

# Designing a Spatial-Based Budgeting Process for the Transportation Sector in Line with the General Policies of Spatial Planning

Neghar Akbari<sup>1</sup>  Parviz Mohammadzadeh<sup>2</sup>   
Hossein Panahi<sup>3</sup>  Davood Behboodi<sup>4</sup> 

1. Ph.D. Student in Urban and Regional Economics, University of Tabriz, Tabriz, Iran (Corresponding Author).  
negarakbari92@gmail.com
2. Professor, Department of Economics, Faculty of Economics and Management, University of Tabriz, Tabriz, Iran.  
pmpmohamadzadeh@gmail.com
3. Professor, Department of Economics, Faculty of Economics and Management, University of Tabriz, Tabriz, Iran.  
dr.h.panahi@gmail.com
4. Professor, Department of Economics, Faculty of Economics and Management, University of Tabriz, Tabriz, Iran.  
dbehbudi@gmail.com

## Abstract

Article (7) of the National Spatial Planning Document emphasizes the formulation of regional development programs, five-year economic and socio-cultural development plans, and annual budgets in alignment with spatial planning objectives. However, the fiscal year 2023–2024 budget, as the first budget approved following the adoption of the National Spatial Planning Document, was not aligned with these objectives. Establishing an effective link between planning and budgeting requires the adoption of budgeting systems with a longer-term horizon. The Medium-Term Expenditure Framework (MTEF) provides an institutional mechanism for the preparation and approval of budgets over the medium term. For the first time, this study employs the MTEF to establish a meaningful connection between the budgeting system and national policymaking and planning processes. The paper designs a Spatial Planning-Based Budgeting (SPBB) process as a multi-year budgeting system and proposes a new mechanism for resource allocation based on regional and spatial development priorities at the national level. In addition, drawing on the spatial planning document of East Azerbaijan Province and the prioritization of national and provincial development projects for 2023–2024, the study examines the implementation of this model through a case study of the province's transportation sector. The findings indicate that, within a spatial planning-based budgeting framework, annual budgets function as executive instruments for long-term development plans, with resource allocation guided by development priorities and aligned with the overarching policies of spatial planning.

**Keywords:** Spatial planning-based budgeting, Program-budget link, Multi-year budget, Medium-term expenditure framework.

**JEL Classification:** H72, H68, R58, H61

## **Extended abstract**

### **Purpose**

This study aims to design a spatial planning–based budgeting process for the transportation sector that aligns annual and medium-term public budgets with the General Policies of Spatial Planning in Iran. In response to the observed disconnect between approved spatial planning documents and the fiscal year 2023–2024 budget—the first budget formulated after the approval of the National Spatial Planning Document—the research seeks to establish an institutional mechanism that meaningfully links planning, policymaking, and budgeting. By employing the Medium-Term Expenditure Framework (MTEF), the study proposes a Spatial Planning-Based Budgeting (SPBB) system that reallocates public resources based on regional development priorities, comparative advantages, and defined spatial roles of provinces.

### **Design/Methodology/Approach**

This applied study adopts a mixed qualitative–quantitative approach. Conceptually, it relies on the Medium-Term Expenditure Framework (MTEF) as a multi-year budgeting model to bridge the gap between long-term spatial planning and annual budgeting. Qualitatively, document analysis was conducted on national and East Azerbaijan provincial spatial planning documents to extract transportation-related programs and projects. In-depth interviews with five experts, managers, and specialists were used to build consensus on sectoral objectives, policies, and priorities. Quantitatively, macro-fiscal forecasting models and cost–benefit analysis were applied to estimate medium-term revenues and expenditures and to prioritize transportation projects. The proposed SPBB framework was then operationalized through a sectoral MTEF case study for the transportation sector of East Azerbaijan Province.

### **Findings**

The study develops a five-stage national SPBB framework embedded within a comprehensive MTEF, including: (1) defining strategic development priorities and macro-fiscal policies, (2) medium-term revenue and expenditure forecasting, (3) setting sectoral priorities and expenditure frameworks, (4) approving expenditure ceilings, and (5) revising estimates within approved ceilings. The case study demonstrates that implementing a sectoral MTEF in the transportation sector enables budget allocation based on spatial development priorities rather than short-term or incremental considerations. The findings show that, under an SPBB system, annual budgets function as executive instruments for long-term spatial plans. Resource allocation becomes aligned with provincial capacities, comparative advantages, and national development roles, thereby enhancing fiscal discipline, intersectoral coordination, and performance-based budgeting in the transportation sector.

### **Limitations/Research Implications**

The study is limited by its focus on a single sector (transportation) and a single province (East Azerbaijan), which constrains the generalizability of the findings. Additionally, the research examines a sectoral application of the MTEF rather than a fully integrated national implementation, which would require broader political consensus and institutional reforms. Future research could extend this framework to other sectors and provinces, apply quantitative evaluation of outcomes over time, or conduct comparative analyses across regions to assess the broader applicability of spatial planning–based budgeting.

### Practical Implications

The proposed SPBB model provides policymakers and budget authorities with a practical roadmap for reforming the budgeting system in line with spatial planning objectives. By introducing medium-term expenditure ceilings, performance indicators, and negotiated resource allocation between central and provincial authorities, the model improves fiscal discipline and reduces inefficient expenditures. In the transportation sector, it facilitates project prioritization based on cost–benefit analysis and spatial development goals, while also encouraging private sector participation in infrastructure financing.

### Social Implications

Implementing spatial planning–based budgeting can contribute to more balanced regional development and greater territorial justice. By allocating resources according to regional needs, potentials, and comparative advantages, the SPBB system helps reduce spatial inequalities between provinces. Enhanced provincial participation in budgeting decisions can strengthen local governance, accountability, and public trust, ultimately supporting more inclusive and sustainable national development.

### Originality/Value

The originality of this study lies in its first-time application of the Medium-Term Expenditure Framework to design a Spatial Planning-Based Budgeting system in Iran. By explicitly linking spatial planning documents to a multi-year budgeting mechanism and empirically demonstrating its implementation through a transportation sector case study, the research fills a critical gap between planning and budgeting literature. The study offers a novel, policy-relevant model that can inform budgeting reforms aimed at realizing the General Policies of Spatial Planning and long-term national development goals.

**Keywords:** Spatial Planning-Based Budgeting; Program–Budget Link; Multi-Year Budget; Medium-Term Expenditure Framework; Transportation Sector.

E-ISSN: 2345-2552 / Center for Strategic Research / Quarterly Journal of The Macro and Strategic Policies

Quarterly Journal of The Macro and Strategic Policies is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

 10.30507/jmsp.2025.523908.2820



Use your device to scan and read the article online



**Citation:** Akbari, N.; Mohammadzadeh, P.; Panahi H. & Behboodi, D. (2026). Designing a Spatial-Based Budgeting Process for the Transportation Sector in Line with the General Policies of Spatial Planning. (e232452). Quarterly Journal of The Macro and Strategic Policies, 13(52), e232452. doi: [https://www.jmsp.ir/article\\_232452.html](https://www.jmsp.ir/article_232452.html)



# طراحی فرایند بودجه‌ریزی مبتنی بر آمایش در حوزه حمل‌ونقل در راستای سیاست‌های کلی آمایش سرزمین

نگار اکبری<sup>۱</sup>  پرویز محمدزاده<sup>۲</sup>  حسین پناهی<sup>۳</sup>  داود بهبودی<sup>۴</sup> 

۱. دانشجوی دکتری اقتصاد شهری و منطقه‌ای دانشگاه تبریز، تبریز، ایران (نویسنده مسئول).  
negarakbari92@gmail.com
۲. استاد دانشکده اقتصاد و مدیریت دانشگاه تبریز، تبریز، ایران.  
pmpmohamadzadeh@gmail.com
۳. استاد دانشکده اقتصاد و مدیریت دانشگاه تبریز، تبریز، ایران.  
dr.h.panahi@gmail.com
۴. استاد دانشکده اقتصاد و مدیریت دانشگاه تبریز، تبریز، ایران.  
dbehbudi@gmail.com

## چکیده

در ماده (۷) سند ملی آمایش سرزمین بر تدوین برنامه‌های توسعه منطقه‌ای، برنامه‌های توسعه پنج‌ساله اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و همچنین تنظیم بودجه‌های سالانه در راستای تحقق اهداف آمایش تأکید شده است. با این حال، بودجه سال ۱۴۰۲ به‌عنوان اولین بودجه پس از تصویب آمایش سرزمین در ارتباط با این برنامه تنظیم نشده است. پیوند بین برنامه و بودجه در چهارچوب سیستم‌های بودجه‌ریزی با افق زمانی بلندمدت‌تر حاصل می‌شود. چهارچوب مخارج میان‌مدت (MTEF) الگویی برای تعریف یک سازوکار نهادی برای تهیه و تصویب بودجه در میان‌مدت است. این مقاله، برای نخستین‌بار با به‌کارگیری چهارچوب مخارج میان‌مدت و با هدف ایجاد ارتباط معنادار بین نظام بودجه‌ریزی با سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کشور، به طراحی فرایند بودجه‌ریزی آمایش‌منا (SPBB) به‌عنوان یک نظام بودجه‌ریزی چندساله و ارائه سازوکاری جدید برای تخصیص منابع بر اساس اولویت‌های توسعه‌های منطقه‌ای و فضایی در سطح ملی پرداخته است. همچنین، به‌عنوان مطالعه موردی با مبنای قرار دادن سند آمایش استان آذربایجان شرقی و اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی ملی و استانی آن در سال ۱۴۰۲، نحوه اجرای این الگو برای بخش حمل‌ونقل این استان را مورد بررسی قرار داده است. نتایج نشان می‌دهد، در بودجه‌ریزی مبتنی بر آمایش، بودجه‌های سالانه به‌عنوان ابزار اجرایی برنامه‌های بلندمدت عمل می‌کنند. به‌طوری‌که، تخصیص بودجه بر اساس اولویت‌های توسعه و در راستای تحقق سیاست‌های کلی آمایش سرزمین صورت می‌گیرد.

**کلیدواژه‌ها:** بودجه‌ریزی آمایش‌منا، پیوند برنامه و بودجه، بودجه چندساله، چهارچوب مخارج میان‌مدت  
طبقه‌بندی JEL: H72, H68, R58, H61

شابای الکترونیک: ۲۳۴۵۰-۲۵۵۲ / پژوهشکده تحقیقات راهبردی / فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان

 10.30507/jmsp.2025.523908.2820



مسئولیت مقاله از نظر محتوای علمی و نظرهای مطرح شده در متن آن، به عهده نویسندگان و یا نویسنده مسئول مقاله است و مورد تأیید / عدم تأیید صاحب امتیاز نشریه سیاست‌های راهبردی و کلان نیست.

اکبری، نگار؛ محمدزاده، پرویز؛ پناهی، حسین و بهبودی، داود (۱۴۰۴). طراحی فرایند بودجه‌ریزی مبتنی بر آمایش در حوزه حمل‌ونقل در راستای سیاست‌های کلی آمایش سرزمین. سیاست‌های راهبردی و کلان، ۱۳(۵۲)، ۹۷۲-۹۷۹. doi: [https://www.jmsp.ir/article\\_232452.html](https://www.jmsp.ir/article_232452.html)

## مقدمه

اسناد آمایش سرزمین در ایران برای اولین بار، پس از ابلاغ آیین‌نامه اجرایی بند «الف» ماده ۳۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، در راستای عمل به تکلیف جزء (۱) بند «الف» ماده ۲۶ قانون برنامه ششم توسعه، در تاریخ ۱۳۹۹/۱۲/۱۱ در مقیاس‌های استانی و ملی به تصویب رسید. طبق ماده (۷) سند آمایش ملی سرزمین، «سازمان برنامه و بودجه مکلف است مفاد این سند را در تدوین برنامه‌های توسعه منطقه‌ای، برنامه‌های توسعه پنج‌ساله اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و همچنین تنظیم بودجه‌های سالانه لحاظ نماید، به‌گونه‌ای که سازمان فضایی مطلوب افق ۱۴۲۴ محقق شود.» همچنین، ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه هفتم با اولویت «پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت» در شهریورماه ۱۴۰۱ انجام شد. در بند (۳) این سند بر «اصلاح ساختار بودجه دولت از طریق احصاء و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت و مدیریت و تأدیه بدهی‌ها، واقعی کردن منابع و مدیریت مصارف دولت و اجتناب از کسر بودجه و تعیین تکلیف طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام با واگذاری از طریق مشارکت‌دادن بخش‌های خصوصی و عمومی غیردولتی در طرح‌های عمرانی انتفاعی» و در بند (۱۱) آن بر «تحقق سیاست‌های کلی آمایش سرزمین با توجه به مزیت‌های بالفعل و بالقوه» تأکید شده است. اکنون این پرسش مطرح است؛ آیا در بودجه سال ۱۴۰۲ به‌عنوان اولین بودجه پس از تصویب آمایش و برنامه هفتم توسعه، تنظیم برنامه‌ها، تعریف پروژه‌ها و توزیع اعتبارات بودجه‌ای، مبتنی بر دستاوردهای اسناد آمایش استانی و ملی و اولویت‌بندی‌های مشخص این اسناد برای هر استان، صورت گرفته است؟ به‌عبارت‌دیگر، آیا با تصویب این اسناد بین نظام بودجه‌ریزی با نظام تدبیر و برنامه‌ریزی فضایی کشور ارتباط معناداری برقرار شده است؟

بدیهی است که با توجه به نظام بودجه‌ریزی سنتی و عدم وجود سابقه اجرای برنامه‌های آمایش سرزمین در کشور، نمی‌توان انتظار داشت که بودجه سال ۱۴۰۲ مبتنی بر آمایش سرزمین طراحی شده باشد. این فقدان ارتباط بین برنامه آمایش و بودجه به‌عنوان مانع اصلی شکل‌گیری نظام یکپارچه، هماهنگ و جامع‌نگر برنامه‌ریزی منطقه‌ای و تحقق سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت و سند آمایش سرزمین محسوب می‌شود (سیف‌الدینی و پناهنده‌خواه، ۱۳۸۹، ص. ۹۶). چراکه در بودجه‌ریزی مبتنی بر آمایش، منابع مالی دولت بر اساس یک برنامه جامع و منسجم توسعه فضایی و مبتنی بر مزیت‌های نسبی، نیازها، ظرفیت‌ها و ویژگی‌های خاص هر

منطقه یا ناحیه جغرافیایی تخصیص داده می‌شوند (کلانتتری و عبداله‌زاده، ۱۳۹۴). از این رو، بودجه‌ریزی مبتنی بر آمایش «منعطف» یعنی متناسب با تغییرات محیطی و سازگار با تنوع زیستی و ویژگی‌های خاص کشور است، دارای «وحدت» هم در شاکله و شیوه ارائه سند و هم حافظ فرایندهای تعادل‌بخش زیستی - اجتماعی است و «شفاف» در انعکاس تغییرات زیست‌محیطی است و مستلزم شناسایی منابع و مصارف هم بر پایه منابع طبیعی و هم اقتصادی است (مهام، ۱۴۰۱). همچنین، به جای تخصیص بودجه به صورت یکسان و عمومی، بودجه‌ریزی بر اساس اولویت‌های توسعه‌ای و سرمایه‌گذاری هر منطقه صورت می‌گیرد که با توجه به منابع مالی محدود دولت موجب افزایش کارایی و اثربخشی می‌شود (Kim, 2020; Gruber, 2019). این نوع بودجه‌ریزی بر استفاده بهینه از منابع در راستای تحقق اهداف توسعه‌ای و ایجاد هماهنگی میان برنامه‌های بلندمدت، میان مدت و بودجه‌های سالانه تأکید دارد. این هماهنگی از طریق سیستم‌های بودجه‌ریزی میان‌مدت تحقق می‌یابد (Robinson, 2016; The World Bank, 2012; Sherwood, 2015; Vlaicu & et al., 2023). بدین معنا که فرایندهای تخصیص بودجه باید به گونه‌ای طراحی شوند که علاوه بر تأمین نیازهای جاری، در خدمت اهداف بلندمدت توسعه ملی و سیاست‌های کلی نظام نیز باشند. در این چهارچوب، بودجه‌های سالانه نقش ابزاری اجرایی برای پیشبرد برنامه‌های توسعه‌ای بلندمدت و میان‌مدت ایفا می‌کنند (OECD, 2015).

