

## Exploring the causes of inconsistency between development plan and annual budget laws: using DEMATEL and causal loop diagrams

Mohammadreza Zolfagharian<sup>1</sup> | Saeid Hajjhasani<sup>2</sup> | Hossein Amadeh<sup>3</sup>

Research Paper

Received:  
14 March 2024  
Revised:  
26 May 2024  
Accepted:  
28 May  
2024  
Published:  
26 June 2024  
P.P: 77-104

ISSN: 2717-1809  
E-ISSN: 2717-199x



### Abstract

Consistency between the development plans and the annual budget, due to their short-term and medium-term time horizons and, as a result, the intensity of their impact on the performance of governments, is critical across the path of growth and development of countries. This research aims to analyze the causes of inconsistency between the development plan and the annual budget of Iran and to provide suggestions for modifying the existing procedures. For this purpose, an eight-step process consisting of Dematel methods, thematic analysis, and causal loop diagrams was followed to explain the relationships between the causes of inconsistency between the rules of development plan and annual budget.

The results showed that weak performance of governments, weakness in the rules of the development programs and the annual budget, conflict of interests, and dependence of the budget on oil are the most important causes for the inconsistency between the program and budget. Finally, according to the identified loops, five main recommendations are suggested to increase the alignment between the development and the budget: (1) replacement of unstable sources of income with sustainable sources, (2) reduce of the time horizon of development plans to four years, (3) unifying the authors of the program and budget, (4) strengthening evidence-based decision-making, and (5) strengthening monitoring through the design of communication mechanisms.

**Keywords:** Development plans, Budget Law, Inconsistency between the development plans and Budget, DEMATEL, Causal Loop Diagrams

DOR: 20.1001.1.27171809.1403.5.2.3.2

1. Assistant Professor, Department of Decision Sciences and Complex Systems, Imam Sadiq University, Tehran, Iran
2. Corresponding Author: Master's student in Islamic Studies and Industrial Management, Imam Sadiq University, Tehran, Iran. [s.hajjhasani98@gmail.com](mailto:s.hajjhasani98@gmail.com)
3. Master's student in the field of Islamic Studies and Public Administration, Imam Sadiq University, Tehran, Iran.



سال پنجم  
تابستان ۱۴۰۳

## مقاله پژوهشی

تاریخ دریافت:

۱۴۰۲/۱۲/۲۴

تاریخ بازنگری:

۱۴۰۳/۰۳/۰۶

تاریخ پذیرش:

۱۴۰۳/۰۳/۰۸

تاریخ انتشار:

۱۴۰۳/۰۴/۰۶

صص: ۱۰۴-۷۷

شاپا چاپی: ۲۷۱۷-۱۸۰۹  
الکترونیکی: x: ۲۷۱۷-۱۹۹

## واکاوی علل عدم تطابق قوانین برنامه توسعه و بودجه سالیانه با استفاده از رویکرد دیمتل و نمودارهای علی - معلولی

محمد رضا ذوالفقاریان<sup>۱</sup> | سعید حاجی حسینی<sup>۲</sup> | حسین آماده<sup>۳</sup>

## چکیده

تطابق قوانین برنامه توسعه و بودجه سالیانه به دلیل افق زمانی میان مدت و کوتاه مدت آن‌ها و در نتیجه شدت تأثیرشان بر عملکرد دولت‌ها دارای اهمیت زیادی است. با توجه به عدم مطابقت میان این دو قانون در کشور، تحقیق حاضر به واکاوی علل عدم تطابق قوانین برنامه توسعه و بودجه سالیانه و ارائه پیشنهاداتی برای اصلاح رویه‌های موجود پرداخته است. در این تحقیق به همین منظور، از فرایندی هشت مرحله‌ای متشکل از روش‌های دیمتل، تحلیل مضمون و نمودارهای علی معلولی برای تبیین روابط میان علل عدم تطابق قوانین برنامه توسعه و بودجه سالیانه استفاده شد. نتایج نشان داد چهار علت ضعف عملکرد دولت‌ها، ضعف قوانین برنامه توسعه و قوانین بودجه سالیانه، تعارض منافع و وابستگی بودجه به نفت مهم‌ترین علل عدم تطابق قوانین مذکور است. ضمناً با توجه به حلقه‌های مؤثر در موقعیت مسئله، پنج راهکار جایگزینی منابع درآمد پایدار به جای منابع درآمد ناپایدار، کاهش افق زمانی برنامه‌های توسعه به چهار سال، وحدت نگارندگان قوانین برنامه توسعه و بودجه سالیانه، تقویت تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد و تقویت نظارت از طریق طراحی سازوکار ارتباط منسجم برای تطابق بیشتر قوانین برنامه توسعه و بودجه سالیانه ارائه شد.

کلیدواژه‌ها: برنامه توسعه؛ قانون بودجه؛ تطابق قوانین برنامه توسعه و بودجه سالیانه؛ دیمتل؛ نمودارهای علی معلولی

DOR: 20.1001.1.27171809.1403.5.2.3.2

۱. استادیار، گروه علوم تصمیم و سیستم‌های پیچیده، دانشگاه امام صادق علیه السلام، تهران، ایران.
۲. نویسنده مسئول: دانشجوی کارشناسی ارشد رشته معارف اسلامی و مدیریت صنعتی، دانشگاه امام صادق علیه السلام، تهران، ایران. s.hajihassani98@gmail.com
۳. دانشجوی کارشناسی ارشد رشته معارف اسلامی و مدیریت دولتی، دانشگاه امام صادق علیه السلام، تهران، ایران.

این مقاله یک مقاله با دسترسی آزاد است که تحت شرایط و ضوابط مجوز Creative Commons Attribution Non-Commercial (CC BY-NC)



توزیع شده است.

## مقدمه و بیان مسئله

قوانین برنامه پنج ساله توسعه و بودجه سالیانه به عنوان برنامه‌های میان‌مدت و کوتاه‌مدت اساسی‌ترین مبنای عملکرد دولت‌ها در زمان مسئولیت آن‌ها هستند. برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، برای برنامه‌های خرد و کوتاه‌مدت یک‌ساله و برنامه‌های بلندمدت - که در قالب برنامه‌های راهبردی و سند چشم‌انداز تعریف می‌شوند - نقش میانجی را ایفا می‌کنند. در نتیجه موفقیت برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، در گرو چگونگی اجرا و موفقیت مجموعه برنامه‌های عملیاتی کوتاه‌مدت و میان‌مدت زیرمجموعه برنامه کلان و بلندمدت است (غفاری، ۱۳۹۵).

در قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه تصریح می‌شود که قسمت‌هایی از برنامه، در چارچوب بودجه سالیانه به اجرا درمی‌آید، به نحوی که برنامه پنج‌ساله به صورت پنج لایحه بودجه یک‌ساله قابل اجرا باشد. در این صورت، قوانین بودجه نیز ابزاری برای تغییر و تعدیل برنامه‌های پنج‌ساله بنا بر مقتضیات روز خواهد بود (قانون برنامه و بودجه کشور، ۱۳۵۱). در همین راستا به طور خاص در بندهای ۳۲ و ۳۳ ابلاغیه سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه در مورد تبدیل بودجه سالیانه به بودجه‌ریزی عملیاتی و مطابقت قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه و بودجه‌های سالیانه آمده است (سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، ۱۳۸۷):

۳۲- تبدیل نظام بودجه‌ریزی کشور به بودجه‌ریزی عملیاتی

۳۳- برقراری ارتباط کمی و کیفی میان برنامه پنج‌ساله و بودجه سالیانه با سند چشم‌انداز با

رعایت شفافیت و قابلیت نظارت

اما طبق مطالعات موجود ناتوانی در ایجاد ارتباط میان سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی یکی از ضعف‌های بنیادین در مالیه عمومی به خصوص در کشورهای در حال توسعه است و اغلب خسارت‌های سنگینی در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و روانی برای جامعه ایجاد می‌کند (جوادی و زنگنه، ۱۳۸۴). همسو نبودن قوانین برنامه توسعه و بودجه سالیانه، سبب بروز مشکلات جدی برای دولت از جمله ناتوانی در دستیابی به چشم‌اندازهای ذکر شده در اسناد بالادستی خواهد شد (نوبری، ۱۴۰۰). از دیگر نتایج این عدم ارتباط، بی‌نظمی‌هایی است که آثار آن در عرصه‌های مختلف از جمله نارضایتی مردم از قوای سه‌گانه و بی‌اعتمادی ایشان و نیز

تبدیل شدن این رویه غلط برای دستگاه‌ها به عنوان یک رویه عادی برای تخطی از قوانین نمایان است.

لذا برای رفع چالش اساسی عدم تطابق قوانین برنامه توسعه و بودجه سالیانه، شناسایی ساختار (یا شبکه علی) به وجود آورنده عدم تطابق میان این قوانین دارای اهمیت است. اگرچه تاکنون مطالعات بسیاری در زمینه برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالیانه انجام شده است، اما نبود نگاه کل‌نگر و سیستمی به عنوان یک خلأ اساسی در مطالعات انجام پذیرفته احساس می‌شود. گفتنی است منظور از کاربری نگاه کل‌نگر و سیستمی در پژوهش حاضر در نظر گرفتن قوانین برنامه توسعه و بودجه سالیانه به صورت یک کل یکپارچه است، به نحوی که همه مؤلفه‌های شبکه علی عدم تطابق قوانین برنامه توسعه و بودجه سالیانه در قالب یک مدل واحد نمایش داده شود. براین اساس در پژوهش حاضر ضمن شناسایی و دسته‌بندی علل انحراف قوانین برنامه توسعه و بودجه سالیانه از یکدیگر، روابط علی میان آن‌ها نیز در قالب یک مدل یکپارچه نشان داده خواهد شد.

