

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

سلسله تک‌نگاشت‌های
الگوی اسلامی ایران پیشرفت

شناسایی مسائل و مشکلات سیستم بودجه‌بندی عمومی با رویکردی به توسعه عدالت منطقه‌ای در راستای هدایت جامعه در مسیر پیشرفت و تعالی

مهر ماه ۱۳۹۴

رهبر فرزانه انقلاب اسلامی:

باید در طراحی الگوی اسلامی-ایرانی پیشرفت
بر چهار عرصه‌ی فکر، علم، معنویت و زندگی تکیه شود
که در این میان، موضوع «فکر» بنیانی‌تر از بقیه‌ی عرصه‌ها است

در دیدار اعضای شورای عالی
مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت
۱۳۹۱/۱۲/۱۴

سلسله تک نگاشت‌های الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت:
شناسایی مسائل و مشکلات سیستم بودجه‌بندی عمومی
با رویکردی به توسعه عدالت منطقه‌ای در راستای هدایت جامعه در مسیر پیشرفت و تعالی

نگارش: دکتر علی اصغر پورعزت (استاد دانشگاه تهران)
میر یعقوب سیدرضائی (دانشجوی دکتری مدیریت توسعه دانشگاه تهران)

ناشر: نشر الگوی پیشرفت، وابسته به مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت

نوبت چاپ: اول، مهرماه ۱۳۹۴

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

شابک:

قیمت: ۵۰۰۰۰ ریال

تلفن: ۰۲۱ ۸۸۰۱۴۶۴۸ - ۰۲۱ ۸۸۶۳۴۰۰۸

www.olgou.ir

Email:olgou@olgou.ir

نشانی: تهران، خیابان جلال آل احمد، روبه‌روی بیمارستان شریعتی، شماره ۳
تمامی حقوق این اثر متعلق به مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت است.
مسئولیت دیدگاه‌های بیان شده در این تک نگاشت بر عهده مؤلفان محترم است.

پیشگفتار

تعیین مبانی، ارکان، چارچوب و مسیر پیشرفت کشور در نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران باید با مشارکت گسترده و حضور همه جانبه دانشمندان، محققان، نخبگان دانشگاهی و حوزوی و جوانان این مرز و بوم صورت گیرد. به گواه تاریخ و تجارب گذشته، پیشرفتی همه‌جانبه و پایدار خواهد بود که مبانی اسلامی و اقتضائات ایرانی در آن توأمان مورد توجه باشد.

اینک مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت در آستانه اتمام سه سال تلاش‌های علمی، تخصصی و فکری درباره پیشرفت اسلامی ایرانی، برگزاری نشست‌های علمی و تخصصی، تاسیس اندیشکده‌های مرکز، انتشار صدها مقاله ارزشمند و تهیه نقشه راه تدوین الگو و انجام برخی از مراحل آن، در نظر دارد با هدف تولید دانش و گسترش و تعمیق ادبیات موضوعی در حوزه الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، آثاری را به‌صورت تک‌نگاشت‌های علمی فاخر منتشر نماید.

تک‌نگاشت نوشتاری تخصصی و نیمه‌مبسوط است که توسط یک پژوهشگر خبره در یک موضوع خاص نگاشته می‌شود. تک‌نگاشت از نظر حجم و محتوا حد فاصل مقاله و کتاب است و نویسنده با پردازش و تحلیل یافته‌ها و مطالعات تخصصی پیشین و افزودن یافته‌های پژوهشی جدید خود و تحلیل جامع و منسجم آنها افق‌های تازه‌ای را در زمینه مورد بررسی می‌گشاید.

سلسله تک‌نگاشت‌های الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت که در مجلدات مختلف منتشر می‌شوند، حاصل تلاش جمعی از استادان، اندیشمندان و محققان دانشگاهی و حوزوی است که مراحل مختلف نگارش، ارزیابی، ویراستاری، تدوین و انتشار را با نظارت متخصصان و اهل فن گذرانده است و در اختیار صاحب‌نظران قرار می‌گیرد. در پایان از مساعدت‌ها و تلاش‌های ارزنده نویسندگان تک‌نگاشت‌ها و داوران و مراکز مختلف علمی و پژوهشی که ما را در تهیه، تدوین و انتشار این سلسله یاری رساندند، تقدیر و تشکر می‌شود. امید است این محتوای علمی بتواند افق‌های نو و روشنی را در پیش چشم متخصصان دانشگاهی و حوزوی بگشاید و هر روز در طی مسیر تدوین و تحقق الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت گام‌های بلندتر و استوارتری برداشته شود.



