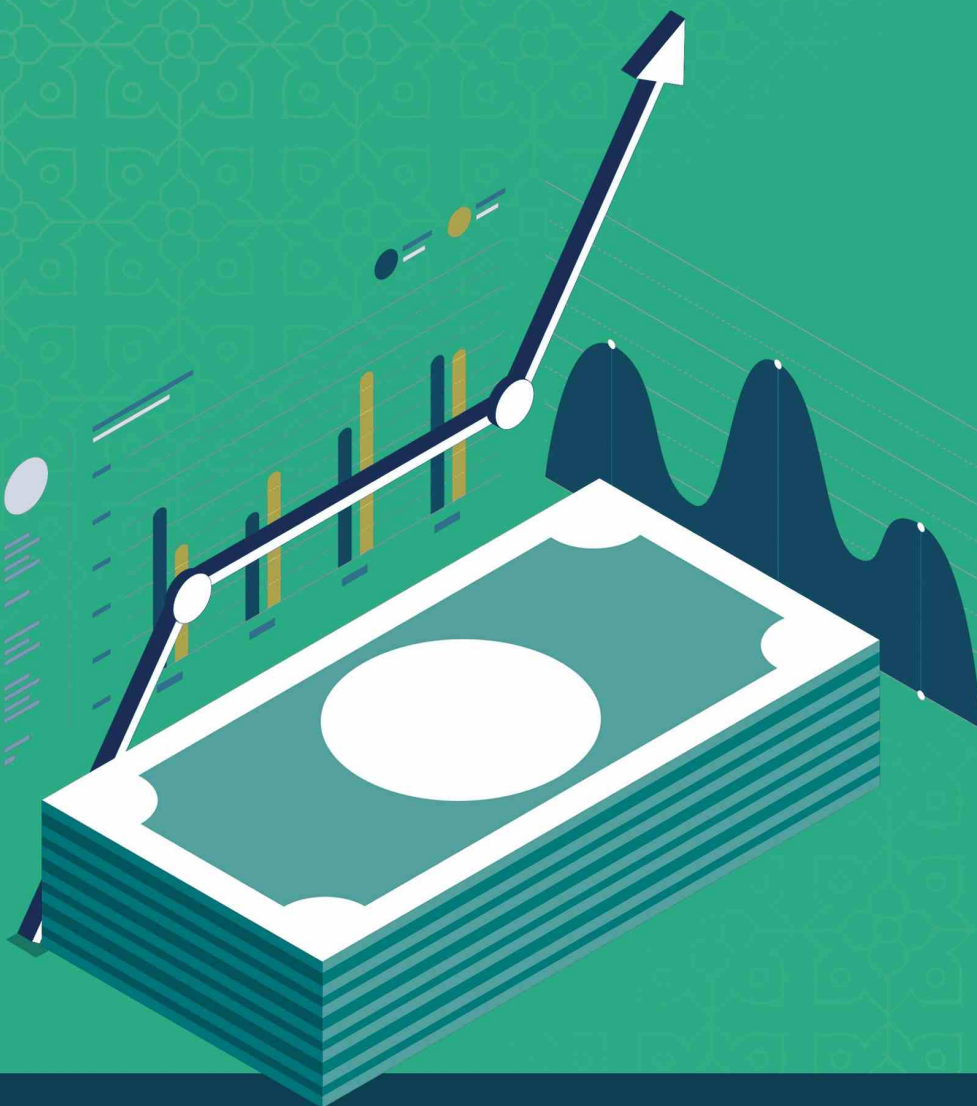


# مجموعه مقالات

نخستین همایش بهبود روند بودجه‌ریزی در ایران  
حکمرانی بودجه از تفریح تا تدوین





## فهرست مقالات

- حکمرانی خوب و وجوه سیاسی مدیریت مالیه عمومی  
علی رستمیان؛ جواد عربیار محمدی ..... ۱-۴۳
- رعایت عدالت توزیعی در تخصیص بودجه‌های بهداشتی (مطالعه موردی: دانشگاه علوم پزشکی هرمزگان)  
احمد حقیری دهبازر ..... ۴۵-۷۴
- ساختارهای حقوقی موجد کسری بودجه و پیشنهادهایی برای اصلاح آن‌ها  
محمد برزگر خسروی ..... ۷۵-۹۴
- شناسایی و مدل‌سازی روابط درونی متغیرهای ذی‌نفوذ بر فراگرد تأثیر بودجه با تکنیک دیمتل (مورد مطالعه: دانشگاه علوم پزشکی مشهد)  
مهدی نوروزیان؛ پرویز سعیدی ..... ۹۵-۱۳۳
- صندوق توسعه ملی؛ واکاوی اهداف و کارکردها  
محمد کارکن ورنوسفادرانی؛ محسن مدنی چافی ..... ۱۳۵-۱۶۴
- ضرورت اصلاح ساختار بنگاه‌های دولتی پیش از واگذاری؛ محدودیت اعتبارات بودجه‌ای، آثار و راهکارها (شواهدی از مطالعات موردی)  
علی جعفری شهرستانی؛ حجت‌الله میرزایی ..... ۱۶۵-۱۸۲

**مطالعه تطبیقی سیستم مدیریت بدهی‌ها در شهرداری‌های دنیا**

امیر شهبابی فراهانی؛ رضا قنبریان؛ سالار دانش فر..... ۲۱۰-۱۸۳

**مطالعه تطبیقی یارانه انرژی در ایران و کشورهای منتخب و راهکارهای کارآمدی**

روح اله نظری؛ حجت‌اله هادی‌پور هفشجانی..... ۲۵۴-۲۱۱

**نقش حسابرسی در شفافیت با رویکرد مفهوم شناختی**

الهام روستایی دره میانه؛ علیرضا ابوالحسنی طرقی..... ۲۷۵-۲۵۵

**نقش صندوق توسعه ملی در تأمین مالی اشتغال روستایی و عشایری (مطالعه موردی: استان مازندران)**

مریم حاجی‌زاده..... ۲۹۳-۲۷۷

**هوشمندسازی نظارت گامی در راستای هم‌افزایی و همکاری بین سازمان برنامه و بودجه، دیوان محاسبات کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی**

پریسا زارع..... ۳۲۴-۲۹۵

## حکمرانی خوب و وجوه سیاسی مدیریت مالیه عمومی

علی رستمیان\*

جواد عربیار محمدی\*\*

### چکیده

ارتباط و نسبت میان مقوله حکمرانی خوب و کیفیت مدیریت مالیه عمومی و برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی از مهم‌ترین و ملموس‌ترین پیوندهایی است که علاوه بر نشان دادن وجه انضمامی مقوله حکمرانی و تأثیر آن بر حیات عموم، وجود زوایای فرا فنی و سیاسی نهفته در حکمرانی مالیه عمومی را نیز هویدا می‌سازد. این پژوهش با بازتعریف مقوله حکمرانی به مثابه برهم کنش هم‌افزایانه ساخت‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی، نظری به سویه‌های سیاسی حکمرانی برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی می‌اندازد تا ضمن نقد نگرش‌های صرفاً فنی و درون ماندگار به این مقوله، از رهگذر آسیب‌شناسی فرایندی حکمرانی بودجه‌بندی، بر ضرورت تعمیق ملاحظات اقتصاد سیاسی در آسیب‌شناسی وضعیت حکمرانی عمومی تأکید می‌ورزد. سوییچ ایجابی این پژوهش نیز با برجسته ساختن تأثیر اشاعه بودجه‌بندی مشارکتی، این پدیده را در حکم عاملی مؤثر در بازآرایی حکمرانی خوب در برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی به پیش می‌نهد.