بنابراین، این پژوهش تلاش می‌کند به دو سؤال محوری زیر پاسخ دهد: (۱) چه عواملی موجب همسو نبودن قوانین برنامه توسعه و بودجه سالیانه می‌شود؟ (۲) روابط علی میان علل عدم تطابق قوانین برنامه توسعه و بودجه سالیانه چگونه است؟

برای پاسخ به این سؤالات، با استفاده از رویکردی چندروشی متشکل از دیمتل، تحلیل مضمون و نمودارهای علی، روابط علی میان علل انحراف بودجه سالیانه از برنامه توسعه مورد بررسی قرار می‌گیرد و برای بهبود وضعیت موجود پیشنهادهای نیز ارائه خواهد شد.

در بخش بعدی ابتدا مبانی نظری و پیشینه پژوهش ارائه می‌شود. در ادامه روش‌شناسی تحقیق با جزئیات مورد بررسی قرار می‌گیرد. تبیین یافته‌های پژوهش و بخش بحث و نتیجه‌گیری همراه با پیشنهادهای سیاستی، پایان‌بخش این مقاله خواهد بود.

## مبانی نظری پژوهش

### برنامه توسعه

در یک نگاه جامع، خط‌مشی‌گذاری به تصمیم‌هایی درمورد باید‌ها و نبایدها و چگونگی پاسخ به موارد ناخواسته اشاره دارد؛ اما برنامه‌ریزی، بر اجزا، زمان‌بندی، بودجه‌ریزی و اجرای طرح تأکید می‌کند (بروملی، ۲۰۰۳). برنامه‌ریزی برای توسعه در هر کشوری با توجه به نیازها و شرایط و مقتضیات آن کشور صورت می‌گیرد. ظرفیت‌ها و نیازهای هر کشوری نوع خاصی از برنامه‌ریزی‌های بلندمدت و کوتاه‌مدت را مشخص می‌کند. در ایران نیز استراتژی‌ها و برنامه‌هایی برای توسعه به صورت بلندمدت (سند چشم‌انداز ۲۰ساله)، میان‌مدت و کوتاه‌مدت تهیه شده است که برنامه‌های پنج‌ساله توسعه یکی از این دست برنامه‌ها است (محمدرضا بیکی، ۱۳۹۸). برنامه‌های توسعه، به منظور تأثیرگذاری و به وجود آوردن تغییر و بهبود در زندگی مردم - که متضمن ارتقای منابع، فرصت‌ها و توانمندی تمام افراد جامعه و نیز بهبود استانداردها و کیفیت زندگی است - نوشته می‌شوند. این برنامه‌ها با اتکا بر مجموعه‌ای از سیاست‌ها نگاشته می‌شوند که در قالب‌های انضمامی‌تر اهداف معین و مواد قانون برنامه - که مبنای برنامه‌ها و طرح‌های اجرایی هستند - بروز و ظهور می‌یابند (غفاری، ۱۳۹۵). در همین زمینه، برنامه‌ریزی به مثابه سازوکاری است که امکان تحقق تغییر و بهبود موردنظر برنامه را ممکن می‌سازد؛ چراکه برنامه‌ریزی عبارت است از اتخاذ تصمیم درباره آنچه باید اکنون انجام دهیم تا آینده موردنظر به وجود آید (ایکاف، ۱۳۸۰).

در تحقیق حاضر مراد از برنامه توسعه به عنوان برنامه‌های میان‌مدت، سازوکاری است که با توجه به نیازها و مقتضیات کشور به منظور تغییر و بهبود زندگی مردم طراحی می‌شود و نقش میانجی را برای برنامه‌های بلندمدت و کوتاه‌مدت ایفا می‌کند.

### بودجه سالیانه

بودجه کشور، قراردادی بین حاکمیت و عموم مردم است که چگونگی کارکرد نهادهای حاکمیتی، نحوه تأمین مالی آن‌ها و همچنین اولویت‌بندی در تخصیص و هزینه کرد منابع مالی ذیل اهداف تعریف شده در تعادل سیاسی بین حاکمیت و مردم را نشان می‌دهد (پورمحمدی، ۱۴۰۱). بودجه به معنای آیین تمام‌نمای برنامه‌ها و فعالیت‌های دولت برای یک سال مالی است (نوبری،

۱۴۰۰). بودجه، بیان کمی برنامه‌هاست و اهداف برنامه‌ها با ارقام بودجه‌ای تعبیر و تفسیر می‌شود. به بیان دیگر، بودجه را می‌توان علم و هنر تخصیص منابع محدود برای رفع نیازهای نامحدود تلقی کرد (نیکوکار و همکاران، ۱۳۹۵). در واقع بودجه مهم‌ترین ابزاری است که از طریق آن مأموریت‌های دولت صورت کمی به خود می‌گیرد و طبق آن اولویت‌ها، زمان‌بندی و به‌طور کلی تعبیرهای عملیاتی مأموریت‌های دولت تعیین می‌شود (مقیمی، ۱۳۹۶). بودجه‌بندی، بیان عددی برنامه‌ریزی است و شامل بهینه‌سازی استفاده از منابع در کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت است (طه و رودریگز - وگا، ۲۰۲۰). از آن جا که بودجه‌ریزی ابزار راهبردی برای انضباط اقتصادی و مالی دولت‌هاست (آذر و امیرخانی، ۱۳۹۱) از این ابزار به‌عنوان مهم‌ترین و مؤثرترین عامل برنامه‌ریزی و کنترل یاد شده است (آذر و خدیور، ۱۳۹۲).

علاوه بر مواردی که در منابع علمی از تعریف بودجه گذشت، در ماده یک قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۸۹ شمسی در نظام حقوقی مالی ایران، بودجه این گونه تعریف شده است: «بودجه دولت سندی است که معاملات دخل و خرج مملکتی برای مدت معینی در آن پیش‌بینی و تصویب می‌گردد. مدت مذکور را سنه مالی می‌گویند که عبارت از یک سال شمسی است». در پژوهش حاضر، بودجه نحوه خاص نگرش دولت به توسعه و برنامه‌ریزی است که برنامه‌ها و فعالیت‌های این نهاد را برای یک سال مالی منعکس می‌کند و بیان کمی برنامه‌ها و محقق ساختن اهداف آن‌ها را با ارقام بودجه‌ای برعهده دارد.

### عدم تطابق قوانین برنامه توسعه و بودجه سالیانه

انطباق نداشتن برنامه‌بودجه به معنای پیروی نکردن بودجه سالیانه، به‌عنوان برش‌های یک‌ساله، از برنامه‌های پنج‌ساله توسعه است. روشن است زمانی که بودجه در جهت تحقق اهداف بلندمدت تدوین نشود اثربخشی لازم را نیز نخواهد داشت (چیچک و دیکمن، ۲۰۲۰). چون دولت تدوین‌کننده و مجری برنامه‌های میان‌مدت توسعه کشور نیز هست، میزان همسویی بودجه‌ریزی سالیانه دولت با برنامه‌های توسعه علاوه بر اینکه تصویری از تحلیل دولت از برنامه‌ریزی و برنامه‌های توسعه ارائه می‌کند، برحسب اینکه اولویت‌گذاری‌ها در بودجه توسط دولت چگونه است، چشم‌انداز توسعه ملی را نیز می‌توان پایش و ردیابی کرد (همسویی لایحه بودجه با برنامه ششم توسعه، ۱۳۹۶).

بنابراين، طبق تعاريف بالا انطباق نداشتن به معنای ضعف ارتباط و تبعيت نكردن بودجه‌هاي ساليانه از برنامه‌هاي توسعه است. به عنوان مثال طبق قانون برنامه پنجم توسعه، سهم صندوق توسعه ملي از ۲۰ درصد درآمدهاي نفتي شروع شده است و هر ساله ۳ درصد به آن اضافه خواهد شد. در نتيجه در سال ۱۳۹۴ اين سهم حداقل ۳۲ درصد در نظر گرفته شود، اما در تبصره «۲» لايحه بودجه سال ۱۳۹۴ اين سهم ۲۰ درصد منظور شده است. اين اقدام نه تنها بر خلاف ماده «۸۴» قانون برنامه پنجم توسعه بوده بلکه با بند «۱۸» سياست‌هاي كلي اقتصاد مقاومتی مبتنی بر افزايش ساليانه سهم صندوق توسعه ملي از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تا قطع وابستگي بودجه به نفت مغاير است (تهرانی، ۱۳۹۳). به عنوان يک مثال ديگر طبق جزء ۴ بند «الف» ماده ۲۷ قانون برنامه ششم توسعه، توسعه حداقل ۵۴ خوشه روستايی، بهره‌برداري و ساخت ۹۸ ناحيه صنعتی روستايی و ايجاد ۱،۴۰۰،۰۰۰ فرصت شغلی در روستاها بايد از محل اقدام‌هاي سازمان صنايع کوچک و شهرک‌هاي صنعتی ايران انجام شود. اين در حالی است که در لايحه بودجه اين موضوع مهم ديده نشده است. با توجه به هزينه توسعه هر خوشه روستايی که معادل ۳۰ ميليارد ريال برآورد می‌شود و هر ناحيه صنعتی روستايی که شامل ۱۵ هکتار است و ارزش آن حدود ۱۵۰ ميليارد ريال برآورد می‌شود، اگر قرار بر اين باشد که در سال ۱۳۹۷ تنها ۲۰ ناحيه صنعتی روستايی ايجاد شود حدود ۳،۰۰۰ ميليارد ريال اعتبار نياز است که در لايحه بودجه سال ۱۳۹۷ لحاظ نشده است (همسویی لايحه بودجه با برنامه ششم توسعه، ۱۳۹۶).

