتخاب کرده است اما به‌طور هم‌زمان بر روی چارچوب مالی میان مدت در حال کار است. آلبانی دیدگاهی روشن در سطح کل دولت دارد و متمرکز بر پنج بخش اصلی است که حدود دو سوم از کل مخارج دولتی را دربرمی‌گیرد. نکته اصلی این است که داشتن یک دیدگاه در سطح کل دولت ضروری است اما ضرورتی ندارد که همه بخش‌ها یا همه جوانب عملکرد در سطح یکسانی باشند یا به صورت یکسان حرکت کند.

MTEF . -

مطالعات موردی، توصیه مقاله اخیر بانک جهانی در مورد MTEF (۲۰۰۲) را تأیید می‌کند که MTEF باید به صورت یک فرایند ادغام شده، فعالانه مدیریت شود. در واقع مهم‌ترین عامل متمایز کننده کشورهای با MTEF نهادینه شده از سایرین اندازه‌ای است که این کشورها فرآیندهای تصمیم‌گیری‌اشان را ادغام و توسعه داده‌اند - به‌ویژه در مسائل سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی - و سایر بازیگران^۲ را در آن مشارکت داده‌اند. هر چند دسته کشورهای MTEF در آن‌ها نهادینه شده نیز هنوز از نقطه مطلوب فاصله دارند اما به‌طور مسلم در مسیر درستی در حال حرکت هستند.

1 Pilot

2 Stakeholder



آلبانی مثال جالبی از «پیچیدن» MTEF^۱ در فرایند بودجه است. در نقطه‌ای که فرایند MTEF با تقدیم به پارلمان خاتمه می‌یابد در همان زمان چارچوبی را برای نهایی کردن بودجه سالانه فراهم می‌آورد (شکل ۱). نکته اصلی این است که فرایند به نسبت یکپارچه‌ای به وجود آمده که تصمیمات راهبردی اتخاذ شده در مورد مباحث سیاستی و کلان در آغاز فرایند، در خاتمه به تخصیص‌های سالانه در بودجه ارائه شده به مجلس منتج شود. البته ادغام از ابعاد دیگری نیز قابل بررسی است برای مثال ادغام مخارج جاری و توسعه‌ای یا ادغام از طریق مشارکت جامعه مدنی در تدوین سیاست‌های راهبردی تخصیص‌های بخشی.

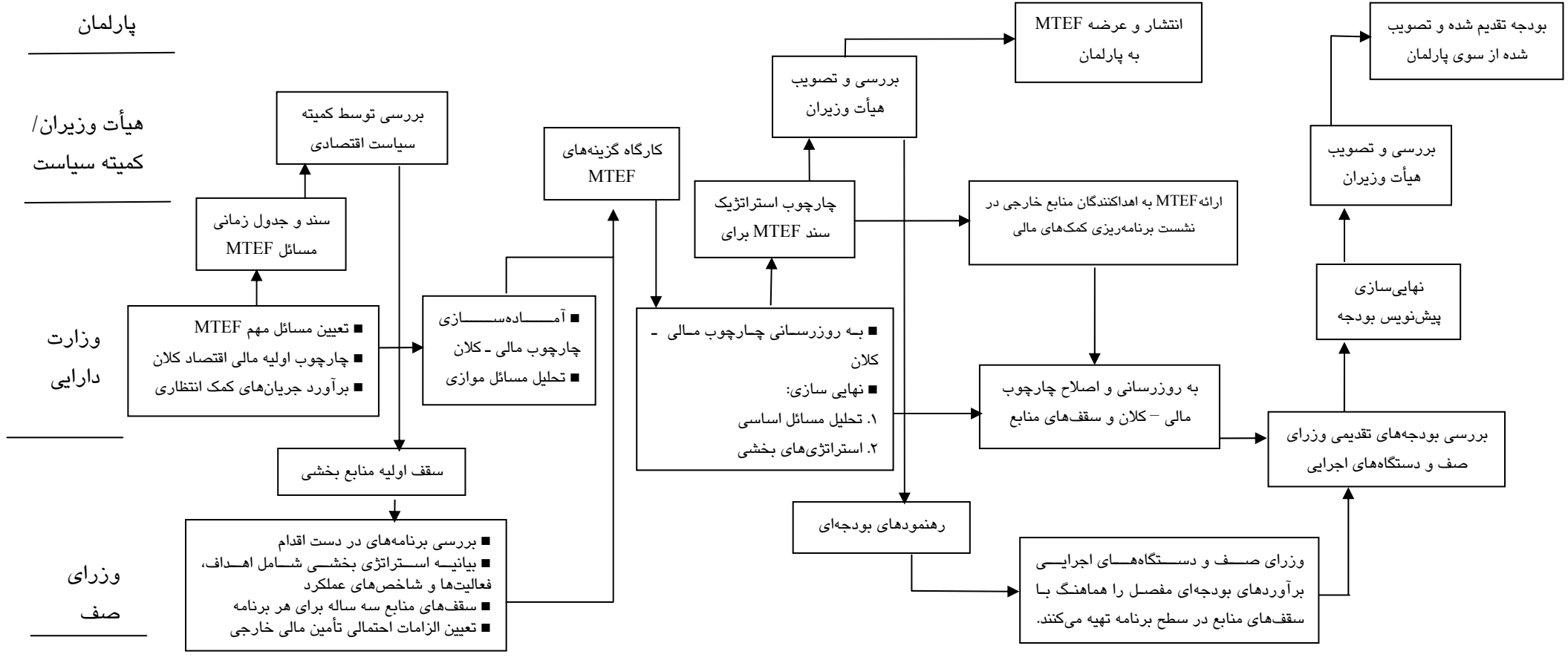
موارد آلبانی، اوگاندا و آفریقای جنوبی، اهمیت درک بازیگران گوناگون از این‌که چگونه فعالیت‌شان بر عملکرد بخش عمومی تأثیر می‌گذارد و این‌که چگونه اصلاح رفتارشان موجب تقویت یک بخش عمومی عملگراتر می‌شود را نشان می‌دهد.

