

چشم‌انداز مدیریت دولتی

شماره ۲۹ - بهار ۱۳۹۶

صص ۷۳ - ۹۱

ملاحظات نظام بودجه‌بندی در راستای تحقق عدالت منطقه‌ای

میر یعقوب سیدرزائی*، علی اصغر پورعزت**، علی اصغر سعدآبادی***

چکیده

رشد و توسعه اقتصادی عدالت‌گرایانه همواره یکی از اهداف مهم در یک کشور محسوب می‌شود و دستیابی به آن مستلزم رشد و توسعه در همه مناطق مرتبط با آن اقتصاد است. یکی از مهم‌ترین ابزارهای دولت برای توسعه عدالت‌گرایانه در گستره سرزمینی هر کشور، بودجه عمومی است که تحت تأثیر برآیند سیستم بودجه‌بندی کشور قرار دارد؛ بنابراین این پژوهش با هدف «شناسایی عوامل قابل‌ملاحظه نظام بودجه‌بندی ایران در راستای تحقق عدالت منطقه‌ای از طریق بودجه عمومی» انجام شد. روش پژوهش، نظریه داده‌بنیاد بود و نمونه‌گیری به روش نظری و گلوله‌برفی انجام شد. مصاحب‌های باز و نیمه‌ساختاریافته با کارشناسان «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور» که متولی امر تدوین لایحه بودجه هستند و همچنین تحلیل‌گران سند بودجه، ابزار اصلی گردآوری داده‌ها است. با تحلیل داده‌ها از طریق کدگذاری باز، محوری و انتخابی متغیر اصلی پژوهش با عنوان «عوامل قابل‌ملاحظه در سیستم بودجه‌بندی» شناسایی شد. متغیر اصلی از شش طبقه فرعی تشکیل شده و دربرگیرنده عواملی است که به اعتقاد کارشناسان باید در راستای تحقق عدالت منطقه‌ای مدنظر قرار گیرند و هر یک ضریبی از ضرایب اهمیت را در هنگام شاخص‌بندی برای بودجه‌نویسی و بعداً تصویب و تخصیص بودجه به خود اختصاص دهند.

کلیدواژه‌ها: عدالت منطقه‌ای؛ تنوع قومی؛ سیستم بودجه‌بندی؛ بودجه عمومی.

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۴/۰۹/۰۵، تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۵/۱۱/۰۶.

* دانشجوی دکتری، دانشگاه تهران (نویسنده مسئول).

E-mail: seyedrezai@ut.ac.ir

** استاد، دانشگاه تهران.

*** دانشجوی دکتری، دانشگاه تهران.

۱. مقدمه

رشد و توسعه اقتصادی عدالت‌گرایانه همواره یکی از اهداف مهم در یک کشور محسوب می‌شود و دستیابی به آن مستلزم رشد و توسعه در تمام مناطق مرتبط با آن اقتصاد است. تحقق این هدف زمانی امکان‌پذیر است که قدرت رقابت مناطق، همپای هم افزایش یابد و عملکرد اقتصادی آن‌ها بهبود پیدا کند. به عقیده آمارتیاسن، اگر جامعه‌ای می‌خواهد به سمت عدالت اجتماعی حرکت کند، دولت باید وسایلی فراهم کند که انسان‌ها قابلیت‌ها و توانایی لازم برای دسترسی به کالاها، خدمات و وسایل ارزشمند را کسب کنند. در این چشم‌انداز، فقر به منزله محرومیت از توانایی‌های اساسی دیده می‌شود، نه صرفاً پایین بودن درآمدها که معیاری استاندارد در شناسایی فقر است (Sen, 1999: 87). در این راستا بودجه عمومی کشور یکی از ابزارهای اصلی دولت (شاید مهم‌ترین ابزار) برای برقراری عدالت در گستره سرزمینی کشوری خاص، ظاهر می‌شود؛ سندی که تحت تأثیر برآیند سیستم بودجه‌بندی کشور قرار دارد. سیستم بودجه‌بندی به حدی مهم است که ویلدافسکی از «مطالعه بودجه‌بندی» به «مطالعه سیاست‌ها» یاد می‌کند (Wildavsky, 1992). فضای جغرافیایی کشور ایران از نظر منابع طبیعی مانند قابلیت باروری خاک، میزان و نوع آب‌های سطحی و زیرزمینی و وضعیت اقلیمی در طول تاریخ، دارای توان و ظرفیت‌های متفاوتی بوده است که بر حسب تجربه‌های گذشتگان، توزیع و پراکندگی جمعیت و فعالیت‌های اقتصادی را سامان داده است. تا قبل از اینکه خدمات عمرانی و اجتماعی در زمره وظایف دولت‌ها درآیند و ضرورت نظارت حکومت مرکزی و حاکمیت ملی در اقتصاد نقاط مختلف کشور بسط پیدا کند، نوعی آمایش خودجوش و طبیعی بر سرزمین ایران حاکم بوده است. این آمایش و سامان‌یابی طبیعی به اقتضای ظرفیت‌های یادشده، محورها، قطب‌ها و مراکز توسعه‌ای را فراهم کرده است که به دلایل متعدد (وجود زمینه بیشتر سرمایه‌گذاری، وجود زیربناها، توجه مقامات تصمیم‌گیر، جاذبه‌های سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی و غیره) پس از حضور فعال دولت در عرصه سرزمین، بسیاری از اعتبارات دولتی و خدمات زیربنایی جدید، به‌ویژه در طول یک قرن اخیر، به مناطق توسعه‌یافته گسیل داده شده است. این حرکت و روند از یک طرف موجب توسعه و پیشرفت بیشتر این مناطق و در نتیجه افزایش قدرت جذب آن‌ها در زمینه منابع (سرمایه فیزیکی، نیروی انسانی و غیره) و از سوی دیگر، موجب عقب‌ماندگی مناطق اطراف شده است. این جریان‌ها، «دور باطل» یا کاهنده را برای مناطق حاشیه‌ای، محروم و کمتر توسعه‌یافته و «دور فزاینده» را برای مناطق توسعه‌یافته فراهم کرده و محرومیت و برخورداری آن‌ها را دامن زده است. هرچند آگاهی نسبت به روند افزایش محرومیت در میان برنامه‌ریزان وجود داشته و برنامه‌هایی برای کنترل آن اجرا شده است، به دلیل عدم شناخت عوامل محرومیت و مهم‌تر از آن، به دلیل عدم‌آشنایی با راه‌حل و حذف عوامل آن، فرار از گرداب و دور باطل

محرومیت و رهیافت رونق برای این مناطق تا حد زیادی فراهم نشده است (پناهی و همکاران، ۱۳۸۲)؛ این امر به دلیل همپوشانی بین توسعه‌یافتگی کم و قومی‌نشین‌بودن استان‌های محروم (همپوشانی بین محرومیت و مناطق قومی‌نشین)، اهمیت دوچندان دارد؛ زیرا چنین شرایطی موجب سلب اعتماد اقوام از حکومت می‌شود؛ درحالی‌که به اعتقاد صاحب‌نظران خاستگاه بسیاری از بحران‌ها در سطح ملی و محلی، نادیده‌گرفتن حق برابری افراد، اقلیت‌ها و در یک ناهماهنگی در سطح ملی است. پیامد طبیعی چنین روندی، برخوردارن‌بودن همسان از فرصت‌های موجود ملی و منطقه‌ای میان شهروندان است. بی‌توجهی به مقوله عدالت منطقه‌ای در کشورهای مختلف به‌ویژه، کشورهای جهان سوم زمینه‌ساز تشدید فقر، شکاف طبقاتی و ناحیه‌ای، حاشیه‌نشینی، بحران‌های زیست‌محیطی، فزاینده‌ی آسوب‌ها و ناآرامی‌های اجتماعی و قومی - منطقه‌ای است (کاویانی‌راد، ۱۳۸۵)؛ بنابراین، این مطالعه با هدف «شناسایی عوامل قابل‌ملاحظه در سیستم بودجه‌بندی و تخصیص بودجه عمومی ایران در راستای تحقق عدالت منطقه‌ای»، با مدنظر قرار دادن تنوع قومی موجود در کشور، با استفاده از رویکرد کیفی نظریه داده‌بنیاد انجام شد.

