

مقدمه‌ای بر:

ارتباط سیاستگذاری،

برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی

ترجمه و تدوین: شاهین جوادی*

محمد زنگنه**

چکیده

فقدان مکانیسم ارتباط‌دهنده سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی که ریشه در ضعف‌های نهادی و فنی موجود در نظام تصمیم‌گیری مالی دارد، مشکلی اساسی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه است که نتایج ضعیفی را در هر یک از این سه حوزه پدید آورده است. چارچوب میان مدت مخارج¹ به عنوان یک ساز و کار ارتباط‌دهنده سه حوزه مذکور هم اکنون در بسیاری از کشورها به صورت چارچوبی برای فائق آمدن بر

* پژوهشگر دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

Email: Shahin.javadi@gmail.com

** پژوهشگر دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

Email: mozanganeh@gmail.com

1. Medium Term Expenditure Framework (MTEF)

مشکلات تصمیم‌گیری‌های مالی دولت در حال طراحی و اجراست. در نوشتار حاضر، مبانی نهادی و فنی چارچوب میان مدت مخارج به عنوان یک ساز و کار تعریف و شناخته شده در سطح دنیا برای مواجهه با مشکلات رایج عملکرد نظام مالی دولت ارائه شده، الزامات و مهمترین ویژگی‌های ساختاری آن مورد تاکید قرار می‌گیرد. بدیهی است ویژگی‌های اجرایی این چارچوب بستگی به شرایط خاص کشور مورد مطالعه دارد.

کلیدواژه‌ها: چارچوب میان مدت مخارج، برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی

مقدمه

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

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

فقدان یک سازوکار ارتباط دهنده سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی ریشه در عوامل متعددی دارد. ناتوانی در پیش‌بینی منابع مالی حتی برای دوره‌های زمانی کوتاه

مدت، ناتوانی در هدایت منابع به اولویت‌های سیاستی، ناتوانی در طراحی اولویت‌های سیاستی بر مبنای برنامه، ناتوانی در محدود کردن برنامه‌ریزی و اولویت‌های سیاستی در محدوده امکانات، فقدان مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی در نظام تصمیم‌گیری مجموعه عواملی هستند که فرایند تصمیم‌گیری را مختل می‌کند و نتیجه آن‌ها کارکردهای ضعیف و مخرب برای انتخاب‌های مالی دولت است.

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

۱. علل عدم تطابق بین اهداف سیاستی و تخصیص مخارج

الف) پیش‌بینی‌های خوش‌بینانه در آمد

یکی از علل عدم تطابق اهداف سیاستی و مخارج، برآوردهای غیر واقع‌بینانه درآمدهای آتی است. این امر اساساً نتیجه عملکرد خودخواسته^۱ است و با تغییرات نهادی در فرآیند جمع‌آوری اطلاعات و پشتیبانی فنی می‌توان به پیش‌بینی‌های واقع‌بینانه‌تری دست یافت.

ب) عدم تطابق تصمیمات سیاستی و منابع در دسترس

اگر منابع در دسترس به درستی برآورد شوند امکان عدم تطابق هنوز وجود دارد، زیرا اصولاً سیاست‌ها مایلند که در جهت رفع نیازها تنظیم شوند، بدون این که توجه لازم را به

منابع در دسترس معطوف کنند.

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

۲. ملزومات تصمیم‌گیری راهبردی

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

الف) اطلاعات

اطلاعات کافی، مفصل و مستند در سه سطح می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد و پیش‌نیازی اساسی برای سایر مراحل است و کل چارچوب تصمیم‌گیری راهبردی معطوف به بودجه را احاطه می‌کند و در تمام نظام تصمیم‌گیری جریان دارد. اطلاعات مفصل و کافی برای پیش‌بینی محدوده امکانات، ایجاد شفافیت^۲ در کل سیستم و فراهم نمودن مقدمات

1. Strategic Policy Choice

2. Transparency

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

ب) چارچوب تصمیم‌گیری

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

ج) ضمانت اجرایی یا کنترل

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

مجموعه ملزومات مزبور در قالب سازوکارهای نهادی برای تسهیل تصمیم‌گیری راهبردی قابل بررسی است (در پیوست ۱ مقاله بحثی پیرامون سازوکارهای نهادی ارائه شده است).

۳. گسترش و اجرای چارچوب میان مدت

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

کشورها اغلب به دلیل قابل مدیریت بودن رویکرد بخشی به این روش متوسل می‌شوند. به عنوان مثال، در مورد پاکستان پیگیری این روش مانند کاتالیزوری در تهیه سیستم فراگیر عمل می‌کند. اما بسیاری از منافع رویکرد بخشی قابل حصول نخواهد بود، مگر این که رویکرد بخشی با برنامه‌ریزی کلی مرکزی، سیستم تخصیص منابع و بودجه‌ریزی (که توازن بهتری را بین سیاست‌ها و منابع در سطح درون بخشی ایجاد می‌کند) ترکیب شود. همچنین توجه بیش از حد به رویکرد بخشی بسیاری از منافع بالقوه (پاسخ‌هایی که از یک بخش خاص فراتر می‌روند) را محدود می‌کند. به عنوان مثال ممکن است کاراترین پاسخ بخش بهداشت در بخش آب باشد که در رویکرد بخشی امکان نادیده گرفتن آن وجود دارد.