برنامه زمان‌بندی شده برای تدوین بودجه که زمان کافی برای تصمیم‌گیری درباره سیاست‌های راهبردی و برای تهیه برآوردهای تفصیلی را فراهم می‌سازد ویژگی دیگر اجرای MTEF در آلبانی، آفریقای جنوبی و اوگانداست و تلاش این کشورها را برای ادغام فرایند MTEF و همچنین آگاهی ایشان را از اهمیت یک فرایند زمان‌بندی شده، نشان می‌دهد.

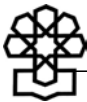
در سوئد MTEF کاملاً در فرایند بودجه تلفیق شده است. یکی از عناصر اصلی MTEF سوئد تعیین سقف چند ساله مخارج است. که محدودیت جدی بر تخصیص منابع تحمیل می‌کند به طوری که اگر ارزیابی‌ها حاکی از احتمال تخطی از سقف‌های مخارج باشد بودجه اصلاح می‌شود. تجربه سوئد حاکی از این است که محدودیت‌های سخت بودجه‌ای انگیزه ارائه پیش‌بینی‌های با تورش از مخارج و درآمدها را افزایش می‌دهد. این مسأله بر نقش دستگاه‌های نظارتی مستقل از دولت تأکید می‌کند.



: .



<ul style="list-style-type: none"> ■ دستگاه محور ■ عملیاتی - اقلام درون سقف‌های از پیش تعیین شده منابع قرار دارند. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ مبتنی بر سیاست، نتیجه محور ■ استراتژیک - چند ساله، چشم‌انداز بخشی، تمرکز بر برنامه ■ یکپارچه - جاری / عمرانی، دولت مرکزی / دولت محلی.
--	---



تجربه کشورها تأیید می‌کند که برای اجرای MTEF توجه به ثبات مالی در همان ابتدای کار ضروری است. البته دلایل بسیاری برای دنبال کردن ثبات مالی وجود دارد اما مهم‌ترین دلیل نیاز به ثبات مالی آن است که اگر در فرایند MTEF و بودجه قابلیت پیش‌بینی‌پذیری و اعتماد به تأمین مالی بهبود یافته باشد، بهتر اجرا خواهد شد. بدین منظور صداقت و واقع‌نگری در تعیین قید منابع کل و وجود یک فرایند تخصیص منابع منظم لازم است.

ظرفیت مدل‌سازی اقتصاد کلان در بیشتر کشورهای همراه با پیشرفت‌شان در کنترل بودجه در حال رشد است. اما رشد در ظرفیت مدل‌سازی اقتصاد کلان عاملی مهم در تعیین این‌که آیا یک MTEF به‌طور مؤثر در حال کار است، نیست.

تجربه آفریقای جنوبی، اوگاندا و تانزانیا نشان می‌دهد که نقطه آغازین برای افزایش پیش‌بینی‌پذیری در مخارج، واقعیت‌نگری و صداقت بیش‌تر در اولین مرحله از فرایند بودجه (تهیه برآوردهای کلان) است. کشورهای دیگر به‌ویژه بورکینافاسو، کامرون و غنا آثار منفی عدم قابلیت پیش‌بینی و عدم اعتماد به ارقام را به علت برآوردهای کلان غیرواقع بینانه تجربه کرده‌اند. به‌ویژه در بورکینافاسو، تخمین بیش از اندازه درآمدها یک ویژگی ثابت است. تخمین بیش از اندازه درآمدهای مالیاتی منجر به کسری‌های بودجه در مخارج واقعی می‌شود. مطالعات موردی یادآوری می‌کند که «انگیزه سیاسی برای تخمین بیش از اندازه درآمدها وجود دارد که سبب تعیین سقف‌های با ارقام بالا برای وزارتخانه‌های صف می‌شود. به نظر می‌رسد که [وزارت دارایی] تمایل ندارد همراه با پیش‌بینی ارقام واقع‌بینانه درآمدها، با وزرای صف مواجه شود».

