

Deadly Sins in Public Budgeting of Iran

Mir Yaghoub Seyyed Rezaei¹, Ali Asghar Pourezzat², Mojtaba Amiri³, Adel Azar⁴

Abstract: Budgeting is a pervasive activity in the governmental system across the world; in a way that “The Budget” as a product of allocation process goes beyond the political rhetoric, representing the real priorities and preferences of each government in the social realm. However, budgeting as a part of political system has a set of recurring issues and problems that reduce the effectiveness of budgeting system in achieving the considered goals; in this study we called those problems, “deadly sins”. To identify these deadly sins in budgeting, the qualitative method of theme analysis has been used and data collection was done through interviews. According to the finding of the study, ten deadly sins in Iran budgeting process are: “Disconnection of budget relations with upstream documents”, “Distortion strategies of the facts”, “Rule of organizational life”, “Lack of theoretical basis”, “Extreme idealism and lack of pragmatism”, “Abundance of budgetary and non-budgetary orders”, “Multiplicity of sundry rows”, “violation of budget principals”, “lack of process transparency” and “lack of accountability”. Obviously, by improving each of these factors, the budget can be set in the right direction and the national goals and objectives mentioned in the upstream documents, in particular the vision document and development plans, can be achieved easier.

Keywords: *Budget document, Deadly sins, Public budgeting, Real priorities.*

1. Ph.D. student of Public Administration, Faculty of Management, University of Tehran, Iran

2. Prof. of Public Administration, Faculty of Management, University of Tehran, Iran

3. Associated Prof. of Public Administration, Faculty of Management, University of Tehran, Iran

4. Prof., Dep. of Management, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran

Submitted: 26 / September / 2017

Accepted: 07 / January / 2018

Corresponding Author: Ali Asghar Pourezzat

Email: pourezzat@ut.ac.ir

Citation: Seyyed Rezaei, M., Pourezzat, A. A., Amiri, M., & Azar, A. (2018). Deadly Sins in Public Budgeting of Iran, *Journal of Public Administration*, 10(1), 31 – 58.

گناه‌های کشنده در بودجه‌بندی عمومی ایران

میر یعقوب سیدرضائی^۱، علی اصغر پورعزت^۲، مجتبی امیری^۳، عادل آذر^۴

چکیده: در سراسر دنیا، بودجه‌بندی فعالیت فراگیری در سیستم حکومتی محسوب می‌شود؛ به طوری که محصول فراگرد بودجه‌بندی، یعنی سند بودجه، فراتر از لفاظی‌های سیاسی، نشان دهنده اولویت‌های واقعی و ترجیحات حکومت در عرصه اجتماعی است. با وجود این، بودجه‌بندی به منزله بخشی از سیستم سیاسی، دچار مجموعه مسائل و مشکلات تکراری است که از اثربخشی سیستم بودجه‌بندی در دستیابی به اهداف مد نظر می‌کاهد؛ مشکلاتی که به تعبیری «گناه‌های کشنده» نامیده می‌شوند. برای شناسایی این گناه‌های کشنده در بودجه‌بندی، از استراتژی کیفی تحلیل تم استفاده شده و مصاحبه نیز، اصلی‌ترین ابزار گردآوری داده‌ها مد نظر قرار گرفته است. مطابق با یافته‌های پژوهش، «گسستگی روابط میان بودجه‌ها با اسناد بالادستی»، «ترندهای تحریف واقعیت‌ها»، «حاکمیت حیات سازمانی»، «فقدان پشتوانه نظری»، «آرمان‌گرایی افراطی و فقدان عمل‌گرایی»، «تعدد تبصره‌ها و احکام بودجه‌ای و غیربودجه‌ای»، «تعدد ردیف‌های متفرقه»، «تقض اصول بودجه‌ای»، «فقدان شفافیت فراگردی» و «فقدان پاسخگویی»، ده گناه کشنده در فراگرد بودجه‌بندی ایران هستند. بدیهی است با بهبود هر یک از این موارد، می‌توان بودجه را در مسیر درست قرار داد و تحقق اهداف ملی ذکر شده در اسناد بالادستی، به‌ویژه سند چشم‌انداز و برنامه‌های توسعه را سرعت بخشید.

واژه‌های کلیدی: اولویت‌های واقعی، بودجه‌بندی عمومی، سند بودجه، گناه‌های کشنده.

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

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

۳. دانشیار گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران

۴. استاد گروه مدیریت، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۶/۰۷/۰۴

تاریخ پذیرش نهایی مقاله: ۱۳۹۶/۱۰/۱۷

نویسنده مسئول مقاله: علی اصغر پورعزت

E-mail: pourezzat@ut.ac.ir

مقدمه

اگر تصمیم‌گیری، اقدام اداری محوری است، بودجه‌بندی تصمیم اداری بنیادی است. لفاظی‌های متهورانه یا جسورانه مهم‌اند، ولی ایده‌ها بدون داشتن پول برای پشتیبانی از آنها، هیچ چیز نیستند. بر همین مبناست که بودجه‌ها اهمیت می‌یابند؛ زیرا بودجه‌ها هم اولویت‌ها را تعیین می‌کنند و هم تجسم اولویت‌های اساسی هستند. بنابراین، می‌توان بودجه‌بندی را مهم‌ترین اقدام محوری در اداره امور عمومی دانست. تأمل برانگیز است که بودجه‌بندی بسیار بیشتر از تصمیم اقتصادی، نحوه تخصیص ثروت شهروندان میان برنامه‌های حکومتی است. بودجه‌بندی مظهر یا تجسم انتخاب‌های سیاسی بنیادین، درباره ارزش‌ها (برنامه‌هایی که تأمین مالی شده‌اند و آنهایی که تأمین مالی نشده‌اند) و نهادهاست (کتل، ۲۰۱۵)؛ ضمن اینکه فراگرد بودجه‌بندی از این جنبه اهمیت دارد که هم بازتاب توزیع قدرت در تخصیص منابع است و هم هنجارهای اساسی زندگی مردم در یک فرهنگ سیاسی خاص را آشکار می‌کند (ویلدافسکی، ۲۰۰۲: ۱). حتی فراتر از این‌ها، «بودجه‌بندی، سؤال‌هایی را در باب نوع حکومتی که خواهیم داشت و به تبع آن، نوع مردمی که خواهیم بود، به ذهن متبادر می‌سازد» (ویلدافسکی و کایدن، ۲۰۰۴: ۱۸۱) و تداعی‌گر این نکته می‌شود که «ظرفیت نسبت به حکمرانی» مترادف با «ظرفیت نسبت به بودجه» است (شایک، ۱۹۹۰، به نقل از ما، ۲۰۰۹). این مهم آنگاه واضح‌تر می‌شود که دریابیم مطابق با مطالعات بانک جهانی، با وجود تفاوت در میزان منابع میان کشورها، بزرگ‌ترین عامل رقم‌زننده تفاوت میان کشورهای غنی و فقیر، به کارایی در استفاده از منابع مربوط می‌شود (بانک جهانی، ۱۹۸۹: ۲۶) که آن نیز به‌طور مستقیم به سیستم بودجه‌بندی ارتباط دارد.

با این استدلال‌ها، ملاحظه می‌شود که سیستم و فراگرد بودجه‌بندی به‌منزله مهم‌ترین فراگرد حکومتی، نقش مهمی در کارکرد و کژکارکرد حکومت دارد. بر همین مبنای بودجه‌بندی همیشه در قانون اصلاح‌گران اداره امور عمومی است و می‌توان ریشه کلیه اصلاحات، از مدیریت اداری تا مدیریت دولتی نوین را در سیستم بودجه‌بندی و مباحث مربوط به نحوه هزینه‌کرد پول رصد کرد. به همین دلیل، اصلاح‌گران بودجه‌ای با تلاش برای شناسایی اصول و مختصات بودجه‌بندی، در جهت کارآمدتر و اثربخش‌تر کردن آن تلاش کرده‌اند. با این همه، هیچ قاعده کلی برای تضمین اثربخشی سیستم بودجه‌بندی وجود ندارد، اما می‌توان عملکرد نامطلوب سیستم بودجه‌بندی را با مجموعه اقداماتی شناسایی کرد که در این پژوهش، با عنوان «گناه‌های کشنده» از آنها نام برده می‌شود. مرتکب شدن هر یک از گناه‌های ده‌گانه در بودجه‌بندی عمومی، ناکارآمدی سیستم بودجه‌بندی را افزایش می‌دهد. شایان ذکر است که عنوان مقاله از دو پژوهش صورت‌گرفته توسط دراگر (۱۹۸۰) با عنوان «گناه‌های کشنده در اداره امور عمومی» و مقاله ملتسنیر (۱۹۸۶) با

عنوان «هفت گناه مرگبار در تحلیل خطامشی» الهام گرفته شده و در بافت بودجه‌بندی استفاده شده است.

با توجه به اینکه پژوهش حاضر بر مبنای استراتژی تحلیل تم صورت گرفته و اصول و رویه‌های تحلیل تم، از جنبه‌های بسیاری به سایر روش‌های تحلیلی کیفی، نظیر نظریه داده‌بنیاد شبیه است و این رویکردها، به چارچوب نظری خاصی گره خورده نمی‌شوند (براون و کلارک، ۲۰۱۴)، مبنای نظری این پژوهش، به مرور بودجه و بودجه‌بندی در ایران و جهان پرداخته و با اتخاذ رویکرد کیفی، در جهت توسعه مبنای یا چارچوب نظری گام برداشته است و از ادبیات پژوهش، برای تبیین یافته‌ها استفاده می‌کند. بر همین مینا، بعد از مروری بر بودجه‌بندی، بحث روش‌شناسی پژوهش مطرح می‌شود و در مرحله بعد در تبیین یافته‌ها، از ادبیات نظری بهره برده می‌شود.

پیشینه نظری پژوهش

بودجه و بودجه‌بندی در جهان و ایران

با نگاه به گذشته درمی‌یابیم که تصور حکومت بدون بودجه دشوار است (تایر و ویلند، ۱۹۹۷) و همه حکومت‌ها از دوران اولیه شکل‌گیری تمدن‌ها، نوعی سیستم مالی و بودجه‌ای ابتدایی برای خود داشته‌اند، ولی نخستین شکل بودجه‌بندی به صورت امروزی، در انگلستان ۱۲۱۵ میلادی و ذیل منشور ماگنا کارتا شکل گرفت که هدف آن تحت کنترل درآوردن پادشاه توسط پارلمان بود. این رویه به سرعت میان کشورهای اروپایی گسترش یافت، به طوری که در فرانسه دوران ناپلئون به اوج خود رسید (دپارتمان مالی کالیفرنیا، ۱۹۹۸) و در آمریکا نیز با تصویب قانون خزانه‌داری تحقق یافت (لی، جانسون و جویس، ۲۰۱۳: ۹-۸). در این دوران، صرفاً بر جنبه کنترلی بودجه و کنترل پادشاه توسط پارلمان تأکید می‌شد و رویه‌های امروزی بودجه‌چندان اهمیتی نداشت، ولی با تأسیس قانون بودجه و حسابداری در سال ۱۹۲۱، بودجه‌بندی شکل جدیدی به خود گرفت (میچل و ثورمایر، ۲۰۱۰؛ ۲۰۱۲). پس از آن نیز بسته به کاستی‌های سیستم‌های اقتباس شده، انواع سیستم‌های بودجه‌بندی عملکردی سنتی، بودجه‌بندی برنامه‌ای، سیستم طرح‌ریزی، برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی، مدیریت بر مبنای هدف، بودجه‌بندی بر مبنای صفر و درنهایت تحت تأثیر نهضت مدیریت دولتی نوین، بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد مد نظر قرار گرفتند. نکته آن است که همه سیستم‌های بودجه‌ای نشان‌دهنده اصلاحات در اداره امور عمومی بودند. با مذاقه در ادبیات بودجه می‌توان دریافت که نخستین تلاش‌های اصلاح‌گران مدیریت دولتی نظیر ویلسون، ویلوقبای، وایت و نظیر این‌ها، به شکل‌گیری بودجه‌بندی اجرایی منجر شدند؛ ضمن اینکه

تلاش‌های اصلاح‌گران نهضت مدیریت دولتی نوین نیز به شکل‌گیری بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد انجامید. بر همین مبنای، با حرکت از دوران اولیة تکامل بودجه، می‌توان گذار کارکردهای بودجه‌ای در حکومت را از کارکرد کنترلی به کارکردهای مدیریتی، برنامه‌ریزی، خط‌مشی‌گذاری، اولویت‌بندی، پاسخگویی و همکاری، مشاهده کرد که حاکی از بلوغ سیستم بودجه‌بندی است.

