

## رصد چالش های سیستم بودجه بندی ایران با هدف توسعه رویکرد عدالت منطقه ای با تکنیک فازی

میر یعقوب سیدرضائی<sup>۱</sup>، علی اصغر پورعزت<sup>۲</sup>، علی اصغر سعدآبادی<sup>۳</sup>

**چکیده:** هر سیستم اجتماعی بر اساس ارزش هایی هدایت می شود که گاهی بنیان و شالوده آن سیستم را شکل می دهند؛ ارزش هایی نظیر عدالت که به منزله نخستین فضیلت نهادهای اجتماعی تلقی شده، سنگ پایه مشروعیت دولت و حکومت و جوهره مقاصد خطمشی گذاری عمومی محسوب می شود. یکی از خردمندانه ترین ابزار حکومت ها برای دستیابی به چنین هدفی، بودجه عمومی کشور است؛ ابزاری که ضمن نمایان کردن کلیه اقدامات حکومت، کلیه ارزش های حاکم بر سیاست ها و خطمشی های حکومت را بازنمایی می کند. بنابراین، در این پژوهش با تأکید بر نقش مهم و تأثیرگذار بودجه بندی در فراگرد تحقق عدالت، به بررسی اعتبار یافته های پژوهشی دیگر، دال بر «چالش های سیستم بودجه بندی ایران در راستای تحقق عدالت منطقه ای از طریق بودجه عمومی» پرداخته شده است. در این پژوهش، برای تأیید یافته های پژوهشی (حاصل از روش نظریه داده بنیاد)، از روش دلفی فازی استفاده شده است و تلاش شد با مراجعه به خبرگان، رتبه بندی توصیفی شاخص های ناظر بر بودجه بندی مطلوب امکان پذیر شود. مطابق یافته های پژوهش، همه عوامل معرفی شده در جداول ضمن برخوردار از اعتبار کافی، در فراگرد افزایش عدالت منطقه ای اثرگذارند.

**واژه های کلیدی:** بودجه بندی برای توسعه، توسعه منطقه ای، سیستم بودجه بندی عمومی، عدالت و برابری، کشورهای در حال توسعه.

۱. دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، گرایش توسعه، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران

۲. استاد گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران

۳. دانشجوی دکتری سیاست گذاری علم و فناوری، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۵/۰۱/۲۳

تاریخ پذیرش نهایی مقاله: ۱۳۹۵/۰۹/۳۰

نویسنده مسئول مقاله: میر یعقوب سیدرضائی

E-mail: Seyedrezai@ut.ac.ir

### مقدمه

عدالت، مفهومی است که از اولین اجتماعات بشری با اهداف گوناگون در کانون توجه قرار گرفته است؛ در واقع، عدالت و بی‌عدالتی، ویژگی‌های آدمیانی است که در جامعه زندگی می‌کنند، نه ویژگی افراد تنها و منزوی (هابز، ۲۰۰۸: ۸۷). عدالت، ارزش محوری عرصه‌های سیاسی، اقتصادی و فرهنگی (گولد، ۱۹۹۵) و اداری جامعه است و مفهومی بنیادی برای بهبود سطح زندگی اجتماعی تلقی می‌شود (ساندرز و همیلتون، ۲۰۰۲)؛ به طوری که از تحقق عدالت، به منزله سنگ پایه مشروعیت حاکمیت و مبنای توجیه ضرورت وجود دولت و جوهره مقاصد خطمشی‌گذاری دولتی یاد شده است (پورعزت، ۱۳۸۰)؛ بنابراین، حکومت مکلف است به منظور برقراری عدالت بین همه اقشار جامعه، هدف‌گذاری کند و در این راه از کلیه ابزارهای خود استفاده نماید. یکی از مهم‌ترین ابزارهای تحقق عدالت اجتماعی، بودجه عمومی است؛ ابزاری که از آن حتی به منزله «مهم‌ترین اقدام اخلاقی حکومت» (لانگ، ۲۰۰۹: ۲۶۳)، «قلب مدیریت و کنترل قوه مجریه» (کمیسون هور، ۱۹۴۹: ۷)، «هسته مرکزی حکومت دموکراتیک» (اسمیت، ۱۹۴۴) و «خون زندگی‌بخش به حکومت» (ویلدافسکی، ۱۹۶۱ و ۱۹۶۴: ۱۲۸ و ۱۹۹۲؛ شفریتز و راسل و بوریگ، ۲۰۰۹: ۴۹۲) یاد شده است.

سند بودجه، حاصل فراگرد بودجه‌بندی است؛ فراگردی که نحوه کارکرد آن ممکن است در توسعه عدالت یا بی‌عدالتی در گستره سرزمینی هر کشوری، بلامنازع باشد و از آنجا که یکی از وجوه غالب عدالت اجتماعی، عدالت منطقه‌ای است، بر توسعه عدالت اجتماعی نیز اثرگذار خواهد بود. این نکته در کشورهایی که حکومت در زندگی مردم نقش محوری ایفا می‌کند و بر عرصه‌های گوناگون سیستم اجتماعی تسلط کامل دارد و بخش اعظم درآمد بودجه‌ای خود را از منابع زیرزمینی کسب می‌کند، با ضریب اطمینان بیشتری صدق می‌کند. ایران نیز یکی از این کشورهاست که هم بخش اعظم درآمدهای بودجه‌ای آن از طریق فروش منابع زیرزمینی یا خام‌فروشی حاصل می‌شود و هم حکومت ایفاکننده نقش مهمی در زندگی آحاد مردم جامعه بوده، بر کامیابی و ناکامیابی جامعه اثرگذار است.

در حالت کلی نیز رابطه حکومت و جامعه، رابطه‌ای دوسویه و بسیار اثرگذار است؛ به طوری که هولزر «جامعه مولد و بهره‌ور را متکی بر حکومت مولد و بهره‌ور» دانسته است (هولزر، ۱۹۹۲)؛ یعنی حکومت باید مولد باشد تا بتواند برای جامعه‌ای مولد تصمیم بگیرد.

به هر حال، مطابق نظر کارشناسان و شاخص‌های آماری ناظر بر رفاه بین منطقه‌ای، فاصله نسبتاً زیادی بین استان‌های توسعه‌یافته که اغلب در مرکز کشور قرار دارند و استان‌های کمتر

توسعه‌یافته حاشیه‌ای وجود دارد. این نکته از این نظر مهم جلوه می‌کند که کلیه تلاش‌ها در جهت توسعه‌یافته‌تر کردن یک منطقه نسبت به منطقه دیگر یا به تعبیر اول، برابرتر کردن (ر.ک. ارول، ۱۹۵۴) برخی مناطق نسبت به مناطق دیگر، طی فراگرد بودجه‌بندی رخ می‌دهند و در سند بودجه انعکاس می‌یابند؛ سندی که به باور ویلدافسکی، دانشمند مشهور سیاسی، «بازنمای کلیه سیاست‌ها و خط‌مشی‌های حکومت، سند مناقشه میان افرادی است که ترجیحاتشان بر تعیین خط‌مشی‌های ملی حاکم است» (ویلدافسکی، ۱۹۶۴: ۴). بنابراین، علی‌رغم تأکید قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر منع تبعیض و اهتمام به توزیع متناسب امکان فعالیت‌های اقتصادی و بهره‌برداری از منابع طبیعی بین استان‌ها و گستره سرزمینی (ر.ک. اصل چهل و هشتم) و با وجود تلاش‌های صورت‌گرفته در این راستا، همچنان شاخص‌ها و یافته‌های پژوهشی حاکی از استمرار نابرابری میان این مناطق‌اند؛ گونه‌ای از نابرابری که به باور کاستلز، مختص به درون جوامع نبوده، در سطح جهانی و میان کشورها نیز نشان‌دهنده «روندی ناظر بر نابرابری شدید بین سطوح بالا و پایین جامعه جهانی است» (کاستلز، ۲۰۱۰، جلد سوم). بنابراین، با توجه به اهمیت سیستم بودجه‌بندی در تحقق عدالت، این پژوهش با هدف ارزیابی میزان درستی یافته‌های پژوهش کیفی پیشین حاصل از نظریه داده‌بنیاد، دال بر «شناسایی چالش‌های سیستم بودجه‌بندی ایران با نظر به عدالت منطقه‌ای» صورت گرفت (سیدرضائی، ۱۳۹۰؛ پورعزت، سیدرضائی، و قلی‌پور، ۱۳۹۴).

قابل تأمل است که به جز چند پژوهش داخلی (نظیر چکیده گزارش نخست و دوم پروژه مطالعاتی نظام بودجه‌ریزی کشور، ۱۳۷۹؛ خضری و قاسمی، ۱۳۸۶؛ قاسمی، پناهی، خضری و مخبر، ۱۳۸۷) و چندین مطالعه خارجی با رویکرد تطبیقی (نظیر کایدن و ویلدافسکی، ۱۹۷۴؛ کایدن، ۱۹۷۸ و ۱۹۸۰؛ لی، ۱۹۹۲؛ بانک جهانی، ۱۹۹۸؛ ویلدافسکی، ۲۰۰۲)، هیچ مطالعه جدی و اثرگذاری درباره سیستم‌های بودجه‌ای و بودجه‌بندی در داخل کشور و در کشورهای مشابه صورت نگرفته است و حتی فراتر از آن، فهم درستی نیز از تأثیر کارکرد صحیح سیستم بودجه‌ای و مالی در راستای توسعه و پیشرفت کشور وجود ندارد؛ در حالی که مطابق با گزارش توسعه بانک جهانی، علی‌رغم تفاوت در میزان منابع میان کشورها، بزرگ‌ترین تفاوت میان کشورهای غنی و فقیر، به کارایی در استفاده از منابع توسط کشورها برمی‌گردد که آن نیز به‌ور مستقیم تحت تأثیر کارکرد سیستم بودجه‌ای هر کشور قرار می‌گیرد (بانک جهانی، ۱۹۸۹: ۲۶). بنابراین، اهمیت این پژوهش، اولویت‌بندی درجه اهمیت هر یک از مقولات، مطابق با آرای صاحب‌نظران است.