به طور مشابه چارچوب تخصیص بین بخش‌ها فقط در صورتی کارآمدی کاملی دارد که همراه با سیستم‌های مشابهی در سطح بخشی و اطلاعات تولید شده توسط نمایندگان

1. Overall

2. Top-Down

3. Bottom-Up

خود بخش‌ها (وزراء) انجام شود. بنابراین حالت ایدئال، گسترش یک رویکرد میان مدت برای تصمیم‌گیری و تخصیص منابع در کل دولت است که تصمیمات بالا به پایین و پایین به بالا را برای تخصیص مخارج ترکیب شده و دو رویکرد فوق به یکدیگر متصل‌اند. اجزای لازم برنامه‌ریزی برای کل دولت^۱ شامل، اطلاعات بخش‌ها (و برنامه‌ها) و سازوکاری برای حل تنش بین بخش‌ها و تعیین اولویت‌های درون بخشی و بین بخشی است. گسترش هر دو شکل چارچوب میان مدت مخارج (MTEF) سال‌ها به طول خواهد انجامید، زیرا نیازمند شمول کل مخارج است.

۴. الگویی از چارچوب میان مدت مخارج (MTEF)

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

به صورت خلاصه اهداف MTEF در سطح کاربردی شامل موارد زیر است:

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

الف) مراحل اجرایی MTEF جامع

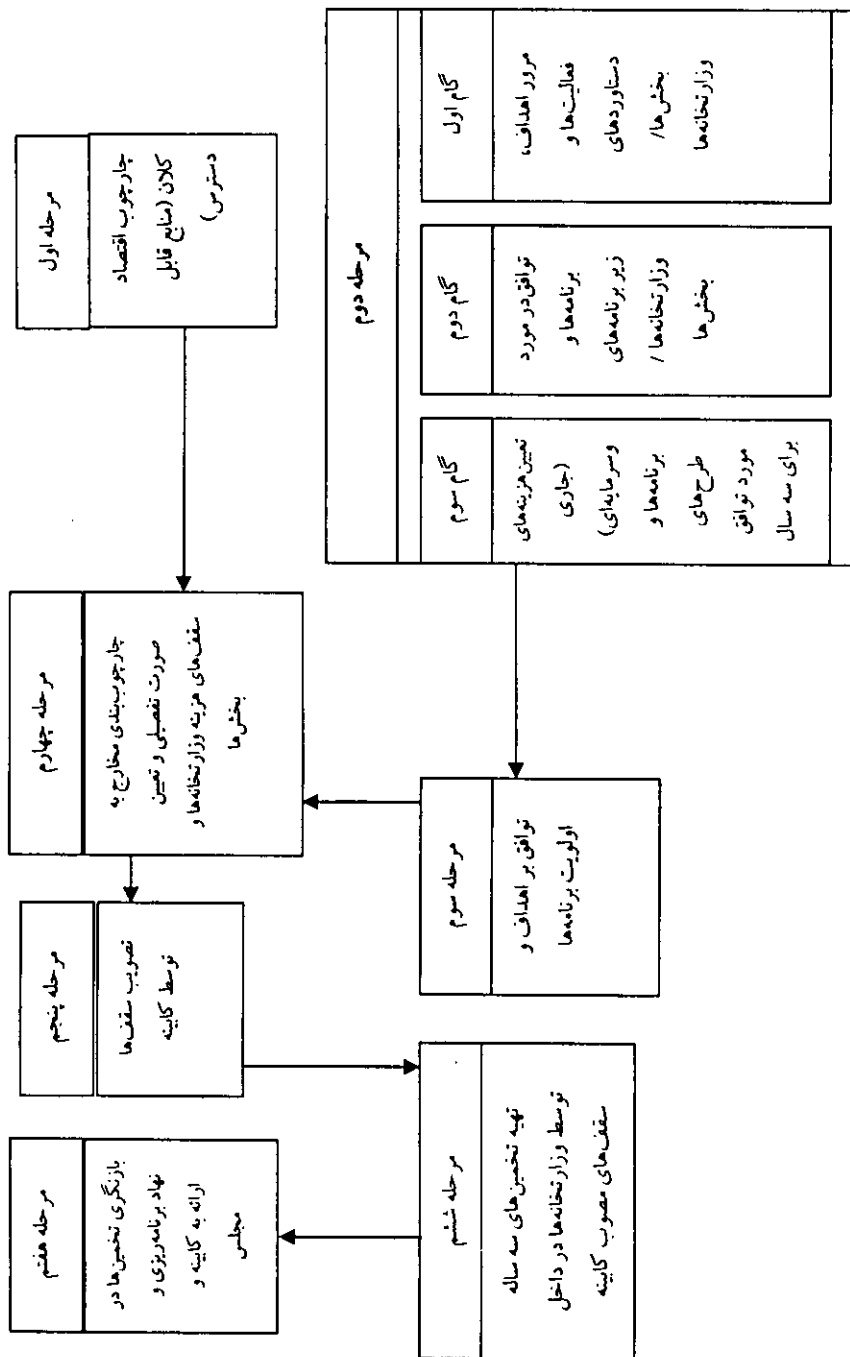
تهیه و اجرای MTEF از طریق یک فرایند برنامه‌ریزی راهبردی یکپارچه از بالا به پایین و از پایین به بالا صورت می‌گیرد که شامل هفت مرحله اصلی است که هر یک از مراحل، تامین‌کننده مراحل بعدی است. شکل (۱) نمایی از این مراحل را نشان می‌دهد.