در ایران تا زمان جنبش مشروطیت، کلیة امور مالی کشور در اختیار پادشاهان قرار داشت (ابراهیمی‌نژاد و فرج‌وند، ۱۳۸۶: ۱۰۲) و بودجه را همچون کیسه پول شاه در نظر می‌آورد؛ زیرا شاه به دلخواه خود همه اولویت‌ها و هزینه‌کردها را تعیین می‌کرد و مردم هیچ نقشی در فراگرد بودجه‌بندی نداشتند. به هر حال، با وجود رگه‌هایی از بودجه‌بندی در معنای امروزی، در دوران گوناگون تاریخی ایران، نظیر عهد پادشاهان سلجوقی، صفوی و قاجار، باز هم شاه نقش محوری داشت و همه چیز با اراده شخصی وی رتق و فتق می‌شد. با پیروزی انقلاب مشروطه و تصویب قانون اساسی و با اختصاص بخشی از اصول قانون اساسی به امور اقتصادی و مالی و بودجه‌ای، بودجه نیز حالت رسمی‌تری یافت و برای نخستین‌بار به معنای امروزی مد نظر قرار گرفت. پیرو قانون اساسی، به منظور نظم‌بخشی به امور بودجه‌ای، قانون محاسبات عمومی در سال ۱۲۸۹ به تصویب مجلس شورای ملی رسید و مواردی نظیر تعریف بودجه، فراگرد تهیه و تصویب، قواعد جمع‌آوری درآمدها و انجام مخارج و نحوه حسابرسی هزینه‌کرد وجوه عمومی، در این قانون مشخص شد. با تصویب این قانون، نخستین بودجه رسمی ایران توسط صنایع‌الدوله (مرتضی قلی‌خان هدایت)، وزیر مالیه وقت تهیه شد که البته در همان زمان صنایع‌الدوله را ترور کردند و اولین سند بودجه پس از حادثه‌ای خونین، توسط وزیر بعدی به مجلس شورای ملی تقدیم شد (بابایی، ۱۳۷۸). با وجود همه نکات مثبتی که در نخستین گام تدوین و تصویب بودجه در ایران وجود داشت، تا زمان تصویب قانون برنامه سوم عمرانی قبل از انقلاب، بسیاری از اصول بودجه نظیر جامعیت، وحدت و تمرکز درآمدها و مخارج رعایت نمی‌شدند و تنظیم بودجه به صورت قلم خطی صورت می‌گرفت. با اینکه از سال‌های ۱۳۲۷، اندیشه بودجه‌بندی برنامه‌ای بر تفکر برنامه‌ریزی در ایران سایه افکنده بود، این مهم با تصویب قانون برنامه سوم عمرانی (۱۳۴۶-۱۳۴۱)، جامعه عمل پوشید و در سال ۱۳۴۳ به صورت ظاهراً عملی، تحقق یافت و مسئولیت نظارت بر بودجه جاری، از وزارت دارایی به سازمان برنامه منتقل شد و دفتر مرکزی بودجه تشکیل شد (ابراهیمی‌نژاد و فرج‌وند، ۱۳۸۶: ۱۰۶). به هر حال، علی‌رغم ادعای داشتن بودجه برنامه‌ای، بودجه سنتی همچنان جایگاه خود را حفظ کرد که تا به امروز نیز ادامه دارد. با در نظر گرفتن کاستی‌های بودجه‌بندی برنامه‌ای و با مُد شدن بودجه‌بندی بر مبنای عملکرد تحت تأثیر نهضت مدیریت دولتی نوین، در ایران نیز اندیشه بودجه‌بندی عملکردی بر سر زبان‌ها افتاد و برای نخستین‌بار در سال ۱۳۸۰ با ورود قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از

مقررات مالی دولت (ماده ۷۷)، بحث بودجه‌بندی عملکردی به‌طور ضمنی مطرح شد. سپس به ترتیب، در قانون برنامه سوم توسعه و به‌تبع آن، در بند «ب» تبصره ۲۳ قانون بودجه سال ۱۳۸۱ و در بند «ر» تبصره ۱ قانون بودجه سال ۱۳۸۲ و در بند «ز» تبصره ۱ قانون بودجه سال ۱۳۸۳، ماده ۱۳۸ و ماده ۱۴۴ قانون برنامه چهارم، بند ۳۲ سیاست‌های تنظیم برنامه پنجم توسعه کشور ابلاغی مقام رهبری و ماده ۲۱۹ قانون برنامه پنجم توسعه، دولت مکلف به فراهم‌سازی فضا برای پیاده‌سازی بودجه‌بندی عملکردی شد. در نهایت سال ۱۳۹۶، همزمان با تصویب قانون برنامه ششم توسعه، در بند «پ» ماده ۷، دولت مکلف شد هر سال ۲۰ درصد از بودجه دستگاه‌های اجرایی را به‌صورت عملکردی تدوین کند؛ به‌طوری که در سال پایانی برنامه، همه دستگاه‌ها دارای بودجه مبتنی بر عملکرد باشند. البته با نگاه به گذشته و تجربه ۱۶ سال ناکامی، می‌توان پیش‌بینی کرد که احتمالاً چنین طرحی نیز در نهایت با شکست مواجه خواهد شد یا شکلی ایرانی به خود گرفته و با واقعیت‌های بودجه‌بندی مبتنی بر عملکرد، هیچ‌گونه شباهتی نخواهد داشت.^۱

پژوهش‌های صورت‌گرفته نیز نشان می‌دهد بودجه‌بندی از اوان شکل‌گیری تا امروز، مشکلات زیادی داشته و نتوانسته است به اهداف مد نظر برای آن برسد؛ اما نکته آن است که این پژوهش‌ها یا به صورت تک‌بعدی به موضوع نگریده‌اند یا از روش‌های علمی در تحلیل داده‌ها استفاده نکرده‌اند. برای مثال، خضری و قاسمی (۱۳۸۶) و قاسمی، خضری و مخبر (۱۳۸۷) صرفاً به گردآوری داده‌ها از طریق مصاحبه اکتفا کرده‌اند و روش خاصی را برای تحلیل داده‌ها به کار نبرده‌اند. شبیری‌نژاد و همکاران (۱۳۸۱) نیز در کتاب *بودجه‌ریزی در ایران: مسائل و چالش‌ها*، به‌صورت بخشی به موضوع نگریده‌اند و در فصول گوناگون، جنبه‌های خاصی از موضوع را مطالعه کرده‌اند. به هر حال، جان کلام این است که همه این پژوهش‌ها، از کاستی‌های گوناگون در فراگرد بودجه‌ای ایران خبر می‌دهند. بنابراین، در این پژوهش سعی می‌شود ضمن مصاحبه با کارشناسان بودجه‌بندی و بهره‌مندی از پژوهش‌های صورت‌گرفته، دید کلی از مهم‌ترین مشکلات بودجه‌بندی در ایران تصویر شود.

روش‌شناسی پژوهش

این مطالعه با هدف «شناسایی ویژگی‌های سیستم بودجه‌بندی عمومی بد»، روش کیفی تحلیل تم را مد نظر قرار داده که از متداول‌ترین رویکردها برای تحلیل داده‌های علوم اجتماعی است

۱. آفت ایرانی کردن را باید جدی گرفت. باید ببینیم که در صد سال گذشته، بسیاری از نظریه‌های کارساز برای سایر کشورها در دست بوروکرات‌های اصیل ایرانی، رنگ باخته و بی‌اثر شده‌اند.

(رول استون، ۲۰۰۱). این رویکرد روشی برای شناسایی، تحلیل و تفسیر الگوهای معانی یا معانی الگووار یا «تم‌ها» در داده‌های کیفی است (کروز و دیبا، ۲۰۱۱؛ براون، کلارک و تری، ۲۰۱۵ الف)، ولی قابل تأمل است که هدف تحلیل تم، فراتر از محاسبه یا شمارش واژه‌ها و عبارات صریح حرکت کرده، بر شناسایی و توصیف ایده‌های ضمنی و صریح درون داده‌ها، یعنی تم‌ها تمرکز می‌کند (نامی و همکاران، ۲۰۰۸؛ گوئست، مک‌کوئین و نامی، ۲۰۱۲). ابزار اصلی جمع‌آوری داده‌ها، مصاحبه بود که با استفاده از نمونه‌گیری هدفمند، گلوله برفی و نظری صورت گرفت. در این پژوهش، مصاحبه‌های باز و عمیق با مدیران و کارشناسان ارشد سازمان برنامه و بودجه (۵ نفر)، معاونان و مدیران کل دیوان محاسبات کشور (۹ نفر) و استادان دانشگاه (۲ نفر) با سابقه وزارت و آشنایی به حوزه بودجه‌بندی) تا حد اشباع نظری ادامه یافت؛ ضمن اینکه سه مقاله که به مطالعه مشکلات سیستم بودجه‌بندی کشور پرداخته بودند، نیز بررسی شدند. به منظور تحلیل داده‌های به دست آمده از مصاحبه، با هدف شناسایی مختصات بودجه‌بندی بد یا آنچه «گناه‌های کشنده در بودجه‌بندی ایران» نامیده می‌شود، از فراگرد کدگذاری در استراتژی تحلیل تم استفاده شد. در این پژوهش، از رویکرد براون و کلارک، به منزله «سامان‌مندترین» و «تصنعی‌ترین»^۱ رویکرد به تحلیل تم (هوویت و کرامر، ۲۰۰۸؛ ۲۰۱۱) که از «انعطاف‌پذیری نظری»^۲ برخوردار است (کلارک و براون، ۲۰۱۳؛ ۲۰۱۴)، استفاده شده که در حالت کلی، شش مرحله دارد. مرحله اول، آشنایی با داده‌ها و غوطه‌ور شدن در آنها؛ مرحله دوم، ایجاد کدهای اولیه با اختصاص دادن برجسب به متون همانند نظریه داده‌بنیاد؛ مرحله سوم، دسته‌بندی کدهای گوناگون در قالب تم‌های بالقوه و مرتب‌کردن آنها در قالب تم‌های مشخص؛ مرحله چهارم، بازیابی تم‌ها؛ مرحله پنجم، دسته‌بندی تم‌های اصلی و آماده‌سازی تم‌ها برای تحلیل و مرحله آخر، تدوین و نگارش گزارش نظری پژوهش (براون و کلارک، ۲۰۰۶، ۲۰۱۴، براون، کلارک و رنس، ۲۰۱۵ ب). البته در حالت کلی می‌توان آن را در سه مرحله فراگرد برجسب‌زنی یا کدگذاری اولیه، دسته‌بندی کدهای خام در قالب طبقات و احصای طبقات اصلی و طبقات فرعی و نگارش گزارش نظری خلاصه کرد.

تم‌های نمایان شده از تحلیل داده‌ها

فراگرد تجزیه و تحلیل و گردآوری داده‌ها، همزمان انجام گرفت. پژوهشگران برای تجزیه و تحلیل داده‌ها، بعد از هر مصاحبه به پیاده‌کردن متن اقدام کرده و به کدگذاری آن می‌پرداختند و بعد از اتمام آن، مصاحبه و کدگذاری بعدی را آغاز می‌کردند. این رویه تا دستیابی به اشباع نظری ادامه

1. Sophisticated

2. Theoretically flexible approach

یافت. در همین امتداد، بعد از پیاده‌سازی مصاحبه‌ها در مرحله اول، داده‌ها به‌دقت مطالعه شده و کدهای اولیه یا خام استخراج شدند. به‌طور مثال، برای عبارت زیر، تم فرعی «فقدان مبانی نظری بودجه‌ای» اختصاص داده شده است:

«... واقعاً هیچ مبانی نظری تا الآن برای بودجه تدوین نشده است؛ من جایی ندیده‌ام، تدوین نشده است که مبانی نظری ما چیست.»