در حالی که پایداری مالی شرطی لازم برای موفقیت MTEF است، تعیین اولویت‌ها و تخصیص منابع شرطی است که سبب می‌شود MTEF مهم‌ترین اثرش را بگذارد. آفریقای جنوبی، اوگاندا و آلبانی یک فرایند تخصیص منابع منظم را ایجاد کرده‌اند که به سیاست‌های انتخابی آن‌ها مشروعیت (صریح و ضمنی) می‌دهد. در این رابطه تلاش می‌شود که مقبولیت سقف‌های منابع فراتر از سطوح کلان در وزارتخانه‌های صف، سازمان‌های بودجه، پارلمان‌ها و جامعه مدنی گسترش یابد.

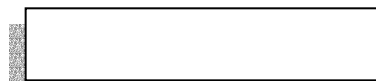
سقف‌های بالا به پایین بخش‌ها، اولویت‌های بخشی و محدودیت کل را نشان می‌دهند. آلبانی، آفریقای جنوبی و اوگاندا نتایج بودجه‌ای را با استفاده از تعیین قیده‌های بودجه‌ای سخت و واقع‌گرایانه در ابتدای اجرای فرایند MTEF و بودجه بهبود داده‌اند. قیدی که اولویت‌های بخشی و محدودیت کل را با هم آمیخته است. تمرکز بر فقر (اوگاندا) و بر اسناد استراتژی کاهش فقر (آلبانی)، روند، بورکینافاسو و کامرون) به وضوح انگیزه‌ای برای تزریق اولویت‌ها در درون تعیین سقف‌های بالا به پایین ایجاد کرده است.

در سوئد اعتبار سیاسی بسیاری صرف اعمال سقف‌های هزینه شده است، به طوری که تا به حال این تعهدات معتبر بوده‌اند و از سوی تحلیلگران و بازارهای مالی با مقبولیت فراوانی روبه‌رو



شده‌اند. در مواردی که خطر تجاوز از سقف‌ها بروز کرده است دولت از حق خود به‌منظور تعیین حداکثر مجاز مخارج در سطوحی پایین‌تر از مقادیر تخصیص پارلمان استفاده نموده است. مطالعات موردی نشان می‌دهد که اگر بودجه فرایند سیاسی به رسمیت شناخته نشود، MTEF نیز احتمالاً سایه‌ای کم‌رنگ بر عملکرد بخش عمومی خواهد انداخت. یکی از مفیدترین درس‌ها از مطالعات موردی درک اهمیت مشارکت سیاسی به‌طور جمعی در انتخاب سیاست‌های راهبردی است. زیرا این مشارکت سیاسی به فرایند MTEF اعتبار می‌دهد. به‌خصوص آن‌که این اعتبار برای سقف‌های مخارج اهمیت دارد. مطالعات موردی نشان داده است که بیش‌تر عدم اطمینان‌ها در محدودیت منابع و فرایند MTEF ناشی از این است که خود سیاستمداران نمی‌خواهند با یک محدودیت بودجه‌ای سخت یا با اولویت‌های مورد توافق محدود شوند (حداقل سیاستمدارانی که به اندازه کافی در تصمیمات تخصیص منابع مشارکت نمی‌کنند). البته این بدان معنا نیست که وقتی سقف‌ها در شروع تهیه بودجه تعیین شدند دیگر قابل تغییر نمی‌باشند. برعکس، هدف اصلی از فرایند تهیه بودجه، تضمین این امر است که منابع به اولویت‌ها تخصیص می‌یابند و این اطلاعات را منعکس می‌کنند که چه چیزی کار می‌کند و چه کار نمی‌کند. آلبانی، آفریقای جنوبی و اوگاندا مثال‌های خوبی از فرایندی هستند که در این جهت حرکت کرده‌اند. در رواندا و تانزانیا به نظر می‌رسد که این جهتی است که مورد خواست است اما تأکید بیش از حد به فرایند بالا به پایین در رواندا و فقدان مشارکتی سیاسی در شروع فرایند در تانزانیا جلوی حرکت در این مسیر را گرفته است. در بورکینافاسو و غنا بین محدودیت کل و سقف‌های بخشی، بین سقف‌ها و تخصیص‌های اولیه و بین تخصیص‌ها و مخارج واقعی (عملکرد) عدم ارتباط‌های عمده وجود دارد.