مرحله اول: چارچوب اقتصاد کلان (منابع قابل دسترس)

در این مرحله، چارچوب اقتصاد کلان به منظور پیش‌بینی درآمدها و مخارج سه سال آینده مورد بررسی قرار می‌گیرد. فعالیت کلیدی این مرحله تحلیل و مدل‌سازی کلان است که مرحله‌ای حیاتی برای دستیابی به انضباط مالی کلان محسوب می‌شود. این مرحله، اطلاعات 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.

مشکل انتقال از برنامه‌ریزی به بودجه‌ریزی، ناسازگاری بین آن‌ها است. مثال این مساله تعهدات بیش از اندازه^۱ 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 کمک کنند. همچنین مدل‌ها می‌توانند در استفاده‌های گوناگون از منابع، انتخاب صحیح را مشخص کنند و فرضیات نهفته درباره ارتباطات و اولویت‌ها را آشکار سازند. ساخت یک مدل می‌تواند تفاوت در فرضیات درباره تصمیمات یا ارتباطات و یا نقایص در داده‌ها را نمایان سازد.

شکل ۱. مراحل اجرای MTEF



مرحله دوم: MTEF بخشی

این مرحله می‌تواند به موازات مرحله اول اجرا شود و یک فرایند بررسی بخشی است که در آن در مورد اهداف و فعالیت‌های وزارتخانه‌ها و بخش‌ها توافق به عمل آمده و سپس هزینه‌های آن‌ها تعیین می‌شود. فرایند MTEF بخشی شامل سه گام است (که در 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 آن که 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 این که 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 دانش آموز به معلم یا میزان جاده‌های بازسازی شده برحسب کیلومتر مشخص شود). این اطلاعات به نهاد برنامه‌ریز (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی) کمک می‌کند تا چارچوب مخارج و سقف مخارج را تهیه کند. همچنین این مرحله کمک می‌کند که وزارتخانه‌ها شاخص‌های عملکردی را برای برنامه‌ها و زیربرنامه‌های مورد توافق تهیه کنند و در طول زمان می‌توان بر آنچه وزارتخانه‌ها بدان دست یافته‌اند، با توجه به منابعی که به آن‌ها داده شده است تأکید بیش‌تری ورزید.

مرحله سوم: توافق بر اهداف و اولویت برنامه‌ها

در این مرحله جلساتی بین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزارتخانه‌های بخشی صورت می‌گیرد تا خروجی‌های مرحله دوم (MTEF بخشی) بازنگری شود.

مرحله چهارم: تعیین چارچوب مخارج به صورت تفصیلی و تعیین سقف‌های هزینه وزارتخانه و بخش‌ها

در این مرحله با بهره‌گیری از خروجی مراحل اول (چارچوب اقتصاد کلان) و دوم و سوم (MTEF بخشی)، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی چارچوب مخارج راهبردی را تهیه می‌کند. این چارچوب، تحلیل هزینه - فایده^۱ 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 می‌کند، 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 توافقاتی صورت گرفته در مورد فرایندهای تعدیل مخارج، ضروری است. این چارچوب باید چارچوب زمانی میان مدت (سه تا 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 به دست آمده در بدنه تصمیم‌گیری باید سطوح فنی و سیاسی (در بخش‌هایی که لازم است) را نیز در برگیرد. به هر حال، باید فرایند از درون دولت هدایت شود تا پیشرفت در برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی تداوم یابد.