در گام بعدی، تم‌های اصلی از تم‌های فرعی متمایز شده، در قالب تم‌های اصلی و زیرمجموعه‌های فرعی طبقه‌بندی شدند. شایان ذکر است که برای اطمینان از پایایی کدگذاری (کدگذاری در فواصل زمانی گوناگون)، به‌طور تصادفی برخی از مصاحبه‌ها گزینش و بازکدگذاری شدند و برای اطمینان از پایایی بین دو کدگذار نیز از دو دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، برای کدگذاری سه مصاحبه - که به‌طور تصادفی انتخاب شده بودند - کمک گرفته شد. مطابق با کدگذاری‌های صورت گرفته، مهم‌ترین کدهای ناظر بر بودجه‌بندی بد، در جدول ۱ فهرست شده‌اند که در ادامه به‌صورت تفصیلی توضیح داده می‌شوند.

جدول ۱. تم‌های اصلی و فرعی شکل‌دهنده تم‌های اصلی

تم اصلی	تم‌های فرعی
گسستگی روابط بودجه‌ها با اسناد بالادستی	پیوند ضعیف بین برنامه‌ها و بودجه - تأکید صرف بر بودجه، نه برنامه - حاکمیت بودجه دستگاہی، نه برنامه‌ای - مبتنی بودن بودجه بر نیاز، نه برنامه - فقدان نیازسنجی دقیق - بودجه بدون هدف و برنامه - نداشتن برنامه سالانه - فقدان راهبرد عملیاتی - توجه گزینشی به برنامه توسعه.
ترفندهای تحریف واقعیت‌ها	راهبردهای دستکاری واقعیت‌ها - راهبردهای امنیتی کردن انحراف بودجه.
حاکمیت حیات سازمانی	حاکمیت حیات سازمانی - تعدد دستگاه‌های بدون ارزش اجتماعی.
فقدان پشتوانه نظری	فقدان مبانی نظری برای اصلاحات - فقدان مبانی نظری بودجه‌ای - نداشتن چارچوب خاص برای تدوین بودجه - ضعف در حوزه فکر و اندیشه - نداشتن مدل اقتصادی - بی‌توجهی به مدیریت علمی - علمی نبودن تدوین بودجه.
آرمان‌گرایی افراطی و فقدان عمل‌گرایی	آرمان‌گرایی - فقدان واقع‌نگری در برنامه و بودجه - نبود عمل‌گرایی - حاکمیت شعاردهی.
تعدد تبصره‌ها و احکام بودجه‌ای و غیر بودجه‌ای	تعدد تبصره‌ها یا بندهای بودجه‌ای - وجود احکام غیربودجه‌ای - زیادی احکام بودجه.
تعدد ردیف‌های متفرقه	تعدد ردیف‌های متفرقه.
نقض اصول بودجه‌ای	نقض اصل تخصیص - نقض اصل عدم تخصیص - نقض اصل جامعیت - نبود انضباط زمانی - بی‌انضباطی بالای مالی.
فقدان شفافیت فراگردی	فقدان شفافیت بودجه‌ای - مشخص نبودن اهداف بودجه‌ای - فقدان شفافیت در فراگرد بودجه - کلی‌گویی در برنامه‌ها.
فقدان پاسخگویی	فقدان پاسخگویی.

گسستگی روابط بودجه‌ها با اسناد بالادستی

گسستگی روابط بودجه‌ها با اسناد بالادستی بر وضعیتی دلالت دارد که در آن، بودجه‌های سالانه به‌منزله برنامه‌های عملیاتی‌کننده برنامه‌های توسعه میان‌برد، بدون توجه به اهداف ذکرشده در این برنامه‌ها یا توجه‌گزینی به برخی از اهداف برنامه توسعه، نوشته و تصویب می‌شوند. ضمن اینکه، بودجه به جای اختصاص یافتن به برنامه، صرفاً به ماهیت وجودی دستگاه تعلق می‌گیرد و گونه‌ای حاکمیت «بودجه دستگاهی» به جای «بودجه مبتنی بر برنامه» شکل می‌گیرد. نکته مهم آن است که در کشورهایی که در اداره امور جامعه از برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی استفاده می‌کنند، بودجه باید بخشی از برنامه میان‌برد و به‌منزله برنامه عملیاتی برای پیاده‌سازی برنامه توسعه، مد نظر قرار گیرد. بنابراین، در این کشورها بودجه باید به‌طوری سازمان‌دهی و تدوین شود که در نهایت، به تحقق اهداف برنامه‌های توسعه منجر شود؛ اما به اعتقاد کارشناسان، اسناد بودجه معمولاً بدون در نظر گرفتن یا با توجه اندک به برنامه‌های توسعه، بسته می‌شوند که نتیجه آن، شکست برنامه‌های توسعه و دست نیافتن به اهداف برنامه‌های بالادستی، نظیر سند چشم‌انداز کشور است. مفاهیم تحت پوشش این مقوله، یکی از پرتکرارترین مفاهیم با عناوین گوناگون است که کمابیش از نظر همه خبرگانی که در این پژوهش با آنها مصاحبه شد، اهمیت بیشتری دارد.

«نقطه مهم و ایراد بسیار اساسی که بر نظام بودجه‌بندی وارد است این است که هیچ ارتباط معناداری بین برنامه‌های توسعه با لوایح تنظیمی بودجه نیست؛ ارتباط نظام‌مند یا سازمان‌یافته. لذا شما اگر لوایح بودجه یا قوانین بودجه سنواتی را تجزیه و تحلیل بکنید، اصلاً نمی‌تواند به شما بگوید که این بودجه، چند درصد و از کدام هدف‌های میان‌مدت که این بودجه برای آن است را محقق می‌کند. چرا؟ همان‌طور که عرض کردم، فقدان یک سطح واسط و لولایی که برنامه توسعه را به بودجه‌های سنواتی ارتباط بدهد» (مصاحبه‌شونده، ب ۴).

همان‌طور که مشاهده می‌شود، فقدان ارتباط بین برنامه‌های توسعه و اسناد بودجه، یکی از ایرادهای اساسی در سیستم بودجه‌بندی کشور است که مانع تحقق اهداف برنامه‌های توسعه می‌شود. خضری و قاسمی نیز بر این نکته صحنه گذاشته و یکی از ایرادهای سیستم بودجه‌بندی، به‌ویژه در مرحله تدوین بودجه را این‌گونه بیان کرده‌اند: «بودجه‌های سنواتی چندان مقید و ملزم به آن نیستند که طی یک دوره پنج‌ساله، اهداف برنامه توسعه را محقق سازند. گاه اهدافی در بودجه دنبال می‌شود که با اهداف برنامه همخوانی ندارند» (خضری و قاسمی، ۱۳۸۶: ۸).

ترفندهای تحریف واقعیت‌ها

ترفندهای تحریف واقعیت‌ها در بودجه‌بندی، ناظر بر مواردی هستند که در آنها با استفاده از برجسته کردن موضوعی خاص، بدون داشتن هدف و راهبرد مشخص، بودجه‌های کلانی برای موضوع خاصی پیشنهاد شده و به آن تخصیص می‌یابند. به‌ویژه در دوران معاصر، با بهره‌گیری از دستکاری واقعیت‌های اجتماعی و تحریف مباحث امنیتی و خلق دشمن‌های فرضی، به این اقدام مشروعیت داده، سعی می‌شود با اولویت‌دهی به مباحث فرعی، رجحان‌های عمومی به مقاصد خاص منحرف شوند.

«گروه‌های فشار در همه کشورهای به‌منظور تحصیل مساعدت و توجه سیاسی، همواره سعی می‌کنند رجحان‌های مردم و افکار عمومی را از طریق تبلیغات، ارائه اطلاعات نادرست و دستکاری واقعیت‌های اجتماعی، در راستای بهره‌برداری خود تحت تأثیر قرار دهند و وانمود کنند برای برنامه‌ها و اقداماتشان، تقاضای آشکاری وجود دارد. برای نمونه، بهره‌برداری سوء از افکار عمومی کشور راجع به دولت‌هایی چون آمریکا، اسرائیل، انگلیس و ... به برخی از گروه‌ها، امکان داده تا به راحتی منابع عمومی کشور را در قالب پروژه‌های سیاسی، نظامی و امنیتی غیراقتصادی و با ارزش اجتماعی پایین - که معمولاً از آنها تحت عنوان فیل‌های سفید یاد می‌شود - به‌سوی خود انتقال دهند» (خضری، ۱۳۸۷: ۶۷).

نکته آن است که فرهنگ سیاسی کشورها در همه سیستم‌های حکومتی، معمولاً سیستم‌های اداری و بودجه‌بندی را تحت تأثیر قرار داده و کارکردها و کارکردهای آن را سمت و سو می‌دهد. یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های فرهنگ سیاسی ایران، جو توطئه است که با شکل‌گیری عقیده جدی به وجود توطئه، امکان درک رویدادها را در وضعیت واقعی غیرممکن می‌سازد؛ تا حدی که بی‌توجهی به توهم توطئه، نشانه از حماقت و جهالت افراد نسبت به حضور نیروهای برتر در اطراف شخص، تلقی می‌شود (فولر، ۱۹۹۱: ۲۵). بر همین مبنا، آن دسته از سران سیاسی و به‌ویژه امنیتی که از قدرت نفوذ بالایی در حکومت برخوردارند، به هر طریقی که امکان‌پذیر باشد، سعی در به کرسی نشاندن توهم‌های خود داشته، این مهم را از طریق ایجاد فشار برای تحصیل بودجه‌های کلان، امکان‌پذیر می‌سازند. به گفته خضری «یکی از روش‌هایی که بیشتر گروه‌های سیاسی شکل‌دهنده تیم سیاسی و نیز گروه‌های فشار پیرامونی به آن متوسل شده‌اند تا منابع عمومی را به‌سوی خود بکشانند، خلق دشمن‌های فرضی، تهدیدهای سایه‌ای و امنیتی کردن فضای عمومی کشور بوده است. این کار می‌تواند انتقال منابع عمومی بودجه را تا آنجا که ممکن است، توجیه کند. موقعیت ژئوپلیتیکی کشور، خصومت‌های کم‌وبیش گروه‌های هم‌سود داخل تیم سیاسی، با برخی از کشورهای جهان و حتی کشورهای هم‌جوار، تنوع قومی در کشور و

تشنه‌های بالفعل و بالقوه ناشی از آن، به میزان زیادی به امنیتی کردن فضای عمومی کشور توسط تیم سیاسی، دامن می‌زنند. امنیتی دیدن هر مقوله‌ای توسط گروه‌های هم‌سود، به آنها امکان می‌دهد تا هر نوع تخصیص بودجه‌ای به مکان‌های مد نظر را توجیه کنند» (خضری، ۱۳۸۷: ۵۸).

نکته آن است که کلیه کاستی‌های حکومت در انجام بهتر امور، به‌ویژه در دوران معاصر، به نظریه توهّم توطئه و دست‌های پنهان خارجی نسبت داده می‌شود؛ اما جمال‌زاده در یکی از نخستین کتاب‌های تحلیلی اقتصادی درباره ایران، با اشاره ضمنی بر نظریه توهّم توطئه که دول خارجی و مخصوصاً روس و انگلیس را به سائقه سوداگری و سودجویی، سد راه رشد اقتصادی ایران معرفی می‌کند، از بی‌کفایتی اولیای امور در عقب‌ماندگی تاریخی چنین یاد کرده است: «با کمال تأسف باید اقرار نمود که گفته آنانی که می‌گویند از کاغذ قرآن که دستور آسمانی ماست گرفته تا چلوار کفن اموات خود، محتاج به خارجیان هستیم، عین حقیقت است... [این را] نباید فقط به بی‌مایگی نسبت داد، بلکه نتیجه فرومایگی اولیا و بزرگان ایران است که یوسف متاع وطن را خوار شمرده و ناسنجیده مفتون رنگ و بوی ساخته بیگانه شده...» (جمال‌زاده، ۱۳۳۵/۱۳۶۲: ۱۵).

