



فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ششم، شماره ۲۱، زمستان ۹۵

## تبیین عناصر حکمرانی خوب در سیاست‌گذاری نظام بودجه‌ریزی کشور

سید محمد مقیمی<sup>۱</sup>، علی اصغر پورعزت<sup>۲</sup>، حسن دانایی‌فرد<sup>۳</sup>، حیدر احمدی<sup>۴</sup>

### چکیده:

دستیابی به حکمرانی خوب و استقرار نظام تدبیر در حکومت یکی از مهم‌ترین مقاصد جوامع و دولت‌های عصر حاضر است. دستیابی به این امر مهم تا حد زیادی نیازمند تخصیص بهینه منابع به اهداف مرتبط با آن است. نظام بودجه‌ریزی بدان جهت که ابزاری برای تخصیص بهینه منابع مادی به سیاست‌ها و برنامه‌های هر کشور است، اهمیت غیرقابل‌انکاری در دستیابی به این مقصود دارد. بر این اساس، در پژوهش حاضر به دنبال شناسایی و تبیین آن دسته از مشخصات و مؤلفه‌های سیاست‌گذاری نظام بودجه‌ریزی خوب برای ایران هستیم که ارتقادهنده حکمرانی خوب باشند. مؤلفه‌هایی که در صورت انجام یافتن اصلاحات و رسیدن به آن‌ها در سیاست‌گذاری بودجه‌ای، زمینه تحقق حکمرانی خوب کشور را فراهم می‌شود. برای تحقق این هدف، از روش تحقیق کیفی تحلیل «تم» بهره‌جسته‌ایم که با استفاده از آن، از سه منبع ادبیات نظری، مصاحبه با خبرگان و مطالعه تطبیقی کشورهای منتخب، مختصات سیاست‌گذاری نظام بودجه‌ریزی خوب را در قالب ۸ مقوله و ۶۱ تم مربوط، استخراج و تبیین کرده‌ایم.

**کلیدواژه‌ها:** حکمرانی خوب، سیاست‌گذاری بودجه، بودجه‌ریزی خوب، تحلیل تم

### مقدمه

پیچیدگی‌های عصر حاضر در عرصه‌های گوناگون اقتصادی، سیاسی و اجتماعی، عوامل مؤثر بر رشد و توسعه اقتصادی را نیز دستخوش پیچیدگی و تغییر کرده است. اقتصاددانان سیاسی در پاسخ به این سؤال که چرا رشد و توسعه اقتصادی دو طرف یک مرز جغرافیایی می‌تواند کاملاً متفاوت باشد، چند

۱- عضو هیئت‌علمی (استاد) دانشکده مدیریت دانشگاه تهران moghimi@ut.ac.ir

۲- عضو هیئت‌علمی (استاد) دانشکده مدیریت دانشگاه تهران pourezzat@ut.ac.ir

۳- عضو هیئت‌علمی (استاد) دانشکده مدیریت دانشگاه تربیت مدرس hdanaee@modares.ac.ir

۴- (نویسنده مسئول) استادیار دانشکده مدیریت دانشگاه خلیج فارس بوشهر hhahmadi@ut.ac.ir



دلیل عمده بیان می‌کنند. نخست این‌که سطوح منابع موجود در دو طرف مرز جغرافیایی ممکن است متفاوت باشد؛ دوم این‌که ممکن است مدیریت منابع در آن‌ها با یکدیگر فرق کند؛ سوم، ممکن است از ذخیره سرمایه اجتماعی متفاوتی برخوردار باشند و چهارم، ممکن است نهادهای سیاسی و اقتصادی مختلفی داشته باشند. به نظر می‌رسد نحوه مدیریت منابعی که در اختیار یک ملت است، کم و کیف نهادها و ذخیره سرمایه اجتماعی که می‌تواند برای افراد رفاه و بهزیستی به ارمغان آورد و آن را استمرار بخشد (خضری، ۱۳۸۷: ۴۱). از این‌رو با توجه به تحولات و پیچیدگی‌های عصر حاضر، ضرورت اعمال تدابیر منطقی به‌خصوص اقدام به برنامه‌ریزی صحیح، تصمیم‌گیری و مدیریت علمی و ایجاد هماهنگی در امور مربوط به نیازمندی‌های جوامع، از سوی دولت‌ها نمایان شده و این امر اتخاذ رویکرد نوینی برای بودجه‌ریزی در بخش عمومی را (که متضمن پیچیدگی‌های مذکور است) به چالشی جدید تبدیل کرده است؛ چراکه نیازمند ترکیب اطلاعات از منابع چندگانه، کنار هم قرار دادن دیدگاه‌های مختلف و در نظر گرفتن گروه‌های ذی‌نفع متفاوت است. با این حال، استفاده از رویکردهای نوین بودجه‌ریزی علاوه بر این‌که از کندی کار دستگاه‌های دولتی و اسراف اموال عمومی جلوگیری می‌کند، در پیشبرد مقاصد اجتماعی و اقتصادی نیز بسیار مؤثر بوده است و دولت‌ها از این طریق می‌توانند منابع ملی را به نحو عادلانه و کارآمد در بین اهداف مطلوب جامعه توزیع کنند (Shah, 2007: 109). به همین دلیل، می‌توان مهم‌ترین عامل در مدیریت اثربخش و کارآمد منابع را، نظام بودجه‌ریزی دانست. در واقع بودجه دولت مرکز ثقل سیاست‌گذاری عمومی و دورنمای توسعه یک کشور است (آذر و امیرخانی، ۱۳۹۰: ۴۰). از سوی دیگر، باتوجه به این‌که بودجه به‌عنوان بیان مالی عملیات دولت، مهم‌ترین سند دولتی است که دستگاه‌های اجرایی را در دستیابی به اهداف چشم‌انداز و برنامه‌های توسعه کشور و انجام اثربخش وظایف خود یاری می‌رساند و در واقع آیین تمام‌نمای همه برنامه‌ها و فعالیت‌های دولت است، نقش بسیار مهمی در توسعه اقتصاد ملی ایفا می‌نماید (Cardos, 2014: 1167). بنابراین، ارتقای بهره‌وری این سند مالی، همواره مورد توجه صاحب‌نظران این حوزه بوده است.

امروزه درباره اینکه تلاش برای دستیابی به حکمرانی خوب، به یکی از مهم‌ترین اهداف در جوامع و دولت‌ها تبدیل شده است، اجماع بین‌المللی وجود دارد (همان‌جا) و نظام بودجه‌ریزی بدان جهت که ابزاری برای تخصیص بهینه منابع مادی به سیاست‌ها و برنامه‌های هر کشور است، اهمیت غیرقابل‌انکاری در دستیابی به این هدف دارد. لذا جهت دستیابی به حکمرانی خوب، تلاش برای بهبود و اصلاح نظام بودجه‌ریزی ضروری است. چراکه به اعتقاد ویلداوسکی<sup>۵</sup> (Wildatsky, 1978: 502) بودجه عمومی فرایندی است که در آن افراد تصمیم می‌گیرند که دولت‌ها چه چیزی را انجام خواهند داد یا چه چیزی را انجام نخواهند داد، چگونه منابع به دست آمده، تخصیص می‌یابد و چگونه مورد استفاده قرار می‌گیرد تا به اهداف خود برسیم. بر این اساس، بودجه‌ریزی هم فرایندی سیاسی است و هم عقلایی و این بدان معنی است که هم از اقتصاد کمک می‌گیرد و هم از علوم سیاسی. بنابراین، به‌صراحت می‌توان گفت که بودجه در مرکز ساختار حکمرانی یک کشور قرار دارد. از این‌رو، بودجه هر چیزی است غیر از سند صرفاً حقوقی و باید تمامی اجزای حکمرانی خوب را منعکس کند (آذر و امیرخانی، ۱۳۹۰: ۴۱).

یک سیستم بودجه‌ریزی دقیق و درست سیستمی است که در آن دولت از طریق شنیدن صدای شهروندان، برنامه‌ریزی برای رسیدن به اهداف آنان، استفاده از منابع به‌صورت کارا و اثربخش و در مکان مناسب، زمینه اعتماد شهروندان به دولت را فراهم آورد و حکمرانی بودجه‌فرایندها، قانون‌ها، ساختارها و نهادهایی را مدنظر قرار می‌دهد که از طریق بهبود آن‌ها سیستم بودجه‌ریزی، به‌صورت منسجم و پایدار، اهداف ذکر شده را تحقق بخشد. در این راستا، بودجه‌ریزی خوب باید دربرگیرنده همه مشخصات حکمرانی



عمومی جدید نظیر انسجام، شفافیت، مشارکت، پاسخ‌گویی و رویکرد استراتژیک برای برنامه‌ریزی و دستیابی به اهداف ملی باشد. بنابراین، بودجه‌ریزی فاکتوری اساسی و ضروری در معماری اعتماد بین دولت و شهروندان است (OECD, 2014: 1). در تأیید تأثیر کیفیت بودجه بر کیفیت حکمرانی خوب، برخی پژوهشگران نیز معتقدند که حکمرانی خوب اساساً مدیریت فرایند بودجه‌ریزی است و در جایی که بودجه به خوبی تهیه و تنظیم، تصویب، اجرا و کنترل نشود اهداف حکمرانی محقق نخواهد شد. بودجه‌ریزی خوب خواست نهادهای دولتی برای اداره تخصیص منابع است؛ سیستم بودجه‌ریزی که تحت حاکمیت قانون کار می‌کند، دارای یک سیستم حسابداری است که منسجم است و سیستم حسابرسی که کیفیت دستگاه‌های مالی و اطلاعاتی را تضمین می‌کند. علاوه بر همه این‌ها باید دارای منابع و دارایی‌های مالی باشد که به صورت شفاف و پاسخگو اداره می‌شود و در راستای منافع کلان و ملی حرکت می‌کند (Osisioma, 2013: 5). همچنین از آنجا که فرایند بودجه‌ریزی با فعالیت‌های دیگر دولت نظیر برنامه‌ریزی و مدیریت ارتباطی مؤثری پیدا می‌کند، باعث بهبود کیفیت تصمیمات مالی و برنامه‌های شده و منجر به بهبود عملیات دولت می‌گردد. فرایندی که به خوبی شامل همه ذی‌نفعان نظیر مقامات منتخب، بازیگران اداره امور عمومی، کارکنان و نمایندگان آن‌ها، گروه‌های شهروندی و سازمان‌های مردم‌نهاد و رهبران کسب‌وکار و ... و نیز منعکس‌کننده و تأمین‌کننده نیازهای همه گروه‌ها است و به بهبود ارتباط بین دولت و شهروندان و سایر بازیگران اجتماع کمک می‌کند که همه آن‌ها در نهایت کیفیت حکمرانی خوب را رقم خواهند زد (NACSLB, 1999: 4). با مطالعه بعضی منابع<sup>۶</sup>، کاستی‌های زیر را از نظام بودجه‌ریزی ایران احصاء و طبقه‌بندی کرده‌ایم. بررسی کلیدواژه‌های مطرح‌شده در این منابع، درباره مسائل و کاستی‌های نظام بودجه‌ریزی ایران، شاخص‌های حکمرانی خوب بانک جهانی را در ذهن تداعی می‌کند. بر این اساس، می‌توان امیدوار بود که با بهبود نظام بودجه‌ریزی در کشور، شاخص‌های حکمرانی خوب نیز حداقل تا حدی که در ارتباط با حوزه بودجه‌ریزی است، بهبود یابد.

