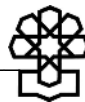


بودجه‌ریزی فراتر از یک‌سال:
تجربیات جهانی درباره الگوهای مخارج میان‌مدت

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۴	الگوهای مخارج میان مدت (MTEF) چیستند؟
۸	مبانی الگوهای مخارج میان مدت
۱۵	تعیین سقف مخارج و برآورد مقادیر آینده
۱۷	محدودیت‌ها
۱۸	مسئولیت‌های نهادی
۱۸	اقدامات مناسب تضمین‌کننده موفقیت الگوی مخارج میان مدت
۲۱	اجرای الگوهای مخارج میان مدت (MTEFs) در مناطق مختلف جهان
۲۳	وظایف الگوهای مخارج میان مدت و دلایل توجیهی آن
۲۹	مقایسه نتایج حاصل از پژوهش
۳۴	یافته‌های مهم
۳۶	منبع و مأخذ



بودجه‌ریزی فراتر از یک‌سال: تجربیات جهانی درباره الگوهای مخارج میان‌مدت^۱

چکیده

الگوهای مخارج میان‌مدت رویکرد نوین بودجه‌ریزی و مدیریت مالی بخش عمومی (PFM)^۲ هستند که هدف اصلی آنها شناسایی و از میان برداشتن کاستی‌های مهم رویکرد بودجه‌ریزی سالیانه^۳، از جمله نبود آینده‌نگری، محافظه‌کاری و کوتاه‌نظری است. در حقیقت، الگوهای مخارج میان‌مدت هدف‌ها و محدودیت‌های مالی کلان^۴ را به متغیرهای کلان بودجه‌ای و برنامه‌های تفصیلی مخارج، که براساس اولویت مخارج راهبردی هدایت می‌شوند، تبدیل می‌کنند.

بنابراین، الگوهای مخارج میان‌مدت امکان دستیابی به سه هدف سطح بالا را در مدیریت مخارج عمومی (PEM)^۵ فراهم می‌کنند، که عبارتند از: انضباط مالی در سطح کلان^۶، کارآیی در تخصیص منابع^۷ و کارآیی فنی^۸.

۱. متن پیش رو خلاصه‌ای است از کتابی با همین عنوان، که ترجمه آن به پایان رسیده و در آینده‌ای نزدیک توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی چاپ خواهد شد.

2. Public Financial Management
3. Annual Budgeting
4. Macro Fiscal Objectives and Constraints
5. Public Expenditure Management
6. Aggregate Fiscal Discipline
7. Allocative Efficiency
8. Technical Efficiency

الگوهای مخارج میان‌مدت (MTEFs) می‌توانند با شناسایی و از میان برداشتن علل بروز کسری بودجه موجب بهبود انضباط مالی شوند. اولویت‌بندی مخارج در چارچوب راهبردهای بخشی بلندمدت نیز تخصیص منابع را بهبود می‌بخشد. با توجه به اینکه دستگاه‌های اجرایی وظیفه آماده‌سازی راهبردهای بخشی را برعهده دارند، نیازهای خود به منابع را شناسایی می‌کنند و بودجه‌های خود را براساس اولویت‌های راهبردی تخصیص می‌دهند، این اولویت‌بندی از پایین به بالا می‌تواند موجب انتقال منابع به بخش‌های با بازده اقتصادی و اجتماعی بالاتر شود. برنامه‌ریزی بودجه چندساله^۱ ویژگی اصلی الگوی مخارج میان‌مدت است. این رویکرد برنامه‌ریزی را می‌توان به‌عنوان فرآیندی سه‌مرحله‌ای به‌شرح زیر در نظر گرفت:

تهیه تصویری از مجموع منابع در میان‌مدت (رویکرد بالا به پایین)،

تعیین نیازهای دستگاه‌های اجرایی به منابع در میان‌مدت (رویکرد پایین به

بالا)،^۲

دستیابی به توافق درباره تخصیص مخارج و نهایی کردن بودجه سالیانه

(فرآیند تلفیق).^۳

1. Multiyear budget Planning

2. Down- top Approach

3. Reconciliation Process



هم‌اکنون بیش از دوسوم از کشورهای جهان از الگوی مخارج میان‌مدت،^۱ به‌عنوان ابزار نوین بودجه‌ریزی، استفاده می‌کنند. گسترش استفاده از الگوی مخارج میان‌مدت در دو گروه از کشورهای پردرآمد (کشورهای پیشرفته صنعتی) و کشورهای کم‌درآمد و با درآمد متوسط (درحال توسعه) با دو دیدگاه متفاوت انجام گرفته است. کشورهای پردرآمد الگوهای مخارج میان‌مدت را به‌عنوان راهی برای پشتیبانی از هدف‌های بودجه‌ای، اصلاح شیوه اولویت‌بندی مخارج و سرعت بخشیدن به فرآیند بهبود عملکرد دولت به اجرا درآورده‌اند. درحالی که، کشورهای کم‌درآمد و با درآمد متوسط به‌کارگیری این الگوها بیش از هر چیز با این هدف صورت گرفته است که کشورها و سازمان‌های بین‌المللی اهداکننده کمک‌های مالی بر این روش بودجه‌ریزی به‌عنوان راهی برای اطمینان از رعایت تعهدات چندساله کشورهای کمک‌گیرنده برای مصرف منابع دریافتی، به‌منظور اجرای سیاست‌های راهبردی کاهش فقر و ترفیق این سیاست‌ها با استانداردهای توصیه شده برای اصلاحات بودجه‌ای، می‌نگرند.

درجه موفقیت اجرای الگوهای مخارج میان‌مدت و اثر آن بر مدیریت بودجه و عملکرد مالی در کشورهای جهان به‌طور چشمگیری متفاوت بوده است. بررسی تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که اجرای موفق الگوی مخارج میان‌مدت مستلزم این است که برنامه‌ریزان و سیاستگذاران با بررسی دقیق تمام بخش‌ها،^۲

1. Medium- Term Expenditure Framework (MTEF)

2. Sectors

برنامه‌ها^۱ و پروژه‌ها،^۲ این موضوع را که مخارج بخش عمومی^۳ چگونه می‌تواند به بهترین شکل در خدمت هدف‌های ملی توسعه در میان‌مدت قرار گیرد مورد توجه قرار دهند. برای انجام این کار، آنها باید برای هر گروه از هدف‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت ضریب اهمیت تعیین کرده و منافع شخصی دستگاه‌های اجرایی،^۴ سیاستمداران و گروه‌هایی که از مخارج عمومی منتفع می‌شوند را نادیده بگیرند. اولویت‌بندی با توجه به محدودیت منابع مهمترین اصل راهنما در بودجه‌ریزی است. دیدگاه عمومی این است که عوامل اقتصادی، سیاسی و نهادی موجب محدود شدن کاربرد این اصل و نیز کاهش اثربخشی الگوهای مخارج میان‌مدت می‌شوند.

الگوهای مخارج میان‌مدت (MTEF) چیستند؟

الگوهای مخارج میان‌مدت رویکرد نوین بودجه‌ریزی و مدیریت مالی بخش عمومی (PFM)^۵ هستند که هدف اصلی آنها شناسایی و از میان برداشتن کاستی‌های مهم رویکرد بودجه‌ریزی سالیانه،^۶ از جمله نبود آینده‌نگری، محافظه‌کاری و کوتاه‌نظری است. اغلب برنامه‌های بخش عمومی نیازمند تأمین منابع مالی بوده و منافع آن طی چند سال آشکار می‌شود، اما در بودجه‌ریزی سالیانه هزینه‌ها و منافع آتی این برنامه‌ها اغلب نادیده گرفته می‌شود. بودجه‌های سالیانه اغلب با بررسی منابع بودجه

1. Programs
2. Projects
3. Public Spending
4. Spending Agencies
5. Public Financial Management
6. Annual Budgeting



سال پیش، آغاز شده و آن را با روش افزایش تدریجی^۱ اصلاح می‌کند، که این کار اولویت‌بندی دوباره سیاست‌ها و مخارج را دشوار می‌سازد. در نتیجه، الگوهای هزینه، حتی در مواجهه با نیازهای رو به تغییر، کماکان ثابت می‌مانند. الگوهای مخارج میان‌مدت یک رویکرد راهبردی آینده‌نگر^۲ را برای تعیین اولویت‌ها و تخصیص منابع در پیش می‌گیرند، که امکان تعیین سطح و ترکیب مخارج بخش عمومی را متناسب با نیازهای جدید فراهم می‌کند. این الگوها همچنین سیاستگذاران را ملزم می‌کنند تا بخش‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌ها را برای تعیین اینکه چگونه می‌توان با تجدید ساختار هزینه‌ها به بهترین شکل به هدف‌های سیاستی^۳ دست یافت، به دقت مورد بررسی قرار دهند. در این صورت، دستگاه‌های اجرایی و گروه‌های ذینفع فرصت‌طلب، که ویژگی مهم بودجه‌ریزی سالیانه هستند، اثرگذاری خود را بر انتخاب برنامه‌ها و پروژه‌ها و نیز تخصیص منابع، تا حد زیادی از دست می‌دهند.