این امر در روزگار حاضر به حدی شدت یافته که گاهی خطمشی‌های عمومی با جلوه‌های تبلیغاتی سنگین، در عمل در خدمت توسعه واردات خارجی و تخریب بنیه داخلی قرار گرفته، منابع ملی را به یغما می‌سپارند.

حاکمیت حیات سازمانی

حاکمیت حیات سازمانی بر وضعیتی دلالت دارد که در آن، سازمان‌های موازی بر مبنای موجودیتشان، نه میزان مساعدت آنها در پیشرفت کشور، میزان بودجه دریافتی خود را تعیین می‌کنند و هر روز بر میزان سیطره آنها بر بودجه عمومی افزوده می‌شود؛ زیرا این‌گونه سازمان‌ها، اغلب سازمان‌هایی هستند که در ساختار رانتی، جزء حلقه خودی‌ها محسوب می‌شوند و قدرت نفوذ بیشتری دارند و بهتر می‌توانند منابع عمومی را به سمت خود سوق دهند، بدون اینکه ارزش‌افزوده اجتماعی خاصی داشته باشند.

«... اگر نگاهی به بودجه بکنید، می‌بینید که یک سری دستگاه‌های موازی در بودجه وجود دارند که این دستگاه‌ها را می‌توان ادغام یا از بودجه دولتی حذف کرد. اگر در بخش فرهنگی به بودجه نگاه کنید، می‌بینید تعداد زیادی از دستگاه‌های غیر مرتبط که اگر وظیفه‌شان از چارچوب بودجه عملکردی نخواهد تعریف بشود و بگوییم این‌ها چه ارزش‌افزوده‌ای برای سیستم ایجاد می‌کنند، وجود ندارد، ولی خوب هست و دولت نتوانسته کاری بکند ... یعنی خیلی از دستگاه‌هایی

که از بودجه ارتزاق می کنند، ماهیت وجودی و ادامه حیاتشان جای سؤال دارند؛ وجود دارند که وجود داشته باشند» (مصاحبه شونده الف ۶).

بحث آن است که تعدد دستگاه‌های موازی که اهداف یکسانی دارند، به نوعی باعث آرایش وظایف سازمانی می شود و نوعی گریز از مسئولیت را میان آنها پدید می آورد. بنابراین، یکی از آفت‌های سیستم بودجه بندی ایران، وجود دستگاه‌های متعدد برای انجام وظیفه واحدی است که اغلب نه هدف واضحی برای آنها تبیین شده و نه وظیفه واحدی را انجام می دهند؛ بلکه با استفاده از بودجه‌های کلان عمومی، به هر حوزه‌ای که صلاح بدانند وارد می شوند و نسبت به هزینه کرد وجوه عمومی با ادعای ضرورت، به انجام این کار مشروعیت می دهند. با تأمل به مباحث مطرح در ادبیات «جامعه یا دولت رانتیر»، در ساختار این گونه جوامع، گسترش بوروکراسی یکی از راه‌های توزیع رانت میان افراد، به ویژه اطرافیان است که در این مورد خاص، دستگاه‌های موازی اغلب به شبکه‌های رانت و قدرت وصل هستند و بدین طریق، از بودجه عمومی ارتزاق می کنند و موجودیت خود را نیز هر روز تحکیم می بخشند؛ بدون اینکه اساساً مساعدتی در رفاه و توسعه کشور داشته باشند.

فقدان عمل گرایی و آرمان گرایی افراطی

فقدان عمل گرایی ناظر بر حالتی است که در آن، حاکمیت شعاردهی و آرمان گرایی افراطی، به جای تأکید بر داشته‌ها و واقعیت‌های موجود، سعی در پیمودن مسیری چند ده ساله را در عرض چند سال یا حتی کمتر از آن دارد. بر همین مینا، در برنامه‌های میان برد نظیر برنامه توسعه و کوتاه برد نظیر بودجه‌های سالانه، واقعیت‌ها چندان مد نظر قرار نمی گیرند و امور بیشتر برمبنای انتظارات ذهنی خطمشی گذاران جلو برده می شوند. یکی از مصاحبه شوندگان رابطه بین برنامه و بودجه و بی توجهی به واقعیت‌ها را چنین بیان کرد:

«در چرخه تنظیم بودجه، از چشم انداز و سیاست‌های کلی به بودجه می رسید؛ حالا اینکه بودجه چقدر در راستای برنامه‌ها باشد، به این بستگی دارد که برنامه‌ای که نوشته شده، در راستای مشکلات کشور بوده یا نه، مثلاً الان بر این نرخ‌های رشدی که در برنامه ششم پیشنهاد شده، نرخ رشد اقتصادی، نرخ بهره‌وری، تولید یا بیکاری یا اینکه مثلاً سیاست پولی، می گویند که حجم نقدینگی ۱۸ درصد میانگین سالانه، نرخ تورم برسد به ۶ درصد، اصلاً همه اقتصادی‌ها می دانند که این دو مسیر عکس دارند. شما اگر بخواهی اشتغال را از طریق حجم پول زیاد بکنی، تورم بالا می رود؛ این یعنی جمع نقیضین» (مصاحبه شونده الف ۲).

همان طور که ملاحظه می شود، مطابق مصاحبه فوق، برنامه‌های توسعه بدون توجه به واقعیت‌های علمی و نظری تهیه و تدوین می شوند و به همین دلیل با عدم تحقق اهداف برنامه

مواجه می‌شویم. بر همین مینا، یکی از دلایل شکست برنامه‌های توسعه و به تبع آن، بودجه‌های سالیانه، عدم انطباق آنها با واقعیت‌هاست. نورمحمدی (۱۳۹۳)، پژوهشگر توسعه، با بیان دیگری که بر آرمان‌گرایی دلالت دارد، دلیل عدم تحقق برنامه پنجم را جامع‌بودن برنامه می‌داند و اظهار می‌کند که «در چارچوب برنامه‌ریزی جامع، این برنامه قابلیت تحقق اهداف را نداشت». مصاحبه‌شونده‌ای دلیل آن را عدم اولویت‌بندی امور دانسته، بیان می‌کند «همه دنبال این هستند که با منابع محدود، مدینه فاضله بسازند... عدم اولویت‌بندی مشکلات مملکت، یعنی اینکه تمام مشکلات کشور را می‌خواهیم با یک بودجه حل کنیم» (مصاحبه‌شونده ب ۵).

برخی از مصاحبه‌شوندگان نیز هر یک به‌نوعی فقدان عمل‌گرایی را به تصویر کشیده، شعاردهی و نبود عمل را آفتی در راستای اهداف تدوین‌شده می‌دانستند. بنابراین، در شرایط فقدان عمل‌گرایی و حاکمیت شعاردهی، شعارهای سیاسی (شعارهای متداول در کمپین‌های انتخاباتی که اغلب در قالب سیاست‌هایی عوام‌فریبانه طبقه‌بندی می‌شوند)، بر برنامه‌ها و بودجه‌ها سایه می‌افکنند و در فضای غیرواقعی که شکست آنها را حتمی می‌سازد، مد نظر قرار می‌گیرند. نکته آن است که جامعه‌ای که بر اساس اسناد بالادستی، نظیر سند چشم‌انداز و برنامه‌های توسعه میان‌برد جلو رانده می‌شود، کلیه وعده‌ها نیز باید در امتداد و در چارچوب همان اسناد باشند تا از بروز انحراف در مسیر هدایت کشور جلوگیری شود. در غیر این صورت، جلوه‌ای از حاکمیت آرای فردی بر برنامه‌ها و بودجه‌ها سایه می‌افکند که خود جلوه‌ای از قانون‌گریزی است؛ زیرا مبنای اقدام دولت‌مردان، باید اسناد بالادستی باشد، نه آرای شخصی.

فقدان پشتوانه نظری

فقدان پشتوانه نظری ناظر بر وضعیتی است که در آن، مسئولان بودجه‌بندی، به جای تکیه بر نظریه‌ها و مبانی علمی، از آزمون و خطا بهره می‌برند و ساحت بودجه‌بندی را مرکز آزمون اندیشه‌های کوتاه‌نظرانه و برخاسته از آرای شخصی خویش می‌کنند.

«مشکل بالای همه این‌ها، حوزه فکر و اندیشه ماست؛ یعنی آنجایی که باید بشینیم و فکر کنیم و بعد انجام دهیم، اول انجام می‌دهیم، بعد دنبال فکر کردن هستیم؛ اول باید فکر کرد، بعد انجام داد؛ در حالیکه ما جای این دو را عوض می‌کنیم، اول انجام می‌دهیم، بعد می‌گوییم چکار کنیم، چرا این‌جوری شد و فلان. هم در الگوی توسعه و هم در بودجه‌ریزی که برنامه کوتاه محسوب می‌شود، این مشکلات را داریم» (مصاحبه‌شونده ب ۲).

بنابراین، در حاکمیت اندیشه‌های شخصی بر فراگرد بودجه، آنچه اهمیت خود را از دست می‌دهد، تأکید بر مبانی علمی و نظری است؛ در حالیکه در گفتمان کورت لوین، هیچ چیزی سودمندتر از نظریه علمی خوب وجود ندارد (لوین، ۱۹۴۵: ۱۲۹). جالب آن که بدون اتکا به یک

بنیان نظری راهگشا، کوشش‌های گاه‌به‌گاه، همچنان عقیم خواهند ماند و تا زمانی که با مسائل بنیادی در عرصه تصمیم‌گیری و تخصیص منابع، سهل‌گیرانه و سهل‌انگارانه برخورد شود، نمی‌توان امید زیادی به تلاش‌های غیرمنسجم و غیرروشمند داشت (مؤمنی، ۱۳۸۴: ۱۸۳).

برخی از پژوهشگران مطالعه‌کننده فراگردهای بودجه، بر ضعف در حوزه فکر و اندیشه در کشورهای در حال توسعه تأکید کرده و بر این باورند که اصلاح وضع موجود، مستلزم بهبود روندهای خلاقیت و ابداع در توسعه سیستم بودجه‌ای است. برای مثال، کایدن در مطالعه خود مفروضات غلط در بودجه‌بندی کشورهای در حال توسعه را فهرست کرده، آنها را به فقدان الگوی مناسب، شیوه‌های اجرا و فقدان مقررات کافی مربوط می‌داند (جدول ۲).

جدول ۲. مفروضات سؤال‌برانگیز، در بودجه‌بندی کشورهای در حال توسعه

ردیف	مفروضات نادرست در فراگرد بودجه‌بندی کشورهای در حال توسعه
الف	همواره یک الگوی متداول بودجه‌بندی وجود دارد که با همه شرایط متناسب است!
ب	هدف بودجه‌بندی، برنامه‌ریزی اقتصادی است!
ج	بهبود بودجه‌بندی، به تأمین منابع کافی بستگی دارد!
د	تصمیم‌های بودجه را می‌توان از تصمیم‌های خط‌مشی جدا کرد!
ه	هر چیزی که به بهترین شکل هماهنگ شده باشد، بهترین است!
و	تصمیم‌های جامع نسبت به تصمیم‌های دقیق و جزئی برتری دارند و راه‌حل‌های پیچیده، بهتر از راه‌حل‌های ساده‌اند!
خ	پیش‌نیازهای بودجه‌بندی، موضوعات فنی هستند، نه محصول شرایط محیطی!
ح	سیاست، به اندازه اقتصاد حائز اهمیت نیست!
ط	بودجه‌بندی خوب، از طریق بهبود مقررات حاصل می‌شود!
ی	بودجه‌بندی، مرتبط با فراگرد توسعه است.

منبع: کایدن (۱۹۸۰)

متأسفانه گزاره‌ها و مباحث مطروحه در جدول ۲، بسیار در بین متخصصان امر رایج بوده، از جمله عوامل مهم انحراف از مسیر بودجه‌بندی صحیح محسوب می‌شوند.