### مروری بر مفاهیم ارزشی عدالت و برابری

عدالت، فضیلتی اجتماعی است که به ما می‌گوید چگونه روابطمان را سامان دهیم و چه کاری را باید به‌طور درست برای یکدیگر انجام دهیم (میلر، ۱۹۹۹: ۲۱). با مد نظر قرار دادن همین دلالت است که عدالت و نحوه تحقق آن، از دوران باستان تا به حال، به یکی از موضوعات اصلی جوامع بشری تبدیل شده و پیامد آن، نظریه‌های متعدد و مختلفی است که در این حوزه ظهور یافته‌اند؛ تا حدی که می‌توان گفت «موضوع عدالت به همان اندازه که در کانون توجه قرار گرفته، مورد اختلاف نیز بوده است»؛ به طوری که به تعبیر اشتراوس، «در دوره‌های گوناگون و میان ملل متفاوت، مفاهیم گوناگونی از عدالت مطرح شده است» (اشتراوس، ۱۹۶۵: ۱۰-۹). به هر حال، کمابیش اغلب صاحب‌نظران، علی‌رغم اختلاف نظر درباره سازوکار و نحوه دستیابی به عدالت، بر ارزش ذاتی آن اجماع دارند. برای مثال، افلاطون عدالت را با منزلت «مبنایی برای همه فضایل» در نظر می‌آورد (فلیچاکر، ۲۰۰۴: ۱۰) و ارسطو آن را «فضیلت همگانی» تلقی می‌کند که انواع فضایل دیگر، از آن تبعیت می‌کنند (میلر، ۱۹۹۵: ۱۳). از نظر کانت نیز عدالت روشی تلقی می‌شود که نابرابری در برخورداری از آزادی را برطرف می‌کند (هادسون، ۲۰۰۳: ۱۲) و از دیدگاه روسو، عدالت در معنای مصالح عمومی تلقی می‌شود و بر اقدامات لازم برای دستیابی به آزادی و برابری شهروندان، دلالت دارد (فریمن، ۲۰۰۷: ۲۰). به اعتقاد راولز، «عدالت نخستین فضیلت نهادهای اجتماعی است» و موضوع اولیة عدالت، ساختار بنیادین جامعه، یا به‌طور دقیق‌تر، شیوه‌ای است که نهادهای اصلی اجتماعی، حقوق و تکالیف اساسی را توزیع می‌کنند و منافع حاصل از همکاری اجتماعی را تقسیم می‌نمایند. منظور از نهادهای اصلی اجتماعی، حقوق اساسی سیاسی و ترتیبات اجتماعی و اقتصادی اصلی است (راولز، ۲۰۰۵: ۶). راولز بر آن بود که با کاربست مفهوم عدالت درباره ساختارهای اساسی سیستم اقتصادی و اجتماعی، اصول مرتبط با مفهوم عدالت از وضعیت آغازین مشتق می‌شوند. این اصول عبارت‌اند از:

الف) هر شخص باید با حقوق مساوی، از وسیع‌ترین میزان آزادی‌های اساسی سازگار با آزادی‌های مشابه دیگران، برخوردار باشد.

ب) نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی باید به نحوی سازمان یابند که هم انتظارات خردمندانه همگان برآورده شود و هم ارتقا به پست‌ها و مقام‌ها برای همگان امکان‌پذیر باشد (راولز، ۱۹۷۷ و ۲۰۰۵: ۶۰).

هاروی نیز ضمن تأثیرپذیری فراوان از نظریه عدالت جان راولز، در تبیین نظریه‌ای برای عدالت منطقه‌ای، ضمن بررسی عدالت اجتماعی با استفاده از سه معیار «نیاز، منفعت عمومی و

استحقاق»، بر آن است که با مدنظر قرار دادن اصول زیر می‌توان به معنای عدالت اجتماعی منطقه‌ای دست یافت (هاروی، ۱۹۹۳: ۱۱۷):

۱. توزیع درآمد به طریقی باشد که الف) نیازهای جمعیت هر منطقه برآورده شود، ب) تخصیص منابع اضافی به طریقی صورت گیرد که ضریب هم‌افزایی بین منطقه‌ای به حداکثر برسد و ج) در رفع مشکلات خاص ناشی از محیط اجتماعی و فیزیکی مؤثر واقع شود.

۲. سازوکارهای اجتماعی (نهادی، سازمانی، سیاسی و اقتصادی) باید به طریقی باشند که دورنمای زندگی در محروم‌ترین مناطق، تا حد امکان بهتر شود. به اعتقاد وی، اگر این شرایط برآورده شوند، می‌توان به توزیع عادلانه با روش عادلانه، دست یافت. بر اساس نظریه عدالت حق‌مدار، همه آحاد جامعه باید از حداقل رفاه، حداکثر امنیت و حد کافی آگاهی برای مشارکت اجتماعی برخوردار شوند (پورعزت، ۱۳۹۱): یعنی مردم هر منطقه باید فراخور نیازهای خود، به نحوی از مزایای حیات اجتماعی بهره‌مند شوند که ضمن برخورداری از امنیت، رفاه و آگاهی، به ادراک قابل قبولی از برابری و آزادی برسند.

### **بودجه و بودجه‌بندی**

یکی از مهم‌ترین (شاید مهم‌ترین) ابزارهای موجود برای تحقق عدالت توسط حکومت‌ها، بودجه است؛ بودجه ابزار تهیه و تدارک اهداف و مسیر نیل به آنها بوده (شیم و سگل، ۲۰۰۵: ۱)، حاکی از یکپارچه‌ترین و جامع‌ترین چارچوب تصمیم‌گیری در حکومت است (لاو، ۱۹۸۷). به بیانی، بودجه به نحو منحصر به فردی، چارچوب جامع و خردمندانه‌ای در دسترس قرار می‌دهد تا بتوان برای آنچه حکومت باید انجام دهد و نحوه انجام آن، تصمیم‌هایی اتخاذ کرد (هاونس، ۱۹۸۳). مطابق با نظر شفریتز و بوریگ (۲۰۰۸: ۱۷۲) و شفریتز، راسل و بوریگ (۲۰۰۹: ۴۹۶)، بودجه عمومی شامل چهار بعد اصلی زیر می‌شود:

اول) بودجه ابزار سیاسی است که منابع عمومی کمیاب را میان نیازهای عرصه‌های گوناگون اجتماعی در قلمرو حاکمیت، تخصیص می‌دهد؛

دوم) بودجه ابزار مدیریتی یا اداری است که روش‌ها و ابزارهای ارائه خدمات و برنامه‌های عمومی را مشخص می‌کند؛

سوم) بودجه ابزار اقتصادی است که به رشد اقتصادی و توسعه کشور جهت می‌دهد؛  
چهارم) بودجه ابزار حسابداری است که مقامات حکومتی را در برابر هزینه‌کرد وجوهی که به آنها سپرده شده، پاسخگو می‌سازد؛ یعنی به‌طور کلی، بودجه زمینه حساب‌پس‌دهی حکومت‌ها را

فراهم می‌آورد. به تعبیر دیگر، بودجه بدان معناست که یک سقف محدودکننده مصارف وجود دارد و حکومت‌ها ملزم به فعالیت در محدوده آنند.

فراگردی که از طریق آن بودجه تدوین می‌شود، بودجه‌بندی نام دارد که نظر به وجود خط مینا<sup>۱</sup> و شیوه‌های متفاوت تأمین مالی، از بودجه‌بندی در بخش خصوصی متمایز می‌گردد و مشتمل بر فعالیت‌های پیچیده‌ای است که طی آن، مجموعه‌ای از اطلاعات، از منابع چندگانه جمع‌آوری شده و با دیدگاه‌های متفاوت و ملاحظات گروه‌های ذی‌نفع گوناگون، مدنظر قرار می‌گیرند (فولچر، ۲۰۰۷).

