

ارتباط دادن برنامه ریزی با بودجه ریزی: چارچوب مخارج میان مدت



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
گروه پژوهشی توسعه امور بخشی و محیط‌زیست
مجموعه گزارش شماره ۲۶۱

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

عنوان	ارتباط دادن برنامه ریزی با بودجه ریزی: چارچوب مخارج میان مدت ^۱
کد شناسه	۱۴۰۰-۱۰-۱۰۳۰۹
گروه پژوهشی	توسعه امور بخشی و محیط زیست
مترجم	غلامرضا گرانی نژاد
ناشر	مرکز پژوهش های توسعه و آینده نگری
طراح جلد	پدرام حاجی اسماعیلی
تاریخ انتشار	مهر ۱۴۰۰
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش های توسعه و آینده نگری نیست.	
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش های توسعه و آینده نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.	
آدرس: تهران - خیابان نجات الاهی - خیابان سپند - پلاک ۱۶ شماره تلفن: ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰ شماره پیام رسان: ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳۱۶	
https://www.dfrc.ir	

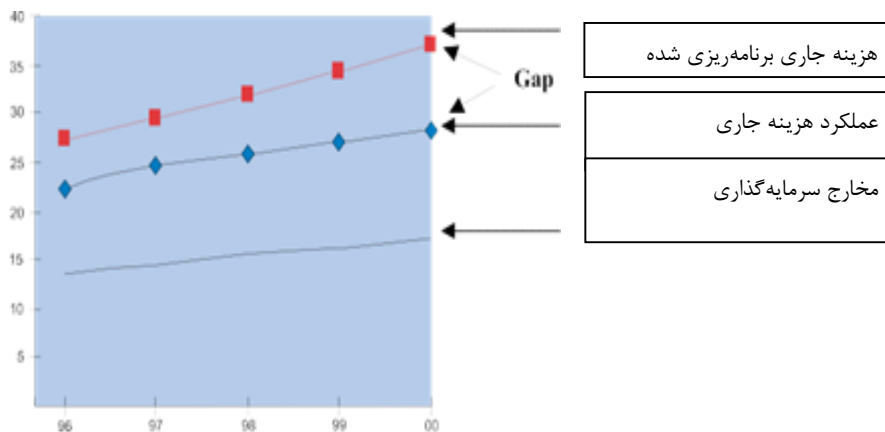
فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱	۱- چرایی و ضرورت چارچوب میان مدت مخارج.....
۳	۲- چگونه MTEF با مدیریت مخارج عمومی (PEM) مرتبط می شود؟.....
۳	۳- ارتقاء کارایی تخصیصی.....
۳	۳-۱- بودجه یک وزارتخانه- پیشنهاد بودجه یک ساله در مقابل بودجه سه ساله.....
۴	۳-۲- بودجه غلتان برای یک وزارتخانه.....
۵	۳-۳- دلالت‌هایی برای کارایی تخصیصی.....
۸	۴- نظم مالی کلان تدریجی.....
۱۰	۵- افزایش کارایی عملیاتی.....
۱۱	منابع.....

۱- چرایی و ضرورت چارچوب میان مدت مخارج^۱

دولت‌ها در اغلب کشورهای در حال توسعه، برنامه توسعه میان مدت خود را با افق زمانی بین سه تا پنج سال که دربرگیرنده راهبردها و اهداف کلیدی آن‌ها است تهیه می‌نمایند. اما این ممارست و تمرین دوره‌ای تقریباً همیشه، ارتباطی با بودجه سالیانه نداشته است و بنابراین شامل فهرست بلندی از برنامه‌ها و فعالیت‌ها می‌شود که در متن و قالب مالیه دولت قابل دسترس نیستند. به این ترتیب و در عمل، برنامه به جای آن که ابزاری در خدمت توسعه اقتصادی- اجتماعی باشد، به یک تمرین (دوره‌ای) علمی و فنی تبدیل می‌شود.