تعدد تبصره‌ها و احکام بودجه‌ای و غیر بودجه‌ای

تبصره‌ها و احکام، همانند ابزاری برای پیاده‌سازی ماده واحده بودجه عمل می‌کنند. تعدد تبصره‌ها و احکام بودجه‌ای، بر وضعیتی دلالت دارند که زیاد بودن آنها، ضمن سلب انعطاف‌پذیری مدیران، امکان بررسی همه‌جانبه بودجه را نیز از نمایندگان سلب می‌کنند. مطابق با نظر دست‌اندرکاران

بودجه و به باور برخی، این تبصره‌ها هستند که خطامشی اصلی بودجه را مشخص می‌کنند. در واقع، آنها همچون اصول راهنما بر نحوه هزینه‌کرد اعتباراتی که در ردیف‌ها و جداول گوناگون پیش‌بینی شده‌اند، دلالت دارند. از نگاه برخی دیگر نیز، تبصره‌ها ترفندی برای قانون‌گذاری آسان بوده، به مثابه گریزگاه‌هایی برای انجام عملیات مد نظر دولت و رافع مشکلات دستگاه‌های اجرایی، در نظر گرفته می‌شوند (قاسمی و همکاران، ۱۳۸۷: ۴۳). به هر حال، صرف نظر از سودمندی یا ناسودمندی تبصره‌ها و احکام بودجه‌ای، در این مورد اجماع وجود دارد که تعدد تبصره‌ها و احکام بودجه‌ای در سند بودجه بسیار زیاد بوده، امکان بررسی جامع را مختل می‌کند. قاسمی و همکارانش، با نظرسنجی از دست‌اندرکاران بودجه، دو دیدگاه را درباره تبصره‌ها مطرح می‌کنند که هر دو دیدگاه، جدا از قابل دفاع بودن یا نبودن، تعداد تبصره‌ها را زیاد می‌دانند. موافقان، تبصره‌ها را جزئی از فراگرد بودجه‌بندی محسوب می‌کنند و وجود حداقلی از آنها را برای هدایت بودجه لازم می‌دانند، ولی بر دست‌وپاگیر بودن و زیادی تعداد تبصره‌ها صحنه می‌گذارند. مخالفان نیز تبصره‌ها را صرفاً ترفندی برای قانون‌گذاری آسان و همچون گریزگاه‌هایی برای انجام عملیات مد نظر دولت می‌دانند (قاسمی و همکاران، ۱۳۸۷: ۴۳-۴۴).

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، فارغ از موافقت یا مخالفت با نفس تبصره‌ها یا بندهای بودجه‌ای، هر دو گروه بر زیادی تعداد تبصره‌های بودجه‌ای تأکید داشته، تحت کنترل درآوردن آنها را لازم و ضروری می‌دانند. مصاحبه‌شوندگان بر این مهم به شدت تأکید کرده‌اند. نکته آن است که تعدد احکام بودجه‌ای، مانع جامع‌نگری و بررسی آنها در زمان کوتاه رسیدگی به بودجه بوده و سبب بروز ابهام‌ها و مشکلاتی در اجرای بودجه می‌شود. نظر به اینکه بر اساس مفاد آیین‌نامه داخلی مجلس، پیشنهادهای مطرح‌شده از سوی هر یک از نمایندگان قابلیت طرح در جلسه علنی و احتمال تصویب دارد، قانون‌گذاری از طریق تبصره‌های بودجه می‌تواند فارغ از محدودیت‌های کارشناسی و تشخیص ضرورت، صورت پذیرد. با توجه به سهولت پیشنهاد و کوتاه بودن مراحل تصویب احکام بودجه‌ای و نیز اعتبار حقوقی سالانه آنها، تمایل به رفع مشکلات قانونی دستگاه‌های اجرایی، در حاشیه تصویب بودجه و اخذ مجوز از مجلس شورای اسلامی از این طریق، رو به فزونی است (دهکردی، ۱۳۸۱: ۲۶۳-۲۶۴)؛ ضمن اینکه به باور مخالفان تبصره، بعضی تبصره‌ها یکدیگر را نقض کرده و برخی نیز یکدیگر را توضیح می‌دهند. مخالفان بر این باورند که تبصره‌ها، ضد برنامه و ضد توسعه هستند. این تبصره‌ها، دریایی از اعتبارات را در خود دارند؛ ضمن اینکه دست مدیران استانی را در کارهای اجرایی و عرصه مدیریت می‌بندند و قدرت مانور آنها را به شدت محدود می‌کنند.

علاوه بر تعدد تبصره‌ها و احکام بودجه‌ای، یکی دیگر از ویژگی‌های بودجه‌بندی بد، تعدد احکام غیربودجه‌ای است که تا ریزترین امور کشور را در قالب سند بودجه می‌گنجانند و برای کلیه بخش‌ها تعیین تکلیف می‌کند. این‌ها بیشتر حالت تکلیفی داشته، به دستگاه‌ها یا بخش‌های متفاوت کشور تکلیف می‌کنند که در یک مورد خاص، چه باید بکنند. نکته این است که بخشی از این‌ها اصلاً ربطی به بودجه نداشته و سعی در تحت کنترل درآوردن سایر بخش‌ها دارند؛ در حالیکه سند بودجه محل قانون‌گذاری نیست و باید بازنمای خط‌مشی‌ها و اقدامات حکومت باشد، نه قوانین حکومتی. جالب آن که در گزارش منتشر شده مرکز نظارت مجلس شورای اسلامی درباره احکام بودجه سال ۱۳۹۴، ۷۱ درصد از این احکام اجرایی نشده‌اند که انحراف در اجرای بودجه را تجلی می‌دهد (خبرگزاری تابناک، ۱۳۹۴).

تعدد ردیف‌های متفرقه

اعتبارات متفرقه، اعتباراتی هستند که دولت به انجام آنها آگاهی دارد، اما به دلیل موقتی بودن یا نامشخص بودن دستگاه‌های اجرایی هزینه‌کننده، آنها را در قالب امور، فصول و برنامه آرایش نمی‌دهد (معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵: ۱). ردیف‌های متفرقه، یکی از اجزای بودجه عمومی ایران است که به اعتقاد صاحب‌نظران، این نوع تخصیص اعتبار، یکی از ویژگی‌های منحصربه‌فرد بودجه‌بندی ایران (و البته برخی کشورهای با ساختار مشابه اقتصاد ایران) است که با اصول بودجه‌بندی نظیر شفافیت و پاسخگویی تعارض دارد. بیشتر اعتباراتی که در ردیف‌های متفرقه می‌آیند، بدون برنامه است و دستگاه اجرایی دریافت‌کننده آن مشخص نیست. ممکن است بخشی از اعتبارات متفرقه برای اقتصاد ایران لازم باشد یا صرفاً تعداد اندکی از آنها موجب بزرگ شدن سرجمع کل ارقام متفرقه شوند؛ اما مشکل از جایی آغاز می‌شود که سهم ردیف‌های متفرقه از کل بودجه عمومی کشور، به رقم بالایی می‌رسد که هر ساله در بودجه تکرار می‌شوند. اقتصاددانان، ردیف‌های متفرقه را به یک «کیسه اعتباری» تشبیه می‌کنند که نحوه خرج کردن آنها به میزان زیادی خارج از ضوابط است، انضباط بودجه‌ای را مخدوش می‌کند و جلوی شفافیت و نظارت را می‌گیرد (تجارت‌فردا، ۱۳۹۲). برخی از مصاحبه‌شوندگان بر این نکته صحه گذاشته و تعدد ردیف‌های متفرقه را مشکل جدی در بودجه‌بندی می‌دانند؛ تعدد ردیف‌های متفرقه به حدی است که یکی از مصاحبه‌شوندگان از تعداد زیاد آنها گلایه کرده، آن را مغایر با سیاست‌های کلی نظام می‌داند:

«قانون بودجه را ببینید، امسال ۵۵۰ ردیف متفرقه داخل بودجه است، اصلاً معنی ندارد این ردیف‌های متفرقه یا به اصطلاح سیاست‌های کلی مقام رهبری در قوانین برنامه و بودجه، باز رعایت نمی‌شوند» (مصاحبه‌شونده الف ۷).

دربارهٔ ردیف‌های متفرقه باید گفت از جمله دلایل اصلی‌ای که بخشی از اعتبارات مصارف عمومی دولت برای هزینه‌های متفرقه پیش‌بینی می‌شود، مشکل شناسایی دستگاه‌های اجرایی هزینه‌کننده یا عدم امکان تفکیک اعتبارات برحسب امور، فصل و برنامه است؛ اما بررسی صورت‌گرفته توسط معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، حاکی از آن است که بسیاری از ردیف‌های متفرقه لایحهٔ بودجه سال ۱۳۹۶ نشان می‌دهد به‌رغم افزایش ردیف‌های متفرقه از حیث تعداد و کاهش مبلغ، با در نظر گرفتن این نکته که تعیین دستگاه اجرایی مسئول و هزینه‌کننده مشکل مدیریتی است نه فنی، بسیاری از این ردیف‌ها بر اساس طبقه‌بندی امور، فصول و برنامه قابلیت درج دارند (معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵: ۳).

علاوه‌بر این، بر اساس قرائت گزارش تفریح بودجهٔ سال ۱۳۹۳ در مجلس، طی سال ۱۳۹۳ بیش از ۲۰ درصد بودجه در ردیف‌های متفرقه گنجانده شده بودند که به‌منزلهٔ «عامل غیرشفاف» شناسایی شدند. بر اساس نتایج این گزارش، مشکل ابهام و عدم صراحت در بودجهٔ کل کشور (عدم شفاف‌سازی)، یکی از مسائلی است که کارآمدی نظام بودجه‌بندی را با مشکل روبه‌رو ساخته، موجب بروز مانع و محدودیت در انجام فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی شده است (روزنامهٔ جام‌جم، ۱۳۹۴). بنابراین، یکی از ویژگی‌های بودجهٔ بد، وجود ردیف‌های متفرقهٔ بسیار است که به نوعی انحراف در اجرا و هزینه‌کرد دلخواهانهٔ وجوه عمومی توسط مقامات عالی را امکان‌پذیر می‌کند.

نقض اصول بودجه‌ای

یکی دیگر از ویژگی‌های بودجه‌بندی بد، نقض مکرر اصول بودجه‌ای است. اصول بودجه بر قواعد و الزاماتی دلالت دارند که بودجهٔ تنظیم‌شدهٔ قوهٔ مجریه را درون چارچوب خاصی قرار می‌دهد و از این طریق، ضمن روشن ساختن مسیر تنظیم بودجه، از رفتارهای انحرافی در فراگرد بودجه جلوگیری می‌کند. نقض اصول بودجه‌ای نیز ناظر بر حالتی است که در آن، عدم تبعیت از اصول بودجه‌ای، باعث بی‌نظمی در فراگرد بودجه و درنهایت، اتلاف منابع عمومی می‌شود؛ ضمن اینکه رعایت اصول بودجه‌بندی، تحقق اهداف سند بودجه در نیل به کارکردهای بودجه‌ای را تضمین می‌کند. بنابراین، می‌توان تخطی از اصول بودجه را به معنای دوری از ایفای کارکردهای بودجه‌ای دانست. بسیاری از مصاحبه‌شوندگان بر عدم رعایت کامل اصول بودجه‌ای تأکید داشتند که به‌ویژه دربارهٔ اصول «عدم تخصیص»، «جامعیت» و «انضباط مالی»، بسیار مشاهده می‌شود. کردیچه (۱۳۹۲) در گفت‌وگو با ایسنا، دربارهٔ رعایت انضباط مالی که یکی از اصول مهم بودجه‌ای است، اعلام کرد: «مهم‌ترین ویژگی یک نظام بودجه‌ریزی مطلوب، وجود انضباط مالی

است و اساساً همه این کارها انجام می‌شود که انضباط مالی تحقق یابد، اما طی این چند سال انضباط مالی به خوبی رعایت نشده است. به طور مثال، در بودجه سال ۹۰، در اواخر اسفند حدود ۱۶۰ هزار میلیارد ریال اعتبار در خارج از چارچوب ردیف‌های مصوب بودجه و از محل حسابی خاص نزد خزانه توزیع شد؛ این در حالی است که اگر انضباط مالی وجود داشته باشد، بودجه باید به صورت ماهانه و منظم توزیع شود و اگر بودجه مبتنی بر عملکرد هم نیست، روند تخصیص‌ها باید روال منطقی داشته باشد».