### جدول ۱. کاستی‌های نظام بودجه‌ریزی در ایران و شاخص‌های حکمرانی خوب

شاخص‌های حکمرانی	مسائل و کاستی‌های نظام بودجه‌ریزی ایران
صدا و پاسخ‌گویی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- فقدان ساختار حزبی و اقتدارگرایی در اداره کشور و توجه نکردن به کثرت و تنوع قدرت</li> <li>- فقدان کارایی نظام نظارتی برای پاسخ‌گویی به مسئولیت‌های محاسباتی مدیران، نظارت در هنگام اجرا و قبل و بعد از اجرا</li> <li>- اصلاح نکردن تصمیم‌گیری و اصلاح لوایح سالانه بودجه پس از ارائه گزارش‌های سالانه، دیوان محاسبات عمومی، بازرسی کل کشور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و سایر گزارش‌ها</li> <li>- سازوکارهای نظارت مردم به هر طریق ممکن بر امر بودجه‌ریزی بسیار ضعیف و گاه فاقد سازوکار مشخصی است</li> <li>- دولت و مسئولین الزامی به ارائه اطلاعات به مطبوعات ندارند و همچنین الزامی هم به پاسخ‌گویی به مسائل مربوط در مطبوعات نمی‌بینند</li> </ul>

۶- قاسمی، ۱۳۸۴: ۱۰۹-۱۰۸؛ شبیری نژاد، ۱۳۸۶: ۷۷-۹۵؛ نوبخت، ۱۳۹۱: ۸-۴۶؛ رضانی، ۱۳۸۵: ۸۳-۶۳؛ کردبچه، ۱۳۸۵: ۵۱-۶۶ و ۱۴۵-۱۴۸؛ ۲۱۲-۲۲۰؛ قادری و فرزیب، ۱۳۸۵، ۲۹۱-۲۹۴ و همچنین گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سال‌های مختلف تحت عناوین «بودجه‌ریزی در ایران مسائل و چالش‌ها (۱۳۸۱)»، «مسائل و مشکلات بودجه‌ریزی در ایران: خلاصه نظرات متصدیان فرایند بودجه (۱۳۸۶)»، «بودجه‌ریزی در ایران: بودجه و پارلمان (۱۳۸۷)»، «بودجه‌ریزی در ایران: حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه (مبانی نظری و الگوی پیشنهادی)»، (۱۳۸۶)»، «نقش در حال تحول پارلمان‌ها در فرایند بودجه، ۱۳۹۱»، «نقش کمیسیون‌های داخلی در نظارت پارلمانی، ۱۳۸۹»، «فرار مالیاتی و رشد اقتصادی در ایران، ۱۳۸۸؛ نظریه حکمرانی خوب: توانمندسازی دولت طرح پژوهشی حکمرانی خوب (۶)، ۱۳۸۳»



<p>ثبات سیاسی و نبودن شورش</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- نقش جنگ تحمیلی و دوران بازسازی پس از جنگ در آشفتنگی نظام بودجه‌ریزی</li> <li>- نقش انقلاب اسلامی و تحولات پس از انقلاب در وضعیت کنونی بودجه</li> <li>- توجه نکردن به متغیرهای بالقوه برهم‌زننده ثبات سیاسی و قرار نگرفتن این متغیرها در سیاست‌گذاری و تخصیص منابع عمومی</li> <li>- توزیع ناعادلانه منابع عمومی و بی‌توجهی به عدالت منطقه‌ای، بخشی، جنسیتی، بین نسلی، قومیتی و مذهبی و در نتیجه تشدید عوامل برهم‌زننده ثبات سیاسی</li> </ul>
<p>اثر بخشی دولت</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- نداشتن تعریف مشخصی از منافع ملی و اجماع بر سر آن و در نتیجه گسستگی دولت‌ها در ایران</li> <li>- توجه نکردن به ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های کشور در تخصیص منابع و در نتیجه غلبه بخشی‌نگری بر ملی‌گرایی</li> <li>- وابستگی بودجه کشور به نفت و در نتیجه نوسان‌پذیری درآمدی که امکان برنامه‌ریزی و اجرای سیاست‌های توسعه‌ای درازمدت را با مشکل مواجه می‌سازد</li> <li>- هم‌راستا نبودن بین برنامه‌ها و اسناد بالادستی (بلندمدت: چشم‌انداز) با اسناد و برنامه‌های پایین‌دستی (میان‌مدت: برنامه‌های پنج ساله و کوتاه‌مدت: بودجه)</li> <li>- عدم بنیان پیش‌فرض‌های نظام بودجه‌ریزی بر واقعیت‌های کشور</li> <li>- عملکردهای منفی تشکیلاتی و نارسایی‌های روش‌ها و مدیریت نیروی انسانی</li> <li>- بزرگی و حجم بسیار زیاد بودجه دولت که عرصه را برای سایر ارکان اقتصاد کشور تنگ نموده است</li> </ul>
<p>کیفیت تنظیم مقررات</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- نسبت بسیار پایین سهم بودجه عمرانی به بودجه جاری</li> <li>- افزایش بی‌رویه و بی‌ضابطه طرح‌های عمرانی به دلیل نبودن برنامه جامع بیست ساله</li> <li>- افزایش تسهیلات تکلیفی و نداشتن اطلاع دقیق از عملکرد تسهیلات تکلیفی سال‌های قبل و نگرفتن وثیقه در مورد قسمت اعظم تسهیلات تکلیفی، که نظام بانکی را در مورد ارائه تسهیلات به بخش خصوصی با مشکل مواجه کرده است</li> <li>- بزرگی دولت و حجم بسیار زیاد آن که عرصه را بر سایر ارکان اقتصاد کشور تنگ کرده است</li> <li>- تزیین درآمدهای نفتی به بودجه جاری که تأثیر نامناسبی بر اقتصاد ملی می‌گذارد</li> <li>- متمایز نبودن وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری دولت و مخلوط بودن وظایف مربوط به اعمال حاکمیت و تصدی دولت</li> <li>- تهیه هزینه‌های عمرانی و اجرای طرح‌های زیربنایی از طریق تشکیل شرکت توسط سازمان‌های دولتی</li> </ul>
<p>حاکمیت قانون</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تعدد مراجع قانون‌گذاری</li> <li>- تعارض و تناقض قوانین و مقررات و در نتیجه سردرگمی و تأخیر در اجرای بودجه و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی</li> <li>- تعدد ردیف‌های متفرقه و تبصره‌های بیش‌ازاندازه در لوائح پیشنهادی بودجه که زمینه دور زدن قوانین و سوءاستفاده را فراهم آورده است</li> <li>- پاسخ‌گو نبودن تعاریف قانونی بودجه به نیازهای اجرایی و مدیریتی</li> <li>- وجود نهادهای فرابودجه‌ای و اعمال قدرت آنان در فرایند بودجه‌ریزی</li> <li>- وجود ساختار تشکیلاتی موازی با دولت که نقش و جایگاه آن‌ها در دستیابی به اهداف دولت و پیگیری منافع عمومی مشخص نیست</li> <li>- التزام نداشتن دستگاه‌ها به رعایت قوانین و مقررات</li> </ul>



<ul style="list-style-type: none"> <li>- نارسایی‌های عمده قوانین و مقررات اداری و قانون استخدامی کشور</li> <li>- کاستی‌های قانونی بودجه‌ریزی به لحاظ شکلی و ماهوی در مراحل مختلف از جمله تبصره‌نویسی، تحصیل درآمدها و ایجاد تعهدات مالی</li> </ul>	کنترل فساد
<ul style="list-style-type: none"> <li>- استقلال و اقتدار نداشتن نهادهای نظارتی</li> <li>- هم‌جهت نبودن دستگاه‌های حسابرسی و رسیدگی کننده در اجرای وظایف خود</li> <li>- تعدد نهادهای نظارتی و فقدان شفافیت حدود و ثغور وظایف و مسئولیت‌های آنان</li> <li>- سیاسی‌کاری و لابی‌گری و در نتیجه انجام نشدن کار کارشناسی و علمی در فرایند بودجه‌ریزی</li> <li>- نظارت دقیق و کافی نداشتن دولت بر کار شرکت‌ها و نهادهای زیرمجموعه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و بیمه‌ها</li> </ul>	

دستیابی به حکمرانی خوب و ثبات و پایداری آن در جامعه، مستلزم تعامل سازنده تعداد زیادی زیرسیستم است. در کشوری مثل ایران - که بخش بزرگی از اقتصاد، دولتی است و درآمدهای نفتی دولت منبع تغذیه و رشد بیشتر بخش‌های اقتصاد و جامعه است - نظام بودجه‌ریزی یکی از خرده نظام‌های مهم و حیاتی به شمار می‌رود که همچون سیستم شریان‌های بدن، نقش مهمی در انتقال خون حیات بخش درآمدهای نفتی به اجزای مختلف جامعه و اقتصاد ایفا می‌کند. همان‌گونه که گرفتگی رگ‌ها، آشفته‌گی فشارخون، پارگی و خون‌ریزی از شریان‌های موجود زنده می‌تواند موجب ضعف تشنج و حتی مرگ شود، درهم‌ریختگی، بی‌قاعدگی و فساد در نظام بودجه‌ریزی نیز می‌تواند کل نظام سیاسی و اجتماعی را با بحران روبه‌رو سازد.

ضمن اینکه با نگاهی به شاخص‌های حکمرانی خوب در ایران مشخص می‌گردد که کشور ما در اکثر این شاخص‌ها در دهک‌های پایینی رده‌بندی قرار دارد. جدول ۲ این وضعیت را به خوبی نشان می‌دهد. در این جدول، تمام امتیازهای اختصاص یافته به نماگرهای حکمرانی خوب بین ۲/۵ - تا ۲/۵ قرار دارند. امتیازهای بالاتر و مثبت به معنای موفقیت بیشتر آن کشور در زمینه نماگر مدنظر است.

جدول ۲. وضعیت کشور در شاخص‌های حکمرانی خوب در سال ۲۰۱۵ (بانک جهانی، ۲۰۱۶)

شاخص	رتبه	تخمین حکمرانی (از ۲/۵ - تا ۲/۵ (ضعیف)) (قوی)
صدا و پاسخ‌گویی	۵/۴۲	-۱/۵۴
ثبات سیاسی و نبودن خشونت	۱۷/۱۴	-۰/۹۱
اثربخشی دولت	۴۷/۱۲	-۰/۲۰
کیفیت تنظیم مقررات	۶/۷۳	-۱/۲۸
حاکمیت قانون	۱۶/۳۵	-۰/۹۵
کنترل فساد	۳۱/۷۳	-۰/۶۱

با توجه به موارد مطرح‌شده و تبیین ارتباط بین نظام بودجه‌ریزی و حکمرانی خوب، در این پژوهش به دنبال تبیین عناصر سیاست‌گذاری نظام بودجه‌ریزی خوب هستیم به نحوی که به ارتقای شاخص‌های حکمرانی خوب در کشور بینجامد. سیاست‌گذاری بودجه‌ریزی به‌عنوان اولین و شاید مهم‌ترین عنصر فرایند بودجه‌ریزی، همواره مورد توجه پژوهشگران این حوزه بوده است. از این‌رو، سؤال اصلی پژوهش ما این است که



با توجه به کارکردهای پیش گفته نظام بودجه‌ریزی، و همچنین اهمیت این نظام در اسناد بالادستی کشور و در نهایت مسائل و چالش‌های نظام بودجه‌ریزی در ایران، عناصر اصلی سیاست‌گذاری نظام بودجه‌ریزی خوب که مناسب برای ارتقای حکمرانی خوب در کشور باشد، چیست؟

## مبانی نظری پژوهش ۱- حکمرانی خوب

یکی از مباحث بسیار مهم و درعین حال جدیدی که از دهه ۱۹۸۰ م به بعد در ادبیات توسعه مطرح شده، «حکمرانی خوب» است. این مسئله به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه در راستای استقرار و نهادینه‌سازی جامعه مدنی در سیاست‌های مربوط به اعطای کمک‌ها جایگاه ویژه‌ای پیدا کرده است. موضوع حکمرانی خوب با هدف دستیابی به توسعه پایدار مطرح شده است که در آن بر کاهش فقر، ایجاد شغل و رفاه پایدار، حفاظت و تجدید حیات محیط زیست و رشد و توسعه زنان تأکید می‌شود، که همه این‌ها با حکمرانی خوب تحقق می‌یابد. با وجود اینکه بحث درباره حکمرانی خوب در بسیاری از محافل علمی بر سر زبان‌هاست، اما بسیار دیده می‌شود که استفاده‌کنندگان از این مفهوم در کلمات متفاوتی از آن دارند. از این‌رو، از همین ابتدا به تبارشناسی لغوی و مفهومی آن می‌پردازیم تا مقصود خویش از حکمرانی خوب را روشن کنیم.