بودجه سالیانه هم تبدیل به انباره موضوعات مختلف می‌شود، زیرا برنامه میان مدتی را در برنامه‌ها و پروژه‌ها در زمان بررسی و تنظیم بودجه به عنوان راهنمای خود مورد استفاده قرار نمی‌دهد. این فرایند می‌تواند بالقوه، عواقب و آثار ناخواسته را در بر داشته باشد و مخارجی ایجاد کند که در میان مدت پایدار نباشند و حتی اثرات مثبت و مورد انتظار سرمایه‌گذاری‌های سالیانه را نیز خنثی نمایند.



شکل ۱

شکل ۱ توضیحی در این ارتباط بین سرمایه‌گذاری و مخارج جاری را نشان می‌دهد. این شکل بر اساس اطلاعات برخی کشورهای در حال توسعه غیرآسیایی تنظیم شده است. منحنی زیرین، سرمایه‌گذاری در طول برنامه و منحنی زبرین نیز مخارج جاری مورد انتظار و متناظر با این سرمایه‌گذاری را نشان می‌دهند. منحنی میانی میزان عملکرد مخارج جاری هستند که با میزان مورد نیاز، شکاف و فاصله قابل توجهی دارد و می‌تواند شامل هزینه‌های نگهداری (و حتی بهره‌برداری) سرمایه‌گذاری انجام شده نیز باشد؛ یعنی این شکاف به منزله اختلال در سرمایه‌گذاری انجام شده نیز هست و دلیلی بر شکست برنامه توسعه خواهد شد.

پیچیدگی بودجه ریزی بخش عمومی به آنچه یاد شد ختم نمی شود، در سابقه و عملکرد اغلب کشورهای در حال توسعه، برنامه توسعه شامل نتایج و محصولاتی است که آن ها تمایل دارند در میان مدت به آن ها دست پیدا کنند اما بودجه و بودجه ریزی در عمل، به جای محصولات و نتایج مورد انتظار، به نهاده ها یا عوامل و ورودی های مورد نیاز، توجه می کند. بحث و گفتگو بین مؤسسه یا نهاد بودجه ریزی و دستگاه های اجرایی به طور عمده به ارقام هزینه، مثلاً اینکه چند کارمند جدید می خواهند استخدام و به کارگیری شوند، به جای اینکه این اقدام به تولید چه خدمت یا محصولی از طرف مؤسسه بودجه گیر منجر خواهد شد و چه مشارکت و سهمی در تحقق آثار مطلوب و هدف گذاری شده اجتماعی خواهد داشت، محدود می شود (نگاه کنید به: Governance Brief issue 1-2001). فرایند دشوار و سختی که ملازم با دفاع دستگاه اجرایی از بودجه پیشنهادی و برای دریافت ارقام هزینه مورد نیاز او برای سال بودجه است، آن چنان نهاد بودجه ریزی را در خود غوطه ور می سازد و همراه می کند که او همچنان با رویکرد و نگاهی نزدیک بین، کمتر به دیدن و در نظر گرفتن این بودجه و وظایف آن در قالب یک تصویر و نمای بزرگ تر (برنامه) خواهد پرداخت. بنابراین بودجه حاصل از این فرایند نیز، با اهداف و نتایج مطلوب و مورد انتظار برنامه ارتباط ضعیفی برقرار خواهد کرد.

چارچوب میان مدت مخارج MTEF برای این هدف مشخص ایجاد شد که برنامه ریزی را که چشم اندازی از اهداف میان مدت توسعه را در بر دارد با بودجه سالیانه به هم مرتبط نماید تا از طریق آن و به صورت نظام مند، مخارج بودجه به اهداف و نتایجی که از نظر اجتماعی مطلوب هستند، نظیر توازن جنسیتی، تنظیم جمعیت، نرخ های بالاتر باسوادی و کاهش نرخ مرگ و میر نوزادان و نظایر آن، پیوند زده شود. نکته و تأکید اساسی این چارچوب این است که دولت به گونه ای تخصیص منابع بین برنامه ها، فعالیت ها و پروژه ها را تنظیم کند که اهداف و اولویت های راهبردی در آن لحاظ شوند.