در حقیقت، الگوهای مخارج میان‌مدت هدف‌ها و محدودیت‌های مالی کلان^۴ را به متغیرهای کلان بودجه‌ای و برنامه‌های تفصیلی مخارج، که براساس اولویت مخارج راهبردی هدایت می‌شوند، تبدیل می‌کنند. در صورت اجرای درست الگوی مخارج میان‌مدت، مخارج بخش عمومی به نسبت منابع موجود محدود می‌شود، تخصیص‌های بودجه‌ای اولویت‌های مخارج را منعکس می‌کند و کالاها و خدمات

1. Incremental Manner

2. Forward- looking

3. Policy Objectives

4. Macro Fiscal Objectives and Constraints

عمومی^۱ هم با هزینه کمتری عرضه می‌شود. بنابراین، الگوهای مخارج میان‌مدت امکان دستیابی به سه هدف سطح بالا را در مدیریت مخارج عمومی (PEM)^۲ فراهم می‌کنند، که عبارتند از: انضباط مالی در سطح کلان،^۳ کارایی در تخصیص منابع^۴ و کارایی فنی.^۵ تجربه کشورها نشان می‌دهد که، رویکرد سنتی بودجه‌ریزی سالیانه موفقیت چندانی در تأمین این هدف‌ها نداشته است.

الگوهای مخارج میان‌مدت با دستیابی به دستاوردهای زیر به کاهش کاستی‌های بودجه‌ریزی سالیانه کمک می‌کنند:

• **واقع‌بینی بودجه‌ای:** درآمدهایی که دولت به‌طور منطقی انتظار گردآوری آن را دارد و استقرای جدیدی که می‌تواند با اطمینان خاطر تقبل نماید، موجب تعیین سقف برای مخارج می‌شود. این وضعیت درست برخلاف وضعیت مرسوم است که در آن دولت‌ها برنامه‌های مخارج سالیانه بلندپروازانه خود را براساس انتظارات غیرمنطقی درباره درآمدهای بالقوه و توانایی استقرای خود تنظیم می‌کنند.

• **تعیین مخارج براساس راهبردهای میان‌مدت:** به‌جای آماده‌سازی بودجه سالیانه از طریق ایجاد تغییرات تدریجی در برنامه‌های جاری، تعیین اولویت‌ها براساس آخرین دستورات سیاسی، بودجه‌ریزی جداگانه برای مخارج جاری و سرمایه‌ای، پشتیبانی از پروژه‌ها و برنامه‌های خاص و تحمیل انعطاف‌ناپذیری‌های دیگر بر بودجه، تخصیص منابع باید نشان‌دهنده ارزیابی اولویت‌ها در درون هر

-
1. Public Goods and services
 2. Public Expenditure Management
 3. Aggregate Fiscal Discipline
 4. Allocative Efficiency
 5. Technical Efficiency



بخش و نیز بین بخش‌ها براساس هدف‌ها و سیاست‌ها باشد.

• **مشارکت دستگاه‌های اجرایی در فرآیند بودجه‌ریزی:** وزارتخانه‌ها، سازمان‌های دولتی و دیگر دستگاه‌های اجرایی به‌جای تمرکز بر اعمال کنترل‌های هزینه‌ای، باید نقش مهمی در طراحی راهبردهای بخشی داشته و در مدیریت منابع خود برای پیگیری هدف‌های بخشی و اجرای کارآمد سیاست‌های بخشی از انعطاف‌پذیری کافی برخوردار باشند.

• **بودجه‌های حاوی تخصیص‌های مخارج چندساله:** دستگاه‌های اجرایی، تا حد امکان، باید تصویری قابل پیش‌بینی از منابع برای اطمینان از کارآیی در تصمیم‌گیری داشته باشند، که هنگامی که بودجه‌ریزی مستلزم چانه‌زنی‌های سالیانه برای افزایش تدریجی منابع است چنین چیزی امکانپذیر نیست. با اجرای الگوی مخارج میان‌مدت، دستگاه‌های اجرایی به‌طور معقول در مورد مجموع منابعی که در میان‌مدت دریافت خواهند کرد مطمئن خواهند بود. این مسئله نه‌تنها برنامه‌ریزی برای تعیین مخارج چندساله را آسان‌تر می‌کند، بلکه موجب اعتماد دستگاه‌های اجرایی به تغییر جهت سیاست‌ها می‌شود.

• **ارتباط نزدیک‌تر بین تأمین منابع بودجه‌ای و نتایج:** تغییر تمرکز از کنترل نهاده‌ها^۱ به انعطاف‌پذیری در ترکیب نهاده‌ها برای دستیابی به ستانده‌ها^۲ و دستاوردها^۳ امکان تأکید بیشتر بر تخصیص منابع متناسب با نتایج حاصل از اجرای

برنامه‌های مخارج را امکانپذیر ساخته و موجب احتیاط بیشتر در زمینه انتخاب نهاده‌های مورد استفاده برای دستیابی به نتایج خاص می‌شود.

• **افزایش شفافیت و حسابدگی مالی:** الگوهای مخارج میان‌مدت سازوکاری روشن

و قطعی را برای نظارت بر عملکرد دولت در زمینه برنامه‌های مصوب فراهم می‌کند، که موجب حسابدگی بیشتر دولت درخصوص انتخاب سیاست‌های مالی می‌شود.

مبانی الگوهای مخارج میان‌مدت

۱. ویژگی‌های کلی

برنامه‌ریزی بودجه چندساله^۱ ویژگی اصلی الگوی مخارج میان‌مدت است. این رویکرد برنامه‌ریزی را می‌توان به‌عنوان فرآیندی سه‌مرحله‌ای به‌شرح زیر در نظر گرفت:

• **تهیه تصویری از مجموع منابع در میان‌مدت (رویکرد بالا به پایین):**^۲ وزارت

دارایی یا هر وزارتخانه دیگری که مسئول آماده‌سازی بودجه است، با مشارکت دیگر وزارتخانه‌های اقتصادی و اغلب بانک مرکزی، با استفاده از یک چارچوب مالی کلان^۳ و الگوهای پیش‌بینی^۴ اقدام به ارزیابی مجموع منابع قابل حصول می‌کند. این ارزیابی شامل مقدار بالقوه درآمدهای مالیاتی و غیرمالیاتی قابل گردآوری، ظرفیت استقراض و میزان دسترسی به وام‌های مختلف و کمک‌های تعهد شده برای پشتیبانی از برنامه‌ها و

1. Multiyear budget Planning

2. Top- Down Approach

3. Macro- Fiscal Framework

4. Forecasting Models



پروژه‌های لحاظ شده در بودجه است. سپس منابع قابل حصول، با توجه به مخارج سال‌های پیش دستگاه‌های اجرایی، اولویت‌ها و سیاست‌های جدید و خط‌مشی‌های تعیین شده توسط هیئت دولت، شورای وزیران، یا هر نهاد مشابه دیگر، به صورت تخصیص‌های اولیه دستگاه‌های اجرایی تعیین می‌شود.

• **تعیین نیازهای دستگاه‌های اجرایی به منابع در میان مدت (رویکرد پایین**

به بالا):^۱ دستگاه‌های اجرایی برنامه‌های هزینه‌ای خود را در چارچوب راهبردهای بخشی و برآورد منابع مورد نیاز برای تداوم فعالیت‌های کنونی و نیز فعالیت‌های جدید خود آماده می‌کنند. سپس این برنامه‌ها تبدیل به درخواست‌های بودجه‌ای چندساله می‌شود. دستگاه‌های اجرایی تنظیم درخواست‌های خود را اغلب براساس فروضی که به صورت متمرکز در بخشنامه بودجه تعیین شده است (برای مثال، فروض مربوط به دستمزدها و قیمت‌ها)، انجام می‌دهند. افزون بر این، وزارت دارایی به طور معمول تخصیص‌های اولیه را هم مشخص می‌کند، که در آن درخواست‌های بودجه‌ای موردی به عنوان ابزار دستگاه‌های اجرایی برای توجیه درخواست‌های خود به منظور دریافت تخصیص‌هایی مورد استفاده قرار می‌گیرد که با تخصیص‌های تعیین شده توسط وزارت دارایی متفاوت است.