**واژگان کلیدی:** حکمرانی خوب - مالیه عمومی - اقتصاد سیاسی - بودجه‌بندی مشارکتی  
**H11, H61, D72. JEL طبقه‌بندی**

---

\*دکترای کارآفرینی، پژوهشگر مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری (نویسنده مسئول)  
\*\*استادیار مؤسسه تحقیقاتی امور اقتصادی.

## مقدمه

حکمرانی خوب و مؤثر از جمله مسائل مهم و پرجاچ در حوزه مطالعات توسعه در چند دهه اخیر است و به دلیل اهمیت و موضوعیت آن در عصر ما، طیف گسترده‌ای از مخاطبان (از دانشجویان و پژوهشگران توسعه گرفته تا مردم عادی) را در برمی‌گیرد؛ مخاطبانی که هر یک از منظر خاص خود، حکمرانی و معیارهای شایستگی آن‌ها را تعریف می‌کنند. فارغ از اینکه چه تعریفی از حکمرانی را بپذیریم و چه رویکردی به این انگاره داشته باشیم. حکمرانی از اساس در تلاقی امر سیاسی و امر اجتماعی مفصل‌بندی می‌شود و به همین اعتبار، ارتباط تنگاتنگی با مسائل توسعه‌ای دارد. به بیان دیگر، توسعه در حکم امری کلی و چندبعدی و همه‌جانبه، ناظر بر خارج شدن مجموعه نظام اجتماعی از وضعیت نامطلوب زندگی و نزدیک شدن به موقعیت‌های مادی و معنوی مطلوب‌تر است (تودارو، ۱۳۸۷)، آنگاه نقش تعاملی، هم‌کوشانه و هم‌افزای پیکره‌های دولتی و جامعه و دلالت‌های گسترده آن برای توسعه و پیشرفت، در قالب تعبیر نظام حکمرانی بررسی می‌شود.

چنان‌که در ادامه نیز اشاره خواهد شد، مسئله حکمرانی و دغدغه‌های توسعه‌ای مرتبط با آن، فارغ از هر تعریف و آرمانی که هر نظام حاکمیتی و هر جامعه‌ای برای خود تعریف کرده باشد، امروز به واسطه تحولات گریزناپذیر برآمده از فرایندهای جهانی‌شدن (خاصه فناوری‌های اطلاعاتی ارتباطاتی)، ارتباط میان جامعه، دولت و نقش تعاملی آن‌ها در توسعه سراپا دگرگون شده است. اگر پیش‌تر می‌شد به رابطه‌ای چهار سویه در خصوص برهم‌کنش دولت و جامعه اندیشید (بنا به میزان پویایی و انفعال جامعه و دولت در نسبت باهم) (بشیریه، ۱۳۹۲)، مسئله‌ای که به مفاهیمی همچون دولت توسعه‌گرا (پویایی مطلق دولت نسبت به نقش جامعه در پیشبرد توسعه) و جامعه پیشرو (پویایی جامعه و نیروهای اجتماعی نسبت به دولت در پیشبرد توسعه) رهنمون می‌شود، امروز دولت بخشی از ساختار اجتماعی به شمار می‌رود که در عوض نقش به نسبت مستقل، ممتاز و اقتدارمند خود، نقشی تنظیمی در سطحی همه‌شمول ایفا می‌کند. سخن کوتاه اینکه در قاموس حکمرانی، در عوض ذات‌باورانه دوگانه دولت/جامعه، به فرایندهای پویایی اندیشیده می‌شود که بر برهم‌کنش دولت و نیروهای اجتماعی ناظراند.

نوشتار حاضر، بر اساس نقش مهم نظام حکمرانی (نظام ناظر بر برهم‌کنش نیروهای اجتماعی و نیروهای سیاسی/حاکمیتی) و پیکربندی عاملان در این نظام، به مسئله ارتباط نظام حکمرانی سیاسی با نظام عام برنامه‌ریزی (به‌طور عام) و مسئله بودجه‌بندی (به‌طور خاص) می‌پردازد. به این اعتبار، این پژوهش دربرگیرنده دوسویه عام است. یک‌سویه به مرور توصیفی شاخص‌های مألوف در حوزه حکمرانی (خاصه حکمرانی خوب) می‌پردازد و جایگاه نظام

حکمرانی را بر اساس نشانگرهای مربوط بررسی می‌کند. سوی دوم، جنبه تحلیلی- تبیینی عمیق‌تری دارد و ضمن نقد روح کارکردگرایی و ابزارانگاری مضمّر در نقدهای فنی مسئله حکمرانی (که در شاخص‌های حکمرانی ملحوظ است)، ضرورت وارد ساختن مطالعات سیاسی به آسیب‌شناسی نظام حکمرانی را برجسته می‌سازد. این مسئله به‌طور خاص برای کشورمان که در آن، مشکلات و معضلات نظام حکمرانی اغلب در قالب بررسی شاخص‌ها تکه‌تکه می‌شود- و به این ترتیب واکاوی کلیت ساخت سیاسی به حاشیه می‌رود و در نتیجه به توصیه‌های سیاستی در مقیاس‌های خرد و کوتاه‌مدت و غیر تحولی می‌انجامند- بیش از پیش دلالت‌مند است.

فصل مغفول این سری مطالعات، اما توجه به جایگاه امر سیاسی در شکل‌بندی و کارکرد حکمرانی است. بی‌شک حکمرانی در حرکت‌ها و کردارهای خود عامل پدیدآور و دگرگون‌کننده امر سیاسی است؛ اما آن سویه‌ای از امر سیاسی که در قالب قسمی عقلانیت پیشینی نسبت به کردار حکمرانی، در قالب نوعی شالوده‌پیشافنی و پیشاسازمانی ریخت و البته سمت‌وسوی حکمرانی را تعیین می‌کند، اغلب نادیده می‌ماند و بررسی نمی‌شود. به این اعتبار، بخش تحلیلی این گزارش معطوف به واکاوی آن بخشی از امر سیاسی است که به منزله سنخی از عقلانیت خود را در رویه‌ها، سیاست‌های کلی و کردارهای حکمرانی متجلی می‌سازد. به همین اعتبار، این نوشتار می‌کوشد تا با توجه دادن به برخی از مهم‌ترین عوامل فرا فنی که از سپهر ساختار سیاسی و اقتصاد سیاسی بودجه وارد تحلیل می‌شوند و با تمرکز بر نقش این عوامل بر کیفیت نظام مالیه عمومی، تصویری کل‌نگرانه از نسبت حکمرانی سیاسی و حکمرانی بودجه ارائه می‌دهد.