مرحله پنجم: تصویب سقف‌های بودجه توسط کابینه

این مرحله، مرحله‌ای مهم از فرایند MTEF است. در این مرحله، بدنه اصلی تصمیم‌گیری

در دولت (کابینه یا شورای وزیران)، منابع بخشی میان مدت را بر مبنای اولویت‌های بین بخشی و توانایی پرداخت، تخصیص 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 میان مدت، مبنایی برای پیش‌بینی است چنان که به وسیله آن می‌توان تصمیمات عملیاتی کارا و راهبردی مناسب بخشی را اتخاذ و اجرا کرد. محدودیت و انضباط در تعریف بسته منابع بخشی، پیش‌بینی پذیری جریان‌های منابع بخشی را افزایش می‌دهد و در نتیجه کارایی عملیاتی را افزایش داده و اجازه انعطاف بیش‌تر در مدیریت منابعی که توسط سقف بودجه بخشی تعریف شده‌اند را می‌دهد (از طریق تفویض اختیار به سطح پایین‌تر برای تصمیمات تخصیص منابع درون یک محدودیت کلی). بسته‌های منابع بخشی می‌توانند از یک سقف کلان ثابت برای مخارج دولت در طی یک دوره میان مدت مشتق شده و به صورت بخش شکسته شود. همچنین باید تقسیم‌بندی بین هزینه‌های اجباری و هزینه‌های اختیاری نیز صورت گیرد که نگاه میان مدت 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 بکار می‌رود، اهمیت یابد. توافق بر ملاک، راهنمایی را به وجود می‌آورد که چگونه شرایط جدید موجب تعدیل تخصیص هزینه‌ها شود و این امر می‌تواند پیش‌بینی پذیری را افزایش دهد. کادر شماره (۱) چندین ملاک را که می‌تواند در تخصیص منابع بکار رود مشخص می‌کند. این فهرست کامل نیست و اولویت‌بندی نشده است، بلکه فقط مثال‌هایی از ملاک‌هایی هستند که در تجربیات متفاوت تخصیص هزینه‌ها به کار رفته‌اند.

1. Sector Resource Envelopes

2. Budget Ceilings

3. Slash Fund

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

کادر شماره یک: مثال‌هایی از ملاک‌های کاربردی در تخصیص منابع

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

مرحله ششم: تهیه تخمین‌های سه ساله توسط وزارتخانه‌ها در داخل سقف‌های مصوب کابینه

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

مرحله هفتم: بازنگری تخمین‌ها در نهاد برنامه‌ریزی کشور و ارائه به کابینه و مجلس

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 کابینه و پارلمان ارائه می‌شود.

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

گام‌های مهم برای طراحی MTEF بخشی

۱. بازبینی بخشی و حصول توافق در مورد اهداف و سیاست‌های بخشی
ابتدا باید ویژگی‌های هر بخش به طور 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.

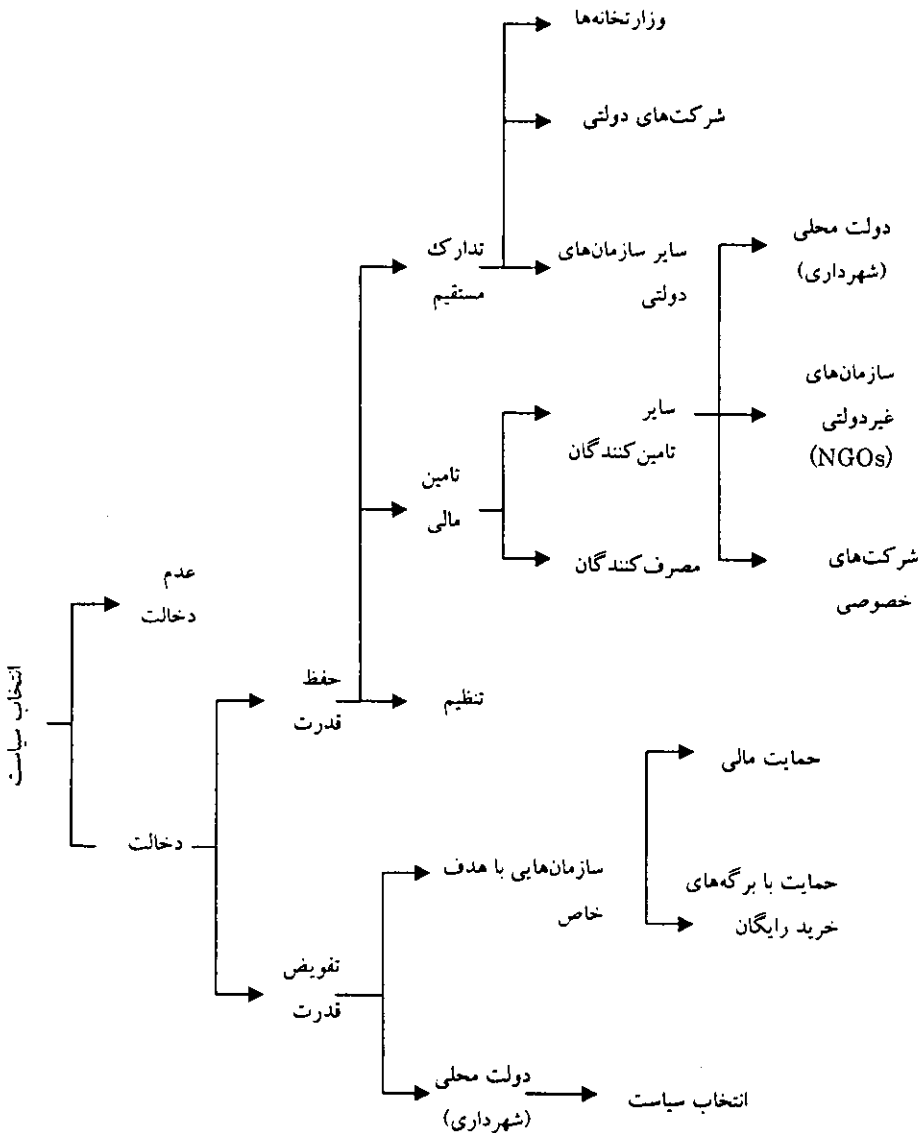
نقطه شروع این مرحله پاسخگویی به این سؤال است که آیا دولت در برابر این بخش مسئولیت سیاسی دارد یا خیر؟ آیا سیاستی خاص و فعالیت‌های مربوط به آن باید به بخش