واژه حکمرانی یکی از کهن‌ترین و جدیدترین واژه‌ها در مطالعه علم سیاست است (هداوند، ۱۳۸۴: ۵۲؛ ابوالحسنی، ۱۳۹۱: ۸-۹). واکاوی مفهوم حکمرانی نشان از گستردگی مفهومی آن دارد، به نحوی که همه نوع شکل‌های حکمرانی نظیر حکمرانی شرکتی، محلی، ملی (دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی) و بین‌المللی را شامل می‌شود (دانایی فرد و همکاران، ۱۳۹۱، ۴۹؛ ۸۳: ۲۰۱۳: ۸۳). حکمرانی تنها در مورد دستگاه‌ها یا بازیگران کاربرد ندارد، بلکه از آن مهم‌تر، کاربردش در مورد کیفیت حکمرانی است که توسط شاخص‌ها و ابعادی سنجیده می‌شود (مقیم و اعلائی اردکانی، ۱۳۹۰، ۱۷۴). این مفهوم را نهادهای بین‌المللی فراوان تحقیق و بررسی کرده و هریک شاخص‌هایی را برای سنجش آن عرضه کرده‌اند: از جمله سازمان‌های بین‌المللی معتبر که شاخص‌هایی برای سنجش حکمرانی خوب ارائه کرده‌اند، عبارت‌اند از: صندوق بین‌المللی پول (IMF) با تأکید بر جنبه اقتصادی، سازمان ملل متحد (UN) با تأکید بر جنبه سیاسی و بانک جهانی (WB) با تأکید بر سرمایه‌گذاری (Hwang, 2011: 5).

همان‌طور که اصطلاح دموکراسی و توسعه با رویکردهای سوسیالیستی، لیبرالیستی و فرایندی مورد تحلیل قرار گرفته است، حکمرانی خوب نیز اصطلاحی است که محافل علمی و کشورهای گوناگون بر حسب نوع هدف، گرایش به یک نهاد خاص و شیوه دستیابی، از آن تعاریف متفاوتی به دست داده‌اند و برای آن ویژگی‌های متنوعی برشمرده‌اند (دیباغ و نفری، ۱۳۸۸: ۵). در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ م اصطلاح «حکمرانی خوب» توسط بانک جهانی مطرح کرد و تأکید آن بر تصمیماتی بود که امکان تأثیرگذاری بر عملکرد اقتصادی کشورها را فراهم می‌ساخت (بانک جهانی، ۲۰۰۰؛ دیباغ و نفری، ۱۳۸۸: ۵). این بانک حکمرانی را به‌عنوان روشی که براساس آن بر مدیریت اقتصادی یک کشور و منابع اجتماعی آن برای رسیدن به توسعه قدرت اعمال می‌شود، تعریف نمود. از نظر این بانک، حکمرانی به‌عنوان سنت و نیز نهادهایی است که از طریق آن‌ها قدرت به‌منظور مصلحت عمومی در یک کشور اعمال می‌شود و مشتمل بر سه مؤلفه است: ۱. فرایندی که از طریق آن، صاحبان قدرت انتخاب، نظارت و تعویض می‌شوند؛ ۲. ظرفیت و توانایی دولت برای اداره کارآمد منابع و تنظیم و تدوین و اجرای سیاست‌ها و مقررات درست؛ ۳. احترام شهروندان و دولت به نهادهایی که تعاملات اجتماعی و اقتصادی میان آن‌ها را اداره می‌کنند (Kaufmann et al, 2000: 1000).

بعدها علاوه بر بُعد اقتصادی، یک بُعد سیاسی نیز به حکمرانی خوب افزوده شد که شامل ویژگی‌هایی



نظیر مشروعیت دولتی، پاسخ‌گویی دولتی، تحقق حقوق بشر از طریق حاکمیت قانون و شایستگی دولتی بود. پیرو این امر، در سلسله گزارش‌هایی که از بانک جهانی درباره وضعیت حکمرانی خوب کشورها در فاصله سال‌های ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۶ منتشر شد، شش شاخص به شرح زیر مورد ارزیابی قرار گرفت:

۱- ثبات سیاسی و نبود خشونت<sup>۸</sup>: ادراک این احتمال که دولت به وسیله ابزارهای مغایر با قانون اساسی یا ابزارهای خشونت شامل خشونت (شورش) داخلی یا تروریسم، بی‌ثبات یا سرنگون خواهد شد.

۲- صدا و پاسخ‌گویی<sup>۹</sup>: میزانی که شهروندان یک کشور قادر به مشارکت در انتخاب دولتشان باشند و همین‌طور آزادی اظهار عقیده، آزادی انجمن‌ها و آزادی رسانه‌ها.

۳- اثربخشی دولت<sup>۱۰</sup>: کیفیت خدمات عمومی، کیفیت خدمات شهری و استقلال آن از فشارهای سیاسی، کیفیت تدوین خط‌مشی، و اعتبار تعهد دولت به این خط‌مشی‌ها.

۴- کیفیت تنظیم مقررات<sup>۱۱</sup>: توانایی دولت (حکومت) در تدوین و اجرای خط‌مشی‌ها و مقررات درست و بی‌عیب که توسعه و پیشرفت بخش خصوصی را اجازه داده و ارتقا می‌بخشد.

۵- حاکمیت قانون<sup>۱۲</sup>: میزانی که موجب می‌شود نمایندگان (عاملان) به قوانین جامعه اطمینان داشته و به آن پایبند باشند و به‌ویژه کیفیت اجرای تعهدات، خط‌مشی‌ها و همچنین اطمینان و پایبندی دادگاه‌ها در برابر جرم و جنایت.

۶- کنترل فساد<sup>۱۳</sup>: میزانی که از قدرت عمومی برای منافع شخصی استفاده می‌شود، شامل اشکال خرد و اشکال بزرگ فساد، و همین‌طور تسخیر دولت به دست نخبگان و در جهت منافع شخصی (بانک جهانی، ۲۰۰۲؛ کافمن و دیگران، ۱۹۹۱: ۴).

هر کدام از این شاخص‌ها بر چندین متغیر دیگر بنا شده است که از منابع متنوع و وسیع (۳۱ منبع) به دست می‌آید. داده‌های ارائه شده در مورد حکمرانی از پیمایش افراد و دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی حاصل می‌شود (کافمن و دیگران، ۲۰۱۰: ۴). از نظر بانک جهانی، حکمرانی بد با عناوین شخصی نمودن قدرت، فقدان حقوق بشر، فساد نهادینه شده (بومی)، دولت‌های غیر پاسخ‌گو و غیرمنتخب مترادف است و طبیعتاً حکمرانی خوب برعکس موارد ذکر شده خواهد بود (Weiss, 2000).

نهادگرایان، مشکل توسعه نیافتگی را نهادهای نامناسب می‌دانند که حکمرانی خوب با اصلاح نهادها، سازوکارهای تخصیص منابع را از طریق بازار تقویت می‌کند و در این میان، اصلاح نظام بودجه‌ریزی نقشی اساسی ایفا می‌کند (خبره، ۱۳۸۸، ۲۱). نهادهای بودجه‌ریزی به‌طور تاریخی در روند تدریجی حرکت کشورها به سوی حکمرانی خوب و پاسخ‌گو نقش قابل توجهی ایفا کرده‌اند. با وجود این، مشکلاتی چون چانه‌زنی سیاسی و مدیریت مالی ناکامد در بسیاری از کشورها همچنان پابرجاست. برخورداری از بودجه خوب و کارآمدی که جامع کلیه عملیات دولت باشد و زنجیره‌ای از نتایج، برنامه‌ها و فعالیت‌ها را در سیر چشم‌انداز کشور در برگیرد، عنصر مهم اصلاح برای غلبه بر محدودیت‌های ادراک شده نهادها بودجه‌ریزی تلقی می‌شود. زیرا بودجه‌ریزی راهبردی برای انضباط اقتصادی و مالی دولت‌هاست و در شکل امروزی آن زمینه دولت شایسته و پاسخ‌گو را فراهم می‌کند و مشارکت شهروندان را از طریق جلب اعتماد و استفاده

8-political stability and absence of violence/terrorism

9-voice and accountability

10-government effectiveness

11-regulatory quality

12-rule of law

13-control of corruption



از نظامات جدید بودجه‌ریزی نظیر استفاده از سیستم بودجه‌ریزی مشارکتی برمی‌انگیزد. انتظار می‌رود که اصلاحات در نهادهای بودجه پاسخ‌گویی دولت به شهروندان را تقویت کند و به حصول اطمینان از بهبود پیامدهای مالی منجر شده و در نهایت حکمرانی خوب را محقق سازد. در کشورهای در حال توسعه، نهادهای بودجه‌ریزی دوران نوپای خود را طی می‌کنند و اساساً ابزارهایی برای نظارت‌های قانونی و مدیریت خرد به حساب می‌آیند. از این رو، اصلاح این نهادهای در بهبود عملکرد بخش عمومی اهمیت زیادی دارد. ضمن این که، اجماع عمومی بر این است که دولت‌ها نقش بسزایی در ارتقای توانمندی شهروندان و دستیابی به پاسخ‌گویی بیرونی نتیجه‌محور در بخش عمومی ایفا می‌کنند (آذر و امیرخانی، ۱۳۹۰: ۵).

## ۲- بودجه‌ریزی

در یک تعریف ساده بودجه عبارت است از روش سیستماتیک تخصیص منابع. هدف بودجه‌ریزی ارائه ارزش مالی به اهداف و برنامه‌های دولت، قابل اندازه‌گیری کردن فرایندها و تبدیل برنامه‌های استراتژیک به برنامه‌های عملیاتی است (کاردوس، ۲۰۱۴: ۴۸۳). فلسفه وجودی بودجه‌ریزی باتوجه به این که بودجه هم دارای جنبه‌های سیاسی و هم مدیریتی است عبارت است از استفاده کردن از منابع در راستای ارائه کالا و خدمات مطلوب جامعه و مسئولیت گزارش‌دهی درباره نحوه انجام دادن آن‌ها. ارتباط با شهروندان و دیگر ذی‌نفعان در بودجه‌ریزی نیز مورد تأکید است (National advisory... , 1999: 4). از دیدگاه تاریخی نیز، تهیه بودجه برای پاسخ‌گویی به مسئولیت‌های کنترلی و به تعبیری، تأمین حقوق پارلمان است اما با گذشت زمان، حوزه فعالیت‌های دولت به‌طور قابل ملاحظه‌ای گسترش یافته و نقش بودجه دولت پیچیده‌تر شده است (Shah, 2007: 58; Allen and Tommasi, 2001: 43). نیازهای اجتماعی و انتظارات روزافزون از دولت برای مدیریت اقتصادی کشور، هدایت برنامه‌های توسعه و تأمین نسبی رفاه در کنار مأموریت‌های تاریخی از یک سو و اتخاذ سیاست‌های مالی مناسب برای تدارک منابع مالی برنامه‌های مزبور از سوی دیگر، بودجه‌ریزی را به‌عنوان ابزاری برای اداره امور کشور یا سیاست‌گذاری‌های مالی برای مدیریت مسائل اقتصادی و اجتماعی مبدل کرد و پیامدهای آن در قبال تعهدات بخش عمومی از محدوده‌های زمانی و مالی بودجه‌ریزی سنتی فراتر رفت.