### ۱- حکمرانی به منزله شبکه برهم‌کنش دولت/جامعه/بخش خصوصی

این بخش صبغه‌ای توصیفی دارد، به این معنا که به تعریف حکمرانی، ابعاد و مؤلفه‌ها و نقش‌مایه‌های مرتبط با آن می‌پردازد و سرانجام به چند شاخص اصلی در رابطه با سنجش حکمرانی اشاره دارد تا ضمن آشنایی با ابعاد برساننده حکمرانی از منظری بین‌المللی، مروری به وضع کشور بر اساس این شاخص‌ها، مزایا و دشواری‌های بومی‌سازی در ایران داشته باشد. مطالب این بخش در حکم درآمدی بر مطالب تحلیلی‌تر بخش سه و چهار هستند که به واکاوی وجه سیاسی نظام حکمرانی و چندوچون اثرگذاری آن بر نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی اختصاص دارد.

## ۱-۱- چيستی حکمرانی

حکمرانی را می‌توان از چشم‌اندازهای گوناگون بررسی و تعریف کرد. دامنه دلالت‌مندی این واژه، سنخ‌های گوناگون و کاربست‌های متفاوت آن در حوزه‌های مختلف (از خردترین عرصه‌ها در سازمان‌های یک بنگاه کوچک گرفته تا پهنه‌های کلان روابط سیاسی-اقتصادی بین‌الملل) گسترده‌تر از آنی است که بتوان تعریفی جامع‌و‌مانع را به قامت آن دوخت. افزون بر رویکردهای مفهومی و سطح‌های تحلیلی متفاوتی که دستیابی به یک تعریف جامع‌و‌مانع را ناممکن می‌سازند، وجود سنخ‌های متفاوت حکمرانی<sup>۱</sup> نیز بر دشواری حصول به یک انگاشت واحد از این انگاره می‌افزاید. از نگاهی تبارشناختی، رد مسئله حکمرانی را می‌توان تا نظریه‌های جامعه‌شناسان کلاسیک نظیر وبر و دغدغه تبیین رابطه حاکمیت و حیات اجتماعی پی گرفت؛ با این حال، واکاوی نسبت و پیوند حکمرانی و توسعه طی نیم قرن گذشته و در پی تحولات گوناگونی که در عرصه سیاسی، اجتماعی و فناوری در سراسر گیتی رخ داده، بروز یافته است. تعبیر حکمرانی مشخصاً برآمده از تحولاتی است که در زمینه سرشت، نقش دولت و بخش عمومی در طول دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ حادث شد و به بیانی ساده از تغییر مدیریت دیوان‌سالار و سلسله‌مراتب گونه در بخش عمومی به مدیریت نامتمرکز، خاصه در ارتباط با ارائه خدمات عمومی حکایت داشت. به عبارت دیگر، حکمرانی دلالت بر این باور نوظهور داشت که توفیق دولت در اجرای نقش‌هایش، به نحوی فزاینده، منوط به سایر اشکال سازمانی است که دامنه آن‌ها ورای پیکره رسمی می‌رود و جامعه و بخش خصوصی را نیز در برمی‌گیرد. در سطحی دیگر حکمرانی بر تکوین و سوگیری قواعد و قوانین در سطوح مختلف (از سطح بنگاه گرفته تا سازمان‌های بین‌المللی) دلالت دارد؛ به این معنا که وقتی از حکمرانی شرکتی سخن می‌گوییم مرادمان منظومه‌ای از قواعد شامل هنجارها، فرایندها و سیستم‌هاست که کلیت فعالیت‌های شرکت را جهت می‌بخشند.

منظور ما از حکمرانی راجع به تعبیر اول، یعنی به عرصه‌ای که در آن نظام تصمیم‌گیری در تلاقی دولت، جامعه و بخش خصوصی شکل می‌گیرد. در این معنا، مسئله حکمرانی، بیش از آنکه به پدیده‌هایی همچون حاکمیت، اقتدار و فرمانروایی مربوط باشد، به مسائل عمیق‌تر و

۱. برای نمونه، گروه پژوهشی حاکمیت توسعه در مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی به‌طور خاص ۱۲ حوزه مطالعاتی را مورد توجه قرار داده است که شامل انواع حکمرانی، سطوح حکمرانی، تعالی حکمرانی، حکمرانی الکترونیک، حکمرانی اداری، حکمرانی فرهنگی، حکمرانی اقتصادی، حکمرانی سیاسی، حکمرانی اجتماعی، حکمرانی زیست‌محیطی، حکمرانی قضایی و حکمرانی تقنینی است. هر یک از این حوزه‌ها نیز واجد زیرحوزه خاص خود است. برای مثال، انواع حکمرانی در قالب حکمرانی شبکه‌ای، حکمرانی سلسله‌مراتبی، حکمرانی راهبردی، حکمرانی بازارگون و حکمرانی برادرانه اسلامی تقسیم‌بندی شده است.



چندسطحی تری همچون نظم و هماهنگی اجتماعی دلالت دارد. این تعبیر همچنان نسبت به خوانش نئولیبرالی از حکمرانی که عمدتاً بر دولت کمینه و سیطره جامعه بازار و فرایندهای خودتنظیم‌گر باورمند است و نگاه مثبتی به نقش تنظیمی دولت یا بخش عمومی ندارد و به بازاری کردن گسترده فرایندها در قالب مدیریت عمومی نوین (NPM) تکیه می‌کند، فاصله دارد.<sup>۱</sup>

در حقیقت، حکمرانی در این نوشتار ناظر است بر شبکه‌ای هم تافته از برهم‌کنش دولت و جامعه که صبغه مشارکتی سیاست‌گذاری (به‌طور خاص در حوزه برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی) را نشان می‌زند. اهمیت فرایندهای جمعی و توافقی که بعدتر به آن‌ها خواهیم پرداخت، نیز از دل همین خوانش از حکمرانی برمی‌آید.

طی دهه ۱۹۸۰ میلادی نگاه سنتی و منبع محور به توسعه که راز توسعه را صرفاً بهره‌مندی از سرمایه مادی می‌دانست، جای خود را به نگرشی پیچیده‌تر داد که بر اساس آن یکی از عوامل عقب‌ماندگی کشورهای در حال توسعه، سیاست‌های اقتصادی دولت‌ها، عملکرد بخش عمومی و آرایش نهادی یک کشور قلمداد می‌شد. در این رابطه آثار اقتصاددانان و جامعه‌شناسان نهادگرا، ضرورت فهم عمیق‌تر تأثیر خصایص غیرسیاسی دولت و نظام حکمرانی مانند (کیفیت دیوان‌سالاری، حاکمیت قانون، کیفیت مقررات) بر توسعه را بیش از پیش برجسته ساخت. در راستای همین تدقیق‌ها بود که نگاه خوش‌بینانه و ناواقع‌نگرانه در نظریه‌های سنتی توسعه که دولت را نهادی همواره خیرخواه و کوشا در تأمین منافع ملی تصویر می‌کرد، جای خود را به این نگرگاه واقع‌گرایانه برآمده از نظریه سیاسی و تحلیل‌های نهادی داد که در چارچوب آن منافع شخصی و گروهی بازیگران عرصه سیاسی می‌توانند کلیت نظام سیاست‌گذاری و نتیجتاً فرایندهای توسعه‌ای و ضد توسعه‌ای را از اساس متأثر سازد.