## پيشينه پژوهش

فرايند تصويب و اجراي قوانين برنامه توسعه و بودجه ساليانه با مسائل متعددی روبروست. به همين دليل، طيف گسترده‌ای از پژوهش‌هاي مرتبط با برنامه‌بودجه اين مسائل را از منظر خود مورد واكاي قرار داده‌اند. معرفی خواهد شد. جدول (۱) بخشي از مقالات شناسايی شده مرتبط با علل عدم تطابق برنامه‌هاي توسعه و بودجه‌هاي ساليانه را نشان می‌دهد.

فصلنامه پژوهش های راهبردی بودجه و مالیه

جدول ۱. پژوهش های حوزه ارتباط قوانین برنامه توسعه و بودجه سالیانه

ردیف	نوع منبع	عنوان منبع	محقق / محققان ارائه دهنده، سال انتشار	علل عدم تطابق قوانین برنامه توسعه و بودجه سالیانه
۱	مقاله	«راهبردهای تقویت ارتباط بین بودجه و برنامه های توسعه»	(نوبری، ۱۴۰۰)	ضعف عملکرد، غفلت از تبعات کسری بودجه، عدم پایداری دولت ها به ثبات سیاست های اقتصادی و وجود درآمدهای نفتی
۲	مقاله	«انطباق برنامه بودجه در شهرداری تهران: عوامل و راهکارها»	(دانش فر و همکاران، ۱۴۰۰)	تعارض ناشی از مسئله نظارت
۳	مقاله	«مقدمه ای بر ارتباط سیاست گذاری، برنامه ریزی و بودجه ریزی»	(جوادی و زنگنه، ۱۳۸۴)	فقدان مکانیسم ارتباط دهنده سیاست گذاری، برنامه ریزی و بودجه ریزی را که ناشی از ضعف های نهادی و فنی موجود در نظام مالی تصمیم گیری
۴	مقاله	«ارتباط کمی و کیفی بین سند چشم انداز، برنامه پنجم توسعه و بودجه های سنواتی»	(جوادی و قاسمی، ۱۳۸۸)	انحراف در کل هزینه ها، همچنین هزینه های جاری و عمرانی از ارقام پیش بینی شده
۵	مقاله	«سیاست گذاری در مورد اشتغال در برنامه های توسعه و بودجه سال ۱۳۷۹ کل کشور»	(فاتحی، ۱۳۹۲)	مشخص نبودن مسئول و دستگاه مربوطه اجرای برخی سیاست ها، نبود ضمانت اجرایی برای تحقق سیاست ها
۶	مقاله	«تحلیلی آسیب شناسانه از ترجمان اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران در برنامه های عملیاتی: ملاحظات سیاستی»	(بنافی و نوروزی، ۱۳۹۲)	نبود مدیران متخصص در حل و تحلیل تناقض های کیفی آماری در برنامه و بودجه، عملیاتی نبودن شاخص های آماری و کمی به منظور جلوگیری از تناقض های سیاستی، اجرایی



جدول ۱. پژوهش های حوزه ارتباط قوانین برنامه توسعه و بودجه سالیانه

ردیف	نوع منبع	عنوان منبع	محقق / محققان ارائه دهنده، سال انتشار	علل عدم تطابق قوانین برنامه توسعه و بودجه سالیانه
۷	مقاله	Conflicts of interest and the case of auditor independence: Moral seduction and strategic issue cycling	(مور و همکاران، ۲۰۰۶)	تعارض منافع میان افراد، مناطق و دستگاهها
۸	مقاله	Strategic Planning and Budgeting: A Single Integrated Process with Ex Ante and Ex Post Alignments	(اسپارکمن و اگریدی، ۲۰۲۳)	عدم رعایت همسویی برنامه و بودجه قبل از تنظیم بودجه و در طول اجرای بودجه، بی توجهی به اتخاذ رویکرد یکپارچه در برنامه ریزی و وجود فرایندهای چندگانه
۹	کتاب	«بودجه ریزی در ایران؛ بودجه و دست اندرکاران (نظرسنجی)»	(منخبر و همکاران، ۱۳۸۷)	ضعف قوانین برنامه و بودجه از جمله ضعف توان کارشناسی در برآورد دقیق و قابل اعتماد آمار و ارقام، تغییرات دولت (رئیس جمهور و کابینه) و نوسان های شدید سیاسی و ضعف نظارت
۱۰	کتاب	«طرح اصلاح نظام بودجه ریزی کشور»	(نیلی و همکاران، ۱۳۸۳)	خلاء مکانیزم های ارتباطی بودجه سالیانه با برنامه های میان مدت
۱۱	پایان نامه	Analyzing the Budget and Strategic Plan Relationship: A Case Study Approach	(ویلسون، ۲۰۲۱)	اختلاف ذهنیت برنامه ریزان و مجریان، شوک های بیرونی، بیگانگی برنامه ریزان و مجریان از منطق مؤلفان برنامه
۱۲	گزارش کارشناسی	«مستندسازی و بررسی تجربه تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه	(ذاکری و همکاران، ۱۴۰۰)	تسلط یافتن نگاه های کوتاه مدت، نبود ظرفیت کافی در مجلس شورای اسلامی در خصوص

فصلنامه پژوهش های راهبردی بودجه و مالیه

جدول ۱. پژوهش های حوزه ارتباط قوانین برنامه توسعه و بودجه سالیانه

ردیف	نوع منبع	عنوان منبع	محقق / محققان ارائه دهنده، سال انتشار	علل عدم تطابق قوانین برنامه توسعه و بودجه سالیانه
		اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰)»		تشخیص اولویت ها و نیازهای برنامه های کشور، طرح آئی پیشنهاد های الحاقی بدون پشتوانه کارشناسی و ظهور برخی مطالبات منطقه ای
۱۳	گزارش کارشناسی	«بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور». ارتباط کمی و کیفی بین برنامه پنجم توسعه با لایحه بودجه»	(تهرانی، ۱۳۹۳)	کنار گذاشتن بخشی از احکام برنامه به دست دولت ها به علت در نظر نگرفتن منابع لازم برای انجام مجموع وظایف، تغییر درآمدهای نفتی، اختلال در متغیرهای کلان اقتصادی
۱۴	گزارش کارشناسی	«بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور: ۴. ارتباط برنامه پنجم توسعه و بودجه»	(بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور (۴): ارتباط برنامه پنجم توسعه و بودجه، ۱۳۹۱)	استقلال برنامه های توسعه از محدودیت منابع، در نظر نگرفتن آثار مالی و اجرایی آن ها، رسالت های متفاوت بودجه های سنواتی و برنامه های توسعه
۱۵	گزارش کارشناسی	«بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور ارتباط بین برنامه پنجم توسعه و بودجه سال ۱۳۹۰»	(عزیز خانی و ورمزیار، ۱۳۹۱)	تأمین مالی و تخصیص اعتبار شرط اجرا و تحقق احکام موجود در برنامه پنجم توسعه است؛ ولی باتوجه به منابع محدود در دسترس مجریان، قابلیت اجرایی این برنامه زیر سؤال است.

## روش‌شناسی پژوهش

جدول (۲) گام‌های اجرا شده در این تحقیق را نشان می‌دهد. در این مقاله به منظور بهبود در فهم مسأله و شناسایی راه‌حل‌های علمی‌تر براساس ساختار شبکه و روابط علی معلولی میان متغیرهای دخیل در مسأله، از فرایندی هشت مرحله‌ای استفاده شده است. عناوین گام اول تا هفتم این تحقیق براساس روش دیمتل (آذر و همکاران، ۱۳۹۸) طراحی شده است.

جدول ۲. گام‌های تحقیق

گام اول: شناسایی عناصر سیستم: در این گام برای شناسایی عناصر از روش تحلیل مضمون استفاده شده است.
گام دوم: ماتریس نظرسنجی نخبگان
گام سوم: ساخت ماتریس تصمیم‌گیری اولیه (ماتریس A)
گام چهارم: ماتریس اثر اولیه
گام پنجم: ایجاد ماتریس کامل اثر مستقیم و غیرمستقیم A (ماتریس رابطه کل)
گام ششم: محاسبه مجموع کل سطری و ستونی
گام هفتم: ترسیم نقشه ارتباط - اثر
گام هشتم: ترسیم نمودار علی - معلولی

گفتنی است در گام نخست این روش برای شناسایی عناصر سیستم (یا متغیرهای کلیدی علل عدم تطابق قوانین برنامه توسعه و بودجه سالیانه) از روش تحلیل مضمون متنی استفاده شده است (عابدی جعفری و همکاران، ۱۳۹۰).

در ادامه برای تکمیل بینش‌های حاصل از گام هفتم و در جهت کاهش چالش‌های دیمتل به‌ویژه در ارائه راهکارهای عملی، از نمودارهای علی معلولی استفاده شده است. ترکیب دو یا چند روش تحقیق می‌تواند تبیین عمیق‌تری از مسائل پیچیده و راه‌حل‌های مفیدتری نسبت به مطالعات تک روشی منتهی شود (ذوالفقاریان و همکاران، ۲۰۱۸) توجه کنید استفاده از خروجی دیمتل به عنوان پشتیبان برای فرضیات پویای نمودارهای علی معلولی می‌تواند بخشی از چالش‌های اعتباربخشی به نمودارهای علی معلولی که اغلب مبتنی بر مدل‌های ذهنی و قضاوت‌های ارزش‌بار هستند را نیز کاهش دهد (چاکر و همکاران، ۲۰۱۵).