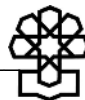
• **دستیابی به توافق درباره تخصیص مخارج و نهایی کردن بودجه سالیانه**

(فرآیند تلفیق):^۲ وزارت دارایی، با توجه به راهبردهای بخشی و مجموع منابع پیش‌بینی شده، درخواست‌های بودجه‌ای دستگاه‌های اجرایی را مورد بررسی قرار

می‌دهد. براساس مذاکرات انجام شده با دستگاه‌های اجرایی، خط‌مشی‌های تعیین شده توسط دولت و ضرورت انجام برخی جابجایی‌ها، تصمیم‌گیری صورت گرفته و توافق بر سر تخصیص‌های چندساله برای دستگاه‌های اجرایی و برنامه‌های احتمالی حاصل می‌شود. اکنون که بودجه سالانه دولت آماده شده است، هیئت دولت آن را تأیید کرده و برای تصویب به مجلس قانونگذاری تقدیم می‌کند. در گام بعدی دستگاه‌های اجرایی راهبردهای بخشی و برنامه‌های هزینه‌ای خود را نهایی می‌کنند.

مراحل سه‌گانه فوق را می‌توان به‌گونه‌ای دیگر هم به اجرا درآورد. برخی از پژوهشگران طبقه‌بندی الگوهای مخارج میان‌مدت را به سه الگوی جداگانه و در عین حال به هم مرتبط، پیشنهاد کرده‌اند. براساس این پیشنهاد، وضعیت اجرای الگوهای مخارج میان‌مدت در هر کشور براساس ترکیبی از مراحل در پیش گرفته شده تعیین می‌شود. در حقیقت، وضعیت الگوهای مخارج میان‌مدت هر کشور براساس بالاترین مرحله‌ای که این الگوها به آن دست یافته است تعریف می‌شود، البته با این فرض که مراحل پیشین به‌طور کامل اجرا شده است. در این رویکرد، سه مرحله مورد نظر برای اجرای الگوی مخارج میان‌مدت عبارتند از:

• **الگوی مالی میان‌مدت:**^۱ این مرحله شامل پیش‌بینی تصویر مجموع منابع و تخصیص منابع به دستگاه‌های اجرایی به روش بالا به پایین است. اجرای الگوی مالی میان‌مدت، صرف‌نظر از ظرفیت بودجه‌ریزی یک کشور، ضروری و سودمند است، زیرا تهیه چارچوب مالی کلان میان‌مدت برای آماده‌سازی بودجه حتی می‌تواند کیفیت



بودجه‌ریزی سالیانه را هم بهبود بخشد.

• **الگوی بودجه‌ای میان‌مدت:**^۱ افزون‌بر ویژگی‌های الگوی مالی میان‌مدت، الگوهای بودجه‌ای میان‌مدت (MTBFs) هم شامل تعیین منابع مورد نیاز دستگاه‌های اجرایی به روش پایین به بالا و هم تلفیق این منابع با مجموع منابع پیش‌بینی شده است. اتخاذ رویکرد میان‌مدت برای برنامه‌ریزی بودجه، حتی هنگامی که تأکید اصلی بر منابع مورد نیاز برای تأمین هدف‌های فراگیر بخشی است و تخصیص‌ها فقط در سطح دستگاه‌های اجرایی مشخص می‌شود، می‌تواند اولویت‌بندی مخارج را بهبود بخشد. الگوی بودجه‌ای میان‌مدت (MTBF) را می‌توان به‌عنوان گامی برای تغییر روش بودجه‌ریزی از نهاده‌محور^۲ به بودجه‌ریزی ستانده‌محور^۳ در نظر گرفت.

• **الگوی عملکرد میان‌مدت:**^۴ با آغاز کار از الگوی بودجه‌ای میان‌مدت، الگوی عملکرد میان‌مدت فرآیند گذار از تمرکز بر نهاده‌ها به تمرکز بر ستانده‌ها را، با تأکید بر اندازه‌گیری و ارزیابی عملکرد، کامل می‌کند. در نتیجه، الگوی عملکرد میان‌مدت نه فقط به‌عنوان ابزاری برای بهبود نتایج، بلکه به‌عنوان راهی برای استفاده از تخصیص‌های بودجه‌ای برای تشویق عملکرد بهتر، عمل می‌کند.

1. Medium-Term Budgetary Framework (MTBF)

۲. بودجه‌ریزی نهاده‌محور (Input-oriented budgeting): رویکردی است که در آن نهاده‌های مورد نیاز با اشاره به هدف‌های راهبردی تعیین شده توجیه می‌شوند (برای مثال، تأکید بیشتر بر اقدامات پیشگیرانه در بخش بهداشت و درمان با استخدام X نفر پزشک و Y نفر پرستار).

۳. بودجه‌ریزی ستانده‌محور (Output-oriented budgeting): رویکردی است که در آن بر هزینه‌های تأمین ستانده‌های هدف تأکید می‌شود (برای مثال، افزایش نرخ ثبت‌نام در مقطع آموزش ابتدایی به میزان X درصد، نیازمند افزایش تخصیص منابع به آموزش ابتدایی به میزان Y درصد است).

4. Medium-Term Performance Framework (MTPD)

۲. مباحث مربوط به طراحی الگو

در رابطه با طراحی الگوهای مخارج میان‌مدت چند موضوع مهم مطرح می‌شود که شامل پوشش الگو، درجه تفصیل الگو و چارچوب زمانی الگو است.

الف) پوشش الگو

یکی از موضوعات مهم این است که در طراحی الگوهای مخارج میان‌مدت کدام سطح از دولت (ملی، منطقه‌ای و محلی) باید مبنا قرار گیرد و الگو باید کدام گروه از مخارج را شامل شود. پوشش کامل [هم از نظر سطح دولت و هم نوع مخارج] بیشترین تأثیر را دارد، زیرا تضمین می‌کند که بررسی و اولویت‌بندی مخارج براساس الگوی مخارج میان‌مدت انجام گیرد.

الگوی مخارج میان‌مدت در سطح دولت مرکزی فقط پرداخت‌های دولت مرکزی به دولت‌های منطقه‌ای را پوشش می‌دهد. به‌طور مطلوب، الگوی مخارج میان‌مدت فراگیر^۱ باید آن دسته از دولت‌های منطقه‌ای را که مسئولیت‌های بودجه‌ای قابل توجهی دارند هم تحت پوشش داشته باشد، اما در صورتی که دولت‌های منطقه‌ای از درجه استقلال بالایی در مصرف بودجه‌ها برخوردار باشند، این مسئله، دستکم در رابطه با استفاده از الگوی مخارج میان‌مدت برای تصمیم‌گیری درباره مخارج عمومی دولت، ممکن است امکان‌پذیر نباشد. با این حال، دولت‌های منطقه‌ای بزرگ‌تر باید برای اجرای الگوهای مخارج میان‌مدت خاص خود تشویق شوند.

اغلب تعیین چارچوب بحث درباره پوشش مناسب الگوی مخارج میان‌مدت



براساس تفکیک مخارج به مخارج اختیاری (قابل تعدیل)^۱ و مخارج غیراختیاری (غیرقابل تعدیل)^۲ انجام می‌شود. در نتیجه، برخی از دولت‌ها هزینه‌های بهره و پرداخت مستمری^۳ را به دلیل ماهیت غیراختیاری بودن آن از پوشش الگوی مخارج میان‌مدت خارج می‌کنند. برخی دیگر از دولت‌ها دامنه وسیع‌تری از مخارج (برای مثال، مخارجی که از محل کمک‌های خارجی تأمین مالی شده‌اند و مخارج سرمایه‌ای)^۴ را از شمول این الگوها خارج می‌کنند. با این حال، بهتر آن است که همه برنامه‌های مخارج (در سطوح مختلف دولت) تحت پوشش الگو قرار گیرند، زیرا تلاش برای جداسازی مخارج اختیاری و غیراختیاری موجب غفلت از این نکته مهم می‌شود که، هرچه سهم مخارجی که از شمول رسیدگی الگوی مخارج میان‌مدت خارج شده است بیشتر باشد، امکان بالقوه کاهش انضباط مالی و منافع حاصل از کارایی هم بیشتر خواهد بود.

مخارج خارج از بودجه^۵ هم چالش دیگری است که پیش روی الگوهای مخارج میان‌مدت قرار دارد، زیرا این مخارج، به‌ویژه در کشورهایی که درآمد زیادی از محل فروش منابع طبیعی کسب می‌کنند، اغلب از شمول رسیدگی‌های بودجه‌ای معمول خارج هستند. با این حال، دستگاه‌های اجرایی اغلب هدف‌های سیاستی مهم خود را از طریق منابع خارج از بودجه و در بسیاری از موارد با استفاده از درآمدهای اختصاصی^۶ دنبال می‌کنند، که این مسئله حتماً باید در تعیین تخصیص‌های بودجه‌ای میان‌مدت مدنظر قرار گیرد.