در خصوص مسائل ناظر بر مشکلات سیستم بودجه‌بندی کشور، مطالعات پژوهشی چندانی صورت نگرفته است و بیشتر نوشته‌ها به صورت کتاب و توصیف فراگرد بودجه‌بندی و مفاهیم بودجه‌ای است. با این حال، در سال‌های اخیر با تأسیس مرکز پژوهش‌های مجلس، چندین پژوهش در خصوص نارسایی‌ها و نقص‌های سیستم بودجه‌بندی صورت گرفته‌اند. قاسمی و همکاران (۱۳۸۷) و خضری و قاسمی (۱۳۸۶) در بررسی مسائل مبتلا به سیستم بودجه‌بندی، این مسائل را در قالب تهیه بودجه (شکل و ساختار بودجه، اصلاح تشکیلات و سازمان دولت، شفافیت ...)، تصویب بودجه (غالب‌بودن نگاه منطقه‌ای و محلی نمایندگان، بی‌صلاحیتی نمایندگان برای بررسی بودجه ...)، بودجه استانی (دامنه و گستره بی‌تمرکزی، فقدان اختیارات لازم شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان ...)، اجرای بودجه (نامتناسب بودن حجم قوانین و مقررات لازم‌الاجرا در بودجه‌های سالانه با فعالیت‌های اجرایی، ناکارآمدی سازوکار تخصیص اعتبارات ...) مدنظر قرار داده، ویژگی‌های متناظر با هر طبقه را فهرست کرده‌اند (ر. ک. چکیده گزارش نخست و دوم پروژه مطالعاتی نظام بودجه‌ریزی کشور). همچنان که ملاحظه می‌شود، تأکید پژوهش‌های فوق بر جنبه‌های ساختاری و قانونی بوده، در آنها از بررسی مسائل مدیریتی و فرهنگی غفلت شده است.

در مطالعات خارجی با رویکرد تطبیقی، کایدن و ویلدافسکی، در پژوهش خود با تحت پوشش قرار دادن هشتاد کشور در حال توسعه جهان (سه چهارم جمعیت جهان)، کشورها را بر اساس سطح ثروت (غنی و فقیر) و پیش‌بینی‌پذیری (قطعیت و عدم قطعیت) در فراگرد بودجه بررسی کرده‌اند. مطابق با مدل ارائه‌شده ویلدافسکی (۲۰۰۲: ۱۲) که تا حد زیادی از پژوهش مشترک قبلی با کایدن نشئت می‌گیرد، محیط قطعی و غنی، به بودجه‌بندی تدریجی‌گرا منجر می‌شود؛ فقر و پیش‌بینی‌پذیری، بودجه‌بندی درآمدی را توسعه می‌دهد؛ پیش‌بینی‌ناپذیری در ترکیب با فقر،

بودجه‌بندی تکراری را ایجاد می‌کند؛ و ثروت به‌علاوه عدم قطعیت، بودجه‌بندی تکراری یا تدریجی‌گرای متناوب یا بودجه‌بندی متممی<sup>۱</sup> را ایجاد می‌کند. مطابق با نظر ویلدافسکی، به‌منظور فهم کامل فراگرد بودجه‌بندی، مقایسهٔ ثروت، مالیات‌ها و سیاست‌های ملی ضروری است (برای مطالعهٔ بیشتر در خصوص سیستم بودجه‌بندی در کشورهای فقیر و نقش سیستم بودجه‌بندی در توسعه و پیشرفت کشورها به لی، ۱۹۹۲؛ بانک جهانی، ۱۹۸۹ و ۱۹۹۸؛ کایدن، ۱۹۷۸ و ۱۹۸۰؛ و در خصوص ایران، بالدیون، ۱۹۶۷؛ مک‌لئود، ۱۳۹۴ رجوع شود).

### روش‌شناسی پژوهش

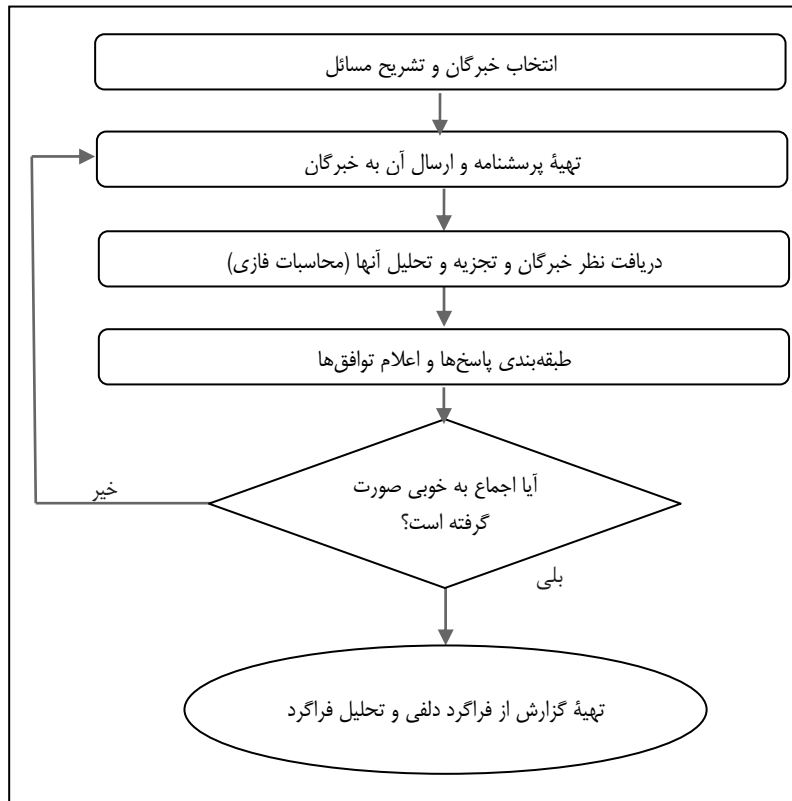
در این پژوهش، به‌منظور کسب اطمینان از صحت یافته‌های پژوهش کیفی پیشین که از روش نظریهٔ داده‌بنیاد حاصل شده بود و بر «شناسایی چالش‌های نظام بودجه‌بندی ایران با نظر به عدالت منطقه‌ای» تأکید داشت (پورعزت، سیدرضائی و قلی‌پور، ۱۳۹۴)، از تکنیک دلفی فازی و اعداد مثلثی فازی استفاده شده است.

روش دلفی ابزار کارایی برای تعیین موضوعات مهم و اولویت‌بندی توصیفی این عوامل در تصمیم‌های مدیریتی شناخته‌شده و حاصل مطالعاتی است که شرکت رند<sup>۲</sup> در دههٔ ۱۹۵۰ با هدف توسعهٔ روشی برای کسب اجماع بین مجموعه‌ای از متخصصان، انجام داده است (اوکولی و پاولوفسکی، ۲۰۰۴). همیشه از روش سنتی دلفی به‌دلیل همگرایی پایین آرای متخصصان، هزینهٔ اجرایی بالا و احتمال حذف نظرها و آرای برخی خبرگان، انتقاد شده است. موری و همکارانش، برای بهبود روش سنتی دلفی، مفهوم یکپارچه‌سازی آن با تئوری فازی را در سال ۱۹۸۵ مدنظر دادند (هسو و یانگ، ۲۰۰۰). ایشیکاوا و همکارانش نیز بر کاربرد تئوری فازی در روش دلفی تأکید کرده، الگوریتم یکپارچه‌سازی فازی را توسعه دادند (کیو و چن، ۲۰۰۸). متعاقب آنها، سو و یانگ عدد فازی مثلثی را در چارچوب روش دلفی فازی، به‌کار بردند (هسو و یانگ، ۲۰۰۰).

در این پژوهش، از روش دلفی فازی پیشنهاد شدهٔ ایشیکاوا (۱۹۹۳) که از رایج‌ترین روش‌ها در سطح بین‌المللی است، بهره برده شده است؛ بدین ترتیب که با بررسی آرای ۳۳ خبره، از الگوریتم اجرای روش دلفی فازی (شکل ۱) استفاده می‌شود.

---

1. Supplemental  
2. Rand



شکل ۱. نمودار الگوریتم اجرای روش دلفی فازی

### فراگرد روش دلفی فازی

۱. جمع‌آوری آرای گروه تصمیم (خبرگان)؛ بدین منظور از مقیاس هفت‌گزینه‌ای متغیرهای زبان‌شناختی<sup>۱</sup> استفاده شد. این مقیاس از گزینه کاملاً نامناسب تا گزینه کاملاً مناسب رده‌بندی گردید.
۲. تبدیل متغیرهای کلامی به اعداد فازی مثلثی<sup>۲</sup>؛ تبدیل متغیرهای کلامی به اعداد فازی مثلثی با استفاده از روش کلیبر و یوان (۱۹۹۵) صورت گرفت. پرسشنامه پژوهش حاضر با هدف کسب نظر از خبرگان در خصوص میزان موافقت آنها با مؤلفه‌ها و معیارهای مدل طراحی شده است؛ از این رو، آرای خبرگان از طریق متغیرهای کلامی

1. Linguistic variables  
2. Triangular fuzzy numbers



نظیر کاملاً نامناسب، نامناسب، ... ، مناسب و کاملاً مناسب جمع‌آوری شدند. از آنجا که خصوصیات متفاوت افراد، بر تعابیر ذهنی آنها نسبت به متغیرهای کیفی اثرگذار است، با تعریف دامنه متغیرهای کیفی، خبرگان با ذهنیت نسبتاً یکسان، به سؤال‌ها پاسخ داده‌اند. جدول ۱ بیان‌کننده متغیرهای کلامی و اعداد فازی مثلثی متناظر با آنهاست.