این نمودارها به طور خاص با اهداف زیر در مسئله موردنظر به کار گرفته شده است: (۱) درک (و تجمیع) مدل های ذهنی صاحب نظران موضوع؛ (۲) دستیابی به فرضیه هایی پویا در مورد ساختار به وجود آورنده وضعیت مسأله؛ (۳) ارائه بینش ها و پیشنهادهای سیاستی برای بهبود وضعیت مسأله (استرمن، ۱۳۸۸). در همین راستا، برای ترسیم نمودارها، ابتدا حلقه های معنادار کشف شده در نقشه ارتباط-اثر، با همفکری نویسندگان توسعه یافت. سپس متغیرها و روابط موجود در حلقه های بازخوردی اولیه با استفاده از نظرات گروه کانونی متشکل از سه خبره عرصه برنامه توسعه و بودجه سالیانه حذف، اضافه، اصلاح و نهایی شد. در جدول (۳) مشخصات کلی تأیید کنندگان مدل نهایی آمده است.

جدول ۳. مشخصات کلی تأیید کنندگان مدل علی-معلولی

ردیف	تحصیلات	اء ضا	سابقه مرتبط (سال)
۱	دانشجوی مقطع دکتری	۱	۴
۲	فارغ التحصیل مقطع دکتری	۲	۹

## یافته های پژوهش

مطابق جدول (۲) شناسایی عناصر سیستم با استفاده از روش تحلیل مضمون انجام شده است. بر همین اساس، ابتدا، منابع مرتبط شامل ۵ قانون و سیاست کلان، ۱۱ مقاله علمی پژوهشی، ۲ کتاب، ۱۸ گزارش کارشناسی منتشر شده از سوی مرکز پژوهش های مجلس و ۳ یادداشت روزنامه ای شناسایی، مطالعه و فیش برداری شد. سپس با اجرای روش تحلیل مضمون ۱۲۹ مضمون پایه، ۴۸ مضمون سازمان دهنده و ۱۲ مضمون فراگیر شناسایی شد. نمونه هایی از این تحلیل در جدول (۴) ذکر شده است. در این مرحله علل عدم تطابق قوانین برنامه توسعه و بودجه سالیانه (شناسایی شده در این مرحله) در اختیار خبرگان قرار گرفت تا با نظر آن ها فهرست مذکور، اصلاح شود.

جدول ۴. نمونه هایی از تحلیل مضمون انجام شده برای پژوهش

متن اصلی	مضمون پایه	مضمون سازمان دهنده	مضمون جامع (فراگیر)	منبع

جدول ۴. نمونه هایی از تحلیل مضمون انجام شده برای پژوهش

منبع	مضمون جامع (فراگیر)	مضمون سازمان‌دهنده	مضمون پایه	متن اصلی
(قاسمی، ۱۳۸۲)	ضعف قوانین برنامه توسعه و بودجه سنواتی	نبود اطلاعات کافی برای بودجه‌ریزی	فقدان جامعیت اطلاعاتی و شفافیت تصمیم‌های اجرایی در بودجه‌ریزی	مهم‌ترین مسائل بودجه‌ریزی ایران ناشی از آن است که فرایند تهیه، تصویب و اجرای بودجه فاقد جامعیت اطلاعاتی و شفافیت تصمیم‌های اجرایی است.
(نوبری، ۱۴۰۰)	تعارض در رویکردها و اهداف	دوگانگی اهداف برنامه‌بودجه	تعارضات شدید در اهداف دولت در حوزه نظام بودجه‌ریزی و پیشبرد برنامه‌های توسعه‌ای	با عنایت به اهداف، عملکردها و رویکردهای دولت در حوزه نظام بودجه‌ریزی و پیشبرد برنامه‌های توسعه‌ای، به نظر می‌رسد که به‌جای همسو بودن، شاهد تعارضات شدیدی هستیم
(مور و همکاران، ۲۰۰۶)	تعارض منافع میان مداخله‌گران	مطالبه منافع شخصی، منطقه‌ای و دستگاه	تخصیص اعتبارات بر اساس چانه‌زنی	بسیاری از اعتبارات (به‌خصوص عمرانی) بیشتر بر اساس نوعی چانه‌زنی تصویب و تخصیص می‌یابد
(تهرانی، ۱۳۹۴)	نوسان‌های شدید سیاسی ناشی از تغییرات دولت و مجلس	تغییر در قوای مجریه و مقننه	نگارش برنامه از یک دولت برای دولت بعد	ولی در عمل می‌بینیم گاهی اوقات برنامه‌ها از یک دولت برای دولت بعدی نوشته می‌شوند.
(جوادی و قاسمی، ۱۳۸۸)	وابستگی بودجه به نفت	تشدید انحراف ناشی از تمرکز بر نفت	ایجاد زمینه انحراف از طریق وجود درآمدهای نفتی	درآمدهای نفتی زمینه لازم را برای انحراف بودجه از برنامه به وجود می‌آورد.

جدول ۴. نمونه هایی از تحلیل مضمون انجام شده برای پژوهش

منبع	مضمون جامع (فراگیر)	مضمون سازمان دهنده	مضمون پایه	متن اصلی
(رحیمی، ۱۳۹۲)	عدم توجه کافی به قوانین بالادستی	عدم توجه به بودجه به عنوان بخشی از یک کل	مغفول ماندن رابطه بین بودجه ریزی سالانه، برنامه میان مدت (برنامه پنج ساله) و اهداف بلندمدت (سند چشم انداز و توسعه یافتگی)، آن ارتباط و نسبتی که محقق کننده توسعه باشد، هنوز وجود ندارد و مغفول است.	
(نوبری، ۱۴۰۰)	ضعف عملکرد دولت ها	عقب ماندگی بودجه از برنامه	عقب ماندگی بودجه از برنامه ناشی از ضعف دولت در جهت توسعه پایه های مالیاتی، مقابله با فرار مالیاتی، هوشمندسازی سامانه های مالیاتی و اتصال برخط داده ها و اطلاعات دستگاه ها به ویژه بانک می گردد.	
(مخبر و همکاران، ۱۳۸۷)	ضعف نظارت	نظارت و کنترل ضعیف	نظارت و کنترل ضعیف علت ناسازگاری یا ارتباط ضعیف بین برنامه و بودجه	نظارت و کنترل ضعیف نیز از جمله مواردی است که برخی از پاسخ گویان به عنوان علت ناسازگاری یا ارتباط ضعیف بین برنامه های میان مدت پنج ساله و بودجه های سنواتی بر شمرده اند

جدول ۴. نمونه هايي از تحليل مضمون انجام شده براي پژوهش

منبع	مضمون جامع (فراگير)	مضمون سازمان‌دهنده	مضمون پايه	متن اصلي
(جوادي و زنگنه، ۱۳۸۴)	فقدان سازوکار منسجم ارتباطي	فقدان سازوکار ارتباطي	فقدان سازوکار کارا در مرکز حکومت براي ارتباط ميان سياست‌گذاري، برنامه‌ريزي و بودجه‌ريزي	فقدان سازوکار کارا در مرکز حکومت که اين سه وظيفه را در يک چارچوب پيوسته با يکديگر مرتبط سازد، کارکردهاي بسيار ضعيفي را در هر يک از اين سه موجب مي‌شود که با توجه به حوزه گسترده فعاليت مشکلات فراواني را به دنبال دارد.
(جوادي و قاسمي، ۱۳۸۸)	ضعف در ثبات سياست اقتصادي	تغيير در رويکردهاي اقتصادي	عدم پايبندی دولت به ثبات سياست‌هاي اقتصادي	عدم پايبندی دولت‌ها به ثبات سياست‌هاي اقتصادي به منظور رسيدن به اهداف کلان که در برنامه‌هاي توسعه پيش‌بيني شده است.
(جوادي و قاسمي، ۱۳۸۸)	مشکل منابع مالي	محدوديت منابع دولت	بالابودن نرخ تورم و کاهش قدرت خريد	چهارم: بالابودن نرخ تورم و کاهش قدرت خريد دولت
(ويلسون، ۲۰۲۱)	نبود فهم مشترک ميان مداخله‌گران	اختلاف آرا در مراحل مختلف تدوين قوانين	تفاوت نگاه مداخله‌گران	تفاوت نگاه‌هاي مداخله‌گران مختلف کماکان موجب به هم ريختگي و ناهمگون بودن بودجه‌ها و برنامه مي‌شود.