یک نکته جالب در فرایند تهیه تصمیم‌های راهبردی، نقش اصلی برخی از اسناد راهبردی است که به تمرکز بر بحث و معرفی انتخاب‌های قابل دسترس تصمیم‌گیران کمک می‌کند. بدین منظور آفریقای جنوبی، «بیانیه سیاست بودجه‌ای»^۱ اوگاندا «سند چارچوب بودجه»^۲ و آلبانی «سند MTEF» را تهیه می‌کنند. «سند بودجه سالانه»^۳ بورکینافاسو که شامل MTEF است و توسط رئیس‌جمهور قبل از انتشار امضا می‌شود نیز همین هدف را دارد. ارزش بالای چنین مدارکی در آن است که چارچوبی مشترک را فراهم می‌آورند که بازیگران می‌توانند در بحث پیرامون اولویت‌ها و انتخاب‌ها مشارکت کنند.



مطالعات موردی نشان می‌دهد که چارچوب‌های میان‌مدت مخارج در حال توسعه است. در برخی از کشورها گسترش حوضه اجرای MTEF به مانند راهنمای اصلاحات وسیع‌تر مدیریت مخارج عمومی ظاهر می‌شود، اما هنوز برای رسیدن به نقطه مطلوب در عملکرد اجرایی دولت مطابق با

1 Budget Policy Statement
2 Budget Framework Paper
3 Circulaire Budgetaire



MTEF فاصله زیادی وجود دارد. شاید بارزترین نتیجه حاصل از مطالعات موردی، درک ضرورت وجود یک مرحله راهبردی صریح درون فرایند تهیه بودجه باشد. این مرحله، نیازمند به مشارکت سیاسی جمعی در تصمیمات تخصیص منابع است و همچنین محیطی را برای پشتیبانی از توجه بیشتر به مسائل اساسی در سطح بخشی و سازمانی ایجاد می‌کند.

به طور کلی، مهم‌ترین توصیه‌ای که از مطالعه تجربیات کشورهای منتخب می‌توان عنوان کرد، ضرورت تمرکز مستمر بر تدوین و توسعه یک فرایند منسجم و یکپارچه از سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی است، که وجه تمایز بین کشورهای با MTEF نهادینه شده از سایر کشورهاست. جنبه‌هایی از ادغام که باید بیشتر مورد توجه قرار گیرند عبارتند از:

- ایجاد یک مرحله راهبردی صریح در شروع فرایند MTEF و بودجه‌ریزی برای مشارکت جمعی وزرا در بحث بر اولویت‌های سیاستی و مشارکت وزرا و وزارتخانه‌های‌شان در مورد اولویت‌های برنامه‌ای،

- بودجه‌ریزی بالا به پایین که هم واقعیت‌های منابع کل و هم اولویت‌های سیاستی را منعکس می‌کند،

- گسترش مداوم و مرحله‌ای فرایند بودجه،

- تمامی بازیگران (دولت، مجلس، سازمان‌های مرکزی، وزارتخانه‌های صف، جامعه مدنی و اهداکنندگان) باید در مراحل مقتضی در فرآیند بودجه مشارکت داده شوند، اما لازم است که از نقش دولت در انجام انتخاب‌ها حمایت شود. به منظور کمک به دولت برای تحقق سیستم‌ها و فرآیندهایش، باید توجه خاصی به ادغام ابزارهای ویژه نظیر گروه بررسی مخارج عمومی (PER) و روش‌های برنامه‌ای معطوف داشت.

- مرتبط ساختن مخارج جاری و سرمایه‌ای با توجه به هدف مشترک‌شان.

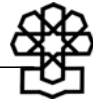
یک توصیه کلی دیگر توجه به ضرورت مدیریت انتظارات است که در مورد MTEF، شامل مدیریت انتظارات درباره تأمین مالی اضافی و همچنین انتظارات در مورد نرخ پیشرفت در بهبود نتایج بودجه‌ای است.

علاوه بر موارد کلی فوق، برخی توصیه‌های مشخص‌تر به شرح زیر هستند:

- به خصوص مبانی مربوط به انضباط بودجه‌ای برای پشتیبانی از اجرای MTEF (ترجیحاً قبل از اجرای آن). اگر مبانی ضعیف باشند باید استحکام آن‌ها به‌عنوان مرحله‌ای از اصلاحات در اولویت قرار گیرد. سطح اجرای MTEF باید با وضعیت موجود مدیریت مخارج عمومی کشور سازگار باشد - مبانی ضعیف‌تر سطح پایین‌تری از اجرا را می‌طلبد.