انواع مختلفی از سیستم‌های بودجه‌ریزی دولتی به‌منظور اهداف چندگانه‌ای نظیر کنترل مالی، مدیریت، برنامه‌ریزی، تعیین اولویت‌ها برای منابع کمیاب و پاسخ‌گویی در استفاده از منابع عمومی، هماهنگی میان فعالیت‌های سازمانی، تخصیص منابع و ابزار انطباق با هنجارهای اجتماعی مورد استفاده قرار می‌گیرد (Wilson et al, 2001: vii). همچنین از نگاه برخی اندیشمندان نیز اهداف نظام بودجه‌ریزی عبارت‌اند از: کنترل مالی، تعیین اولویت‌ها، پاسخ‌گویی دولت، کارایی و اثربخشی، مکانیسم برنامه‌ریزی و مدیریت اقتصادی و مهم‌تر از همه ابزار سیاسی (ویلداوسکی، ۱۹۷۸: ۵۰۲؛ نیزک و ویلسون و دیگران، ۲۰۰۱: ۴).

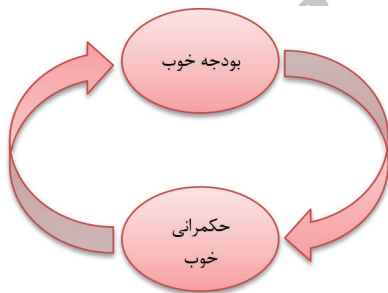
بودجه‌ریزی دارای فرایندی چهار مرحله‌ای است شامل: ۱. سیاست‌گذاری، تهیه و تنظیم بودجه؛ ۲. تصویب بودجه؛ ۳. اجرای بودجه و ۴. کنترل و نظارت بر بودجه. این فرایند بسیار نزدیک به فرایند تعیین سیاست و اجرای برنامه است و برای کمک به تصمیم‌گیری در مورد جهت‌گیری‌های سیاست، تخمین منابع در دسترس، تشریح چگونگی این که تعهد به منابع تعیین‌کننده کیفیت به خدمات است و کنترل هزینه‌ها به‌منظور جلوگیری از اتلاف منابع و فریبکاری و سوءاستفاده، مورد استفاده قرار می‌گیرد (Vian, 2010). در واقع بودجه یکی از کلیدی‌ترین اسناد سیاست‌گذاری برنامه‌ها است که براساس آن دولت‌ها اولویت‌های سیاست‌گذاری خود را مشخص و منابع به آن‌ها تخصیص می‌دهند. ضمن این که بودجه یکی از مهم‌ترین



اسناد مدیریتی است که بر آن اساس جنبه‌های عملیاتی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی مشخص و در سند بودجه قرار می‌گیرد. علاوه بر این، بودجه مبنای معماری همه تصمیم‌گیری‌ها و پاسخگویی دولت را ارائه می‌کند. این طراحی معماری تأثیر بسزایی در عملکرد کلی دولت دارد (Blondal et al, 2002: 120).

### ۳- بودجه‌ریزی و حکمرانی خوب

اگر سیاست را این‌گونه تعریف کنیم: «چه کسی، چه چیزی را، چه موقع و چگونه به دست آورد»، بودجه بخشی از سیاست و سپس حکمرانی است؛ چراکه فرایند تخصیص منابع نیز دقیقاً در چارچوب این تعریف قرار می‌گیرد. تصور بودجه خوب بدون حکمرانی خوب معنایی ندارد؛ زیرا داشتن بودجه خوب مقدمه شکل‌گیری حکمرانی خوب است و می‌تواند کیفیت حکمرانی را افزایش و یا، برعکس، کاهش دهد. بنابراین اگر دولتی ادعا کند که دارای حکمرانی خوب است نظام بودجه‌ریزی آن می‌تواند صحت و سقم این ادعا را مشخص کند (Egbide and Agbude, 2012: 55). بر این اساس، می‌توان رابطه دوسویه و متقابلی، مطابق شکل ۱، برای حکمرانی خوب و بودجه خوب متصور شد که آن را در این بخش واکاوی خواهیم کرد.



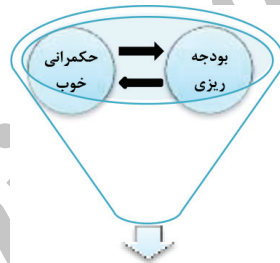
شکل ۱. ارتباط بودجه خوب با حکمرانی خوب

مآخذ: ویان، ۲۰۱۰: ۱؛ اگبید و آگبود، ۲۰۱۲: ۵۵

در نشریات و انتشارات سازمان ملل متحد و در آثار و نوشته‌های آلبرت واترستون، اسناد و مدارک معتبری دال بر عیب‌ها و نقص‌های سیستم‌های بودجه‌ریزی کشورهای توسعه‌نیافته ارائه شده است و در بسیاری از نوشته‌ها هم که در خصوص برنامه‌ریزی توسعه است، به این مطلب اشاره شده و حل تقریباً همگی این مشکلات و مسائل را در گرو حاکمیت منطق و نظام تدبیر در سیستم اداری کشور می‌دانند (وِلداوسکی و کایدن، ۱۹۷۴، ۷۲ - ۷۶). بسیاری از کشورهای در حال توسعه سیستم‌های حکمرانی نامطلوب و اغلب غیر کارکردی نظیر رانت و تخطی از قانون، تخصیص نامناسب منابع، سیستم درآمدی غیر کارا و سیستم ارائه خدمات عمومی ضعیف دارند. به‌منظور حل چنین معضلات و مسائلی «انجمن همکاری‌های توسعه‌ای»<sup>۱۴</sup> به‌صورت عام و بانک جهانی به‌صورت خاص، در جهت بهبود حکمرانی، دست به تلاش‌هایی زده‌اند برای دستیابی به روش‌های بهتر انجام کارهایی که باید صورت گیرد و جلوگیری از انجام کارهایی که نباید صورت گیرد. بهبود و اصلاح نظام بودجه‌ریزی یکی از جمله این تلاش‌ها است (Shah, 2007: xvii). البته با کمی بررسی می‌توان دریافت که در بخش عمومی به‌صورت کلی، اصلاحاتی که رخ داده، بیشترین تأثیر را بر حکمرانی داشته یا تأثیر بر حکمرانی را مدنظر قرار داده است و از مهم‌ترین آن‌ها اصلاح روش‌هایی است که



منابع تخصیص می‌یابند که در واقع همان نظام بودجه‌ریزی است (Morrell, 2009: 541). چراکه بودجه دولت در مرکز سیاست‌گذاری عمومی و چشم‌انداز توسعه هر کشور قرار دارد (Shah, 2007: 53) و یکی از مهم‌ترین ابزارهای سیاست‌گذاری برای تحت تأثیر قرار دادن تخصیص منابع کمیاب در دسترس دولت به اولویت‌های اقتصادی و اجتماعی است (Allen and Tommasi, 2001: 113). چنین اصلاحاتی برای بهبود ارائه کالا و خدمات عمومی و تقویت مجلس و شهروندان برای افزایش بینش و بصیرت آن‌ها بر عملیات دولت و در نهایت بهبود حکمرانی خوب بسیار مهم و حیاتی است (Shah, 2007: xvii). یک سیستم بودجه‌ریزی دقیق و درست سیستمی است که بودجه آن دربرگیرنده همه مشخصات حکمرانی نظیر انسجام، شفافیت، مشارکت، پاسخ‌گویی و رویکرد استراتژیک برای برنامه‌ریزی و دستیابی به اهداف ملی باشد. بنابراین بودجه‌ریزی فاکتوری اساسی و ضروری در معماری اعتماد بین دولت و شهروندان است (سازمان توسعه همکاری اقتصادی اروپا، ۲۰۱۴: ۱). باتوجه به مطالب پیش گفته، می‌توان پیش‌بینی کرد که اصلاح سیستم بودجه‌ریزی می‌تواند بهبود شاخص‌های حکمرانی خوب را در پی داشته باشد؛ زیرا این اعتقاد وجود دارد که شاید نظام بودجه‌ریزی ابزار دستیابی به همه اهداف به صورت مستقیم نباشد اما تأمین منابع مالی همه برنامه‌ها و اهداف از جمله دستیابی به حکمرانی خوب از طریق نظام بودجه‌ریزی صورت می‌گیرد (Lytvynchenko, 2014: 577) و به جرئت می‌توان گفت که سیستم مدیریت هزینه‌های عمومی می‌تواند هم جو کلی حکمرانی در یک کشور را تحت تأثیر قرار دهد و هم از آن تأثیرپذیرد (Shah, 2007: 57). شکل ۲، این چارچوب مفهومی را به خوبی نشان می‌دهد.



شکل ۲. چارچوب مفهومی تحقیق

مآخذ: آگبید و آگبود، ۲۰۱۲

لذا در این پژوهش به تبیین مختصات سیاست‌گذاری نظام بودجه‌ریزی خوب می‌پردازیم؛ به نحوی که تقویت حکمرانی خوب را در پی داشته باشد.

### روش تحقیق

روش انجام این پژوهش تحلیل تم است که جزو روش‌های پژوهش کیفی به‌شمار می‌آید. در این راستا، از مطالعه ادبیات نظری و همین‌طور مصاحبه با خبرگان به‌عنوان منابع پژوهش بهره‌گرفتیم. جهت تکمیل و غنای تم‌های به‌دست آمده و دستیابی کامل‌تر به مختصات سیاست‌گذاری نظام بودجه‌ریزی خوب، به مطالعه تطبیقی نظام‌های بودجه‌ریزی کشورهای منتخب نیز پرداختیم که در بخش بحث و نتیجه‌گیری شرح خواهیم داد.

جامعه آماری پژوهش حاضر خبرگان دانشگاهی و اجرایی در حوزه بودجه و حکمرانی خوب است. در درون این جامعه آماری، از روش نمونه‌گیری هدفمند برای جمع‌آوری داده‌ها استفاده شد. خبرگان



دانشگاهی براساس شهرت و اعتبار افراد در حوزه بودجه‌ریزی با ملاک‌هایی نظیر کتاب‌ها، مقالات و سخنرانی‌های منتشرشده آن‌ها، تدریس در دانشگاه‌های کشور و مراکز آموزشی در زمینه بودجه و حکمرانی خوب و از رشته‌های مدیریت، اقتصاد، علوم سیاسی، حسابداری، حقوق انتخاب شده‌اند. همچنین به دلیل ماهیت بین‌رشته‌ای این حوزه و به تبع آن بررسی موضوع از زوایای مختلف تلاش شده خبرگان دانشگاهی و... انتخاب شوند. در نهایت با ۱۰ نفر از خبرگان دانشگاهی مصاحبه کردیم.