خصوصی یا نهادهای جامعه مدنی^۱ واگذار شود؟ اگر دولت در بخشی دارای مسئولیت سیاسی باشد آیا بودجه ابزار مناسبی برای انجام این مسئولیت است؟

مرحله بعدی تعیین اهداف هر بخش (از جمله این که چه ستانده‌ای باید بدست آید) و ابزارهای رسیدن به آنهاست. توافق در مورد اهداف هر بخش مسأله‌ای بسیار مهم بوده و نیازمند ایجاد یک سازوکار بحث و حل عدم توافق‌ها است. با توجه به این که تصمیم گیرندگان درون بخش‌ها فقط دید بخشی دارند، پاسخگویی به این که دولت در هر بخشی باید مسئولیتی را بپذیرد یا خیر، مستلزم تصمیم‌گیری در مرکز حکومت است.

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

شکل ۲. سازوکار انتقال و دخالت



۲. تعیین میزان منابع بخش‌ها

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^۱ بربرگیرند. 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. با توجه به بی‌اعتمادی بسیار در برآورد منابع هر بخش باید حداقل سعی شود که از برآوردهای غیرواقعی خود خواسته اجتناب شود. بدون وجود MTEF فراگیر که تخصیص‌های بین بخشی را تسهیل می‌کند بی‌اعتمادی در تعریف و تعیین منابع بخشی چشمگیر خواهد بود.

۳. ارزیابی هزینه‌ها و مخارج اجرای سیاست‌ها و توسعه MTEF

تصمیم‌گیران باید هزینه‌های احتمالی سیاست‌ها را با استفاده از اولویت‌های سیاستی هر بخش که از فرایند بررسی بخشی به دست آمده، ارزیابی کنند. در ارزیابی 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.

۴. تمرکز بر روی کل مخارج بخش

MTEF بخشی باید تمام فعالیت‌ها و سازمان‌های درون بخش را در بر گیرد و بر روی کل مخارج (هم هزینه‌های جاری و هم سرمایه‌ای) متمرکز شود. به منظور دستیابی به یک مجموعه منسجم از سیاست‌ها، برنامه‌ها و فعالیت‌ها برای کل بخش، باید آن‌ها را با هم

بررسی کرد. تأکید بر یکپارچگی بودجه^۱ نظم در تصمیمات تخصیص منابع را افزایش داده و واقع گرایی و قابلیت پیش بینی بیش تری به فرایند بودجه می دهد. تنها در این صورت است که می توان به ارتباط بیش تر بین آنچه توسط دولت قول داده می شود و آنچه که در کوتاه مدت و میان مدت قابل انجام است، کمک نمود.

۵. نقش کمک های خارجی

در بسیاری از کشورهای وابسته به کمک های خارجی، شکاف قابل ملاحظه ای بین سیاست های داخل و سیاست های مبتنی بر کمک های خارجی و در نتیجه بین مدیریت و بودجه ریزی وجود دارد. MTEF بخشی، برای حذف این شکاف با تأکید بر تمامی فعالیت ها و مخارج کلی تلاش می کند.

۶. گسترش سازوکارهایی برای تسهیل انتقال منابع زمانی که اولویت ها تغییر می کند

سازوکارها باید به گونه ای طراحی شوند که علاوه بر این که محدودیت های بودجه ای کاملاً رعایت می شود، انعطاف پذیری لازم را هنگام تغییر در اولویت ها و برنامه ها داشته باشد.

ج) عوامل موفقیت اجرای MTEF

همان طور که در تشریح الگوی چارچوب میان مدت مخارج ملاحظه شد اجرای MTEF وظیفه ای پیچیده است که نیازمند تغییر اساسی^۲ در دیدگاه و فرایند بودجه ریزی است. موفقیت در این مورد بستگی به گستره ای از عوامل دارد که شامل موارد زیر است:

• تعهد سیاسی و حمایت در بالاترین سطح برای تصمیم گیری های مشکل و اجرای آن ها برای سازماندهی مجدد مخارج (ممکن است لازم باشد که فعالیت برخی از وزارتخانه ها کاهش پیدا کند، به صورتی که بتوان منابع بیش تری را به بخش های با اولویت

1. Unity of the budget

2. Radical shift

بالا تر تخصیص داد).