-
1. Discretionary Spending
 2. Nondiscretionary
 3. Entitlement Spending
 4. Capital Spending
 5. Off-budget Spending
 6. Earmark Revenue

ب) تفصیل

موضوع مهم دیگر چگونگی تفکیک الگوی مخارج میان مدت برحسب دستگاه اجرایی یا برنامه به اجزای کوچکتر است. تعیین تخصیص منابع در چارچوب الگوی مخارج میان مدت در سطح دستگاه اجرایی امری معمول است، زیرا در این سطح است که می‌توان مخارج را کنترل کرد. در مواردی که تخصیص‌ها در سطح برنامه صورت می‌گیرد، این کار بیشتر جنبه اطلاعی^۱ دارد و دستگاه‌های اجرایی تا حدودی برای جابجایی مخارج بین برنامه‌ها آزادی عمل دارند. به هر حال، تخصیص مخارج جاری و سرمایه‌ای باید به‌روشنی از هم تفکیک شود. در بودجه‌بندی برنامه‌ای، تعیین تخصیص منابع برای برنامه‌ها (حرکت به طرف یک الگوی مخارج میان مدت برنامه‌ای)^۲ دارای توجیه است، هرچند که ورود به جزئیات برنامه‌ها ممکن است تا حدودی موجب کاهش اختیارات دستگاه‌های اجرایی شود. به‌علاوه، اجرای برنامه‌های بزرگ اغلب بین چند دستگاه اجرایی تقسیم می‌شود؛ این برنامه‌ها، تا حد امکان، باید به برنامه‌های کوچکتر تقسیم شده و مسئولیت هرکدام به یک دستگاه اجرایی مشخص واگذار شود، به طوری که مسئولیت‌های مشترک برای اجرای برنامه منجر به شکست هماهنگی^۳ و مختل شدن پاسخگویی دستگاه‌های مسئول نشود.

ج) چارچوب زمانی

الگوی مخارج میان مدت کدام دوره زمانی را باید پوشش دهد و در چه مقاطعی باید

1. Indicative
2. Programmatic MTEF
3. Coordination Failures



بازنگری شود؟ تقریباً همه الگوهای مخارج میان‌مدت یک دوره سه یا چهارساله را پوشش می‌دهند. تخصیص‌های سال نخست با همین تخصیص‌ها در بودجه‌بندی سالیانه همپوشانی^۱ دارد. در برخی از کشورها (برای مثال، فرانسه و بریتانیا) تخصیص‌های سال دوم ثابت است و تخصیص‌های سال‌های بعد^۲ جنبه اطلاعی دارند، به این مفهوم که منابع پیش‌بینی شده برای دستگاه‌های اجرایی تنها در صورت عدم تغییر سیاست‌ها، پیش‌بینی‌های کلان مالی و دیگر عوامل مهم، به آنها اختصاص خواهد یافت. تخصیص‌های سال‌های باقیمانده هر سال بازنگری می‌شود، که در فرآیند بازنگری، تعدیل در سیاست‌ها هم باید در نظر قرار گیرد.

تعیین سقف مخارج و برآورد مقادیر آینده

تخصیص منابع در الگوی مخارج میان‌مدت اغلب به‌صورت تعیین سقف برای مخارج انجام می‌شود، که به‌عنوان یک سازوکار انضباطی در قالب این الگو در نظر گرفته می‌شود. با این‌حال، درحالی که سقف مخارج برای سال نخست بودجه سالیانه دشوار است، زیرا این سقف‌ها تنها در صورت بروز شرایط پیش‌بینی نشده قابل تعدیل هستند، سقف مخارج سال‌های بعد فقط جنبه اطلاعی دارند. با این‌حال، با روش بودجه‌بندی چندساله، می‌توان رعایت سقف مخارج را، چه برحسب مقادیر اسمی (به قیمت جاری)^۳ و چه مقادیر حقیقی (به قیمت ثابت)^۴ برای کل دوره تحت پوشش

1. Overlap
2. Out-year allocations
3. Nominal
4. Real

الگوی مخارج میان‌مدت الزام‌آور کرد. برآوردهای مقادیر آینده می‌تواند نشان‌دهنده موضوعات مختلفی باشد. گاهی این برآوردها چیزی نیستند جز پیش‌بینی مخارج. براساس سیاست‌های ثابتی که به‌عنوان راهنمای تعیین تخصیص نهایی مخارج، که نشان‌دهنده اولویت‌های جدید و نیز تعیین سقف مخارج مورد استفاده قرار می‌گیرد. با این حال، این برآوردها می‌توانند نشانگر تعهد به تأمین منابعی باشند که یک دستگاه اجرایی در صورت عدم تغییر سیاست‌ها، پیش‌بینی‌ها و عوامل دیگر، دریافت خواهد کرد؛ در این حالت، این برآوردها را می‌توان به‌عنوان سقف‌های مشروط مخارج سال‌های بعد در نظر گرفت. اگرچه الگوی مخارج میان‌مدت می‌تواند نشانه تعهد دولت‌ها به اجرای سیاست‌های مالی مناسب باشد، سقف‌های تعیین شده را می‌توان به‌عنوان قواعد خرج کردن با هدف منضبط‌تر کردن دستگاه‌های اجرایی در نظر گرفت و در صورتی که مخارج از سقف‌های تعیین شده تجاوز نمود این دستگاه‌ها را جریمه کرد (بودجه‌های آنها را کاهش داد یا مقام مسئول دستگاه را توبیخ کرد). اگرچه قواعد خرج کردن ابزار انضباطی سودمندی به‌شمار می‌روند، اما در صورت تعیین جریمه پوشش این قواعد می‌تواند به موضوعی چالش‌برانگیز تبدیل شود، زیرا یک دستگاه اجرایی هرگز خواهان این نیست که در مقابل موضوعاتی که کنترلی بر آن ندارد پاسخگو باشد.



محدودیت‌ها

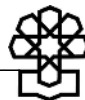
یکی از مباحث مهم در اجرای الگوهای مخارج میان‌مدت تعیین دامنه واکنش به تحولات پیش‌بینی نشده است. استفاده از پیش‌بینی‌های محتاطانه درآمدها و متغیرهای اقتصاد کلان اغلب محدودیت ضمنی فراهم می‌کند، اگرچه در صورتی‌که ارائه پیش‌بینی‌های محتاطانه جنبه دائمی به خود بگیرد، دستگاه‌های اجرایی از این مسئله آگاه شده و آن را در درخواست‌های بودجه‌ای خود لحاظ خواهند کرد. تلاش برای دستیابی به عملکردی فراتر از هدف‌های مالی تعیین شده نیز خود نوعی محدودیت ضمنی ایجاد می‌کند. دفاع از هدف و شفافیت این رویکردها دشوار است. استفاده از پیش‌بینی‌ها و هدف‌های واقع‌بینانه‌تر، که به تصویر کلی تعیین شده برای سقف‌های بودجه‌ای اعتبار بیشتری می‌بخشد، بهتر است. باید علل و پیامدهای انحرافات شدید را ارزیابی کرد و با تعدیل‌های بودجه‌ای به‌طور مناسبی به آن واکنش نشان داد. در این زمینه، دولت مرکزی می‌تواند اقدام به نگهداری ذخایر احتیاطی کرده و در صورت لزوم آن را میان دستگاه‌های اجرایی توزیع کند، یا اینکه این ذخایر می‌تواند در اختیار دستگاه‌های اجرایی قرار گیرد تا آن را بین برنامه‌های مختلف تحت مدیریت خود توزیع نماید و یا اینکه می‌توان از هر دو روش برای نگهداری ذخایر استفاده کرد، البته نگهداری ذخایر احتیاطی توسط دستگاه‌های اجرایی منطقی‌تر است. وزارت دارایی همچنین می‌تواند از دستگاه‌های اجرایی بخواهد تا برنامه‌ها و پروژه‌های توسعه یا اقدامات جدیدی را که در صورت وجود منابع اضافی نسبت به مقادیر پیش‌بینی شده انجام خواهند داد یا فعالیت‌هایی را که در صورت کمبود منابع حذف خواهند کرد، اعلام کنند.

مسئولیت‌های نهادی

یکی از پرسش‌های مهم درباره اجرای الگوی مخارج میان‌مدت این است که کدام سازمان باید مسئولیت اجرای الگو را برعهده داشته باشد؟ اغلب استدلال می‌شود که وجود یک وزارت دارایی قدرتمند برای هدایت فرآیند الگوی مخارج میان‌مدت تا حصول نتیجه نهایی ضروری است، هرچند که برخی بر این باورند که اگر وزارت دارایی بیش از حد مداخله‌گرانه عمل کند ممکن است موجب خدشه‌دار شدن مشروعیت و اثربخشی این فرآیند شود. اینکه وزارت دارایی در موقعیت نهادی قدرتمندی قرار دارد یا خیر بیشتر به پیشینه نظام بودجه‌ریزی یک کشور بستگی دارد تا تصمیم‌های اتخاذ شده در رابطه با الگوی مخارج میان‌مدت. به هر حال، اگر هدف موفقیت الگوی مخارج میان‌مدت است، این فرآیند باید به‌طور اساسی از پشتیبانی دولت و مجلس قانونگذاری برخوردار باشد. همچنین، دستگاه‌های اجرایی نیز باید به‌طور کامل در این فرآیند مشارکت داشته باشند.