بی‌توجهی به انضباط بودجه‌ای، نوعی رفتار قانون‌گریزانه است که موجب هرج‌ومرج مالی در کشور می‌شود و به سیمای مالی کشور، چهره زشتی می‌بخشد. بحث بی‌انضباطی بودجه‌ای و مالی در یک دوره به حدی فراگیر شده بود که یکی از مصاحبه‌شوندگان ایران را در آن برهه زمانی، بی‌انضباط‌ترین کشور جهان از لحاظ بودجه‌ای و مالی دانست:

«از سال ۱۳۸۶ تا سال ۱۳۹۲، نظام بودجه بندی ایران در دنیا بدترین شکل بودجه بندی بود. شما در این دنیا نمی‌توانید کشوری را پیدا کنید که بی‌انضباطی بودجه‌اش به بی‌انضباطی بودجه ایران باشد. رئیس سازمان به من می‌گفت پول را جایی بگذار که من بهتر بتوانم خرج بکنم. این که دیگر بودجه بندی نیست، شما اصلاً روش نداری (این یعنی بودجه مریضی). می‌گفت پول را جایی بگذار که من پول را راحت تر خرج بکنم، اسم دستگاه اجرایی را جلوی این ردیف ننویس که معلوم نشود این پول مال کی است» (مصاحبه‌شونده ب ۱).

به طور مشابه، ساسان (۱۳۹۵) از پژوهشگران حوزه اقتصاد سیاسی، مهم‌ترین و اساسی‌ترین مشکل ساختاری بودجه‌نویسی در ایران را «فقدان انضباط مالی» می‌داند؛ در حالیکه اهمیت توجه به انضباط مالی در بودجه بندی، یکی از ارکان سه‌گانه مدیریت چارچوب مخارج میان‌مدت در بودجه بندی محسوب می‌شود (کامپوس و پرادهان، ۱۹۹۶: ۳-۴). پژوهش‌ها نیز بر اهمیت انضباط مالی تأکید کرده، آن را یکی از تعیین‌کننده‌های اصلی پیامدهای مالی مطلوب کشورها می‌دانند (بلوندال، ۲۰۰۳: ۷-۹).

علاوه بر انضباط مالی، مصاحبه‌شوندگانی از نقض اصل جامعیت صحبت کرده، جامعیت را نشانه حاکمیت قانون می‌دانند. برخی نیز اصول تخصیص و عدم تخصیص را مد نظر قرار داده، از نقض آن در بودجه بندی کشور یاد می‌کنند. فیاضی (۱۳۹۵)، در اشاره به نقض اصل جامعیت، بیان می‌کند که مثال بارز نقض این اصل، عدم درج اطلاعات سازمان‌های مناطق آزاد است. در حالیکه عمده درآمدهایی که این مناطق کسب می‌کنند، از جنس منابع عمومی و درآمدهای حاکمیتی نظیر عوارض گمرکی هستند، منابع و مصارف آنها به هیچ‌وجه در بودجه کل کشور منعکس نمی‌شود.

بنابراین، با ملاحظه نقض اصول بودجه‌ای، می‌توان گفت که یکی از دلایل اصلی تحقق نیافتن کارکردهای بودجه‌ای، در عدم رعایت این اصول نهفته است؛ زیرا این اصول برای تضمین کارکرد درست حکومت و تضمین تحقق کارکردهای بودجه‌ای، مد نظر قرار گرفته‌اند و در طول تاریخ به تدریج و بسته به مقتضیات زمان، توسعه و تکامل یافته‌اند.

فقدان شفافیت

شفافیت در بافت بودجه‌بندی، ناظر بر این است که اطلاعات درباره تصمیم‌های بودجه، باید قابل دسترس و واضح باشند و به اجتماع بزرگ‌تر ابلاغ شوند (بانک جهانی، ۱۹۹۸: ۲-۱). به بیان دیگر، اطلاعات مالی و غیرمالی منظم و به‌موقع درباره بودجه، باید در دسترس عامه مردم قرار گیرد و اصطلاحات به‌کار رفته در قانون بودجه باید به‌وضوح تعریف شوند (لینرت و فان‌بویم، ۲۰۱۰: ۹-۸؛ لینرت، ۲۰۱۳: ۷۱). بنابراین، فراگرد بودجه شفاف، فراگردی است که اطلاعات شفافی را درباره همه جنبه‌های خط‌مشی مالی حکومت ارائه می‌کند. بودجه‌هایی که شامل حساب‌های خاص متعدد هستند و در یکپارچه‌کردن همه فعالیت‌های مالی حول معیار یا خط مبنای واحد ناکام‌اند، شفاف نیستند. بودجه‌هایی شفاف محسوب می‌شوند که به‌راحتی در دسترس عموم و بازیگران فراگرد خط‌مشی‌گذاری قرار می‌گیرند و اطلاعات یکپارچه را نشان می‌دهند (پوتربا و وون‌هاگن، ۱۹۹۹: ۴-۳)؛ ضمن اینکه اهمیت فراگرد بودجه شفاف در ادبیات، مترادف با فراگرد بودجه اثربخش قلمداد می‌شود؛ به‌طوری که فراگرد بودجه اثربخش، به معنای داشتن شفافیت در تخصیص منابع به بخش‌ها، با ملاحظه کارایی تخصیصی و ایجاد طرح‌های بخشی به‌گونه‌ای است که کارایی فنی حاصل شود (راکتر و همکاران، ۲۰۰۴: ۱۲).

مصاحبه‌شوندگان از ابعاد گوناگونی موضوع شفافیت در بودجه را مد نظر قرار داده و به ابعاد گوناگون آن پرداخته‌اند. قاسمی و همکارانش بر شفاف‌نبودن اهداف تنظیم بودجه تأکید داشتند و بیان کردند که «شکل و ساختار کنونی بودجه کشور مطلوب نیست. در سند بودجه کنونی، تفکیک روشنی بین امور حاکمیتی و غیرحاکمیتی وجود ندارد. شکل کنونی سند، به‌گونه‌ای است که مشخص نیست چه اهدافی از تنظیم آن دنبال می‌شود و اینکه برای رسیدن به اهداف چه میزان بودجه لازم است» (قاسمی و همکاران، ۱۳۸۷: ۳۲).

برخی از مصاحبه‌شوندگان، بحث شفافیت بودجه‌ای را به دریافتی‌های دستگاه‌ها پیوند داده، فقدان اطلاعات را دلیل اصلی عدم شفافیت قلمداد می‌کنند. به هر حال، نکته آن است که در غیاب شفافیت در فراگردهای تصمیم‌گیری و هزینه‌کرد وجوه عمومی، امکان بروز رفتارهای فسادآلود افزایش می‌یابد. فیاضی (۱۳۹۵)، عدم درج بخش شایان توجهی از ارقام در احکام بودجه، ابهام در جداول و سقف بودجه، بالا بودن حجم ردیف‌های متفرقه و حذف بخش عمده‌ای

از اطلاعات بودجه‌ای نظیر ارقام عملکرد سال‌های گذشته و نظایر آن را به معنای کاهش شفافیت بودجه می‌داند. مطابق با مطالعه آلیسا و پروتی، در فقدان شفافیت، امکان بروز رفتارهای زیر تشدید می‌شود (آلسینا و پروتی، ۱۹۹۶: ۴۰۳):

۱. پیش‌بینی‌های خوش‌بینانه درباره متغیرهای کلیدی اقتصاد کلان (رشد، تورم، بیکاری، نرخ بهره)، به‌منظور بیش‌برآورد درآمدها و برآورد پایین مخارج؛
۲. پیش‌بینی خوش‌بینانه تأثیر بودجه بر خط‌مشی‌های متنوع جدید؛
۳. استفاده خلاقانه و راهبردی از آنچه باید در بودجه حفظ شود و آنچه باید از بودجه خارج شود؛

۴. متورم کردن خط‌منا که از طریق آن سیاستمداران می‌توانند ادعا کنند که به لحاظ مالی مسئول‌اند و بدین طریق می‌توانند از کاهش‌های غیرمتداول بودجه اجتناب کنند.^۱ نکته آن است که بدون شفافیت و دوراندیشی، احتیاط ذاتی لازم برای مدیریت وجوه عمومی در معرض خطر قرار می‌گیرد و ممکن است ضررهای شایان توجهی را از طریق سرمایه‌گذاری‌های نابخردانه، به جامعه تحمیل کند (شفریتر، راسل و بوریگ، ۲۰۰۹: ۴۹۵-۴۹۳)؛ ضمن اینکه شفافیت بودجه‌ای، از لحاظ اخلاقی هم مهم شمرده می‌شود. مد نظر قرار دادن شفافیت فراگرد بودجه از لحاظ اخلاقی بدان دلیل است که افراد جامعه دریابند که سیاستمداران بر اساس ارزش‌های اخلاقی به تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای می‌پردازند؛ زیرا هر چه شفافیت کمتر باشد، بازیگران بودجه‌ای به راحتی می‌توانند اصول اخلاقی پذیرفته‌شده را دور زده و ضد ارزش‌ها را در بودجه به‌منزله ارزش‌های مد نظر گروهی خاص و منفعت‌طلب، وارد کنند. برای مثال، می‌توان به پاداش‌ها و حقوق‌های چند ده‌میلیونی تا صد میلیونی از محل بودجه‌های سازمانی اشاره کرد؛ پاداش‌های غیرمتعارفی که در فقدان شفافیت پرداخته می‌شوند.

ضعف پاسخگویی

منظور از پاسخگویی در بافت بودجه‌بندی، آن است که تصمیم‌گیرندگان باید نسبت به اعمال اختیارات فراهم‌شده برای آنها در راستای هزینه‌کرد وجوه عمومی، برای دستیابی به اهداف مشخص و هدایت جامعه در مسیر توسعه و پیشرفت، حساب پس بدهند (بانک جهانی، ۱۹۹۸: ۲-۱). به بیان دیگر، مجریان هزینه‌کرد وجوه عمومی، باید در قبال وجوه عمومی دریافت‌شده برای انجام خدمات مد نظر، هم در برابر قانون‌گذار و هم در مقابل عامه مردم پاسخگو باشند. صاحب‌نظران معتقدند که هم بحث شفافیت و هم پاسخگویی در اداره امور عمومی و بودجه‌بندی

عمومی، به شدت حائز اهمیت است و هر دو از فقدان شفافیت و پاسخگویی، آسیب شدیدی می‌بینند؛ به طوری که یکی از مصاحبه‌شوندگان، پس از معرفی فقدان شفافیت به‌منزله نخستین اشکال بودجه‌بندی، از پاسخگویی به‌منزله دومین مشکل عمده بودجه‌بندی کشور یاد می‌کند.

«دومین اشکال بودجه‌بندی بعد از شفافیت، این است که [پاسخگویی ضعیف است؛ یعنی پول به دستگاه داده می‌شود، مثلاً حقوق این قدر رشد، بقیه بخش‌ها نظیر عمرانی این قدر رشد، ولی نه می‌پرسیم چکار کردی، خروجی‌هایت چی شدند، اثری که بر جامعه گذاشت، معلوم نیست]» (مصاحبه‌شونده ب ۲).

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، فقدان پاسخگویی، به‌منزله یکی از دغدغه‌های اصلی پاسخ‌دهندگان، ناظر بر حالتی است که نبود آن، باعث مشخص نشدن آثار هزینه‌کرد و جوه عمومی بر جامعه می‌شود. این در حالی است که هدف نخست از طراحی سیستم بودجه‌بندی اجرایی و واگذاری قدرت بودجه‌ای از قوه مقننه به قوه مجریه، با استدلال افزایش سطح پاسخگویی نهاد مسئول واحد صورت گرفته است. اصلاح‌گران با این استدلال که قوه مجریه قوی می‌تواند با داشتن دفتر خاص بودجه و مدیریت آن، در راستای شناسایی اولویت‌های اصلی کشور و ارائه برنامه‌های هم‌راستا با آنها موفق‌تر جلوه کند، پاسخگوتر باشد و حساب پس بدهد، به حمایت از سیستم بودجه‌ای اجرایی اقدام کردند. جالب آن که در دوران اولیه توسعه بودجه مدرن سال ۱۲۱۵ در انگلستان نیز، استدلال اصلی، پاسخگو ساختن و تحت کنترل درآوردن شاه توسط مجلس قانون‌گذاری بود؛ با این استدلال که پاسخگو ساختن دستگاه حکومت و حساب‌پس‌دهی آن درباره نحوه هزینه‌کرد و جوه تخصیص‌یافته (از کیف پول عمومی) باعث جلوگیری از سوءاستفاده یا دزدی و جوه سپرده‌شده به مقامات می‌شود و کارایی استفاده از جوه عمومی را بهبود می‌بخشد.