چهارچوب مخارج میان‌مدت (MTEF)<sup>۱</sup> الگویی برای تعریف یک سازوکار نهادی برای فرایند تهیه و تصویب بودجه در میان‌مدت با هدف حل یکی از مشکلات اساسی بخش عمومی یعنی عدم ارتباط بین برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و بودجه‌ریزی است (Raudla & et al., 2022; Martí, 2019; Schick, 2010; Grigoli & et al., 2012; Tsibouris & et al., 2006). در این مطالعه، امکان ایجاد ارتباط بین طرح آمایش سرزمین با بودجه‌ریزی سالانه از طریق طراحی یک نظام بودجه‌ریزی آمایش‌مبنا (SPBB)<sup>۲</sup> در چهارچوب الگوی مخارج میان‌مدت و تخصیص اعتبارات بودجه‌ای بر اساس اولویت‌های توسعه‌ای و پروژه‌ها و برنامه‌های پیشنهادی آمایش مورد بررسی قرار می‌گیرد. برای این منظور، در بخش اول، مبانی نظری الگوی مخارج میان‌مدت و پیشینه پژوهش به‌طور اجمالی بررسی می‌شود. روش پژوهش در بخش دوم و

1. Medium Term Expenditure Framework

2. Spatial Planning Based Budgeting

طراحی الگو و نحوه اجرا و نیز نتایج حاصله و تجزیه و تحلیل آن در بخش سوم ارائه می‌شوند. بخش پایانی نیز، به نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادات اختصاص می‌یابد.

### ۱. مبانی نظری الگوی مخارج میان‌مدت

رویکرد آمایش سرزمین به دلیل برخورداری از ویژگی‌های جامع‌نگری، آینده‌نگاری و تبیین سازمان فضایی<sup>۱</sup> در افق بلندمدت و تدوین چهارچوب‌ها و اولویت‌های توسعه بر اساس ویژگی‌های منطقه‌ای، بستر مناسبی برای اجرای برنامه‌های توسعه و حل و فصل بحران‌هایی نظیر نابرابری منطقه‌ای، نادیده انگاشتن ظرفیت‌های مناطق و هدررفت منابع ملی است. از آنجایی که، اهداف و اولویت‌های توسعه در طرح آمایش سرزمین بر اساس ویژگی‌ها، قابلیت‌ها و محدودیت‌های هر منطقه تعیین می‌گردد، برای تحقق اهداف بلندمدت آمایش ضروری است، ابتدا اهداف برنامه‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت کشور تحقق یابد که این امر نیز مستلزم آن است که جهت‌گیری‌های این برنامه‌ها هم‌سو و در راستای اهداف آمایش باشد. دستیابی به چنین اهدافی، مستلزم استفاده صحیح از ابزارهای مالی و بودجه‌ای است.

بودجه یک سند مالی است که شامل پیش‌بینی‌های دقیق درآمدها و هزینه‌های یک نهاد (معمولاً دولت) برای یک دوره زمانی معین (معمولاً یک سال) است. بودجه دولت شامل تمامی منابع مالی دولت و برنامه‌های هزینه‌ای آن برای تحقق اهداف و اولویت‌های ملی است. این سند، چهارچوبی را برای مدیریت مالی و اجرای سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی تعیین می‌کند. بودجه دولت از دو بخش اصلی تشکیل شده است: درآمدهای دولت (مانند: مالیات، درآمدهای نفتی، وام‌ها و...) و هزینه‌های دولت (مانند: حقوق و دستمزد کارکنان، پروژه‌های عمرانی، خدمات اجتماعی و...). بودجه به‌عنوان یک ابزار سیاستی، به دولت‌ها اجازه می‌دهد تا اولویت‌های اقتصادی و اجتماعی خود را تعیین کنند، تخصیص منابع را بهینه‌سازی کنند و پایداری مالی را تضمین کنند. تخصیص بهینه بودجه به معنای تخصیص منابع به بخش‌هایی است که بیش‌ترین بازدهی اقتصادی و اجتماعی را دارند. دولت‌ها این کار را از طریق تعیین اولویت‌های سرمایه‌گذاری انجام می‌دهند (Gruber, 2019). بودجه همچنین، به‌عنوان ابزار مالی برای اجرای برنامه‌های توسعه عمل می‌کند. در واقع، بودجه تخصیص منابع مالی به برنامه‌ها و پروژه‌هایی است که در راستای تحقق اهداف راهبردی و توسعه‌ای تعیین شده‌اند. بدون بودجه‌ریزی مناسب،

1. Special Organization

حتی بهترین برنامه‌ها نیز نمی‌توانند به اجرا درآیند. برای اطمینان از اینکه بودجه به‌طور مؤثر به برنامه‌های راهبردی تخصیص داده می‌شود، باید هماهنگی نزدیکی بین فرایندهای برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی وجود داشته باشد. این هماهنگی از طریق سیستم‌های بودجه‌ریزی میان‌مدت حاصل می‌شود. این به معنای آن است که فرایندهای تخصیص بودجه باید به‌گونه‌ای طراحی شوند که نه تنها نیازهای فعلی را برآورده کنند بلکه به اهداف بلندمدت توسعه ملی نیز پاسخ دهند (OECD, 2015).

الگوهای مخارج میان‌مدت رویکرد نوین بودجه‌ریزی و مدیریت مالی بخش عمومی (PEM)<sup>۱</sup> هستند که هدف اصلی آن‌ها شناسایی و از میان برداشتن کاستی‌های مهم رویکرد بودجه‌ریزی سالیانه، از جمله نبود آینده‌نگری، محافظه‌کاری و کوتاه‌نظری است (De Jong, 2015; OECD, 2015; Holmes & Evans, 2003). از طریق این سازوکار هیئت دولت و سازمان مسئول برنامه و بودجه به تفاهم قانونمندی برای تخصیص منابع عمومی بر حسب اولویت‌های تعیین‌شده توسعه کشور با رعایت انضباط مالی می‌رسند (Bastida & Benito, 2007; Ugli Mehmonaliev & Khidirov, 2022). این الگو یک رویکرد راهبردی آینده‌نگر را برای تعیین اولویت‌ها و تخصیص منابع در پیش می‌گیرد که امکان تعیین سطح و ترکیب مخارج بخش عمومی را متناسب با نیازهای جدید فراهم می‌کند (Di Francesco & Barroso, 2015). سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)<sup>۲</sup> در مورد حاکمیت بودجه بیان می‌کند که بودجه‌ها باید با اولویت‌های راهبردی میان‌مدت دولت هم‌سو باشد. این امر از طریق ایجاد یک بعد میان‌مدت مخارج فراتر از چرخه سنتی سالانه در فرایند بودجه‌ریزی، به‌گونه‌ای که از طریق آن تخصیص بودجه منطبق بر اهداف توسعه ملی صورت پذیرد، امکان‌پذیر است (OECD, 2015). چهارچوب مخارج میان‌مدت (MTEF) چهارچوبی برای مرتبط ساختن برنامه میان‌مدت با بودجه سالانه است و منابع بودجه‌ای را به فعالیت‌ها و پروژه‌ها به‌گونه‌ای تخصیص می‌دهد که امکان تحقق آن‌ها فراهم شود. این الگو یک چهارچوب ارتباطی برای پیوند بیش‌تر بین بودجه‌ها، برنامه‌ها و سیاست‌ها ایجاد می‌کند که به‌وسیله آن می‌توان مخارج عمومی را با توجه به اولویت‌های سیاستی هدایت و بر اساس واقعیت‌های بودجه تنظیم نمود. این الگو امکان دسترسی به سه هدف سطح بالا در مدیریت مخارج بخش عمومی شامل

1. Public Financial Management

2. Organisation for Economic Cooperation and Development

انضباط مالی در سطح کلان<sup>۱</sup>، کارایی در تخصیص منابع<sup>۲</sup> و کارایی فنی<sup>۳</sup> به شرح زیر فراهم می‌کند (Holmes & Evans, 2003):

- برقراری انضباط مالی: چهارچوب مخارج میان‌مدت، با ایجاد برنامه‌ریزی مالی میان‌مدت، پیش‌بینی واقع‌بینانه درآمدها و هزینه‌ها، شفافیت بودجه‌ای و کنترل سقف مخارج به بهبود انضباط مالی کمک می‌کند (Ayogu & et al., 2022). در نتیجه، دولت‌ها می‌توانند از بی‌ثباتی مالی، کسری‌های بودجه غیرمنتظره و هزینه‌های ناکارآمد جلوگیری کنند و یک نظام مالی پایدار و قابل پیش‌بینی ایجاد کنند.

- کارایی در تخصیص منابع: بودجه چندساله<sup>۴</sup> ویژگی اصلی الگو MTEF است. در این الگو هر دستگاه اجرایی یک بودجه میان‌مدت به صورت غلتان معمولاً برای سه سال تهیه می‌کند؛ به‌عنوان مثال، در سال مالی اول، دستگاه مربوطه بودجه‌ای برای سال‌های اول، دوم و سوم تنظیم می‌نماید. این بودجه شامل دو بخش اصلی بودجه مبنا (شامل هزینه تمام برنامه‌هایی که در سال جاری تکمیل می‌شوند) و بودجه فرامبنا (شامل هزینه‌های مرتبط به برنامه‌هایی که در سال اول آغاز شده و در سال‌های دوم و سوم ادامه می‌یابند) است. این فرایند به صورت پیوسته ادامه دارد، به طوری که در هر برهه از زمان، سه سال وجود خواهد داشت که بودجه برای آن تهیه و بهنگام می‌شود. بدین ترتیب نظام بودجه‌ریزی میان‌مدت موجب ارتقای کارایی تخصیص منابع می‌گردد (Ayogu & et al., 2022).

- کارایی فنی: این چهارچوب با همسوسازی مخارج با اولویت‌های راهبردی توسعه، تقویت پاسخگویی و شفافیت مالی و بهره‌وری در تخصیص منابع موجب ارتقای کارایی عملیاتی می‌گردد (Schick, 2010).

در جدول ۱، ویژگی‌ها و اجزای چهارچوب بودجه میان‌مدت ارائه شده است (Bird, 2003).

**جدول (۱): ویژگی‌ها و اجزای چهارچوب مخارج میان‌مدت**

ردیف	ویژگی چند سالانه	هدف	دستگاه اجرایی مسئول	آثار و نتایج مورد انتظار	پیش‌نیازها	محصول
۱	پیش‌بینی کلان اقتصادی	انضباط مالی	سازمان برنامه و بودجه	چهارچوب راهبردی برای سیاست‌گذاری مالی و	الگوی پیش‌بینی، سری‌های زمانی،	گزارش پیش‌بینی متغیرهای کلان

1. Aggregate Fiscal Discipline
2. Allocative Efficiency
3. Technical Efficiency
4. Multiyear Budget Planning

ردیف	ویژگی چند سالانه	هدف	دستگاه اجرایی مسئول	آثار و نتایج مورد انتظار	پیش نیازها	محصول
				پولی، امکان انجام تعدیل‌های لازم بر اساس روندهای اقتصادی	متغیرهای کلان	اقتصادی، گزارش سیاست‌گذاری مالی
۲	تجزیه و تحلیل چندساله، درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و همچنین چهارچوب‌های هزینه‌ای	انضباط مالی	سازمان برنامه و بودجه	برقراری سقف مخارج، محدود کردن کسری بودجه، استقرار نظام پایدار سیاست‌گذاری مالی، برنامه‌ریزی واقع‌بینانه مخارج و تأمین مالی مناسب	الگوهای پیش‌بینی، الگوی بررسی روش‌های تأمین مالی و ارائه تعیین سقف مخارج دولت	گزارش نتایج بررسی‌های منابع، گزارش روش‌های تأمین مالی و ارائه گزینه‌های مربوط به سقف مخارج
۳	پیش‌بینی مخارج بر اساس سیاست‌گذاری‌های موجود یا سطح فعلی خدمات برحسب برنامه یا دستگاه	انضباط مالی و کارایی تخصیص	سازمان برنامه و بودجه و در پاره‌ای موارد دستگاه‌های اجرایی	پیش‌بینی آثار و نتایج ادامه روند موجود، تشخیص زمینه‌های ریسک، (خطر) گزینه‌های مختلف، انتخاب بسته‌های هزینه‌ای اندازه‌گیری آثار ناشی از تصمیم‌گیری تخصیص	ارائه دستورالعمل و راهنما برای پرداخت و پیش‌بینی هزینه‌ها توسط وزارت دارایی	گزارش روند مخارج سرفصل‌هایی از سیاست‌گذاری مالی بر اساس ردیف‌های ۱ و ۲ و ۳
۴	سقف برای مخارج دستگاه‌های اجرایی	کارایی، بخشی، انضباط مالی، کارایی عملیاتی	سازمان برنامه و بودجه	چهارچوبی برای تهیه و تدوین بودجه دستگاه‌ها، چهارچوبی برای برنامه‌ریزی واقعی‌تر توسط دستگاه‌ها، طراحی سیاست‌های مناسب، بررسی برنامه‌های فعلی برای افزایش اثربخشی چهارچوبی برای تخصیص مجدد منابع بین دستگاه‌ها	خط‌مشی‌ها و راهبردهای تخصیص مجدد منابع، هدف‌های چندساله برنامه‌ریزی مخارج دستگاه‌های اجرایی	جدول‌های مربوط به اقدامات ردیف‌های ۱ و ۲ و ۳ و ۴
۵	راهبرد چندسالانه بخش‌ها	کارایی، تخصیص، کارایی عملیاتی، انضباط مالی	دستگاه‌های اجرایی	برنامه راهبردی بخش‌ها که داده‌ها و ستانده‌های آنها را در چهارچوب چندسالانه مرتبط می‌کند.	توان و ظرفیت برنامه‌ریزی راهبردی در بخش‌ها، اطلاعات مورد نیاز در مورد داده و محصولات و نتایج فعالیت‌های بخش‌ها	برنامه‌های بخشی، سقف‌های اعتبارات بخش‌ها، اهداف مربوط به محصولات و نتایج، اقدام‌های لازم برای دستیابی به نتایج
۶	برآورد چند سالانه هزینه سیاست‌ها یا برنامه‌های اجرایی جدید یا توسعه برنامه‌های	کارایی عملیاتی، کارایی تخصیص، انضباط	دستگاه‌های اجرایی	تشخیص تبعات چندسالانه اقدامات جدید برای دستیابی به اهداف مورد نظر، حدود امکانات تأمین مالی برنامه‌های	دستورالعمل و راهنما برای دستگاه‌های اجرایی، توان کارشناسی دستگاه اجرایی، اهداف و	جدول‌های بودجه پیشنهادی دستگاه

ردیف	ویژگی چند سالانه	هدف	دستگاه اجرایی مسئول	آثار و نتایج مورد انتظار	پیش نیازها	محصول
	فعلی	مالی		جدید در قالب سقف‌های تعیین شده	راهبردهای بخشی	
۷	بر آورد چند سالانه هزینه سیاست‌ها یا برنامه‌های اجرایی جدید یا توسعه برنامه‌های موجود (سرمايه‌گذاري)	کارایی عملیاتی، کارایی تخصیص، انضباط مالی	دستگاه‌های اجرایی	مشابه بند (۳) ولی با مسئولیت دستگاه‌های اجرایی، ابزار مختلف دستیابی به اهداف، هزینه واحد	وجود کارشناسان آزموده، هزینه‌یابی فعالیت‌ها و برنامه‌ها، راهنما و دستورالعمل انجام کار، سقف‌های هزینه‌ای، هزینه برنامه‌ها و فعالیت‌ها، راهبرد بخشی	جدول‌های بودجه پیشنهادی دستگاه

منبع: (Bird, 2003)

## ۲. پیشینه پژوهش

### ۲-۱. مطالعات خارجی

پیشینه مطالعات و بررسی تجربه کشورهای مختلف<sup>۱</sup> در اجرای چهارچوب مخارج میان‌مدت نشان می‌دهد به‌طور کلی اغلب کشورهای کم‌درآمد و درحال توسعه الگوهای مخارج میان‌مدت را با هدف بهبود ارتباط بین تجهیز و استفاده از منابع عمومی و دستیابی به هدف‌های توسعه به اجرا درآورده‌اند، درحالی‌که در اقتصادهای پیشرفته اجرای این الگوها با هدف انجام اصلاحات بودجه‌ای جدید صورت گرفته است.