- مدیریت قوی برای تضمین این که چارچوب MTEF 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 MTEF تطبیق یافته و در درون این فرایند قرار گیرند.
- درک تصمیمات مشکل در سطح وزارتخانه یا بخش‌ها و تعهد به آن‌ها.
- تعهد در تمام سطوح به قبول و عمل به تصمیم‌های بودجه‌ای آن‌چنان که تصمیمات جدید مخارج که نیاز به تخصیص منابع دارند، در طول اجرای بودجه معرفی نشوند (این تصمیمات جدید به این معنی هستند که اولویت‌هایی که در بودجه مصوب پارلمان آمده است اغلب به صورت رسمی تغییر می‌یابند).
- بهبود در کنترل مخارج آن‌چنان که تصمیمات بودجه‌ای توسط تخصیص بیش از اندازه^۱ و اصلاحیه‌های بودجه (تخصیص مجدد منابع) در طول اجرای بودجه تضعیف نشوند.
- مدیریت بهتر اقتصاد کلان و جمع‌آوری درآمد آن‌چنان که کمبود و کسری^۲ درآمد منجر به تعدیل در تخمین‌های بودجه‌ای نشود.
- آگاه ساختن مقامات سیاسی و مدیریت ارشد در طول اجرا.
- بهبود در گزارش‌دهی در مورد مخارج صورت گرفته.
- توسعه یک سیستم حسابداری رایانه‌ای.

نتیجه‌گیری

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

1. Over expenditure

2. shortfall

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

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

با توافق در بالاترین سطح حکومت، کار طراحی MTEF می‌تواند توسط یک دستگاه متولی صورت پذیرد، اما چون مستلزم اصلاحات نهادی در تمامی سطوح است از این‌رو باید ضمانت اجرایی بسیار محکمی داشته باشد. در این مرحله نقش نهاد قانونگذار (قوه مقننه) در ایجاد الزام قانونی به تهیه و اجرای MTEF آشکار می‌شود، به صورتی که شاید بتوان یکی از وظایف اصلی نهاد قانونگذاری در مالیه عمومی را قانونی کردن طراحی و اجرای MTEF و تعریف و حفظ سطح بهینه‌ای از نظارت برای قوه مقننه دانست. این کار می‌تواند از طریق الزام دولت به ارائه گزارش‌های مالی در قالب‌های خاص اطلاعاتی که

مجلس را قادر به اعمال سطح بهینه نظارت خود کند، انجام شود.

پیوست ۱

سازوکارهای نهادی تسهیل تصمیم‌گیری راهبردی

۱. سازوکارهای بهبود بحث و حصول توافق^۱

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

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

۱. تداوم در سراسر سیکل‌های مستمر سالانه،

۲. تقویت سیستم‌های اطلاعاتی و اداره امور مالی و تلاش‌های همگام برای تقویت

تحلیل‌های بخشی و کلان.

۲. سازوکارهای ارتقای شفافیت و پاسخگویی

دستیابی به اطلاعات مورد نیاز اصلی‌ترین عامل در این مرحله است. سازوکارهای نهادی که حول هر تصمیم مرکزی تعریف می‌شود باید به گونه‌ای انتخاب شوند که چارچوب

1. Consultation and debate

2. Institutionalized

3. Line Ministers

تصمیم‌گیری نیازمند دریافت اطلاعات مفصل^۱ و زمان‌بندی شده که در تصمیم‌گیری‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرند، باشند. به عنوان مثال کابینه می‌تواند دریافت اطلاعات مربوط به عملکرد را به عنوان بخشی اصلی از اطلاعات مورد نیاز برای فرایند تخصیص منابع برای سال بعد در نظر بگیرد.

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

۳. سازوکارهای کنترل تصمیم‌گیری در چارچوب منابع در دسترس

این قسمت مستلزم معرفی سازوکارهایی است که به تبدیل نسخه‌های سیاسی^۳ به انتخاب‌های سیاستی راهبردی در یک چارچوب مالی قابل تأمین^۴ کمک می‌کند. همچنین مستلزم معرفی ساز و کارهای نهادی است که هزینه‌ها و فایده‌های سیاست‌های رقیب اولویت‌بندی شده را شفاف می‌کند. در یک تصمیم‌گیری، حصول اطمینان از این که پیشنهادها کابینه به طور رسمی با بودجه و چارچوب زمانی برنامه‌ریزی مخارج همسو است و این که ملاحظات مالی^۵ به طور صریح در پیشنهادهایی که به کابینه ارائه می‌شود لحاظ شده است، از اهمیت بسیاری برخوردار است. باید به طور همزمان در مرکز دولت ظرفیتی برای ارزیابی گزینه‌هایی که توسط وزرای بخشی^۶ ارائه می‌شوند وجود داشته باشد تا از قرار گرفتن آن‌ها

1. Detailed

2. Reconciliation table

3. Political Version

4. Affordable Financial Envelope

5. Financial Considerations

6. Sector Ministers

درون محدودیت‌های مالی کل، اطمینان حاصل شود. پس هم پیشنهاد‌های ارائه شده به کابینه و هم پیشنهاد‌های خود کابینه باید در چارچوب محدودیت‌ها قرار گیرد که این امر لزوم نظارت در سطوح مختلف را ایجاب می‌کند.