خبرگان حوزه اجرا نیز با مراجعه به دست‌اندرکاران حوزه بودجه‌ریزی کشور از سازمان برنامه‌بودجه و سازمان امور استخدامی کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی انتخاب شده‌اند که برخی از آن‌ها بی‌شک از ستون‌های تخصصی تنظیم سند بودجه کل کشور بودند و سال‌ها عمر خود را صرف کار در نظام بودجه‌ریزی کشور کرده‌اند و خزانه‌گران‌بهایی از دانش و تجربه در این حوزه را داشته و در اختیار ما قرار داده‌اند. برخی دیگر نیز از روی واحدهای درگیر در فرایند بودجه‌ریزی و از روی نقشه‌سازمانی سازمان‌های ذکرشده انتخاب شده‌اند به گونه‌ای که از همه واحدها و بخش‌های مرتبط با بودجه‌ریزی افرادی مطلع و آگاه به فرایند آن واحد با مشاوره و راهنمایی خبرگان دیگر و باتوجه‌به روش نمونه‌گیری موردنظر پژوهش انتخاب شده‌اند. سرانجام، با ۱۵ نفر از خبرگان دست‌اندرکار نظام بودجه‌ریزی مصاحبه کردیم.

### بحث و نتیجه‌گیری

همان‌طور که در بخش پیشین گفته شد، به‌منظور دستیابی به مختصات سیاست‌گذاری نظام بودجه‌ریزی خوب، به تحلیل تم از سه منبع اطلاعاتی ادبیات نظری، مصاحبه با خبرگان و مطالعه تطبیقی نظام بودجه‌ریزی کشورهای منتخب پرداختیم. همه تم‌ها و مقوله‌های استخراجی با محوریت تم‌های مصاحبه تجمیع و در قالب جدول ۳ ارائه شد؛ بدین معنی که برای حصول به این جدول تم‌ها و مقوله‌های استخراجی از مصاحبه‌ها محور قرار گرفته و تم‌ها و مقوله‌های استخراجی از مطالعه ادبیات نظری و مطالعه تطبیقی به آن اضافه شده است. بنابراین در جدول تم‌ها و مقوله‌ها، به‌رسم درج حروف اول انگلیسی جهت اختصار، از حرف I برای اشاره به تم مستخرج از مصاحبه، حرف L برای اشاره به تم مستخرج از ادبیات نظری و از حرف C برای اشاره به تم مستخرج از مطالعه تطبیقی استفاده کرده‌ایم.

جدول ۳. مقوله‌ها و تم‌های استخراجی از منابع تحقیق

مقوله‌ها	تم‌های استخراجی	ماخذ استخراج
تفکیک مفاهیم مفاهیم	رویکرد اقتصاد درون‌زا	I
	تقدم و اجماع بر سر اهداف و منافع ملی	I,C,L
	وحدت خط‌مشی‌گذاری	I,C
	تدوین برنامه جامع هر بخش	I,L
	شناسایی و تخصیص منابع براساس استعداد مناطق	I,L
	حفظ محیط‌زیست	I,L
	واقعی کردن پیش‌فرض‌های زیربنایی	I
	انطباق سلسله‌مراتب برنامه‌ها با یکدیگر	I,C,L
	رویکرد توسعه متوازن در مناطق	I
	امکان‌سنجی پروژه‌های عمرانی در ابعاد مختلف	I
انجام بودجه‌ریزی بر مبنای صفر	I	



C,L	تدوین برنامه استراتژیک توسط هر سازمان	
I	تقویت نگاه دموکراتیک	اصلاح ساختار سیاسی
I	اقتدار دولت	
I,L	کاهش سیاسی کاری	
I,C,L	تحرز	
C	اقتدار سازمان برنامه و بودجه	
C,L	جدایی سیاست از اداره	
I,C,L	کاهش شمولیت و افزایش انعطاف بودجه	ساختار غیرمتمرکز
C	عدم تمرکز در مدیریت منابع انسانی	
C,L	تعامل وزارتخانه‌ها و سازمان‌های زیرمجموعه	
I,C,L	انعقاد قراردادهای عملکردی	
I	استفاده از ظرفیت شوراهای اسلامی	
I,C,L	ساختار اداره امور محلی و بودجه‌ریزی مشارکتی	
I,L	راه‌اندازی پورتال عمومی	
I,C,L	سرمایه اجتماعی و تقویت جامعه مدنی	
I,C,L	جلسات استماع گزارش‌های شفاف ملی	
I,L	تعریف دقیق وظایف و مسئولیت‌ها	اصلاح الگوی تعاملی قوای سه‌گانه
I	شکل‌گیری الگوی تعاملی هم‌افزا	
I	استقلال قوا	
C	مشارکت پارلمان در خط‌مشی‌گذاری	
L,C	پاسخ‌گویی مدیران سازمان‌ها به پارلمان	
I	تکثر گفتمانی	مدیریت ذی‌نفعان
I,L	توجه به ذی‌نفعان مستقیم هر بخش	
I	شناسایی و تحلیل ذی‌نفعان وضعیت موجود	
I	هم‌راستایی دولت و نهادهای حاکمیتی	
I,C,L	همکاری و مشارکت ذی‌نفعان داخلی	
I	کارشناسی کردن فرایند تصویب قوانین	اصلاح قوانین و مقررات
C,L	استماع نظرها و اجماع در مورد قوانین	
I	یکپارچگی و ثبات در قوانین	
I	اصلاح قانون بودجه شرکت‌ها و مالیات	
I,C	به‌روزرسانی و حذف قوانین ناکارآمد	
I	رفع تعارض و تناقض قوانین	
I	کوتاه کردن فرایند اصلاح قوانین	
I	عدم تبعیض در اجرای قوانین	
I	دستورالعمل و ضمانت اجرایی قوانین	
I	عدالت قومیتی	
I,L	عدالت بین نسلی	



I	عدالت منطقه‌ای	عدالت در بودجه‌ریزی
I	عدالت جنسیتی	
I	عدالت اطلاعاتی	
I	عدالت بین بخشی	
I	عدالت بین سازمانی	
II, L	شفافیت نقش‌ها و مسئولیت‌ها	شفافیت
I	شفافیت شرایط مناقصه و مزایده	
II, L	انتشار اسناد و گزارش‌های بودجه‌ای	
L	شفافیت قروض دولتی و ضمانت‌نامه	
L	انتشار قراردادهای دولتی	
L	شفافیت رویه‌های بودجه‌ریزی	
I, C, L	اجرای قانون آزادی گردش اطلاعات	
I	اجرای قانون شفافیت اطلاعات	

در ادامه این بخش به تشریح مقوله‌های استخراج‌شده سیاست‌گذاری نظام بودجه‌ریزی خوب می‌پردازیم:

### ۱- آمایش سرزمین

یکی از مهم‌ترین مقوله‌هایی که در مصاحبه با خبرگان بر آن تأکید شد، مبحث آمایش سرزمین است. این مقوله در ۱۲ تم مورد تأکید قرار گرفته است. ۱۱ تم در ابتدا از مصاحبه‌ها استخراج شده و ۶ تم در ادبیات نظری و ۴ تم آن نیز در بررسی تطبیقی بودجه کشورهای دارای حکمرانی خوب دیده شده است. در کشور ما مبحث آمایش سرزمین کمتر مورد توجه قرار گرفته و تخصیص منابع بر این اساس صورت نمی‌گیرد. دلیل این امر نیز نبود جریان فکری صحیح، مراکز تحقیقاتی مناسب، عدم آگاهی مجریان از اصول و فنون آمایش سرزمین در ایران، دایر نبودن رشته آمایش سرزمین در دانشگاه‌ها و عدم شناخت وزرا و نمایندگان مجلس از اهمیت و فنون آمایش سرزمین بوده است (محمودی، ۱۳۸۸: ۱۷۹). هدف کلی آمایش سرزمین سازمان‌دهی فضای بهره‌برداری خردمندانه از سرزمین در راستای چشم‌انداز بلندمدت توسعه در ابعاد گوناگون آن می‌باشد (مفیدی، ۱۳۸۹: ۷۴).

همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، از نظر مفهوم، آمایش سرزمین ایجاد تعادل بین سه عنصر انسان، فضا و فعالیت تعریف شده است که در ارتباط با انسان مقوله مدیریت مطرح است، در ارتباط با فضا بحث اقلیم و در ارتباط با فعالیت مقوله برنامه و برنامه‌ریزی برجسته می‌شود. این سه مقوله به‌درستی هم مورد تأکید خبرگان ما قرار گرفته است. یعنی در تم‌های استخراجی که منجر به مقوله آمایش سرزمین شده است هر سه عامل دیده و سپس در قالب آمایش سرزمین مطرح شده است. بر این اساس، زمانی که از تدوین برنامه‌های جامع برای هر بخش صحبت می‌شود بحث فعالیت و برنامه و برنامه‌ریزی اهمیت دارد؛ نیز زمانی که از رعایت قواعد و مقررات حفظ محیط‌زیست می‌شود، بحث فضا و اقلیم؛ و در نهایت، زمانی که صحبت از تقدم منافع ملی بر منافع گروهی و سیاسی و اجماع بر سر اهداف و منافع ملی است مبحث انسان و مدیریت مورد توجه است. خبرگان بودجه‌ریزی ما معتقدند که بودجه‌ریزی در کشور ما اکنون بدون انجام آمایش سرزمین صورت می‌گیرد. آن‌ها معتقدند که در مبحث آمایش سرزمین برای بودجه‌ریزی ابتدا باید ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های کشور در بخش‌های مختلف صنعت، کشاورزی، علم و فناوری و... شناسایی



و برنامه‌های جامع هر بخش نوشته شود و سپس کشور را به چند منطقه تقسیم کنیم و ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های مناطق مختلف شناسایی شود و، متناسب با برنامه‌های جامع هر بخش و توانمندی‌ها و پتانسیل‌های هر منطقه، نقش و سهم هر منطقه و به تبع آن سهم هر استان در هر منطقه در رسیدن به اهداف و برنامه‌های بخشی مشخص شود و بین بودجه‌آستانی و بخشی ارتباط برقرار شود. همچنین منابع عمومی نیز در راستای همین تقسیم وظایف در مناطق و استان‌ها جهت توسعه متوازن و کمک به هر استان و منطقه جهت بهره‌برداری بهتر و بیشتر از ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های خود توزیع و تخصیص یابد.

## ۲- عدالت در بودجه‌ریزی

مقوله عدالت با ۷ تم شکل گرفته است که هر ۷ تم مستخرج از مصاحبه‌ها و ۱ تم آن در ادبیات نظری مورد تأکید بوده است.

تحقق عدالت سنگ پایه مشروعیت عملکرد دولت و بودجه دولتی محسوب می‌شود. با این ملاحظه، تأکید می‌شود که توسعه عدالت محور مستلزم پیشرفت و توسعه هم‌زمان و هم‌افزای همه مناطق اقتصادی مرتبط با اقتصاد کشوری است و این مهم باید به نحوی خردمندانه، مبتنی بر آمایش سرزمین و شناسایی قابلیت‌ها و ظرفیت‌های منطقه‌ای باشد. همواره پراکندگی فضایی سرمایه‌گذاری عمومی، یکی از عناصر اصلی و از جمله مباحث کلیدی گفتمان توسعه راهبردی منطقه‌ای بوده است. بنابراین، دولت‌ها موظف‌اند که در فراگرد توسعه و پیشرفت اجتماعی، شرایط رشد همه بخش‌ها و ارکان جامعه را به صورت عادلانه و اثربخش فراهم آورند. مهم‌ترین ابزار برای دستیابی به هدف فوق، توسعه سیستم بودجه‌ریزی مناسب برای نیل به محصول مناسب است. به‌ویژه در کشور ما که فعلاً به‌طور نانوشته، مسیر پیشرفت و توسعه مناطق، وابسته به نحوه توزیع درآمد حاصل از فروش نفت است، سیاست‌های بودجه‌ای دولت، نقش مهمی در فراگرد توسعه ایفا می‌کند (پورعزت و سید رضایی، ۱۳۹۵: ۱۰). متخصصین حوزه بودجه‌ریزی، عدالت در بودجه‌ریزی را موجب تحقق حکمرانی خوب می‌دانند و بودجه‌ای را عادلانه می‌دانند که در آن حقوق قومیت‌های مختلف، زنان و مردان و نسل‌های مختلف کشور رعایت شده باشد و تأکید می‌کنند که باید بین مناطق مختلف کشور (استان‌های مختلف)، بخش‌های مختلف کشور (صنعت، کشاورزی، سلامت و بهداشت و غیره) و در بین سازمان‌های مختلف (عمومی، خصوصی، دولتی، تعاونی و غیره) عدالت در تخصیص منابع رعایت شود.