ازجمله این مطالعات می‌توان به مطالعه آریال و داکال<sup>۲</sup> (۲۰۲۴) اشاره کرد که در مقاله خود نقش MTEF را در ایجاد ارتباط بین برنامه‌های دوره‌ای و راهبردی دولت‌های محلی نپال بررسی کرده‌اند. نتایج نشان می‌دهد که افزایش کارایی و یکپارچگی مالی، تخصیص بهینه منابع و مدیریت ریسک‌ها از عوامل کلیدی موفقیت در ایجاد این ارتباط هستند.

رحمان<sup>۳</sup> (۲۰۲۳) در پژوهش خود به بررسی نقش چهارچوب بودجه میان‌مدت (MTBF) در دستیابی به اهداف مدیریت مالی عمومی پرداخت و نشان داد که این چهارچوب با تخصیص منابع بر اساس اولویت‌های دولت به بهبود شفافیت، کارایی و پاسخگویی مالی کمک می‌کند.

۱. برای اطلاع بیشتر به هلمز و ایوانز (۲۰۰۳) و منابع زیر مراجعه نمایید:

Kanari, A. (2001). Albania: Linking the Medium- Term Expenditure Framework and the GPRS.

Nwani, V. An Appraisal of Medium Term Expenditure Framework in Nigeria.

2. Aryal, J., & Dhakal, B. P.

3. Rahman, A.

اما مطالعه راودلا و همکاران<sup>۱</sup> (۲۰۲۲) در بررسی کشورهای اروپایی از جمله فنلاند، اتریش، پرتغال و ایرلند حاکی از آن است که MTEF نقش الزام‌آور برای سیاست‌های مالی در این کشورها نداشته است. این موضوع نشان‌دهنده چالش‌هایی در اجرای مؤثر این چهارچوب در کشورهای اروپایی است.

تولینی<sup>۲</sup> (۲۰۲۱) نیز در مطالعه خود برای برزیل نشان می‌دهد که MTEF می‌تواند دیدگاه میان‌مدت را در تخصیص منابع عمومی ادغام کند؛ اما برای موفقیت آن، اصلاح قوانین مالی و بهبود فرایندهای اجرایی ضروری است.

دمیرباش<sup>۳</sup> (۲۰۲۰) در بررسی اجرای MTEF در ترکیه نشان داد که این چهارچوب سه هدف کلیدی انضباط مالی کل، تخصیص منابع در راستای اولویت‌های راهبردی و ارائه مؤثر خدمات عمومی را دنبال می‌کند.

همچنین، تجربه نیجریه در مطالعه نویادو و دیکور<sup>۴</sup> (۲۰۲۰) و آیوگو و همکاران (۲۰۲۲) نشان داد که پذیرش MTEF باعث بهبود انضباط مالی و افزایش همبستگی میان ارقام بودجه‌ای و هزینه‌های واقعی شده است و مطالعه مارتی (۲۰۱۹) بر تأثیر مثبت MTEF بر بودجه‌ریزی عملکردی در کشورهای عضو OECD تأکید داشت و اجرای این چهارچوب را بهبود دهنده شفافیت مالی دانست.

## ۲-۲. مطالعات داخلی

در خصوص مطالعات داخلی نیز، اگرچه چهارچوب مخارج میان‌مدت (MTEF) تاکنون اجرایی نشده است؛ اما مطالعات و تلاش‌هایی برای پیاده‌سازی این چهارچوب به‌عنوان یکی از ابزارهای اصلاح نظام بودجه‌ریزی و افزایش کارایی در مدیریت منابع عمومی انجام شده است. مفاهیم و اصول MTEF، در اوایل دهه ۱۳۸۰ از طریق گزارش‌های بین‌المللی بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول به ادبیات مالی و بودجه‌ریزی ایران وارد شد و این چهارچوب به‌عنوان ابزاری برای بهبود پیش‌بینی‌پذیری بلندمدت درآمدها، مدیریت نوسانات درآمدهای نفتی و افزایش شفافیت در تخصیص منابع معرفی گردید.<sup>۵</sup> مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

1. Raudla, R.; Douglas, J. W. & MacCarthaigh, M.
2. Tollini, H
3. Demirbas, T
4. Nwiado, D. & Deekor, L.

۵. برای اطلاع بیشتر به منابع زیر مراجعه نمایید:

- Kim, S. (2007-2008), OECD (2015), OECD (2018), Schick, A. (1998), World Bank Institute. (1998), The World Bank, (2012).

در سال‌های میانی دهه ۱۳۸۰ گزارش‌هایی در مورد تجربیات موفق بین‌المللی در استفاده از MTEF منتشر کرد. این گزارش‌ها به مشکلات بودجه‌ریزی سالانه در ایران و ضرورت پیاده‌سازی چهارچوب‌های میان‌مدت تأکید داشتند.<sup>۱</sup> مقالات علمی متعددی توسط دانشگاه‌ها و پژوهشگران اقتصادی، از جمله مقالات منتشرشده در فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه، به تحلیل مزایای MTEF و امکان‌سنجی اجرای آن در ایران پرداختند.<sup>۲</sup> در سال‌های پایانی دهه ۱۳۸۰ سازمان برنامه و بودجه نیز با اجرای مطالعاتی، تلاش کرد امکان‌سنجی و اثربخشی این رویکرد را ارزیابی کند.<sup>۳</sup> در دهه ۱۳۹۰، به‌ویژه پس از کاهش درآمدهای نفتی، اصلاح ساختار بودجه و ضرورت پیاده‌سازی MTEF به‌عنوان ابزاری برای تطبیق اهداف بلندمدت توسعه با تخصیص منابع بودجه‌ای در اولویت‌های سیاست‌گذاری‌های اقتصادی قرار گرفت. نتایج این مطالعات نشان داده است که اجرای کامل این چهارچوب در ایران نیازمند برنامه‌ریزی دقیق، اصلاحات ساختاری و تقویت ظرفیت‌های مدیریتی و نهادی است. برخلاف پژوهش‌های پیشین که MTEF را به‌عنوان ابزاری برای اصلاح بودجه‌ریزی و بهبود انضباط مالی بررسی کرده‌اند، این پژوهش برای نخستین‌بار چهارچوب مخارج میان‌مدت را به‌عنوان سازوکاری برای هم‌راستاکردن سیاست‌گذاری فضایی و تخصیص منابع مالی دولت معرفی می‌کند. در این راستا، این تحقیق نحوه ادغام اصول آمایش سرزمین در فرایند بودجه‌ریزی را بررسی کرده و مدلی عملیاتی برای این ارتباط ارائه می‌دهد. همچنین، نوآوری دیگر این مقاله به شرح زیر است:

۱- طراحی نظام بودجه‌ریزی آمایش‌مبنا (SPBB) در چهارچوب MTEF: این پژوهش با ارائه الگوی بودجه‌ریزی آمایش‌مبنا به‌عنوان یک نظام بودجه‌ریزی چندساله، سازوکار جدیدی برای تخصیص منابع بر اساس اولویت‌های توسعه‌ای منطقه‌ای و فضایی پیشنهاد می‌دهد. برخلاف بودجه‌ریزی سنتی که عمدتاً بر اساس مذاکرات سیاسی و فشارهای منطقه‌ای شکل می‌گیرد، این الگو به تخصیص بهینه منابع با در نظر گرفتن قابلیت‌های توسعه‌ای و نیازهای مناطق

۱. برای اطلاع بیشتر تر به این منابع مراجعه نمایید: جوادی و زنگنه (۱۳۸۳)، جوادی و همکاران (۱۳۸۴)، بندری و جوادی (۱۳۸۵)، زنگنه (۱۳۸۵)، حبیبی (۱۳۹۲)، رجب‌پور (۱۳۹۸)، مهام (۱۴۰۱) و ذاکری (۱۴۰۲).

۲. برای اطلاع بیشتر تر به این منابع مراجعه نمایید: سامتی و همکاران (۱۳۸۳)، معتمدی (۱۳۸۵)، ایزدخواستی (۱۳۹۸) و مولائی‌جم و همکاران (۱۳۹۹).

۳. برای اطلاع بیشتر تر به این منابع مراجعه نمایید: کردبچه (۱۳۸۵)، کردبچه (۱۳۹۸) و گرائی‌نژاد و حاجی اسماعیلی (۱۴۰۰).

مختلف کشور می‌پردازد.

۲- پیشنهاد اصلاحات نهادی برای اجرای MTEF در ایران: این پژوهش، علاوه بر ارائه یک الگوی مفهومی، راهکارهای عملیاتی و اصلاحات نهادی موردنیاز برای اجرای موفقیت‌آمیز این چهارچوب در ایران را نیز مورد بررسی قرار داده است. این امر شامل پیشنهادهایی در زمینه اصلاح قوانین بودجه‌ریزی، بهبود شفافیت مالی، مشارکت بخش خصوصی، افزایش استقلال بودجه‌ای استان‌ها و تقویت سازوکارهای نظارتی است که در پژوهش‌های پیشین کم‌تر به آن‌ها پرداخته شده است.

۳- کاربرد عملی مدل در یک مطالعه موردی: درحالی‌که اغلب مطالعات نظری در حوزه MTEF فاقد بررسی‌های عملیاتی در بستر اقتصاد ایران هستند، این پژوهش برای نخستین بار چهارچوب پیشنهادی خود را در بخش حمل‌ونقل استان آذربایجان شرقی به‌عنوان یک مطالعه موردی مورد آزمون قرار داده است.

### ۳. روش پژوهش

مطالعه حاضر از نوع پژوهش‌های کاربردی و به لحاظ ماهیت بر اساس ترکیبی از روش‌های کمی و کیفی است که با استفاده از الگوی چهارچوب مخارج میان‌مدت (MTEF) و الگوهای تحلیل هزینه - فایده به طراحی یک نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر آمایش در سطح ملی در راستای تحقق برنامه آمایش سرزمین می‌پردازد. مدل MTEF اساساً یک مدل کمی است؛ زیرا شامل مجموعه‌ای از ابزارهای تحلیل داده‌های مالی، الگوسازی اقتصادی و بهینه‌سازی است که برای پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌ها، تخصیص منابع و مدیریت هزینه‌های عمومی استفاده می‌شود؛ اما جنبه‌های کیفی مانند سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری راهبردی برای تعیین اولویت‌های سیاسی و اجتماعی و تعاملات بین‌بخشی مبتنی بر مذاکرات سیاسی و کارشناسی را نیز دربرمی‌گیرد. از آنجایی که، اجرای الگوی مخارج میان‌مدت جامع مستلزم اجماع ملی و تخصیص منابع در سطح دولت است و بررسی آن خارج از گستره این پژوهش می‌باشد؛ بنابراین، در این مطالعه طراحی نظام بودجه‌ریزی آمایش مبنا در چهارچوب الگوی مخارج میان‌مدت (MTEF) جامع و بررسی نحوه اجرای آن به‌عنوان مطالعه موردی در چهارچوب الگوی مخارج میان‌مدت بخشی برای بخش حمل‌ونقل استان آذربایجان شرقی صورت می‌گیرد. در این راستا، از روش کیفی تحلیل اسناد برای بررسی اسناد مصوب آمایش ملی و استانی آذربایجان شرقی و استخراج برنامه‌ها و پروژه‌های پیشنهادی آمایش در بخش زیرساخت‌های حمل‌ونقل استان و

مصاحبه‌های عمیق با ۵ نفر از کارشناسان، مدیران و متخصصان این حوزه برای توافق بر روی اهداف، سیاست‌ها و برنامه‌های این بخش استفاده شده است. همچنین، در اجرای الگوی مخارج میان‌مدت بخش حمل‌ونقل استان آذربایجان شرقی، مدل‌های کمی پیش‌بینی درآمد و هزینه و الگوهای تحلیل هزینه - فایده برای اولویت‌بندی پروژه‌های عمرانی این حوزه با استفاده از دو نوع پایه‌های آماری به کار گرفته شده است. نوع اول، طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای سال ۱۴۰۲ استان آذربایجان شرقی در دو سطح ملی و استانی است که تماماً از سازمان برنامه و بودجه کشور دریافت گردیده است. نوع دوم، داده‌ها و اطلاعات موردنیاز برای پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌های ناشی از اجرای پروژه‌های عمرانی بخش حمل‌ونقل آذربایجان شرقی است که از منابع مختلف از جمله، سالنامه‌های آماری حمل‌ونقل سال ۱۴۰۲ کشور در بخش جاده‌ای، ریلی و هوایی برای استخراج حجم ترانزیت و بار و مسافر، تارنمای بانک مرکزی و مرکز آمار برای برآورد شاخص‌های کلان اقتصادی همچون تورم و نرخ رشد اقتصادی، سازمان برنامه و بودجه برای برآورد نرخ رشد درآمدها و هزینه‌های دولت، مرکز مدیریت راه‌های کشور و سامانه ۱۴۱ برای استخراج حجم تردد و وسایل نقلیه استفاده شده است.