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

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

۲. اجبار دولت به تهیه گزارش سیاست‌های بودجه^۲.

اصول مدیریت مالی پاسخگو (PRFM) بدهی‌ها، مخارج و مالیات‌ها را ملزم به رعایت سطوح احتیاطی می‌کند. وزیر اقتصاد باید در مورد هر انحرافی توضیح دهد و همچنین در توضیح خود زمان و چگونگی بازگشت به این اصول را بیان کند. گزارش سیاست‌های مالی، دولت را ملزم به تهیه گزارشی سالانه از اهداف مالی^۳ برای سه سال آتی و اهداف مالی بلندمدت آن‌ها و همچنین سازگاری این اهداف با مقاصد PRFM می‌کند.

۴. سازوکارهای مدیریت و تعیین ترتیب زمانی فرایند تصمیم‌گیری برای ملاحظات سیاستی کابینه

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

1. Principle of Responsible Fiscal Management

2. Budget Policy Statement

3. Fiscal Objectives

همکاری کارا بین آن‌ها است.

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

در این مرحله نقش نظارت در سطوح مختلف اهمیت فراوانی می‌یابد. نظارت باید از سطح تخصیص‌های کلی تا بررسی جزئیات گسترده باشد و در هر سطح، نظارت به تناسب جایگاه و وظایف، توسط نهادهای مختلف صورت گیرد. بدین ترتیب فضای گسترده‌ای برای بررسی نقش نهاد قانون‌گذار و تعیین سطح کارای نظارت آن وجود دارد که باید به عنوان یک بخش مهم در کل سیستم مورد ملاحظه قرار بگیرد.

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

تا این قسمت بحث بر روی سیاست‌گذاری در فرایند بودجه متمرکز بوده، اما اطمینان از این که سیاست‌های خارج از بودجه در معرض مباحثات دقیق و جدی در مراحل مطرح شده قرار می‌گیرند، اهمیت فراوانی دارد؛ بنابراین باید هم سیاست‌های داخل بودجه و هم سیاست‌های خارج از بودجه در مراحل چهارگانه فوق مورد بررسی قرار بگیرند. در این مورد حداقل باید بررسی شود که سیاست‌های خارج از بودجه چگونه در چارچوب

محدودیت‌های کلی منابع^۱، تأمین مالی می‌شوند؟ همچنین باید پیامدهای بودجه‌ای آن‌ها مورد بررسی قرار گرفته و سیاست‌های داخل بودجه نسبت به این دسته از سیاست‌ها از نظر حساسیت، بررسی شوند.

پیوست ۲

تاریخچه تدوین چارچوب میان‌مدت مخارج در آفریقای جنوبی

چارچوب میان‌مدت مخارج آفریقای جنوبی در سال مالی ۱۹۹۸-۱۹۹۹ به عنوان 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. هرچند که 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 فساد مالی زیادی 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 بودجه‌ای را بسیار پیچیده‌تر می‌کرد. برخلاف این زمینه، خزانه‌داری ملی یک برنامه منسجم و دقیق از اصلاحات بودجه‌ای را شروع کرد. خزانه‌داری ملی به دنبال آن بود که ضمن بازپرداخت بدهی سنگین گذشته، 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 این که، در 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 این که، 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 این که آیا ضروری هستند یا این که منابع به صورت کارا هزینه می‌شود، مورد ارزیابی مجدد قرار می‌گرفتند. بنابراین اگر یک بار برنامه‌ای در بودجه آورده می‌شد، حذف آن در 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. توجه به تأمین مالی بیش‌تر بود تا بر ارائه خدمات.

سوم این که قبل از انتخابات ۱۹۹۴، پارلمان نقش کم‌رنگی در فرایند بودجه‌ریزی داشت. صرف نظر 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، گزارش‌دهی بودجه در سیستم قبلی تنها ورودی‌ها به بخش‌ها (دستگاه‌ها) را در بر می‌گرفت و توضیح نمی‌داد که آن هزینه، صرف چه چیزی شده است (خروجی) یا تا چه حد این هزینه‌ها در دستیابی دستگاه‌ها به اهداف‌شان مؤثرند (دست‌آورد)؟

انواعی از هزینه‌ها بدون تهیه اطلاعاتی در مورد هدف آنها فهرست می‌شدند. نتیجه آن که بودجه نه تنها بصیرت بیش‌تری را درون سیاست‌های دولت فراهم نمی‌آورد، بلکه در استفاده از منابع نیز بصیرتی را به وجود نمی‌آورد. گرچه مقادیر بودجه تصویب می‌شدند، اما هیچ دستگاهی تغییرات منظم در مخارج واقعی را به پارلمان ارائه نمی‌داد. بی‌اطلاعی در

مورد روند هزینه‌ها نیز ارزیابی پارلمان از بودجه‌ها را مشکل می‌کرد و همچنین نبود 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 می‌کرد.

