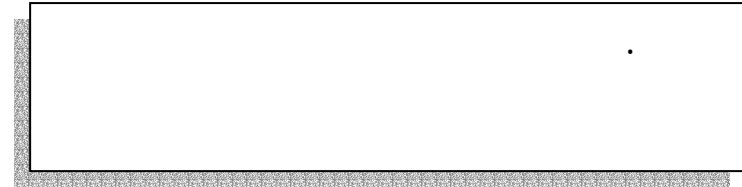


۱	چکیده
۲	مقدمه
۴	۱. جنبه‌های گوناگون هماهنگی برنامه و بودجه
۷	۲. چالش‌های موجود
۱۱	۳. پیشنهاد: طراحی چارچوب میان‌مدت برای مخارج دولت
۱۵	پیوست - الگویی از چارچوب میان‌مدت
۲۸	منابع و مآخذ

:

:

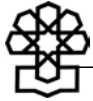
:



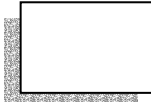
بند «۳۳» سیاست‌های کلی برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران «برقراری ارتباط کمی و کیفی میان برنامه پنج‌ساله و بودجه‌های سالیانه با سند چشم‌انداز با رعایت شفافیت و قابلیت نظارت» را مورد تأکید قرار داده است.

تحکیم ارتباط کیفی و کمی بین سند چشم‌انداز، برنامه‌های پنج‌ساله و بودجه‌های سنواتی از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است. حلقه واسط بین سند چشم‌انداز و برنامه‌های پنج‌ساله در تعریف «اهداف» آنها و حلقه واسط بین برنامه‌های پنج‌ساله و بودجه‌های سنواتی در چارچوب منابع و مخارج مالی «برنامه‌های عملیاتی» نهفته است. چارچوب میان‌مدت منابع و مصارف، ساختار اصلی برنامه‌های توسعه را تشکیل می‌دهد و بدون آن برنامه‌های توسعه کارایی لازم را نداشته و مواد آن تبدیل به احکامی غیرقابل اجرا می‌شود به طوری که اعتبار برنامه‌ریزی از بین خواهد رفت.

در سایر کشورها برای برقراری بین برنامه‌ریزی به سیاستگذاری و بودجه‌ریزی از یک الگوی مفهومی تحت عنوان «چارچوب میان‌مدت بودجه» استفاده می‌کنند. این الگو با توجه به شرایط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و اداری هر کشور چارچوبی را برای هماهنگی بین برنامه و بودجه ایجاد می‌کند. در میان‌مدت دست‌یافتن به هدف بند



«۳۳» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه نیازمند ایجاد چنین الگویی است. اما برای برنامه پنجم توسعه در مرحله کنونی پیشنهاد شده است تا دولت در قالب ارائه اسنادی از قبیل تطبیق اهداف سند چشم‌انداز و اهداف برنامه پنجم توسعه، چارچوب اقتصاد کلان کشور در طی برنامه و منابع و مصارف برنامه به تفکیک هر یک از حوزه‌های بخشی و فرابخشی و بسته‌های اجرایی حداقل شرایط لازم را برای ایجاد هماهنگی بین برنامه پنجم توسعه و بودجه‌های سنواتی فراهم آورد.



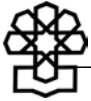
در سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران، ویژگی‌های جامعه ایرانی در سال ۱۴۰۴ تعریف شده است. این ویژگی‌ها در واقع اهداف متعالی و کلان برای کشور پس از ۲۰ سال دیگر (۱۳۸۴-۱۴۰۴) هستند. تعریف طول زمان ۲۰ ساله برای دستیابی به این اهداف نشان می‌دهد که آنها اهدافی قابل حصول در بلندمدت هستند و برای نیل به آنها باید به اهداف کوچک‌تر و میان‌مدت تجزیه شوند. این مهم در برنامه‌های پنج‌ساله صورت می‌گیرد. بنابراین ارتباط بین سند چشم‌انداز و برنامه‌های پنج‌ساله در چگونگی نیل به اهداف آنها صورت می‌گیرد. برای مثال یکی از اهداف سند چشم‌انداز دستیابی کشور به جایگاه اول اقتصادی در منطقه آسیای جنوب غربی است. برای دستیابی به آن در دو برنامه‌های پنج‌ساله اول هدف رشد اقتصادی سالیانه ۸ درصدی در نظر گرفته شده است و عدم دستیابی به آن هدف احتمالاً به معنای عدم دستیابی به هدف تعریف شده در سند چشم‌انداز است.

در طول دوره ۲۰ ساله سند چشم‌انداز، چهار برنامه پنج‌ساله خواهیم داشت که



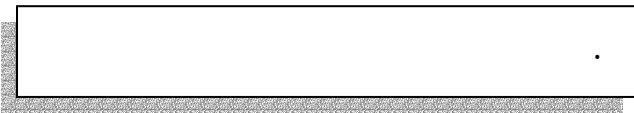
هریک گامی در مسیر رسیدن به نقطه متصور برای کشور درسند چشم‌انداز است. چنانچه این چهار گام به خوبی برداشته شود، احتمال تحقق سند چشم‌انداز وجود دارد. برنامه‌های پنج‌ساله توسعه باید شامل اهداف و الزامات متناسب با سند چشم‌انداز و طول زمان باشند. همچنین در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اهداف باید مشخص‌تر و تا حد امکان کمی باشند. به‌علاوه برنامه‌های پنج‌ساله باید حاوی الزامات و اقدامات عملیاتی نیل به اهداف آن نیز باشند و هزینه یا سرمایه‌گذاری سالیانه مورد نیاز برای اجرای این الزامات و اقدامات عملیاتی (برنامه‌های عملیاتی) برای طول دوره برنامه پنج‌ساله برآورد شده باشد. از طرف دیگر منابع مالی سالیانه قابل دسترس در طول برنامه پنج‌ساله باید برآورد شده باشد که آن سقف مخارج سالیانه را تعیین می‌کند. چنانچه هزینه برنامه‌های عملیاتی برای نیل به اهداف برنامه پنج‌ساله فراتر از منابع مالی در دسترس باشد، برنامه‌های عملیاتی را باید اولویت‌بندی و زمان‌بندی کرد به‌نحوی که مخارج سالیانه در چارچوب منابع مالی در دسترس باشد. همچنین این چارچوب منابع مالی باید تفصیلی و تا حد امکان دقیق، جامع و کامل باشد. این چارچوب منابع و مخارج مالی سالیانه، مهمترین جزء یک برنامه پنج‌ساله مطلوب است.