۲- چگونه MTEF با مدیریت مخارج عمومی^۱ (PEM) مرتبط می‌شود؟

بودجه‌ریزی مبتنی بر PEM ارتقاء نظم مالی کلان، کارایی تخصیصی و کارایی عملیاتی را دنبال می‌کند. همان‌طور که مطالب بعدی نشان می‌دهند، MTEF سازوکاری است که از طریق آن PEM عملیاتی خواهد شد. با وجود اینکه MTEF هدف ارتقاء کارایی تخصیصی را محور قرار می‌دهد، اما اثرات جانبی و تدریجی بر نظم مالی کلان و کارایی عملیاتی نیز دارد.

۳- ارتقاء کارایی تخصیصی

۳-۱- بودجه یک وزارتخانه - پیشنهاد بودجه یک ساله در مقابل بودجه سه ساله

در قالب MTEF هر وزارتخانه‌ای یک پیشنهاد بودجه غلتان میان‌مدت، برای مثال سه ساله را تهیه می‌کند. فرض کنید در سال ۱۴۰۰ بودجه سه سال ۱۴۰۱، ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ را تهیه می‌کند. بودجه سال ۱۴۰۱ واقعی خواهد بود و دو سال بعد از آن یعنی ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ جنبه تخمین و پیش‌نگری دارد. بودجه سال اول دو قسمت مشخص دارد اول، بودجه پایه وزارتخانه و قسمت بعدی بودجه فراتر از بودجه پایه.^۲ بودجه پایه شامل تمام برنامه‌هایی می‌شوند که در دست اجرا هستند و در سال اول بودجه نیز قرار است همچنان استمرار یابند و بودجه فراتر از بودجه پایه، دربرگیرنده مخارج تمام برنامه‌های جدیدی است که در سال اول قرار است اجرا شوند.

جدول ۱

سال ۴	سال ۳	سال ۲	سال ۱	
	۴۸۴ (برآورد)	۴۴۰ (برآورد)	۴۰۰	بودجه پایه وزارتخانه
	۱۵	۱۰	۱۰۰	ABB یا بودجه فراتر از پایه
	۴۹۹ (برآورد)	۴۵۰ (برآورد)	۵۰۰	بودجه پیشنهادی وزارتخانه

۱. مدیریت بخش عمومی رویکردی به بودجه‌ریزی است که در آن دستیابی به اهداف مطلوب اجتماعی، محور و اساس کار است. پرسشی که این رویکرد دنبال می‌کند این است که از بودجه چه نتایجی را انتظار داریم و برای دستیابی به آن‌ها، چه فرایندها، قاعده‌ها و اقداماتی باید انجام شوند؟ به طور کلی مدیریت مخارج عمومی می‌خواهد دسترسی به سه نتیجه، نظم مالی کلان، کارایی تخصیصی و کارایی عملیاتی را تسهیل نموده و ارتقاء دهد. (م. به نقل از شماره ۱ همین انتشارات فصلی)