در ادامه فرايند دستيابي به مضامين جامع (فراگير) از مضامين سازمان‌دهنده در جدول (۵) نشان

داده شده است:

جدول ۵. فرايند دستيابي به مضامين فراگير از مضامين سازمان‌دهنده

مضمون سازمان‌دهنده	مضمون جامع (فراگير)
ضعف پيش‌بيني در برنامه و بودجه	ضعف قوانين برنامه توسعه و بودجه سنواتي

جدول ۵. فرآیند دستیابی به مضامین فراگیر از مضامین سازمان دهنده

مضمون سازمان دهنده	مضمون جامع (فراگیر)
نبود اطلاعات کافی برای بودجه ریزی	معارض در رویکردها و اهداف
نبود واقع نگری در برنامه و بودجه	
ابهام در حیطه تعهد	
خود متناقض بودن برنامه	
ضعف توان کارشناسی تدوین کنندگان	
دوگانگی تکیه گاه های برنامه و بودجه	تعارض منافع میان مداخله گران
عدم تطابق به لحاظ روشی	
دوگانگی اهداف برنامه و بودجه	
مطالبه منافع منطقه ای	نوسان های شدید سیاسی ناشی از تغییرات دولت و مجلس
مطالبه منافع دستگاه ها	
مطالبه منافع شخصی، منطقه ای و دستگاه	
تغییر رویکردهای سیاسی	وابستگی بودجه به نفت
تغییر در قوای مجریه و مقننه	
تغییر در میزان صادرات	
رکود ساختاری نفتی	عدم توجه کافی به قوانین بالادستی
اتکای دولت ها به درآمدهای نفتی	
ضعف نظام سلسله مراتبی میان قوانین	
نگرش کوتاه مدت دولت ها	ضعف عملکرد دولت ها
عقب ماندگی بودجه از برنامه	
ناترازی و کسری بودجه	
کم توجهی به سرمایه گذاری در زیرساخت ها	ضعف نظارت
مشخص نبودن مسئول نظارت	
کنترل ضعیف	
ضعف قانون در تعیین ضمانت اجرایی	فقدان سازوکار منسجم برای برقراری ارتباط
ضعف شبکه ارتباطی میان سازمان ها	
نبود نهاد هماهنگ کننده	ضعف در ثبات سیاست اقتصادی
تقلیل اهداف در برنامه های مختلف	



جدول ۵. فرآیند دستیابی به مضامین فراگیر از مضامین سازمان دهنده

مضمون سازمان دهنده	مضمون جامع (فراگیر)
جابه‌جایی اولویت‌ها در قوانین برنامه	
تزلزل اقتصاد کلان	
بی‌ثباتی در اقلام بودجه	
عدم پایداری دولت‌ها به سیاست‌های اقتصادی	
محدودیت منابع دولت	مشکل منابع مالی
وصول‌نشدن مطالبات دولت	
اختلاف آرا در مراحل مختلف تدوین قوانین	نبود فهم مشترک میان مداخله‌گران
اختلاف در مفاهیم	

در نهایت ۱۲ مفهوم فراگیر «عدم توجه کافی به قوانین بالادستی»، «ضعف قوانین برنامه توسعه و قوانین بودجه سنواتی»، «تعارض در رویکردها و اهداف برنامه‌بودجه»، «تعارض منافع میان مداخله‌گران»، «ضعف عملکرد دولت‌ها»، «ضعف نظارت»، «فقدان سازوکار منسجم ارتباطی»، «مشکل منابع مالی»، «ضعف در ثبات سیاست اقتصادی»، «نوسان‌های شدید سیاسی ناشی از تغییرات دولت و مجلس»، «نبود فهم مشترک میان مداخله‌گران» و «وابستگی بودجه به نفت» به عنوان علل عدم تطابق برنامه توسعه و بودجه سالیانه شناسایی شدند.

در ادامه با برداشتن گام‌های ۲-۷ تحقیق مطابق جدول (۲)، میزان اثر متقابل هر یک از این علل بر روی هم و اهمیت هر یک از آنها براساس چارچوب روش دیمتل مورد بررسی قرار گرفت. گزارش یافته‌های همه این مراحل فراتر از حوصله این مقاله است. با وجود این، در اینجا تنها به دو خروجی مهم این گام‌ها در قالب جدول (۶) و نمودار (۱) خواهیم پرداخت.

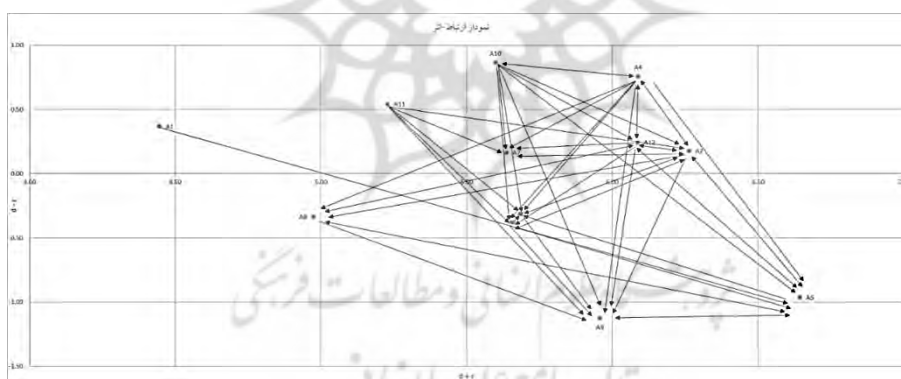
جدول ۶. شدت تأثیرگذاری و تأثیرپذیری علل عدم تطابق برنامه‌های توسعه بودجه‌های سالیانه به همراه رتبه‌بندی آن‌ها

رتبه	$r_i - dj$	$r_i + dj$	$dj$	$r_i$	کد	عوامل
۱۲	0.368	4.446	2.039	2.407	C1	عدم توجه کافی به قوانین بالادستی
۲	0.177	6.263	3.043	3.220	C2	ضعف قوانین برنامه توسعه و قوانین بودجه سنواتی
۷	-0.378	5.657	3.017	2.639	C3	تعارض در رویکردها و اهداف برنامه‌بودجه

### فصلنامه پژوهش های راهبردی بودجه و مالیه

جدول ۶. شدت تأثیرگذاری و تأثیرپذیری علل عدم تطابق برنامه های توسعه بودجه های سالیانه به همراه رتبه بندی آنها

رتبه	$r_i - dj$	$r_i + dj$	$dj$	$r_i$	کد	عوامل
۳	0.757	6.088	2.666	3.422	C4	تعارض منافع
۱	-0.963	6.643	3.803	2.840	C5	ضعف عملکرد دولت ها
۶	-0.313	5.687	3.000	2.687	C6	ضعف نظارت
۸	0.164	5.636	2.736	2.900	C7	فقدان سازوکار منسجم ارتباطی
۱۱	-0.336	4.975	2.655	2.319	C8	مشکل منابع مالی
۵	-1.124	5.957	3.540	2.417	C9	ضعف در ثبات سیاست اقتصادی
۹	0.865	5.599	2.367	3.232	C10	نوسان های شدید سیاسی ناشی از تغییرات دولت و مجلس
۱۰	0.540	5.229	2.344	2.885	C11	نبود فهم مشترک میان مداخله گران
۴	0.241	6.086	2.922	3.164	C12	وابستگی بودجه به نفت



نمودار ۱. نقشه ارتباط اثر روابط بین متغیرها

بر اساس جدول (۵)، هرچه مقدار (R+D) یک معیار بیشتر باشد اهمیت آن در سیستم یا به عبارتی تعامل یا رابطه آن با سیستم بیشتر است. به همین ترتیب (R-D) نشان دهنده درجه تأثیر است که اولویت معیارها را بیان می کند. اگر (R-D) معیاری مثبت باشد، یعنی آن معیار نفوذکننده است (تأثیرگذار بر دیگر معیارها) و در صورتی که (R-D) معیاری منفی باشد، آن معیار تحت نفوذ خواهد بود وابسته به دیگر معیارها است. مطابق جدول (۵) ترتیب اهمیت معیارها با توجه به

(D+R) به ترتیب، «ضعف عملکرد دولت‌ها»، «ضعف قوانین برنامه توسعه و قوانین بودجه سنواتی»، «تعارض منافع»، «وابستگی بودجه به نفت» است؛ و با توجه به (R-D) تأثیرگذارترین معیارها به ترتیب متغیرهای «نوسان‌های شدید سیاسی ناشی از تغییرات دولت و مجلس» و «تعارض منافع»، و تأثیرپذیرترین معیارها «ضعف در ثبات سیاست اقتصادی» و «ضعف عملکرد دولت‌ها» هستند.

با توجه به مقادیر  $(r_i - d_j)$  و  $(r_i + d_j)$  نمودار ارتباط - اثر (IRM) می‌توان تحلیل تفصیلی زیر را ارائه نمود:

عامل «ضعف عملکرد دولت‌ها» بر همه عوامل به جز پنج عامل «عدم توجه کافی به قوانین بالادستی»، «تعارض در رویکردها و اهداف برنامه و بودجه»، «تعارض منافع»، «نوسان‌های شدید سیاسی ناشی از تغییرات دولت و مجلس»، «نبود فهم مشترک میان مداخله‌گران» اثرگذار بوده و از تمامی عوامل اثر پذیرفته است. از آنجایی که مقدار  $r_i + d_j = 6.643$  و مقدار  $r_i - d_j = -0.963$  است، این عامل از جهت تعامل با عوامل دیگر (شدت اثر) وضعیت بسیار خوبی دارد؛ و از نظر میزان اثر جزء عوامل اثرپذیر است.

عامل «ضعف قوانین برنامه توسعه و قوانین بودجه سنواتی» بر همه عوامل به جز عامل «عدم توجه کافی به قوانین بالادستی»، «نوسان‌های شدید سیاسی ناشی از تغییرات دولت و مجلس» و «نبود فهم مشترک میان مداخله‌گران» اثرگذار بوده و فقط از عوامل «عدم توجه کافی به قوانین بالادستی»، «مشکل منابع مالی» و «ضعف در ثبات سیاست اقتصادی» اثر پذیرفته است. از آنجایی که مقدار  $r_i + d_j = 6.263$  و مقدار  $r_i - d_j = 0.177$  است این عامل از جهت تعامل با عوامل دیگر (شدت اثر) وضعیت خوبی دارد؛ و از نظر میزان اثر جزء عوامل اثرگذار است.