درواقع برای کشورهایی که در اداره امور خود از برنامه‌ریزی‌های اقتصادی - اجتماعی استفاده می‌کنند، نظام‌های بودجه‌ریزی معنا و مأموریت ویژه‌ای نیز دارد. در این کشورها، هر بودجه سالیانه، به‌عنوان پاره‌ای از برنامه‌های توسعه میان‌مدت، باید در مطابقت‌های عملیاتی، اعتباری و زمانی با پیش‌بینی‌های برنامه تنظیم و اجرا شود. بنابراین، انتظار می‌رود که سازماندهی برای اجرای این مأموریت و هدایت جریان‌های بودجه‌ای به‌سوی تحقق هدف‌های برنامه‌های توسعه، از طریق ایجاد هماهنگی‌های



ساختاری در تابعیت بودجه از برنامه صورت گیرد.^۱ در واقع یک بودجه سالیانه حاوی برآورد منابع و مخارج یک‌ساله برنامه‌های عملیاتی دولت است که در چارچوب منابع و مخارج مالی سالیانه به شکلی کلی‌تر برآورد شده است.

در مجموع، تحکیم ارتباط کمی و کیفی بین سند چشم‌انداز، برنامه‌های پنج‌ساله و بودجه‌های سنواتی (موضوع بند «۳۳» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی) از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است و حلقه واسط بین سند چشم‌انداز و برنامه‌های پنج‌ساله در تعریف اهداف آنها و حلقه واسط بین برنامه‌های پنج‌ساله و بودجه‌های سنواتی در چارچوب منابع و مخارج مالی برنامه‌های عملیاتی نهفته است.



غالباً وقتی صحبت از هماهنگی برنامه‌ریزی و بودجه می‌شود. جنبه مالی برنامه و بودجه به‌عنوان یک عنصر مشترک که در هر دو وجود دارد به ذهن متبادر می‌شود اما درواقع عناصر دیگری نیز وجود دارد که به اندازه جنبه مالی دارای اهمیت است و به‌طور مختصر در این بخش بررسی می‌شود.

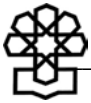
1. علی‌اکبر شبیری‌نژاد، مبانی نظری بودجه و بودجه‌ریزی در ایران، در کتاب «بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱.
2. در تدوین این بخش از جزوه‌ای تحت عنوان «هماهنگی برنامه‌ریزی و اداره امور بودجه» استفاده شده است. این جزوه که بدون نام تهیه‌کننده و بدون نام ناشر است توسط آقای مصطفی مهاجرانی در اختیار دفتر برنامه و بودجه قرار گرفته است.



- .
معمولاً بودجه‌ریزان براساس برآوردی که از منابع مالی دولت می‌کنند، سقف هزینه‌های دولت را به‌گونه‌ای تعیین می‌کنند که تعادل مالی بودجه حفظ شود. به همین جهت در رسیدگی به بودجه خط‌مشی اساسی آن است که تا حد ممکن در هزینه‌ها از طریق عدم شروع کارهای جدید، عدم استخدام نیروی انسانی و ... صرفه‌جویی شود. این درحالی است که در برنامه‌ریزی به‌عکس، ابتدا براساس هدف‌های اقتصادی - اجتماعی، سرمایه‌گذاری مورد نیاز برآورد شده و سپس با امکانات مالی مقایسه می‌شود. اگر سقف منابع کفاف ندهد، در درجه اول کوشش می‌شود که یک سلسله خط‌مشی‌ها و سیاست‌های جدید در زمینه تجهیز منابع داخلی و خارجی اتخاذ شود تا بتوان هدف‌های برنامه را تأمین کرد. درنهایت چنانچه همچنان مصارف مازاد بر منابع بود براساس اولویت‌ها و ضوابط اقتصادی از حجم عملیات کاسته می‌شود. این کاهش ممکن است برعکس بودجه از عملیات جدید نباشد، بلکه از طرح‌ها و عملیاتی باشد که اگرچه در عمل ادامه دارند، ولی اولویت آنها نسبت به عملیات جدید کمتر است. نظام بودجه‌ریزی و نظام برنامه‌ریزی در هر کشور باید نحوه ایجاد هماهنگی بین این دو نگرش را تعیین کند.

- .

در بسیاری مواقع ضوابط و معیارهای تخصیص بودجه جاری اثر مستقیم بر پیشرفت هدف‌های برنامه‌ای توسعه دارد و به‌عبارت دیگر دستیابی به اهداف برنامه‌های توسعه بستگی تام به سیاست‌های بودجه‌ای دولت دارد و دستیابی به آن



اهداف مستلزم بسیج تمام امکانات کشور از جمله بودجه جاری است (به‌عنوان مثال اگر قرار بر تشویق سرمایه‌گذاری در سواحل جنوب کشور است باید سطح دسترسی به خدمات دولتی و کیفیت آن را در این منطقه افزایش داد. به‌طور کلی اولویت‌هایی که از نظر سرمایه‌گذاری در برنامه‌ریزی برحسب بخش و فعالیت مطرح می‌شود به‌طور مستقیم بر روی خط‌مشی بودجه‌ای از نظر اولیویتی که دولت باید برای توسعه خدمات مختلف قائل شود تأثیر می‌گذارد.

- .