### ۳-۱. الگوی مخارج میان‌مدت (MTEF)

چهارچوب مخارج میان‌مدت (MTEF) الگویی برای تنظیم یک سازوکار نهادی برای فرایند بودجه‌ریزی در میان‌مدت است. ماهیت این الگو به بیان ساده طراحی یک فرایند تصمیم‌گیری برای بخش مالی دولت، تعریف روابط بین نهادها و دستگاه‌های درگیر در این فرایند و درنهایت تصویب قوانین مرتبط برای حصول اطمینان از اجرای این سازوکار است (جوادی و دیگران، ۱۳۸۴). سازوکارهای اجرایی در این چهارچوب، با توجه به حیطه گسترده تصمیمات بودجه‌ای در دو سطح کلان و بخشی تنظیم می‌شود. در سطح کلان، هدف از اجرای چهارچوب میان‌مدت مخارج، هم‌راستا کردن نظام بودجه‌ریزی و تصمیمات مالی دولت با اهدافی مانند رشد اقتصادی، ثبات، کنترل تورم، انضباط مالی، افزایش انعطاف‌پذیری بودجه و اعتماد به تصمیمات مالی است. درحالی‌که در سطح بخشی، تمرکز بر تعیین اهداف بخش‌ها، اولویت‌بندی آن‌ها، برآورد دقیق هزینه‌های اجرای اهداف و تعیین سقف مخارج هر بخش قرار دارد. این دو سطح در کنار هم چهارچوب جامعی را ایجاد می‌کنند که

به‌عنوان چهارچوب جامع<sup>۱</sup> میان‌مدت مخارج دولت شناخته می‌شود. در چهارچوب جامع مخارج میان‌مدت دولت، بودجه‌ریزی از طریق یک فرایند برنامه‌ریزی راهبردی یکپارچه از بالا به پایین و از پائین به بالا و درنهایت فرایند تلفیق صورت می‌گیرد که هرکدام از این رویکردها خود شامل مراحل به شرح نمودار ۱ است (World Bank Institute, 1998):

مرحله اول: سازمان برنامه و بودجه با همکاری وزارت اقتصاد و بانک مرکزی، با استفاده از یک چهارچوب مالی کلان به برآورد اهداف مالی و متغیرهای کلان اقتصادی، مجموع مصارف بخشی و بین بخشی جاری و سرمایه‌ای و مجموع منابع قابل حصول بودجه (تا سه سال آینده) شامل مقدار بالقوه درآمدهای مالیاتی و غیرمالیاتی قابل گردآوری، ظرفیت استقراض و میزان دسترسی به وام‌های مختلف و کمک‌ها می‌پردازد. منابع قابل حصول، با توجه به مخارج سال‌های پیش دستگاه‌های اجرایی، اولویت‌ها و سیاست‌های جدید و خط‌مشی‌های تعیین شده توسط هیئت دولت، شورای وزیران، یا هر نهاد مشابه دیگر، به‌صورت تخصیص‌های اولیه دستگاه‌های اجرایی تعیین می‌شود.

مرحله دوم: این مرحله یک فرایند MTEF بخشی است که در آن هریک از وزارتخانه‌ها سیاست‌ها و فعالیت‌های خود را مورد بررسی و بازبینی قرار می‌دهند و پس از بحث و گفتگو بر روی اهداف، اولویت‌ها و ستانده‌های خود به توافق کلی می‌رسند. تمام هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای موردنیاز (تا سه سال آینده) برای تحقق اهداف، اولویت‌ها و برنامه‌های بخشی مورد توافق توسط هر وزارتخانه در این مرحله تعیین می‌گردد.

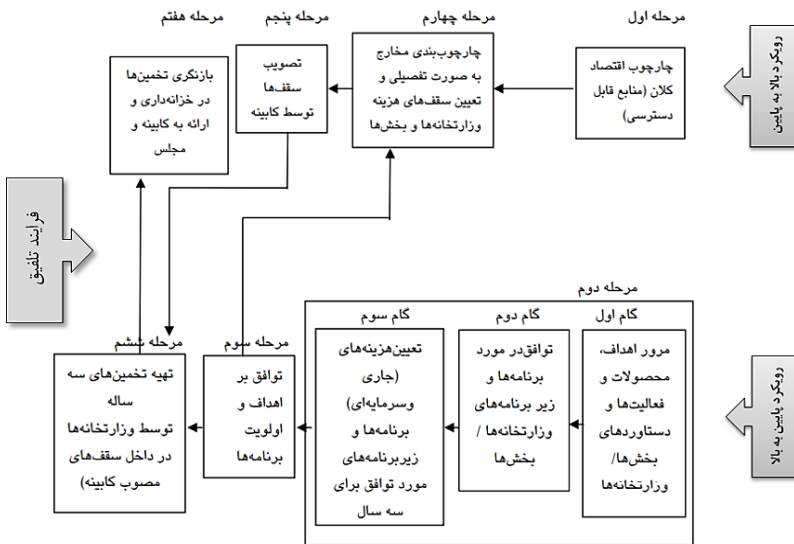
مرحله سوم: تشکیل جلسات و مذاکره بین سازمان برنامه و بودجه و وزارتخانه‌ها با هدف تطبیق هزینه‌های تعیین شده برای تحقق اهداف، اولویت‌ها و ستانده‌های هر وزارتخانه با تخصیص منابع اولیه به دستگاه‌های اجرایی در مرحله اول و بازبینی آن‌ها با توجه به منابع قابل دسترس و درنهایت ایجاد توافق در مورد فعالیت‌ها و برنامه‌هایی که به‌دلیل کمبود منابع باید به‌طور کامل حذف و یا به تعویق بیفتند. مرحله چهارم: تهیه یک چهارچوب مخارج راهبردی توسط سازمان برنامه و بودجه، تحلیل هزینه - فایده اولویت‌های تأمین مالی بین و درون بخش‌ها را امکان‌پذیر ساخته و مبنایی برای تعیین سقف مخارج بخش‌ها و وزارتخانه‌ها برای سال‌های

آتی است. این چهارچوب سیاستی که نیازمند سطح بالایی از توافق بازیگران است، انضباط مالی کلان را تقویت می‌کند.

مرحله پنجم: هیئت وزیران، سقف‌های میان‌مدت مخارج بخش‌ها (تا سه سال آینده) را بر مبنای اولویت‌های بین‌بخشی و منابع موجود تصویب می‌کند. این اقدام با افزایش پیش‌بینی‌پذیری جریان منابع بخشی در دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها موجب ارتقای کارایی و انعطاف‌پذیری در مدیریت منابع از طریق تفویض اختیار در تخصیص بودجه بخشی می‌شود.

مرحله ششم: وزارتخانه‌ها تخمین‌های بودجه‌ای (تا سه سال آینده) خود را مورد بازنگری قرار می‌دهند تا آن‌ها را با سقف‌های مصوب تنظیم کنند.

مرحله هفتم: برآوردهای بودجه وزارتخانه‌ها که مورد بازنگری قرار گرفته، مجدداً توسط سازمان برنامه و بودجه مورد تجدیدنظر قرار می‌گیرد و برای تصویب به کابینه و مجلس ارائه می‌شود.



منبع: (راهنمای مدیریت مخارج عمومی (World Bank Institute, 1998)، صص. ۴۷-۵۱)

نمودار (۱): مراحل اجرایی الگوی مخارج میان‌مدت (MTEF) جامع

## ۴. طراحی الگو و نحوه اجرای آن

### ۴-۱. چهارچوب بودجه‌ریزی آمایش‌مبنا (SPBB) در سطح ملی

طراحی نظام بودجه‌ریزی آمایش‌مبنا (SPBB) در چهارچوب الگوی مخارج میان‌مدت جامع در پنج مرحله اصلی صورت گرفته است. از آنجاکه طراحی این الگو باید متناسب با ظرفیت‌ها و ساختار نهادی کشور باشد، اجرای آن مستلزم اصلاحات نهادی گسترده در دولت است؛ بنابراین، در هر مرحله، اصلاحات نهادی لازم و اقدامات اجرایی مرتبط به شرح زیر ذکر شده است:

### مرحله اول: تعیین اولویت‌های راهبردی توسعه و چهارچوب سیاست‌های کلان مالی و اقتصادی

در حال حاضر، اولویت‌گذاری راهبردی در کشور از طریق برنامه‌های پنج‌ساله توسعه انجام می‌شود و بودجه سالانه نیز در چهارچوب همین برنامه‌های میان‌مدت تنظیم می‌گردد. این چهارچوب، اهداف و شاخص‌های کلان اقتصادی (مانند: رشد اقتصادی، تورم، بیکاری، درآمدهای نفتی و مالیاتی)، منابع و مصارف کلی، اولویت‌های بخشی و سیاست‌ها و جهت‌گیری‌های مدیریت مخارج را تعیین می‌کند (کردبچه، ۱۳۸۵). با این حال، برنامه میان‌مدت هفتم پیشرفت (۱۴۰۶-۱۴۰۲) به‌عنوان اولین برنامه پنج‌ساله بعد از تصویب برنامه‌های آمایش، در راستای تحقق اهداف، راهبردها و سیاست‌های سند آمایش تهیه نشده است؛ بنابراین، اهداف و شاخص‌های کلان اقتصادی و نیز اولویت‌های بخشی و سیاست‌ها و جهت‌گیری‌های توسعه مستخرج از این برنامه نمی‌تواند به تحقق اهداف آمایش کمک کند؛ بنابراین، برای ایجاد ارتباط بین بودجه سالانه با برنامه‌های میان‌مدت و آمایش کشور، ابتدا می‌بایست:

مطابق با ماده (۷) سند ملی آمایش سرزمین، برنامه هفتم توسعه بر مبنای برنامه آمایش بازننگری و بازنویسی شود. به‌گونه‌ای که برنامه هفتم توسعه به‌عنوان برنامه عملیاتی و سند اجرایی اهداف، راهبردها و سیاست‌های سند آمایش سرزمین در ۵ سال نخست برنامه باشد.

در برنامه هفتم توسعه اهداف راهبردی و برنامه‌های اولویت‌دار برای بخش‌های اقتصادی تعریف نشده، هرچند که در فصول هجده‌گانه این برنامه حسب موضوع اقدامات و فعالیت‌هایی برای وزارتخانه‌ها و دستگاه‌ها تعیین گردیده؛ اما مسائل و اولویت‌های اصلی بخش‌ها و سیاست‌ها و برنامه‌های مالی برای رفع آن‌ها پیش‌بینی نشده است؛ بنابراین، پس از بازنویسی برنامه هفتم توسعه بر اساس سند آمایش،

می‌بایست اولویت‌های توسعه میان‌مدت دولت توسط سازمان برنامه و بودجه در گزارش «چهارچوب مالی و اقتصادی کلان کشور»، پیش‌بینی متغیرهای کلان اقتصادی توسط وزارت اقتصاد و دارایی (با همکاری بانک مرکزی) در گزارش «شاخص‌ها و سیاست‌های مالی کشور» و اولویت‌های بخشی و مبادلات بین‌بخشی توسط دستگاه‌های اجرایی در گزارشی تحت عنوان «برنامه‌های بخشی» در چهارچوب برنامه هفتم توسعه دوره بودجه‌ریزی میان‌مدت سه سال اول تهیه و منتشر گردد. این گزارش‌ها می‌بایست توسط کارگروهی متشکل از متخصصان اقتصاد، مدیریت مالی، برنامه‌ریزی و آمار تهیه و تدوین شود.

برنامه هفتم توسعه یک برنامه ثابت است و تا پایان دوره برنامه به‌نگام نمی‌شود. در حالی که، شرایط نوسانی اقتصاد ایران نیازمند اصلاح مستمر شاخص‌های کلان اقتصادی و سیاست‌های مالی است؛ بنابراین، اگرچه چهارچوب کلی مالی و اقتصادی کشور تا پایان دوره سه‌ساله، نیاز به به‌نگام‌سازی ندارد و هر سال برای اطلاع همراه با بودجه سالانه به مجلس ارائه می‌گردد؛ اما متغیرهای کلان اقتصادی باید هر سال متناسب با شرایط اقتصادی و تحولات منطقه‌ای بازنگری شوند.

### مرحله دوم: پیش‌بینی درآمدها و مخارج میان‌مدت (سه‌ساله)

سازمان برنامه و بودجه، با استفاده از گزارش‌های مرحله اول به طبقه‌بندی کلی درآمدها و هزینه‌ها و پیش‌بینی مخارج و منابع مالی قابل حصول دولت (در سه سال آتی) در این ردیف‌های درآمدی و هزینه‌ای می‌پردازد. از این‌رو اقدامات اجرایی در این مرحله به شرح زیر است:

به‌منظور پیش‌بینی درآمدهای دولت باید کلیه منابع قابل حصول از جمله درآمدهای مالیاتی و غیرمالیاتی قابل تحقق، منابع حاصل از فروش نفت و سایر منابع طبیعی، منابع حاصل از واگذاری‌ها، ظرفیت استقراض و میزان دسترسی به وام‌های مختلف، کمک‌ها و در مورد برآورد مخارج دولت باید مجموع هزینه‌های بخش‌ها و دستگاه‌ها شامل هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای در نظر گرفته شود.

برای تعیین تخصیص‌های اولیه میان‌مدت (سه‌ساله) وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی از طبقه‌بندی عملیاتی هزینه‌های دولت استفاده می‌شود. مناسب‌ترین شکل این طبقه‌بندی، نظام طبقه‌بندی استاندارد آمار مالی دولت<sup>۱</sup> (GFS) پیشنهادی صندوق بین‌المللی پول است. با توجه به اینکه در این طبقه‌بندی، اطلاعات مربوط به

دستگاه‌های اجرایی، مجری فعالیت‌ها و برنامه‌های مشابه جمع می‌شود، تصویر جامعی از هزینه‌های دولت در امور و سرفصل‌های مختلف قابل ارائه خواهد بود (کردبچه، ۱۳۹۸). بر اساس این طبقه‌بندی هزینه‌ای باید تخصیص‌های اولیه میان مدت (تا سه سال آینده) وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی به صورت غلتان تعیین شود؛ به عنوان مثال، در زمان تهیه بودجه سال ۱۴۰۴، سقف هزینه‌ها برای سال مالی آینده (۱۴۰۴) و دو سال مالی بعد (۱۴۰۵ و ۱۴۰۶) تهیه گردد.

برای جلوگیری از ایجاد مخارج اضافی و انضباط مالی دستگاه‌های اجرایی می‌توانند، اعتبارات مصرف نشده خود را به سال بعد منتقل کنند. همچنین، در صورت کسری اعتبار از بودجه سال بعد خود استقراض کنند. در این مرحله، سقف‌های بودجه دستگاه‌ها جنبه اطلاعی دارند و رعایت آن‌ها اجباری نیست؛ زیرا این سقف‌ها هنوز به تصویب کابینه و مجلس نرسیده است.

**مرحله سوم: تعیین اولویت‌ها و برنامه‌ها و چهارچوب مخارج بخشی (MTEF بخشی)**  
این مرحله که یک فرایند بررسی بخشی و یا MTEF بخشی است، شامل سه گام اصلی به شرح زیر می‌باشد:

الف) بازبینی برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی،

ب) حصول توافق در مورد برنامه‌ها و زیربرنامه‌های وزارتخانه‌ها و بخش‌ها،

پ) هزینه‌یابی برنامه‌ها و فعالیت‌ها و تعیین بهای تمام شده کالاها و خدمات ارائه‌شده از سوی دستگاه‌های اجرایی.

**الف) بازبینی برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی:** پس از ابلاغ سقف‌های اولیه، دستگاه‌های اجرایی باید برنامه مالی و فعالیت‌های اولویت‌دار سه‌ساله خود را بر اساس اهداف پیشنهادی سند آمایش و برنامه هفتم توسعه در سقف تخصیص‌های اولیه تنظیم کنند. در این فرایند، برای جلب مشارکت استان‌ها، دستگاه‌ها از مناطق می‌خواهند اهداف و راهبردهای میان‌مدت را مشخص کرده و برنامه‌ها و هزینه‌های موردنیاز سه‌ساله را بر همان اساس تعیین کنند.

برای افزایش مشارکت استان‌ها در بودجه‌ریزی، دولت باید اختیارات بیشتری به استان‌ها واگذار کند تا آن‌ها بتوانند نقش مؤثری در تصمیم‌گیری‌های مالی و تخصیص منابع ایفا کنند. این اختیارات باید شامل شفافیت در تخصیص بودجه‌ها و کنترل بر نحوه اجرای پروژه‌ها باشد. همچنین، استان‌ها باید اختیار داشته باشند تا بخشی از منابع مالی تخصیص‌یافته به آن‌ها را به طور مستقل مدیریت کنند. این امر به آن‌ها این امکان را می‌دهد که اولویت‌های خود را در تخصیص منابع بهتر تنظیم کنند.