جدول ۱. اعداد فازی مثلثی متناظر با متغیرهای کلامی

متغیر کلامی	عدد فازی مثلثی متناظر
کاملاً مناسب	(۹،۱۰،۱۰)
مناسب	(۷،۹،۱۰)
تا حدودی مناسب	(۵،۷،۹)
بی‌تأثیر	(۳،۵،۷)
تا حدودی نامناسب	(۱،۳،۵)
نامناسب	(۰،۱،۳)
کاملاً نامناسب	(۰،۰،۰)

۳. خلق عدد فازی مثلثی  $T_{ij}$  برای هر خبره؛ در هر معیار،  $T_{ij}$  انعکاس‌دهنده دیدگاه خبره مدنظر، به شرح زیر است:

$$T_{ij} = (L_{ij}, M_{ij}, U_{ij}) \quad \text{رابطه ۱}$$

$$M_{ij} = \sqrt[n]{\prod_{i=1}^n M_{ij}} \text{ و } U_{ij} = \text{Max}\{U_{ij}\} \forall j, L_{ij} = \text{Min}\{L_{ij}\} \forall j$$

که در آن  $i$  به خبره  $i$  و اندیس  $j$  به معیار  $j$  اشاره دارد، به طوری که:

$$X_{ij} \text{ مقدار ارزیابی خبره } i \text{ ام در معیار } j \text{ ام است (} i = 1, 2, \dots, n \text{ و } j = 1, 2, \dots, m \text{)}$$

میانگین هندسی  $M_{ij}$  در عدد فازی مثلثی، برای اشاره به اجماع گروه متخصصان در خصوص هر معیار به کار رفته است. مقادیر حداکثر و حداقل نظرهای کارشناسی، به منزله دو نقطه پایانی در اعداد فازی مثلثی استفاده شده‌اند (چنج، ۱۹۹۸: ۸۳). مقادیر حداکثر و حداقل آرای خبرگان، نماینده مناسبی برای کل دامنه تغییرات نیستند (میخائلیف، ۲۰۰۳: ۳۶۷) و دقت محاسبات را کاهش می‌دهند. برای رفع این نقص در تجمیع نظر خبرگان، از میانگین هندسی مقادیر ابتدایی و انتهایی استفاده شده است (دیویس، ۱۹۹۴: ۵۲).

$$L_{ij} = \sqrt[n]{\prod_{i=1}^n L_{ij}} \quad \text{رابطه ۲}$$

$$U_{ij} = \sqrt[n]{\prod_{i=1}^n U_{ij}} \quad \text{رابطه ۳}$$

۴. فازی زدایی کردن؛ از فرمول نقطه ثقل مرکزی ساده<sup>۱</sup> برای فازی زدایی استفاده شده است.

$$S_{ij} = \frac{L_{ij} + 4M_j + U_{ij}}{6} \quad \text{رابطه ۴}$$

۵. مقدار آستانه ای<sup>۲</sup> ( $\alpha$ ) را به منظور غربال کردن عوامل نامناسب انتخاب کنید.

الف) عامل تأثیرگذار پذیرفته می شود، اگر:  $S_{ij} \geq \alpha$

ب) عامل تأثیرگذار پذیرفته نمی شود، اگر:  $S_{ij} < \alpha$

اساساً، مقدار آستانه با استنباط ذهنی تصمیم گیرنده معین می شود و مستقیماً بر تعداد عواملی که غربال می شوند، تأثیر می گذارد. هیچ راه ساده یا قانون کلی برای تعیین مقدار این آستانه وجود ندارد. در این پژوهش، پس از مشورت با خبرگان و با توجه به تعداد داده ها، عدد ۵ حد آستانه در نظر گرفته شد.

**جامعه خبرگان:** در مرحله اول این پژوهش، برای کسب نظر خبرگان به افرادی مراجعه شد که برای اظهار نظر درباره بودجه و خطمشی مالی دولت سابقه مناسبی داشتند. پس از بررسی آنچه از مشاوره با ۱۶ نفر (کارشناسان سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، مرکز پژوهش های مجلس و مجمع تشخیص مصلحت نظام در مطالعات اقتصادی و بودجه) به دست آمد، در قالب یافته های حاصل از روش داده بنیاد سازماندهی شد (سیدرضائی، ۱۳۹۰؛ پورعزت و همکاران، ۱۳۹۴). این یافته ها ضمن ارسال در قالب پرسشنامه به ۳۳ نفر پژوهشگر صاحب نظر بودجه ای یا شاغل در نهادهای بودجه ای، ارزیابی شدند و تا نیل به اجماع نسبی ادامه یافت (شکل ۱). از این تعداد، ۱۰ نفر خانم و ۲۳ نفر آقا؛ ۱۳ نفر دارای مدرک کارشناسی ارشد (۳ نفر آقا و ۱۰ نفر خانم) و ۲۰ نفر دارای مدرک دکتری تخصصی یا دانشجوی دکتری تخصصی (همگی آقا) بودند. همچنین بازه

1. Simple center of gravity  
2. Threshold value

رصد چالش‌های سیستم بودجه‌بندی ایران با هدف توسعه رویکرد... ۴۹۳

سنی آنها بین ۳۲ سال تا ۵۶ سال بوده است. بیشترین سهم در نمونه را افراد بین ۳۹ تا ۴۴ سال (۳۸ درصد) و پس از آن افراد بین ۳۲ تا ۳۸ سال (۳۰ درصد) داشتند.

### تجزیه و تحلیل یافته‌ها

مطابق با یافته‌های پژوهش پیشین با استراتژی نظریه داده‌بنیاد، طی فراگردهای کدگذاری باز و محوری، مقوله‌های جدول ۲ با مجموعه‌ای از متغیرهای تحت پوشش به‌دست آمد. به‌منظور تأیید اعتبار صحت کدهای احصاشده، از تکنیک دلفی فازی برای ارزیابی شاخص‌های به‌دست‌آمده، استفاده شد (جدول ۳).

جدول ۲. مقوله‌های به‌دست‌آمده از طبقه‌بندی کدگذاری باز

چالش‌های مدیریتی	مسائل و مشکلات نهادی - سازمانی
چالش‌های قانونی	وضعیت منطقه‌ای
چالش‌های بودجه‌ای	چالش‌های مدیریتی
ملاحظات سیاسی - نفتی	ابعاد بودجه‌ای
چالش‌های فنی	برداشت‌های مخاطبان
چالش‌های نمایندگی - مجلسی	عوامل غیربودجه‌ای
نگرش به مسئله	

منبع: سیدرضائی، ۱۳۹۰؛ پورعزت و همکاران، ۱۳۹۴

پس از کدگذاری باز و محوری، با توجه به الگوی مشهود بین مقوله‌های احصا شده، آنها نیز در یک دسته‌بندی قرار گرفتند؛ به این صورت که آن دسته از مقوله‌هایی که مربوط به متغیرهای سطح کلان کشور بودند، به‌منزله چالش‌های سطح کلان سیستم بودجه‌بندی مد نظر قرار گرفتند و با عنوان «عوامل ملی یا فرامنطقه‌ای» (جدول ۴) نام‌گذاری شدند. همچنین آن دسته از عواملی که گستره اثرگذاری و نفوذشان در سطح منطقه یا استان قرار داشت با عنوان «عوامل منطقه‌ای یا استانی» (جدول ۵) نامیده شدند. این‌ها عواملی هستند که اگرچه میزان اهمیتشان نسبت به عوامل ملی کمتر به نظر می‌رسد، با توجه به محدود بودن گستره دلالت آنها، با این عنوان نام‌گذاری شدند.

جدول ۳. تأیید اعتبار مقوله‌های به‌دست‌آمده از طبقه‌بندی کدگذاری باز با روش تکنیک دلفی فازی

مقوله‌ها و کدهای شناسایی شده	میانگین هندسی عدد مثلثی فازی			عدد فازی زدایی شده
	حد پایین	حد وسط	حد بالا	
چالش‌های مدیریتی	۷/۴۳۷۲	۹/۰۸۷۹	۹/۸۲۷۳	۸/۹۳۶۱
چالش‌های قانونی	۷/۷۳۷۲	۹/۲۴۸۲	۹/۷۹۳۳	۹/۰۸۷۲
چالش‌های بودجه‌ای	۷/۸۰۵۲	۹/۳۰۳۶	۹/۷۹۵۰	۹/۱۳۵۷
ملاحظات سیاسی - نفتی	۷/۴۶۷۰	۸/۹۷۹۲	۹/۶۵۰۵	۸/۸۳۹۰
چالش‌های فنی	۸/۰۶۶۷	۹/۴۲۶۲	۹/۸۵۰۷	۹/۲۷۰۴
چالش نمایندگی و مجلس	۶/۳۷۱۹	۸/۱۹۳۹	۹/۲۵۱۳	۸/۰۶۶۵
نگرش به مسئله	۷/۱۸۶۸	۸/۷۴۶۴	۹/۴۷۶۹	۸/۶۰۸۲
مسائل نهادی و سازمانی	۷/۲۲۵۷	۸/۹۱۰۵	۹/۶۳۵۲	۸/۷۵۰۵
وضعیت منطقه‌ای	۷/۸۰۴۹	۹/۲۴۲۸	۹/۷۴۳۹	۹/۰۸۶۷
چالش‌های مدیریتی	۶/۹۴۴۳	۸/۴۱۱۰	۹/۱۷۱۶	۸/۲۹۳۳
ابعاد بودجه‌ای	۷/۶۷۷۸	۹/۱۷۸۶	۹/۷۳۳۲	۹/۰۲۰۹
برداشت‌های مخاطبان	۷/۸۴۲۳	۹/۲۳۱۸	۹/۶۸۷۶	۹/۰۷۶۲
عوامل غیربودجه‌ای	۷/۵۳۶۲	۹/۱۳۸۵	۹/۸۲۷۳	۸/۹۸۶۲

### عوامل ملی و فرامنطقه‌ای

این دسته عواملی هستند که در سطح بسیار گسترده‌ای (سطح ملی)، بر نحوه تصویب و تخصیص بودجه به استان‌ها تأثیر گذارند. تأثیرگذاری مستقیم استان‌ها بر آنها چندان نیست؛ ولی تأثیر غیرمستقیم استان‌ها بر آنها، از طریق نمایندگان استانی در مجلس یا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، امکان‌پذیر است. این عوامل جزء زمینه‌ها و شرایط حاکم بر نحوه بودجه‌بندی و تخصیص بودجه به استان‌هاست و میزان بودجه تخصیص یافته به استان‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهند.