دستیابی به اهداف برنامه مستلزم تجهیز منابع و امکانات بخش عمومی و بخش خصوصی است. از آنجا که دولت خود عامل تصمیم‌گیرنده و اجراکننده است پیش‌بینی‌های مربوط به بخش عمومی جنبه قطعی‌تری دارد درحالی‌که تصمیم‌گیری‌های بخش خصوصی توسط شخصیت‌های حقیقی و حقوقی متعدد گرفته می‌شود. در این قبیل موارد نقش برنامه‌ریزی، کمک، تشویق و ایجاد انگیزه‌های لازم برای بخش خصوصی است تا در جهاتی که با اهداف برنامه سازگار است تصمیم‌گیری کند. به‌عنوان مثال در یک الگوی ساده، رشد درآمد سرانه تابع رشد تولید و رشد جمعیت است. رشد تولید خود تابعی از رشد سرمایه‌گذاری خصوصی و رشد سرمایه‌گذاری عمومی است. در تصمیمات راجع به سرمایه‌گذاری خصوصی و رشد جمعیت هر یک از افرادی که به سن فعالیت رسیده‌اند مؤثرند (خود یک مرجع تصمیم‌گیری شناخته می‌شوند). بدیهی است، انواع کمک‌ها، تشویق‌ها و سایر شرایط برای ایجاد انگیزه برای بخش خصوصی دارای بار مالی برای دولت بوده و سطح

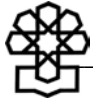


مخارج یا منابع بودجه را متأثر می‌کند. از این جهت بودجه ترجمه مالی کلیه عناصر یک برنامه محسوب می‌شود.



برنامه‌ریزان اقتصادی در بحث‌های نظری همواره بر بهره‌گیری از بودجه به عنوان برنامه کوتاه‌مدت و ابزار اجرائی برنامه‌های توسعه، تأکید می‌ورزند؛ اما انعطاف‌پذیری و سهولت تصمیم‌گیری بودجه‌ای در مواجهه با مسائل پیش‌بینی نشده و نیز قابلیت اصلاح و تکرار سالیانه و حتی کوتاه‌مدت بودن این تصمیم‌ها در مقایسه با پیش‌بینی‌های میان‌مدت برنامه‌های توسعه، فعالیت‌های بودجه‌ای را قرین واقعیت‌های اجرائی می‌کند و آنها را نسبت به پیگیری مطلق هدف‌های مصوب و دارای انضباط برنامه‌های توسعه ممتاز می‌سازد.

در طول دوران اجرای برنامه‌های توسعه، تعارض‌ها یا ناسازگاری سیاست‌های بودجه‌ای با هدفگذاری مصوب برنامه‌های میان‌مدت، به‌رغم پیش‌بینی‌های به‌عمل آمده برنامه‌ریزان در اغلب موارد به تغییر هدف‌ها و صورت‌بندی‌های برنامه‌های توسعه منجر شده است.^۱ عمده‌ترین دلایل این امر به‌شرح ذیل است:



- .

ارقام پیش‌بینی‌شده در برنامه‌ها، اغلب از طریق مدل‌سازی، با توجه به واقعیات اقتصاد و اهداف اقتصاد کلان به‌دست آمده‌اند. با توجه به واقعیات اقتصاد کلان، سقف منابع قابل حصول دولت تعیین می‌شود و با در نظر گرفتن این اهداف (رشد اقتصادی و نرخ تورم)، سقف مصارف دولت، سقف اعتبارات هزینه‌ای (جاری) و اعتبارات عمرانی تعیین می‌شود. این درحالی است که احکام برنامه در چارچوب سقف‌های مزبور تعریف نشده‌اند. این احکام با توجه به نیازهای بخشی و از طریق دستگاه‌های مختلف اجرائی پیشنهاد می‌شوند و در نهایت تعدادی از آنها بدون آنکه مجموع اعتبار مورد نیاز برای اجرای آن محاسبه و با حجم «منابع آزاد» قابل تصمیم‌گیری مقایسه شود، پس از تصویب دولت، نهایتاً به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد. در عمل و به‌هنگام تدوین بودجه سنواتی، این واقعیات اجرائی است که سقف هزینه‌های جاری و عمرانی را تعیین می‌کند و ارقام جداول کمی برنامه محدودیتی در این ارتباط ایجاد نمی‌کنند.

به عبارت دیگر احکام برنامه‌های توسعه در یک چارچوب اقتصاد کلان محدود نشده‌اند. در تمامی برنامه‌ها و به‌خصوص برنامه چهارم توسعه احکام بسیاری تصویب شده است که دارای آثار بودجه‌ای است. اما هزینه‌های این احکام در برنامه برآورد نشده و با توجه به سقف مصارف برنامه (که از جداول کمی استخراج می‌شود) اولویت‌بندی یا حذف نشده‌اند.

1. علی‌اکبر شبیری‌نژاد، «مبانی نظری بودجه و بودجه‌ریزی در ایران» در «بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱.



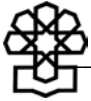
-

در سال‌هایی که رشد درآمدهای نفتی بیش‌تر است، انحراف در کل هزینه‌ها، هزینه‌های جاری و عمرانی از ارقام پیش‌بینی شده بسیار بیش‌تر است. افزایش درآمدهای نفتی امکان تأمین مالی هزینه‌های بیش‌تر را فراهم می‌کند. در سال‌های گشایش درآمدهای نفتی درصد انحراف در هزینه‌ها بیش‌تر شده است. مانند سال آخر برنامه اول و سه سال آخر برنامه سوم توسعه و دو سال اول برنامه چهارم^۱.

-

این موضوع خود دلیل استفاده بیش‌تر از درآمدهای نفتی است. در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه، سیاست استفاده کمتر از درآمدهای نفتی در بودجه و انباشت مازاد درآمدهای نفتی در حساب ذخیره ارزی اتخاذ شد. اما در عمل دولت‌ها به این سیاست پایبند نبوده و به دلایل گوناگون از درآمدهای نفتی بیش از آنچه در ابتدای برنامه تصویب شده بود، پس از تصویب قانون در مجلس استفاده کردند. لازم به ذکر است که نمایندگان مجلس شورای اسلامی نیز معمولاً با افزودن بر سقف متمم‌ها و یا اصلاحیه‌های برنامه و بودجه با استفاده بیش از سقف پیش‌بینی از درآمدهای نفتی موافقت کرده‌اند.