حکمرانی از نظر فنی و عام و در سطح تدبیر امور به معنای فرایند تصمیم‌سازی، انتخاب گزینه‌ها و پیاده‌سازی آن‌هاست؛ این تعریف شمولیت بالایی دارد، به این معنا که در بافتارها و سطح‌های گوناگون، از یک شرکت خرد گرفته تا سازمان‌های بین‌المللی دلالت‌مند است. در

---

۱. فارغ از این که چه موضعی در برابر نقش فرایندهای بازاری خودتنظیم‌گر در رابطه با نظم اجتماعی داشته باشیم، دغدغه‌های عمده روزگار ما، از بحران‌های جمعیت‌شناختی و زیست‌محیطی در سطح سیاره گرفته تا مسأله مهاجرت و تروریسم در سطوح منطقه‌ای و محلی، مسائلی نیستند که بتوان آن‌ها را با تکیه بر جامعه بازار حل کرد؛ این مسائل، از منظر معرفت‌شناختی بیش از آن که بر کانون بن‌انگاره‌های اقتصاد بازار (بهبودی، فردگرایی، انتخاب عقلایی و ...) برگردند، بر پایه اصولی همچون برابری و کل‌نگری آینده‌پژوهانه تبیین‌پذیر هستند.

این جستار توجه نگارنده معطوف به حکمرانی ملی است، زیرا همان‌طور که اشاره شد، مراد غایی این پژوهش بررسی تأثیر ساختار بندی سیاسی فعال در نظام حکمرانی ملی و نقش آن در سوگیری و عملکرد برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی است. به همین اعتبار، تعریف مورد نظر ما در این نوشتار ناظر بر خصلت نهادی و سیاسی حکمرانی است، تعریفی منظومه‌ای که در آن حکمرانی در قالب یک نظام چند سویه تعریف می‌شود که شامل رویه‌ها، عرف‌ها و نهادهایی است که در کنار مؤسسه‌ها و سازمان‌های رسمی و شبه رسمی، سمت‌وسوی توزیع اقتدار را تعیین می‌کنند.<sup>۱</sup>

این سنت‌ها و نهادها متضمن نحوه جایگشت قدرت، سازوکارهای نظارت بر آن، نظام سیاست‌گذاری و نحوه تعامل دولت و نیروهای اجتماعی در تکوین و تحول بخشیدن به این نهادهاست. به بیان دیگر، در یک وضعیت خوب و مناسب از حکمرانی، در کنار ظرفیت دولت در تدوین و پیاده‌سازی مؤثر برنامه‌ها و سیاست‌های ثمربخش، پوشش‌گری‌های جامعه و مردم و مشارکت‌جویی آن‌ها در سازوکار تدوین، پیاده‌سازی و نظارت برنامه‌ها و فرایند توسعه نیز بعدی گریزناپذیر به شمار می‌رود.

### ۱-۲- حکمرانی خوب و مؤثر

در همین راستا مفهوم حکمرانی خوب به پیش کشیده می‌شود. مراد از حکمرانی خوب، فرایند اداره مؤثر و مدیریت مشارکتی در بخش عمومی است که از رهگذر آن منافع عمومی بیشینه می‌شود. از مهم‌ترین ویژگی‌های خصلت نمای حکمرانی خوب، ماهیت مشارکتی آن است که در قالب رابطه‌ای هم‌افزا میان دولت سیاسی و جامع‌1 مدنی رقم می‌خورد، اگرچه بر نقش راهبر و هماهنگ‌کنندگی دولت تأکید خاص دارد. به معنای دیگر می‌توان گفت که انگارهٔ حکمرانی خوب نمایانگر تحولی است که در نقش حاکمیت و مقول‌1 حکومت‌داری پدید آمده است؛ که بر اثر آن، در پی امتزاج امر اجتماعی در مقولهٔ برنامه‌ریزی و توسعه، نقش مردم و نیروهای اجتماعی در نظام تصمیم‌گیری برجسته می‌گردد. حکمرانی خوب از نظر ساختار بندی اجتماعی، متضمن برهم‌کنش سازنده و هم‌افزای سه بخش دولت و جامعه و بخش خصوصی است، ساختار بندی که از دلالت‌های نظری آن امتزاج سه قلمرو سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در قالب بسط تعامل پویا و افقی آن‌ها و افزایش سرمایهٔ اجتماعی است. از سوی دیگر، ساختار بندی سیاسی در الگوی حکمرانی خوب واجد ابعاد حقوقی و مدیریتی

۱. برای هم‌سنجی این نگاه با تعریف مألوف از سوی بانک جهانی بنگرید به:

<https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

برای آشنایی با تعاریف دیگر حکمرانی بنگرید به (Keefer, 2004)

است و در قالب شش اصل ثبات سیاسی و نبود تروریسم، کیفیت تنظیمی، کنترل فساد، پاسخگویی و حق اظهارنظر، اثربخشی دولت و حاکمیت قانون ترسیم می‌شود. در ادامه این بخش با تفصیل بیشتری این شش اصل را مرور خواهیم کرد.

یکی از ارکان الگوی حکمرانی خوب، سرمایه اجتماعی قدرتمند است که می‌توان آن را زاینده و زاینده تعامل هم‌افزای حاکمیت و جامعه تعبیر کرد. در یک نگاه ساختاری، حکمرانی خوب به واسطه ایجاد شفافیت و مشارکت بیشینه ذی‌نفعان در برنامه‌ریزی امور مالی (به‌طور ویژه بودجه‌بندی) و تلاش برای تحقق سلامت اداری (و تحقق ارکان آن از بهره‌وری و شایسته‌سالاری گرفته تا رعایت انصاف و مهرورزی)، با تکیه بر اصول مدیریتی ظرفیت‌ساز، انطباقی، عدالت محور و شهروندمداری، زمینه را برای به ثمر نشستن شاخص‌های سرمایه اجتماعی در میان دولتمردان و البته در نگاه جامعه آماده می‌سازد. از سوی دیگر، جامعه که به واسطه عملکرد حکمرانی اعتماد و پذیرش بالاتری نسبت به پیکره حاکمیت یافته است، به نحوی خودانگیخته، پویاگر و منعطف‌تر از پیش در حل مسائل اجتماعی مشارکت می‌جوید و با فاصله گرفتن از نگاه طلبکارانه از دولت و حاکمیت، رفع این مسائل را در چارچوب مسئولیت‌های ماهوی خود تعریف می‌کند، به‌نحوی که ضمن حفظ و تنوع‌بخشی به مصادر گوناگون هویت‌بخش، می‌کوشد تا به میانجی مشارکت اجتماعی فراگیر هویت ملی سازنده، رضایت‌بخش و ثمربخشی را بر سازد. درنهایت، افزایش و تقویت سرمایه اجتماعی در بدنه دولت و عرصه عمومی جامعه، از رهگذر ایجاد نظم اجتماعی و سیاسی با کاستن از فشار نااطمینانی‌های محیطی و تثبیت نهادهای رسمی و غیررسمی تسهیلگر، بستر لازم را برای نقش‌آفرینی اقتصادی بخش خصوصی فراهم می‌آورد. با این وصف باید گفت که مدار توسعه، از مثلث دولت-جامعه-بخش خصوصی، با محوریت حکمرانی خوب و مناسبی می‌گذرد که با بسط سرمایه اجتماعی مؤثر، نظام معتمد، فراگیر و انعطاف‌پذیری برای حل مسائل کشور فراهم آورده است (صفریان و امام‌جمعه‌زاده، ۱۳۹۶).