فهرست

۷.....	فصل اول: مبانی نظری.....
۸.....	عدالت و عدالت منطق های.....
۱۰.....	عدالت در مکتب لیبرتاریانیسم.....
۱۲.....	عدالت در مکتب سوسیالیسم.....
۱۳.....	عدالت در مکتب لیبرالیسم.....
۱۵.....	عدالت در مکتب فمینیستی.....
۱۶.....	عدالت در مکتب اجتماع‌گرایان.....
۱۷.....	جدول (۱-۲) : مکاتب عدالت و آرمان نهایی هر یک.....
۱۸.....	عدالت منطقه ای.....
۲۲.....	بودجه و بودجه بندی.....
۲۳.....	بودجه.....
۲۶.....	انواع بودجه.....
۲۶.....	بودجه جامع.....
۲۶.....	بودجه مالی و عملیاتی.....
۲۶.....	بودجه نقدی.....
۲۷.....	بودجه ایستا (ثابت).....
۲۸.....	بودجه انعطاف‌پذیر (هزینه‌های).....
۲۹.....	بودجه هزینه سرمایه‌های.....
۲۹.....	بودجه برنامه‌ای.....
۳۰.....	بودجه افزایشی.....
۳۰.....	بودجه افزودنی.....
۳۱.....	بودجه الحاقی یا تکمیلی.....
۳۱.....	بودجه برآکت.....
۳۱.....	بودجه کش‌دار (منبسط).....
۳۲.....	بودجه استراتژیک.....
۳۲.....	بودجه بر مبنای فعالیت.....
۳۲.....	بودجه هدف.....



- بودجه متوالی (مستمر)..... ۳۲
- بودجه‌بندی..... ۳۴
- جدول (۲-۲): انواع سیستم‌های بودجه‌بندی و تعاریف آن‌ها بر مبنای نظر فولچر..... ۳۷
- بودجه بندی، برنامه ریزی و توسعه و پیشرفت عدالت گرایانه..... ۴۱
- جدول (۲-۳): موارد ضعف در تخصیص و کاربست منابع..... ۴۳
- جدول (۲-۴) مفروضات سوال برانگیز در بودجه بندی کشورهای در حال توسعه..... ۴۵
- فصل دوم: روش شناسی پژوهش..... ۴۶
- نظریه داده بنیاد (گراندد تئوری)..... ۴۶
- جامعه آماری..... ۴۹
- تجزیه و تحلیل داده‌ها..... ۵۰
- کدگذاری باز (انتخاب برچسب‌های مفهومی)..... ۵۱
- کدگذاری محوری یا سطح دوم کدگذاری (مقوله بندی مفاهیم یا طبقه بندی کدها)..... ۵۲
- جدول شماره (۳-۱): مقولات حاصل از طبقه بندی کدگذاری باز..... ۵۲
- کدگذاری انتخابی یا سطح سوم کدگذاری..... ۵۳
- فصل سوم: تجزیه و تحلیل داده‌ها..... ۵۴
- نمودار شماره (۴-۱) دو سطح از عوامل موثر بر توسعه عدالت گرایانه در ایران..... ۵۴
- مسائل و مشکلات ملی و فرامنطقه‌ای سیستم بودجه بندی..... ۵۵
- جدول (۳-۱): عوامل ملی و فرا منطبق های سیستم بودجه بندی..... ۵۶
- الف) مفهوم کلی مشکلات مدیریتی..... ۵۷
- ب) مفهوم کلی مشکلات فنی..... ۵۸
- ج) مفهوم کلی مشکلات قانونی..... ۵۹
- د) مفهوم کلی مشکلات بودجه ای..... ۶۰
- ه) مفهوم کلی مسائل و مشکلات نهادی و سازمانی..... ۶۰
- و) مفهوم کلی مشکلات ناشی از نمایندگی و مجلس..... ۶۱
- ز) مفهوم کلی نگرش به مسأله..... ۶۲
- ح) مفهوم کلی ملاحظات سیاسی و نفتی..... ۶۲
- مسائل و مشکلات منطقه ای و استانی سیستم بودجه بندی..... ۶۳
- جدول (۳-۲): عوامل منطقه ای- استانی سیستم بودجه بندی..... ۶۳
- الف) مفهوم کلی شرایط منطقه ای..... ۶۴
- ب) مفهوم کلی عوامل غیر بودجه ای..... ۶۴
- ج) مفهوم کلی تفسیرهای ادراکی مخاطبان..... ۶۵
- د) مفهوم کلی عوامل بودجه ای..... ۶۶
- ه) مفهوم کلی ابعاد مدیریتی..... ۶۶