- **MTEF** بدین منظور باید فراتر از

مخارج بودجه رفت. به نحوی که مخارج باید صندوق‌های غیربودجه‌ای، فعالیت‌های شبه مالی و ضمانتنامه‌ها را دربر گیرد، تا این مخارج در راستای محدودیت‌های منابع کل و اولویت‌ها قرار گیرند. بدین منظور از یک طرف باید توجه دقیقی به صندوق‌های احتیاطی داشت و از طرف دیگر نیاز است که فرایند تعیین سقف دارای انعطاف‌پذیری کافی برای تصمیم‌گیران باشد به طوری که به



مدیریت و تصمیم‌گیری راهبردی بر مبنای عملکرد در سطح بخشی کمک کند.

. ترتیبات نهادی باید به نحوی باشد که ادغام بودجه و MTEF را تسهیل کند.

. برآوردهای کلان بودجه‌ای باید بر فرضیات محتاطانه‌ای از رشد اقتصادی و درآمد مبتنی باشد. در مواردی که سناریوهای مالی تهیه می‌شود باید توجه کرد که از آن‌ها برای تعدیل قید سخت بودجه استفاده نشود، در غیر این صورت تمرکز راهبردی بر مدیریت و تصمیم‌گیری از بین خواهد رفت.

. نه تنها قید منابع کل بلکه اولویت‌های راهبردی بخشی را منعکس می‌کنند. چنین سقف‌هایی باید به اندازه کافی محکم و معتبر (نه فقط برای وزارتخانه‌های صف بلکه برای دستگاه‌های مرکزی) باشند. از طرف دیگر این سقف‌ها باید به اندازه کافی انعطاف‌پذیر باشند تا تغییر در شرایط اقتصادی و تغییر در اولویت‌ها و اطلاعات جدید نیز در آن‌ها در نظر گرفته شود.

MTEF که

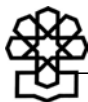
. شامل بحث در مورد سیاست مالی میان‌مدت و اولویت‌ها و سیاست‌های بخشی باشد، حمایت شود. این سند باید به مجلس ارائه شود و بهتر است که قبل از تهیه برآوردهای تفصیلی ارائه شود.

.^۱ (SWG_s) باید در همه بخش‌ها در کشورهایی که می‌خواهند MTEF را اجرا کنند، ایجاد شوند و به آن‌ها برای هماهنگ کردن توسعه دیدگاه‌های راهبردی در بودجه‌ریزی و مشارکت دادن بازیگران اختیار لازم اعطا شود. تشویق گروه‌های کاری بخشی برای ارائه ابتکارهای سیاستی جدید یکی از بهترین اقدامات است چرا که ارتباط بین سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، و بودجه‌ریزی را در سطح بخش و سازمان تقویت می‌کند.

. ی باید با تمرکز بر بهبود قابلیت پیش‌بینی سیاست‌ها و تأمین مالی آن‌ها از طریق MTEF شروع شود و وزارتخانه‌های صف باید بر تدوین اهداف و سیاست‌های راهبردی روشن‌تر، توانایی‌های مدیریت راهبردی و برنامه‌ای و بر اطلاعات عملکرد متمرکز شوند. تدوین یک ساختار رسمی طبقه‌بندی جهت تخصیص منابع بر مبنای عملکرد نباید به عنوان یک اولویت در ابتدای فرایند مورد ملاحظه قرار گیرد. با توجه به آن‌که طبقه‌بندی بر مبنای وظیفه و فعالیت^۲ به‌طور بالقوه داده‌های لازم را برای بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد فراهم می‌کنند باید به آن‌ها اولویت داده شود. باید توجه داشت که نباید از اطلاعات تفصیلی عملکرد برای تهیه برآوردهای بودجه و MTEF استفاده کرد، بلکه باید هم ظرفیت مقامات سازمان‌های صف و هم مقامات مرکزی را برای تحلیل و درک استفاده از اطلاعات عملکرد توسعه داد.

1 .Sector Working Groups (SWGs)

2 .Functional and Sub-functional



. سیستم‌های بودجه‌ریزی

بر مبنای عملکرد می‌توانند در این رابطه نقش مناسبی ایفا کنند اما باید انگیزه‌های مقامات برای عملکرد بهتر به‌ویژه از طریق تطبیق دادن بهتر مسئولیت^۱ و اختیار^۲، در اولویت قرار گیرد.

چارچوب میان مدت مخارج آفریقای جنوبی طی سال مالی ۱۹۹۸-۱۹۹۹ به‌عنوان قسمتی از یک بسته بزرگ اصلاحات بودجه در سطح دولت مرکزی و استان‌ها معرفی شد. آپارتاید، آفریقای جنوبی را با نابرابری قابل ملاحظه‌ای در ثروت، درآمد و دستیابی به خدمات عمومی رها کرد. گرچه از نظام آپارتاید تجربه‌ها و ساختارهایی برای مدیریت و برنامه‌ریزی مالی باقی مانده بود اما این ساختارها در نظام اداری پروتوریا متمرکز شده بود که بسیار متورم و دارای درجه بالایی از فساد مالی بود.