جالب آن‌که این مسائل در دهه‌های ۶۰ و ۷۰ میلادی نگرانی و فشار برای اصلاحات را به وجود نیاوردند، زیرا اقتصاد پر رونق، درآمدهای زیادی حاصل می‌کرد و سبب فقدان فشار برای اصلاحات می‌شد. اما در دهه ۷۰ که اقتصاد از رونق افتاد فشار برای اصلاحات ایجاد شد و فشارهای سیاسی با تظاهرات‌های سوتو^۱ در ۱۹۷۶ نمود یافت.

در دهه ۸۰ 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 درخواست می‌شد که بودجه‌های واقعی خود را بر مبنای اولویت‌های سیاستی خود تهیه کنند. برای اولین بار از دستگاه‌ها درخواست می‌شد که برآوردهایی را برای مدت طولانی‌تر از ۱۲ ماه استاندارد ارائه دهند. به هر حال، در نبود 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.

برای اولین بار خزانه‌داری ملی در سال ۱۹۹۴، کار بر روی چارچوب مخارج میان‌مدت را شروع کرد که فرایندی 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 کرد. مشکل، روش‌شناسی MTEF نبود، بلکه مشکل طبیعت منحصر به فرد MTEF در آن زمان و فقدان مشاوره در زمان اجرای فرایند بود.

MTEF فعلی در سال ۱۹۹۷ معرفی شد. بودجه ۱۹۹۸-۱۹۹۹ اولین بودجه‌ای بود که تحت قانون اساسی^۲ ۱۹۹۶ تهیه شد و اولین سال از اجرای MTEF بود. اولین بیانیه سیاست

بودجه‌ای میان‌مدت MTBPS^۱ در اواخر سال ۱۹۹۷ برای سال مالی ۱۹۹۸-۱۹۹۹ انتشار یافت. این گزارش پیش از بودجه، تمامی اهداف سیاست مالی دولت (تبادل میان مخارج، درآمدها و کسری بودجه) و اهداف سیاست بودجه‌ای (ارتباط میان 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 نبود، اما برای شروع فرایند، تولید برآوردها به وسیله دستگاه‌ها اهمیت بیش‌تری از پیش‌بینی دقیق مخارج داشت. تغییر در طرز تفکر، قسمتی اساسی از فرایند جدید بود و این که دستگاه‌ها و استان‌ها به شیوه‌ای جدید شروع به تفکر کنند اهمیت زیادی داشت، حتی اگر از لحاظ فنی اولین تلاش‌های آنان دقیق نباشد. همچنین این که تمام دستگاه‌ها برآوردها را تهیه کنند و فرایند جامع باشد اهمیت داشت. بدین ترتیب همه دستگاه‌ها ملزم بودند که بدون توجه به ظرفیت، ارزیابی مجددی از فعالیت‌های خود داشته باشند و برنامه‌ریزی برای سال‌های پیش‌رو را بر عهده گیرند.

در معرفی MTEF از تجربه دو تلاش قبلی برای اجرای آن استفاده شد. از همه مهم‌تر این که، تعهد آفریقایی جنوبی برای حکمرانی مشارکتی منجر به این شد که طبیعت اختلاف برانگیز فرایند بودجه بدون حذف ضرورت انضباط مالی صورت گیرد. شورای بودجه^۲ 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 استان‌ها در مورد توزیع درآمد بود.

ابزارهای دیگر برای تضمین تعهد سیاسی به MTEF، شامل تشکیل کمیته وزرا برای بودجه^۳ است که توسط یک‌سری از مجامع شامل گروه‌های بخشی، یک مجمع از وزرای

۱. Medium Term Budget Policy Statement (MTBPS)

۲. 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.

۳. The Ministers Committee on the Budget (Min Com Bud)

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 ارتباطی را بین برنامه‌ریزی سیاستی و تهیه بودجه ایجاد می‌کند که نیازمند در هم 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 خزانه‌داری همچنان به شکل یک نیروی پیش‌برنده در ایجاد و هماهنگی این مجامع باقی ماند.

MTEF در همه دستگاه‌ها اجرا شد هر چند که مخالفت‌هایی برای 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، ظرفیت را ایجاد می‌کند. به عبارت دیگر سازمان‌های هزینه‌کننده شروع به اجرای تحلیل یا جمع‌آوری اطلاعات در این مورد نمی‌کنند، مگر این که 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.

منابع و مأخذ

1. World Bank; Public Expenditure Management Handbook, 1998.
2. Cullis, John & Philip Jones; *Public Finance and Public Choice*, 1998, Oxford, New York: Oxford University Press.
3. 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.
4. Zyl, Albert Van; "Operationalising the MTEF as a Tool for Poverty Reduction: South Africa," Overseas Development Institute, London, May 2003.
5. International Forum on National Budget System, "The Swedish Medium-term Budget Framework"; KDI School of Public Policy and Management; December 2002.
6. Kanahi, Alma; "Albania, Linking the Medium – Terms Expenditure Framework and the GPRS", Overseas Development Institute, London; 2003.