با این اوصاف، الگوی حکمرانی خوب متضمن فرایندهای مشارکتی و تعاملی میان جامعه و حاکمیت است که در آن از یک‌سو نیروهای اجتماعی فعال در مقام رسانای مطالبات مردمی، در روندهای طرح و حل مسائل گوناگون کشور با پیکره حاکمیتی مشارکت می‌کنند و از سوی دیگر بخش خصوصی در مقام هسته اصلی توسعه اقتصادی، بهره‌مند از آثار مثبت سیاست‌گذاری‌های توسعه مدار دولت، حیات اقتصادی را به پیش می‌برد.

در ادامه به بررسی چند شاخص که حکمرانی را به شکل کمی می‌سنجند پرداخته و موقعیت حکمرانی کشورمان را در قالب آمار و ارقام این شاخص‌ها بررسی می‌کنیم. مهم‌ترین و پرارجاع‌ترین این شاخص‌ها، شاخص‌های حکمرانی جهانی است که توسط بانک جهانی گزارش

می‌شود و شاخص حکمرانی در شاخص پیشرفت لگاتوم را مرور خواهیم کرد. در ادامه، اصول ناظر بر حکمرانی ملی از نگاه شورای اروپا و نیز از منظر اقتصادی و اجتماعی آسیا و اقیانوسیه بررسی می‌نماییم. در غیاب شاخص‌های بومی‌سازی که بتوانند ابزاری باشند برای ارزیابی ادواری وضعیت سنخ‌های حکمرانی در کشور، شاخص‌های مطرح جهانی تنها گزینه برای چنین ارزیابی‌هایی هستند و پژوهشگران لاجرم به آن‌ها استناد خواهند کرد. در بخش چهارم سطح تحلیل را ورای شاخص‌ها و اصول در قالب واکاوی نقش کیفی حکمرانی سیاسی در امر برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی، بسط خواهیم داد.

۱-۲-۱- شش اصل برای شاخص حکمرانی جهانی (معطوف به نظام حکمرانی در سطح ملی) گزارش‌های سالیانه این شاخص را بانک جهانی منتشر می‌کند<sup>۱</sup> و دربرگیرنده تحلیل شش بُعد عمده است: ثبات سیاسی و نبود تروریسم (احتمال بی‌ثباتی سیاسی یا خشونت سیاسی از جمله تروریسم را می‌سنجد)؛<sup>۲</sup> کیفیت تنظیمی (توان دولت برای تدوین و پیاده‌سازی سیاست‌ها و قواعد مناسب راهگشا برای توسعه بخش خصوصی را می‌سنجد)؛<sup>۳</sup> کنترل فساد (میزان بهره‌جویی از قدرت عمومی برای کسب منافع شخصی را می‌سنجد)؛<sup>۴</sup> پاسخگویی و حق اظهارنظر (میزان امکان‌پذیری شهروندان در انتخاب دولت‌ها، آزادی بیان و تجمع و همچنین آزادی رسانه‌ها را می‌سنجد)؛<sup>۵</sup> اثربخشی دولت (کیفیت خدمات عمومی، خدمات شهری و استقلال آن‌ها از فشارهای سیاسی، همچنین کیفیت تدوین و پیاده‌سازی سیاست‌ها و میزان تعهد دولت به آن‌ها را اندازه می‌گیرد)؛<sup>۶</sup> و حاکمیت قانون (به‌طور عام میزان تبعیت و اعتماد عاملان از قوانین جامعه و به‌طور خاص کیفیت اجرای قراردادها، حقوق مالکیت، نیروهای انتظامی و محکمه‌ها را می‌سنجد).<sup>۷</sup>

1. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

۲. شامل مصداق‌هایی است نظیر تعارضات مسلحانه، تظاهرات خشونت‌آمیز، ناآرامی اجتماعی، تهدیدهای تروریستی، مخاطرات امنیتی، ثبات حاکمیتی، تعارض‌های قومی، نبرد داخلی و ...

۳. شامل مصداق‌هایی است نظیر رزوه‌های رقابتی نامنصفانه، کنترل دستوری قیمت‌ها، تعرفه‌ها یا مالیات‌های تبعیض‌آمیز، حمایت‌های افراطی، بار مقررات دولتی، میزان موانع غیرتعرفه‌ای، آسانی آغاز کسب‌وکار و ...

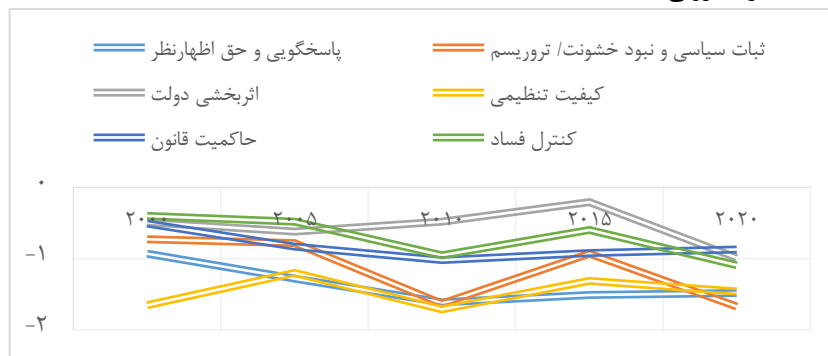
۴. شامل مصداق‌هایی است مانند شیوع فساد در میان مقامات رسمی، اعتماد عمومی به سیاستمداران، انحراف در صندوق‌های عمومی، پرداخت‌های نامتعارف، ارتشا و ...

۵. شامل مصداق‌هایی است نظیر آزادی تجمعات، شاخص مردم‌سالاری، آزادی‌های مدنی، آزادی اینترنت، آزادی انتخابات، آزادی تظاهرات، آزادی مطبوعات، مشارکت سیاسی و ...

۶. شامل مصداق‌هایی است نظیر کیفیت اثربخشی نهادی، کیفیت زیرساخت‌ها، کیفیت آموزش، ثبات و انعطاف‌پذیری سیاست‌ها، کیفیت مدیریت عمومی، کیفیت نظام سلامت، ایجاد اجماع بین ذی‌نفعان و ...

۷. شامل مصداق‌هایی است نظیر جرایم خشونت‌آمیز، جرایم سازمان‌یافته، منصفانه‌بودن و سرعت رویه‌های قضایی، حفظ مالکیت معنوی، اعتماد به نیروی انتظامی، اعتماد به نظام قضایی، میزان امنیت و ...