در مورد نظام شبه فدرالیستی در سال ۱۹۹۴ یک توافق سیاسی صورت گرفت که منجر به ایجاد ۹ استان خود مختار شد. استان‌هایی با ویژگی‌های متفاوت انسانی و اقتصادی و زیرساخت‌ها و ظرفیت‌های گوناگون در بخش عمومی و الزام‌های توسعه‌ای بسیار متفاوت که فرایند اصلاحات اقتصادی - اجتماعی و اصلاحات بودجه را بسیار پیچیده‌تر کرد.

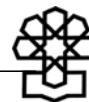
برخلاف این زمینه، خزانه‌داری ملی یک برنامه منسجم و دقیق از اصلاحات بودجه را شروع کرد. خزانه‌داری ملی به دنبال آن بود که ضمن بازپرداخت بدهی سنگین گذشته و تأمین انتظارات اکثریت، نیازهای گسترده اجتماعی و ضرورت ادغام مجدد در اقتصاد جهانی، به اهداف برنامه توسعه و بازسازی دست یابد. اما مهم‌ترین دلیل برای برنامه اصلاحات بودجه، مشکلات ذاتی بودجه از قبیل کسری بودجه در حال افزایش، ارائه خدمات ضعیف و فقدان شفافیت و پاسخگویی بود. سیستم بودجه‌ریزی سنتی در آفریقای جنوبی چندین ضعف اساسی داشت: اول این‌که، درون فرایند بودجه قبلی، هیچ ارتباطی بین برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی وجود نداشت به طوری که هر یک از این دو، ادارات و مقامات مخصوص به خود را داشتند و اجرای آن‌ها معمولاً در همان ادارات به طور مجزا صورت می‌گرفت؛ به برنامه‌ریزی به عنوان یک فرایند سیاسی و به بودجه‌ریزی به عنوان یک کار فنی نگریسته می‌شد.

لازم نبود که هزینه سیاست‌ها به طور دقیق برآورد شود و در اغلب موارد رقم دقیق و روش‌شناسی مشخص برای اجرای دقیق سیاست‌ها وجود نداشت.

دوم این‌که بودجه‌ریزی به صورت افزایشی همراه با تعدیلات جزئی بود و تخصیص‌ها با اندک تفکری در مورد فعالیت‌ها یا اهداف بلندمدت بخش مربوطه صورت می‌گرفتند، فعالیت‌ها به ندرت به منظور تضمین این‌که هنوز ضروری هستند یا این‌که منابع به صورت کارا هزینه می‌شود، مورد ارزیابی مجدد قرار می‌گرفتند. بنابراین اگر یک بار یک فعالیت در بودجه آورده می‌شد حذف آن در

1. Responsibility

2. Authority



سال‌های بعد غیرممکن می‌شد. در نتیجه ارزیابی رضایتبخشی از سیاست‌ها و برنامه‌ها درون‌بخش‌ها هم از نظر مدیریت نقدینگی و هم از نظر برنامه‌ریزی وجود نداشت. کانون توجه بر روی تأمین مالی بیشتر بود نه ارائه خدمت.

سوم این‌که قبل از انتخابات ۱۹۹۴، پارلمان نقش کم‌رنگی در فرایند بودجه‌ریزی داشت. صرف‌نظر از پایه نژادی آشکار پارلمان، کمیته‌ها نیز به صورت محدود عمل می‌کردند و تنها به تصویب فعالیت‌های اجرایی می‌پرداختند. توانایی و فرصت افراد یا نهادهای جامعه مدنی سازمان‌دهی شده برای تعامل با فرایند نیز بسیار محدودتر از اکنون بود.

و در نهایت، قالب گزارش‌دهی بودجه در سیستم قبلی تنها ورودی‌ها به بخش‌ها (دستگاه‌ها) را گزارش می‌کرد اما توضیح نمی‌داد که آن هزینه، چه چیزی را خریداری می‌کند (خروجی) یا تا چه حد این هزینه‌ها در دستیابی دستگاه‌ها به اهداف‌شان مؤثرند (دست‌آورد).

انواعی از هزینه‌ها بدون تهیه اطلاعاتی در مورد هدف از آن هزینه‌ها فهرست می‌شدند. نتیجه آن‌که بودجه خودش نه تنها بصیرت بیشتری را درون سیاست‌های دولت فراهم نمی‌آورد بلکه در استفاده از منابع کمابیش نیز بصیرتی را به وجود نمی‌آورد. گرچه مقادیر بودجه تصویب می‌شدند، اما هیچ دستگاهی تغییرات منظم در مخارج واقعی را به پارلمان ارائه نمی‌داد. فقدان اطلاعات در مورد روند هزینه‌ها نیز ارزیابی پارلمان از بودجه‌ها را مشکل می‌نمود. در واقع فقدان استاندارد در ساختار برنامه، مقایسه مخارج در میان استان‌ها برای هزینه‌های کلیدی خاص، یا ساخت یک تصویر چند وجهی دقیق از مخارج دولت را مشکل می‌نمود.