مبانی نظری و پیشینه پژوهش

در بسیاری از متون جغرافیایی برای تبیین مقوله عدالت از اصطلاح «عدالت منطقه‌ای» یا «محیطی»^۱ نام برده‌اند. عدالت منطقه‌ای رویکردی نوین در مباحث علوم اجتماعی و انسانی است که رهیافت آن بر تنظیم و تعدیل ناهماهنگی‌های فضایی استوار است (کاویانی‌راد، ۱۳۸۵). عدالت منطقه‌ای جنبشی اجتماعی و همچنین یک زمینه مطالعه است که بر جست‌وجوی توزیع نابرابر مزایا و کمبودهای منطقه‌ای تأکید می‌کند و می‌پرسد که آیا رویه‌ها و تأثیرات خط‌مشی‌گذاری منطقه‌ای برای مردمی که از آن متأثر می‌شوند، منصفانه است یا خیر؟ (Callewaert, 2006)؛ به عبارت دیگر، عدالت منطقه‌ای به مطالعه تبعیض محیطی، تبعیض طبقاتی و بوم‌شناسی سیاسی می‌پردازد که از بُعد محیطی، زمینه‌ساز پیدایش جنبش‌های اجتماعی در کشورهایی نظیر ایالات‌متحده و کشورهای جهان سوم بوده است (هاگت، ۱۳۷۹)؛ بنابراین بیشتر مباحث در حوزه عدالت منطقه‌ای بر توزیع غیرمنصفانه استوار است و عدالت را برای جوامع و همچنین افراد موردبررسی قرار داده، تبیین و مطالبه می‌کند (Schlosberg, 2007). در این معنا کلمه «عدالت» در عدالت منطقه‌ای سه مفهوم را تداعی می‌کند: نخست، فهم عدالت بر حسب توزیع نابرابر اثرات، مسئولیت‌ها و فضاها؛ دوم، عدالت به‌منزله شناسایی بر حسب فرآیندهای بی‌احترامی، توهین و اهانت؛ سوم، عدالت به‌منزله مشارکت و رویه بر حسب اینکه

1. Environmental justice

جغرافیا چگونه نقش شمولیت و محرومیت^۱ از خطامشی‌گذاری‌های منطقه‌ای را ایفا می‌کند (Walker, 2010). به‌طور کلی می‌توان گفت که عدالت منطقه‌ای مرتبط با رفتار عادلانه^۲ و مشارکت معنادار همه افراد بدون توجه به نژاد، رنگ، ریشه ملی یا درآمد با توجه به توسعه، اجرای قوانین، مقررات و سیاست‌های محیطی است (Cory at el, 2012). در تلاش برای تبیین نظریه‌ای درباره عدالت منطقه‌ای، «دیوید هاروی»^۳ از جمله معدود جغرافیدانانی است که توجه خود را به ارائه نظریه‌ای درباره عدالت منطقه‌ای معطوف کرده و در این راه نیز موفق عمل کرده است؛ به‌طوری‌که مورد تأیید بیشتر صاحب‌نظران این عرصه قرار گرفته است. وی تحت تأثیر نظریه «عدالت به‌مثابه انصاف» راولز، به بررسی عدالت اجتماعی با استفاده از سه معیار نیاز، منفعت عمومی و استحقاق اهتمام کرده است و با مدنظر قراردادن اصول عدالت اجتماعی در موقعیت‌های جغرافیایی و مطرح کردن توزیع عادلانه از راه‌های عادلانه معتقد است که با بررسی اصول عدالت اجتماعی زیر می‌توان به معنای عدالت اجتماعی منطقه‌ای دست یافت:

الف) - توزیع درآمد به طریقی باشد که نیازهای جمعیت هر منطقه برآورده شود، تخصیص منابع اضافی به طریقی صورت گیرد که ضریب فزاینده‌گی بین‌منطقه‌ای به حداکثر برسد و تخصیص منابع اضافی به صورتی باشد که در رفع مشکلات خاص ناشی از محیط اجتماعی و فیزیکی مؤثر واقع شود؛

ب) - سازوکارهای (نهادی، سازمانی، سیاسی و اقتصادی) باید به گونه‌ای باشد که دورنمای زندگی در محروم‌ترین مناطق تا حد امکان بهتر شود.

به باور وی، اگر این شرایط برآورده شود، آنگاه می‌توان به توزیع عادلانه که از طریق عادلانه به دست آمده است، دست یافت (Harvey, 1993: 116-117).

نظر به مقبولیت نظریه عدالت راولز، در این پژوهش، عدالت مطابق با تعریف راولز، مبنی بر اینکه «هنگام تخصیص منابع، بیشترین منابع باید به محروم‌ترین منطقه اختصاص یابد» مدنظر قرار می‌گیرد. راولز برای بیان نظریه عدالت خود، دو اصل را ارائه می‌کند که عبارت‌اند از:

۱. هر شخصی باید با حقوقی مساوی از وسیع‌ترین میزان آزادی‌های اساسی سازگار با آزادی‌های مشابه دیگران برخوردار باشد.

۲. نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی باید به نحوی سازمان یابند که انتظارات معقول همگان برآورده شود و همچنین موقعیت‌ها و مناصب بر همگان گشوده باشد (Rawls, 2005: 60).

1. Inclusions and exclusions
2. Fair treatment
3. David Harvey

انواع رویکردها به تخصیص بودجه منطقه‌ای. بودجه عمومی دولت، بودجه‌ای است که در آن، برای اجرای برنامه‌های سالانه، منابع مالی لازم پیش‌بینی می‌شود و اعتبارات هزینه‌ای (جاری) و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) دستگاه‌های اجرایی تعیین می‌گردد (آذر و نجفی، ۱۳۹۰). هنگامی که از تخصیص و بازتوزیع مبتنی بر برنامه صحبت می‌شود، سخن از ساز و کاری به میان می‌آید که بر قواعدی معین استوار شده است؛ نکته این است که چه اصول و قواعدی برای بازتوزیع برنامه‌های منابع قابل تصور است؟

سوله - اوله^۱ (۲۰۰۹) به دو راهبرد کارآیی‌محور و برابری‌محور اشاره می‌کند که هر یک ممکن است مورد توجه دولتی باشد که قصد دارد با راهبرد برنامه‌ای، اقدام به توزیع بودجه‌های عمومی کند. تخصیص کارآیی‌محور به معنای تخصیص بودجه به سوی مناطقی است که در آنها، زیرساخت‌ها مصرف‌کنندگان بیشتری دارند. این راهبرد، در نهایت توجیه‌کننده سرمایه‌گذاری در استان‌های غنی و ثروتمند است که به منظور تأمین نیازهای کنونی یا جبران کمبودهای آنها صورت می‌گیرد. در مقابل، تخصیص برابری‌محور، سعی در توزیع یکسان امکانات در کشور دارد و توجه عمده خود را معطوف به استان‌های کم‌درآمد می‌نماید. اگر قواعد کارآیی‌محور در بازتوزیع منابع حاکم باشد، سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها به تناسب درآمد منطقه‌ای (تولید ناخالص منطقه-ای) صورت می‌پذیرد؛ در حالی که بر اساس قواعد مبتنی بر برابری، سرمایه‌گذاری با تناسبی کمتر یا حتی برعکس نسبت‌های درآمدی، به سوی مناطق کمتر توسعه‌یافته سرازیر می‌شود (میرشجاعیان حسینی و رهبر، ۱۳۹۱). اگرچه در سطح سازمانی، هدف از مسئله تخصیص، تأمین بودجه موردنیاز هر یک از بخش‌های سازمان به گونه‌ای است که مجموع منفعت شرکت یا سازمان، حداکثر شود (آذر و همکاران، ۱۳۹۴)، ولی در سطح ملی، علاوه بر مباحث کارآیی و حداکثرسازی سود کلی، مباحث اخلاقی و ارزشی نظیر عدالت و برابری نیز حائز اهمیت فراوانند؛ به طوری که گفته شده است «جوهره مقاصد خط‌مشی‌گذاری دولتی باید تحقق عدالت در جامعه باشد» (پورعزت، ۱۳۸۰).