به‌منظور بررسی صحت کدهای احصاشده مربوط به عوامل ملی و منطقه‌ای (ستون دوم از جدول ۴ با عنوان مقول‌ها)، از تکنیک دلفی فازی استفاده شده است. نظر به اینکه تدوین جدول اعداد فازی مثلثی برای تمام کدها طولانی می‌شود، صرفاً بخشی از آن در جدول ۴ آورده شده است.

جدول ۴. بخشی از جدول اعتباربخشی به عوامل ملی و فرمانطقه‌ای

طبقه کلی	مقوله‌ها	کدهای مفهومی	میانگین هندسی عدد مثلی فازی			عدد فازی زدایی شده
			حد پایین	حد وسط	حد بالا	
عوامل ملی و فرمانطقه‌ای	چالش‌های مدیریتی	بی‌توجهی به توان نیروهای بومی	۰/۰۰۰۰	۹/۰۶۵۸	۹/۶۹۶۲	۷/۶۵۹۹
		توزیع ناعادلانه منابع انسانی	۶/۶۷۶۴	۸/۴۳۵۱	۹/۴۲۵۷	۸/۳۰۷۰
		نبود دولت‌مردان توسعه‌گرای قانونگذار	۷/۰۹۶۸	۸/۷۲۱۲	۹/۶۲۷۱	۸/۶۰۱۴
	چالش‌های فنی	کمی‌گرایی صرف معیارها	۷/۷۲۵۲	۹/۲۰۷۴	۹/۷۰۸۹	۹/۰۴۳۹
		نداشتن شاخص سنجش اهداف بودجه	۷/۷۳۶۷	۹/۱۸۹۵	۹/۷۴۵۴	۹/۰۴۰۰
		فقدان طرح آمایش سرزمین	۷/۶۸۰۴	۹/۱۸۲۵	۹/۸۱۷۸	۹/۰۳۸۰
		بی‌توجهی به شاخص‌های کیفی	۷/۲۷۵۴	۸/۷۹۳۲	۹/۵۴۸۸	۸/۶۶۶۱
	چالش‌های قانونی	تفاوت قانون بودجه با عملکرد آن	۷/۶۰۲۶	۹/۱۴۱۸	۹/۷۹۶۳	۸/۹۹۴۳
		محدودیت‌های اصل ۴۴	۷/۴۱۵۰	۸/۹۴۰۴	۹/۶۱۵۳	۸/۹۷۸۷

**الف) چالش‌های مدیریتی - عواملی هستند که به نوع دید مدیریتی مسئولان بلندمرتبه کشوری و همچنین بر میزان درگیرکردن و استفاده از توان افراد بومی در تهیه بودجه برای برنامه‌ها و طرح‌های استانی اشاره دارند.**

**ب) چالش‌های فنی - عواملی هستند که بر مباحث فنی مربوط به بودجه‌بندی، نظیر مبنای علمی تخصیص بودجه، مطالعات کارشناسانه در خصوص تعیین اولویت‌های تخصیصی در فراگرد بودجه‌بندی، استفاده از سیستم بودجه‌بندی مناسب و نظایر آنها دلالت دارند.**

**ج) چالش‌های قانونی - عواملی که اغلب منعکس‌کننده ضعف‌های قانونی‌اند و در عمل به‌صورت تمام و کمال انجام نمی‌شوند. این عوامل معرف قوانینی هستند که در مقابل هدف توسعه عدالت منطقه‌ای قرار دارند و فعالیت کارگزاران را در انجام برخی اقدامات برای توسعه اقتصادی استان‌های محروم، محدود می‌کنند. همچنین، چالش‌های قانونی بر انواع ضعف‌ها و محدودیت‌های قانونی دلالت دارد و محدودیت‌هایی را دربرمی‌گیرد که مانع سرازیری سرمایه‌های ملی به استان‌های کمتر توسعه‌یافته می‌شوند؛ در حالی که بر اساس قانون باید این**

سرمایه‌ها به نفع استان محروم جریان یابند، در عمل این مهم یا عملیاتی نشده یا به‌طور کامل اجرا نمی‌شود.

**(د) چالش‌های بودجه‌ای - عوامل مربوط به مشکلات و محدودیت‌های تدوین بودجه در قالب لایحه و قانون بودجه، در راستای توسعه عدالت اجتماعی هستند که مانع تحقق عدالت می‌شوند.**

**(ه) ملاحظات سیاسی و نفتی - ملاحظات سیاسی تحت تأثیر میزان نفوذ سران و نمایندگان در تعیین میزان بودجه مصوب و دریافتی برای استان‌ها مطرح شده است و صحنه بودجه‌بندی را به صحنه قدرت‌نمایی مبدل می‌کند. ملاحظات نفتی نیز عواملی هستند که از طریق تکیه بر منابع زیرزمینی، دست دولت را در چگونگی هزینه‌کرد بودجه باز می‌گذارند؛ در حالی که می‌توان ادعا کرد، اگر پایه مالیاتی بودجه بر پایه نفتی آن غلبه می‌کرد، دولت نمی‌توانست بودجه را به دلخواه خود خرج کند و باید خواسته‌های مالیات‌دهندگان را برآورده می‌کرد.**

**(و) نگرش نسبت به مسئله - عواملی که بیان‌کننده نگرش مسئولان درباره مباحث عدالت‌اند و بازتاب دیدگاه آنها محسوب می‌شوند، از این جهت که می‌توانند در نحوه هزینه‌کرد بودجه تأثیر بسزایی داشته باشند، اهمیت دارند؛ زیرا برداشت مناسب و منطقی از عدالت، موجب هزینه‌کرد بهتر بودجه می‌شود و برعکس، برداشت نامناسب از عدالت منابع را تلف کرده و آنها را هدر (به نام عدالت) می‌دهد.**

**(ز) چالش‌های نمایندگی و مجلسی - عواملی که ناظر بر مسائل و مشکلاتی‌اند که از قدرت و توان نمایندگان در تغییر لایحه بودجه در مجلس هنگام تصویب آن، نشئت می‌گیرند. یکی از دلایل این امر، نتیجه عرف‌شدن فعالیت‌های غیررسمی (نظیر لابی‌محوری) است؛ به‌ویژه، با توجه به اینکه معمولاً استان‌های برخوردار از حیث مدیریت و نمایندگان توانمند، در وضعیت بهتری نسبت به استان‌های کمتر توسعه‌یافته قرار می‌گیرند و هنگام جذب منابع، از این قدرت و سرآمدی به نفع مناطق و استان‌های خود استفاده می‌کنند.**

**(ح) مسائل و مشکلات نهادی و سازمانی - عواملی که یا مربوط به تعدد سازمان‌های متولی در امر توسعه عدالت و به تبع آن، نداشتن نقشه راه واحد است یا به ناهماهنگی‌هایی مربوط می‌شود که به دلیل تعدد چنین سازمان‌هایی رخ می‌دهند و تأثیرات نامطلوب آن، بر نظام بودجه‌بندی سایه می‌افکند.**

### عوامل منطقه‌ای یا استانی

این دسته از عوامل نیز همانند عوامل ملی، در دستیابی به عدالت از طریق بودجه ملی تأثیر گذارند، ولی محدوده اثرگذاری آنها در گستره منطقه‌ای (بنا به تعبیر ما گستره استان) است نه گستره ملی. همانند مرحله پیش، به منظور بررسی صحت و درستی کدهای احصاشده مرتبط با عوامل منطقه‌ای و استانی (ستون دوم از جدول ۵ با عنوان مقوله‌ها)، از تکنیک دلفی فازی و اعداد فازی مثلثی استفاده شده است که به دلیل طولانی شدن جدول نتایج، بخشی از آن در قالب جدول ۵ آورده شده است.