استان‌ها و مقامات محلی به دلیل کمبود اطلاعات دقیق و بروز نمی‌توانند مشارکت مؤثر و فعال در بودجه‌ریزی داشته باشند؛ بنابراین، ایجاد دفاتر برنامه‌ریزی در سطح استان‌ها که مسئول جمع‌آوری اطلاعات جامع و بروز اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی و زیرساختی، تحلیل داده‌ها و تدوین برنامه‌های آمایشی باشند، به استان‌ها کمک می‌کند تا نیازها و اولویت‌های خود را به‌طور دقیق شناسایی کنند.

برای افزایش مشارکت بخش خصوصی در اجرا و تأمین مالی پروژه‌های آمایشی، دولت باید چهارچوب‌های قانونی و مالی مناسب برای مشارکت‌های بخش خصوصی ایجاد کنند تا این بخش بتواند در تأمین منابع و اجرای پروژه‌ها مشارکت داشته باشد. در این صورت، دستگاه‌ها هم در سطح ملی و هم استانی می‌توانند تأمین مالی بخشی از پروژه‌های خود را با توجه به مجوزهای قانونی و مالی ایجاد از سوی دولت به این بخش واگذار نمایند و منابع دولتی محدود خود را فقط به اجرای پروژه‌ها و برنامه‌هایی که امکان مشارکت بخش خصوصی را ندارد، تخصیص دهند.

**ب) حصول توافق در مورد برنامه‌ها و زیربرنامه‌های وزارتخانه‌ها و بخش‌ها:** پس از اعلام برنامه مالی و اولویت‌های راهبردی توسط استان‌ها، هر یک از وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی با تشکیل کمیته‌ها و کارگروه‌های متشکل از نمایندگان دولت و مقامات استانی و بحث و مذاکره بر روی اهداف، برنامه‌ها و پروژه‌های اولویت‌دار خود به توافق کلی می‌رسند و بر اساس توافق صورت گرفته، سقف اعتبارات تخصیصی به استان‌ها توسط هر وزارتخانه و دستگاه اجرایی تعیین می‌گردد.

پس از تعیین سقف اعتبارات استان‌ها در هر بخش، لازم است برای شفافیت، پاسخگویی و نظارت بهتر استان‌ها در توزیع اعتبار بین برنامه‌ها و فعالیت‌های خود در سقف بودجه تخصیصی از آزادی نسبی برخوردار باشند. بدین‌منظور در این مرحله، هر بخش باید فعالیت‌ها و طرح‌های اولویت‌دار خود را مشخص کرده و استان‌ها نیز اهداف کمی و سنجه‌های عملکرد را بر پایه برنامه هفتم توسعه تعیین کنند. این فرایند به تعیین اولویت‌ها، تخصیص منابع و ارزیابی پیشرفت پروژه‌ها کمک می‌کند.

برای ایجاد شفافیت و نظارت لازم است، وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی به‌صورت سالانه سنجه‌های عملکرد و اهداف کمی خود را به همراه نتیجه بررسی عملکرد برنامه‌ها و فعالیت‌ها و طرح‌های خاتمه یافته برای اطلاع عموم منتشر نمایند. این امر، نقش مهمی در اصلاح و بهبود مدیریت مخارج عمومی و بهبود کارایی اجرایی بودجه دارد.

پ) **هزینه‌یابی برنامه‌ها و فعالیت‌ها از سوی دستگاه‌های اجرایی:** در این مرحله باید هزینه‌های اجرای برنامه‌ها و بهای تمام شده کالاها و خدمات دستگاه‌های اجرایی برآورد گردد. این فرایند شامل شناسایی و تحلیل هزینه‌های مربوط به هر یک از فعالیت‌ها، پروژه‌ها یا خدماتی است که دستگاه‌های اجرایی ارائه می‌دهند. با ارزیابی دقیق هزینه‌ها، می‌توان تخصیص منابع را بر اساس نتایج واقعی پروژه‌ها انجام داد و از هدررفت منابع جلوگیری کرد.

پس از برآورد هزینه‌ها، منابع مالی به هر برنامه یا فعالیت تخصیص می‌یابد. تخصیص منابع توسط دستگاه‌های اجرایی به فعالیت‌ها و پروژه‌هایی که در اولویت تخصیص قرار دارند صورت می‌گیرد.

برای ارتقای کارایی، اثربخشی و شفافیت در تخصیص منابع، باید عملکرد دستگاه‌های اجرایی به‌طور مستمر ارزیابی گردد. نتایج عملکرد، میزان تحقق اهداف تعیین شده و تأثیرگذاری برنامه‌ها و پروژه‌ها در تحقق اهداف توسعه‌ای مناطق می‌تواند به‌عنوان یکی از معیارهای تخصیص اعتبارات قرار گیرد. این فرایند به تصمیم‌گیران کمک می‌کند تا منابع را بر اساس عملکرد واقعی تخصیص دهند و از تخصیص منابع به پروژه‌هایی که نتایج مطلوبی ارائه نمی‌دهند، جلوگیری کنند.

#### **مرحله چهارم: تصویب سقف مخارج وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی**

در این مرحله مخارج میان‌مدت پیشنهادی وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی با سقف‌های اولیه تعیین شده از سوی سازمان برنامه و بودجه تطبیق داده می‌شود. اقدامات اصلی این مرحله شامل موارد زیر است:

با توجه به اینکه، پیشنهادهای دستگاه‌ها ممکن است فراتر از سقف‌های اولیه باشد، در تلفیق نهایی این مغایرت‌ها با افزایش محدود تخصیص‌ها یا تعدیل هزینه‌ها از طریق توافق در مورد حذف و یا تعویق برخی فعالیت‌ها و برنامه‌ها رفع می‌گردد. هرگونه افزایش اعتبار باید در سقف کل مخارج دولت و یا کاهش معادل در سقف سایر بخش‌ها و دستگاه‌ها انجام پذیرد. همچنین، تفکیک مخارج به جاری و سرمایه‌ای به تخصیص بهتر منابع کمک می‌کند.

سازمان برنامه و بودجه، تخصیص نهایی اعتبارات سه‌ساله را در لایحه بودجه منعکس کرده و به تصویب هیئت وزیران می‌رساند. این سقف‌های مصوب برای دستگاه‌ها لازم‌الاجراست و آن‌ها نباید در مرحله اجرا تصمیماتی اتخاذ کنند که منجر به جابه‌جایی منابع شود. این اقدام انضباط مالی را تقویت می‌کند.

## مرحله پنجم: بازنگری تخمین‌ها توسط دستگاه‌های اجرایی در داخل سقف‌های مصوب کابینه

پس از تصویب سقف اعتبارات دستگاه‌ها، اجرا و توزیع آن بین مناطق و استان‌ها به‌طور کامل در اختیار دستگاه‌های اجرایی قرار می‌گیرد و هر وزارتخانه، تخمین‌های بودجه‌ای (تا سه سال آینده) خود را که با توجه به سقف‌های مصوب بازنگری نموده به سازمان برنامه و بودجه اعلام می‌کند. درنهایت، لایحه بودجه نهایی توسط هیئت وزیران تصویب و به مجلس ارائه می‌گردد.

## ۴-۲. مراحل اجرای چهارچوب بودجه‌ریزی آمایش مبنا (SPBB) بخش حمل‌ونقل آذربایجان شرقی

همان‌طور که اشاره شد، MTEF بخشی، مرحله سوم MTEF جامع است و می‌تواند هم‌زمان با آن اجرا شود. ارتباط بین بودجه‌ریزی، برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری در سطح بخش‌ها در این مرحله ایجاد می‌شود. اجرای MTEF بخش حمل‌ونقل استان آذربایجان شرقی در چهارچوب نظام بودجه‌ریزی آمایش مبنا (SPBB) ملی نیز طی ۵ مرحله انجام می‌شود که در نمودار ۲ مدل مفهومی آن نشان داده شده است.



## مرحله اول: بازبینی بخشی و حصول توافق بر روی فعالیت‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌ها

همان‌طور که در مرحله سوم طراحی نظام بودجه‌ریزی آمایش‌مبنا (SPBB) ملی بیان شد؛ وزات راه و شهرسازی به‌عنوان دستگاه اجرایی متولی بخش حمل‌ونقل، باید سیاست‌ها و برنامه‌های خود را در راستای اولویت‌های راهبردی آمایش سرزمین مورد بازبینی قرار دهد و بر روی فعالیت‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌های اولویت‌دار میان‌مدت خود (تا سه سال آینده) در سقف تخصیص‌های اولیه اعلامی از سوی سازمان برنامه و بودجه به توافق کلی برسد. در خصوص بخش حمل‌ونقل استان آذربایجان شرقی، نتایج طرح آمایش این استان حاکی از آن است که شبکه راه‌های موجود استان تعادل و توازن مناسبی بین مراکز عمده جمعیت و فعالیت را در سطح استان ایجاد نمی‌کند؛ بنابراین، هرگونه برنامه‌ریزی برای ایجاد محورهای جدید باید از شبکه اصلی زیربنایی حمل‌ونقل پیشنهادی طرح آمایش که با توجه به ویژگی‌های الگوی فعلی سازمان فضایی استان و اهداف و راهبردهای آمایش استان طراحی شده است، پیروی کند؛ بنابراین در این مرحله، علاوه بر طرح‌های عمرانی ملی و استانی مصوب استان، طرح‌ها و پروژه‌های پیشنهادی سند آمایش استان برای بخش حمل‌ونقل نیز وجود دارد که تأمین مالی همه آن‌ها با توجه به محدودیت منابع و سقف اعتبارات تخصیصی به وزارت راه و شهرسازی از طریق بودجه عمومی امکان‌پذیر نیست. به‌طوری‌که، بر اساس اعتبارات طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای استان آذربایجان شرقی در سال ۱۴۰۲، مجموع پیش‌بینی بودجه سال‌های بعد (بودجه موردنیاز تا اتمام طرح) ۲۳ پروژه نیمه‌تمام عمرانی ملی استان معادل ۶۶۵،۳۹۱ میلیارد ریال است که این رقم حدود ۳۲ برابر کل رقم بودجه تخصیصی پروژه‌ها در سال ۱۴۰۲ (یعنی ۲۰،۳۶۹ میلیارد ریال) است. به‌عبارت‌دیگر، بدون تعریف هیچ پروژه جدیدی تقریباً حدود ۳۰ سال طول می‌کشد تا با رقم بودجه عمرانی دولت، عمر ساخت این پروژه‌ها در حال حاضر ۱۸ سال است. این وضعیت در مورد پروژه‌های نیمه تمام استانی نیز مشاهده می‌گردد، به‌طوری‌که بودجه موردنیاز برای اتمام این طرح‌ها حدود ۷ برابر کل رقم بودجه تخصیصی پروژه‌ها در سال ۱۴۰۲ است. بدیهی است که با ادامه روند بودجه‌ریزی موجود و عدم مشارکت بخش خصوصی

در اجرای پروژه‌های عمرانی، اتمام پروژه‌های نیمه‌تمام موجود توسط دولت غیرممکن است؛ بنابراین، باید در خصوص نحوه تأمین مالی، پایش و اولویت‌بندی و حذف طرح‌هایی که با توجه به جمیع منابع مالی قابل تحقق امکان اجرای آن‌ها وجود نداشته، توافق صورت بگیرد. در این مطالعه، حصول توافق در خصوص موارد فوق بر اساس روش مصاحبه با ۵ نفر از کارشناسان، مدیران و متخصصان این حوزه صورت گرفته است. جمع‌بندی نکات ذکر شده در این مصاحبه‌ها حاکی از آن است، که بر روی اجرای طرح‌ها و پروژه‌های پیشنهادی سند آمایش سرزمین به دلیل آنکه بر اساس اهداف راهبردی و جهت‌گیری‌های توسعه بخش حمل‌ونقل استان و نیز برای رسیدن به یک شبکه راه‌های پایدار که پاسخگوی نیازهای جابه‌جایی و حرکت مناسب بار و مسافر داخلی و خارجی باشد، تعیین شده‌اند، از طریق بودجه عمومی و مشارکت بخش خصوصی اتفاق نظر و توافق وجود دارد؛ اما در مورد طرح‌های عمرانی ملی و استانی که هر سال در بودجه جاری کشور تعیین می‌شود، ذکر این نکته ضروری است که عمده این طرح‌ها و پروژه‌ها بدون هیچ ارتباطی با برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت کشور و اهداف و اولویت‌های توسعه‌ای استان‌ها تعریف شده است؛ بنابراین، رویکرد این مطالعه در مواجهه با این طرح‌ها، در قدم اول بررسی و تصمیم‌گیری در خصوص توقف، مشارکت و یا واگذاری کامل به بخش خصوصی (با توجه به مجوزهای قانونی موجود و صدور مجوزهای جدید برای جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در بخش حمل‌ونقل از سوی دولت<sup>۱</sup>) و تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام ملی و استانی توسط دولت است و در قدم دوم اولویت‌بندی اجرای پروژه‌هایی که تصمیم بر تکمیل آن‌ها گرفته شده است. در ادامه رویکرد این پژوهش در مواجهه با سه گروه پروژه‌های عمرانی استان به شرح جدول ۱ است:

۱. به‌عنوان نمونه، براساس قانون احداث پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک‌ها و سایر منابع مالی و پولی کشور مصوب ۱۳۶۶/۰۸/۲۴ و اصلاحات بعدی آن، امکان جذب سرمایه‌گذار خصوصی فقط در پروژه‌های آزادراه وجود دارد و این قانون مشمول احداث بزرگراه و راه اصلی نمی‌شود؛ بنابراین، به‌جز آزادراه‌ها تأمین مالی سایر محورهای جاده‌ای از طریق بودجه عمومی دولت باید صورت گیرد.

## جدول (۱): رویکرد مطالعه در مواجهه با پروژه‌های عمرانی بخش حمل‌ونقل استان آذربایجان شرقی

شرح	تعداد پروژه	توافق بر روی نحوه اجرا		
		دولت	بخش خصوصی <sup>۱</sup>	مشارکت دولت و بخش خصوصی
طرح‌ها و پروژه‌های پیشنهادی سند آمایش	۳۳	۲۴	۶	۴
پروژه‌های عمرانی نیمه‌تمام در سطح ملی	۲۳	۱۷	۱	۳
پروژه‌های عمرانی نیمه‌تمام در سطح استانی <sup>۲</sup>	۲۱۷	۲۱۷	۰	۰
<b>مجموع</b>	<b>۲۷۳</b>	<b>۴۵۸</b>	<b>۷</b>	<b>۶</b>

منبع: (طرح آمایش مصوب ۱۳۹۹ استان آذربایجان شرقی، اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی و استانی و نتایج مصاحبه با کارشناسان، متخصصان و مدیران حوزه حمل‌ونقل استان آذربایجان شرقی)

### مرحله دوم: تدوین چهارچوب مالی کلان و برآورد درآمدها و مخارج میان مدت (سه‌ساله)

از آنجایی که با توجه به سقف اعتبارات تخصیصی به دستگاه‌های اجرایی، اجرای تمامی پروژه‌های نیمه‌تمام عمرانی و پروژه‌های پیشنهادی سند آمایش به‌طور همزمان در یک دوره سه‌ساله تدوین بودجه امکان‌پذیر نیست، ضروری است هریک دستگاه‌های اجرایی در این مرحله با استفاده از الگوهای اقتصاد کلان هزینه‌ها و درآمدهای قابل حصول ناشی از اجرای تمامی پروژه‌هایی که در مرحله قبل بر سر تأمین مالی و اجرای آن‌ها توسط دولت توافق حاصل شد، را برای یک دوره سه‌ساله پیش‌بینی نمایند. ذکر این نکته ضروری است، که در مرحله تدوین چهارچوب مالی کلان و برآورد منابع و مخارج اجرای برنامه‌ها و پروژه‌های بخش حمل‌ونقل استان، به‌دلیل آنکه بودجه جاری در سطح دستگاه‌ها تعیین می‌گردد و برآورد سهم استان‌ها از

۱. برای اطلاع از روش‌های تأمین مالی به این منبع مراجعه شود: رسولی و همکاران، ۱۴۰۲.  
 ۲. با توجه به اینکه جنس این طرح‌ها غالباً ایجاد زیرساخت، تعمیر و نگهداری و بازسازی و بهسازی است و تخصیص منابع آن‌ها نیز در اختیار شورای برنامه‌ریزی توسعه استان‌ها قرار دارد و به‌طور کلی این منابع در حکم تنخواه استان‌ها برای انجام برخی هزینه‌های جاری و استانی هستند، هیچ‌کدام از آن‌ها را نمی‌توان متوقف کرد و تأمین مالی تمامی این طرح‌ها نیز از طریق بودجه دولت است.