1. Above the Baseline Budget (ABB)

تنظیم بودجه ABB (فراتر از بودجه پایه) می تواند برای سال های بعد نیز اثرات مالی ایجاد کند. فرض کنید در سال اول یک جاده یا اتوبان ایجاد شود طبیعی است که در دو سال بعدی هزینه های تعمیر و نگهداری باید برآورد شوند. حال اگر احداث آن سه سال به طول می انجامید، مخارج سرمایه گذاری لازم باید در حد نیاز تکرار شوند. بدیهی است هر یک از حالات فوق که متصور باشند، در پیش بینی بودجه نیز باید برای سال دوم و سوم بر همان اساس عمل نمود. جدول ۱ مثال ساده ای از این بودجه فراتر از بودجه پایه است. در این جدول، بودجه مورد نیاز برای برنامه های در دست اجرا ۴۰۰ واحد پولی است. فرض این است که اهداف این برنامه ها افزایش نداشته باشند و در سال های بعد فقط با نرخ تورمی، برای مثال در حد ۱۰ درصد، تعدیل شوند. اگر یک پروژه یا فعالیت جدید با مخارج ۱۰۰ واحد پولی نیز در نظر گرفته شود، آنگاه این رقم به مثابه بودجه فراتر از پایه منظور خواهد شد. طبیعی است که برای دو سال بعد از سال اول، باید مخارج مورد نیاز این فعالیت یا پروژه جدید را نیز برآورد و منظور نمود. یک نکته دیگر اینکه، در این جدول ارقام سال اول واقعی است (آنچه قانونی و مصوب شده و قابل تخصیص دادن است) و ارقام سال های بعد تخمینی است. توجه به این نکته نیز ضروری است که فرق بودجه ریزی در قالب MTEF با بودجه مرسوم در این است که این دومی فقط همان سال اول را در بر می گیرد، اما چارچوب مخارج میان مدت یک دوره، مثلاً سه سال را برای دستگاه اجرایی برآورد و تنظیم می کند.

۳-۲- بودجه غلتان برای یک وزارتخانه

در حاکمیت بودجه ریزی بر مبنای MTEF، بودجه سه ساله یک وزارتخانه به صورت هم پوشان و خودکار در فرایند تنظیم بودجه در سال بعد، به سه سال بعدتر از آن، غلتان می شود. جدول ۲ چگونگی این انتقال را بر مبنای جدول ۱ نشان می دهد. برای بودجه سال بعد، سال دوم در جدول ۱ به سال اول در بودجه سه ساله جدول ۲ تبدیل خواهد شد و به همین ترتیب سال سوم به سال دوم تبدیل می شود و سال چهارم که همان سال سوم چارچوب سه ساله است، به جدول اضافه خواهد شد. برآورد سال دوم در جدول ۱، حالا به عنوان بودجه سال پایه منظور می شود و به تصویب می رسد، بودجه سال سوم به سال دوم جدول ۲ منتقل می شود و با فرض اینکه فعالیت یا پروژه جدید یا ABB در نظر گرفته نشده باشد برآورد برای سال چهارم یا در واقع سال سوم بودجه تنظیمی سال بعد، با تورم ۱۰ درصدی منظور خواهد شد.

حال فرض کنید برای سال دوم یک مخارج سرمایه ای ۸۰ واحدی پیشنهاد شود که برای دو سال بعدی خود، هر سال ۱۰ واحد هزینه جاری ایجاد کند. در این صورت بودجه پایه سال های ۳ و ۴ به میزان ۱۰ واحد افزایش خواهند یافت و سه ستون آخر، برآورد جدیدی از این بودجه سه ساله غلتان را نشان می دهند.

جدول ۲

سال ۴	سال ۳	سال ۲	سال ۱	
۵۴۹ (برآورد)	۴۹۹ (برآورد)	۴۵۰		بودجه پایه وزارتخانه
۱۰	۱۰	۸۰		ABB یا بودجه فراتر از پایه
۵۵۹ (برآورد)	۵۰۹ (برآورد)	۵۳۰		بودجه پیشنهادی وزارتخانه

به طور خلاصه باید گفت، در این روش، در هر مقطعی از زمان با یک بودجه سه ساله سروکار خواهیم داشت که سال اول آن اعتباراتی مصوب و قابل اجرا دارد و دو سال دیگر برآورد شده‌اند و در تنظیم بودجه بعدی، این سه سال به سه سال جدید و هم‌پوشان، غلتانده می‌شود.