اقدامات مناسب تضمین‌کننده موفقیت الگوی مخارج میان‌مدت

اگرچه کشورهای مختلف هرکدام دارای الگوهای مخارج میان‌مدت با ویژگی‌های متفاوت هستند، اما می‌توان مجموعه‌ای از اقدامات مناسبی را که برای اطمینان از موفقیت الگو ضروری است، به‌ویژه هنگام عبور از سه مرحله الگوی مالی میان‌مدت (MTFF)، الگوی بودجه‌ای میان‌مدت (MTBF) و الگوی عملکرد میان‌مدت (MTPF)، بیان کرد. این اقدامات بیشتر از تجربه اجرای الگوهای مخارج میان‌مدت در کشورهای



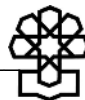
پیشرفته استخراج شده است. مجموعه بهترین اقدامات مرتبط با الگوی مخارج میان مدت، به تفکیک الگوهای سه‌گانه مورد اشاره، را می‌توان به شرح زیر ارائه کرد.

الگوی مالی میان مدت (MTFF)

- هدف‌های مربوط به کسری بودجه و بدهی‌های دولت با استفاده از تحلیل پایداری بدهی‌ها^۱ با توجه به محدودیت‌های اعمال شده توسط قواعد سیاستگذاری، تعیین می‌شود.
- پیش‌بینی درآمدها براساس اطلاعات بخش درآمدها یا الگوهای درآمدهای مالیاتی و غیرمالیاتی انجام می‌شود.
- پیش‌بینی‌های کلان مستقل مورد استفاده قرار گرفته و پیش‌بینی‌های مالی توسط یک سازمان حسابرسی^۲، شورای مالی^۳ یا هر نهاد مشورتی مشابه مورد رسیدگی دقیق قرار می‌گیرد.
- تعهدات مربوط به کمک‌های خارجی تحت پوشش تحلیل پایداری بدهی‌ها و پیش‌بینی درآمدها قرار دارد.
- وزارت دارایی گزارشی را درباره هدف‌های مالی کلان برای آگاهی تصمیم‌گیران بودجه‌ای تهیه می‌کند، این گزارش یکی از مستندات همراه بودجه است.

الگوی بودجه‌ای میان‌مدت (MTBF)

- وزارت دارایی گزارش راهبرد بودجه را منتشر می‌کند که در آن الگوهای مالی کلان توضیح داده شده و یک شاخص فراگیر درباره توسعه ملی و اولویت‌های بودجه‌ای میان‌مدت ارائه شده است.
- بخشنامه بودجه برای دستگاه‌های اجرایی ارسال می‌شود که مبنایی است برای آماده‌سازی درخواست‌های بودجه‌ای میان‌مدت آنها. این بخشنامه حاوی منابع بودجه‌ای در دسترس، اغلب به شکل سقف‌های موقت مخارج دستگاه‌ها یا برنامه‌هاست و فروض کلی درباره مخارج، شامل تغییرات در تورم و پرداخت‌های بخش عمومی، در آن مشخص شده است.
- درخواست‌های بودجه‌ای دستگاه‌های اجرایی نشان‌دهنده هدف‌های راهبردی، هزینه فعالیت‌های کنونی و جدید، درخواست آنها برای اصلاح بودجه خود و دیگر عوامل مرتبط است.
- سقف نهایی مخارج در بودجه سالیانه‌ای که برای تصویب به مجلس قانونگذاری تقدیم شده است، منعکس می‌شود.
- بودجه دستگاه‌های اجرایی نهایی شده و راهبردهای بخشی برای انعکاس واقعیت‌های بودجه‌ای مورد بازبینی قرار می‌گیرد.
- بودجه دستگاه‌های اجرایی و راهبردهای بخشی منتشر می‌شود.



الگوی عملکرد میان مدت (MTPF)

- در راهبردهای بخشی ستانده‌ها،^۱ دستاوردها^۲ و عملکرد برنامه‌ها مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.
- شاخص‌های مربوط به ستانده‌ها، دستاوردها و عملکرد هر دستگاه اجرایی برای تعیین هدف‌های بودجه‌ای مورد استفاده قرار می‌گیرد.
- دستگاه‌های اجرایی گزارش نتایج به دست آمده در مقایسه با هدف‌های تعیین شده را تهیه می‌کنند. مخارج به صورت فراگیر در دوره‌های زمانی مشخص بازنگری می‌شود.

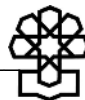
اجرای الگوهای مخارج میان مدت (MTEFs) در مناطق مختلف جهان

تا پایان سال ۲۰۰۸، ۱۳۲ کشور - بیش از دوسوم از کشورهای جهان - به طور رسمی الگوهای مخارج میان مدت (MTEFs) یا ترتیبات مشابه آن را به اجرا درآورده بودند. بیشتر این الگوها از اواخر دهه ۱۹۹۰ اجرا شده‌اند. به کارگیری گسترده الگوهای مخارج میان مدت با تدوین اسناد راهبرد کاهش فقر (PRSPs)، به عنوان بخشی از توصیه‌های استاندارد بانک جهانی و دیگر پشتیبانی‌کنندگان خارجی از الگوی مخارج میان مدت برای انجام اصلاحات بودجه‌ای و افزایش توجه به ضرورت بهبود و حفظ انضباط مالی همزمان شده بود. به طور کلی، اغلب کشورهای کم درآمد و اقتصادهای بازار نوپدید الگوهای مخارج میان مدت را با هدف بهبود ارتباط بین

تجهیز و استفاده از منابع عمومی و دستیابی به هدف‌های توسعه به اجرا درآورده‌اند، درحالی که در اقتصادهای پیشرفته اجرای این الگوها با هدف انجام اصلاحات بودجه‌ای جدید صورت گرفته است. در زمینه اشکال سه‌گانه مورد اشاره (MTFF)، (MTBF و MTPF)، الگوهای مالی میان‌مدت (MTFFs) رایج‌ترین شکل اجرای الگوهای مخارج میان‌مدت بود، اما در سال‌های اخیر الگوهای بودجه‌ای میان‌مدت (MTBFs) و الگوهای عملکرد میان‌مدت (MTPFs) هم به‌طور قابل توجهی مورد توجه و استقبال قرار گرفته است. اطلاعات مربوط به ترکیب اجرای الگوهای مخارج میان‌مدت به تفکیک الگوهای سه‌گانه در کشورهای مختلف طی سال‌های ۱۹۹۰-۲۰۰۸ در جدول زیر نشان داده شده است.

جدول رشد اجرای الگوهای مخارج میان‌مدت طی سال‌های ۱۹۹۰-۲۰۰۸

تعداد الگوهای مخارج میان‌مدت		مرحله
۲۰۰۸	۱۹۹۰	
۷۱	۹	الگوی مالی میان‌مدت (MTFF)
۴۲	۱	الگوی بودجه‌ای میان‌مدت (MTBF)
۱۹	۱	الگوی عملکرد میان‌مدت (MTPF)
۱۳۲	۱۱	الگوی مخارج میان‌مدت



وظایف الگوهای مخارج میان‌مدت و دلایل توجیهی آن

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، انتظار می‌رود که اجرای الگوی مخارج میان‌مدت به تحقق سه هدف انضباط مالی^۱، کارآیی تخصیصی^۲ و کارآیی فنی^۳، به‌عنوان معیارهای اندازه‌گیری کارآیی مالی، منجر می‌شود که در مطالعه حاضر به‌صورت زیر اندازه‌گیری شده‌اند:

• **انضباط مالی:** یعنی موازنه کلی بودجه دولت مرکزی به‌صورت درصدی از تولید ناخالص داخلی (GDP) یا موازنه مالی.^۴ البته، شاخص‌های مالی دیگری را هم می‌توان برای اندازه‌گیری انضباط مالی مورد استفاده قرار داد، که بدهی دولت یکی از این شاخص‌هاست.

• **کارآیی تخصیصی:** تخصیص منابع به بخش‌های مختلف برای مثال براساس تغییرات در نسبت مخارج کل دولت مرکزی به تولید ناخالص داخلی (GDP)، یا نوسان در نسبت مخارج کل یک بخش خاص (برای مثال، بخش بهداشت و درمان یا آموزش و پرورش) به مخارج کل دولت.

• **کارآیی فنی:** دستیابی به ستانده یا دستاورد پیش‌بینی شده در یک بخش خاص. برای مثال، تفاوت بین امید به زندگی واقعی و حداکثر امید به زندگی به‌ازای سطح مشخصی از سرانه مخارج بهداشت و درمان (اثربخشی مخارج بهداشت و درمان).