جدول ۵. بخشی از جدول اعتباربخشی عوامل منطقه‌ای - استانی مؤثر در توسعه عدالت منطقه‌ای

طبقه کلی	مقوله‌ها	کدهای مفهومی	میانگین هندسی عدد مثلثی فازی		
			حد بالا	حد وسط	حد پایین
عوامل منطقه‌ای یا استانی	وضعیت منطقه‌ای	امنیت اقتصادی مناطق	۹/۶۹۶۲	۹/۰۶۵۸	۰/۰۰۰۰
		توان جذب سرمایه مناطق	۹/۴۲۵۷	۸/۴۳۵۱	۶/۶۷۶۴
		محرومیت ذاتی منطقه	۹/۶۲۷۱	۸/۷۲۱۲	۷/۰۹۶۸
	مدیریتی	توان منابع انسانی	۹/۷۰۸۹	۹/۲۰۷۴	۷/۷۲۵۲
		روابط عمومی استانداران	۹/۷۴۵۴	۹/۱۸۹۵	۷/۷۳۶۷
	تفسیرهای ادراکی	درونی شدن بی‌عدالتی در برخی مناطق	۹/۸۱۷۸	۹/۱۸۲۵	۷/۶۸۰۴
		بودجه‌ای	بی‌عدالتی طولی بودجه‌ای	۹/۵۴۸۸	۸/۷۹۳۲
	غیر بودجه‌ای	نقش کم‌رنگ سازمان برنامه و بودجه استان	۹/۷۹۶۳	۹/۱۴۱۸	۷/۶۰۲۶
		دیکنه کردن اهداف به استان‌ها	۹/۶۱۵۳	۸/۹۴۰۴	۷/۴۱۵۰
	عدد فازی زدایی شده				

**الف) وضعیت منطقه‌ای - عواملی که به موقعیت استان از حیث جغرافیایی، توسعه‌یافتگی، دوری از مرکز و نظایر آن مربوط است.** این امر با این ملاحظه مدنظر قرار گرفته است که مناطق توسعه‌یافته (از زیرساخت‌های بهتری نسبت به مناطق کمتر توسعه‌یافته برخوردارند)، ظرفیت جذب سرمایه (خصوصی و دولتی) بیشتری نسبت به بقیه مناطق دارند و خود این امر، به عاملی برای به تعویق افتادن هدف تعادل منطقه‌ای تبدیل می‌شود و چرخه باطل «تسلسل علل عقب‌ماندگی» را تشدید می‌کند. در نتیجه چنین امری، تحقق تعادل منطقه‌ای دشوارتر می‌شود. نکته مهم آن است که حتی در صورت اعطای بیشتر بودجه به مناطق محروم در مرحله تصویب

و تخصیص بودجه، این بودجه به لحاظ مشکلات دیگر، یا به خوبی جذب نمی‌شود یا پس از جذب، به درستی هزینه نمی‌شود (این مهم در ذیل بحث از عوامل بودجه‌ای مطرح خواهد شد).

**ب) ابعاد مدیریتی -** ابعادی که به مقوله منابع انسانی مربوط می‌شوند؛ به‌ویژه با در نظر گرفتن این مهم که در عصر اطلاعات، نیروی انسانی سرمایه سازمان است، تأکید می‌شود هر چه نیروی انسانی از توانمندی بیشتری برخوردار باشد، در راستای انجام وظایف خود، به نحو بهتری عمل خواهد کرد.

**ج) تفسیرهای ادراکی مخاطبان -** عواملی که به نگرش مخاطبان و ساکنان مناطق کمتر توسعه‌یافته نسبت به موضوعات مربوط به عدالت و وضعیت خود مربوط می‌شوند. برای مثال، اگر مخاطبان در منطقه‌ای (با اینکه وضعیت بهتری نسبت به سایر مناطق دارند)، خود را قربانی بی‌عدالتی احساس کنند با حساسیت بیشتر ظاهر می‌شوند؛ به‌ویژه در کشورهای چندقومیتی، حساسیت چنین موضوعی چند برابر می‌شود؛ زیرا در صورت بالا بودن بحث مقایسه اجتماعی، افراد به جای مقایسه منطقه خود با منطقه‌ای دیگر، آن را تا مقایسه وضعیت قومیت خود با قومیت دیگر امتداد می‌دهند.

**د) عوامل بودجه‌ای -** عواملی که به نحوه هزینه‌کرد بودجه در استان و بنیان کسب منابع بودجه‌ای استان مربوط می‌شود و با ابعاد مدیریتی و همچنین وضعیت منطقه‌ای رابطه تنگاتنگی دارند؛ زیرا هر چه استان از حیث مدیریت و منابع انسانی، توانمندتر و از لحاظ زیرساخت‌ها بهتر باشد، در هزینه‌کرد و همچنین کسب منابع استانی با مشکلات کمتری روبه‌رو خواهد شد. فارغ از میزان بودجه تخصیص یافته به هر استان، بحث جذب این منابع نیز ارتباط وثیقی با توان مدیریت در استان دارد. بنابراین، استان‌های توسعه‌یافته که معمولاً از مدیریت قوی‌تری بهره می‌برند، نسبت به استان‌های کمتر توسعه‌یافته، توان بیشتری برای جذب حداکثر بودجه تخصیص یافته به خود دارند؛ در حالی که گاهی بودجه فعالیت‌های ضروری در استان‌های محروم‌تر، بی‌استفاده می‌ماند یا تلف می‌شود.

**ه) عوامل غیر بودجه‌ای -** عواملی که اگرچه تأثیر مستقیمی بر میزان بودجه دریافتی از مرکز ندارند، ولی با توجه به بهره‌نبردن از مبنای علمی در تخصیص بودجه ملی و تأثیر عوامل دیگر بر سیستم بودجه‌بندی، حائز اهمیت‌اند. از جمله موارد قابل تأمل در این دسته، میزان سرمایه دولتی واردشده به استان است. مهم‌تر از آن، گرایش سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی و خارجی است؛ به‌طور مسلم، سرمایه‌گذاران تمایل دارند سرمایه‌های خود را به سمت استان‌هایی سرازیر



کنند که زیرساخت‌های بهتری دارند. از جمله موارد دیگر مرتبط با این مقوله، نقش و مشارکت سازمان‌های برنامه و بودجه استانی در توزیع منابع است که به دلیل ساخت متمرکز کشوری، چنین امکانی برای آنها (به صورت ایده آل) مهیا نشده است و در این خصوص، از ظرفیت چندان برای مشارکت برخوردار نیستند؛ در حالی که نحوه هزینه‌کرد بخشی از منابع نیز از مرکز تعیین شده و به استان‌ها دیکته می‌شود (سیدرضائی، ۱۳۹۰؛ پورعزت و همکاران، ۱۳۹۴).

### بحث و نتیجه‌گیری

به طور اصولی، هر سیستم اجتماعی بر اساس مجموعه‌ای از ارزش‌های بنیادین اداره می‌شود؛ ارزش‌هایی که مراتب اعتبار و اقتدار سیستم را تحت تأثیر قرار می‌دهند. ارزش‌های چون آزادی، برابری، عدالت و اخلاق که گاهی مترادف و گاهی مرتبط با هم، مدنظر قرار می‌گیرند.

صرف نظر از مبنای واحد و بنیادین تعریف عدالت، نحوه اجرای عدالت نیز از جمله امور بسیار مهمی است که جوامع را متمایز می‌سازد. در این میان، بودجه نقش بسیار تعیین‌کننده‌ای در نحوه اجرای عدالت اجتماعی در سطوح ملی و منطقه‌ای دارد؛ به ویژه، رعایت عدالت منطقه‌ای در توزیع و تخصیص و هزینه‌کرد بودجه که تأثیر بسیار مهمی بر تعیین سرنوشت و ترسیم روند توسعه کشورهای گوناگون می‌گذارد.

در این پژوهش، بر اساس روش داده‌بنیاد برای شناسایی چالش‌های نظام بودجه‌بندی در راستای توسعه عدالت منطقه‌ای، عوامل مؤثر بر رعایت «عدالت بودجه‌ای منطقه‌ای»، در دو سطح ملی و منطقه‌ای بررسی شدند و قضاوت درباره مراتب اهمیت آنها به خبرگان سپرده شد. نکته آن است که همه عوامل معرفی شده در جداول، از اعتبار کافی برخوردارند و در فراگرد افزایش عدالت منطقه‌ای، اثرگذار تلقی می‌شوند؛ زیرا عدد فازی‌زدایی شده متناظر با آنها، بالاتر از حد آستانه (عدد پنج) است.

بنابراین، می‌توان نتیجه گرفت که عوامل و مؤلفه‌های مدنظر، به منزله مؤلفه‌های مؤثر بر رعایت عدالت، به اجماع خبرگان رسیده است. هر چند می‌توان عوامل فوق را به طور نسبی اولویت‌بندی کرد، پژوهشگران به لحاظ اجماع قوی خبرگان بر همه آنها، از اولویت‌بندی دقیق صرف نظر کرده، بر اهمیت همه عوامل فوق تأکید می‌کنند.