بودجه جاری دستگاه‌ها امکان‌پذیر نیست، تنها بخش بودجه عمرانی استان آذربایجان شرقی و منابع حاصل از اجرای طرح‌های آن در نظر گرفته شده است.

تعیین میزان هزینه‌های بخش حمل‌ونقل استان آذربایجان شرقی: همان‌طور که ذکر شد، در این مطالعه با سه گروه طرح و پروژه عمرانی ملی و استانی و پروژه‌های پیشنهادی بخش حمل‌ونقل سند آمایش استان مواجه هستیم که هزینه‌های اجرای آن‌ها به شرح زیر برآورد گردیده و نتایج آن در جدول ۲ نشان داده شده است.

هزینه‌های اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی: اعتبارات این پروژه‌ها در جداول پیوست ۱ قانون بودجه (طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) مشخص شده و همگی دارای ردیف بودجه هستند. اطلاعات مربوط به اعتبارات تخصیص‌های گذشته (تا پیش از سال ۱۴۰۱)، اعتبارات مصوب و تخصیصی سال ۱۴۰۲، پیش‌بینی اعتبارات سال‌های آینده و مقیاسی از این پروژه‌ها که در استان آذربایجان شرقی واقع شده است، از موافقتنامه‌های طرح‌ها<sup>۱</sup> اخذشده از سازمان برنامه و بودجه کشور استخراج شده‌اند. با استفاده از این داده‌ها می‌توان مجموع اعتبارات پیش‌بینی شده و تخصیص‌یافته هر طرح را محاسبه کرد و با استفاده از مقیاسی از این پروژه‌ها که در استان آذربایجان شرقی قرار گرفته، سهم استان از اعتبارات پیش‌بینی شده هر طرح را تعیین نمود.

هزینه‌های اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی: همانند طرح‌های عمرانی ملی، اعتبارات پروژه‌های عمرانی استانی بخش حمل‌ونقل آذربایجان شرقی نیز در جداول پیوست ۱ قانون بودجه کشور (طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) درج شده و همگی دارای ردیف بودجه می‌باشند.

هزینه‌های اجرای طرح‌ها و پروژه‌های پیشنهادی سند آمایش استان: از ۳۳ پروژه پیشنهادی بخش حمل‌ونقل آمایش استان (در پنج حوزه حمل‌ونقل جاده‌ای، ریلی، هوایی، لجستیک و احداث فرودگاه)، تنها ۲۴ طرح که شامل تقویت و تجهیز محورهای موجود و تسریع در اجرای محورهای جدید) از طریق بودجه عمومی تأمین مالی می‌شود. هزینه‌های اجرای این طرح‌ها، با ضرب طول محورها در متوسط هزینه

۱. موافقتنامه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از تعدادی فرم و ضمیمه تشکیل می‌شود، به‌طوری‌که در فرم ۱ به خلاصه طرح، در فرم ۲ به گزارش توجیهی طرح، در فرم ۳ به منابع تأمین اعتبار هر پروژه ذیل طرح، در فرم ۴ به اعتبارات برحسب فصول سرمایه‌گذاری، در فرم ۵ به خلاصه پروژه‌ها و در فرم ضمیمه ۲ به میزان و نوع سرمایه‌گذاری در طرح‌ها به تفکیک تأمین منابع (عمومی و داخلی) شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت اشاره می‌شود.

هر کیلومتر (بر اساس برآوردهای سازمان برنامه و بودجه کشور و مهندسیین مشاور فعال در این حوزه) برآورد شده است. سایر پروژه‌ها مانند احداث آزادراه، خط راه‌آهن برقی، هاب لجستیک، احداث فرودگاه و شهر فرودگاهی، قابلیت تأمین مالی از سوی بخش خصوصی را دارند.

### جدول (۲): برآورد مخارج ناشی از اجرای پروژه‌های عمرانی بخش حمل‌ونقل استان آذربایجان شرقی

شرح	تعداد پروژه‌ها (اجرا توسط دولت)	ارقام به میلیارد ریال		
		عملکرد قبل از ۱۴۰۲	مصوب ۱۴۰۲	تخصیص ۱۴۰۲
طرح‌ها و پروژه‌های پیشنهادی سند آمایش <sup>۱</sup>	۲۴	-	-	۹۹۲,۳۴۲
پروژه‌های عمرانی در سطح ملی <sup>۲</sup>	۱۷	۱۶۱,۸۳۰	۱۷,۷۴۱	۲۴۰,۰۰۰
پروژه‌های عمرانی در سطح استانی	۲۱۷	۶,۷۶۰	۳,۱۴۶	۶,۵۸۷
مجموع	۲۵۸	۱۶۸,۵۹۰	۲۰,۸۸۷	۱,۲۳۸,۹۲۹

منبع: (طرح آمایش مصوب ۱۳۹۹ استان آذربایجان شرقی، اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی و استانی و محاسبات محقق)

### تعیین میزان منابع بخش حمل‌ونقل استان آذربایجان شرقی:

اصلی‌ترین منبع تأمین مالی طرح‌های عمرانی حمل‌ونقل استان، بودجه عمومی دولت است، هرچند اجرای این طرح‌ها علاوه بر ارتقای زیرساخت‌ها، باعث رشد اقتصادی منطقه و افزایش درآمدهای مالیاتی در سال‌های آینده نیز می‌شود؛ بنابراین، منابع عمده در اختیار و ایجاد به شرح زیر محاسبه و نتایج آن در جدول ۳ نشان داده شده است:

• بودجه عمومی دولت: اصلی‌ترین منبع مالی اجرای پروژه‌ها است که بخشی از آن

۱. در مورد طرح‌ها و پروژه‌های پیشنهادی سند آمایش، رقم ۹۹۲,۳۴۲ میلیارد ریال مربوط به دوره سه‌ساله ۱۴۰۲-۱۴۰۴ است.

۲. مجموع رقم بودجه مصوب ۱۷ طرح عمرانی ملی استان آذربایجان شرقی که می‌بایست توسط دولت تأمین مالی و اجرا گردد، در سال ۱۴۰۲ معادل ۱۷,۷۴۱ میلیارد ریال و رقم تخصیصی آن ۲۰,۳۲۱ میلیارد ریال بوده است. فزونی رقم تخصیص نسبت به مصوب این ردیف به دلیل اختصاص اعتبار از محل ردیف‌های جداول متفرقه (۷-۱ و ۹) ماده واحده قانون بودجه کشور علاوه بر بودجه مصوب پروژه‌های عمرانی ملی است.

در قالب اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی در اختیار شورای برنامه‌ریزی توسعه استان‌ها و بخشی دیگر در قالب پروژه‌های ملی و بین استانی در اختیار سازمان برنامه و بودجه و هیئت وزیران قرار دارد.

- صرفه‌جویی حاصل از کاهش زمان سفر: بهبود کیفیت مسیرها منجر به کاهش زمان سفر می‌شود. ارزش زمان صرفه‌جویی شده، از حاصلضرب تعداد مسافران جابه‌جا شده<sup>۱</sup>، ارزش زمانی هر دقیقه صرفه‌جویی شده (معادل ۴،۹۷۷ ریال<sup>۲</sup>) محاسبه می‌شود.

- کاهش مصرف سوخت وسایل نقلیه: با افزایش کیفیت جاده‌ها، مصرف سوخت کاهش می‌یابد. این صرفه‌جویی بر اساس شاخص PCI<sup>۳</sup> (میانگین ۷۰ در سال‌های بهره‌برداری و ۲۰ در وضعیت فعلی) و قیمت سوخت در سال ۱۴۰۳ (بنزین ۳۰،۰۰۰ ریال، گازوئیل ۶،۰۰۰ ریال) محاسبه شده است.

- کاهش تصادفات: بر اساس آمار سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای کشور، در سال ۱۴۰۲ در جاده‌های استان آذربایجان شرقی در مجموع تعداد ۹۹۵ تصادف فوتی و تعداد ۱۹،۸۴۰ تصادف جرحی رخ داده است. در این بخش، هزینه تصادفات سال ۱۴۰۲ با استفاده از محاسبات انجام‌شده در کتاب «هزینه تصادفات ترافیکی ایران» (آیتی، ۱۳۸۸) تألیف اسماعیل آیتی که هزینه تصادفات اتفاق افتاده در سال ۱۳۷۶ در آن محاسبه شده، به‌عنوان سال پایه استفاده می‌شود و هزینه‌های به‌دست آمده در کتاب با توجه به نرخ‌های تورم سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۴۰۲ به روز شده است. براین اساس، هزینه مالی هر تصادف جرحی معادل ۵۹۱ میلیون ریال و هر تصادف فوتی معادل ۱۱،۲۳۹ میلیون ریال محاسبه می‌شود.

۱. برای برآورد تعداد مسافران جابه‌جا شده در هر محور، آمار تردد وسایل نقلیه به تفکیک نوع خودرو برای محورهای مربوطه از برنامه‌ی مرکز مدیریت راه‌های کشور و سامانه ۱۴۱ و متوسط تعداد سرنشین برای اتوبوس (۱۸ نفر)، مینی‌بوس (۱۰ نفر) و سواری کرایه (۴ نفر) ترددکننده بر راه‌های استان آذربایجان شرقی، از سالنامه آماری سال ۱۴۰۲ حمل‌ونقل جاده‌ای کشور استخراج گردید.

۲. برای محاسبه ارزش زمان صرفه‌جویی شده هر نفر، حقوق پایه کارگری که هر ساله از سوی شورای حقوق و دستمزد اعلام می‌گردد، مبنا قرار گرفته است. میزان دستمزد روزانه به‌ازای ۸ ساعت کار در روز برای کارگران مشمول قانون کار در سال ۱۴۰۳ برابر ۲،۳۸۸،۷۲۸ ریال است. درنتیجه، دستمزد هر دقیقه کار ۴،۹۷۷ ریال به‌دست می‌آید.

۳. شاخص شرایط روسازی (Pavement Condition Index) شاخصی عددی برای اندازه‌گیری سلامت روسازی جاده است. این شاخص عددی بین ۰ و ۱۰۰ است که ۰ نمایانگر راه با کیفیت بسیار پایین و ۱۰۰ نشان‌دهنده روسازی بدون نقص است. در این مطالعه از مقادیر پیشنهاد شده سوخت مصرفی در نشریه شماره ۲۹۶ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور برای روسازی جاده با PCI<sup>۳</sup>های مختلف استفاده شده است.

- همچنین، فرض شده است در پی احداث محورهای جدید و بهسازی محورهای موجود، سالانه ۲ درصد آمار تصادفات استان کاهش یابد.
- دریافت عوارض: در این مطالعه نرخ عوارض آزادراه شرق سپاهان در سال ۱۴۰۳، که یک آزادراه مشارکتی بوده و نرخ عوارض آن با روش‌های بهینه‌تری محاسبه شده و اخیراً نیز به بهره‌برداری رسیده است، مبنای محاسبه نرخ عوارض آزادراهی قرار گرفته است. براین‌مبنا، نرخ عوارض برای سواری و وانت ۲۲۲،۵۰۰ ریال، کامیونت و مینی‌بوس ۲۸۳،۳۳۳ ریال، کامیون سه محوره ۴۱۰،۰۰۰ ریال، اتوبوس ۲۶۰،۰۰۰ ریال و تریلی ۵۷۵،۰۰۰ ریال است. درآمد حاصل از عوارض نیز از حاصلضرب نرخ عوارض در حجم تردد وسایل نقلیه در استان در سال ۱۴۰۳ به‌دست می‌آید.
  - تبلیغات کنار جاده: این دسته از درآمدهای مستقیم بر اساس حاصلضرب طول آزادراه در نرخ درآمد سالیانه تبلیغات در هر کیلومتر که بر اساس اطلاعات کسب شده از وزارت راه و شهرسازی ماهانه برابر ۱۶۰ میلیون ریال در سال ۱۴۰۳ می‌باشد، محاسبه شده است.
  - درآمدهای حاصل از فروش زمین برای مجتمع‌های رفاهی - خدماتی: این منابع از حاصلضرب متوسط تعداد مجتمع‌های رفاهی (بر اساس ضوابط احداث مجتمع خدمات رفاهی بین‌راهی در آزادراه هر ۲۰ کیلومتر، در بزرگراه هر ۳۰ کیلومتر و در راه اصلی هر ۴۰ کیلومتر یک مجتمع رفاهی)، مساحت هر مجتمع (به‌طور متوسط ۳ هکتار) و ارزش افزوده حاصل از آماده‌سازی زمین (به‌طور متوسط در هر مترمربع ۱۵۰ میلیون ریال) محاسبه شده است.
  - درآمد حاصل از احداث راه‌آهن: درآمدهای حاصل از احداث خط راه‌آهن شامل درآمدهای ناشی از جابه‌جایی بار و مسافر است. منابع حاصل از بخش جابه‌جایی بار، از حاصلضرب متوسط تناژ بار حمل شده در هر کیلومتر (بر اساس اطلاعات سالنامه ریلی سال ۱۴۰۲ معادل ۸۱۴،۵۴۵ تن - کیلومتر)، طول محور ریلی و هزینه جابه‌جایی بار ریلی (بر اساس تعرفه‌های کلی بهره‌برداری از شبکه‌های ریلی معادل ۳،۹۰۰ ریال به‌ازای هر تن - کیلومتر در سال ۱۴۰۲) به‌دست می‌آید. منابع حاصل از بخش جابه‌جایی مسافر نیز، از حاصلضرب متوسط تعداد مسافر جابه‌جا شده در هر کیلومتر (بر اساس اطلاعات سالنامه ریلی سال ۱۴۰۲ برابر ۱،۷۱۶ نفر - کیلومتر)، طول محور و متوسط بهای بلیط سفر با قطار در هر محور محاسبه گردید.