با نگاهی به این دو رویکرد و مدنظر قرار دادن سند بودجه ایران، ملاحظه می‌شود که بودجه از دو بخش بودجه شرکت‌های دولتی و بودجه عمومی تشکیل می‌شود. با اینکه بودجه شرکت‌های دولتی، بخش بزرگی از بودجه ایران را تشکیل می‌دهند (تقریباً ۷۰ درصد)؛ اما بودجه عمومی دولت بخش مهم بودجه است. از بعد درآمدی، درآمدهای بودجه سالانه کشور، از دو قسمت استانی و ملی تشکیل شده‌اند. منابع ملی درآمد بودجه عمومی عبارت‌اند از: درآمدهای مالیاتی، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت، درآمد حاصل از صادرات نفت خام، برداشت از محل حساب ذخیره ارزی، درآمدهای حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی و سایر منابع (آتشبار و

1. Sole-Olle

همکاران، ۱۳۸۹)؛ اما درآمدهایی که در استان‌ها تحصیل می‌شوند، حدود یک سوم کل درآمد بودجه‌اند. بنابراین، سهم درآمدهای عمومی (که عمدتاً از منابع حاصل از فروش نفت تأمین می‌شوند) بیش از دو سوم بودجه کشور است. اما نکته مهم، ساز و کار هزینه کردن این بودجه است. هزینه‌ها نیز به دو قسمت جاری و عمرانی تقسیم می‌شوند. میزان هزینه‌های جاری در استان‌ها، رابطه مستقیمی با وزن ساختار نهادهای دولتی در هر استان دارند. برای مثال، وزن ساختار دولتی در استانی چون اصفهان، به مراتب از استان‌هایی چون ایلام یا کردستان بزرگ‌تر است. بدین ترتیب، سهم بودجه جاری استان‌هایی که وزن موجود آن‌ها در ساخت اداری دولت بیشتر است با کم‌ترین نفوذ قدرت و به صورت عرفی، سهم بالاتری در بودجه سالانه کشور خواهد بود. به عبارت دیگر، ساخت موجود و متداول اداری کشور، خود حکم بر انتقال منابع بیشتر به استان‌هایی دارد که عموماً توسعه‌یافته‌ترند. اما مهم‌تر از ترکیب هزینه‌های جاری، ترکیب هزینه‌های عمرانی و تأثیر آن بر انباشت سرمایه در منطقه است. هزینه‌های عمرانی نیز به دو قسمت تقسیم می‌شوند. هزینه‌های طرح‌های عمرانی استانی که تا سقف معینی توسط سازمان‌های بخشی و شورای برنامه‌ریزی استان‌ها در سطح منطقه تعریف می‌شوند؛ و هزینه‌های طرح‌های مالی که نقش مهم‌تری در ایجاد نابرابری فضایی دارند؛ طرح‌هایی که برنامه‌های وزارتخانه‌ها را در سطح کشور و در محدوده هر کدام از استان‌های کشور، تعریف می‌کنند. در تشخیص این طرح‌ها که عموماً منابع سرمایه‌ای کلانی به آن اختصاص می‌یابد، نقش منشأ جغرافیایی قدرت در عالی‌ترین مراکز تصمیم‌گیری، بسیار پراهمیت است. در ایران، علاوه بر ضعیف بودن مناطق کمتر توسعه‌یافته در حاکمیت، عوامل ایدئولوژیک نیز به منزله عوامل حائز اهمیت شناخته شده‌اند؛ بدین معنی که تجربه ایران نشان می‌دهد که منشأ نابرابری جغرافیایی قدرت در حاکمیت، فقط معطوف به ناموزونی توسعه نیست، بلکه عوامل ایدئولوژیک نیز در جغرافیای قدرت مؤثرند. به عبارت دیگر، تجربه نشان داده است که علاوه بر ناموزونی توسعه، ناموزونی ایدئولوژیک نیز در شکل‌دهی به ساخت قدرت ایدئولوژیک نقش‌آفرین است. بدین ترتیب که ممکن است دلالت‌های ایدئولوژی حاکم در نحوه انتقال منابع به یک منطقه یا ناحیه فقیر و محروم مؤثر افتد. در هر حال، در اینجا تصریح می‌شود که منشأ جغرافیایی قدرت می‌تواند در سوق دادن منابع به طرح‌های ملی نقش مهم داشته، از این طریق به انباشت منطقه‌ای و ناحیه‌ای کمک کند (عظیمی، ۱۳۸۴: ۶۹-۶۷).

بنابراین، همچنانکه ملاحظه می‌شود، نحوه تخصیص بودجه، از دو طریق منابع بودجه‌ای را به سمت استان‌های توسعه‌یافته سوق می‌دهد:

الف) ساخت اداری و تمرکز یافتن سازمان‌های دولتی در استان‌های توسعه‌یافته؛

ب) میزان نفوذ و اعمال قدرت در تعریف طرح‌های توسعه‌ای به نفع مناطقی که از نمایندگان و سران سیاسی قدرتمندی در رأس حکومت برخوردارند. این امر، همراه با خلأها و ضعف‌های قانونی در مجموعه قوانین و مقررات حاکم بر نظام بودجه‌بندی ایران، سبب می‌شود که در تخصیص اعتبارات به استان‌ها، اراده بوروکرات‌های دستگاه‌های اجرایی در مرکز و نیز اراده‌های خاص مقامات محلی و مرکزی، نقش تعیین‌کننده‌ای داشته، نقش نمایندگان دارای قدرت و نفوذ در هدایت اعتبارات بیشتر به سوی حوزه انتخابیه خود (که ناشی از نگاه منطقه‌ای نمایندگان است)، به توسعه ناموزون مناطق بینجامد (قاسمی و همکاران، ۱۳۸۷)؛ در نتیجه، هنگام بررسی بودجه در مجلس، نگاه محلی و منطقه‌ای غالب می‌گردد؛ زیرا نمایندگان، بیشتر دغدغه مسائل و مشکلات حوزه انتخابیه خود را دارند تا مسائل و موضوع‌های کلان کشور (خضری و قاسمی، ۱۳۸۶).

۳. روش‌شناسی پژوهش

با توجه به موضوع مورد مطالعه که نه تنها هیچ نظریه واحدی درباره آن وجود ندارد، بلکه اطلاعات خاصی نیز در این زمینه موجود نیست، این مطالعه با هدف «شناسایی عوامل قابل ملاحظه در سیستم بودجه‌بندی عمومی ایران در راستای تحقق عدالت منطقه‌ای با توجه به تنوع قومی موجود در کشور» بر مبنای یکی از رویکردهای پژوهش کیفی یعنی نظریه داده‌بنیاد انجام شد؛ زیرا نظریه داده‌بنیاد یک روش پژوهش استقرایی و اکتشافی است که به پژوهشگر امکان می‌دهد در حوزه مورد مطالعه به‌جای اتکا به نظریه‌های موجود و ازپیش‌تعریف‌شده، خود به تدوین نظریه و نظریه‌سازی اقدام کند. این روش، در مورد موضوع‌هایی که دانش ما در آن زمینه اندک است و نظریه‌های مدونی در آن زمینه موجود نیست که بتوان بر اساس آن‌ها فرضیه‌هایی برای آزمون تدوین کرد، استفاده می‌شود (Holt & Tamminen, 2010). دو ویژگی اصلی نظریه داده‌بنیاد که در ارتباط نزدیک با یکدیگر قرار دارند عبارت‌اند از: نخست اینکه چارچوب مفهومی به‌جای اینکه از مطالعات قبلی به‌وجود آید از داده‌ها تولید می‌شود؛ دوم اینکه پژوهشگر تلاش می‌کند به‌جای توصیف واحد تحت مطالعه، فراگردهای نافذ در ترتیب‌های اجتماعی را کشف کند (Pauleen et al, 2007).

روش بررسی و تحلیل داده‌ها در نظریه داده‌بنیاد، طی مراحل سه‌گانه کدگذاری است: کدگذاری باز، محوری و انتخابی (LaRossa, 2005). کدگذاری باز فراگرد آغازین در نظریه داده‌بنیاد است و شامل شکستن، بررسی و تحلیل، مقایسه و طبقه‌بندی داده‌ها است. در کدگذاری باز، حوادث یا رویدادها برچسب^۱ می‌خورند و از طریق مقایسه دائمی گروه‌بندی می‌شوند تا

1. Labelled

طبقات و ویژگی‌های‌شان را شکل دهند. کدگذاری محوری نمایانگر تصویر روابط فرضی بین طبقات و طبقات فرعی است و کدگذاری انتخابی می‌تواند به‌منزله فرایندی توصیف شود که به‌واسطه آن طبقات با طبقه اصلی مرتبط می‌شوند و درنهایت مبنایی برای نظریه داده‌بنیاد به‌وجود می‌آورند (Mansourian, 2006).