الگوهای مخارج میان‌مدت (MTEFs) می‌توانند با شناسایی و از میان برداشتن علل بروز کسری بودجه موجب بهبود انضباط مالی شوند. این الگوها، با تعیین

1. Fiscal Discipline
2. Allocative Efficiency
3. Technical Efficiency
4. Fiscal Balance

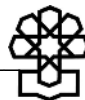
محدودیت کل منابع در دسترس و با ملزم کردن سیاستگذاران به پذیرش محدودیت کل منابع در دسترس، اقدام به مذاکره جمعی و متعهد کردن خود به محدودیت‌های مالی چندساله، مانع از این می‌شوند که گرایش‌های سیاسی تعهدات اضافی به بودجه تحمیل کنند. همچنین، الگوی مخارج میان‌مدت، به دلیل برخورداری از نگاه میان‌مدت برای بودجه‌بندی و توجه به هزینه‌های ناشی از سیاست‌ها و برنامه‌های آتی دولت، شکاف اطلاعاتی‌ای را که به سیاستمداران امکان می‌دهد از زیر بار مسئولیت‌های خود برای اجرای سیاست‌هایی که از عهده آن برمی‌آیند شانه خالی کنند، پر می‌کند. نگاه میان‌مدت همچنین دولت‌ها را تشویق می‌کند تا سیاست‌های تثبیت^۱ را به شیوه‌ای متقارن^۲ و ضدادواری^۳ به اجرا درآورند و نه به شیوه‌ای نامتقارن^۴ (یعنی اجرای سیاست ضدادواری در شرایط اقتصادی نامناسب و برعکس سیاست تقویت‌کننده ادوار در شرایط اقتصادی مناسب)، که به افزایش کسری بودجه و بدهی دولت منجر می‌شود. با توجه به اینکه الگوهای مالی میان‌مدت (MTFFs) به روش بالا به پایین محدودیت منابع را برقرار می‌کنند، این الگوها باید تأثیر قابل توجهی بر انضباط مالی داشته باشند. البته، منافع حاصل از انضباط مالی با این فرض پیش‌بینی می‌شود که الگوی مالی میان‌مدت (MTFF) مطابق انتظار عمل نماید. در نتیجه، اگر دستگاه‌های اجرایی تخصیص‌ها یا سقف‌های تعیین شده را به‌عنوان حداقل منابع در اختیار و نه به‌عنوان محدودیت در نظر بگیرند، الگوی مالی میان‌مدت (MTFF) ممکن است به

1. Stabilization Policy

2. Symmetric

3. Countercyclical

4. Asymmetric



عامل بی‌انضباطی مالی و حرکت به سوی کسری بودجه بالاتر تبدیل شود.

اولویت‌بندی مخارج در چارچوب راهبردهای بخشی بلندمدت نیز تخصیص منابع را بهبود می‌بخشد. با توجه به اینکه دستگاه‌های اجرایی وظیفه آماده‌سازی راهبردهای بخشی را برعهده دارند، نیازهای خود به منابع را شناسایی می‌کنند و بودجه‌های خود را براساس اولویت‌های راهبردی تخصیص می‌دهند، این اولویت‌بندی از پایین به بالا می‌تواند موجب انتقال منابع به بخش‌های با بازده اقتصادی و اجتماعی بالاتر شود. با این‌حال، حصول نتیجه کامل از اولویت‌بندی مستلزم تصمیم‌گیری درباره چگونگی تخصیص منابع به بخش‌های مختلف است، که به‌عنوان بخشی از فرآیند تلفیق رویکردهای بالا به پایین و بالا توسط یک سازمان مسئول، به‌طور طبیعی وزارت دارایی و دستگاه‌های اجرایی انجام می‌شود (کارآیی تخصیصی).

دستاورد مهم اولویت‌بندی کارآ به شکل کنار گذاشتن مخارج غیرمولد آشکار می‌شود. انجام سرمایه‌گذاری‌های با کیفیت پایین، پرداخت یارانه‌های مختل‌کننده و بی‌هدف، ارائه خدمات شهری متورم و مانند آن نباید در الگوی مخارج میان‌مدت ادامه یابد، درحالی که مخارج مولد مربوط به زیرساخت‌های اقتصادی و اجتماعی، خدمات درمانی و آموزشی و دیگر فعالیت‌هایی که بر رشد - یا توسعه - اثر مثبت دارند، باید مورد توجه قرار گیرند.

نوسان در ترکیب مخارج هم باید مورد توجه قرار گیرد. در کوتاه‌مدت، ممکن است بی‌ثباتی ترکیب مخارج پس از اجرای الگوی بودجه‌ای میان‌مدت (MTBF) افزایش یابد، زیرا با اجرای این الگو مخارج بیشتر میان بخش‌ها و برنامه‌های مولدتر تخصیص

خواهد یافت. از آن به بعد، با توجه به اینکه تصمیم‌گیری درباره مخارج در چارچوب اولویت‌های راهبردی بلندمدت صورت می‌گیرد، ترکیب مخارج باثبات‌تر خواهد بود. کارآیی فنی با موضوع رابطه بین نهاده‌ها و ستانده‌ها ارتباط دارد. به‌طور مطلوب، این رابطه باید بین نهاده‌ها و دستاوردها باشد و نه ستانده‌ها. جهت‌گیری برنامه‌های هزینه‌ای اغلب به‌سوی دستیابی به دستاوردهای اقتصادی و اجتماعی، چون رشد باثبات، کاهش فقر، ارائه حمایت‌های اجتماعی، تقویت قانون و نظم و امنیت ملی است، اما این دستاوردهای نهایی اغلب تحت تأثیر عوامل متعددی غیر از مخارج دولت قرار دارند که اندازه‌گیری آنها دشوار است.

ستانده‌ها عبارتند از: شاخص‌های قابل سنجش که با دستاوردهای نهایی در ارتباطند، هرچند که عده‌ای این ستانده‌ها را به‌عنوان دستاوردهای واسطه‌ای^۱ در نظر می‌گیرند. در نتیجه، برای مثال، مخارج بخش آموزش برای احداث مدارس بیشتر یک نهاده به‌شمار می‌رود، افزایش نرخ ثبت‌نام کودکان در مدارس یک ستانده است، افزایش نرخ باسوادی یک دستاورد واسطه‌ای است و کاهش فقر و رشد اقتصادی نیز دستاورد نهایی حاصل از مخارج بخش آموزش به‌شمار می‌رود. در ارزیابی عملکرد یک دستگاه اجرایی باید ترکیبی از ستانده‌ها و دستاوردهای واسطه‌ای اندازه‌گیری شود. با این تفکیک، هدف از تفکر درباره کارآیی فنی این است که وظیفه دستگاه اجرایی بهینه‌سازی مقید^۲ (به زبان ریاضی) شود و تلاش می‌کند تا ستانده‌ها یا دستاوردها را با توجه به مقدار منابع به حداکثر برساند، یا مقدار منابع مورد استفاده

1. Intermediate Outcomes

2. Constrained Optimization



برای دستیابی به سطح معینی از استانداردها یا دستاوردها را به حداقل برساند. تخصیص‌های بودجه‌ای که به این شکل انجام می‌شود از نظر فنی کارآ خواهد بود.

براساس معیارهای مورد اشاره، در مطالعه حاضر فرضیه‌های زیر آزمون شده است:

• **انضباط مالی:** الگوی مخارج میان‌مدت موجب بهبود موازنه مالی می‌شود.

الگوی مالی میان‌مدت (MTFF) تأثیر چشمگیری دارد و الگوهای بودجه‌ای و عملکرد میان‌مدت (MTBF و MTPF) هم تأثیر اضافی به همراه دارند.

• **کارآیی تخصیصی:** الگوی مخارج میان‌مدت موجب کاهش نوسان مخارج کل،

افزایش سهم مخارج بخش مورد مطالعه (بخش بهداشت و درمان) و کاهش نوسان

مخارج بخش بهداشت و درمان می‌شود. در رابطه با نوسان مخارج کل، الگوی مالی

میان‌مدت (MTFF) اثر بیشتری دارد، که این اثر توسط الگوی بودجه‌ای میان‌مدت

(MTBF) تقویت می‌شود، درحالی که الگوی عملکرد میان‌مدت (MTPF) هم می‌تواند

اثر اضافی چشمگیری داشته و هم بی‌اثر باشد. الگوی بودجه‌ای میان‌مدت (MTBF)

بیشترین تأثیر را بر سهم و نوسان مخارج بهداشت و درمان دارد، الگوی عملکرد

میان‌مدت (MTPF) دارای اثر اضافی است و الگوی مالی میان‌مدت (MTFF) هم

ممکن است اثر زیادی داشته و هم اینکه بی‌تأثیر باشد.

• **کارآیی فنی:** الگوی مخارج میان‌مدت موجب افزایش اثربخشی مخارج بخش

بهداشت و درمان می‌شود. الگوی عملکرد میان‌مدت (MTPF) بیشترین تأثیر مثبت را

دارد و اثر الگوی بودجه‌ای میان‌مدت (MTBF) اندک است. همچنین، الگوی مالی

میان‌مدت (MTFF) ممکن است تأثیرگذار یا بی‌تأثیر باشد.