### جدول (۳): برآورد منابع حاصل از اجرای پروژه‌های عمرانی بخش حمل‌ونقل استان آذربایجان شرقی

شرح	۱۴۰۳	۱۴۰۴	۱۴۰۵	پیش‌بینی سال‌های ۱۴۰۳ تا ۱۴۰۵ (میلیارد ریال)
بودجه عمومی دولت	۳۷۰،۵۹	۴۵،۹۵۳	۵۶،۹۸۲	۱۳۹،۹۹۴
صرفه‌جویی حاصل از کاهش زمان سفر	۰	۱،۴۷۶	۱،۸۳۰	۳،۳۰۶
کاهش مصرف سوخت وسایل نقلیه	۰	۱۱۴	۱۳۷	۲۵۱
کاهش تصادفات	۰	۲،۱۱۹	۲،۵۹۴	۴،۷۱۳
دریافت عوارض	۰	۲،۴۵۶	۳،۰۷۰	۵،۵۲۷
تبلیغات کنار جاده	۰	۱۱۳	۱۴۱	۲۵۴
درآمدهای حاصل از فروش زمین برای مجتمع‌های رفاهی - خدماتی	۰	۱،۷۸۱	۲،۲۲۷	۴،۰۰۸
درآمد حاصل از احداث راه‌آهن	۰	۲،۳۸۶	۵،۴۶۳	۷،۸۴۹
<b>مجموع منابع</b>	<b>۳۷۰،۵۹</b>	<b>۵۶،۳۹۸</b>	<b>۷۲،۴۴۳</b>	<b>۱۶۵،۹۰۰</b>

منبع: (طرح آمایش مصوب ۱۳۹۹ استان آذربایجان شرقی، اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی و استانی، سالنامه آماری حمل‌ونقل جاده‌ای و ریلی سال ۱۴۰۲ و محاسبات محقق)

#### مرحله سوم: تدوین چهارچوب مخارج بخشی

همان‌طور که ملاحظه گردید، مجموع منابع حاصل از اجرای پروژه‌های عمرانی حمل‌ونقل استان آذربایجان شرقی در دوره ۱۴۰۳-۱۴۰۵ حدود ۱۳ درصد کل هزینه‌های اجرای آن‌ها را پوشش می‌دهد؛ بنابراین به دلیل محدودیت منابع، اجرای همزمان همه طرح‌ها ممکن نیست و نیاز به اولویت‌بندی در اجرا و تخصیص منابع به این طرح‌ها وجود دارد؛ بنابراین در این مرحله، با استفاده از یک تحلیل دو‌بعدی مبتنی بر طول عمر و درصد تخصیص اعتبار، اولویت‌بندی در خصوص اجرای پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بخش حمل‌ونقل استان آذربایجان شرقی صورت گیرد. از آنجایی که، متوسط طول عمر ساخت پروژه‌های عمرانی استانی ۳ سال و پروژه‌های عمرانی ملی ۱۸ سال است و همچنین درصد تخصیص اعتبار در این دو گروه پروژه عمرانی متفاوت است، روش‌های متفاوتی برای اولویت‌بندی اجرا و تخصیص منابع به پروژه‌های ملی و استانی به کار گرفته شده است.

#### ۱- اولویت‌بندی پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سطح استانی

برای اولویت‌بندی پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی، از ماتریس «طول

عمر - درصد تخصیص اعتبار» استفاده شده است. از این رو، ابتدا طول عمر ساخت هر طرح از تفاوت سال شروع و خاتمه آن محاسبه شد. متوسط طول عمر این طرح‌ها ۳ سال و بیشترین طول عمر با ۱۳ سال مربوط به دو طرح «مطالعه و احداث پل راه روستایی قره‌سو» و «بهسازی و تعریض راه مرند - بناب» است. همچنین، مجموع اعتبارات پیش‌بینی شده برای خاتمه این طرح‌ها ۱۶،۴۹۲ میلیارد ریال بوده که تا پایان سال ۱۴۰۲ مبلغ ۷،۹۶۰ میلیارد ریال به آن‌ها تخصیص داده شده است و بر این مبنا درصد تخصیص کلی اعتبارات این طرح‌ها تاکنون ۴۷ درصد است. پس از محاسبه طول عمر و درصد تخصیص اعتبار برای طرح‌های استانی، با استفاده از ماتریس طول عمر - درصد تخصیص اعتبار به شرح جدول ۴ طرح‌ها اولویت‌بندی شدند.

#### جدول (۴): ماتریس طول عمر - درصد تخصیص اعتبار به پروژه‌های عمرانی استانی

##### بخش حمل‌ونقل

طول عمر / درصد تخصیص اعتبار	کمتر از ۳ سال	بین ۳ تا ۶ سال	بین ۶ تا ۹ سال	بین ۹ تا ۱۲ سال	۱۲ سال و بیشتر
۸۰ درصد و بیشتر	اولویت دوم	اولویت اول	اولویت اول	اولویت اول	اولویت اول
بین ۶۰ درصد تا ۸۰ درصد	اولویت دوم	اولویت دوم	اولویت سوم	اولویت سوم	اولویت سوم
بین ۴۰ درصد تا ۶۰ درصد	اولویت چهارم	اولویت چهارم	اولویت سوم	اولویت سوم	اولویت سوم
بین ۲۰ درصد تا ۴۰ درصد	اولویت چهارم	اولویت چهارم	اولویت پنجم	اولویت پنجم	اولویت پنجم
کمتر از ۲۰ درصد	اولویت چهارم	اولویت چهارم	اولویت پنجم	اولویت پنجم	اولویت پنجم

منبع: ذاکری و دیگران، ۱۴۰۱ و مطالعات محقق)

بر اساس این طبقه‌بندی، از ۲۱۷ طرح نیمه‌تمام پروژه‌های عمرانی استانی بخش حمل‌ونقل استان فقط ۱ طرح در اولویت اول اجرا، ۵۱ طرح در اولویت دوم، ۱۰ طرح در اولویت سوم، ۱۲۷ طرح در اولویت چهارم و ۸ طرح در اولویت پنجم قرار دارند.

#### ۲- اولویت‌بندی پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی

از آنجایی که متوسط طول عمر پروژه‌های عمرانی ملی ۱۸ سال است و تمامی اهداف و برنامه‌هایی که با هدف تحقق آن‌ها این پروژه‌ها تعریف شده است از ضرورت و اولویت خارج گشته و حتی پروژه‌های بهره‌برداری شده نیز با گذشت ۱۸ سال از مرحله استهلاک خارج و از حیز انتفاع ساقط می‌گردند، عملاً اولویت‌بندی پروژه‌ها بر اساس طول عمر موضوعیت خود را از دست می‌دهند؛ بنابراین، برای اولویت‌بندی

پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی از ماتریس نوع پروژه (آمایشی و غیرآمایشی) - درصد تخصیص اعتبار به شرح جدول ۵ استفاده شده است.

**جدول (۵): ماتریس نوع پروژه - درصد تخصیص اعتبار به پروژه‌های عمرانی ملی  
بخش حمل‌ونقل**

پروژه‌های غیر آمایشی	پروژه‌های آمایشی	نوع پروژه
		درصد تخصیص اعتبار
اولویت اول	اولویت اول	۷۰ درصد و بالاتر
اولویت سوم	اولویت دوم	بین ۵۰ تا ۷۰ درصد
اولویت پنجم	اولویت چهارم	کمتر از ۵۰ درصد

منبع: (ذاکری و دیگران، ۱۴۰۱ و مطالعات محقق)

بر اساس این طبقه‌بندی، از ۲۰ طرح نیمه‌تمام پروژه‌های عمرانی ملی بخش حمل‌ونقل استان (شامل ۱۷ طرح با تأمین مالی دولتی و ۳ طرح به صورت مشارکتی) ۳ طرح در اولویت اول اجرا و تخصیص اعتبار، ۵ طرح در اولویت دوم، ۱ طرح در اولویت سوم، ۵ طرح در اولویت چهارم و ۶ طرح در اولویت پنجم قرار دارند.

**۳- اولویت‌بندی پروژه‌های پیشنهادی سند آمایش برای بخش حمل‌ونقل استان**  
پروژه‌های پیشنهادی سند آمایش استان برای بخش حمل‌ونقل به لحاظ ماهیت از نوع پروژه‌های عمرانی ملی هستند؛ بنابراین در فرایند اولویت‌بندی اجرا و تخصیص اعتبار، باید همراه با این پروژه‌ها اولویت‌بندی گردند. با توجه به طولانی‌شدن عمر پروژه‌ها و تخصیص اعتبار بالای ۴۰ درصد به آن‌ها و جلوگیری از هدر رفت این اعتبارات، نمی‌توان به آسانی در مورد توقف آن‌ها تصمیم گرفت؛ بنابراین تنها راه چاره، اتمام هرچه سریع‌تر این پروژه‌ها و جلوگیری از تحمیل بار مالی بیش‌تر آن‌ها به دولت و اقتصاد کشور است؛ بنابراین، در این مطالعه فرض گردیده تا زمان اتمام تمامی پروژه‌های عمرانی ملی موجود، دولت پروژه عمرانی جدیدی شروع نکند. پس از اجرای پروژه‌های عمرانی ملی مصوب موجود بر اساس اولویت‌بندی تعیین‌شده برای آن‌ها، بلافاصله اجرای پروژه‌های پیشنهادی طرح آمایش با اولویت‌بندی؛ اولویت اول پروژه‌های جاده‌ای، دوم پروژه‌های ریلی، سوم لجستیک و چهارم پروژه‌های هوایی شروع می‌گردد. با این اولویت‌بندی، هم پروژه‌های ملی ناتمام خاتمه می‌یابد و هم از محل درآمدهای ناشی از اجرای آن‌ها، منابع لازم برای اجرای پروژه‌های پیشنهادی طرح آمایش تأمین می‌گردد.

### مرحله چهارم: تعیین سقف‌های مخارج

در این مرحله، هریک از دستگاه‌های اجرایی می‌بایست در سقف اعتبارات اولیه اعلامی از سوی سازمان برنامه و بودجه، به انتخاب پروژه‌های دارای اولویت اجرا در سه سال اول با توجه به اولویت‌بندی مرحله قبل پردازند. بدین‌منظور، از بالاترین اولویت شروع نموده و تا آخرین اولویت با مقایسه درآمدهای موجود و هزینه‌های موردنیاز برای اولویت‌های اجرا در هر سال، تخصیص منابع در سقف بودجه آن سال صورت می‌پذیرد. سپس، مجموع بودجه تخصیصی سه سال، سقف بودجه میان‌مدت را تعیین می‌کند.

### جدول (۶): تعیین سقف مخارج میان‌مدت بخش حمل‌ونقل استان آذربایجان شرقی

سقف بودجه مخارج میان‌مدت تا افق طرح آمایش - ۱۴۲۰ (میلیارد ریال)						عنوان
سقف دوره	سقف دوره	سقف دوره	سقف دوره	سقف دوره	سقف دوره	
۱۴۲۰-۱۴۱۸	۱۴۱۷-۱۴۱۵	۱۴۱۴-۱۴۱۲	۱۴۱۱-۱۴۰۹	۱۴۰۸-۱۴۰۶	۱۴۰۵-۱۴۰۳	
۳۰۷۵،۸۰۱	۵،۸۷۸،۹۲۴	۲،۸۷۲،۲۰۸	۱،۳۹۶،۰۹۱	۶۳۸،۲۵۴	۹۸،۹۱۸	اعتبارات پروژه‌های ملی
۱،۱۲۸،۹۰۷	۵۹۲،۰۹۸	۳۱۰،۵۴۸	۱۶۲،۸۷۸	۸۵،۴۲۸	۴۴،۸۰۶	اعتبارات پروژه‌های استانی

منبع: (محاسبات محقق)

### مرحله پنجم: ایجاد سازوکار انتقال منابع در صورت تغییر اولویت‌ها

با توجه به این‌که تخصیص منابع در چهارچوب مخارج میان‌مدت بر اساس اولویت‌بندی صورت می‌گیرد؛ بنابراین تکلیف وزارتخانه‌ها و دستگاه‌ها از قبل در مورد توالی اجرای برنامه‌ها و طرح‌های مورد توافق مشخص است؛ بنابراین، در صورت مازاد منابع در یک سال، دستگاه یا وزارتخانه مربوطه می‌تواند سراغ اولویت‌های بعدی و در صورت کسری منابع جهت مدیریت هزینه از اجرای اولویت‌های پایین‌تر خودداری نماید.

### نتیجه‌گیری

نتایج این مطالعه نشان داد؛ که بدون ایجاد هماهنگی عمیق بین فرایندهای برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی و اعمال رویکرد آمایش‌محور در تخصیص منابع، تحقق اهداف اسناد آمایش سرزمین و برنامه‌های توسعه ملی به‌ویژه عدالت منطقه‌ای و توسعه پایدار، دشوار و حتی ناممکن خواهد بود؛ بنابراین، توصیه می‌شود نظام بودجه‌ریزی کشور به سمت بودجه‌ریزی آمایش‌مبنا و میان‌مدت حرکت کند تا

علاوه بر پاسخگویی به نیازهای فعلی، بتواند سرمایه‌گذاری‌های توسعه‌ای را نیز در قالب برنامه‌های بلندمدت و میان‌مدت به صورت کارآمد و هدفمند هدایت نماید.

چهارچوب مخارج میان‌مدت دولت نوعی فرایند بودجه‌ریزی میان‌مدت است. این چهارچوب با تکیه بر فرایندهای موجود و نتایج آن‌ها، یک چشم‌انداز چندساله ارائه می‌دهد، هماهنگی بیشتری بین برنامه‌ریزی و اجرای بودجه ایجاد می‌کند، ارتباط بین سیاست‌گذاران و بودجه‌ریزان را تقویت کرده و موجب ارتقای سه نتیجه مهم فرایند بودجه‌ریزی یعنی کارایی تخصیص، انضباط مالی و کارایی عملیاتی می‌شود. این الگو در کشورهای در حال توسعه برای بهبود ارتباط میان منابع عمومی و اهداف توسعه و در کشورهای پیشرفته برای انجام اصلاحات جدید بودجه‌ای مورد استفاده قرار گرفته است.

در ایران، با وجود این که چهارچوب مخارج میان‌مدت (MTEF) تا به امروز به طور کامل اجرایی نشده است، مطالعات و تلاش‌هایی برای پیاده‌سازی آن به عنوان ابزار اصلاح نظام بودجه‌ریزی و افزایش کارایی در مدیریت منابع عمومی انجام شده است. با این حال، تاکنون هیچ مطالعه‌ای در خصوص استفاده از این چهارچوب برای ایجاد ارتباط بین برنامه‌های بلندمدت آمایشی و بودجه سالانه صورت نگرفته است. در این مطالعه، برای نخستین بار یک نظام بودجه‌ریزی آمایش‌مبنا (SPBB) در چهارچوب الگوی مخارج میان‌مدت (MTEF) و در راستای تحقق سیاست‌های کلی آمایش سرزمین طراحی شده است. نتایج نشان می‌دهد که در این نظام بودجه‌ریزی، مطابق ماده (۷) سند ملی آمایش سرزمین، منابع و اعتبارات بر مبنای ظرفیت‌ها، مزیت‌ها و نقش هر استان در توسعه ملی و در راستای تحقق اهداف و سیاست‌های آمایشی تخصیص می‌یابد. همچنین، در راستای تحقق بند (۳) سیاست‌های کلی برنامه هفتم پیشرفت، ساختار بودجه‌ریزی دولت با اجرای نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر آمایش به شرح زیر قابل اصلاح است:

ایجاد ارتباط بین بودجه سالانه با برنامه هفتم پیشرفت و سند آمایش سرزمین، موجب رفع عدم هماهنگی میان نظام بودجه‌ریزی موجود با اهداف میان‌مدت و بلندمدت توسعه می‌گردد.

پیش‌بینی واقع‌بینانه درآمدها و هزینه‌ها، تعیین سقف مخارج و تنظیم بودجه میان‌مدت (سه‌ساله)، موجب بهبود انضباط مالی دولت می‌شود و از بی‌ثباتی مالی، کسری‌های بودجه غیرمنتظره و هزینه‌های ناکارآمد جلوگیری می‌کند. با افزایش مشارکت و اختیارات استان‌ها در فرایند بودجه‌ریزی، استان‌ها نقش

مؤثری در تصمیم‌گیری‌های مالی و تخصیص منابع بر اساس ظرفیت‌ها، قابلیت‌ها و نیازهای مناطق ایفا می‌کنند.