با توجه به ماهیت موضوع مورد مطالعه، در این پژوهش از مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته و باز با کارشناسان و متخصصان آشنا با موضوع، به‌منزله ابزار اصلی گردآوری داده‌ها استفاده شده است. این افراد که جامعه آماری پژوهش را تشکیل می‌دهند عبارت‌اند از: مدیران و متخصصان «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور» در امور بودجه‌نویسی به‌منزله متولی بودجه‌نویسی کشور، کارشناسان «مجمع تشخیص مصلحت نظام» در امر مطالعات اقتصادی و بودجه‌ای و کارشناسان دفتر برنامه‌بودجه «مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی» که هر دو نهاد در بررسی و تحلیل سند بودجه ایران نقش دارند. در این راستا، تقریباً به ۵۰ نفر پیشنهاد مصاحبه داده شد؛ ولی آنچه محقق شد، انجام مصاحبه با ۱۹ نفر بود. درخواست برای انجام مصاحبه یا مستقیماً به‌صورت رودررو و یا غیرمستقیم و از طریق تماس تلفنی و ایمیل صورت گرفت. در ضمن مدت هر مصاحبه بسته به موقعیت و شرایط سازمانی و موافقت دو طرف از حداقل ۲۵ دقیقه تا حداکثر ۷۵ دقیقه متغیر بود. کلیه مصاحبه‌ها نیز در محیط سازمانی انجام شدند. پس از انجام هر مصاحبه، پژوهشگران هر یک از مصاحبه‌ها را پیاده‌سازی می‌کردند و تحت هیچ شرایطی برداشتهای شخصی خود را در مستندسازی مصاحبه‌ها دخالت نمی‌دادند. در پژوهش حاضر، مصاحبه‌ها به‌صورت کلمه‌به‌کلمه مستندسازی شده و صورت‌بندی جملات مصاحبه‌ها به‌صورت طبیعی رعایت شده است.

۴. تحلیل داده‌ها و یافته‌ها

مرحله اول: کدگذاری باز (انتخاب برچسب‌های مفهومی). پژوهشگران بعد از هر مصاحبه، اقدام به پیاده‌سازی متن می‌نمودند و به کدگذاری آن می‌پرداختند و بعد از اتمام آن، کدگذاری مصاحبه بعدی را شروع می‌کردند. این رویه ادامه داشت تا زمانی که بعد از ۱۹ مصاحبه مقولات به اشباع نظری رسید. در این مرحله، پژوهشگران پس از خواندن دقیق هر مصاحبه و مشخص کردن نکات مهم، نامی مفهومی که نشان‌دهنده مفهوم موردنظر جمله باشد به هر یک از جملات مهم مصاحبه اختصاص می‌دادند.

مرحله دوم: کدگذاری محوری (مقوله‌بندی مفاهیم یا طبقه‌بندی کدها). در این مرحله مفاهیم و کدهای حاصل از کدگذاری باز طبقه‌بندی شدند؛ به این ترتیب که کدها و مفاهیم

حاصل از مرحله قبلی دائماً (بیانگر مقایسه دائمی داده‌ها) با یکدیگر مقایسه شدند و آن دسته از مفاهیم و کدهایی که مشابه یکدیگر بودند در یک مقوله جای گرفتند و نام مفهومی سطح بالاتری که نشان‌دهنده کلیه مفاهیم آن دسته باشد به آن‌ها داده شد. نکته قابل توجه این است که این مقولات نیز همانند کدهای اولیه مفهوم هستند و سطح انتزاعی بودن و شمولیت آن‌ها بالاتر است. مقوله‌های حاصل از دسته‌بندی کدها و مفاهیم کدگذاری باز عبارت‌اند از: ملاحظات فنی؛ ابعاد قانونی؛ ابعاد نهادی - سازمانی؛ موارد مدیریتی؛ ملاحظات منطقه‌ای - استانی و ملاحظات سیاسی - امنیتی.

مرحله سوم: برقراری ارتباط بین مقولات و کشف طبقه اصلی. در این بخش با توجه به الگوی مشهود بین مقولات به دست آمده، این مقولات نیز در یک دسته‌بندی قرار گرفتند. به این صورت که مطابق با مسئله اصلی پژوهش که به دنبال تدوین نظام‌مند عوامل قابل ملاحظه در سیستم بودجه‌بندی کشور در راستای تحقق عدالت منطقه‌ای با توجه به تنوع قومی موجود در کشور بود، متغیر یا طبقه اصلی پژوهش با عنوان «عوامل قابل ملاحظه در سیستم بودجه‌بندی» نامیده شد.

جدول ۱. عوامل قابل ملاحظه در سیستم بودجه‌بندی ایران در راستای تحقق عدالت بین قومی

طبقه کلی	مقولات	کدهای مفهومی
طبقه کلی	ملاحظات فنی	شاخص‌های فرهنگی - آمایش سرزمین - شاخص‌های سطح استاندارد - نیازسنجی - اصلاح مکانیسم بودجه - تأکید بر روش‌های نوین بودجه‌بندی - بودجه‌بندی عملیاتی - حساس‌رسی عملیاتی - توجیه‌دار بودن - به‌موقع بودن - به‌اندازه بودن - معیارهای زندگی سالم
	ابعاد قانونی	انتخابی بودن استاندارد - تمرکززدایی - واگذاری امور - منطقه‌گرایی - کددار کردن ردیف‌های متفرقه - قانون اساسی محوری - استانی کردن بودجه عمومی - تفویض وظایف بخشی به استان‌ها - اصلاح سهم بودجه استانی و ملی - شرکت‌های دولتی
عوامل قابل ملاحظه	ابعاد نهادی - سازمانی	هدف اصلی بودن عدالت منطقه‌ای - مطالعه محوری - انجام کار کارشناسی - تصویرسازی از گذشته و آینده - عدالت تدوینی - تبادل موافقت‌نامه
	موارد مدیریتی	تقویت اختیارات مدیران منطقه‌ای - منابع انسانی - مدیریت - مشارکت‌گرایی - هدف‌گرایی - کاهش فقر - کاهش نابرابری
طبقه کلی	ملاحظات منطقه‌ای - استانی	انتخاب صحیح نمایندگان - توسعه زیرساخت‌ها با هدف اشتغال‌زایی - مزیت نسبی مناطق - پتانسیل‌گرایی منطقه‌ای - ظرفیت‌های منطقه - ضرورت‌های اجتماعی - دوری از مرکز - درجه محرومیت - درجه توسعه‌یافتگی - پروژه‌های عمرانی - نیازهای اساسی - نیازهای منطقه‌ای (قومیتی) - نیازهای فرهنگی - ضریب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی.
	ملاحظات سیاسی - امنیتی	پارامترهای سیاسی، امنیتی - تقویت سرمایه اجتماعی - نگاه خنثی دولت - اهداف سیاسی - وحدت ملی - امنیت ملی - منافع ملی - حذف گرایش‌های سیاسی - ضابطه‌مندی - قانون‌مداری.

ملاحظات فنی. یکی از عواملی که به اعتقاد کارشناسان در سیستم بودجه‌بندی و تخصیص بودجه عمومی حائز مهم است و باید در هنگام بودجه‌بندی و تخصیص بودجه مدنظر قرار گیرد ملاحظات فنی است. این ابعاد دربرگیرنده عواملی هستند که بیشترین تأثیر آن‌ها در مرحله تهیه و تدوین لایحه بودجه است و مربوط به معیارهای تخصیص بودجه و سیستم بودجه‌بندی است. در مقوله فنی، قواعد سخت‌افزاری و کارکردهای فرایند بودجه‌بندی در مراحل تهیه و تصویب، اجرا و نظارت ظهور و بروز دارد (پناهی، ۱۳۸۶). دو کد مفهومی مهم که در این مقوله قرار دارد عبارت‌اند از: آمایش سرزمین و بودجه‌بندی عملیاتی. هدف اساسی از مدیریت و برنامه‌ریزی آمایش سرزمین، توزیع فعالیت‌های اجتماعی - اقتصادی، به‌منظور بهره‌برداری بهینه از امکانات منطقه و مشخص کردن فعالیت خاص هر منطقه بر اساس ظرفیت‌ها و قابلیت‌های هر منطقه است. با شناسایی این ظرفیت‌ها می‌توان بودجه را به فعالیت‌های موجد ارزش افزوده بیشتر در هر منطقه تخصیص و اثربخشی حاصل از توزیع بودجه ملی را افزایش داد.

درخصوص شیوه نوین بودجه‌بندی، مصاحبه‌شوندگان بر اصلاح سازوکار بودجه و استفاده از روش‌های نوین بودجه‌بندی تأکید می‌کنند. به نظر آنان بودجه‌بندی عملیاتی بهترین روش برای توسعه عدالت منطقه‌ای محسوب می‌شود؛ زیرا سیستم بودجه‌بندی مورد استفاده می‌تواند در توسعه عدالت مؤثر باشد. برای مثال، در سیستم بودجه‌بندی افزایشی بدون توجه به عملکرد دستگاه یا سازمان موردنظر، سالانه مبلغی به بودجه آن افزوده خواهد شد؛ درحالی‌که بودجه‌بندی عملیاتی با پیوند عملکرد و بودجه می‌تواند افزایش اثربخشی برنامه‌ها و سازمان‌ها را تحریک کند.