فصل چهارم: بحث و اشاراتی برای الگوی اسلامی- ایرانی پیشرفت..... ۶۸
نمودار شماره (۱-۴): نمودار تحلیلی چالش‌های بودجه بندی و تقسیم ناعادلانه بودجه..... ۷۲
نتیجه گیری و پیشنهادات..... ۷۳
منابع..... ۷۶

مقدمه

در مسیر پیشرفت و توسعه هر سیستم اجتماعی، پی بردن به کاستی‌ها و نواقص و عارضه‌یابی در هر سیستمی، اولین گام به سوی یادگیری است. یادگیری زمانی رخ می‌دهد که بتوان خطاها را تشخیص داد و به گونه‌ای مستمر، اصلاحات را اعمال کرد؛ در این معنا، اگر کاستی‌ها، شناسایی، عارضه‌یابی و تصحیح شوند، منبع پایان‌ناپذیر یادگیری بوده و عامل تعالی سیستم و به تبع آن هدایت‌گر رشد و توسعه کل جامعه خواهند بود. بدون شک سیستم بودجه‌بندی ملی، مهم‌ترین سیستم شناخته شده در عرصه کلان هر کشوری است که کارکرد (یا کژکارکرد) آن می‌تواند آینده هر کشوری را با مدنظر قرار دادن ساخت اجتماعی واقعیت، به نحو دیگری رقم بزند. نظر به اهمیت کلان سیستم بودجه‌بندی است که از آن به مهم‌ترین فرایند تصمیم‌گیری در نهادهای عمومی یاد شده و آنچه از دل این سیستم بیرون می‌آید یعنی سند بودجه تحت عناوینی همچون خون زندگی بخش برای حکومت، مهم‌ترین سند مرجع در قلمرو قدرت، سندی برای تحمیل نظم به هرج و مرج یاد شده است. نظر به یادگیری از مشکلات و اصلاح سیستم و هدایت جامعه در مسیر پیشرفت و توسعه و تعالی، به باور ویلداوسکی سراسر تاریخ نوین ایالات متحده با اصلاحات بودجه‌ای طی شده و اهداف اصلاحات پیشنهادی در لفافه گفتن الفاظ مشابه صرفه‌جویی، کارایی، بهبود و پیشرفت یا بودجه‌بندی بهتر است. اشارت حاصل از این گفته را می‌توان بدین صورت مفصل‌بندی کرد که پیشرفتگی و توسعه‌یافتگی کنونی این کشور، محصول اصلاحات مستمر بودجه‌ای ادوار گذشته است. با این تفسیر، سیستم کارآمد بودجه‌بندی اولین گلوگاه پیشرفت و توسعه کشور محسوب می‌شود. اهمیت ناکارآمدی سیستم بودجه‌بندی آن گاه واضح‌تر می‌شود که تامل گردد در کشورهای وابسته به منابع زیرزمینی مسیر پیشرفت و توسعه و تعالی جامعه تا حدی زیادی توسط