1. برای اطلاع بیشتر رجوع کنید به گزارش: «انحراف بودجه از برنامه‌های توسعه (دلایل و راهکارها)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره ۸۳۳۱، صص ۲-۸.



-

با نزدیک شدن به سال‌های آخر برنامه (سال سوم به بعد) درصد انحراف عملکرد ارقام بودجه نسبت به اهداف برنامه افزایش یافته است. این انحرافات می‌تواند به دلیل آن باشد که پیش‌بینی‌های ارقام برنامه براساس هدف نرخ تورم برآورد شده در برنامه صورت می‌گیرد. اما در عمل بی‌انضباطی مالی دولت موجب افزایش نرخ تورم می‌شود. بنابراین با نزدیک شدن به سال‌های آخر برنامه، دولت باید هزینه‌های بیش‌تری برای حفظ قدرت خرید خود متقبل شود که این خود یکی از دلایل انحراف تلقی می‌شود.^۱

:

(

()

(

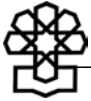


. :

چارچوب میان مدت مخارج (MTEF)^۱ الگویی برای تعریف یک سازوکار نهادی برای فرایند تهیه و تصویب بودجه است. ماهیت چارچوب میان مدت مخارج به بیان ساده طراحی یک فرایند تصمیم‌گیری برای بخش مالی دولت، تعریف روابط بین نهادها و دستگاه‌های درگیر در این فرایند و در نهایت تصویب قوانین مرتبط برای حصول اطمینان از اجرای این سازوکار است. هدف اصلی که از طراحی و اجرای این سازوکار تعقیب می‌شود، حل یکی از مشکلات اساسی بخش عمومی یعنی عدم ارتباط بین برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و بودجه‌ریزی است.

فقدان ارتباط منسجم و نهادینه بین این عناصر در بسیاری از کشورهای در حال توسعه باعث شده است که در حد تعیین اهداف کلی باقی بماند و این اهداف به‌نحو مقتضی در برنامه‌ها انعکاس نیابند و نتوانند جریان تخصیص وجوه را در بودجه متأثر سازند. نیز اصولاً در جهت حل مسائل جاری و روزمره تبیین می‌شود و کمترین توجه را به اهداف منعکس در برنامه‌های توسعه دارد. در نهایت نیز کاملاً متأثر از نظام بوروکراسی حاکم بر این کشورها منابع ملی را در جهت تأمین منافع بخشی و گروهی و حفظ موجودیت دستگاه‌های اجرائی اختصاص می‌دهد.

چارچوب میان مدت مخارج (MTEF) با نگاهی نظام‌مند به اصلاح سازوکار تصمیم‌گیری می‌پردازد به‌گونه‌ای که ارتباط بین برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و



بودجه‌ریزی به‌نحو مطلوبی برقرار شود.

اجزای اصلی چارچوب میان مدت مخارج شامل تعیین اهداف (کلان و بخشی)، تعیین حدود منابع موجود و سرانجام طراحی یک سازوکار تصمیم‌سازی است به‌گونه‌ای که اهداف موردنظر با توجه به محدودیت منابع اولویت‌بندی شده و تخصیص منابع با توجه به این اولویت‌ها صورت پذیرد. با توجه به ماهیت اهداف مطرح در برنامه‌ها و حیطه گسترده تصمیمات بودجه‌ای که هم شامل ابعاد کلان (فرابخشی) و هم شامل ابعاد بخشی می‌شود، در چارچوب میان مدت مخارج سازوکارهای مورد نیاز برای تأمین این اهداف با تفکیک صریحی مورد توجه قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، چارچوب میان مدت مخارج شامل دو سطح کلان و بخشی می‌شود.

هدف از اجرای چارچوب میان مدت مخارج سازگار کردن عملکرد نظام بودجه‌ریزی و تصمیمات بودجه‌ای دولت با اهدافی نظیر رشد، ثبات اقتصادی و کنترل تورم است. همچنین اهدافی از قبیل انضباط مالی، انعطاف‌پذیری بودجه و افزایش اعتماد و اطمینان به تصمیمات بودجه‌ای مدنظر قرار می‌گیرد. درحالی‌که

توجه بیش‌تر معطوف به تعیین اهداف بخش‌ها، اولویت‌بندی آنها، برآورد دقیق هزینه اجرای اهداف و تعیین سقف مخارج هر یک از بخش‌هاست.

سطوح کلان و بخشی چارچوب میان مدت مخارج در کنار هم چارچوبی را فراهم می‌کنند که چارچوب فراگیر میان مدت مخارج^۱ دولت نامیده می‌شود. در این الگوی



فراگیر مراحل تصمیم‌گیری بودجه‌ای دولت به‌گونه‌ای تعریف می‌شود که ویژگی‌های زیر را دربرداشته باشد:

اینکه اهداف کلان نظیر رشد و ثبات اقتصادی، بهبود انضباط مالی دولت، افزایش انعطاف‌پذیری بودجه و افزایش اعتماد به تصمیمات بودجه‌ای به‌نحو مؤثری در فرایند تصمیم‌گیری انعکاس می‌یابد.

اینکه، میزان درآمدها و منابع در دسترس دولت برای یک دوره، به‌عنوان مثال سه‌ساله، پیش‌بینی می‌شود.

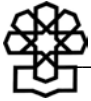
اینکه، اهداف بخش‌های مختلف اقتصادی در درون این بخش‌ها تعیین و اولویت‌بندی می‌گردد و همچنین هزینه‌های تحقق اهداف پیش‌بینی می‌شود.

اینکه، در سطوح فرابخشی و با مشارکت نمایندگان بخش‌ها و نمایندگان دستگاه‌های فرابخشی اهداف و اولویت‌های بخش‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرد.