ابعاد قانونی. کدهای مشمول در این طبقه، به اصلاح نقاط ضعف قانونی، عدم اجرای کامل قانون و گاهی حذف قوانینی مربوط می‌شوند که در تضاد با هدف توسعه عدالت منطقه‌ای قرار دارند. یکی از چنین چالش‌هایی مربوط به انتصابی بودن استاندار است که شبهه هزینه‌کرد بودجه در راستای اهداف سیاسی و پاسخگویی کم‌رنگ در مقابل مردم را به‌دنبال دارد. طبق قانون استاندار بالاترین مقام اجرایی استان و نماینده و منصوب رئیس‌جمهور در یک استان است و در راستای اهداف رئیس‌جمهور و بعضاً اهداف سیاسی عمل می‌کند و در هنگام پاسخگویی نیز ملزم به پاسخگویی به رئیس‌جمهور است، نه مردم؛ خواه اهداف ریاست جمهوری در راستای تحقق عدالت باشد و خواه در راستای اهداف دیگر من جمله اهداف سیاسی حزب خود. تمرکزگرایی نیز عامل دیگری است که باید به تمرکززدایی تغییر شکل یابد تا از این طریق، مشارکت حداکثری نخبگان محلی در امور توسعه‌ای مهیا شود؛ زیرا بر اساس مبانی نظری بودجه «مشارکت شهروندان در تخصیص و استفاده از وجوه عمومی محلی می‌تواند پیامدهای توسعه را به چندین دلیل افزایش دهد: نخست، شهروندان آگاهی بیشتری از نیازها و ترجیحات و شرایط محلی خود

دارند. مشارکت آن‌ها در تصمیم‌گیری به احتمال زیاد باعث می‌شود که وجوه در دسترس برای تحویل کالاها و خدماتی مورد استفاده قرار گیرد که بیشتر مورد نیاز هستند؛ دوم، مشارکت شهروندان پاسخگویی عمودی یا اجتماعی را بهبود می‌بخشد. هنگامی که شهروندان در برنامه‌ریزی، تأمین مالی، تحویل و نظارت بر کالاها و خدمات عمومی درگیر می‌شوند، مشوق‌ها و فشارها^۱ بر مقامات رسمی و مقامات شاغل تغییر می‌یابد، مقامات برای انتخاب‌های اتخاذ کرده به نیابت از شهروندان، پاسخگوتر می‌شوند و در نتیجه، احتمالاً فساد کاهش و کارایی و اثربخشی افزایش می‌یابد؛ سوم، بودجه‌بندی مشارکتی استعداد بالقوه‌ای برای بهبود کیفیت مردم‌سالاری دارد. مشارکت در تصمیم‌گیری عمومی، اجازه ارتباط مردم‌سالار معنادارتر^۲ بین شهروندان و حکومت را فراهم می‌سازد و امکان دسترسی گروه‌های حاشیه‌ای^۳ را به خط‌مشی‌گذاران مهیا می‌کند (Folscher, 2007b)؛ درحالی‌که با توجه به نظام متمرکز و تمرکزگرایی که در ایران بر اساس قانون اساسی وجود دارد، زمینه توجه کمتر به مشارکت بودجه‌ای مهیا شده است. با وجود این مشارکت در نظام بودجه‌بندی مبانی نظری غنی دارد و به‌طور وسیعی در مبانی نظری بودجه مورد تأکید قرار گرفته است و حتی نوعی سیستم بودجه‌بندی با عنوان «بودجه‌بندی مشارکتی» نیز مطرح شده است. بودجه‌بندی مشارکتی بر مشارکت شهروندان در بودجه عمومی دلالت دارد (Folscher, 2007a; 2007b). بیشترین استدلال‌ها در پشتیبانی از مشارکت، آن را به منزله وسیله اصلاح و بهبود عملکرد و پاسخگویی بوروکراسی که منسوخ، غیر نماینده و دارای عملکرد ضعیف است، به تصویر می‌کشند (Moynihan, 2007).

یکی دیگر از مباحث قانونی که می‌توان از آن در راستای اعمال عدم‌تمرکز یاد کرد فدرالیزه کردن اقتصادی از طریق تعریف مناطق جدید برای توسعه عدالت منطقه‌ای است. در این زمینه و درباره منطقه‌گرایی در ماده ۷۷ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور چنین آمده است: «به دولت اجازه داده می‌شود به منظور هماهنگی در امور عمرانی و توسعه‌ای بین استانی، نسبت به منطقه‌بندی کشور از دیدگاه آمایش سرزمین و ایجاد نهادهای هماهنگ‌کننده و تعیین وظایف آن‌ها در سطح فرااستانی اقدام کند»؛ ولی این ماده نیز به دلیل اجرائشدهن توسط متولیان، ذیل ابعاد قانونی قرار گرفته است.

طبق نظر مصاحبه‌شوندگان، کددار کردن ردیف‌های متفرقه و تقسیم بودجه عمومی به صورت استانی (تا حد امکان) نیز از جمله عواملی محسوب می‌شوند که می‌توان با عنوان «ابعاد قانونی» از آن‌ها یاد کرد؛ زیرا یکی از اجزای بودجه عمومی کشور، ردیف‌های متفرقه است که شفافیت مناسبی ندارد؛ یعنی بیشتر اعتباراتی که در ردیف‌های متفرقه گنجانده می‌شوند، بدون برنامه

1. Incentives and Pressures
2. Meaningful Democratic Relationship
3. Marginalized Groups

هستند و دستگاه اجرایی دریافت‌کننده آن‌ها مشخص نیست. این نوع تخصیص اعتبارات یکی از ویژگی‌های مختص به بودجه‌بندی در کشورهای درحال توسعه است که با اصول بودجه‌بندی از جمله شفافیت و پاسخگویی مغایرت دارد. فلسفه گنجاندن اعتبارات در ردیف‌های متفرقه قاعداً این است که در هنگام تنظیم بودجه امکان پیش‌بینی برخی از فعالیت‌ها و برنامه‌ها وجود ندارد؛ بنابراین برای برخی فعالیت‌ها و سیاست‌های پیش‌بینی‌نشده یا موارد خاص، در ابتدا اعتباراتی در نظر گرفته می‌شود. به‌طور کلی، ردیف‌های متفرقه به مثابه کیسه‌ای اعتباری است که نحوه خرج آن‌ها به میزان زیادی خارج از ضوابط صورت می‌گیرد، انضباط مالی بودجه را مخدوش می‌کند و شفافیت و نظارت بر آن را پایین می‌آورد (آتشبار و همکاران، ۱۳۸۹).

اصلاح سهم بودجه استانی و ملی و مشخص کردن تکلیف شرکت‌های دولتی از جمله مواردی هستند که ارتباط تنگاتنگی با موارد بالا دارند. درخصوص شرکت‌های دولتی، تقریباً ۷۰ درصد بودجه کل کشور، به آن‌ها اختصاص دارد و بیشتر چنین شرکت‌هایی در تعداد معدودی از استان‌های توسعه‌یافته قرار دارند و در نتیجه دریافت از بودجه عمومی، به‌خودی‌خود زمینه رشد و ترقی استان‌های دارنده شرکت‌های دولتی فراهم و دور پیشرفت در چنین استان‌هایی تسهیل و تسریع می‌شود؛ درحالی‌که محرومیت استان‌های کمتر توسعه‌یافته از این بودجه، موجب افتادن آن‌ها در دور باطل محرومیت می‌شود. با اینکه سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری در خصوص بند ج اصل ۴۴، واگذاری بخش عمده‌ای از شرکت‌های دولتی را الزامی کرده است؛ ولی در عمل چندان موفق نبوده است.

ابعاد نهادی - سازمانی. یک دسته از عواملی که هنگام بحث از سیستم مناسب بودجه‌بندی مطرح می‌شود، عواملی‌اند که در این پژوهش، ابعاد نهادی - سازمانی نام نهاده شدند. اگر دولت نهادی باشد که دارای اهداف متعددی است و این اهداف نیز درجه‌های اهمیت متفاوتی داشته باشند، برای تحقق عدالت، هدف عدالت منطقه‌ای باید در این سلسله اهداف درجه اهمیت بالاتری داشته باشد. انجام مطالعه محوری توسط سازمان‌های متولی توسعه از طریق کارشناسان بومی از جمله موارد دیگر سازمانی است که باید مدنظر قرار گیرد؛ البته علاوه بر مطالعه محوری، باید دورنمایی از آینده و گذشته برای تقویت اطلاعات و به‌تبع آن اصلاح تصمیم‌ها درخصوص بودجه وجود داشته باشد.