۳-۳- دلالت‌هایی برای کارایی تخصیصی

حالت غلتان بودن بودجه امری به نسبت ساده و سراسر است، اما برای فرایند بودجه‌ریزی آثار و دلالت‌های گوناگون دارد. با مراجعه دوباره به جدول ۱ دیده می‌شود که برآورد بودجه پایه سال دوم آن، در جدول ۲ به عنوان بودجه (قطعی) سال اول درج شده است، یعنی بودجه حقیقی این سال بی‌چون و چرا از جدول ۱ منتقل گردیده است و دیگر در مورد برنامه‌ها گفت‌وگو ضرورت ندارد و فقط بر اساس تحول در محیط اقتصادی کلان، مثل نرخ تورم یا نرخ ارز، تعدیل این ارقام امکان دارد. بودجه مورد نیاز برنامه‌های این سال، قبلاً با دقت و کارشناسی برآورد شده است و بحث و گفت‌وگوی گسترده در مورد آن برنامه‌ها ضرورت ندارد. به این ترتیب، نهاد بودجه‌ریزی و دولت وقت مناسب و کافی برای بررسی برنامه و فعالیت‌های جدید خواهند داشت. در روش بودجه‌ریزی متداول، همه ساله زمان زیادی برای بحث و چانه‌زنی در مورد برنامه‌هایی صرف می‌شود که سال قبل‌تر نیز مباحث آن را به انتها رسانده‌اند. به این ترتیب وقت کافی برای بحث و بررسی برنامه‌های جدید باقی نمی‌ماند و نتیجه بعدی این خواهد بود که نگاه و تأکید راهبردی (و توسعه‌ای) در تخصیص منابع عمومی به برنامه‌ها وجود نخواهد داشت یا نقش کم‌رنگی دارد. با استفاده از MTEF به تدریج، در زمان تهیه و تنظیم بودجه، زمان بیشتری برای تبادل نظر درباره اولویت‌ها و برنامه‌های جدید و تحول‌آفرین و اثرات مخارج عمومی، اختصاص خواهد یافت و این ویژگی، آن را به ابزاری مناسب و قوی برای شناساندن و دیده شدن اولویت‌های راهبردی کشور مبدل کرده است تا اعتبارات و پول در زمینه‌های درست و بجا خرج شوند.

مسئله رویارویی با آشکارسازی و رازگشایی هزینه

دستگاه‌های اجرایی، نسبت به نهاد بودجه‌ریزی این مزیت و برتری راهبردی را دارند که می‌دانند راه‌اندازی یک برنامه و فعالیت و تداوم و نگهداشت سطح آن، چه مقدار هزینه در بر دارد. در این مسیر انگیزه به او حکم می‌کند که اطلاعات هزینه را در حدود ضروری افشا نماید و در اساس و ابتدای کار تمایل به آن دارد که اطلاعات هزینه واقعی را مشخص ننماید تا برنامه خود را در مجموعه برنامه‌های بودجه جا بیندازد. MTEF کمک می‌کند تا این نامتقارن بودن اطلاعات، از طریق پیشنهاد دستگاه اجرایی برای اعمال هزینه مازاد در میان مدت، کاهش یابد. برای مثال اگر دستگاه اجرایی در اعلام هزینه یک برنامه، کم‌تخمینی عمدی داشته باشد، سال آینده باید برای تداوم آن برنامه، هزینه واقعی را افشا کند، زیرا نمی‌تواند آن را به عنوان یک برنامه جدید معرفی نماید. به این ترتیب نهاد بودجه‌ریز، امکان کسب اطلاعات هزینه واقعی فعالیت یا پروژه را خواهد داشت.

کاربرد MTEF با دادن وضوح و روشنی بیشتر به پایه‌های توزیع و تخصیص کل منابع موجود بین فعالیت‌ها و پروژه‌ها، به افزایش کارایی تخصیصی کمک می‌کند. کارایی تخصیصی، بدون ورود به جزئیات آن، به این معنی است که دولت باید پول خود را در زمینه‌های درست و بجا هزینه نماید. درست و بجا بودن نیز خود به این بستگی دارد که آن زمینه‌های مورد نظر چقدر هزینه دارند و تا چه اندازه از نظر مردم و شهروندان جامعه در اولویت قرار می‌گیرند. به همین دلیل، برآورد صحیح و دقیق از هزینه‌ها یک عامل مهم در ارتقاء کارایی تخصیصی است.