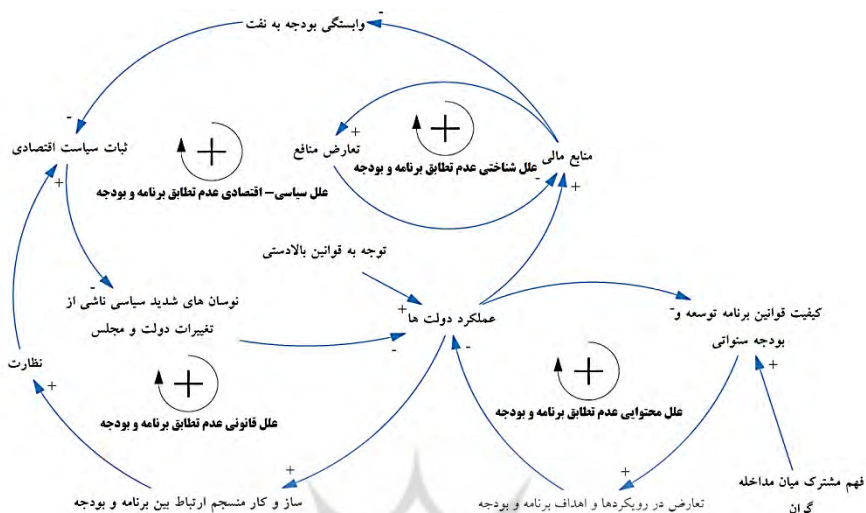
عامل «تعارض منافع» بر همه عوامل به جز «عدم توجه کافی به قوانین بالادستی»، «نبود فهم مشترک میان مداخله‌گران» اثر گذاشته و فقط از سه عامل «ضعف قوانین برنامه توسعه و قوانین بودجه سنواتی»، «نوسان‌های شدید سیاسی ناشی از تغییرات دولت و مجلس» و «وابستگی بودجه به نفت» اثر پذیرفته است. طبق مفروضات دیمتل مقدار  $r_i + d_j = 6.088$  و مقدار  $r_i - d_j = 0.757$  است این عامل از جهت تعامل با عوامل دیگر (شدت اثر) وضعیت مناسبی دارد؛ و از نظر میزان اثر جزء عوامل اثرگذار است.

عامل «وابستگی بودجه به نفت» بر همه عوامل به جز عوامل «عدم توجه کافی به قوانین بالادستی»، «نوسان های شدید سیاسی ناشی از تغییرات دولت و مجلس» و «نبود فهم مشترک میان مداخله گران» اثر گذار بوده و از عوامل «ضعف قوانین برنامه توسعه و قوانین بودجه سنواتی»، «تعارض منافع»، «ضعف عملکرد دولت ها»، «مشکل منابع مالی» و «نوسان های شدید سیاسی ناشی از تغییرات دولت و مجلس» اثر پذیرفته است. از آنجایی که مقدار  $ri+ dj=6.086$  و مقدار  $ri- dj=0.241$  است این عامل از جهت تعامل با عوامل دیگر (شدت اثر) وضعیت مناسبی دارد؛ و از نظر میزان اثر جزء عوامل اثر گذار است.

در گام هشتم تحقیق مطابق جدول (۲)، از نمودار علی معلولی برای ارتقای بینش های تحقیق استفاده شده است. با توجه به تبیین مسئله در بخش های قبلی، توسعه نمودار علی معلولی با باز تعریف متغیرهای کلیدی دخیل در عدم تطابق برنامه بودجه، شناسایی شده در بخش ۴ پیگیری شد. به منظور رعایت قواعد رسم نمودارهای علی معلولی و همچنین قابل فهم تر شدن متغیرها، عبارت های منفی استخراج شده در روش تحلیل مضمون به عبارت های با بار معنایی مثبت تغییر داده شدند.

در ادامه بر پایه نقشه ارتباط - اثر میان این متغیرها، به دست آمده از روش دیمتل (نمودار ۱ را ببینید)، حلقه های بازخوردی اولیه مسأله به شکل زیر در نرم افزار ونسیم ترسیم شد (نمودار ۲ را ببینید):

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی



نمودار ۲. حلقه‌های علی اولیه علل عدم تطابق قوانین برنامه توسعه و بودجه سالیانه مبتنی بر نقشه ارتباط-اثر حلقه‌های موجود در نمودار (۲)، هسته اصلی شبکه علی موجود در مسأله موردنظر را با درجه قابل قبولی از اطمینان نشان می‌دهد. با وجود این، به نظر می‌رسد می‌توان با اضافه کردن برخی سازه‌ها و متغیرهای مرتبط اما فرعی بر ارزش تبیینی نقشه ارتباط-اثر افزود. در همین راستا، این نمودار با همکاری یک گروه کانونی متشکل از سه پژوهشگر و فعال در عرصه برنامه و بودجه به شرح نمودار ۳ توسعه یافت.

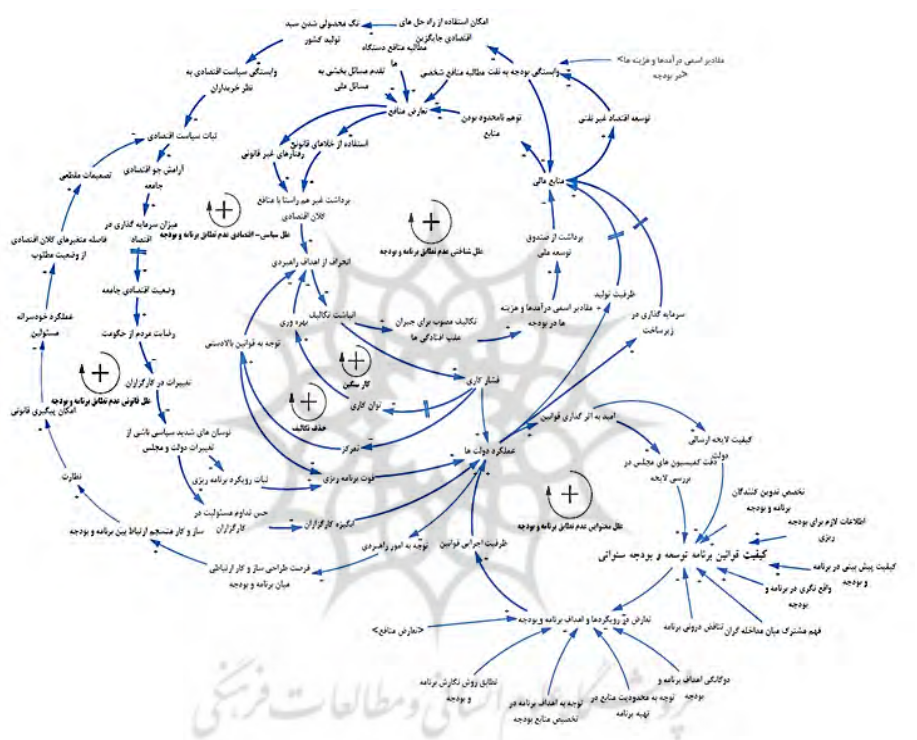
در نمودار (۲)، در حلقه تقویت‌کننده «علل سیاسی - اقتصادی عدم تطابق برنامه و بودجه» وابستگی بودجه به نفت منجر به متأثر شدن اقتصاد کشور از تمایلات خریداران می‌شود. در نتیجه این رابطه، سیاست‌های اقتصادی کشور بی‌ثبات خواهد شد. در ادامه روند روبه‌رشد بی‌ثباتی اقتصاد در کشور نارضایتی اجتماعی به وجود می‌آید و به تبع، خروجی انتخابات‌ها با نوسان‌های شدید سیاسی همراه خواهد شد. این موضوع خود علتی برای ضعف توان برنامه‌ریزی در کشور می‌شود و در ادامه عملکرد دولت‌ها دچار ضعف می‌شود که همین امر موجب کاهش درآمدها و در نتیجه کاهش دسترسی به منابع مالی می‌شود. در نهایت با تمایل بیشتر مجریان به فروش نفت، وابستگی به این طلای سیاه دوباره افزایش می‌یابد.

در حلقه تقویتی «علل شناختی عدم تطابق برنامه و بودجه» با افزایش مطالبه شخصی، مطالبه منافع دستگاه ها و تقدم مسائل بخشی به مسائل ملی و توهم نامحدود بودن منابع، تعارض منافع افزایش پیدا می کند. در نتیجه، استفاده از خلأهای قانونی و رفتارهای غیرقانونی بیشتر می شود. نمود عملی این رفتارها برداشت غیر هم راستا با منافع کلان اقتصادی است که در ادامه و با تشدید این برداشت های مالی، انحراف از اهداف راهبردی نیز جدی تر خواهد شد؛ لذا انباشت تکالیف برای مجریان به وجود می آید که به منظور جبران آن ها تکالیف مصوب برای جبران عقب افتادگی ها بیشتر می شود. با افزایش تکالیف مصوب مقادیر اسمی درآمدها و هزینه ها در بودجه افزایش می یابد که برای دستیابی به مبالغ مصوب اتفاقاتی مانند برداشت از صندوق توسعه ملی و وابستگی بیشتر به نفت رخ می دهد. در نتیجه این اتفاق برخی کارگزاران با توهم این که منابع مالی در کشور نامحدود است درگیر تعارضات منافع شدیدتری می شوند. در کنار این حلقه دو حلقه فرعی دیگر به وجود می آید که در حلقه تقویت کننده «کار سنگین» با افزایش انباشت تکالیف، فشار کاری مجریان افزایش می یابد؛ ولی در ادامه توان کاری و بهره وری کم می شود و در نهایت انحراف از اهداف راهبردی را بیشتر خواهد کرد. در حلقه تقویت کننده «حذف تکالیف» با افزایش فشار کاری، تمرکز و توجه مجریان به قوانین بالادستی کاهش می یابد که این مورد نیز منجر به انحراف بیشتر از اهداف راهبردی می شود.