از دیگر ابعاد سازمانی که می‌توان نام برد، نقش دستگاه‌های مختلف استانی در راستای تدوین بودجه است که در اینجا از آن به «عدالت تدوینی» یاد می‌شود. منظور از عدالت تدوینی بودجه، نه عدالت در تخصیص، بلکه قبل از این بحث‌ها است؛ عدالت در نقش بخش‌های مختلف در تدوین بودجه. تبادل موافقت‌نامه نیز یکی دیگر از عوامل نهادی - سازمانی است که با توجه به

غالب‌بودن رابطه‌مداری در سیستم بودجه‌بندی و تخصیص بودجه مورد غفلت قرار می‌گیرد؛ بنابراین در راستای توسعه عدالت منطقه‌ای این امر نیز باید مدنظر قرار گیرد.

موارد مدیریتی. دسته دیگری از عوامل که به‌زعم مصاحبه‌شوندگان برای توسعه عدالت منطقه‌ای باید مدنظر قرار گیرند، عوامل مربوط به مدیریت و منابع انسانی است. این امر به‌دلیل عرف‌شدن فعالیت‌های غیررسمی، نظیر لابی‌محوری، رابطه‌مداری و مدنظر قرار دادن این نکته که استان‌های برخوردار از نظر مدیریت و نمایندگان توانمند در وضعیت بهتری نسبت به استان‌های کمتر توسعه‌یافته قرار دارند و هنگام جذب منابع نیز از این قدرت و سرمایه به نفع مناطق و استان‌های خود استفاده می‌کنند، حائز اهمیت است. هاروی نیز معتقد بود که نواحی فقیر اغلب از نظر سیاسی، در ضعف هستند (Harvey, 1993: 111). این عامل از جهت دیگری نیز حائز اهمیت است؛ اینکه در عصر اطلاعات نیروی انسانی به‌عنوان سرمایه سازمان تلقی می‌شود و هر چقدر این نیروی انسانی توانمندتر باشد، در راستای انجام وظایف خود به نحو احسن عمل خواهد کرد؛ بنابراین در سیستم بودجه‌بندی و تخصیص منابع، بحث منابع انسانی باید مدنظر قرار گیرد و ضریب اهمیت خاصی را به خود اختصاص دهد.

ملاحظات منطقه‌ای - استانی. دسته دیگری از عوامل که به اعتقاد کارشناسان، هنگام بودجه‌بندی و تخصیص بودجه یا به موازات آن، در راستای تسریع امر توسعه عدالت منطقه‌ای باید مدنظر قرار گیرند، عواملی هستند که حوزه نفوذ آن معمولاً در گستره استان‌ها است. این دسته از عوامل یا مربوط به افزایش اختیارات مسئولان و تقویت نهادهای استانی و یا مربوط به عوامل و معیارهایی است که هنگام بودجه‌بندی و تخصیص بودجه و قبل از آن هنگام تدوین بودجه باید در رابطه با مناطق، مدنظر مسئولان قرار گیرد؛ زیرا با توجه به غالب‌بودن چانه‌زنی در میزان تخصیص بودجه استانی، انتخاب افراد توانمند به‌عنوان نماینده استان می‌تواند در میزان بودجه جریان‌یافته به استان مؤثر باشد؛ بنابراین افراد منطقه هنگام انتخاب نمایندگان باید این نکته را مدنظر قرار دهند و مازاد بر آن، در این زمینه اطلاع‌رسانی کافی نیز باید صورت بگیرد. از دیگر موارد مربوط به ابعاد منطقه‌ای که باید در راستای توسعه عدالت منطقه‌ای مدنظر قرار گیرد، ایجاد زیرساخت‌های منطقه‌ای با توجه به مزیت نسبی، ظرفیت و استعدادهای منطقه‌ای است. در این راستا، درجه محرومیت و توسعه‌یافتگی استان‌ها و همچنین دوری از مرکز را نیز می‌توان به منزله عوامل مؤثری در ابعاد منطقه‌ای مدنظر قرار داد. درجه محرومیت دوری از مرکز از این نظر مهم است که افراد متخصص تمایل و گرایش بیشتری به استقرار در مناطق توسعه‌یافته دارند؛ زیرا این مناطق بهتر می‌توانند جوابگوی نیازهای عمده این افراد و خانواده‌های

آن‌ها باشند؛ همچنین در تلاش برای رفع محرومیت و ایجاد اشتغال، پروژه‌های عمرانی از اهمیت خاصی دارند و به اعتقاد کارشناسان پروژه‌های عمرانی از قابلیت توسعه عدالت برخوردار هستند؛ زیرا طرح‌های عمرانی (طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای)، اصلی‌ترین کانال ایجاد ظرفیت‌های تولیدی و خدماتی در جامعه محسوب می‌شوند و از مهم‌ترین شاخص‌های اساسی رشد و توسعه اقتصادی هستند؛ بنابراین این طرح‌ها، قابلیت بیشتری برای تحقق عدالت در گستره سرزمینی بدارند.

به اعتقاد کارشناسان، نیازهای منطقه‌ای نظیر نیازهای فرهنگی باید در سیستم بودجه‌بندی و تخصیص بودجه مدنظر قرار گیرند. مدنظر قراردادن نیازهای فرهنگی از نظر مشارکت‌کنندگان مصاحبه از این نظر مهم است که با توجه به تنوع قومی موجود در کشور (هر یک دارای فرهنگ و آداب‌ورسوم خاص خود هستند و جغرافیای استقرار منطقه‌ای اقوام که تخصیص بودجه به چنین امری را تسهیل می‌کند) در راستای تحقق عدالت قومی یاری‌دهند هستند؛ از جمله تخصیص بودجه برای تدریس زبان مادری اقوام. این مورد در اصل پانزدهم قانون اساسی مورد تأکید قرار گرفته؛ ولی تاکنون اجرایی نشده است؛ همچنین در بحث از ابعاد منطقه‌ای، بعضی از استان‌ها با توجه وجود زیرساخت‌های بهتر در جذب سرمایه‌گذاری خصوصی به‌طور خودکار موفق عمل کرده‌اند. این امر فارغ از وجود مدیریت قوی در این استان‌ها، به دلیل وجود زیرساخت‌های بهتر در این استان‌ها است؛ بنابراین باید ضریب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی نیز به‌منزله معیاری در تخصیص بودجه مدنظر قرار گیرد.

ملاحظات سیاسی - امنیتی. با توجه به جغرافیای منحصربه‌فرد قومیت‌های مختلف در ایران که عمدتاً در منطقه خاصی از کشور ساکن هستند و با درنظرگرفتن این نکته که یا به دلایل طبیعی و یا به دلایل بعضاً سیاسی بیشتر استان‌های محروم نسبت به استان‌های مرکزی توسعه‌یافتگی کمتری دارند و یا با تعبیری بهتر، همپوشانی بین توسعه‌نیافتگی و استان‌های قومی وجود دارد باید علاوه بر موارد ذکر شده، موارد امنیتی و سیاسی نیز در تخصیص بودجه مدنظر قرار گیرند؛ بدین صورت که ضمن مدنظر قراردادن شاخص‌های دیگر توسعه به پارامتر سیاسی، پارامتر امنیتی و امنیت ملی نیز بهای لازم داده شود. «مثلاً فرض کنید که سیستان و بلوچستان سرمرز قرار دارد و مرتب تحت آسیب‌پذیری گروه‌های منطقه و کشورهای اطراف است. اگر ما در اونجا ظرفیت‌های اشتغال ایجاد نکنیم، ضریب گرایش به اعتیاد، گرایش به قاچاق، گرایش به تخلف را افزایش داده‌ایم و یک نوع اعتماد ملی هم اونجا کاهش پیدا می‌کنه» (مصاحبه شونده). این در حالی است که عوامل اقتصادی از جمله مهم‌ترین عوامل محسوب می‌شوند که در تأمین امنیت ملی و تمامیت ارضی کشورها دخیل هستند. بسیاری از صاحب‌نظران با تأکید بر عوامل اقتصادی،

امنیت ملی کشورها را به قدرت اقتصادی آن‌ها وابسته می‌دانند و آن را معیاری برای سنجش قدرت نظامی مدنظر قرار می‌دهند (Hitch & Roland, 1967). مصاحبه‌شونده دیگری معتقد است که «تخصیص بودجه را که می‌دهیم باید معطوف به تقویت سرمایه اجتماعی باشد؛ چون یکی از جلوه‌های تحقق عدالت تقویت سرمایه اجتماعی است؛ سرمایه اجتماعی است که تو بحث قومی خیلی برای ما مهم است تخصیص بودجه عمومی باید یک ظرفیت اقناعی مناسبی داشته باشد که بتواند این اعتماد عمومی را در قومیت‌ها ایجاد کند که دولت مرکزی همه قومیت‌ها را به یک چشم نگاه می‌کند؛ بنابراین، لازمه تحقق عدالت قومی خنثی بودن نگاه دولت‌مردان به مقوله قومیت است؛ به این معنا که تبعیض و تمایزی بین آن‌ها قائل نشود. پس ما بایست در اینجا یک ضریب امنیتی یا سیاسی یا قومی و منطقه‌ای هم اضافه بکنیم».