ارتباط دادن برنامه و بودجه

با تغییر جهت بحث‌ها در بودجه‌ریزی و دادن میدان گسترده‌تر برای بحث و بررسی درباره برنامه‌های جدید، محیطی برای بحث بین طرفداران و مخالفان این برنامه‌ها ایجاد می‌شود تا در نتیجه آن، ابعاد و اثرات آن‌ها بیشتر وضوح یابند و هزینه‌های انجام آن‌ها نیز شفاف‌تر شوند. این مباحث، آنگاه بهره‌وری بیشتر دارند که قبل از آن، فهرست معینی از اولویت‌ها و اثرات مطلوب اجتماعی آن‌ها نیز تهیه شده باشد و در دسترس تصمیم‌گیرندگان قرار گیرد. برای مثال معیارها و ضوابط انتخاب برنامه‌ها و پروژه‌ها، در این متون راهنما، معین شده باشد.

این درست همان نقطه‌ای است که برنامه توسعه میان مدت باید به میان آید و مورد استفاده قرار گیرد. چنین برنامه‌ای معمولاً اولویت‌های راهبردی و اهداف اجتماعی مطلوب را که کشور در بلندمدت قصد دارد به آن‌ها

برسد، تنظیم می‌نماید.^۱ این برنامه با ملاک‌ها و معیارهای معین، مشخص می‌کند که کدام پروژه‌ها و فعالیت‌ها باید تأمین مالی شوند و کدام کنار گذاشته شده یا در صورتی که در دست اجرا هستند کند یا متوقف شوند. اینجاست که چالش چگونگی ارتباط دادن این اولویت‌ها با فرایند تهیه و تنظیم بودجه خود را آشکار می‌کند. همان‌طور که در مطلب بعدی توضیح داده خواهد شد برقراری این ارتباط در گرو اعمال محدودیت و سخت‌گیری شدید در رعایت مخارج پیش‌بینی شده هر سال در بودجه‌ریزی غلتان، توسط وزارتخانه‌ها و اولویت‌بندی برنامه‌های جدید پیشنهادی‌شان بر اساس اولویت برنامه توسعه و در سقف مشخص اعلامی به آنهاست.^۲

۱. چنین برنامه‌ای زمانی ارزشمندتر خواهد بود که در زمان تنظیم، توانسته باشد نظرات ذینفعان گوناگون مثل اتحادیه‌ها و صاحبان حرف و کسب‌وکار، سازمان‌های مردم‌نهاد، تشکل‌های مذهبی، گروه‌های اجتماعی را جلب و لحاظ نموده باشد. این برنامه می‌تواند ترجمان و مانیفستی از ترجیحات ذینفعان باشد که اولویت‌بندی نیز شده باشند. چنین برنامه‌ای همان چیزی است که از آن به عنوان تبلور و محصول سازوکار آشکارسازی ترجیحات یاد می‌کنند.

۲. در این صورت، تنظیم بودجه سالیانه و تبادل نظر بین وزارتخانه‌ها و وزارت مالیه یا سازمان برنامه و بودجه باید بر اساس اهمیت نسبی یک به یک هر کدام از برنامه‌ها و اثرات اجتماعی مطلوب آنها و جایگاهشان در برنامه میان‌مدت توسعه متمرکز شود.

۴- نظم مالی کلان تدریجی

گرایش مسلط بر وزارتخانه‌ها این است که تا می‌توانند پروژه و برنامه جدید را پیشنهاد نموده و آن را در آنچه اصطلاحاً به عنوان مسئله استخر مشترک^۱ می‌نامند سرازیر کنند. به همین دلیل اگر بر پایه خواسته‌های این دستگاه‌های اجرایی عمل شود، آن‌ها درخواست منابعی بسیار بیشتر از آنچه موجود است را دارند که کسری بودجه و ناپایداری مالی دولت را تشدید می‌نماید. برای مقابله با این گرایش و زیاده‌خواهی باید هم برای کلان بودجه و هم برای بخش‌ها سقف معین و معتبری را تعیین نمود. سقف کلان را می‌توان بر اساس تولید یا درآمد سالیانه داخلی و میزان معین و پایدار قرض، داخلی یا خارجی، تعیین کرد و نکته مهم این است که چگونه معتبر بودن و قابل اعتماد بودن این سقف بودجه را احصاء نماییم.