سرانجام، اهداف مورد توافق براساس اولویت و با توجه به محدودیت منابع در بودجه انعکاس می‌یابد.^۱

ممکن است تصور شود فرایند تعریف شده در چارچوب میان‌مدت مخارج در بسیاری از کشورها و از جمله ایران عملاً پیگیری می‌شود چرا که این فرایند اجزای یک تصمیم‌گیری منطقی راجع به تخصیص منابع را تشکیل می‌دهد. اگرچه در فرایند فعلی تدوین برنامه و بودجه برخی از اجزای چارچوب میان‌مدت مخارج وجود دارد اما همان‌گونه که در بخش قبل توضیح داده شد در عمل ارتباط بین سیاستگذاری،

۱. در پیوست این گزارش الگویی نمونه از چارچوب میان‌مدت مخارج که برخی جنبه‌های مهم چنین الگویی را تشریح می‌کند آمده است. برای آگاهی بیشتر رجوع کنید به گزارش: «مقدمه‌ای بر ارتباط برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و بودجه‌ریزی»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرداد ۱۳۸۳.



برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در کشور وجود ندارد. آنچه برای حصول نتایج موردنظر از اجرای این چنین الگو اهمیت دارد، تعریف یک سازوکار منسجم و یکپارچه است که کلیه ویژگی‌های فوق را دربرداشته باشد و مهمتر از آن اطمینان از تحقق و اجرای این فرایند است.

اگر چارچوب میان‌مدت مخارج به‌درستی تعریف شود و ترتیبات نهادی برای تحقق آن به‌نحو مناسبی در نظام بودجه‌ریزی و نظام برنامه‌ریزی شکل گرفته و با جدیت و مداوم اجرا شود، انتخاب‌های بودجه‌ای با اهداف اقتصاد کلان سازگار خواهد بود و انضباط مالی به همراه یک ساختار انعطاف‌پذیر بودجه‌ای که از اعتبار مناسبی نزد تصمیم‌گیران و مردم برخوردار است، ایجاد خواهد شد.

:

در این سند :

لازم است نحوه تطبیق بین این اهداف و شیوه دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز طی برنامه پنجم توسعه به‌صورت کمی و کیفی تشریح شود.

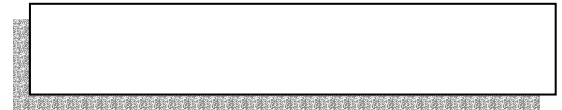
در این سند بر مبنای :

یک مدل اقتصادی، پیش‌بینی‌های لازم در خصوص متغیرهای اصلی اقتصاد کلان در طول برنامه صورت می‌گیرد. عنصر مهمی که در این سند باید وجود داشته باشد کل منابع مورد نیاز برای اجرای برنامه و نحوه تجهیز این منابع است. علاوه بر این در بخش منابع موجود در بخش عمومی، باید حجم منابع قابل تصمیم‌گیری (یا منابع



آزاد) به روشنی از منابع لازم برای ایفای تعهدات دولت (که عمدتاً به منظور انجام وظایف عادی دستگاه‌های اجرایی استفاده می‌شود تفکیک شده باشد).^۱

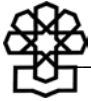
() در این سند یا برحسب بخش‌ها یا برحسب بسته‌های اجرایی اهداف کمی و کیفی برنامه (و احکام مرتبط) تعیین و میزان منابع لازم برای دستیابی به آنها و نحوه تجهیز منابع مورد نیاز تشریح می‌شود. در مواردی که پیش‌بینی شده است از منابع بخش خصوصی استفاده شود، نحوه هدایت منابع بخش خصوصی و هزینه اجرای سیاست‌هایی که انگیزه لازم را برای هدایت این منابع فراهم می‌کند باید بیان شود.



همان‌طور که بیان شد عدم وجود ارتباط کمی بین برنامه‌های پنج‌ساله و بودجه‌های سنواتی ناشی از نبود سازوکاری در برنامه‌های پنج‌ساله است که به آن چارچوب میان‌مدت مخارج یا چارچوب میان‌مدت منابع و مصارف می‌گویند. این چارچوب، ساختار اصلی برنامه‌های توسعه را تشکیل می‌دهد و بدون آن برنامه‌های توسعه

1. به‌عنوان مثال حجم بودجه عمرانی ملی طبق لایحه بودجه سال ۱۳۸۸، حدود ۱۲۴,۰۰۰ میلیارد ریال بود. اما از این میزان حدود ۱۲۰,۰۰۰ میلیارد ریال (۹۷ درصد) به طرح‌های عمرانی در دست اجرا اختصاص یافته بود و تنها در مورد حدود ۳ درصد از این اعتبارات امکان تصمیم‌گیری جدید وجود داشت. چنین تفکیکی در حوزه اعتبارات جاری نیز امکان‌پذیر است.

2. این بخش خلاصه‌ای از گزارش‌های شماره ۷۲۳۵، ۷۵۳۴، ۷۹۴۰ و ۷۹۴۱ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی که مشخصات کتابشناسی آنها در انتهای گزارش ذکر شده است.



کارایی لازم را نداشته و مواد آن تبدیل به احکامی غیرقابل اجرا می‌شود، به‌طوری که اعتبار برنامه از بین می‌رود.

در ادامه الگویی نمونه از چارچوب میان‌مدت مخارج ارائه می‌شود که فرایندها و سازوکارهای لازم برای طراحی چارچوب میان‌مدت مخارج را ترسیم می‌کند. البته این چارچوب فقط الگویی کلی را ارائه می‌کند، به‌طوری که تفاوت‌های نهادی و ساختارهای متفاوت تصمیم‌گیری در هر کشور می‌تواند موجب تغییرات اساسی در آن شود، زیرا به‌رحال طراحی چارچوب میان‌مدت مخارج به میزان زیادی از ویژگی‌های خاص هر کشور متأثر می‌شود و بر مبنای آنها شکل می‌گیرد.

به‌صورت خلاصه اهداف چارچوب میان‌مدت مخارج در سطح کاربردی شامل موارد زیر است:

۱. بهبود توازن اقتصاد کلان از طریق گسترش چارچوبی واقعی و سازگار برای منابع،
۲. تخصیص منابع بر مبنای اولویت‌های راهبردی بین و درون بخش‌ها،
۳. افزایش التزام به اجرای سیاست‌ها و تأمین مالی آنها به‌گونه‌ای 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 از منابع افزایش می‌دهد.