یکی از اهداف سیاسی که به اعتقاد کارشناسان می‌تواند در راستای همبستگی ملی نیز بسیار مؤثر باشد، مدنظر قراردادن الزامات عدالت قومی و بین‌نسلی است؛ زیرا از این طریق فرهنگ اقلیت‌ها و قومیت‌ها که شکل‌دهنده اصلی هویت این گروه‌ها قبل از هویت ملی است، همپای فرهنگ اکثریت پایدار می‌ماند؛ درحالی‌که بعد از نظریه‌های مربوط به همسان‌سازی فرهنگی یا «دیگ مذب»، در دوران معاصر، بیشتر نظریه‌پردازان بر اهمیت دادن به فرهنگ قومیت‌ها تأکید دارند و می‌توان از عصر حاضر به‌عنوان «عصر تکثرگرایی فرهنگی» یاد کرد. مصاحبه‌شونده‌ای معتقد است که «الزامات عدالت قومی باید مدنظر قرار بگیرد؛ هم به دلیل الزام قانون اساسی و هم از حیث مسائل امنیتی و هم به لحاظ انسانی؛ شما به هر جنبه‌ای که نگاه می‌کنید به‌هرحال این اقدام باید موردتوجه قرار بگیرد».

طبق نظر مصاحبه‌شوندگان، گرایش‌های سیاسی (درب‌گیرنده رابطه‌مداری، لابی‌محوری و چانه‌زنی ازجمله موارد سیاسی است) باید از سیستم بودجه‌بندی حذف شوند و جای خود را به مباحث کارشناسی و اهداف سیاسی و نه گرایش‌های سیاسی بدهند. لازمه چنین امری انجام اصلاحات ساختاری است که در غیر این صورت، امکان رسیدن به مناسبات مبتنی بر عدالت درون‌زا و بین‌نسلی وجود نخواهد داشت. در این ارتباط لازم است دولت و مجلس از دست‌اندازی به رانت‌های نفتی بازداشته شوند و خود را مالک و صاحب‌اختیار این منابع ندانند. لازمه چنین امری، دخالت مقامات مافوق و مقاومت‌های جدی در مقابل تمایلاتی است که نگاه‌های کوتاه‌مدت مدیریتی دارند (نادران، ۱۳۹۰)؛ بنابراین توجه به مواردی ازجمله امنیت ملی، وحدت ملی، اهداف سیاسی و نه گرایش‌های سیاسی، حذف رابطه‌مداری - چانه‌زنی و مدنظر قراردادن الزامات عدالت قومی در سیستم بودجه‌بندی کشور ازجمله مواردی محسوب می‌شوند که می‌توانند در راستای توسعه عدالت بین قومی و به‌تبع آن تقویت همبستگی ملی، مؤثر واقع شوند.

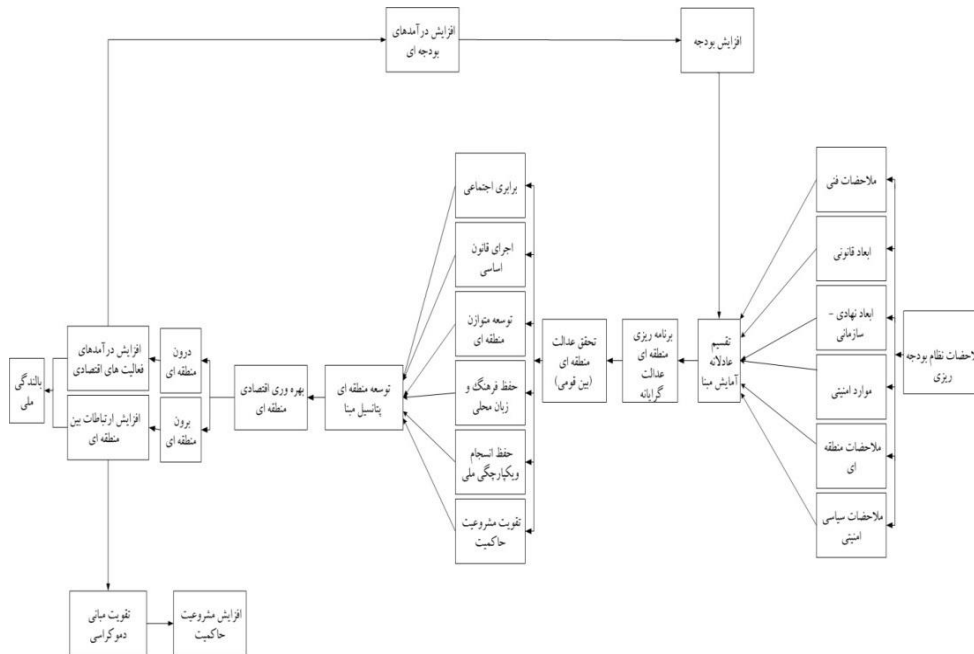
۵. نتیجه‌گیری و پیشنهادها

این مطالعه با هدف «شناسایی عوامل قابل‌ملاحظه در سیستم بودجه‌بندی و تخصیص بودجه عمومی ایران (کشوری که بر اساس آمار و ارقام در حدود ۷۰ درصد بودجه آن از منابع با منشأ زیرزمین تأمین می‌شود)، در راستای تحقق عدالت منطقه‌ای با توجه به تنوع قومی موجود در کشور» با استفاده از رویکرد کیفی نظریه داده‌بنیاد، انجام شد. مصاحبه با کارشناسان تدوین‌کننده بودجه کشور و همچنین کارشناسان تحلیل‌گر سند بودجه ابزار اصلی گردآوری داده است. با تحلیل داده‌ها از طریق کدگذاری باز، محوری و انتخابی متغیر اصلی یا طبقه اصلی پژوهش با عنوان «عوامل قابل‌ملاحظه در سیستم بودجه‌بندی» پدیدار شد. متغیر اصلی از شش طبقه فرعی تشکیل شده است و دربرگیرنده عواملی است که به اعتقاد کارشناسان باید در راستای تحقق عدالت منطقه‌ای با توجه به تنوع قومی موجود در کشور مدنظر قرار گیرند و هر یک ضریبی از ضرایب اهمیت را هنگام شاخص‌بندی برای بودجه‌نویسی و بعداً تصویب و درنهایت تخصیص بودجه به خود اختصاص دهند.

براساس نمودار ۱، طبق داده‌های حاصل از پژوهش، در صورت مدنظر قراردادن طبقه کلی ملاحظات نظام بودجه‌بندی، بودجه بر مبنای آمایش سرزمین و بر مبنای روش‌ها و معیارهای عادلانه توزیع می‌شود؛ در نتیجه چنین امری، برنامه‌ریزی منطقه‌ای عدالت‌گرایانه شکل می‌گیرد و عدالت منطقه‌ای با مدنظر قراردادن تنوع قومی موجود در کشور که در این پژوهش با عنوان «عدالت بین‌قومی» از آن یاد شده است، تحقق می‌یابد. با تحقق عدالت بین‌قومی، آثار آن در ابعاد شش‌گانه شامل ابعاد اجتماعی (برابری اجتماعی)، قانونی (قانون اساسی)، اقتصادی (توسعه متوازن منطقه‌ای)، فرهنگی (حفظ آداب و رسوم محلی) و سیاسی - امنیتی (تضعیف انسجام و یکپارچگی ملی و تضعیف مشروعیت حاکمیت) تحت تأثیر قرار می‌گیرند.