دولت و با اتکاء به این منابع زیرزمینی صورت می‌گیرد. پس اگر کشوری خواهان ترسیم مسیر پیشرفت و توسعه خود برای شکل‌دهی به آینده‌ای مطلوب و توسعه‌یافته باشد، باید از سیستم بودجه‌بندی شروع نماید؛ چرا که فعالیت‌های توسعه‌ای از آبشخور این سیستم می‌توانند وجوه عمومی را به طرح‌های درست (یا نادرست) اختصاص داده و مسیر پیشرفت آتی کشور را بنا نهند. ولی نکته این است که توسعه و پیشرفت در گستره سرزمینی هر کشوری باید عدالت‌گرایانه بوده و همواره به منزله یکی از اهداف مهم محسوب شود؛ زیرا که عدالت اولین فضیلت نهادهای اجتماعی و تحقق عدالت، سنگ پایه مشروعیت حاکمیت و مبنای توجیه ضرورت وجود دولت تلقی می‌شود. با این ملاحظات، دست‌یابی به توسعه عدالت‌گرایانه مستلزم پیشرفت و توسعه همزمان کلیه مناطق مرتبط با آن اقتصاد و برمبنای آمایش سرزمین و پتانسیل‌های منطقه‌ای است. ضمن اینکه پراکندگی فضایی سرمایه‌گذاری عمومی یکی از عناصر اصلی و همچنین یکی از مباحث کلیدی مرتبط با توسعه استراتژیک منطقه‌ای است. بنابراین، دولت‌ها موظفند در فراگرد توسعه و پیشرفت اجتماعی، شرایط رشد همه بخش‌ها و ارکان جامعه را به صورت عادلانه و اثربخش فراهم آورند. مهم‌ترین ابزار برای دستیابی به هدف فوق، سیستم بودجه‌بندی و محصول آن یعنی بودجه عمومی و تخصیص عادلانه منابع ملی است؛ چرا که بودجه عمومی به مثابه سند اقتصادی و شاهرگ حیاتی جامعه و خون زندگی بخش حکومت، روند اداره همه ارکان اداری کشور را تحت نظر می‌آورد و این مهم، به ویژه در فراگرد توسعه اقتصادی مناطق بیشتر جلوه می‌کند. به ویژه در کشوری چون ایران که به طور نانونشته، مسیر پیشرفت و توسعه مناطق، وابسته به نحوه توزیع درآمد نفت است، خط‌مشی‌های بودجه‌ای دولت، نقش مهمی در فراگرد توسعه ایفا می‌کند. با توجه به گستردگی و پیچیدگی فراگرد بودجه‌بندی، تلاش برای شناسایی عوامل مؤثر بر رعایت عدالت در راستای توسعه و پیشرفت عدالت‌گرایانه از اهمیت به‌سزایی برخوردار است. در نتیجه، در این پژوهش تلاش شده است تا با استفاده از روش داده‌بنیاد و نمونه‌گیری نظری و گلوله برفی، مجموعه‌ای از عوامل مؤثر بر این مهم، طی مصاحبه‌های باز و نیمه ساختاریافته با کارشناسان و متخصصان معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی در امر تدوین بودجه، کارشناسان مجمع تشخیص مصلحت نظام در امر مطالعات اقتصادی و بودجه‌ای و کارشناسان دفتر بودجه و مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس



شورای اسلامی، شناسایی شوند. براساس یافته‌های پژوهش، دو طبقه اصلی «عوامل ملی و فرامنطقه‌ای» و «عوامل منطقه‌ای و استانی» با مجموعه‌ای از کدهای مفهومی تحت پوشش، توسعه عدالت را از طریق فراگرد بودجه‌بندی در راستای توسعه و پیشرفت عدالت‌گرایانه و هدایت جامعه به سوی تعالی، تحت تاثیر قرار می‌دهند. نظر به اینکه الگوی ایرانی اسلامی پیشرفت نیز قطعاً نمی‌تواند بدون در نظر گرفتن چالش‌های پیش روی سیستم بودجه‌بندی و اصلاح آن به نتایج مطلوبی دست یابد، مدنظر قرار دادن سیستم بودجه‌بندی و تخصیص بودجه عمومی در کل و موارد مورد اشاره در این پژوهش به طور خاص می‌تواند رهنمایی برای این امر قلمداد گردد.