با تطبیق یافته‌های این پژوهش با نتایج پژوهش‌های قبلی، می‌توان بر موارد زیر تأکید کرد. دیوید هاروی (۱۹۹۳) در بحث از نقش منابع انسانی و مدیریت اثربخش در معادلات منطقه‌ای، چنین استدلال می‌کند که «نواحی فقیر، از جنبه سیاسی نیز در حاکمیت فقیر هستند». ضمن اینکه مطابق با نظر ماینیهان (۲۰۰۷)، تقویت نیروی انسانی و بهره‌مندی از نیروهای توانمند

بومی و مشارکت، موجب ارتقای عدالت اجتماعی شده، شهروندان را نسبت به حقوقشان آگاه می‌کند تا دیدگاه‌هایشان را مطابق با این آگاهی، به صراحت از سیاست‌مداران مطالبه کنند. رایت (۱۹۸۱: ۵۲) نیز بر آن بود که از طریق واردکردن دیدگاه‌های شهروندان در فراگرد بودجه، می‌توان از طریق مشارکت، ثبات را برای نظام سیاسی به ارمغان آورد. کایدن و ویلدافسکی (۱۹۷۴: ۱۷) با اشاره مستقیم به ایران، سیستم برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی ایران را تحت لوای کمیسیون قدرتمند برنامه‌ریزی مدنظر قرار داده، با ملاحظه اصطکاک زیاد بین وزارتخانه‌ها و ایجاد مقررات دست‌وپاگیر و کاغذبازی‌های اداری، این موازی‌کاری بین سازمان‌ها را گام مؤثری در جهت اصلاح کیفیت سیستم اداری کشور تشخیص دادند. مشکلی که بیش از چهار دهه همچنان به قوت خود باقی است و از این حیث با یافته‌های پژوهش حاضر نیز تأیید می‌شود، آن است که مقولاتی با عناوین «چالش‌های قانونی» و «مسائل نهادی و سازمانی»، در گستره وسیع‌تری، ناظر بر مسئله‌ای است که توسط کایدن و ویلدافسکی تحلیل شده است؛ مطابق با این مقوله‌ها، بخشی از مشکل ضعف کارکرد سیستم بودجه‌بندی، از قوانین ضعیف یا اجرانشدن آنها، و موازی‌کاری و ناهماهنگی و اصطکاک میان سازمان‌های متولی نشئت می‌گیرد.

در خصوص ملاحظات مربوط به سیاسی‌گری و لابی‌گرایی، خضری و قاسمی (۱۳۸۶) و قاسمی و همکاران (۱۳۸۷) پس از برگزاری مصاحبه‌هایی با بازیگران درگیر در فراگرد بودجه‌بندی در قوای مجریه و مقننه، چنین نتیجه‌گیری می‌کنند که اراده بوروکرات‌های دستگاه‌های اجرایی در مرکز و نیز، اراده‌های خاص مقامات محلی و مرکزی، در تخصیص اعتبار به استان‌ها نقش تعیین‌کننده‌ای دارند. نقش نمایندگان قدرتمند و با نفوذ نیز در هدایت دریافت اعتبارات بیشتر به سوی حوزه انتخابیه خود (که ناشی از نگاه منطقه‌ای نمایندگان است)، به توسعه ناموزون مناطق منجر می‌شود.

به‌طور کلی، یافته‌های پژوهش حاضر درباره نارسایی‌ها و مشکلات سیستم بودجه‌بندی، با یافته‌های مطالعات تطبیقی در کشورهای در حال توسعه (برای مثال بالدوین، ۱۹۶۷؛ کایدن و ویلدافسکی، ۱۹۷۴؛ کایدن، ۱۹۷۸، ۱۹۸۰؛ لی، ۱۹۹۲؛ بانک جهانی، ۱۹۹۸؛ مک‌لئود، ۱۳۹۴) تطابق کامل دارد و حتی فراتر از آن، با ریزبینی خاص، مسائلی را که بیشتر تحت تأثیر بافت سیاسی، فرهنگی و تاریخی هر کشور قرار می‌گیرند، برجسته کرده است. در این زمینه، یافته‌های ویلوقبای (۲۰۱۴: ۳۴) و مانیفیلد (۲۰۱۱: ۱) نیز حاکی از آن است که با توجه به تسری شیوه‌های نوین بودجه‌بندی در کلیه کشورها، چیزی که موفقیت‌آمیز بودن سیستم بودجه‌بندی را تعیین می‌کند، فراتر از موارد فنی بوده، بیشتر ناظر بر فرهنگ کشور و بازیگران فعال در سیستم سیاسی آن است. ملانظری، ابوحمزه و میرزایی عباس‌آباد (۱۳۹۵) نیز در پژوهش خود، اثر فرهنگ

سازمانی را در «تمکین مالیاتی شرکتی» شایان توجه دانسته‌اند. توجه به بافت تاریخی، فرهنگی و ارزشی کشور، به حدی حائز اهمیت است که برخی صاحب‌نظران، انجام اصلاحات بدون توجه به این موارد را بیهوده دانسته‌اند و کشورهای در حال توسعه را از اقتباس و تبعیت بی‌چون و چرا از اصلاحات مطرح‌شده در جهان توسعه‌یافته، منع می‌کنند (ر. ک. شایک، ۱۹۹۸؛ لی، ۱۹۹۲). بدین ترتیب، این پژوهش از این جنبه که با مدنظر قرار دادن بافت تاریخی و فرهنگی کشور، به شناسایی جامع مسائل و مشکلات اقدام نموده، حائز اهمیت است و بر وضعیت عمل و اقدام بودجه‌ای کشور دلالت‌های واقعی‌تری دارد. واضح است که ارائه راهکارهای اصلاحی با ملاحظه و مدنظر قرار دادن این موارد، بر احتمال موفقیت اقدامات اصلاحی می‌افزاید. همچنین این پژوهش به‌طور خاص، از این جنبه شایان توجه است که مطابق با یافته‌های حاصل از تحلیل داده‌های جمع‌آوری‌شده از صاحب‌نظران، تقریباً به‌طور جامعی مسائل ناظر بر سیستم بودجه‌بندی را مدنظر قرار داده، به نوعی تداعی‌گر تفکر سیستمی شده است، با دلالت بر این مهم که «بی‌توجهی به مجموعه ابعاد به‌طور هم‌زمان، زمینه شکست سیستم را فراهم خواهد ساخت». اهمیت این رویکرد سیستمی به تأیید صاحب‌نظران رسیده است. در همین امتداد، لی (۱۹۹۲) و کایدن (۱۹۷۸، ۱۹۸۰، ۲۰۱۱) در بحث از برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی در کشورهای در حال توسعه، معتقدند که اصلاحات مربوط به بودجه و سیستم‌های بودجه‌بندی، فقط در صورتی موفقیت‌آمیز خواهند بود که همراه و ضمیمه اصلاحات دیگر، به‌ویژه «اصلاحات اداری»، اعمال شوند؛ از این رو اصلاحات اداری نیز به‌منزله یکی از الگوهای تعیین‌کننده و مکمل سیستم بودجه‌بندی، مدنظر قرار می‌گیرد.

ختم کلام آنکه، نیل به بودجه اثربخش و عادلانه با پوشش منطقه‌ای وسیع، درایت ویژه‌ای می‌طلبد که به مجموعه معتناهایی از عوامل، من جمله عوامل یادشده در این پژوهش وابسته است؛ در این راستا، طراحان سیستم بودجه‌ای باید با اتخاذ رویکردی سیستمی، بر اهمیت همه عوامل تأکید کنند و به بهای مهم جلوه‌دادن یک بعد، از ابعاد دیگر غفلت نمانند تا از این طریق، با تضمین «کل‌نگری» و «نگرش جامع»، موفقیت سیستم را تضمین کنند. واقعیت این است که رویکردهای ناقص یا بخشی استقرایی، فاقد اصالت تطبیق‌پذیری با واقعیت مسائل و مشکلات کشورهای در حال توسعه بوده و منشأ بسیاری از انحرافات در بودجه‌پردازی برای توسعه می‌شوند.

## فهرست منابع

- پورعزت، ع. ا. (۱۳۸۰). مدیریت دولتی و عدالت اجتماعی. دانش مدیریت، ۱۴(۵۵)، ۱۱۷-۸۳.
- پورعزت، ع. ا. (۱۳۹۱). عدالت حق مدار: آگاهی، رفاه، امنیت. تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.
- پورعزت، ع. ا.؛ سیدرضائی، م. ی.؛ قلی‌پور، آ. (۱۳۹۴). مطالعه اکتشافی عوامل مؤثر بر رعایت عدالت منطقه‌ای در اثر خط‌مشی‌های مالی و بودجه‌ای ایران. فصلنامه مدیریت سازمان‌های دولتی ایران. در نوبت چاپ.
- چکیده گزارش نخست پروژه مطالعاتی نظام بودجه‌ریزی کشور (۱۳۷۹). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه. کد گزارش: ۱۶۰۵۷۴۳.
- چکیده گزارش دوم پروژه مطالعاتی نظام بودجه‌ریزی کشور (۱۳۷۹). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه. کد گزارش: ۱۶۰۵۷۳۲.
- خضری، م.؛ قاسمی، م. (۱۳۸۶). مسائل و مشکلات بودجه‌ریزی در ایران (خلاصه نظرات دست‌اندرکاران فرایند بودجه). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه.
- سیدرضائی، م. ر. (۱۳۹۰). طراحی سیستم مناسب تخصیص بودجه عمومی به استان‌های کشور در راستای توسعه عدالت منطقه‌ای با رویکرد بین‌قومی در ایران. پایان‌نامه کارشناسی ارشد مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت دانشگاه تهران.
- قاسمی، م.؛ پناهی، ع.؛ خضری، م.؛ منبخر، ع. (۱۳۸۷). بودجه‌ریزی در ایران؛ بودجه و دست‌اندرکاران (نظرسنجی). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه.
- ملانظری، م.؛ ابوحمزه، م.؛ میرزایی عباس‌آباد، م. م. (۱۳۹۵). فرهنگ سازمانی و تمکین مالیاتی شرکتی (مطالعه موردی: اداره کل امور مالیاتی مؤدیان بزرگ). فصلنامه بررسی‌های حسابداری و حسابرسی، ۲۳(۱)، ۱۸-۱.
- Abstract of first report of the country budgeting studies (2001). Tehran: Islamic parliament research center, office of planning and budget studies.
- Abstract of second report of the country budgeting studies (2001). Tehran: Islamic parliament research center, office of planning and budget studies.
- Baldvin, G. B. (1967). *Planning and development in Iran*. Baltimore: The John Hopkins press.
- Caiden, N. & Wildavsky, A. (1974). *Planning and budgeting in poor countries: comparative studies in behavioral science*. New York: A Wiley-Interscience publication.
- Caiden, N. (1978). Patterns of Budgeting. *Public Administration Review*, 38(6), 539-544.