در حلقه تقویتی «علل قانونی عدم تطابق برنامه و بودجه» هر چه سازوکار منسجم ارتباط بین برنامه و بودجه کمتر باشد، نظارت پذیری و امکان پیگیری های قانونی تخلفات کاهش خواهد یافت. در نتیجه عملکرد خودسرانه مسئولین و فاصله متغیرهای کلان اقتصادی از اهداف کلان افزایش می یابد؛ لذا تصمیمات مقطعی بیشتر و ثبات سیاست های اقتصادی کم تر می شود. در ادامه و به مانند آن چه که در بخشی از حلقه سیاسی - اقتصادی گذشت عملکرد دولت ها نیز تضعیف می شود. در نتیجه با درگیر شدن کارگزاران در امور جاری و غفلت از امور راهبردی فرصت طراحی سازوکار ارتباطی میان برنامه و بودجه کم تر می شود.

در حلقه تقویتی «علل محتوایی عدم تطابق برنامه و بودجه» با ضعف قوانین برنامه توسعه و بودجه سنواتی که خود از عوامل متعددی متأثر است، تعارض در رویکردها و اهداف برنامه و بودجه بیشتر خواهد شد. در نتیجه ظرفیت اجرایی قوانین کم تر می شود. این موضوع خود را

در ضعف عملکرد دولت‌ها نشان خواهد داد. هنگامی که دولت ضعیف شد امید به اثرگذاری قوانین کمتر و در ادامه کیفیت لایحه ارسالی دولت و دقت کمیسیون‌های مجلس در بررسی لایحه کاهش خواهد یافت. این چرخه در نهایت دوباره منجر به ضعف قوانین برنامه توسعه و بودجه سالیانه می‌شود.



نمودار ۳. حلقه‌های علی توسعه یافته مؤثر بر عدم تطابق برنامه توسعه و بودجه سالیانه

همان‌طور که در نمودار (۳) مشاهده می‌شود تمامی حلقه‌های ایجاد شده تقویتی هستند. ممکن است برخی حلقه‌های تعادلی نیز در این وضعیت مسأله قابل شناسایی باشد. با وجود این، با توجه به داده‌های بررسی شده، به نظر می‌رسد به دلیل قدرت اندک تعادلی این حلقه‌ها و غلبه بهره حلقه‌های تقویتی حاضر، برآیند این وضعیت، تشدید انحراف برنامه‌های توسعه از بودجه‌های سالیانه خواهد بود. به همین منظور بایستی راهکارهایی را برای مقابله با قدرت فزاینده این حلقه‌های معیوب تقویتی در پیش گرفت.

## نتیجه‌گیری و پیشنهادها

در این تحقیق، سطح اهمیت، میزان اثرگذاری و اثرپذیری علل عدم تطابق قوانین برنامه توسعه و بودجه سالیانه در فرایندی هشت‌مرحله‌ای با محوریت روش دیمتل و با استفاده از روش تحلیل مضمون و نمودارهای علی معلولی مورد بررسی قرار گرفت.

نتایج به‌دست‌آمده در مورد اهمیت عوامل نشان داد که چهار علت «ضعف عملکرد دولت‌ها»، «ضعف قوانین برنامه توسعه و قوانین بودجه سنواتی»، «تعارض منافع» و «وابستگی بودجه به نفت» به ترتیب مهم‌ترین عوامل مؤثر بر عدم تطابق برنامه توسعه و بودجه سالیانه است. به عبارتی این عوامل بیشترین تأثیر را در انحراف بودجه‌های سالیانه و برنامه‌های توسعه در فرایندهای قانون‌گذاری و اجرا از یکدیگر دارند. در ادامه با به‌کارگیری نقشه ارتباط - اثر و نمودار علی - معلولی، روابط علی میان عوامل اثرگذار بر عدم تطابق برنامه توسعه و بودجه سالیانه مورد بررسی قرار گرفت.

متغیرهای شناسایی شده در این تحقیق به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم توسط پژوهش‌های مشابه، کتب، گزارش‌های کارشناسی منتشر شده از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و یادداشت‌ها و مصاحبه‌های منتشر شده از سوی شخصیت‌های علمی و سیاسی به‌طور جداگانه و پراکنده مورد توجه و تأیید قرار گرفته است؛ اما جامعیت مطالعات و در نتیجه جامعیت نسبی متغیرهای شناسایی شده در این تحقیق، همچنین ترکیب دو روش کمی و کیفی، یعنی استفاده از روش دیمتل در کنار استفاده از نمودار علی معلولی به‌منظور دستیابی به یک نگاه کل‌نگر از نوآوری‌های پژوهش حاضر به شمار می‌رود.

با بررسی نمودار حلقه‌های علی توسعه‌یافته مؤثر بر عدم تطابق برنامه توسعه و بودجه سالیانه، از آن جا که تمامی حلقه‌های شناسایی شده تقویتی و نامطلوب هستند، راهکارهای زیر باهدف کاهش اثر حلقه‌های تقویتی و تبدیل آن‌ها به حلقه‌های تعادلی ارائه می‌شود. پیش‌بینی می‌شود با اجرای راهکارهای زیر رویه‌های موجود اصلاح و تطابق حداکثری میان قوانین برنامه توسعه و بودجه سالیانه برقرار شود.

جایگزینی منابع درآمد پایدار به‌جای منابع درآمد ناپایدار: در بند ۱۸ ابلاغیه سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی آمده است: «افزایش سالیانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از



صادرات نفت و گاز تا قطع وابستگي بودجه به نفت. (خامنه‌اي، ۱۳۹۲) وابستگي بودجه و به طور كلي اقتصاد كشور به نفت، منجر به تخصيص منابع با تاثير پذيري از چانه‌زني‌هاي سياسي و استفاده غير كارا از منابع خواهد شد. با اجراي اين راه‌حل - كه مي‌توانند به عنوان متغيرهاي برونزاي مساله حاضر در نظر گرفته شوند- حلقه «سياسي-اقتصادي عدم تطابق برنامه و بودجه» به حالت تعادلي تبديل خواهد شد. از مهم‌ترين پيامدهاي تعادلي شدن حلقه مذكور تقويت تاب آوري اقتصاد در قبال تحريم‌ها و رضاييت عمومي از وضعيت اقتصاد جامعه است. با دستيابي به ثبات نسبي در شرايط اقتصادي و سياسي پس از يك تاخير زماني، عملکرد دولت‌ها به عنوان با اهميت‌ترين متغير شناسايي شده از روش ديتمل بهبود خواهد يافت. از نتايج بهبود عملکرد دولت يافتن فرصت بيشتر براي سرمايه‌گذاري در زيرساخت‌ها و افزايش ظرفيت توليد خواهد بود.

كاهش افق زماني برنامه‌هاي توسعه به چهار سال: مطلوب آن است كه طراح برنامه، در طول دوره مسئوليت خود مجري آن نيز باشد تا توان‌مندی‌هاي خود را در تدوين برنامه در نظر داشته باشد و مسئوليت خروجي‌ها، نتايج و پيامدهاي عملکرد خود را مستقيماً بر عهده بگيرد. با توجه به عمر چهارساله دولت‌ها در كشور، پيشنهاد مي‌شود برنامه‌ها نيز چهارساله و در سال اول هر دولت تدوين شوند. از آنجا كه معمولاً دولت‌ها از شش ماهه دوم از سال اول ابتكار عمل را دست مي‌گيرند، نيم‌سال اول هر دولت از برنامه‌هاي دولت قبل پيروي مي‌كند. اين راهكار از طريق ارتقاي قوت برنامه‌ريزي بر حلقه تاثير خواهد گذاشت و در نتيجه به تعادلي شدن حلقه «سياسي - اقتصادي عدم تطابق برنامه و بودجه» منجر خواهد شد.

همسويي نگارندگان برنامه و بودجه: يكي از چالش‌هاي نگارش برنامه توسعه در فضاي حكمراني كشور ما حضور تاثيرگذار دولت و مجلس در تدوين قوانين برنامه و بودجه است. علاوه بر اين حجم زياد تبصره‌هاي الحاقی به لوايح بودجه پيشنهادي دولت از سوي مجلس موجب پراكندگي قوانين و عدم پذيرش اجراي آنها توسط دولت مي‌شود. اين رويکرد موجب شده است كه نه دولت و نه مجلس، مسئوليت ملاحظات و عواقب اين قوانين را نپذيرند و نسبت به آن رغبت نشان ندهند. با توجه به اين كه مجري برنامه دولت است؛ پيشنهاد مي‌گردد طرح كلان يا برنامه توسعه و قانون بودجه مدنظر خود را بدون مداخله نهاد ديگري و تنها مبتني بر سياست‌هاي كلي نظام و در نظر گرفتن عوامل محيطي و ظرفيت‌ها تدوين نمايد. مجلس شوراي اسلامي نيز بدون

مداخله محتوایی شأن رد و تأیید لایحه و جایگاه مشاوره برای تدوین لایحه برای دولت را داشته باشد. همان‌طور که بالاتر در قسمت نتایج روش دیمتل ذکر شد «تعارض منافع» یکی از تأثیرگذارترین و در نتیجه اهرمی کردن متغیرها در پژوهش حاضر است. این راهکار منجر به جلوگیری از حجم زیادی از تعارضات منافع خواهد شد. در نتیجه حلقه «علل شناختی عدم تطابق برنامه و بودجه» متأثر می‌شود.