(

تهیه و اجرای چارچوب میان‌مدت مخارج 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، تأمین‌کننده مراحل بعدی است. شکل ۱ نمایی از این مراحل را نشان می‌دهد.

()

در این مرحله، چارچوب اقتصاد کلان به‌منظور 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 لازم 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.

مرحله چهارم: چارچوب ارزیابی و ناسازگاری بین آنهاست. مثال این

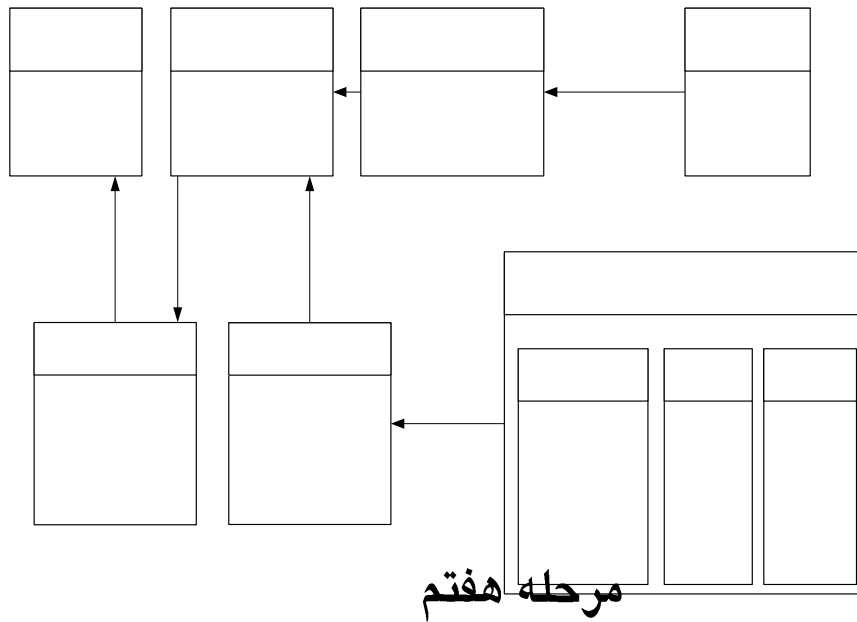
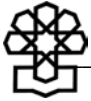
مسئله تعهدات بیش از اندازه است. این مشکل وقتی بروز می‌کند که تصمیمات، با توجه به محدودیت منابع کل یا هزینه‌های پیش‌رو اتخاذ نمی‌شود. مدل‌ها می‌توانند با آزمون سازگاری درونی پیشنهادها و با تولید پیش‌بینی‌های دقیق در تشخیص

مشکلات کتبی و تعیین سقف‌های استفاده‌های گوناگون از منابع توسط

انتخاب صحیح از مشخص‌کننده‌های هزینه‌ها و اولویت‌ها و کابینه

آشکار سازند. ساخت یک مدل می‌تواند تفاوت در فرضیه‌ها درباره تصمیمات یا

ارتباطات و یا نقایص در داده‌ها را نمایان سازد.



مرحله هفتم

این مرحله می‌تواند به‌گونه‌ای تنظیم اجرا شود و یک فرایند بررسی بخشی است که در آن در مورد اهداف و فعالیت‌های وزارتخانه‌ها و بخش‌ها توافق به‌عمل آمده و سپس هزینه‌های آنها تعیین می‌شود. فرایند چارچوب میان‌مدت مخارج بخشی شامل ارائه به کابینه و مجلس سه گام است (که در بند «ب» این قسمت به تفصیل توضیح داده شده است):

۱. توافق بر اهداف، فعالیت و دستاوردها،

۲. مرور و توسعه برنامه‌ها و زیربرنامه‌های مورد توافق،

۳. تعیین هزینه برنامه‌های مورد توافق.

بعد از آنکه وزارتخانه‌ها، اهداف، فعالیت‌ها و دستاوردهایشان را مورد بررسی

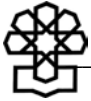


قرار دادند و هزینه برنامه‌ها و زیربرنامه‌هایشان تعیین شد باید اولویت‌بندی شوند تا هزینه‌های برنامه‌ها با منابع قابل دسترس تطبیق داده شوند.

در این مرحله درباره اینکه کدام فعالیت‌ها باید تا سال بعد به تعویق بیافتند یا به صورت کامل حذف شوند توافق حاصل می‌شود (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 نهاد برنامه‌ریز کمک می‌کند تا چارچوب 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 ورزید.

در این مرحله جلساتی بین نهاد برنامه‌ریزی و وزارتخانه‌ها صورت می‌گیرد تا در مورد خروجی‌های مرحله دوم (چارچوب میان‌مدت مخارج بخشی) توافق شود.

در این مرحله با بهره‌گیری از خروجی مراحل اول (چارچوب اقتصاد کلان) و دوم و سوم (چارچوب میان‌مدت مخارج بخشی)، نهاد برنامه‌ریزی چارچوب مخارج راهبردی را تهیه می‌کند. این چارچوب، نحوه تبادل^۱ اهداف 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 اتخاذ می‌کنند، 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 محدوده زمانی برنامه پنج سال را پوشش داده و 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 به‌دست آمده در بدنه تصمیم‌گیری باید سطوح فنی و سیاسی (در بخش‌هایی که لازم است) را نیز دربرگیرد. به‌هرحال، باید فرایند از درون دولت هدایت شود تا پیشرفت در برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی تداوم یابد.

این مرحله، مرحله‌ای مهم از فرایند چارچوب میان‌مدت مخارج است. در این مرحله، بدنه اصلی تصمیم‌گیری در دولت (کابینه یا شورای وزیران)، منابع بخشی میان‌مدت را بر مبنای اولویت‌های بین بخشی و توانایی پرداخت، تخصیص می‌دهد. این کار با

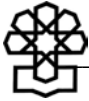


تعریف بسته‌های منابع بخشی^۱ و سقف‌های بودجه^۲ برای سه سال آینده صورت می‌گیرد.