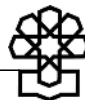
روش‌های پژوهش

در مطالعه حاضر بخش بهداشت و درمان به‌عنوان بخش مورد مطالعه انتخاب شده و رابطه بین اجرای الگوی مخارج میان‌مدت و عملکرد مالی (انضباط مالی، کارآیی تخصیصی و کارآیی فنی) در این بخش مورد بررسی قرار گرفته است. برای انجام پژوهش سه روش (رویکرد) مختلف به‌کار گرفته شده است: مطالعه رویدادها،^۱ تحلیل اقتصادسنجی^۲ و مطالعات موردی.^۳

مطالعه رویدادها یک توصیف نموداری ساده از رفتار متغیر مورد نظر پیش و پس از وقوع یک رویداد خاص است. منظور از رویداد اجرای الگوی مخارج میان‌مدت است، درحالی که معیارهای اندازه‌گیری عملکرد مالی که در بالا مورد اشاره قرار گرفت متغیرهای مربوط هستند. مطالعه رویدادها براساس تعیین یک دوره زمانی معین برای اجرای الگوی مخارج میان‌مدت انجام می‌شود. اگر الگوی مخارج میان‌مدت اثر مورد انتظار خود را بر جای گذاشته باشد، در این دوره زمانی متغیرهای مربوط باید در مسیری سازگار با بهبود انضباط مالی، کارآیی تخصیصی و کارآیی فنی حرکت کنند. در مطالعه رویدادها مقادیر متغیرهای مهم پیش و پس از اجرای الگوی مخارج میان‌مدت مقایسه می‌شود؛ در این نوع مطالعه چیزی درباره همبستگی و روابط علت و معلولی بین متغیرها بیان نمی‌شود.

تحلیل اقتصادسنجی تلاش می‌کند تا تغییرات در داده‌های مربوط به وضعیت

-
1. Event Studies
 2. Econometric Analysis
 3. Case Studies



الگوی مخارج میان‌مدت، عملکرد مالی و دیگر متغیرهای مهم را برای تعیین اینکه اجرای الگوی مخارج میان‌مدت از نظر آماری تأثیر معنی‌داری بر انضباط مالی، کارآیی تخصیصی و کارآیی فنی داشته است یا خیر، مورد بررسی قرار دهد. به عبارت دیگر، تحلیل‌های اقتصادسنجی به روشن شدن وجود همبستگی و روابط علت و معلولی بین متغیرها کمک می‌کند.

مطالعات موردی هم می‌تواند به روشن شدن این موضوع که آیا تجربه کشورها بر نتایج الگوهای مخارج میان‌مدت مؤثر است یا خیر کمک کند، به ویژه از آن جهت که الگوهای مخارج میان‌مدت ممکن است از طریق اثر خود بر کیفیت بودجه‌ریزی عملکرد مالی را تحت تأثیر قرار دهند.

مقایسه نتایج حاصل از پژوهش

مطالعه رویدادها

نتایج حاصل از مطالعه رویدادها نشان می‌دهد که انضباط مالی پس از اجرای الگوی مخارج میان‌مدت تقویت شده است. منبع بهبود وضعیت مالی هم کاهش مخارج و هم افزایش درآمدها بوده است، اما بیش از دوسوم این بهبود در پی افزایش درآمدها رخ داده است. این مسئله را می‌توان این طور تفسیر کرد که بهبود وضعیت مالی نشان‌دهنده دیگر تغییرات سیاستی است که به بهبود درآمدها منجر شده است. نتایج به دست آمده از اجرای الگوهای مالی میان‌مدت (MTFFs) تا حد زیادی مشابه نتایج حاصل از اجرای الگوهای مخارج میان‌مدت است. اجرای الگوهای بودجه‌ای و عملکرد

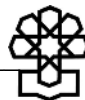
میان‌مدت (MTBFs و MTPFs) در مقایسه با الگوی مالی میان‌مدت (MTFF) با بهبودهای بزرگ‌تری در موازنه مالی همراه بوده است. نتایج به‌دست آمده نشان می‌دهد که دستیابی به انضباط مالی به کشورها فرصت می‌دهد تا بر بهبود کارایی به‌عنوان ابزاری برای تقویت بیشتر وضعیت مالی خود تمرکز کنند.

تحلیل‌های اقتصادسنجی

در تحلیل اقتصادسنجی تلاش شده است تا روابط علت و معلولی بین الگوی‌های مخارج میان‌مدت (MTEFs) و عملکرد مالی مشخص شود. همانند مطالعه رویدادها، در تحلیل اقتصادسنجی هم عملکرد مالی با استفاده از شاخص‌های اندازه‌گیری انضباط مالی، کارایی تخصیصی و کارایی فنی، همانند مطالعه رویدادها، اندازه‌گیری شده است، یعنی شاخص‌هایی چون موازنه مالی، نوسان در مخارج کل، سهم مخارج بهداشت و درمان، نوسان در مخارج بهداشت و درمان و اثربخشی مخارج بهداشت و درمان.

در مجموع، تعداد ۹ مورد معادله (تصریح) اقتصادسنجی^۱ برای داده‌های مقطعی و سری زمانی تلفیقی^۲ و با کمک روش‌های مختلف برآورد^۳ به‌کار گرفته شده است. نتایج حاصل از برآوردها نشان می‌دهد که، اجرای الگوی مخارج میان‌مدت تأثیر مثبت چشمگیری بر انضباط مالی داشته است. الگوی مالی میان‌مدت (MTFF)، الگوی بودجه‌ای میان‌مدت (MTBF)، یا الگوی عملکرد میان‌مدت (MTPF) هم موجب افزایش

1. Econometric Specification
2. Pooled cross- Section and Time Series Data
3. Estimation Methods



موازنه مالی شده است. این بدان معناست که، در مقایسه سال‌های پیش و پس از اجرای الگوی مخارج میان‌مدت در یک کشور، موازنه مالی در کشورهایی که این الگو در آنها اجرا شده بیش از کشورهایی که این الگو را اجرا نکرده‌اند، بهبود یافته است. همچنین، این افزایش در مراحل پیشرفته‌تر الگوی مخارج میان‌مدت بیشتر بوده است. این نتیجه بیان کیفی همان نتیجه‌ای است که از مطالعه رویدادها به دست آمده است.

در اینجا بیان این نکته ضروری است که، به‌رغم نتایج کلی حاصل از برآوردها، لحاظ متغیرهایی چون تعلق به گروه کشورهای صادرکننده نفت، قرار گرفتن در میان کشورهای درگیر جنگ داخلی، دریافت‌کننده کمک خارجی، درجه باز بودن اقتصاد،^۱ نرخ رشد اقتصادی سال‌های قبل، اجرای برنامه‌های صندوق بین‌المللی پول (IMF) در کشور، جمعیت و تراکم آن، نرخ تورم، بدهی‌های خارجی و دسترسی به بازارهای سرمایه، آثار مثبت و منفی متفاوتی بر دستیابی به اهداف سه‌گانه داشته و نتایج را تحت تأثیر قرار داده است.

مطالعات موردی

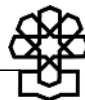
الگوهای مخارج میان‌مدت تأثیر خود را بر عملکرد مالی بیشتر از طریق تغییر در کیفیت بودجه‌ریزی آشکار می‌کنند. با توجه به اینکه، به‌دلیل محدودیت داده‌ها، بررسی این موضوع با کمک مطالعه رویدادها یا تحلیل‌های اقتصادسنجی امکان‌پذیر نیست، به همین دلیل برای تعیین تأثیر اجرای الگوی مخارج میان‌مدت بر کیفیت بودجه‌ریزی،

۱. منظور از درجه باز بودن اقتصاد (Openness to Trade) نسبت مجموع صادرات و واردات یک کشور به تولید ناخالص داخلی (GDP) آن است، که بالاتر بودن آن نشان‌دهنده ارتباط گسترده‌تر کشور با اقتصاد جهانی است.

بیشتر بر مطالعات موردی تمرکز شده است. به‌منظور استخراج برخی نتایج حاصل از تجربه اجرای الگوهای مخارج میان‌مدت (MTEFs)، کشورهای آلبانی، ارمنستان، برزیل، غنا، اردن، کره جنوبی، نیکاراگوا، فدراسیون روسیه، آفریقای جنوبی و اوگاندا به‌طور موردی مطالعه شده‌اند. نتایج به‌دست آمده از مطالعات موردی نشان می‌دهد که چند کشور با بهبود فرآیند بودجه‌ریزی روبرو بوده‌اند. اصلی‌ترین ادعا در این زمینه این است که الگوی مخارج میان‌مدت بودجه‌ریزی را راهبردی‌تر کرده، پذیرش محدودیت منابع را افزایش داده، به همکاری بین دستگاه‌های اجرایی سرعت بخشیده و موجب بهبود انضباط مالی شده است. بهبود کارایی مخارج چندان روشن نیست، هرچند که مخارج در بخش‌های هدف افزایش یافته است. به‌نظر می‌رسد که تنها در غنا الگوی مخارج میان‌مدت اثر مثبت چندان در این زمینه نداشته است. روسیه یکی از موارد جالب است، زیرا الگوی مخارج میان‌مدت در این کشور پس از اجرای سیاست‌های مالی موفق و بهبود چشمگیر عملکرد مالی که دولت به‌دنبال آن بود، به اجرا درآمد.