## ۳- اصلاح ساختارهای سیاسی

مقوله دیگری که متخصصان و پژوهشگران بر آن تأکید می‌کنند مبحث اصلاحات در عرصه ساختارهای سیاسی است. این مقوله دارای ۶ تم مستقل است که ۴ تم در مصاحبه‌ها، ۳ تم در بررسی بودجه‌ریزی کشورهای دارای حکمرانی خوب و ۳ تم نیز در مطالعه ادبیات نظری مورد تأکید قرار گرفته است. مجموعه نهادها و مراکزی که قدرت سیاسی را در دست دارند و یک کلیت واحد را به وجود می‌آورند، ساختار سیاسی می‌نامند. این کلیت متأثر از همه خصلت‌ها و ویژگی‌هایی است که به جامعه مربوط هویت می‌بخشند. ساختار سیاسی شامل نهادهای سیاسی نظیر قانون اساسی و سایر قوانین و مقررات موضوعه، سازمان‌هایی نظیر دولت‌ها و احزاب سیاسی پیکره‌بندی بازیگران سیاسی نظیر سیستم‌های حزبی و یا دولت ائتلافی می‌شود (Weil, 1994: 67). ساختار سیاسی مناسب برای تحقق حکمرانی خوب ساختاری دموکراتیک است. روندهای دموکراتیک شفافیت، محاسبه‌پذیری و پاسخ‌گویی حکومت، نظارت و فشار افکار عمومی به‌واسطه احزاب و مطبوعات آزاد و همچنین جامعه مدنی قوی به جایگزینی



هزینه‌ها در محلی مناسب‌تر برای توسعه اقتصادی، خواهد انجامید و توسعه و دموکراسی در نهایت یکدیگر را تقویت خواهند کرد (موثقی و غنیمی فرد، ۱۳۹۱: ۲۴۹). به همین دلیل است که خبرگان و متخصصان نظام بودجه‌ریزی صحبت از جامعه مدنی، تحزب و مشارکت مردم می‌کنند.

توزیع قدرت بین احزاب مختلف در نظام اداره کشور و همین‌طور مجلس قانون‌گذاری همراه با افزایش رشد و بلوغ سیاسی، تحزب در کشور، نهادینه‌سازی نهادهای مرتبط با امر بودجه‌ریزی را در پی خواهد داشت. در حال حاضر، در کشور ما تحزب جایگاهی ندارد و گروه‌های سیاسی جایگزین احزاب سیاسی شده‌اند. این امر کاستی‌هایی در نظام بودجه‌ریزی کشور پدید آورده و کل فرایند بودجه‌ریزی از سیاست‌گذاری و تهیه و تنظیم گرفته تا اجرا و کنترل را با چالش‌هایی مواجه کرده است. از جمله این که به دلیل توزیع نابرابر قدرت، نقش تعدیلی احزاب رقیب در کنترل و نظارت بر حزب مسلط که در کشورهای دارای حکمرانی خوب به شایستگی صورت می‌گیرد، در کشور ما وجود ندارد. چراکه در کشورهای دارای نظام بودجه‌ریزی خوب، نقش کنترلی و نظارتی بر بودجه را بیشتر احزاب سیاسی رقیب ایفا می‌کنند تا نهادهای نظارتی. در این کشورها، سیاست‌گذاری و تهیه و تنظیم بودجه و تخصیص منابع عمومی با چانه‌زنی و رایزنی و در مباحثه بین احزاب رقیب صورت می‌گیرد تا یک فرد و گروه خاص. همچنین تصویب بودجه در مجلس به دلیل وجود احزاب رقیب باعث بررسی دقیق‌تر و موشکافانه‌تر سند بودجه می‌شود و سیاسی‌کاری را در فرایند بودجه به حداقل ممکن می‌رساند. در اجرا و کنترل و نظارت نیز حزب مسلط برای کسب مشروعیت بیشتر تلاش بیشتری می‌کند و احزاب رقیب نیز برای بازگشت به قدرت با کنترل و نظارت بیشتر جهت نشان دادن نقاط ضعف و اشکالات حزب مسلط، تلاش می‌کنند که برآیند این دو، افزایش کیفیت فرایند بودجه‌ریزی است.

#### ۴- تعامل و ارتباط قوای سه‌گانه

این مقوله با ۵ تم شامل ۳ تم از مصاحبه، ۲ تم از ادبیات نظری و ۲ تم از مطالعه تطبیقی بودجه کشورهای دارای حکمرانی خوب شکل گرفته است.

تفکیک قوا و واگذاری قوای اصلی حکومت به نهادهای متفاوت و متعدد است و هدف اصلی آن به عنوان یکی از ارکان دموکراسی، جلوگیری از استبداد، انحصار قدرت و به عبارت دیگر نیل به آزادی است (بشیریه، ۱۳۸۴: ۴۹). در استقلال قوا، اصل بر جدایی سیاست‌ها نیست بلکه با حفظ ارتباط میان قوای حکومتی صرفاً بر اساس تخصصی بودن امور، تقسیم وظایف صورت می‌گیرد و در عین حال نیز برخی ارتباطات میان قوا نیز به رسمیت شناخته می‌شود. در واقع مداخله قوه‌ای در صلاحیت سایر قوا، خارج از موارد پذیرفته شده، خروج از صلاحیت و تداخل در وظایف آن قوه تلقی می‌شود (قطبی و حبیب زاده، ۱۳۹۴: ۳۴۲).

بر این اساس، نحوه تعامل و ارتباط قوای سه‌گانه در ارتباط با بودجه‌ریزی نیز یکی از مباحث بسیار مهم و کیفیت آن از مشخصه‌های بارز بودجه خوب است. هم متخصصان و صاحب‌نظران و هم نهادهای بین‌المللی استقلال هر سه قوه را در عین تعامل در قالب وظایف و مسئولیت‌های مشخص و شفاف مورد تأکید قرار داده‌اند. استقلال بدان معنا که هر قوه به صورت درست و دقیق باید به وظایف و مسئولیت‌های خود عمل کند و تعامل بدان معناست که ضمن انجام وظایف خود، در چهارچوب ساختاری همکاری گونه و مشورتی با یکدیگر کل فرایند بودجه‌ریزی را به انجام برسانند. اکنون حدود و ثغور وظایف و مسئولیت‌های قوای سه‌گانه در ارتباط با یکدیگر در امر بودجه‌ریزی به خصوص رابطه دولت و مجلس در کشور به هم خورده است و باعث مشاجره و چالش‌های ارتباطی در سال‌های اخیر شده است؛ به گونه‌ای که تا مدت‌ها در رأس امور بودن آن مورد سؤال قرار گرفته بود. این مشکل باعث شکل‌گیری جریانی تحقیقاتی در مرکز پژوهش‌های مجلس جهت تعیین این حدود و ثغور شد اما کماکان مشکل حل نشده و هرروز شاهد چالش‌های ارتباطی بین



این دو هستیم. مشکلی دیگر که خود از همین عدم شفافیت وظایف و مسئولیت‌ها نشئت گرفته است شکل‌گیری تعاملی ناسالم و غیر سازنده بین دولت و مجلس است. این تعامل از حالت تقابلی و نظارتی مجلس بر دولت به رابطه‌ای تعاملی مبتنی بر سهل‌گیری و تسامح در انجام وظایف و مسئولیت‌ها شده است. بدین معنا که اکنون دولت خواسته‌ها و نیازهای نمایندگان را - که اغلب هم سیاسی و گروهی یا بخشی و مرتبط با حوزه انتخابی است- در تهیه و تنظیم بودجه مدنظر قرار داده در عوض دست دولت را در مصرف اعتبارات در قالب ردیف‌های متفرقه و تبصره‌ها در تصویب باز می‌گذارند. این امر باعث ایجاد چالش‌هایی برای نظام بودجه‌ریزی و اتلاف منابع و امکانات عمومی شده است.

## ۵- ساختار مدیریت غیر متمرکز

مقوله ساختار مدیریت غیر متمرکز<sup>۱۵</sup> با ۹ تم که ۷ تم از مصاحبه‌ها استخراج شده و ۷ تم آن در مطالعه تطبیقی و ۷ تم آن نیز در ادبیات نظری مورد تأکید قرار گرفته است.

مطالعات زیادی که در حوزه ارتباط بودجه‌ریزی با ساختار انجام شده است مؤید ارتباط این دو با یکدیگر است و مدیران در ساختارهای غیر متمرکز تمایل بیشتری بر اداره و کنترل فرایند بودجه‌ریزی از خود نشان می‌دهند و رضایت بیشتری نیز دارند. در عوض، در ساختارهای متمرکز، مدیران بودجه‌ریزی را بی‌فایده و غیرمنعطف می‌دانند و نارضایتی به‌نظر می‌رسند. بنابراین عدم تمرکز ساختاری، تجارب مدیریتی را افزایش می‌دهد و باعث تعهد مدیران به فرایند بودجه‌ریزی می‌شود. در یک نتیجه‌گیری کلی، عدم تمرکز باعث افزایش کارایی و اثربخشی مدیریت بخش عمومی می‌شود. با وجود تشخیص اهمیت بودجه‌ریزی و پیشنهاد ارتباط آن با ساختار سازمانی، شواهد تجربی اندکی در مورد این که بودجه‌ریزی در یک ساختار حکمرانی غیر متمرکز چگونه عمل می‌کند، در دسترس است (Awio and Northcott, 2001: 75). به‌منظور حصول به ساختار غیر متمرکز در نظام بودجه‌ریزی، باید شامل بودن بودجه و حجم سند آن کاهش یابد و از آن طرف، دست مدیران دولتی در مصرف منابع مالی باز شود و با تعیین سقف هزینه و ارائه استقلال مالی به دستگاه‌های دولتی و طراحی مکانیسم پاسخ‌گویی در مقابل نتایج، به اهداف مورد نظر دولت دست یابیم. بدین منظور، باید نقش تسهیل‌گری و هدایت‌گری دولت افزایش یابد و دولت تبدیل به دولتی توانمندساز شود و با ایفای نقش مشاوره‌ای به سازمان‌های زیرمجموعه به آن‌ها کمک کند تا نظام بودجه‌ریزی خود را مدیریت کنند و خروجی‌های مورد توافق را محقق نمایند. در این زمینه، دولت ما باید بخشی از فرایندهای بودجه‌ریزی را به سازمان‌های زیرمجموعه و یا حتی نهادهای بیرونی برون‌سپاری کند و وضعیت شرکت‌های دولتی را تعیین تکلیف نماید و در صورت زیان‌ده بودن، آن‌ها را به بخش خصوصی واگذار کند و در صورتی که با ارائه دلایل متقن و قابل دفاع امکان واگذاری ندارد مدیریت آن را به بخش خصوصی واگذار نماید و تنها کنترل و نظارت و مالکیت را در دست داشته باشد و یا این که با به‌کارگیری ظرفیت عرصه‌های عمومی، بخش زیادی از فرایندهای بودجه‌ریزی را به سازمان‌های محلی و مردم واگذار کند.