- Caiden, N. (1980). Budgeting in Poor Countries: Ten Common Assumptions Re-Examined. *Public Administration Review*, 40(1), 40-46.
- Caiden, N. (2011). Book review: the Unruly World of Public Budgeting. *Public Budgeting & Finance*, 31(4), 148-155.
- Castells, M. (2010). *End of millennium (the information age, Volume III: economy, society, and culture)*. Second edition. Oxford: Blackwell publishing.
- Chang, Y. H. (1998). *Transportation plan appraisal and decision making-discussion and application of the fuzzy theory*. Hwatai: Taipei.
- Davies, M.A.P. (1994). A Multi-criteria Decision Model Application for Managing Group Decisions. *The Journal of the Operational Research Society*, 45 (1), 47-58.
- Fleischacker, S. (2004). *A short history of distributive justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard university press.
- Folscher, A. (2007). Budget methods and practice. In Anwer Shah (Ed.), 2007, *budgeting and budgetary institutions*, pp. 109-135. Washington, DC: World Bank.
- Freeman, S. (2007). *Rawls*. London and New York: Routledge.
- Ghasemi, M., Panahi, A. Khezri, M. Mokhber, A. (2009). *Budgeting in Iran (survey)*. Tehran: Islamic parliament research center, office of planning and budget studies.
- Gould, C. C. (1995). Social justice and the limitation of democracy. In James P. Sterba et al (Eds.), 1995, *Morality and social justice*. Maryland: Rowman & Littlefield publishers Inc., pp. 193-211.
- Harvey, D. (1993). *Social justice and the city*. Oxford: Blackwell publishers Ltd.
- Havens, H. S. (1983). Integrating evaluation and budgeting. In Gerald J. Miller, W. Bartley Hildreth, and Jack Rahin (Eds.), 2001, *Performance- based budgeting: an ASPA classic*, pp. 341-354. Colorado: Westview Press.
- Hobbes, T. (2008). *Leviathan*. London: Andrew Crooke.
- Holzer, M. (1992). Productivity measurement. In Jack Rabin (Ed.), 1992, *Handbook of public budgeting*, pp. 387-400. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Hoover commission (1949). Budgeting and accounting. *Commission on Organization of the Executive Branch of Government. Budgeting and Accounting, a report to the congress*. Washington, D. C.: university of Michigan.

- Hsu, T.H. & Yang, T.H. (2000). Application of fuzzy analytic hierarchy process in the selection of advertising media. *Journal of Management and Systems*, 7 (1), 583-99.
- Hudson, B. (2003). *Justice in the risk society: Challenging and Re-affirming Justice in Late Modernity*. London: Sage Publications Ltd.
- Ishikawa, A., Amagasa, M., Shiga, T., Tomizawa, G., Tatsuta, R., & Mieno, H. (1993). The max–min Delphi method and fuzzy Delphi method via fuzzy integration. *Fuzzy Sets and Systems*, 55 (3), 241–253.
- Khezri, M. & Ghasemi, M. (2008). *Budgeting problems and issues in Iran (Summury of practitioners of budget process)*. Tehran: Islamic parlimanet research center, office of planning and budget studies.
- Klir, G., & Yuan, B. (1995). *Fuzzy sets and fuzzy logic– Theory and application*. New Jersey: Prentice-Hall Inc.
- Kue, Y.F. & Chen P. C. (2008). Constructing performance appraisal indicators for mobility of the service industries using fuzzy Delphi method. *Expert Systems with Applications*, 35 (4), 1930-1939.
- Lauth, T. P. (1987). Budgeting and productivity in state government: not integrated but friendly. In Gerald J. Miller, W. Bartley Hildreth, and Jack Rahin (Eds.), 2001, *Performance- based budgeting: an ASPA classic*, pp. 191-202. Colorado: Westview Press.
- Lee, R. D. (1992). Linkage among poverty, development, and budget systems. *Public Budgeting & Finance*, 12(1), 48-60.
- Long, N. (2009). Public administration, the public interest, citizenship, and democracy. *Administration & Society*, 41(2), 258-264.
- McLeod, T. H. (1964). *National planning in Iran: a report based on the experience of Harvard advisory group in Iran*. Translated by Mohammad Beygi (2016). Third prtint. Tehran: Nashreney.
- Menifield, C. E. (Ed.) (2011). *Comparative Public Budgeting: A Comparative Perspective*. Sudbury: Jones and Bartlett Learning.
- Mikhailov, L. (2003). Deriving priorities from fuzzy pair wise comparison judgements. *Fuzzy Sets and Systems*, 134, 365-385.
- Miller, D. (1999). *Principle of social justice*. Cambridge, Massachusetts: Oxford university press.
- Miller, F. D (1995). *Nature, justice, and rights in Aristotle's politics*. New York: Oxford University Press.

- Mollanazari, M., Abouhamzeh, M. & Mirzaei Abbas Abad, M.M. (2016). Organizational culture and corporate tax compliance. *Quarterly Journal of The Iranian Accounting and Auditing Review*, 23(1), 1-18.
- Moynihan, D. P. (2007). Citizen Participation in budgeting: prospects for developing countries. In Anwer Shah (Ed.), 2007, *participatory budgeting*, Washington, DC, World bank, pp. 55-87.
- Okoli, C., Pawlowski, S.D. (2004). The Delphi method as a research tool: an example, design considerations and applications. *Information and Management*, 42 (1), 15-29.
- Orwel, J. (1954). *Animal farm*. London: Secker and Warburg.
- Pourezzat, A.A. (2002). Public administration and social justice. *Journal of management knowledge*, (55), 83-117.
- Pourezzat, A.A. (2012). *Truth-oriented justice: awareness, prosperity, security*. Tehran: Cultural and Scientific Publishing Company.
- Pourezzat, A.A., Seyyed Rezaei, M.Y. & Gholipour, A. (2015). Exploratory study of affecting factors on regional justice under financial and budgetary policies of Iran. *Quarterly journal of public administration*, under print.
- Rawls, J. (1977). The basic structure as subject. *American philosophical quarterly*, 14 (2), 159-165.
- Rawls, J. (2005). *A theory of justice*. Original edition. Massachusetts: Harvard University press.
- Sanders, J. & Lee Hamilton, V. (2001). Justice and legal institutions. In Joseph sanders and V. Lee Hamilton (Eds.), 2001, *Handbook of justice research in law*, pp. 3-27. New York: Kluwer academic publishers.
- Schick, A. (1998). Why most developing countries should not try New Zealand reforms. *The World Bank Research Observer*, 13(1), 123-131.
- Seyyed Rezaei, M.Y. (2012). *Design of proper system of public budget allocation to the provinces in order to develops regional justice with inter-ethnic approach in Iran*. Master thesis in public management, Faculty of management, university of Tehran.
- Shafritz, J.M. & Borick, C.P. (2008). *Introduction public policy*. New York: Pearson education, Inc.
- Shafritz, J.M., Russell, E. W. & Borick, C.P. (2009). *Introduction public administration*. Sixth edition. New York: Pearson education, Inc.
- Shim, J. K. & Siegel, J. G. (2005). *Budgeting basics and beyond*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.

- Smith, H. D. (1944). The Budget as an Instrument of Legislative Control and Executive Management. *Public Administration Review*, 4 (3), 181-188.
- Strauss, L. (1965). *Natural right and history*. Chicago: The University of Chicago press Ltd.
- Wildavsky, A. (1961). Political implication of budgetary reform. *Public administration review*, 21 (4), 183-190.
- Wildavsky, A. (1964). *The politics of the budgetary process*. Boston: Little, Brown and company.
- Wildavsky, A. (1992). Political implications of budgetary reform: A retrospective. *Public administration review*, 52 (6), 594-599.
- Wildavsky, A. (2002). *Budgeting: a comparative theory of budgetary processes*, New Jersey: Transaction publishers, revised edition.
- Willoughby, K. (2014). *Public budgeting in context: structure, law, reform, and results*. San Francisco: Jossey-Bass.
- World Bank (1989). *World development report 1989, financial systems and development, world development indicators*. New York and Oxford: oxford university press.
- World Bank (1998). *Public expenditure management handbook*. Washington, D.C: the World Bank.
- Wright, J. D. (1981). Political disaffection. In Samuel L. Long (Ed.), 1981, *Handbook of political behavior*, Vol. 4. New York and London: Plenum press, pp. 1-79.