جالب آن‌که این مسائل در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ نگرانی و فشار برای اصلاحات را باعث نشدند. زیرا اقتصاد پر رونق، درآمدهای زیادی حاصل می‌نمود و سبب فقدان فشار برای اصلاحات شد. اما در دهه ۷۰ که اقتصاد از رونق افتاد فشار برای اصلاحات ایجاد شد و فشارهای سیاسی با تظاهرات‌های سوتو^۱ در ۱۹۷۶ شکل گرفت.

در طول دهه ۱۹۸۰ اولین تلاش برای برنامه‌ریزی بودجه‌ای چند ساله انجام شد. در سال ۱۹۸۵ دستورالعمل سیستم مالی و برنامه‌ریزی دولت با دستورالعمل بودجه‌ریزی بر مبنای اهداف جایگزین شد. از دستگاه‌های هزینه‌کننده خواسته می‌شد که بودجه‌های واقعی‌شان را بر مبنای اولویت‌های سیاستی خود بیاورند. برای اولین بار از دستگاه‌ها خواسته می‌شد که برآوردهایی را برای مدت طولانی‌تر از ۱۲ ماه استاندارد ارائه دهند. به هر حال، در غیاب ابتکارهای پشتیبان و ارتباط روشن بین بودجه و برنامه‌ریزی، این تلاش‌ها شکست خورد. دستگاه‌ها با فرایند سالانه بودجه مشکل پیدا کردند و این روش رها شد.

براین اولین بار خزانه‌داری ملی در سال ۱۹۹۴، شروع به کار بر روی چارچوب مخارج میان‌مدت کرد که یک فرایند بسیار بسته داخلی و محدود به مقامات عالی دولت بود. زمانی که این مدل تکمیل شد و نتایج اولیه آن به دست آمد، این نتایج به کابینه ارائه شد. گرچه کابینه نیاز به اصلاح سیستم بودجه را قبول کرد و به ضرورت یک چارچوب مالی پایه‌ای اذعان کرد با این وجود



اجرای دومین MTEF را رد کردند. مشکل، روش‌شناسی MTEF نبود بلکه مشکل طبیعت منحصر به فرد MTEF در آن زمان و فقدان مشاوره در حین اجرای فرایند بود.

MTEF فعلی در سال ۱۹۹۷ معرفی شد. بودجه ۱۹۹۸-۱۹۹۹ اولین بودجه‌ای بود که تحت قانون اساسی^۱ ۱۹۹۶ تهیه شد و اولین سال از اجرای MTEF بود. اولین بیانیه سیاست بودجه‌ای میان‌مدت (MTBPS)^۲ در اواخر سال ۱۹۹۷ برای سال مالی ۱۹۹۸-۱۹۹۹ انتشار یافت. این گزارش پیش از بودجه، تمامی اهداف سیاست مالی دولت (تعادل بین مخارج، درآمدها و کسری بودجه) و اهداف سیاست بودجه‌ای (ارتباط بین تصمیم‌گیری در مورد مخارج و اولویت‌های سیاستی) برای بودجه پیش‌رو و دو سال مالی آینده را ارائه کرد.

خزانه‌داری ملی قبول داشت که اولین مجموعه از برآوردهای مخارج کامل نبودند، اما برای شروع فرایند، تولید برآوردها توسط دستگاه‌ها اهمیت بیشتری از پیش‌بینی دقیق مخارج داشت. تغییر در طرز تفکر یک قسمت اساسی از فرایند جدید بود و این‌که دستگاه‌ها و استان‌ها شروع به تفکر در یک روش جدید کنند اهمیت بالایی داشت حتی اگر اولین تلاش‌هایشان از لحاظ فنی دقیق نباشد. همچنین این‌که همه دستگاه‌ها این برآوردها را تهیه کنند و فرایند جامع باشد اهمیت داشت. بدین ترتیب همه دستگاه‌ها ملزم بودند که بدون توجه به ظرفیت، شروع به ارزیابی مجدد فعالیت‌های‌شان کنند و برنامه‌ریزی برای سال‌های پیش‌رو را به عهده گیرند.