اعمال محدودیت سقف بودجه برای بخش‌ها، مثلاً بخش‌های اجتماعی به شدت دشوارتر است، زیرا این فعالیت‌ها بین وزارتخانه‌های مختلف توزیع شده‌اند که هر یک از آن‌ها مطالبات و برنامه‌های گسترده‌ای را مطرح می‌کنند و از طرفی چگونگی توزیع و اولویت‌دهی بین بخش‌ها نیز دشواری خاص خود را دارد. علاوه بر همه اینها باید توجه داشت که درنهایت، بودجه فقط به بخش تعلق نمی‌گیرد بلکه به منظور عملیاتی شدن، باید بین وزارتخانه‌ها توزیع شده و تخصیص یابد. این توزیع از فرمول‌بندی و قاعده بسیار روشن تبعیت نمی‌کند و تا حدودی در گرو تصمیمات سیاسی است. یک نقطه شروع مناسب این است که یک توزیع فرضی را ایجاد نمایند. برای مثال از وزارتخانه‌های اصلی بخواهند که مقدار معینی از منابع را بین همه بخش‌ها و وزارتخانه‌ها، به جز خود وزارتخانه، توزیع کنند. با جمع‌آوری نظرات و تفکیک آن‌ها بر هر یک از وزارتخانه‌ها می‌توان سهم نسبی آن‌ها را در توزیع به دست آورد. جدول ۳ این سهم‌بری را با فرض وجود سه وزارتخانه A و B و C نشان می‌دهد که هر یک ۱۰۰ واحد پولی را بین دو وزارتخانه دیگر توزیع نموده‌اند.

جدول ۳

جمع	وزارتخانه C	وزارتخانه B	وزارتخانه A	
۱۰۰	۷۰	۳۰	۰	وزارتخانه A
۱۰۰	۲۰	۰	۸۰	وزارتخانه B
۱۰۰	۰	۸۰	۲۰	وزارتخانه C
۳۰۰	۹۰	۱۱۰	۱۰۰	جمع
	۳۰	۳۷	۳۳	سهم تخصیص (درصد)

۱. مسئله استخر مشترک مفهومی است که در اقتصاد منابع مطرح شده است و در آن به یک منبع طبیعی اشاره می‌شود که تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان آن در رقابت با یکدیگر، حد و حدودی را رعایت نمی‌نمایند یا حقوقی در این مورد برای آن‌ها وضع نشده باشد. در واقع این مسئله از جنس آثار یا پیامدهای خارجی است که بین هزینه‌های اجتماعی و خصوصی بهره‌برداری از منبع نوعی واگرایی وجود دارد و به طور طبیعی پای دولت به میان خواهد آمد. (م).

این تخصیص از منابع می‌تواند نقطه شروع بحث و تبادل نظر قرار گیرد. در مراحل بعد این ارقام با عوامل گوناگون از جمله میزان تسلط و تبحر وزارتخانه در توجیه برنامه‌ها و اولویت‌ها، قابل تعدیل هستند.^۱ پس از طی تمام مراحل و دستیابی به یک سقف بودجه برای یک وزارتخانه، این سقف بودجه تفاهم شده را باید به عنوان یک محدودیت سخت بودجه‌ای برای وزارتخانه در آن سال قلمداد نمود؛ یعنی این سقف، بودجه واقعی سال اول آن است و برای برآورد دو سال بعدی نیز بر همین پایه و انجام تعديلات، در اعمال سقف، سخت‌گیری لازم انجام شود.^۲ این روش می‌تواند امکان اولویت‌بندی برنامه و پروژه‌های جدید را در سال اول، فراهم آورد. در عمل، بودجه فراتر از بودجه پایه یا ABB را باید از کم نمودن سقف بودجه پایه تعیین شده از کل سقف در نظر گرفته شده برای وزارتخانه مشخص کرد و در قالب آن به بررسی برنامه‌ها و پروژه‌های جدید پرداخته شود که این نکته در جدول ۴ نشان داده شده است. بر اساس این جدول، هزینه این برنامه‌های جدید در سال اول نباید از ۵۰ فراتر باشد و برای سال‌های دوم و سوم نیز به ترتیب در سقف ۳۵ و ۱۶ واحد پولی تعیین شوند. فرض کنید که وزارتخانه سه برنامه یا پروژه A، B و C را پیشنهاد نموده که A دارای بالاترین اولویت است و بعد از آن B و سپس C بر اساس برنامه توسعه میان‌مدت و مطلوبیت اجتماعی آن‌ها اولویت دارند. به این ترتیب وزارتخانه باید برنامه C را صرف نظر کند، چراکه نیاز این برنامه در سال سوم بیش از آن سهمی است که در این سال برای این برنامه باقی می‌ماند.