در نتیجه تحقق عدالت بین‌قومی و انعکاس آثار آن در ابعاد شش‌گانه، مناطق بر مبنای ظرفیت‌ها و استعدادها منطقه‌ای و با توجه به برنامه‌ریزی منطقه‌ای صورت‌گرفته در مراحل اولیه، توسعه می‌یابند. نتیجه چنین امری بهره‌وری اقتصادی منطقه‌ای است؛ زیرا هر منطقه بر مبنای مزیت‌های نسبی خود اقدام به برنامه‌ریزی منطقه‌ای کرده است. بهره‌وری اقتصادی منطقه نیز در دو جهت اثرگذار است: جهت اول بهره‌وری اقتصادی درون منطقه‌ای که نتیجه آن افزایش درآمدهای حاصل از فعالیت‌های اقتصادی منطقه است؛ نتیجه چنین امری افزایش درآمدهای بودجه‌ای کشور از مناطق است، زیرا بخشی از بودجه بر مبنای درآمدهای استانی است. درنهایت نیز این امر به افزایش بودجه منجر می‌شود و از طریق توزیع عادلانه بودجه، توسعه مناطق با شدت بیشتری ادامه می‌یابد. جهت دوم نیز بهره‌وری اقتصادی برون منطقه‌ای است که نتیجه آن افزایش ارتباطات، مبادلات و دادوستد میان مناطق است که این امر نیز آثار زیادی بر جای

می‌گذارد؛ ولی مهم‌ترین اثر آن، تقویت مبانی مردم‌سالاری است که در نهایت به تقویت مشروعیت حاکمیت و نظام سیاسی منجر می‌شود؛ در نهایت نیز بهره‌وری درون‌منطقه‌ای و برون‌منطقه‌ای موجب بالندگی ملی کشور می‌شود.



نمودار ۱. نمودار تحلیلی ملاحظات نظام بودجه‌بندی، توزیع عادلانه بودجه و آثار آن

به نظر می‌رسد فعالیت‌هایی چون توسعه منابع انسانی مناطق، افزایش اختیارات مدیران استانی، تمرکززدایی، افزایش سهم بودجه استانی از کل بودجه کشور، اصلاح برخی از قوانین، به‌کارگیری سیاست‌های تبعیض مثبت، مدنظر قراردادن معیارهای ترکیبی (کیفی و کمی)، حذف ملاحظات سیاسی، تأکید بر کارهای کارشناسی، افزایش شفافیت بودجه‌ای با حذف یا کاهش ردیف‌های متفرقه و تبصره‌ها، استقرار سیستم‌های نوین بودجه‌بندی به جای سیستم‌های سنتی و منسوخ‌شده، توسعه زیرساخت‌ها و تسهیل فراگردهای مشارکت مدنی بر کاهش این بی‌عدالتی و تقویت مشروعیت حاکمیت و نظام سیاسی مؤثر هستند.

منابع

۱. آتشبار، توحید؛ فیاضی، محمدتقی؛ تهرانی، ایمان؛ پیله‌فروش، میثم؛ و ورمزیار، حسن (۱۳۸۹). درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور: بودجه به زبان ساده. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
۲. آذر، عادل؛ دولت‌خواهی، کسری؛ و گودرزی، غلامرضا (۱۳۹۴). ارائه مدل مفهومی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد. چشم‌انداز مدیریت دولتی، شماره ۳۴، ۱۵-۳۳.
۳. آذر، عادل؛ و نجفی، سجاد (۱۳۹۰). مدل ریاضی بودجه‌ریزی در بخش عمومی: رویکرد بهینه‌سازی استوار. چشم‌انداز مدیریت دولتی، شماره ۸، ۸۳-۹۸.
۴. پناهی، علی (۱۳۸۶). بودجه‌بندی عملیاتی: در نظریه و عمل. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۵. پناهی، علی؛ مجلل محمدرضا؛ موسوی‌نژاد، ابراهیم؛ فرزب، علیرضا؛ و زنگنه، محمد (۱۳۸۲). اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، آموزش و تحقیقات شرکت‌های دولتی و مناطق محروم در لایحه بودجه سال ۱۳۸۳. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۶. پورعزت، علی‌اصغر (۱۳۸۰). مدیریت دولتی و عدالت اجتماعی. فصلنامه دانش مدیریت، شماره ۵۵، ۸۳-۱۱۷.
۷. خضری، محمد؛ و قاسمی، محمد (۱۳۸۶). مسائل و مشکلات بودجه‌ریزی در ایران: خلاصه نظرات دست‌اندرکاران فرایند بودجه. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه.
۸. عظیمی، ناصر (۱۳۸۴). برنامه‌ریزی منطقه‌ای، شهر و انباشت سرمایه. مشهد: نشر نیکا.
۹. قاسمی، محمد؛ پناهی، علی؛ خضری، محمد؛ و مخبر، عباس (۱۳۸۷). بودجه‌ریزی در ایران؛ بودجه و دست‌اندرکاران (نظرسنجی). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه.
۱۰. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۱۱. کاویانی راد، مراد (۱۳۸۵). نسبت عدالت جغرافیایی و امنیت ملی. فصلنامه مطالعات راهبردی، شماره ۳۲، ۲۷۵-۲۹۷.
۱۲. میرشجاعیان، حسینی؛ و رهبر، فرهاد (۱۳۹۱). تحلیل کمی الگوی اقتصاد سیاسی تخصیص بودجه‌های استانی در ایران. دو فصلنامه جستارهای اقتصادی، شماره ۱۷، ۱۰۷-۱۳۸.
۱۳. نادران، الیاس (۱۳۹۰). عدالت توزیعی و اقتصاد رانتی. دومین نشست اندیشه‌های راهبردی. پایگاه فرهنگی و اطلاع‌رسانی تبیان.
۱۴. هاگت، پیتر (۱۳۷۹). جغرافیا ترکیبی نو. جلد دوم، ترجمه شاپور گودرزی‌نژاد. تهران: سمت.
15. Callewaert, J. (2006). "The Multiple and Competing Conceptions of Environmental Justice". In Tony Shallcross and John Robinson (Eds.), 2006, *Global justice and environmental justice*. New York: Rodopi.
16. Cory, D. C., Rahman, T., Satheesh, A., Burns M, A., & Kiger, M, H. (2012). *Environmental Justice and Federalism*. UK: Edward Elgar Publishing Limited.

17. Folscher, A. (2007a). Participatory budgeting in central and eastern Europe". In Anwar Shah (Ed.), 2007, *Participatory budgeting*. Washington, DC: Worldbank.
18. Folscher, A. (2007b). Participatory budgeting in Asia. In Anwar Shah (Ed.), 2007, *participatory budgeting*. Washington, DC: Worldbank.
19. Harvey, D. (1993). *Social justice and the city*. Oxford: Blackwell publishers Ltd.
20. Hitch, C. J., & Roland, N. M. (1967). *Elements of defense economics*. Washington: Industrial College of the Armed Forces.
21. Holt, N. L., & Tamminen, K. A. (2010). Moving forward with grounded theory in sport and exercise psychology. *Psychology of Sport and Exercise, 11*, 419-422.
22. LaRossa, R. (2005). Grounded Theory Methods and Qualitative Family Research. *Journal of Marriage and Family, 67(4)*, 837-857.
23. Mansourian, Y. (2006). Adoption of grounded theory in LIS research. *New library world, 107*, 386-402.
24. Moynihan, D. P. (2007). Citizen Participation in budgeting: prospects for developing countries. In Anwar Shah (Ed.), 2007, *Participatory budgeting*. Washington, DC: Worldbank.
25. Pauleen, D. J., Corbitt, B., & Yoong P. (2007). Discovering and articulating what is not yet known: using action learning and grounded theory as knowledge management strategy. *The learning organization, 14*, 222-240.
26. Rawls, J. (2005). *A Theory of Justice*. Original Edition. Cambridge: Harvard University Press.
27. Schlosberg, D. (2007). *Defining environmental justice: theories, movements, and nature*. New York: Oxford University Press.
28. Sen, A. (1999). *Development as freedom*. New York: Alfred A. Knopf.
29. Von Hagen, J. (2007). Budgeting institutions for better fiscal performance. In Anwar Shah (Ed), 2007, *budgeting and budgetary institutions*. Washington, DC: Worldbank.
30. Walker, G. (2010). Beyond Distribution and Proximity: Exploring the Multiple Spatialities of Environmental Justice. In Ryan Holifield, Michael Porter and Gordon Walker (Eds.), 2010, *Spaces of Environmental Justice*. United Kingdom: John Wiley & Sons Ltd.
31. Wildavsky, A. (1992). "Political Implications of Budget Reform": A Retrospective. *Public Administration Review, 52(6)*, 594-599.