در معرفی MTEF از تجربه دو تلاش قبلی برای اجرای آن استفاده شد. از همه مهم‌تر این‌که، تعهد آفریقای جنوبی برای حکمرانی مشارکتی منجر به این شد که طبیعت اختلاف برانگیز فرایند بودجه بدون حذف ضرورت انضباط مالی صورت گیرد. شورای بودجه^۳ یک ابتکار ضروری بود که گروه‌های بخشی را به سمت یک دیدگاه مشارکتی‌تر و دانشگاهی‌تر برای حل تعارض و اختلاف‌های بودجه سوق می‌داد. هدف از ایده شورای بودجه ایجاد اجماع در میان وزرای مالی استانی در مورد توزیع درآمد بود.

ابزارهای دیگر برای تضمین تعهد سیاسی به MTEF، شامل تشکیل کمیته وزرا برای بودجه (Mincombud)^۴ است که توسط یکسری از مجامع شامل گروه‌های بخشی، یک مجمع از وزرای استانی و کمیته‌های مخارج میان‌مدت استانی و ملی پشتیبانی می‌شود. روش آفریقای جنوبی تأکید بیشتری را بر مشارکت سیاسی در سراسر فرایند MTEF نسبت به سایر کشورها اعمال کرده است.

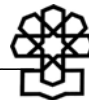
در MTEF تلاش شده است که سیاستمداران در نظارت و مدیریت کل فرایند مشارکت کنند که برای اولین بار یک ارتباط را بین برنامه‌ریزی سیاستی و تهیه بودجه ایجاد می‌کند که نیازمند در هم

1. Constitution

2. Medium Term Budget Policy Statement (MTBPS)

3. شورای بودجه (Budget Council) یک بدنه مشاوره‌ای است که شامل وزیر مالیه، اعضای شورای اجرایی استانی در مالیه، رؤسای خزانه‌داری، مشاوران خزانه‌داری و مدیرکل مالیه می‌شود. این شورا در مورد مسائل مالی و بودجه‌ای که دولت استانی را تحت تأثیر قرار می‌دهد توصیه‌هایی به کابینه ارائه می‌کند.

4. The Ministers Committee on the Budget (Min Com Bod)



شکستن مقاومتی است که در سیاستمداران وجود دارد که تا حدودی با ساده و قابل دسترس کردن فرایند و صریح کردن پاسخگویی سیاسی حاصل می‌شود.

همانند دو تلاش قبلی برای اجرای MTEF، خزانه‌داری رهبری معرفی و هماهنگی فرایند MTEF را به عهده گرفت. گرچه هدف این بود که MTEF یک فرایند مشارکتی باشد که منتج از مجامع بین دولتی و بین بخشی باشد اما همچنان خزانه‌داری یک نیروی پیش برنده در ایجاد و هماهنگی این مجامع باقی ماند.

MTEF در همه دستگاه‌ها اجرا شد هر چند که مخالفت‌هایی در جهت تمرکز بر برخی از بخش‌ها صورت گرفت. خزانه‌داری معتقد بود که تعیین برآوردها در همه مؤسسات هزینه‌کننده از تحلیل دقیق در یکسری محدود از بخش‌ها منافع بیشتری دارد که منطقی به نظر می‌رسد چون که تحلیل بخش‌هایی که ظرفیت کمتری برای تهیه MTEF دارند تحلیل سایر بخش‌ها را خراب نمی‌کند. به علاوه تقاضا، ظرفیتش را ایجاد می‌کند. به عبارت دیگر سازمان‌های هزینه‌کننده شروع به اجرای تحلیل یا جمع‌آوری اطلاعات در این خصوص نمی‌کنند مگر این‌که مجبور به این کار باشند. با توجه به وضعیت در حال گذار کنونی دولت‌های محلی، فرایند MTEF در این سطح سوم از دولت اجرا نمی‌شود. اخیراً تلاش‌های بیشتری برای اجرای MTEF در این سطح شده است.



:	
: مروری بر تجربات تهیه چارچوب میان مدت برای بودجه (MTEF)	
: مطالعات برنامه و بودجه	
: شاهین جوادی، محمد زنگنه، لیلا بندری	
: محمد قاسمی	
—:	
—:	
:	
.۱ چارچوب میان مدت مخارج	
Medium Term Expenditure Framework (MTEF)	
.۲ بودجه ریزی (Budgeting)	
:	
1. Malcolm Holmes, "A Review of Experience in Implementing Medium Term Expenditure Frameworks in a PRSP Context: A Synthesis of Eight country studies", Overseas Development Institute, London, November 2003.	
2. Zyl, Albert Van, Operationalising the MTEF As a Tool for Poverty Reduction: South Africa; "Overseas Development Institute, London, May 2003.	
3. International Forum on National Budget System, "The Swedish Medium-term Budget Framework"; KDI School of Public Policy and Management; December 2002.	
4. Kanahi, Alma "Albania, Linking the Mediums – Term Expenditure Framework and the GPRS"; Overseas Development Institute; London; 2003.	