بسته منابع بخشی از بالا به پایین با یک افق میان‌مدت، مبنایی برای پیش‌بینی است چنان‌که به‌وسیله آن می‌توان تصمیمات عملیاتی کارا و راهبردی مناسب‌بخشی را اتخاذ و اجرا کرد. محدودیت و انضباط در تعریف بسته منابع بخشی، پیش‌بینی پذیرگی جریان‌های منابع‌بخشی 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 می‌دهد (از طریق تفویض اختیار به سطح پایین‌تر برای تصمیمات تخصیص منابع درون یک محدودیت کلی). بسته‌های منابع‌بخشی می‌توانند از یک سقف کلان ثابت برای مخارج دولت در طی یک دوره میان‌مدت مشتق شده و به‌صورت بخش توزیع شود. همچنین باید تقسیم‌بندی بین هزینه‌های اجباری (تعهدات ناشی از تصمیمات قبلی) و هزینه‌های اختیاری (ناشی از تصمیمات جدید) نیز صورت گیرد که نگاه میان‌مدت را گسترش می‌دهد، برای مثال تعداد پرسنل و هزینه اجباری پرداخت حقوق. همچنین می‌توان مقدار مشخصی اعتبار تخصیص داده نشده 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 به‌کار می‌رود، اهمیت یابد. توافق بر ملاک‌ها، راهنمایی را به‌وجود می‌آورد که

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



چگونه شرایط جدید موجب تعدیل تخصیص هزینه‌ها شود و این امر می‌تواند پیش‌بینی‌پذیری را افزایش دهد.

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

در این مرحله، برآوردهای بودجه وزارتخانه‌ها که مورد بازنگری قرار گرفته، دوباره توسط نهاد برنامه‌ریزی کشور مورد تجدید نظر قرار می‌گیرد و برای تصویب به هیئت وزیران و مجلس ارائه می‌شود.

(

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

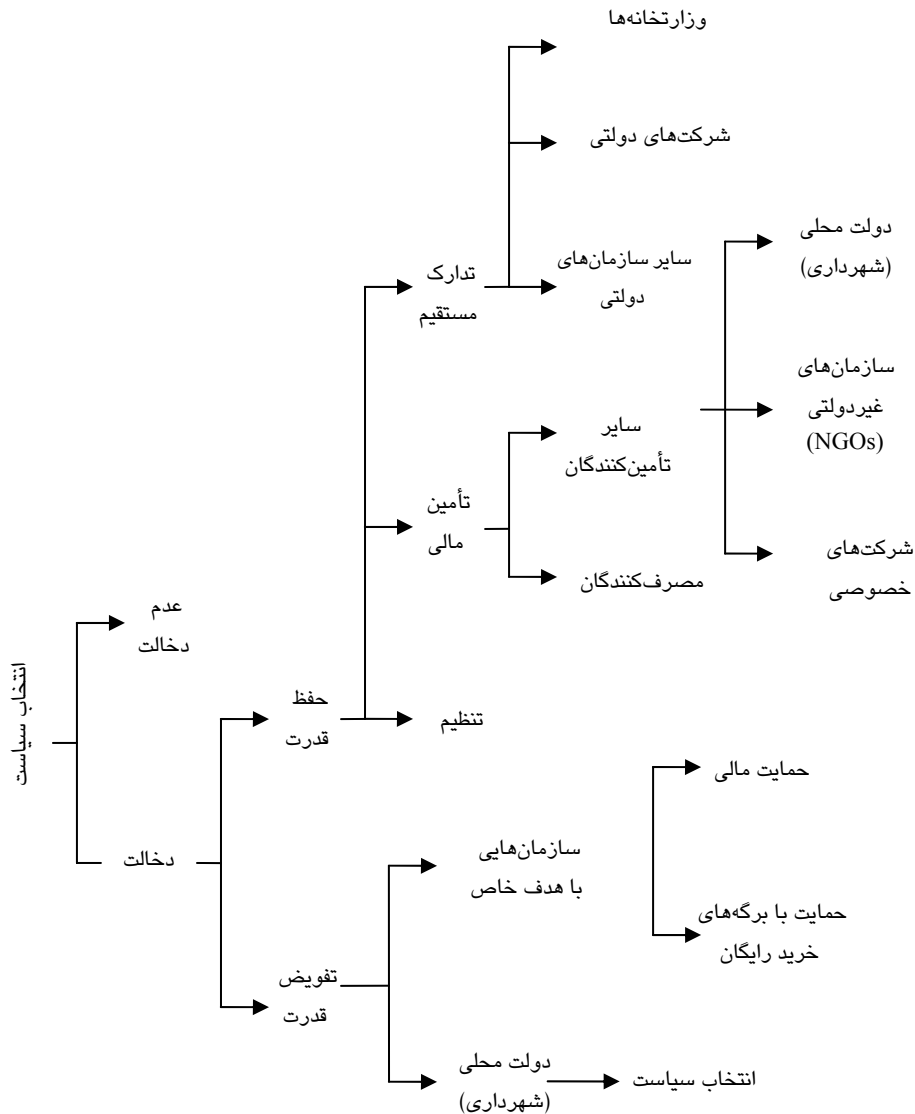
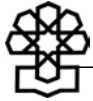


ابتدا باید ویژگی‌های هر بخش به‌طور دقیق بازبینی شده و توافق کلی در مورد اهداف و سیاست‌های هر بخش حاصل شود. در این گام باید اولویت‌های هر بخش و فعالیت‌هایی که برای دستیابی به این اولویت‌ها لازم است بررسی شود.

نقطه شروع این مرحله پاسخگویی به این سؤال است که آیا دولت در برابر این بخش مسئولیت سیاستی دارد یا خیر؟ آیا سیاستی خاص و فعالیت‌های مربوط به آن باید به بخش خصوصی یا نهادهای جامعه مدنی^۱ واگذار شود؟ اگر دولت در بخشی دارای مسئولیت سیاستی باشد آیا بودجه ابرار مناسبی برای انجام این مسئولیت است؟

مرحله بعدی تعیین اهداف هر بخش (از جمله اینکه چه ستانده‌ای باید به‌دست آید) و ابزارهای رسیدن به آنهاست. توافق در مورد اهداف هر بخش مسئله‌ای بسیار مهم بوده و نیازمند ایجاد یک سازوکار برای بحث و حل عدم توافق‌هاست. با توجه به اینکه تصمیم‌گیرندگان درون بخش‌ها فقط دید بخشی دارند، پاسخگویی به اینکه دولت در هر بخشی باید مسئولیتی را بپذیرد یا خیر، مستلزم تصمیم‌گیری در نهادهای فرابخشی است.