در باب شفافیت و پاسخگویی، ذکر این نکته ضروری است که مطابق با گزارش کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، با توجه به تحولات سال‌های اخیر، به‌منظور پوشش واقعیت‌های عصر جدید و مواجهه صحیح با آنها، اصول شفافیت مالی، پاسخگویی و ثبات مالی کلان، به‌طور فزاینده‌ای مد نظر قرار گرفته‌اند (سازمان همکاری اقتصادی و توسعه اقتصادی، ۲۰۰۴: ۱۸). با این حال، با توجه به اهمیت شفافیت مالی و بودجه‌ای و پاسخگویی درباره نحوه هزینه‌کرد و جوه عمومی و نظر به اینکه هنوز این دو اصل به‌طور قانونی در قوانین بودجه‌ای کشور نافذ نشده‌اند، به‌منزله مقوله‌های جدا مد نظر قرار گرفته‌اند.

نکته آن است که در دنیای پیچیده امروزی، در غیاب شفافیت و پاسخگویی و تراکم مقررات و قوانین درهم‌تافته و گاه متناقض (ر.ک. الوانی و پورعزت، ۱۳۸۰)، نمی‌توان واقعیت‌های پیچیده

سیستم بودجه‌بندی و اجرای بودجه را اداره کرد؛ زیرا این پیچیدگی و فقدان شفافیت و ضعف در پاسخگویی، موجب رواج اقدامات حسابداری ساختگی، سوءاستفاده از منابع عمومی و گسترش بی‌رویه و البته ناکارآمد و ناثربخش مخارج عمومی خواهد شد و منابع عمومی را به‌سوی دستگاه‌های موجودیت‌دار بدون هدف و ارزش افزوده اجتماعی و حوزه‌های انتخابیه نمایندگان، سوق داده، واقعیت‌های بخش عمومی را طی فراگردی ناعادلانه و مبتنی بر چانه‌زنی و رابطه‌مداری رقم می‌زند.

نتیجه‌گیری

بودجه‌بندی فراگردی است که از طریق آن، منابع کمیاب به اهداف سیاسی و اقتصادی و فرهنگی خطمشی تخصیص داده می‌شوند. البته اسناد بودجه از لفاظی‌های سیاسی فراتر رفته، بیش از هر چیزی، اولویت‌های واقعی مد نظر حکومت را نشان می‌دهند. بنابراین، با مشاهده اسناد بودجه می‌توان خطمشی‌ها، اقدامات و فعالیت‌های حکومت را در همه عرصه‌های اجتماعی را رصد کرد. نظر به اهمیت بودجه‌بندی در تحقق اهداف ملی، این پژوهش با هدف شناسایی گناهان کشنده در بودجه‌بندی، از استراتژی کیفی تحلیل تم استفاده کرد. مطابق با تحلیل‌های صورت گرفته، «گناه‌های کشنده در بودجه‌بندی ایران» عبارت‌اند از:

۱. هنگامی که بدون توجه به اسناد و برنامه‌های بالادستی نسبت به تدوین بودجه اقدام می‌شود و بین بودجه‌ها و اسناد بالادستی ارتباطی منطقی برقرار نمی‌شود؛ نتیجه این گناه، دست‌نیافتن به اهداف سند چشم‌انداز و برنامه‌های توسعه میان‌برد است. به دلیل اینکه بودجه‌ها و برنامه‌ها در تناظر با فهرست وعده‌های سیاسی در نظر گرفته می‌شوند و بدون توجه به منابع در دسترس و ظرفیت‌های فیزیکی، مالی و انسانی کشور، بر اساس شعارهای انتخاب‌شدگان به برنامه‌ریزی اقدام می‌شود.
۲. هنگامی که بازیگران با بهره‌گیری از ترفندهای گوناگون نظیر امنیت‌سازی و تأکید بیش از اندازه بر دشمن‌های فرضی و تلاش برای دشمن‌تراشی و دستکاری واقعیت‌های اجتماعی، سعی در انحراف بودجه به پروژه‌های فیل سفید می‌کنند؛ نتیجه این گناه، اتلاف و هدر رفت منابع عمومی و سوق دادن وجوه عمومی به سمت پروژه‌های فاقد ارزش افزوده اجتماعی است که در واقع باید صرف رفاه و آسایش جامعه شود.
۳. هنگامی که بودجه به دور از واقعیت‌ها، بر آرمان‌گرایی و تخیلیات ذهنی استوار می‌شود. در این حالت، به جای اهمیت دادن به نظریه‌ها و تجربه‌های علمی، بر نظرها و آرای شخصی تأکید می‌شود؛ نتیجه این گناه در بهترین حالت، رواج آزمون و خطا بر پایه

توهامات خودانگاشته مدیران و کارگزاران و سیاستمداران است. حاکمیت آرا و مفروضات شخصی و بی‌توجهی آنها به پشتوانه نظری اقدامات خود، موجب سرازیر شدن منابع کمیاب به سوی پروژه‌های نمایشی سیاسی بدون فایده اجتماعی و توجیه بازگشت اندک سرمایه با هزینه‌های نگهداشت بالا می‌شود. ضمن اینکه آرمان‌گرایی افراطی در ساحت نظری، به اشکالات فراوان در ساحت اجرا می‌انجامد و در بیشتر موقعیت‌ها، در سطح توهم کارگزاران باقی مانده و اغلب این آرمان‌گرایی مانع عمل می‌شود.

۴. هنگامی که بدون توجه به مأموریت‌های دستگاه‌های ارائه‌کننده خدمت، به تخصیص بودجه مبادرت می‌شود و بسیاری از دستگاه‌ها بدون داشتن هدف مشخص، صرفاً به دلیل موجودیتشان بودجه دریافت می‌کنند، نه مساعدت به توسعه کشور؛ نتیجه این گناه، اتلاف منابع عمومی در قالب توجیه‌شده در ساختار بوروکراسی است.

۵. هنگامی که تعداد تبصره‌ها و احکام بودجه‌ای و غیربودجه‌ای زیاد می‌شود؛ نتیجه این گناه کاهش انعطاف‌پذیری عمل مدیران، به‌ویژه در سطوح پایین سلسله‌مراتب ملی است؛ ضمن اینکه امکان بررسی جامع بودجه از نمایندگان سلب شده و فضای مبهمی بر رفتارهای قانون‌گریزانه مسئولان حاکم می‌شود.

۶. هنگامی که تعداد ردیف‌های متفرقه بودجه زیاد می‌شود و بر ابهام موجود در تخصیص وجوه در نظر گرفته‌شده برای این ردیف‌ها می‌افزاید؛ نتیجه این گناه، افزایش انحراف وجوه عمومی و آسان‌تر شدن قانون‌گریزی است.

۷. هنگامی که فراگرد بودجه شفاف نیست؛ یعنی نه هدف از تدوین اسناد بودجه مشخص است و نه کل فراگرد بودجه برای عامه مردم واضح است؛ نتیجه این گناه آن است که معمولاً درباره بخش کوچکی از بودجه (یعنی بودجه عمومی و به‌طور مشخص بودجه استانی) در مجلس بحث شده و مردم صرفاً از این بخش اطلاع می‌یابند. در حالیکه حدود ۷۰ درصد از بودجه کل کشور مربوط به بودجه شرکت‌های دولتی و مؤسسه‌های وابسته به دولت است که چندان توجهی به آن نمی‌شود.

۸. هنگامی که پاسخگویی عمومی درباره نحوه هزینه‌کرد وجوه عمومی ضعیف است. نظر به اینکه بودجه حکومت، معمولاً مبتنی بر درآمدهای نفتی رانتی است و بین مردم و دولت (به دلیل عدم وابستگی دولت به مالیات مردم) جدایی وجود دارد، نه حکومت خود را ملزم به پاسخگویی می‌بیند و نه مطالبه‌ای از سوی مردم در راستای پاسخگوسازی حکومت شکل می‌گیرد؛ نتیجه این گناه آن است که در موارد بسیار، هر مسئولی در هر جایگاهی که قرار می‌گیرد، معمولاً به خودمنفعتی می‌اندیشد و سنت پاسخگویی را

فراموش کرده، با تلاش برای فراهم کردن فضایی مبهم، سعی در برآورده کردن اهداف شخصی و حزبی خود می‌کند.

۹. هنگامی که اصول بودجه‌ای نقض می‌شوند و فضای ابهام‌آلودی به وجود می‌آید که رفتارهای قانون‌گریزانه و فسادآور را ممکن می‌سازد و امکان دور زدن قوانین، مقررات و رویه‌ها افزایش می‌یابد.

سخن آخر آنکه اصلاح بودجه‌بندی از طریق مد نظر قرار دادن همه این موارد، به ضمیمه اصلاحات اداری، به بهبود نحوه مصرف منابع عمومی می‌انجامد و موجب امیدوار شدن به سیستم بودجه‌بندی، عملکرد صحیح آن و دستیابی به اهداف در نظر گرفته شده برای آن می‌شود؛ در غیر این صورت، هر ساله بخشی از منابع مالی با اختصاص به سازمان‌های غیر هدفمند و بدون ارزش افزوده و به ظاهر در جهت مساعدت به توسعه کشور، هدر می‌رود و بدون ایجاد رفاه، بر میزان کلی مخارج عمومی نسبت به سال قبل افزوده می‌شود؛ در حالیکه اقدامی جدی برای بهبود شرایط عمومی کشور انجام نمی‌گیرد و شانس استفاده صحیح از منابع عمومی از میان می‌رود.

منابع

- ابراهیمی نژاد، م.؛ فرج‌وند، ا. (۱۳۸۶). *بودجه از تنظیم تا کنترل* (چاپ هشتم). تهران: سمت.
- الوانی، س. م.؛ پورعزت، ا. ع. (۱۳۸۰). طراحی سیستم هوشمند قانون‌گذاری، برای تحقق عدالت اجتماعی. *پیام مدیریت*، ۱(۱)، ۵۸-۴۳.
- بابایی، ح. (۱۳۷۸). *بودجه‌ریزی دولتی در ایران از نظریه تا سیاست*. تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی.
- دهکردی، م.؛ محمدپور، م. (۱۳۸۱). «سنججه‌هایی برای داوری». در عباس مخبر (ویراستار)، ۱۳۸۱، *بودجه‌ریزی در ایران: مسائل و چالش‌ها*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه.
- روزنامه جام جم (۱۳۹۴). قرائت گزارش تفریح بودجه سال ۱۳۹۳ در مجلس: تخلف از ۴۱ درصد احکام بودجه سال ۹۳. ۲۹ دی ۱۳۹۴. قابل دسترس در آدرس زیر:

<http://press.jamejonline.ir>. Access 13/07/1396. 23: 50

ساسان، س. ع. (۱۳۹۵). چالش‌های بودجه‌ریزی در ایران. قابل دسترس در آدرس زیر:

<http://www.ifnaa.ir/fa/news/36671/>. Access: 26/07/1396. 16: 40.

شبیبری نژاد، ع. ا. (۱۳۸۱). بودجه‌ریزی در ایران: مسائل و چالش‌ها. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه.

جمال‌زاده، س. م. ع. (۱۳۳۵/۱۳۶۲). گنج شایگان (اوضاع اقتصادی ایران در ابتدای قرن بیستم). تهران: کتاب تهران.

خبرگزاری تابناک (۱۳۹۴). ۷۱ درصد احکام بودجه ۹۴ اجرایی نشد. ۱۹ اسفند ۱۳۹۴. قابل دسترس در <http://www.entekhab.ir/fa/news/257286>. Access: 9/07/1396. 00: 23.

خضری، م. (۱۳۸۷). اقتصاد سیاسی رانت‌جویی در بودجه‌بندی دولتی ایران. پژوهشنامه علوم سیاسی، ۴، ۳۹-۷۲.