تعیین شاخص‌های عملکرد و اهداف کمی برای برنامه‌های اجرایی، امکان ارزیابی دقیق پیشرفت پروژه‌ها و تخصیص منابع بر اساس عملکرد را فراهم می‌کند. اختصاص منابع از طریق توافق‌های چندجانبه بین دولت و مقامات استانی و تعیین سقف مخارج دستگاه‌ها در قالب مذاکرات بین سازمان برنامه و بودجه و نهادهای اجرایی، هماهنگی بین بخش‌ها را افزایش می‌دهد. توجه به افزایش مشارکت بخش خصوصی در تأمین مالی پروژه‌های عمرانی، موجب استفاده از ظرفیت سرمایه‌گذاری این بخش در اجرای طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام می‌گردد.

اگرچه نتایج این مطالعه بر اهمیت اجرای نظام بودجه‌ریزی آمایش‌مبنا تأکید می‌کنند؛ اما مسیر اجرایی شدن آن همچنان طولانی و چالش‌برانگیز است. نخستین و اساسی‌ترین پیش‌نیاز برای ایجاد چنین نظامی در چهارچوب مخارج میان‌مدت، دستیابی به توافق و اجماع نظر در بالاترین سطوح تصمیم‌گیری کشور است. این توافق باید زمینه‌ساز اصلاحات نهادی گسترده‌ای باشد که منجر به تولید اطلاعات دقیق و شفاف، طراحی سازوکارهای تصمیم‌گیری پاسخگو و متناسب با محدودیت‌های منابع و ایجاد نظام کنترل و نظارت مؤثر در سطوح سیاسی و اقتصادی گردد. باین‌حال، می‌توان روند طراحی و پیاده‌سازی این الگو را به‌صورت تدریجی و ابتدا از سطح بخش‌ها و MTEF بخشی آغاز کرده و سپس گستره چهارچوب را برای ملاحظه همزمان تمامی بخش‌ها به کل اقتصاد و در قالب MTEF جامع بسط داد. این رویکرد تدریجی می‌تواند مبنای مناسبی برای گسترش نظام بودجه‌ریزی آمایش‌مبنا به کل اقتصاد و تحقق هدف نهایی الگوی مخارج میان‌مدت جامع باشد.

### پیشنهادها

این مطالعه پیشنهاد می‌کند که مطالعات تکمیلی دیگری به شرح زیر انجام شوند:

۱- تحلیل امکان‌سنجی اجرای MTEF در ایران با تأکید بر اسناد آمایش سرزمین طراحی الگوی ارزیابی عملکرد بودجه‌ریزی آمایش‌مبنا در چهارچوب مخارج میان‌مدت؛

۲- بررسی نقش نظام بودجه‌ریزی آمایش‌مبنا در کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای؛

- ۳- تدوین مدل تخصیص منابع استانی بر اساس شاخص‌های آمایش و MTEF؛  
۴- مطالعه اثر مشارکت استانی در نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر آمایش بر کارآمدی سرمایه‌گذاری‌های عمرانی.

## ملاحظات اخلاقی

**حامی مالی:** این مقاله حامی مالی ندارد.  
**مشارکت نویسندگان:** تمام نویسندگان در آماده‌سازی این مقاله مشارکت کرده‌اند.  
**تعارض منافع:** بنابه اظهار نویسندگان، در این مقاله هیچ‌گونه تعارض منافی وجود ندارد.  
**تعهد مالکیت معنوی:** طبق تعهد نویسندگان، حق مالکیت معنوی (CC) رعایت شده است.

## References

- Aiti, E. (2009). *The cost of traffic accidents in Iran (Theory and application)*. Tehran, Iran: University of Ferdowsi Mashhad Press. ISBN 978-964-5782-75-5.
- Aryal, J. & Dhakal, B. P. (2024). Determining Factors to Develop Periodic Plan, Strategic Plan and Medium-Term Expenditure Framework in Local Governments in Nepal. *International Journal of Social Sciences and Management*, 11(4), 88-94.
- Ayogu, G. I.; Atakpa, M. & Mba, P. (2022). Fiscal Discipline in Nigeria: The Medium Term Expenditure Framework Option. *IOSR Journal of Humanities and Social Science*, 27(4), 41-46. <https://www.researchgate.net/publication/360320900>
- Bandari, L. & Javadi, Sh. (2006). *Implementation of the Medium-Term Expenditure Framework (1): Experiences of selected African countries*. Parliamentary Research Center, Budget and Planning Studies Office, Report No. 7941. (In Persian) <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/733595>
- Bastida, F. & Benito, B. (2007). Central government budget practices and transparency: An international comparison. *Public Administration*, 85(3), 667-716. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00664.x>
- Bird, A. (2003). *Country case study 8: Design and implementation features of MTEFs and their links to poverty reduction in Uganda*. Mokoro Ltd. London: ODI. May. <https://cdn-odi-production.s3.amazonaws.com/media/documents/2177>

- De Jong, M. (2015). *Why Agencies Budget for Results*. Exploring Institutional Explanations for Performance Budgeting: The Case of Forestry and Air Traffic Control. <https://repub.eur.nl/pub/79334/Why-Agencies-Budget-for-Results.pdf>
- Demirbas, T. (2020). The Experience of a Medium-Term Expenditure Framework in Turkey. *Public Financial Management Reforms in Turkey: Progress and Challenges*, (1), 63–90. [https://doi.org/10.1007/978-981-15-1914-7\\_4](https://doi.org/10.1007/978-981-15-1914-7_4)
- Di Francesco, M. & Barroso, R. (2015). Bottom-up costing within medium term expenditure frameworks: a survey of practices in selected OECD countries. *Public Budgeting & Finance*, 35(3), 44-67. <https://doi.org/10.1111/pbaf.12069>
- Documentation of Capital Asset Acquisition Projects in East Azerbaijan Province. (2023). (In Persian)
- East Azerbaijan Province Spatial Planning Document. (2018). East Azerbaijan Provincial Management and Planning Organization, Deputy for Development and Planning. (In Persian)
- Garaeinejad, & Haji Esmaeili. (2021). *Linking planning and budgeting: Medium-Term Expenditure Framework*. Plan and Budget Organization, Center for Development and Foresight Research, Document ID: 1781529. (In Persian) <https://cdrf.ir/post/796/>
- Grigoli, F.; Mills, Z.; Verhoeven, M. & Vlaicu, R. (2012). *MTEFs and Fiscal Performance: Panel Data Evidence*. Washington, DC. World Bank Policy Research Working Paper(6186). <https://doi.org/10.1596/1813-9450-6186>
- Gruber, J. (2019). *Public Finance and Public Policy*. Worth Publishers, (Sixth edition). <https://doi.org/10.1017/9781316479780.003>
- Habibi, A. (2013). Beyond the annual budget: Global experiences on the Medium-Term Expenditure Framework model. Parliamentary Research Center, Budget and Planning Studies Office, Report No. 13132. (In Persian) <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/733491>
- Holmes, M. & Evans, A. (2003). A review of experience in implementing Medium Term Expenditure Frameworks in a PRSP context: a synthesis of eight country studies. London: Overseas Development Institute. <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads>
- Izadkhasti, J. (2019). An analysis of inequality in the allocation of provincial budget credits and its impact on regional income inequality in Iran. *Quarterly Journal of Economic Research*, 19(75), 39–70. (In Persian) DOI: 10.22054/joer.2019.11631
- Javadi, Sh. & Zangeneh, M. (2004). *An introduction to the relationship between planning, policymaking, and budgeting*. Parliamentary Research Center, Budget and Planning Studies Office, Report No. 7033. (In Persian) <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/733489>
- Javadi, Sh.; Zangeneh, M. & Asgari, N. (2005). Assessing the necessity of

- developing a Medium-Term Budget Framework for Iran (macro and cross-sectoral dimensions). Parliamentary Research Center, Budget and Planning Studies Office, Report No. 7534. (In Persian) <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/733490>
- Kalantari, Kh. & Abdollahzadeh, Gh. (2015). *Spatial planning and regional development*. Tehran: Farhang-e-Saba Publications, 2nd edition. (In Persian)
- Kanari, A. (2001). *Albania: Linking the Medium-Term Expenditure Framework and the GPRS*. <https://media.odi.org/documents/2161.pdf>
- Kim, JH.; Fallov, JA. & Groom, S. (2020.) Public Investment Management Reference Guide. International Development in Practice; Washington, DC: World Bank. [https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1529-4\\_ch2](https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1529-4_ch2)
- Kim, S. (2007-2008). Spatial Inequality and Economic Development: Theories, facts, and policies. Working Paper (No.6), Commission on Growth and Development, Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development. <https://doi.org/10.1596/28050>
- Kordbacheh, M. (2006). *Medium-Term Expenditure Framework or Multi-Year Budgeting*. Plan and Budget Organization, Office for Planning and Macroeconomic Management, August 2006. (In Persian) <https://jpbud.ir/article-1-63-fa.html>
- Kordbacheh, M. (2019). *Implementation of performance-based budgeting within a Medium-Term Expenditure Framework*. Plan and Budget Organization, Center for Development and Foresight Research, Report No. 78. (In Persian) <https://cdf.ir/post/64/>
- Maham, M. (2022). *Territorial Planning and Social Sustainability Roundtable Series, Session 1: Territorial Planning, Social Change, and Sustainable Progress (With emphasis on the Seventh Development Plan)*. Parliamentary Research Center, Social Studies Office, Report No. 18621. (In Persian) <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1755263>
- Martí, C. (2019). Performance budgeting and medium-term expenditure frameworks: A comparison in OECD central governments. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21(4), 313-331. <https://doi.org/10.1080/13876988.2018.1526492>
- Molaei Jam, E.; Habibzadeh, T. & Fashari, M. (2019). An analysis of the World Bank's economic framework: "Medium-Term Expenditure Framework" in realizing economic and social rights with emphasis on experiences in selected countries. *Quantitative Economics Quarterly*, 17(2), 123-148. (In Persian) <https://doi.org/10.22055/jqe.2019.29189.2067>
- Monday, O. & George, W. C. (2023). Medium Term Expenditure Frameworks and Economic Management and Sustainability in Africa: Nigeria in Perspective. *Journal of Emerging Trends in Economics and Management Sciences*, 14(4), 178-184.
- Mo'tamedi, M. (2006). General assessment of implementation challenges of the planning system. *Economic Research Journal (Strategic*

- Research Center*), February 2006, (3), 35–40. (In Persian) <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/281587/>
- Nwani, V. An Appraisal of Medium Term Expenditure Framework in Nigeria. <https://www.academia.edu/43464823>
- Nwiado, D., Deekor, L. (2020). Medium Term Expenditure Framework (MTEF): A Panacea for Public Expenditure Management (PEM) In Nigeria?. *Business and Management Studies*, 6(4), December 2020. <https://doi.org/10.11114/bms.v6i4.5078>
- OECD (2015). Recommendation of the Council on Budgetary Governance, OECD Publishing, Paris. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0410>
- OECD (2018). Paraguay Pursuing National Development through Integrated Public Governance. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2018/07>
- Rahman, A. (2023). *Role of Medium-Term Budget Framework (MTBF) in accomplishing Public Financial Management (PFM) Goals*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4520784>
- Rajabpour, H. (2019). Pathology of the planning system: A review of the evolution of the planning system in Iran. Parliamentary Research Center, Economic Studies Office, Report No. 16786. (In Persian) <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/16786>
- Rasouli, V. R.; Dehghaninejad, M. & Fouladi, M. (2023). *A review of financing methods for developmental and construction projects in municipalities*. 9th International Annual Congress on Civil Engineering, Architecture and Urban Development. (In Persian) <https://civilica.com/doc/1952543>
- Raudla, R.; Douglas, J. W. & MacCarthaigh, M. (2022). Medium-term expenditure frameworks: Credible instrument or mirage?. *Public Budgeting & Finance*, 42(3), 71-92. <https://doi.org/10.1111/pbaf.12316>
- Robinson, Marc (2016a). Budget Reform Before and After the Global Financial Crisis. *OECD Journal on Budgeting*, 16(1), 29–63. <https://www.pfmresults.com/files/Budget-Reform-After-GFC.pdf>
- Sameti, M.; Sameti, M. & Shahcheragh, M. (2004). *Proper orientation of current and development expenditures of the government for achieving optimal economic growth*. Iranian Economic Research Quarterly, (unified issue), 1–18. (In Persian) <https://www.sid.ir/fa/journal/ViewPaper.aspx?id=13012>
- Schick, A. (1998). *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, World Bank, Washington, DC: World Bank. <https://gsdrc.org/document-library>
- Schick, A. (2010). *Fiscal and Budget Institutions: Consolidators or Accommodators? IMF Fiscal Forum Notes*. Washington, D.C. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/354601468>
- Seyfoddini, F. & Panahandehkhah, M. (2010). Challenges and obstacles to

- regional development planning in Iran. *Journal of Human Geography Research*, 73(Fall), 83–98. (In Persian) <https://www.sid.ir/fa/journal/ViewPaper.aspx?id=173470>
- Sherwood, Monika (2015). Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States. No. 021 Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3401436>
- The World Bank. (2012). *Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium Term Expenditure Frameworks (Directions in Development. Public Sector Governance)*. Washington, DC: World Bank Group. [https://doi.org/10.1596/9780821396254\\_app-a](https://doi.org/10.1596/9780821396254_app-a)
- Tollini, H. (2021). Moving the budget focus from the short to the medium term. *OECD Journal on Budgeting Brazil*, (2). <https://policycommons.net>
- Tsibouris, G. C.; Horton, M. A.; Flanagan, M. J. & Maliszewski, W. (2006). Experience with Large Fiscal Adjustments. International Monetary Fund Occasional Paper (246). <https://doi.org/10.5089/9781589064584.084>
- Ugli Mehmonaliev, A. G. & Khidirov, N. G. (2022). Social-economic significance, essence and theoretical-methodical basis of medium-term budget practice. *Science and Education*, 3(12), 991-996.
- Ugli Mehmonaliev, A. G. & Khodjimotov, M. H. (2021). Budgeting and medium-term planning. International Scientific and Practical Conference (ISPC 2021), 215–217. <https://doi.org/10.2991/assehr.k.210502.036>
- Vakili, M. R. & Mousavi, M. (2020). Local development and spatial justice: Economic development approach. *Quarterly Journal of Social Development and Welfare*, 20(77), 91–108. (In Persian) <https://www.sid.ir/fa/journal/ViewPaper.aspx?id=786463>
- Vakili, M. R. & Naderi, E. (2019). Investigating the effect of spatial justice on local economic development: Case study of East Azerbaijan Province. *Quarterly Journal of Spatial Planning and Urban Development*, 11(41), 75–92. (In Persian) <https://www.sid.ir/fa/journal/ViewPaper.aspx?id=732346>
- Vlaicu, Razvan, Marijn Verhoeven, Francesco Grigoli, and Zachary Mills (2014). Multiyear Budgets and Fiscal Performance: Panel Data Evidence. *Journal of Public Economics*, 111(1), 79–95.
- World Bank Institute. (1998). *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*.
- World Bank. (2018). *Decentralization and Subnational Regional Development in Turkey*. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30544>
- World Bank. (2019). *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*. Washington, DC: World Bank.

<https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1328-3>

Zanganeh, M. & Javadi, Sh. (2005). The role of the Medium-Term Expenditure Framework in linking planning, budgeting, and implementation. Parliamentary Research Center, Budget and Planning Studies Office, Report No. 7575. (In Persian)  
<https://rc.majlis.ir/fa/report/show/733492>