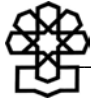
شکل ۲ حیطه کاملی است از تصمیماتی که دولت باید برای سازوکارهای انتقال و دخالت در نظر بگیرد.





تعریف و تعیین مقدار کل درآمدهای هر بخش باید تا حد ممکن جامع و کامل باشد. به عبارت دیگر باید منابع قابل دسترس بخشی شامل درآمدهای مالیاتی، هدایا، درآمدهای حاصل از خدمات، سازمان‌های داوطلب و شرکت‌های خصوصی را دربرگیرند. 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 دهد. باتوجه به بی‌اعتمادی بسیار در برآورد منابع هر بخش باید حداقل سعی شود که از برآوردهای غیرواقعی خود خواسته اجتناب شود. بدون وجود چارچوب میان‌مدت مخارج فراگیر که تخصیص‌های بین بخشی را تسهیل می‌کند بی‌اعتمادی در تعریف و تعیین منابع بخشی چشمگیر خواهد بود.

تصمیم‌گیران باید هزینه‌های احتمالی سیاست‌ها را با استفاده از اولویت‌های سیاستی هر بخش که از فرایند بررسی بخشی به‌دست آمده، ارزیابی کنند. در ارزیابی هزینه سیاست‌ها، نقطه آغاز مناسب، برآورد تمام هزینه‌های اجرای سیاست‌های موجود است به صورتی که تجهیزات آن به اندازه کافی تأمین شود، کارکنان از حداقل حقوق برخوردار شوند و ملزومات اساسی نیز تهیه شود. این کار مبنای واقعی‌تری از هزینه 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.

چارچوب میان‌مدت مخارج بخشی باید تمام فعالیت‌ها و سازمان‌های درون بخش را دربرگیرد و بر روی کل مخارج (هم هزینه‌های جاری و هم سرمایه‌ای) متمرکز شود. به‌منظور 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 بیش‌تر بین آنچه توسط دولت قول داده می‌شود و آنچه که در کوتاه‌مدت و میان‌مدت قابل انجام است، کمک کرد.

سازوکارها باید به‌گونه‌ای طراحی شوند که علاوه بر اینکه محدودیت‌های بودجه‌ای کاملاً رعایت می‌شود، انعطاف‌پذیری لازم را هنگام تغییر در اولویت‌ها و برنامه‌ها داشته باشد.

(

همان‌طور که در تشریح الگوی چارچوب میان‌مدت مخارج ملاحظه شد اجرای



چارچوب میان مدت مخارج وظیفه‌ای پیچیده است که نیازمند تغییر اساسی^۱ در دیدگاه و فرایند برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی است. موفقیت در این مورد بستگی به گستره‌ای از عوامل دارد 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 پیدا کند، به صورتی که بتوان منابع بیش‌تری را به بخش‌های با اولویت بالاتر تخصیص داد).

- مدیریت قوی برای تضمین اینکه چارچوب میان مدت مخارج به درستی اجرا می‌شود.

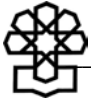
- این اراده و خواست که آن تصمیمات سیاستی که دارای آثار مالی هستند و خارج از فرایند بودجه تصمیم‌گیری می‌شوند با نظم چارچوب میان مدت مخارج تطبیق یافته و در درون این فرایند قرار گیرند.

- 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 صورت رسمی تغییر می‌یابند).

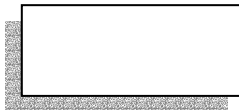
- بهبود در کنترل مخارج آن‌چنان که تصمیمات بودجه‌ای توسط تخصیص بیش از اندازه^۲ و اصلاحیه‌های بودجه (تخصیص مجدد منابع) در طول اجرای بودجه

1. Radical shift
2. Over expenditure



تضعیف نشوند.

- مدیریت بهتر اقتصاد کلان و جمع‌آوری درآمد آن‌چنان که کمبود و کسری^۱ درآمد به تعدیل در تخمین‌های بودجه‌ای منجر نشود.
- آگاه ساختن مقامات سیاسی و مدیریت ارشد در طول اجرا.
- بهبود در گزارش‌دهی در مورد مخارج صورت گرفته.
- توسعه یک سیستم حسابداری رایانه‌ای.



۱. شبیری‌نژاد، علی‌اکبر. «مبانی نظری بودجه و بودجه‌ریزی در ایران» در کتاب «بودجه در ایران و مسائل چالش‌ها»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱.
۲. انحراف بودجه از برنامه‌های توسعه (دلایل و راهکارها)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره ۸۳۳۱، ۱۳۸۷.
۳. مقدمه‌ای بر ارتباط برنامه‌ریزی سیاستگذاری و بودجه‌ریزی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره ۷۰۳۳، ۱۳۸۳.
۴. مروری بر تجربیات تهیه چارچوب میان مدت برای بودجه (MTEF)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره ۷۲۳۵، ۱۳۸۳.
۵. بررسی ضرورت تهیه چارچوب میان مدت بودجه برای ایران (ابعاد کلان: فرابخشی)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.
۶. اجرای چارچوب میان مدت مخارج (تجربه کشورهای سوئد، آلبانی و استرالیا): مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره ۷۹۴۱، ۱۳۸۵.
۷. اجرای چارچوب میان مدت مخارج (تجربه برخی کشورهای آفریقایی)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی گزارش شماره ۷۹۴۰، ۱۳۸۵.



:

۲۲. ارتباط کمی و کیفی بین سند چشم‌انداز، برنامه پنجم توسعه و بودجه‌های سنواتی

: مطالعات برنامه و بودجه (گروه برنامه)

: شاهین جوادی، محمد قاسمی

: حسن سبحانی

: معاونت پژوهشی

:

:

:

// :