خضری، م.؛ قاسمی، م. (۱۳۸۶). مسائل و مشکلات بودجه‌ریزی در ایران (خلاصه نظرات دست‌اندرکاران فرایند بودجه). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات برنامه و بودجه.

کردپچه، م. (۱۳۹۲). بررسی دلایل انحراف از بودجه‌نویسی عملیاتی: نظام بودجه‌ریزی ما بر مبنای چانه‌زنی است. ۳ آذر ۱۳۹۲. قابل دسترس در آدرس زیر:

<https://www.isna.ir/news/92090301697>. Access: 09/08/1396. 20: 45

فولر، گ. (۱۹۹۱). قبله عالم: ژئوپلیتیک ایران. ترجمه عباس مخبر، ۱۳۹۴، تهران: نشر مرکز.

فیاضی، م. ت. (۱۳۹۵). جای خالی بودجه تأثیرگذار. هفته‌نامه تجارت فردا، ۱۳ آذر ۱۳۹۵. قابل دسترس در آدرس: <http://www.tejaratefarda.com>. Access: 04/08/1396. 22: 40.

قاسمی، م.؛ پناهی، ع.؛ خضری، م.؛ مخبر، ع. (۱۳۸۷). بودجه‌ریزی در ایران؛ بودجه و دست‌اندرکاران (نظرسنجی). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه.

معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۵). بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور: وضعیت ردیف‌های متفرقه. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، دفتر مطالعات بخش عمومی. شماره مسلسل گزارش: ۲۳۰۱۵۳۲۰.

مؤمنی، ف. (۱۳۸۴). اقتصاد سیاسی بودجه‌ریزی در ایران. نشریه اقتصاد و جامعه، (۶)، ۱۹۹-۱۸۲.

نورمحمدی، خ. (۱۳۹۳). برنامه پنجم توسعه شکست خورد/ توصیه‌هایی برای موفقیت برنامه ششم. ۲۷ دی ۱۳۹۳. قابل دسترس در آدرس زیر:

<http://www.tabnak.ir/fa/news/467327>. Access: 7/07/1396. 17: 50.

تجارت فردا (۱۳۹۲). ردیف‌های متفرقه. ۲۶ فروردین ۱۳۹۲. قابل دسترس در آدرس زیر:

<http://www.tejaratefarda.com>. Access: 11/07/1396. 21: 53.

References

- Alesina, A. & Perotti, R. (1996). Fiscal Discipline and the Budget Process. *The American Economic Review*, 86(2), 401-407.
- Alvani, S. M., & Pourezzat, A.A. (2002). Designing intelligent legislative system for the realization of social justice. *Quarterly of management massage*, (1), 43-58. (in Persian)
- Babaei, H. (1999). *Public budgeting in Iran: from theory to politics*. Tehran, The Commerce Printing & Publishing Company. (in Persian)
- Blondal, J. R. (2003). Budget reform in OECD member countries: common trends. *OECD Journal on Budgeting*, 2(4), 7-25.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101.
- Braun, V., & Clarke, V. (2013). *Successful Qualitative Research: A Practical Guide for Beginners*. Sage Publish. ISBN: 9781847875815.
- Braun, V., & Clarke, V. (2014). Thematic analysis. In Alex C. Michalos (Ed.), 2014, *Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research*. New York and London: Springer, pp. 6626-6628.
- Braun, V., Clarke, V., & Terry, G. (2015a). Thematic analysis. In Poul Rohleder, Antonia C. Lyons (Eds.), 2015, *Qualitative Research in Clinical and Health Psychology*, New York: Palgrave Macmilln, pp. 95-113.
- Braun, V., Clarke, V., & Rance, N. (2015b). How to use thematic analysis with interview data. Andreas Vossler and Naomi Moller (Eds.), 2015, *the Counselling and Psychotherapy Research Handbook*, Los Angeles: Sage, pp. 183-197.
- Caiden, N. (1980). Budgeting in Poor Countries: Ten Common Assumptions Re-Examined. *Public Administration Review*, 40(1), 40-46.
- Campos, Ed, and Sanjay Pradhan (1996). Budgetary institutions and expenditure outcomes: binding governments to fiscal performance. The World Bank. *Policy research working paper 1646*.
- California Department of Finance (CDOF) (1998). Development of modern budgeting. Available at: <http://www.dof.ca.gov/fisa/bag/history.htm>. Access 20 September 2015, 21: 03.
- Clarke, V., & Braun, V. (2013). Teaching thematic analysis: Overcoming challenges and developing strategies for effective learning. *The Psychologist*, 26(2), 120-123.
- Clarke, V., & Braun, V. (2014). Thematic Analysis. In Thomas Teo (Ed.), 2014, *Encyclopedia of Critical Psychology*, New York: Springer, pp. 1947-1952.

- Cruzes, D. S., & Dyba, T. (2011). Recommended Steps for Thematic Synthesis in Software Engineering. *2011 International Symposium on Empirical Software Engineering and Measurement*, 22-23 Sept. 2011.
- Dehkordi, M. M. (2002). Criteria for Judgment. In *Abbas Mokhber (ed.), 2002, Budgeting in Iran: Issues and Challenges*. Tehran: Islamic Parliament Research Center of the Iran, pp. 257-271. (in Persian)
- Drucker, P. F. (1980). The Deadly Sins in Public Administration. *Public Administration Review*, 40(2), 103-106.
- Ebrahimezhad, M., & Farajvand, E. (2007). *Budget from preparation to control*. Eighth edition. Tehran: Samt. (in Persian)
- Economic Research Department of Islamic Parliament Research Center of the Iran (2016). Reviewing the budget Bill of 1396 of the country: the status of sundry rows. Tehran: Islamic Parliament Research Center of the Iran. Number of reports: 23015320. (in Persian)
- Fayyazi, M. T. (2016). Lack of an influential/effective budget. 3 December 2016. Available at: <http://www.tejaratefarda.com>. Access: 26 October 2017. 22: 40. (in Persian)
- Ghasemi, M., Panahi, A., Khezari, M., & Mokber, A. (2008). *Budgeting in Iran: Budget and Players (surveys)*. Tehran: Islamic Parliament Research Center of the Iran. (in Persian)
- Graham E. F. (1991). *The Center of the Univers": The Geopolitics of Iran*. Translated by Abbas Mokber, 2015. Tehran: Markaz publishing company. (in Persian)
- Guest, G., MacQueen, K.M., & Namey, E.E. (2012). *Applied Thematic Analysis*. Los Angeles: Sage.
- Howitt, D., & Cramer, D. (2008). *Introduction to research methods in psychology*. (2 ed). Harlow: Prentice Hall.
- Howitt, D., & Cramer, D. (2011). *Introduction to research methods in psychology*. Third edition. Harlow: Prentice Hall.
- Jaam-e-Jam News Paper (2016). *Reading of the 2011 Budget audit Report in Parliament*. 19 January 2016. Available at: <http://press.jamejamonline.ir>. Access 13/07/1396. 23: 50. October 5, 2017. (in Persian)
- Jamalzadeh, M.A. (1957/1983). *Shaygan's Treasure*. Tehran: Tehran books. (in Persian)
- Kettl, D. F. (2015). *Politics of the Administrative Process*. (6 ed). CQ press.
- Khezri, M. (2008). The Political Economy of Rent-Seeking in Iran Government Budgeting. *Iranian political science association*, 3(4), 39-72. (in Persian)

- Khezri, M., & Ghasemi, M. (2007). *Issues and problems of budgeting in Iran*. Tehran: Islamic Parliament Research Center of the Iran. (in Persian)
- Kurdbacheh, M. (2013). Our budgeting systems is based on bargaining. 24 November 2013. Available at: <https://www.isna.ir/news/92090301697/>. Access 24 June 2017. 22: 56. (in Persian)
- Lee, R. D., Johnson, R.W., & Joyce, P.G. (2013). *Public budgeting systems*. (9th ed). USA: Jones & Bartlett Learning.
- Lewin, K. (1945). The Research Center for Group Dynamics at Massachusetts Institute of Technology. *Sociometry*, 8(2), 126-136.
- Lienert, I. (2013). The legal framework for public finances and budget systems. In Richard Allen, Richard Hemming and Barry H. Potter (Eds.), 2013, *the international handbook of public financial management*, New York: Palgrave Macmillan, pp. 63-83.
- Lienert, I., & Fainboim, I. (2010). *Reforming Budget System Laws. Technical Notes and Manuals*. Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.
- Ma, J. (2009). If you can't budget, how can you govern? A study of China's state capacity. *Public Administration & development*, 29, 9-20.
- Meltsner, A. J. (1986). The Seven Deadly Sins of Policy Analysis. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 7(4), 367-381.
- Mitchell, D., & Thurmaier, K. (2010). Currents and Undercurrents in Budgeting Theory: Exploring the Swirls, *Heading upstream*. Foundations of Public Administration: Budgeting Theory. *ABFM annual conference*, Omaha, NE, October 6-9, 2010, ASPA. 1-34.
- Mitchell, D., & Thurmaier, K. (2012). Currents and Undercurrents in Budgeting Theory: Exploring the Swirls, Heading upstream. *Public Administration Review*, pp. 1-31.
- Momeni, F. (2005). The Political Economy of Budgeting in Iran. *Journal of Economics and Society*, (6), 182-199. (in Persian)
- Namey, E., Guest, G., Thairy, L., & Johnson, L. (2008). Data reduction techniques for large qualitative data sets. In Greg Guest, Kathleen M. MacQueen (Eds.), 2008, *Handbook for Team-based Qualitative Research*. Lanham and New York: Altamir Press, pp. 137-161.
- Noor-Mohammadi, K. (2015). *Fifth Development Plan failed: Recommendations for the success of the Sixth Development Plan*. 17 January 2015. Available at: <http://www.tabnak.ir/fa/news/467327>. Access: 29 September 2017. 17: 50. (in Persian)

- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2004). The legal framework for budget systems: an international comparison. *OECD journal on budgeting*, 4(3).
- Poterba, J. M., & Hagen, J.V. (1999). Introduction. In *James M. Poterba and Jurgen von Hagen (Eds.), 1999, fiscal institutions and fiscal performance*, Chicago and London: The University of Chicago Press, pp. 1-12.
- Rakner, L., Mukubvu, L., Ngwira, N., & Smiddy, K. (2004). *The budget as theatre-the formal and informal institutional makings of the budget process in Malawi*. Bergen: Christen Michelsen Institute.
- Roulston, K. (2001). Data analysis and theorizing as ideology. *Qualitative research*, 1(3), 279-302.
- Sasan, S. A. (2016). *Budgetary Challenges in Iran*. 6 December 2016. Available at: <http://www.ifnaa.ir/fa/news/36671/>. Access: 18 October 2017. 16: 40. (in Persian)
- Shobeyrinezhad, A.A. (2002). *Budgeting in Iran: issues and challenges*. Tehran: Islamic Parliament Research Center of the Iran. (in Persian)
- Shafritz, J. M., Russell, E.W., & Borick, C.P. (2009). *Introduction public administration*. (Sixth edition). New York: Pearson education, Inc.
- Tabnak (2016). 71% of budget sentences 94 were not enforced. 9 March 2016. Available at: <http://www.entekhab.ir/fa/news/257286>. Access: 1 October 2017. 00: 23. (in Persian)
- Tejarat-e-farda (2013). The sundry rows. 15 April 2013. Available at: <http://www.tejaratefarda.com>. Access: 3 October 2013. 21: 53. (in Persian)
- Tyer, C., & Willand, J. (1997). Public budgeting in America: A twentieth century retrospective. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 9(2), 189-219.
- Wildavsky, A. (2002). *Budgeting: a comparative theory of budgetary process*. (2ed). New Jersey and Oxford: Transaction publishers.
- Wildavsky, A., & Caiden, N. (2004). *The new Politics of the budgetary process*, fifth edition. New York: Addison- Wesley.
- World Bank (1989). *Financial systems and development, world development indicators*. World development report 1989. New York and Oxford: Oxford university press.
- World Bank (1998). *Public expenditure management handbook*. Washington, D.C: the World Bank.