با این‌حال، با توجه به تداوم نقاط ضعف، تأکید بر دستیابی به نتایج مثبت در بیشتر کشورها ممکن است بزرگ‌نمایی شده باشد. در این رابطه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- درحالی که در بیشتر کشورها الگوهای مخارج میان‌مدت به‌طور رسمی با فرآیند بودجه ادغام شده است، در عمل این الگو ممکن است تأثیر چندان بر بودجه سالیانه نداشته باشد (در کشورهای غنا و اردن برنامه زمانی تهیه بودجه آنقدر کوتاه است که این هم‌پیوندی امکان‌پذیر نیست)، پوشش الگو محدود باشد (در غنا و اوگاندا دستمزد کارکنان دولت و در اوگاندا پروژه‌های تأمین مالی شده از محل کمک‌های خارجی از شمول الگوی مخارج میان‌مدت خارج است). در بیشتر کشورها مجموع منابع



در دسترس بیش از حد برآورد شده است، هرچند برخی از کشورها در این زمینه پیشرفت داشته‌اند (مورد آفریقای جنوبی) و به سقف‌های بودجه‌ای اغلب بی‌توجهی می‌شود (مورد کره جنوبی و اوگاندا). در برخی موارد، به‌نظر می‌رسد بودجه‌ریزی کماکان به روش سنتی بودجه‌ریزی افزایشی^۱ صورت می‌گیرد (مورد غنا)، اگرچه حتی در آن دسته از الگوی‌های مخارج میان‌مدت (MTEFs) که عملکرد مناسبی داشته‌اند، روش افزایشی هنوز در برخی از بخش‌ها اعمال می‌شود (مورد اوگاندا).

• اگرچه در بسیاری از کشورها راهبردهای بخشی تهیه می‌شود، این کار گاهی جنبه نمایشی دارد (مورد آفریقای جنوبی)، پوشش مخارج دولت محدود است (مورد روسیه)، یا مخارج برنامه‌ها به‌درستی برآورد نمی‌شود (مورد کره جنوبی و نیکاراگوا). هنگامی که فرض بر این است که برنامه‌های سرمایه‌گذاری بخش عمومی یا برنامه‌های بخشی براساس اولویت‌های ملی تهیه می‌شود، رابطه بین الگوی مخارج میان‌مدت و بودجه ضعیف است (مورد آلبانی و ارمنستان)، که اغلب دلیل آن محدود نشدن منابع در کشور است (مورد آلبانی).

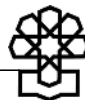
• هنگامی که بحث عملکرد مطرح می‌شود، موضوع اغلب براساس تعداد زیادی شاخص مورد بررسی قرار می‌گیرد (مورد غنا) یا بررسی آن براساس شاخص‌هایی که کیفیت نامشخصی دارند انجام می‌شود (مورد آفریقای جنوبی)، موضوع در فرآیند تصمیم‌گیری به فراموشی سپرده می‌شود (مورد ارمنستان، اردن و نیکاراگوا) و یا اینکه در مرحله اجرای بودجه با آن بسیار ضعیف برخورد می‌شود (مورد روسیه).

یافته‌های مهم

مطالعه حاضر شواهد تجربی جدیدی را فراهم می‌کند که نشان‌دهنده تأثیر مثبت الگوهای مخارج میان‌مدت بر بهبود انضباط مالی است. نتایج به‌دست آمده نشان می‌دهد که رابطه بین الگوی‌های مخارج میان‌مدت (MTEFs) و انضباط مالی رابطه‌ای علت و معلولی است و نه ناشی از تغییرات یا اصلاحاتی که ممکن است به‌صورت تصادفی موجب بهبود انضباط مالی شده باشد. الگوهای بودجه‌ای و عملکرد میان‌مدت (MTBFs و MTPFs) هم دارای اثری مثبت و معنی‌دار بر انضباط مالی بوده‌اند. به‌علاوه، با توجه به قواعد سنتی در زمینه کسری بودجه و بدهی‌های دولت، که در گذشته ناکارآمدی آن در جلوگیری از ولخرجی مالی تا حدود زیادی ثابت شده است، تکیه بر سقف‌های بودجه‌ای حاصل از به‌کارگیری الگوهای مخارج میان‌مدت به احتمال زیاد برای اطمینان از تحقق هدف‌ها مؤثر خواهد بود، البته به‌شرطی که تعهد کافی به اجرای الگوهای مخارج میان‌مدت وجود داشته باشد.

مطالعه حاضر همچنین شواهدی را ارائه می‌کند که نشان می‌دهد الگوهای مخارج میان‌مدت با منافع حاصل از کارآیی تخصیصی در ارتباطند. نتایج مطالعه حاضر در مورد کارآیی فنی چندان قطعی نیست. شواهدی وجود دارد که نشان می‌دهد الگوهای مخارج میان‌مدت منجر به اصلاحاتی در این حوزه شده‌اند، اما آثار آن چندان قوی‌تر از دیگر دستاوردهای مالی نبوده یا چندان با آن سازگار نیست.

مطالعات موردی نیز نشان می‌دهد که در کل بین الگوهای مخارج میان‌مدت و کیفیت مدیریت مالی بخش عمومی (PEM) رابطه‌ای مستحکم وجود دارد. البته در



مطالعات موردی مواردی مشاهده شده است که در آن الگوهای مخارج میان‌مدت هم‌پیوندی ضعیفی با فرآیند بودجه داشته‌اند، به طوری که این الگوها فعالیتی موازی با بودجه، اما مستقل از آن بوده‌اند و در حقیقت به جای پیش بردن اصلاحات مدیریت مالی بخش عمومی (PFM) آن را به تأخیر انداخته‌اند. درخصوص دلایل این امر بررسی‌ها نشان می‌دهد که عامل اصلی اجرای نامناسب برخی از الگوهای مخارج میان‌مدت بوده است. در حقیقت، اجرای مناسب الگوی مخارج میان‌مدت می‌تواند نیروی محرک تغییرات پشتیبانی‌کننده از نظام‌های بودجه باشد، که نه تنها موجب اثرگذاری بیشتر خود الگو بر بهبود انضباط مالی می‌شود، بلکه به طور مستقل هم دارای اثر انضباطی خواهد بود. این مسئله نشان‌دهنده اهمیت ترتیب مناسب اجرای اصلاحات مدیریت مالی بخش عمومی (PFM) است.

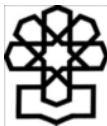
در زمینه اثرگذاری مخارج عمومی بر ثبات مالی و نیز کارایی تخصیصی و فنی، مطالعه حاضر نشان می‌دهد که بیشتر الگوهای مخارج میان‌مدت تکمیل شده رتبه رضایت‌بخشی دریافت کرده‌اند. شواهد به دست آمده نشان می‌دهد که، طراحی و اجرای الگوهای مخارج میان‌مدت به تدریج بهبود یافته است، رویکرد پشتیبانی‌کننده‌ای برای اجرای سیاست مالی و توانمندسازی محیطی برای اصلاحات نهادی وجود داشته است و الگوهای مخارج میان‌مدت به طور موفقیت‌آمیزی میان منابع عمومی و ستانده‌ها و دستاوردها به شیوه‌ای سازگار با هدف‌های رشد اقتصادی و کاهش فقر ارتباط برقرار کرده‌اند.

نتایج حاصل از مطالعه پیش رو حاکی از این است که، همانند هر نوع اصلاح

مدیریت مالی بخش عمومی (PFM)، پیش از اجرای کامل الگوهای مخارج میان‌مدت لازم است که دولت و جامعه مدنی درک بهتری از منافع بالقوه این الگوها پیدا کنند. اصلاح الگوی مخارج میان‌مدت همچنین باید متناسب با ظرفیت نهادی کشور و با هدف تحکیم اقدامات اولیه پیش از انجام اصلاحات بلندپروازانه به اجرا درآید. اجرای تدریجی اصلاحات اغلب در دستیابی به نتایج بهتر مؤثر است. به همین دلیل است که اجرای مرحله‌ای الگوهای مخارج میان‌مدت (MTFF، MTBF و سپس MTPF) و احتمالاً اجرای آزمایشی این الگوها در تعدادی از بخش‌ها یا اجرای آن در سطوح منطقه‌ای، پیش از افزایش مقیاس آن، بیشتر مورد تأکید است.

منبع و مأخذ

The World Bank, 2013. Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium-term Expenditure Frameworks.



شماره مسلسل: ۱۳۱۳۲

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بودجه‌ریزی فراتر از یکسال: تجربیات جهانی درباره الگوهای
مخارج میان‌مدت

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: علی حبیبی

ناظر علمی: شاهین جوادی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۵/۱۵