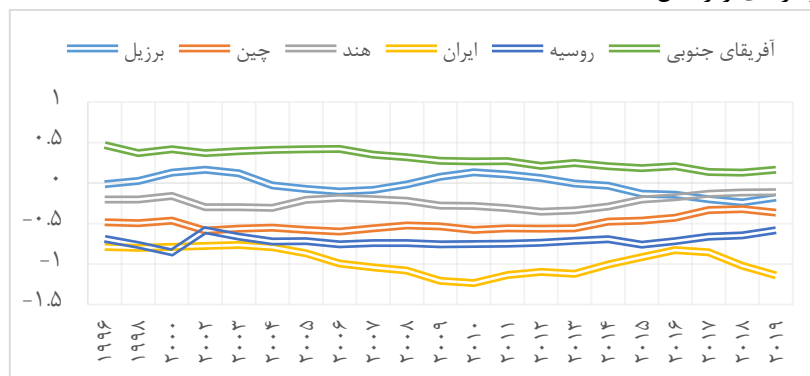
این شاخص‌ها به صورت پیمایشی و در قالب سنجش ادراک حاصل می‌گردد و در قالب ترکیبی از شاخص‌هایی ساخته می‌شوند که توسط مؤسسات گوناگون گزارش شده‌اند. در طول دهه اخیر همه این شاخص‌ها منفی بوده (بازه مقداری این شاخص -۲,۵ تا +۲,۵ است) و عمدتاً سیری نزولی داشته‌اند.



شکل ۱: روند نشانگرهای شش‌گانه حکمرانی ایران طی دو دهه اخیر

مأخذ: بانک جهانی

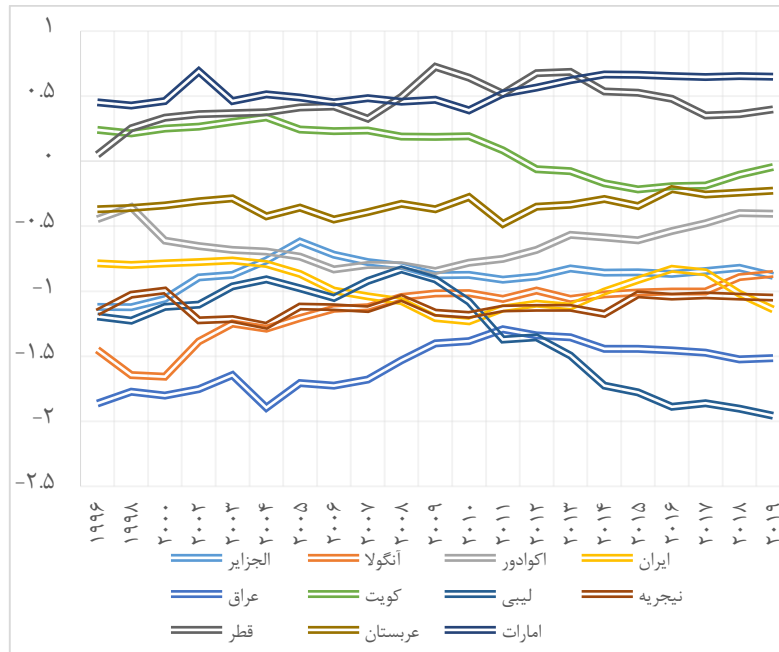
چنان‌که پیداست در طول دو دهه گذشته، شاخص حکمرانی سیری کاهنده را تجربه کرده است، حال آن‌که متوسط جهانی این شاخص در این بازه زمانی رشد داشته است.<sup>۱</sup> از منظر تطبیقی نیز، وضع ایران در میان اقتصادهای نوظهور و کشورهای نفتی نیز در قالب نمودارهای زیر قابل ملاحظه است.



شکل ۲: هم‌سنجی تطبیقی وضعیت حکمرانی ایران با اقتصادهای نوظهور

مأخذ: رصدخانه توسعه

۲. در مورد زیرشاخص‌ها نیز عمدتاً همین روند حکمفرماست، بنگرید به (عرب‌یارمحمدی و خوشمردان، ۱۳۹۹).



شکل ۳: هم سنجی تطبیقی وضعیت حکمرانی ایران با کشورهای منطقه

مأخذ: رصدخانه توسعه

نتایج حاصل از تحلیل خوشه‌ای امتیاز و جایگاه ایران در جهان از منظر حکمرانی خوب، حکایت از این دارد که نخست این شاخص‌ها در دو دهه گذشته منفی بوده‌اند و دوم روند مشخص و بینی در رابطه با تغییرات این شاخص‌ها وجود ندارد (آهنی و همکاران، ۱۳۹۸). نکته مهم اینجاست که در میان شاخص‌های شش‌گانه، شاخص کیفیت تنظیمی که توان دولت برای تدوین و پیاده‌سازی سیاست‌ها و قواعد مناسب راهگشا برای توسعه بخش خصوصی را می‌سنجد، به نسبت نازل‌ترین است، نکته‌ای که باید آن را در کنار دومین شاخص نازل حکمرانی (پاسخگویی و حق اظهارنظر) قرار دهیم. می‌توان به این اشارت عبرت‌آموز رسید که نظام حکمرانی نسبت به مشارکت حقیقی مردم و بخش خصوصی در تدبیر امور اعتنای لازم را نداشته است.

در یک نگاه کلی، موضع بانک جهانی درباره حکمرانی خوب معمولاً مسئله حکمرانی را به مدیریت عمومی نوین (NPM) پیوند می‌زند، به این معنا که کشورهای در حال توسعه را ترغیب می‌کند تا بخش‌ها و پیکره‌های عمومی خود را خصوصی‌سازی نموده و با اولویت بخشیدن به منطق تخصیصی بازارهای رقابتی در عرصه عمومی، از تصدی‌گری دولتی بکاهند.

بی شک این رویکرد مزایا و معایبی دارد که باید وفق مقتضیات بومی هر کشور سنجیده شوند؛ در این زمینه باید تجربه کشور در زمینه کاربست ناسنجیده مؤلفه‌های مدیریت عمومی نوین - به‌طور خاص در زمینه خصوصی‌سازی (یعقوبی و همکاران، ۱۴۰۰؛ صمدی و همکاران، ۱۳۹۹) - به نحوی آسیب‌شناسانِ مدنظر متولیان برنامه‌ریزی و تحول‌خواهان قرار گیرد.