تقویت تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد: غلبه جریان‌های سیاسی در سطح حاکمیت در تدوین اسناد مؤثری مانند برنامه و بودجه تا حدودی منجر به حاشیه رفتن نگاه تخصصی به امر برنامه‌ریزی، برنامه‌نویسی و بودجه‌ریزی شده است. در صورتی که بایستی پیش از پرداختن به ماهیت سیاسی برنامه توسعه و بودجه سالیانه، بر ماهیت تخصصی برنامه و بودجه توجه داشت. تقویت نهادهای رسمی گردآوری داده؛ مانند مرکز ملی آمار، بانک مرکزی و برخی وزارتخانه‌ها در واقع‌نگری و قدرت پیش‌بینی نگارندگان برنامه و بودجه تأثیر شگرفی خواهد داشت. با اجرای این راه حل حلقه «محتوایی عدم تطابق برنامه و بودجه» از طریق رشد کیفیت قوانین و کارشناسی شدن آن‌ها تعادلی شده و بهبود خواهد یافت.

تقویت نظارت از طریق طراحی سازوکار ارتباط منسجم برای هم سو سازی برنامه و بودجه: پیشنهاد می‌شود کمیسیون محاسبات برنامه و بودجه و کمیسیون تلفیق مجلس شورای اسلامی و همچنین شورای نگهبان قانون اساسی با طراحی برخی ابزارهای دقیق، سازوکارهای منسجم تطابق رویکردهای برنامه و بودجه را شناسایی و مستقر کند. بدین منظور لازم است مجلس شورای اسلامی در قالب یک طرح این موضوع را بررسی و تصویب کند تا زمینه تخطی از رویکردهای کلان کشور توسط برنامه‌های میان‌مدت و کوتاه‌مدت از بین برود. با اجرای این راه حل حلقه «قانونی عدم تطابق برنامه و بودجه» از طریق از بین رفتن خلأهای موجود به حالت تعادلی تبدیل می‌شود و ارتقا می‌یابد.

در این تحقیق، علل عدم تطابق برنامه و بودجه با استفاده از رویکردی چندروشی مورد بررسی قرار گرفت. انتظار می‌رود یافته‌های این پژوهش، به طور خاص تصویر کلان و کل‌گرای این مسئله راهبردی در قالب شبکه علی، بتواند بینش‌های عمیق‌تری را برای یافتن راهکارهای اجرایی مناسب جهت هم‌افزایی برنامه‌های توسعه و بودجه سالیانه در اختیار سیاست‌گذاران قرار دهد.

## فهرست منابع

- Abedi Jafari, H., Taslimi, M., Faqihi, A., & Sheikhzadeh, M. (1390). Theme analysis and theme network: a simple and efficient method to explain patterns in qualitative data. *Strategic management thought*, 151-198. [In Persian].
- Alignment of the budget bill with the sixth development plan. (2016). *Economic security*, 37-52. [In Persian].
- Azar, A., Amirkhani, T. (2011). *Public budgeting: public institutions and local budgets*. Tehran: Side. [In Persian].
- Azar, A., Khadivar, A. (2012). Critical and postmodern approach to performance-based budgeting. *Management Research in Iran*, No. 3, 67-94. [In Persian].
- Azar, A., Khosravani, F., Jalali, R. (2018). *Research in soft operations*. Tehran: Industrial Management Organization. [In Persian].
- Banafi, M., Noruzi, M. (2014). A Problem-Oriented Analysis Of Operationalization of Meta Policy in Operational Programs: Policy Considerations. *JPBUD*. 18(4), 161-195. URL: <http://jpbud.ir/article-1-1121-fa.html>. [In Persian].
- Bromley, R. (2003). Social planning Past, present, and future. *Journal of International Development*, 819-830.
- Bureau of Program and Budget Studies. (2011). Review of the 2013 budget bill of the whole country: 4. The relationship between the fifth development plan and the budget. Tehran: Journal of expert reports of Majles Research Center. [In Persian].
- Chaker, F., El Manouar, A., & Janati Idrissi, M. (2015). Towards a system dynamics modeling method based on dematel. *International Journal of Computer Science & Information Technology*, 27-40.
- Çiçek, H. G., Dikmen, S. (2020). *Public Financial Management Reforms in Turkey: Progress and Challenges*. Springer.
- Fatehi, M. (1379). Policy making regarding employment in the development plans and budget of the year 2019 of the whole country. *Bank and Economy*, 63-67. [In Persian].
- Ghasemi, M. (1382). About the fourth development plan bill (1): budgeting system and the link between the plan and the budget (first and second editions). Islamic Parliament Research Center Of The Islamic Republic Of IRAN. [In Persian].
- General policies of the fifth development plan. (1387, December 21). Tehran, Tehran, Iran. [In Persian].
- Ghaffari, G. (2015). Dynamics of development programs in Iran after the Islamic revolution. *Information and social research in Iran*, 1-18. [In Persian].
- Hudson, B., Hunter, D., & Peckham, S. (2019). Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help? *Policy Design and Practice*, 2(1), 1-14. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1540378>.
- Ackoff, R. (1380). *A Concept of Corporate Planning*. (Khalili Shurini, S. translator) Tehran, Iran: Kitab Mad. [In Persian].

- Khamenei, S. (2012). General policies of resistance economy. [In Persian].
- Moghimi, S. (2016). Government budgeting: theories, principles and application from regulation to control. Tehran: Negah Danesh Publications. [In Persian].
- Mohammadreza beiki, R. (2018). Prediction and analysis of distortion in the country's general budget. Tehran. [In Persian].
- Mokhber, A., Khazri, M., Panahi, A., Ghasemi, M., Fazli, A. (1387). budgeting in Iran; Budget and stakeholders (survey). Tehran: Negaran Shahr. [In Persian].
- Moore, D. A., Tetlock, P. E., Tanlu, L., & Bazerman, M. H. (2006). Conflicts of Interest and the Case of Auditor Independence: Moral Seduction and Strategic Issue Cycling. *The Academy of Management Review*, 31(1), 10–29. <http://www.jstor.org/stable/20159182>
- Nikookar, G. H., Jalali, F., Fallah Heravi, M., & Mashayekhi, B. (2016). Review and Identify Problems of Compiling the Budget Settlement Report. *Journal of Public Administration*, 8(2), 349-372. doi: 10.22059/jipa.2016.59883. [In Persian].
- Nili, M., Najafi, M., Roghani Zanjani, M., Kordbacheh, M., Pezhuyan, J., & Dargahi, H. (1383). The plan to reform the country's budgeting system. Management organization and program. [In Persian].
- Nowari, F. (1400). Strategies to strengthen the connection between the budget and development programs. *Economic security*, 14-4. [In Persian].
- Pourmohammadi, S. (1401). Structural reforms of the budget; From the theoretical and political framework to the historical narrative. Tehran: Publications of the Development and Foresight Research Center of the Country Program and Budget Organization. [In Persian].
- Daneshfar S., Ghanbarian R., Shahrabi Farahani A. (1400). Adaptation of program and budget in Tehran municipality, factors and solutions. *Program and Development Research Quarterly*, 117-146. [In Persian].
- Rahimi Danesh, B. (1392). Endless notes: An overview of Planning Organization, budget writing and development planning in Iran. *Surah Andisheh Magazine*, No. 14. [In Persian].
- Sterman, J. (1388). *Business Dynamics: Systems Thinking and Modeling for a Complex World (Volume I)*. (K. Brarpour, P. Mousavi, B. Behzad, M. Emami, L. Rezaei Adl, & H. Faghani, translator) Tehran: Samt. [In Persian].
- Javadi S., Ghasemi M. (1388). Quantitative and qualitative relationship between the vision document, the fifth development plan and annual budgets. Tehran: Majlis Research Center. [In Persian].
- Javadi S., Zanganeh M. (1384). An introduction to the relationship between policy, planning and budgeting. *Assembly and Strategy*, 31-60. [In Persian].
- Spraakman, G., O'Grady, W. (2023), Strategic Planning and Budgeting: A Single Integrated Process with Ex Ante and Ex Post Alignments, Akroyd, C. (Ed.) *Advances in Management Accounting (Advances in Management Accounting, Vol. 35)*, Emerald

Publishing Limited, Leeds, pp. 19-44. <https://doi.org/10.1108/S1474-787120230000035002>.

Taha, A. , Rodríguez-Vega, G. (2020). Planning and Budgeting. Critical Care Administration. doi:10.1007/978-3-030-33808-4\_2

Tehrani, A. (2013). Examining the 2014 budget bill of the whole country. Quantitative and qualitative relationship between the fifth development plan and the budget bill. Tehran: Islamic Council Research Center. [In Persian].

The country's public accounting law. (1366, September 1). Tehran, Tehran, Iran. [In Persian].

Wilson, T. (2021) "Analyzing the Budget and Strategic Plan Relationship: A Case Study Approach." Dissertation, Georgia State University. doi: <https://doi.org/10.57709/22629159>

Zakeri Z., Esfandiari M., Moradi O., Ataei M. (1400). Documenting and reviewing the experience of compiling and approving the sixth economic, social and cultural development program of the Islamic Republic of Iran (1396-1400). Tehran: Majlis Research Center. [In Persian].

Zolfagharian, M., Romme, A.G.L., & Walrave, B. (2018). Why, when, and how to combine system dynamics. Journal of Simulation, 98-114.