استفاده از ظرفیت عرصه‌های عمومی در فرایند بودجه‌ریزی یکی از مهم‌ترین موارد مغفول در کشور است. برای این که بتوانیم عرصه‌های عمومی را در بودجه‌ریزی شکل دهیم و به کمک بگیریم، باید در ابتدا درک و شناخت عمومی از بودجه‌ریزی را افزایش داده با ساده‌سازی سند بودجه تلاش شود که با بهره‌گیری از سرمایه‌های اجتماعی، همگان به‌خصوص متخصصان و دانشگاهیان و دیگر ذی‌نفعان بودجه‌ریزی، بتوانند به راحتی آن را درک کنند و با افزایش درک و شناخت خود توانایی اظهار نظر در مسائل و موضوعات مهم بودجه‌ریزی را پیدا کنند. البته با تغییر و تحولات تکنولوژیک، راه‌اندازی پورتالی بدین منظور یا





استفاده از ظرفیت اپلیکیشن‌های ارتباطی فضای مجازی (نظیر تلگرام) می‌تواند این امر را تسهیل کند. طراحی و اجرای جلسات ارائه و استماع گزارش‌های شفاف ملی در باب موضوعات بودجه‌ریزی نیز می‌تواند بسیار راهگشا باشد. جلسات استماع در واقع نوعی ملاقات عمومی است که در آن شهروندان نقطه‌نظرهای خود را به گوش سازمان‌های دولتی می‌رسانند ولی سازمان‌های دولتی ملزم به رعایت این نقطه‌نظرها نیستند اما از نظرهای آنان در تصمیم‌گیری‌های خود استفاده می‌کنند. برای مثال، در آمریکا حدود ۹۷ درصد از سازمان‌ها و دولت‌های محلی قبل از تصمیم‌گیری نهایی جلسات استماع را برگزار می‌کنند (Williamson and Fung, 2004: 9)؛ البته لازمه این امر تقویت جامعه مدنی است.

## ۶- قوانین و مقررات بودجه‌ریزی

مقوله قوانین و مقررات با ۹ تم که ۸ تم از مصاحبه استخراج و ۲ تم مورد تأکید مطالعه تطبیقی و ۱ تم نیز در ادبیات نظری برجسته شده است، شکل گرفته است.

متخصصان نظام بودجه‌ریزی به منظور تحقق حکمرانی خوب در بخش قوانین و مقررات بودجه‌ای پیشنهادهای خود را در قالب زیر ارائه داده‌اند:

- **تصویب قانون:** در بحث تصویب قوانین پیشنهاد شده است که فرایند تصویب قوانین حرفه‌ای و کارشناسی شود و با بحث و مناظره کارشناسی در مورد قوانین فرایند استماع و اجماع صورت گرفته تا ضمن رفع تعارضات قوانین و مقررات و کاهش تفسیرپذیری آن‌ها، قوانین از حمایت سیاسی گسترده و مقبولیت و مشروعیت عمومی برخوردار باشند و همه جوانب و پیامدهای تصویب قوانین دیده شود. همچنین همراه با تصویب قوانین دستورالعمل‌های اجرایی آن نیز نوشته و تصویب شود.

- **اصلاح قوانین و مقررات:** در بحث اصلاح قوانین و مقررات نیز پیشنهاد شده است که ضمن کوتاه کردن فرایند اصلاح قوانین و مقررات، آن‌ها را به‌روزرسانی کرده و قوانین و مقررات ناکارآمد حذف شوند. یکی از چالش‌های مرتبط با قوانین بودجه در کشور ما، تعدد قوانین و مقررات است که برخی از آن‌ها بعضاً با یکدیگر در تعارض و تناقض قرار دارند که باید تعداد آن‌ها کاهش یابد و تعارضات آن‌ها برطرف شود. چراکه ما قوانین و مقرراتی تصویب نموده‌ایم که از یکپارچگی لازم برخوردار نیستند و قوانین و مقررات جدید بدون در نظر گرفتن قوانین قبلی تصویب می‌شوند که همان‌طور که بیان شد این کار ضمن افزایش تعداد قوانین و مقررات، ابهام و تعارض‌هایی را نیز به وجود آورده و منجر به مشکلاتی برای نظام بودجه‌ریزی شده است. از جمله این تعارضات می‌توان به قوانین مربوط به بودجه شرکت‌های دولتی اشاره نمود.

- **اجرای قوانین و مقررات:** در زمینه اجرای قوانین و مقررات پیشنهاد شده است که اولاً از تبعیضات جاری در اجرای قوانین کاسته شود و ثانیاً قوانین و مقررات نیز ضمن داشتن ثبات و پایداری، از ضمانت اجرایی لازم برخوردار باشند. مثلاً قوانین و مقرراتی نظیر قانون شفافیت اطلاعات و قوانین و مقررات مالیاتی و قانون آزادی بیان و گردش اطلاعات دارای ضمانت اجرایی لازم نیستند.

## ۷- شفافیت

مقوله شفافیت با ۸ تم، ۵ تم از آن‌ها در مصاحبه‌ها و ۶ تم از آن‌ها در مطالعه ادبیات نظری و ۱ تم نیز در مطالعه تطبیقی مورد تأکید قرار گرفته است.

یکی از الزامات مهم محیط فرایند بودجه‌ریزی شفافیت است که از بنیادی‌ترین و مطلوب‌ترین خصیصه‌های مدیریت و حسابداری در بخش عمومی است (Lapsley and Rios, 2015: 379). شفافیت فرایند بودجه‌ریزی عبارت است از دستیابی به اطلاعات قابل اتکا، جامع، به‌موقع، قابل درک و از نظر



بین‌المللی قابل مقایسه به گونه‌ای که رأی‌دهندگان بازارهای مالی بتوانند ارزیابی درست و دقیقی از موقعیت مالی و هزینه و منفعت فعالیت‌های دولت داشته باشند. در این بین، گنجاندن حساب‌های ویژه و قصور در تعریف معیارهای دقیق قابل‌سنجش برای ارزیابی فعالیت‌های دولت، شفافیت را کاهش می‌دهد. ارتباط میان ارقام بودجه و حساب‌های ملی شفافیت را ارتقا می‌دهد. بودجه نباید به سیاست‌گذاران اجازه دهد تا هزینه‌هایی را پنهان یا در راستای اهدافی غیر از اهداف مصرّح در قانون بودجه مصرف کنند. شفافیت رویه‌ای نیز باید رعایت شود؛ به نحوی که فرایند بودجه‌ریزی به گونه‌ای شفاف باشد و دقیقاً مشخص باشد از چه کسی انتظار انجام چه کاری، در چه زمانی و چگونه وجود دارد (Shah, 2007: 31).

در بررسی و تحلیل مآخذ دریافت اطلاعات در چارچوب رویکرد ابزاری بودجه‌ریزی در تحقق حکمرانی خوب، پیشنهاد شده است که در وهله اول رویه‌ها و روش‌های بودجه‌ریزی شفاف و مشخص باشد به گونه‌ای که همه بتوانند آن را دنبال کنند. همچنین آمار و اطلاعاتی که مبنای نظام بودجه‌ریزی قرار می‌گیرند به صورت شفاف در اختیار عموم قرار گیرد به گونه‌ای که امکان بررسی و تحلیل برای همه فراهم شود و سند بودجه و سایر اسناد و مدارک مرتبط و گزارش‌های آن باید در اختیار عموم قرار گیرد. شفافیت نقش‌ها و مسئولیت‌ها، شرایط مناقصه‌ها و مزایده‌ها، قروض دولتی و ضمانت‌نامه‌ها و قراردادهای دولتی از دیگر موارد مطرح شده برای مقوله شفافیت است.

## ۸- مدیریت ذی‌نفعان

مقوله مدیریت ذی‌نفعان با ۵ تم که همه از مصاحبه‌ها استخراج شده شکل گرفته است. از این ۵ مورد، ۲ تم از مآخذ ادبیات و ۱ تم نیز از مآخذ مطالعه تطبیقی مورد تأکید قرار گرفته است. امروزه در بحث ذی‌نفعان، مدیریت آن‌ها مطرح می‌شود. یعنی این که سازمان ضمن شناسایی ذی‌نفعان و کاهش تبعات شکل‌گیری تأثیرگذاری و تأثیرپذیری سوء، بتواند تهدیدات آن‌ها را به فرصت تبدیل و از آن‌ها در راستای دستیابی به اهداف خود بهره‌برداری کند.

تجزیه و تحلیل ذینفعان، تکنیکی برای شناسایی و ارزیابی اهمیت افراد کلیدی، گروه‌هایی از مردم و یا مؤسسه‌ای است که ممکن است به‌طور قابل توجهی در موفقیت فعالیت‌ها و یا پروژه‌ها تأثیرگذار باشند. فعالیت‌های اصلی که باید در تجزیه و تحلیل ذینفعان گنجانده شود، عبارت است از: شناسایی ذینفعان، طبقه‌بندی آن‌ها و تصمیم‌گیری در مورد اینکه چه استراتژی برای نفوذ بر روی هر یک از ذینفعان، استفاده شود. مدیریت ذی‌نفعان بیان می‌کند که سازمان‌ها باید گروه‌های مختلف ذی‌نفع ارتباط برقرار کنند و با در نظر گرفتن منافع و علایق آن‌ها حمایت و مشارکت آن‌ها را در دستیابی به اهداف به دست آورند. برای مدیریت ذی‌نفعان اصول چندی برشمرده شده است. از جمله این که خواست‌ها و علایق و نگرانی‌های همه ذی‌نفعان باید دیده و به رسمیت شناخته شود و تلاش شود تا در تصمیم‌گیری‌ها و عملیات برآورده گردند و به صورت شفاف و روشن با ذی‌نفعان ارتباط برقرار شود و به حرف‌های آن‌ها گوش داده شود، فرایند و استراتژی‌هایی اتخاذ شود که ذی‌نفعان مطمئن شوند که منافع آن‌ها دیده و تضمین می‌شود و در حالت ایده‌آل نیز با ذی‌نفعان گفتگو و مشورت شده و مرتباً به آن‌ها در مورد تضمین منافعشان اطلاعات ارائه گردد (Chinyio and Olomolaiye, 2010: 8).

در ارتباط و مصاحبه با نخبگان، آن‌ها معتقدند که باید اصول مدیریت ذی‌نفعان را رعایت کرد و ذی‌نفعان درونی و بیرونی وضعیت فعلی هر اقدام در نظام بودجه‌ریزی را شناسایی کنند و به آن‌ها در بیان خواست‌ها و علایقشان، مبتنی بر تکرار در شکل‌گیری گفت‌وگوها، فرصت داده شود و نیز به نیازهای آنان که به صورت مستقیم در هر بخش یا منطقه هستند، توجه شود؛ چراکه آنان با توجه به حضور مستقیم در هر بخش، می‌توانند به ما در ارائه بهترین منابع و امکانات کمک کنند. در مورد ذی‌نفعان داخلی هم، باید مانند سایر کشورهای دارای حکمرانی خوب، امکان همکاری و مشارکت کل نهاد‌های درگیر در فرایند



بودجه‌ریزی با یکدیگر را فراهم آورد تا در یک رابطه‌ی تعاملی و هدفمند و هم‌افزا موجب دستیابی به اهداف و مقاصد ملی شوند. مسئله‌ی دیگری که در مورد ایران اتفاق می‌افتد این است که در این کشور، گروهی از ذی‌نفعان حضور دارند که بهبود شرایط بودجه‌ریزی و حکمرانی به ضرر آنان است و هر چند می‌دانند بهبود حکمرانی خوب چه تأثیری بر سیستم اداره کشور می‌گذارد، اما تمایل چندانی به این کار ندارند؛ برخی از این ذی‌نفعان گاه منافع و مسیر همسانی با دولت نیز ندارند و دو مسیر جداگانه را طی می‌کنند و بخش زیادی از منابع و امکانات عمومی مصروف این تعارض و درگیری می‌شود. خبرگان ما در پاسخ به سؤالات مرتبط با حکمرانی و معضلات این‌چنینی در ارتباط با نظام بودجه‌ریزی و ساختار حکمرانی خوب، مدیریت ذی‌نفعان را جهت تحقق حکمرانی خوب توصیه کرده‌اند.