#### ۱-۲-۲- دوازده اصل حکمرانی خوب از نگاه شورای اروپا (معطوف به حکمرانی عمومی در سطح ملی)

شورای اروپا که سازمانی است بین‌المللی و به نسبت پیشینه‌دار که مأموریت آن عمدتاً معطوف به مسائل حقوق بشر، مردم‌سالاری و حاکمیت قانون است، با تعریف حکمرانی خوب در قالب اداره مسئولانه امور عمومی و مدیریت منابع عمومی، ۱۲ اصل را برای آن ذکر می‌کند که در ادامه فهرست بندی شده‌اند و فحوا و ابزارهای هر یک در پانویس مربوطه آمده‌اند:<sup>۱</sup>

۱- اداره منصفانه انتخابات، نمایندگی و مشارکت: انتخابات محلی باید منصفانه و آزادانه بر طبق استانداردهای بین‌المللی و قوانین ملی و بدون فریب و خدعه برگزار شود. شهروندان در کانون فعالیت عمومی قرار دارند و فعالانه به روش‌های واضح و تعریف‌شده در سطح محلی در حیات عمومی مشارکت می‌جویند؛ تمامی مردان و زنان می‌توانند در فرایند تصمیم‌گیری مشارکت کنند، چه مستقیم و چه از طریق پیکره‌هایی که منافع آن‌ها را نمایندگی می‌نمایند. این مشارکت گسترده مبتنی است بر آزادی بیان و آزادی تجمع همه صداهای از جمله صدای آن‌هایی که کم‌برخوردار و آسیب‌پذیر هستند، شنیده می‌شود و در تصمیم‌گیری‌ها مانند تخصیص منابع به منظور دستیابی به اجماعی گسترده در زمینه چیرستی منفعت اجتماع و راه رسیدن به آن، همواره تلاش می‌گردد، بین منافع مشروع گوناگون میانجی‌گری شود و ضمن حفظ حقوق و منافع اقلیت‌ها، تصمیم‌ها بر اساس اراده کثیر مردم گرفته شود.

۲- پاسخگویی: اختیار اهداف، قواعد، ساختارها و رویه‌هایی که نیازها و انتظارات مشروع شهروندان را افاده کنند؛ ضمن ارائه خدمات عمومی، درخواست‌ها و شکوائیه‌ها در چهارچوب زمانی معقول مورد رسیدگی قرار می‌گیرند.

۳- کارایی و اثربخشی: نتیجه‌ها با اهداف توافق شده مطابقت دارند؛ از منابع در دسترس بهترین استفاده ممکن صورت می‌گیرد؛ نظام‌های مدیریت عملکرد امکان ارزیابی و ارتقای کارایی و اثربخشی را فراهم می‌کنند؛ و به منظور ارزیابی و ارتقای عملکرد، در بازه‌های زمانی متوالی حسابرسی انجام می‌گیرد.

- ۴- گشودگی و شفافیت: تصمیم‌ها بر اساس قواعد و مقررات تدوین و اعمال می‌شوند؛ بنا به دلایل تصریح‌شده از سوی قانون (حفاظت از بخش خصوصی یا اطمینان جستن از انصاف در رویه‌های تدارکی و تأمینی) دسترسی عمومی به همه اطلاعاتی که جزء اطلاعات طبقه‌بندی نباشند وجود دارد. به منظور کارا ساختن پیروی از قانون و سهم بخشی آن به کار مسئولان محلی، اطلاعات مربوط به تصمیم‌ها، پیاده‌سازی سیاست‌ها و نتایج مربوطه در دسترس عمومی قرار دارد.
- ۵- حاکمیت قانون: مقامات رسمی محلی مطیع قوانین و تصمیم‌های قضایی هستند؛ قواعد و مقررات در انطباق با کار شیوه‌هایی اقتباس می‌شوند که از سوی قانون تصریح شده و به نحوی نامعرضانه به اجرا درمی‌آیند.
- ۶- اداره و مدیریت اخلاقی: خیر عمومی نسبت به منافع فردی اولی‌تر است؛ اقدامات مؤثری در جلوگیری و مقابله با تمامی اشکال فساد صورت می‌پذیرد؛ تعارض منافع در بازه‌های زمانی مشخص اعلان می‌گردد و افراد درگیر در این رابطه از مشارکت‌جویی در تصمیم‌های مرتبط کنار گذاشته می‌شوند.
- ۷- توانایی و ظرفیت: مهارت کسانی که متصدی حکمرانی هستند، به منظور ارتقای برونداد و تأثیر آن‌ها، مرتباً حفظ و تقویت می‌شود؛ مقام‌های رسمی مرتباً ترغیب می‌گردند تا مهارت خود را بیفزایند. روش‌ها و رویه‌های عملی برای تحویل مهارت‌ها به ظرفیت و ایجاد نتیجه‌های بهتر ایجاد و استفاده می‌شود.
- ۸- نوآوری و گشودگی در برابر تحول: راه‌حل‌های کارا و جدید برای رفع مسائل جستجو می‌شوند و از روش‌های مدرن برای ارائه خدمات عمومی بهره می‌گیرد. در اجرا و به آزمون درآوردن برنامه‌های جدید و آموختن از تجربه‌های دیگران رغبت وجود دارد؛ حال و هوا و گرایش‌های تحول‌خواه و معطوف به کسب نتایج نیز بهتر ایجاد می‌شود.
- ۹- پایداری و سوگیری بلندمدت: نیازهای نسل‌های آینده در سیاست‌های جاری در نظر گرفته می‌شوند؛ پایداری اجتماع پیوسته مورد توجه قرار می‌گیرد؛ تصمیم‌ها متوجه برونی‌سازی هزینه‌ها و عدم انتقال مشکلات و تنش‌ها (از نظر زیست‌محیطی، ساختاری، مالی، اقتصادی یا اجتماعی) به نسل‌های آینده است؛ چشم‌اندازی وسیع و بلندمدت به آینده اجتماع‌های محلی وجود دارد و در مورد اینکه چه چیزی برای توسعه این اجتماع‌ها نیاز است حس مشترکی یافت می‌شود. در رابطه با پیچیدگی‌های تاریخی، فرهنگی و اجتماعی که چنین چشم‌اندازی در آن حک می‌شود، فهم و درک مشخصی وجود دارد.
- ۱۰- مدیریت مالی مناسب: هزینه خدمات از هزینه خدمات ارائه‌شده فراتر نمی‌رود، به نحوی که تقاضا در زمینه خدمات عمومی به نحو مفرط کاهش نمی‌یابد، به خصوص در مورد خدمات



عمومی مهم. در مدیریت مالی حزم و آینده‌نگری رعایت می‌شود، از جمله در زمینه قراردادها و استفاده از وام‌ها و دیون، در رابطه با برآورد منابع، درآمدها و ذخایر و در مورد استفاده از درآمدهای اتفاقی؛ برنامه‌های بودجه‌ای چندساله با مشارکت و مشورت بخش عمومی آماده می‌شود؛ ریسک‌ها به درستی و با دقت برآورد و مدیریت می‌گردند، از جمله از طریق انتشار حساب‌های تلفیقی در مورد مشارکت‌های بخش خصوصی - عمومی، به واسطه تسهیم واقع‌نگرانه ریسک؛ مقامات رسمی و صاحب‌اختیاران محلی در ترتیبات ناظر بر انسجام بین‌شهری، تسهیم منصفانه فواید و عوارض و کاهش ریسک‌ها (نظام‌های برابری‌ساز، همکاری بین‌شهری، دوسویه سازی ریسک‌ها و ...) مشارکت می‌جویند.

۱۱- حقوق بشر، تنوع فرهنگی و انسجام اجتماعی: در قلمروی تحت نفوذ صاحب‌اختیاران محلی، حقوق بشر تکریم، حفاظت و پیاده‌سازی می‌شود و در برابر هر نوعی از تبعیض مقابله می‌گردد؛ تنوع فرهنگی به منزله دارایی در نظر گرفته می‌شود، برای اطمینان جستن از اینکه همه در اجتماع محلی سهمی دارند، با آن همان‌انگاری می‌کنند و خود را مطرود نمی‌یابند. تلاش‌های پیگیرانه‌ای صورت می‌گیرد؛ انسجام و شمولیت اجتماعی برای مناطقی که نابرخوردار هستند، ارتقا می‌یابد و دسترسی به خدمات ضروری حراست می‌شود، خاصه برای بخش‌های نابرخوردار جمعیت.