جدول ۴

سال ۳	سال ۲	سال ۱	
۴۸۴ (برآورد)	۴۴۰ (برآورد)	۴۰۰	بودجه پایه وزارتخانه
۵۰۰	۴۷۵	۴۵۰	سقف یا محدودیت بودجه
۱۶	۳۵	۵۰	ABB یا بودجه فراتر از پایه
۱۰	۱۰	۳۰	برنامه جدید A
۵	۱۰	۱۵	برنامه جدید B
۵	۵	۵	برنامه جدید C
۲۰	۲۵	۵۰	جمع برنامه‌های جدید

۱. البته باید توجه داشت که به جز این روش و مثال ساده شده، انواع دیگری از الگوهای توزیع بین بخشی را می‌توان در حوزه سرمایه‌گذاری بخش‌ها یا بودجه هزینه‌ای یا جاری آنها، به عنوان نقطه شروع، مورد استفاده قرار داد. (م.)
 ۲. در واقع این کاربرد روش دلفی برای استخراج ترجیحات وزارتخانه در حوزه مسئولیت تمام امور دولت است که به عنوان یک پایه توزیعی مورد استفاده قرار می‌گیرد.

۵- افزایش کارایی عملیاتی

کاربرد MTEF راه را برای افزایش کارایی عملیاتی نیز باز می کند. هر وزارتخانه برای تداوم عرضه خدمات خود و افزایش کیفیت آن ها باید در برنامه های میان مدت، برنامه های خود را تنظیم کند و برای عملیاتی نمودن این برنامه ها باید بتواند تضمین منطقی ارائه کند که منابع مورد نیاز آن ها در طول آن برنامه قابل تأمین هستند. بودجه یک ساله برای چنین تضمینی سازوکار لازم را ندارد و ضعیف است. در مقابل MTEF از تضمین قوی تری بهره می گیرد، زیرا پیش بینی پذیری بالاتری دارد و بر پایه برآورد بودجه پایه مورد نیاز در طول چند سال تنظیم می شود. مفهوم این سخن این است که به جز برخی سال های استثنایی که درآمدها به دلایل غیر قابل پیش بینی، به شدت کاهش می یابند، یک وزارتخانه قادر است که بودجه چند سال خود را بر مبنای بودجه پایه، پیش بینی کند و حداقل این انتظار را داشته باشد که به اندازه بودجه برآوردی پایه خود را برای سال های تعیین شده، دریافت نماید. این ویژگی، وزارتخانه را قادر می سازد که حداقل در مورد برنامه های در دست اجرای خود و استمرار آن ها، با تضمین و اطمینان زیاد، برنامه ریزی لازم را به عمل آورد.

منابع

- A Manual on Public Expenditure Management in the Philippines, Department of Budget and Management, Government of the Philippines, 2000.
- Schiavo-Campo, S., & Tommasi, D. (1999). *Managing government expenditure*. Asian Development Bank.
- Cheryl Williamson Gray, World Bank. Poverty Reduction, & Economic Management. (1998). *Public expenditure management handbook*. World Bank Publications.