### کتابنامه

- آذر، عادل، و طیبیه امیرخانی. (۱۳۹۰). *بودجه‌ریزی عمومی: نهادهای بودجه‌ریزی و بودجه محلی*. تهران: سمت
- ابوالحسنی، الهه. (۱۳۹۱). *حکمرانی مردم سالارانه: فصلنامه سیاست دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران*. ۴۲ (۱): ۱-۱۹.
- بشیریه، حسین. (۱۳۸۴). *آموزش دانش سیاسی*. تهران: نگاه معاصر.
- پورعزت، علی‌اصغر، و میر یعقوب سید رضایی. (۱۳۹۵). *بودجه‌ریزی عدالت محور برای پیشرفت فرامنطقه‌ای*. تهران: مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت.
- خبیره، ولی‌الله. (۱۳۸۸). *نقش حکمرانی خوب در مبارزه با فساد و جرائم مالی*. *دانش و ارزیابی: فصلنامه علمی و تخصصی سازمان بازرسی کل کشور*. ۱ (۱): ۱۹-۵۲.
- خضری، محمد. (۱۳۸۷). *اقتصاد سیاسی رانت جویی در بودجه‌ریزی دولتی ایران*. *پژوهشنامه علوم سیاسی*. ۱۲: ۳۹-۷۲.
- دباغ، سروش، و ندا نفری. (۱۳۸۸). *تبیین مفهوم خوبی در حکمرانی خوب*. *نشریه مدیریت دولتی دانشکده مدیریت دانشگاه تهران*. ۱ (۳): ۳-۱۸.
- دانایی‌فرد، حسن، جبار باباشاهی، عادل آذر، و اسدالله کردناجی. (۱۳۹۱). *تحول در رفاه ملی: آیا حکمرانی خوب نقش مهمی ایفا می‌کند؟ پژوهش‌های مدیریت در ایران*. ۱۶ (۴): ۴۵-۶۲.
- رمضانی، محمدتقی. ۱۳۸۵. *مروری بر مشکلات و نارسایی‌های بودجه‌ریزی در ایران*. *مصباح*. ۶۴: ۵۱-۸۸.
- شبیری نژاد، علی‌اکبر، و احمد توکلی. (۱۳۸۶). *بودجه‌ریزی در ایران: حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه (مبانی نظری و الگوهای پیشنهادی)*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- شبیری نژاد، علی‌اکبر. (۱۳۸۷). *بودجه‌ریزی در ایران: بودجه و پارلمان*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- شبیری نژاد، علی‌اکبر. (۱۳۸۶). *مسائل ساختاری در فرآیند بودجه‌ریزی ایران*. *مجله راهبرد مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام*. ۴۳: ۷۷-۹۵.
- قادری، محمدرضا، و علیرضا فرزیب. ۱۳۸۵. *بودجه‌ریزی نوین دولتی*. تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- قاسمی، محمد. (۱۳۸۴). *رئیس‌جمهور و چالشی به نام بودجه‌ریزی در ایران*. *مجلس و راهبرد*. ۴۶: ۹۱-۱۱۳.
- قطبی، میلاد، و توکل حبیب‌زاده. (۱۳۹۴). *تحلیل جایگاه نهادهای اجرایی فراقوه‌ای مصوب مجلس در نظام جمهوری اسلامی ایران و چارچوب اصل استقلال قوا*. *فصلنامه مطالعات حقوق عمومی*. ۴۵ (۳): ۳۴۱-۳۶۰.



کرديچه، محمد. ۱۳۸۵. نظام بودجه‌ريزي. تهران: انتشارات سازمان مديريت و برنامه‌ريزي کشور. محمودي، سيد محمد. (۱۳۸۸). تحليلي بر سير تحولات کلان آمايش سرزمين فرانسه در نيم قرن گذشته و ارائه پيشنهادهاي جهت بهبود وضعيت آمايش سرزمين ايران. آمايش سرزمين. ۱ (۱): ۱۴۱-۱۸۰. مقيمي، سيد محمد، و مصطفي اعلايي اردکاني. (۱۳۹۰). سنجش شاخص هاي حکمراني خوب و نقش دولت الکترونیک در ارتقای آن. مديريت فناوری اطلاعات. ۳ (۸): ۱۷۱-۱۸۸. مفیدی، مهرانوش. (۱۳۸۹). آمايش سرزمين در اتریش با نگاهی به کنفرانس برنامه‌ريزي فضايي. آمايش سرزمين. ۲ (۳): ۷۳-۹۹.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۱). بودجه‌ريزي در ايران (مسائل و چالش‌ها). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۳). نظريه حکمراني خوب: توانمندسازي دولت طرح پژوهشي حکمراني خوب (۶). تهران: دفتر بررسي‌های اقتصادي مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۶). مسائل و مشکلات بودجه‌ريزي در ايران (خلاصه نظرات دست اندر کاران فرايند بودجه). تهران: دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۶). بودجه‌ريزي در ايران: حقوق قوه مقننه در بررسي و رأی به بودجه (مباني نظري و الگوهای پيشنهادي). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۷). بودجه‌ريزي در ايران: بودجه و پارلمان. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۸). فرار مالياتي و رشد اقتصادي در ايران. تهران: دفتر مطالعات اقتصادي مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۹). نقش کمیسیون‌های داخلي در نظارت پارلماني (مطالعه تطبيقي). تهران: دفتر مطالعات حقوقي مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۱). نقش در حال تحول پارلمان‌ها در فرايند بودجه. تهران: دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

موثقي، سيد احمد، و دلارام غنيمي فرد. (۱۳۹۱). نفت و دموکراسي (مورد مطالعه: کشورهای صادرکننده نفت). فصلنامه سياست. ۴۲ (۲): ۲۴۷-۲۶۲.

نويخت، محمد باقر. (۱۳۹۱). مدل مفهومي اصلاح ساختار نظام بودجه ريزي کشور. فصلنامه راهبرد اقتصادي. ۱ (۲): ۷-۴۶.

ويلداوسکی، آرون، و نوامي کایدن. (۱۹۷۴). برنامه‌ريزي و بودجه‌ريزي در کشورهای فقير. با ترجمه علي پارسائیان. تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبائي.

هداوند، مهدي. (۱۳۸۴). حکمراني خوب، توسعه و حقوق بشر. حقوق اساسي. ۴: ۵۱-۸۶.

Allen, R., & Tommasi, D. (۲۰۰۱). *Community governance Community governance*. paris: OECD Publication.

Awio, G, & Northcott, D. (۲۰۰۱). *Decentralization and budgeting: the Uganda health sector experience*. *The International Journal of Public Sector*



*Management*, ۱۴ (۱), ۷۵-۸۸.

Blondal, J., R., Kristensen, J. K & Ruffner, M.. (۲۰۰۲). *Budgeting in Finland*. *Oecd Journal On Budgeting* ۲ (۲), ۱۱۹-۱۵۳.

Cardos, I., R. (۲۰۱۴). *New Trends In Budgeting: A Literature Review*. *Practical Application of Science* ۲ (۲), ۴۸۳-۴۹۰.

Chinyio, E., & Olomolaiye, P. (۲۰۱۰). *Construction stakeholder management.. chennai: John Wiley and Sons*.

Egbide, B., & Agbude, G., A.. (۲۰۱۲). *Good Budgeting And Good Governance: A Comparative Discourse*. *The Public Administration and Social Policies Review* ۲ (۹), ۱-۱۲.

Gowda, A., N., & Kumar, S., T., P. (۲۰۱۳). *A Study on Good Governance: An overview*. *Asian Journal of Research in Social Sciences and Humanities* ۳ (۱۱), ۸۲-۹۲.

Hwang, Y. (۲۰۱۱). *Comparative Analysis Of Indonesian And Korean Governance*. *Korea: Asia Research Centre*, ۱-۲۸.

Kaufmann, D., Kraay, A., & Zoido-Lobaton, P. (۱۹۹۹). *Governance Matters: Policy Research Working Paper*. *Washington DC: World Bank*.

Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (۲۰۱۰). *The worldwide governance indicators: Methodology and Analytical Issues*. *World Bank Policy Research Working Paper* ۵۴(۳۰), ۱-۳۱.

Kaufmann, D, Kraay, A & Zoido-Lobaton, P. (۲۰۰۰). *Governance Matters II: Updated Indicators for ۲۰۰۰-۰۱* Policy Research Working Paper. *Washington DC: World Bank*.

Lapsley, I., & Rios, A. (۲۰۱۵). *Making sense of government budgeting: an internal transparency perspective*. *Qualitative Research in Accounting & Management* ۱۲ (۴), ۳۷۷-۳۹۴.

Lytvynchenko, G. (۲۰۱۴). *Programme management for public budgeting and fiscal policy*. *Procedia - Social and Behavioral Sciences* ۱۱۹: ۵۷۶ - ۵۸۰.

Morrell, K. (۲۰۰۹). *Governance And The Public Good*. *Public Administration* ۸۷ (۳), ۵۳۸-۵۵۶.

National Advisory Council on State and Local Budge. (۱۹۹۹). *Recommended Budget Practices: A Framework For Improved State and Local Government Budgeting*. *Chicago: National Advisory Council on State and Local Budgeting: Government Finance Officers Association*.

OECD. (۲۰۱۴). *The Principles Of Budgetary Governance*. *Paris: Public Governance And Territorial Development*, ۱-۱۶.

Shah, A. (۲۰۰۷). *Budgeting And Budgetary Institutions*. *Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development | The World Bank*.

Vian, T. (۲۰۱۰). *Good Governance And Performance-Based Budgeting: Factors Affecting Reform Progress In Lesotho Hospitals*. *Boston: Boston University: University Professors Program*.



Weil, F., D. (۱۹۹۴). *Political Culture, political structure and democracy: The case of legitimation and opposition structure. Research on democracy and society* ۲ (۱), ۶۵-۱۱۶.

Weiss, T., G. (۲۰۰۰). *Governance. Good Governance and Global Governance, Conceptual and Actual Challenges. Third World Quarterly* ۲۱ (۵), ۷۹۵-۸۱۵.

Wildavsky, A. (۱۹۷۸). *A Budget for All Seasons? Why the Traditional Budget Lasts. Public Administration Review* ۳۸ (۶), ۵۰۱-۵۰۹.

Williamson, A., & Fung, A. (۲۰۰۴). *Political Deliberation: Where We Are and Where We Can Go. National Civic Review* ۱ (۱), ۱-۱۳.

Wilson, G., Hager, G., & Hobson, A. (۲۰۰۱). *Performance - based budgeting: concept and example. frankfort- kentucky: committee for program review and investigation.*

World Bank. (۲۰۰۰). *World Development Report. New York: Oxford University.*

World Bank. (۲۰۰۷). *a Decade of Measuring the Quality of Governance: Worldwide Governance Indicators, ۱۹۹۶-۲۰۰۶. Washington: The International Bank for Reconstruction.*

World Bank. (۲۰۱۶, ۱۰ ۲۹). Retrieved from worldbank: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#doc-intro>

Archive of SID