۱۲- مسئولیت‌پذیری: تمامی تصمیم‌گیران، چه فردی و چه جمعی، مسئولیت تصمیم‌های خود را می‌پذیرند؛ تصمیمات گزارش، تبیین و مصوب می‌شوند؛ برای مدیریت نادرست و در مقابله با کنش‌های مقامات رسمی محلی که حقوق مدنی را ضایع می‌کنند، راه‌حل‌های مؤثری وجود دارند.

### ۱-۲-۳- حکمرانی در شاخص پیشرفت لگاتوم

لگاتوم یکی از شاخص‌های ترکیبی نوین و پرارجاع در خصوص سنجش توصیفی عناصر و ارکان پیشرفت یک جامعه است که به لطف سرشت چندلایه و چارچوب توصیف‌گرایانه منسجمی که دربرگیرنده زمینه‌ها و پدیده‌های گوناگون اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است، از توان نمایندگی بالایی در نشان دادن وضعیت کلی رفاه در یک کشور و هم‌سنجی اجزای توسعه‌ای و جایگاه آن در میان دیگر کشورها برخوردار است. این شاخص شامل ۳ قلمرو، ۱۲ رکن اصلی و ۶۶ عنصر سیاستی است. از یک‌سو رتبه‌بندی سالانه کشورها بر اساس این سه سطح تحلیلی، نقاط ضعف و قوت هر کشور در عرصه‌های گوناگون توسعه را نمایان می‌سازد و از سوی دیگر، روند تغییرات هر رکن و عنصر طی زمان می‌تواند در ترسیم تصویری کلی از سیر توسعه‌ای هر کشور به متخصصان و علاقه‌مندان توسعه و آینده‌پژوهی مدد رساند. اهمیت و موضوعیت این شاخص در تأکید اصیل آن بر

درهم‌تافتگی سوبه‌های گوناگون توسعه است؛ به این معنا که در این شاخص، وجه اقتصادی توسعه در کنار سوبه‌های اجتماعی، سیاسی و زیست‌محیطی آن قرار می‌گیرد تا ضمن نشان دادن رتبه و امتیاز یک کشور/ منطقه در خصوص هر یک از این اجزا، تصویری کلان از جایگاه توسعه‌ای آن و تأثیر متقابل وجوه گوناگون پیشرفت نیز به دست داده شود. این مسئله در رابطه با حکمرانی نیز صادق است.

در شاخص پیشرفت لگاتوم، حکمرانی یکی از ارکانی است که در کنار سرمایه اجتماعی، آزادی فردی و ایمنی و امنیت، قلمرو جامعه همه‌شمول و غیرتبعیضی و فراگیر را می‌سازد و دربرگیرنده عناصری است از قبیل قیده‌های اجرایی، مسئولیت‌پذیری سیاسی، حاکمیت قانون، یکپارچگی دولت، اثربخشی دولت و کیفیت مقررات. بنا به تعریف، رکن حکمرانی میزان محدودیت‌ها و نظارت بر قدرت را می‌سنجد و اینکه دولت تا چه حد از فساد دور است و عملکردی مؤثر دارد. بر اساس امتیاز لگاتوم در دهه ۲۰۲۰-۲۰۱۰، رکن حکمرانی، وضعیت نامساعدی داشته و پس از رکن آزادی فردی واجد نازل‌ترین امتیاز در میان ارکان شاخص لگاتوم بوده است.

**جدول ۱:** امتیاز و رتبه ایران در رکن حکمرانی - گزارش تفصیلی وضعیت شاخص پیشرفت لگاتوم در دهه ۲۰۲۰-۲۰۱۰

تغییر رتبه طی ده سال	رتبه جهانی	رتبه منطقه (MENA) در	امتیاز ۲۰۲۰	امتیاز ۲۰۱۰	عناصر
-۵	۱۳۸	۱۴	۳۲,۹	۳۵,۴	کل
-۱	۱۱۸	۱۲	۳۵,۲	۳۷,۳	قیده‌های اجرایی <sup>۱</sup> (٪۱۵)
-۱۰	۱۶۴	۱۸	۱۸,۳	۲۵,۷	مسئولیت‌پذیری سیاسی <sup>۲</sup> (٪۱۵)

**Executive Constraints:**<sup>۱</sup> ناظر است بر سطح کنترل بر قدرت و تقسیم قوا، با تأکید بر قوه مجریه (نشانه‌های آن عبارت‌اند از: قیده‌های قانونی و حقوقی مؤثر در محدودسازی قدرت اجرایی، کنترل و پایش مستقل و غیردولتی قدرت دولتی، تغییر و گذار قانونی قدرت، میزان حضور نظامیان در حکمرانی و سیاست، تحریم مقامات دولتی به دلیل سوءرفتار).

**Political Accountability:**<sup>۲</sup> میزان مسئولیت‌پذیری و درجه پاسخگویی نهادها به عموم و نیز میزان کثرت‌گرایی سیاسی (نشانه‌های آن عبارت‌اند از: توافق بر سر مردم‌سالاری و اقتصاد بازار به منزله هدف، حقوق و مشارکت سیاسی، سطح مردم‌سالاری، سازوکارهای شکایت از حکمرانی).

حاکمیت قانون <sup>۱</sup> (٪۱۵)	۵۰,۳	۴۹,۱	۱۱	۶۲	-۱
یکپارچگی حکمرانی <sup>۲</sup> (٪۲۰)	۳۹,۷	۳۷,۳	۱۲	۱۰,۸	-۸
اثربخشی حکمرانی <sup>۳</sup> (٪۲۰)	۲۴,۳	۲۶,۱	۱۶	۱۵۰	+۳
کیفیت تنظیمی <sup>۴</sup> (٪۱۵)	۳۷,۲	۳۲,۳	۱۴	۱۲۶	-۲۸

مأخذ: مؤسسه لگاتوم

روند جهانی امتیاز این رکن نیز در طول دهه گذشته چندان پرنوسان نبوده و سطح امتیاز جهانی این رکن تقریباً ثابت بوده است. افزون بر آن، منطقه اروپای غربی بیشترین بهبود و منطقه خاورمیانه و آفریقای شمالی بیشترین تنزل را در رابطه با امتیاز این رکن تجربه کرده اند. چنان که از جدول بالا پیداست، رتبه این رکن در کشور تنزل یافته و در این میان سهم بازدارنده و مشکل آفرین نظام حکمرانی نسبت به عرصه عمومی (بازتاب یافته در عنصر کیفیت تنظیمی و مسئولیت پذیری سیاسی) در این تنزل به نسبت سنگین تر از باقی عناصر این رکن بوده است. روی هم رفته نظام حکمرانی ما، چه از نظر کارایی و اثربخشی و چه از نظر پیوند با پیکره اجتماعی شرایط نامناسبی را تجربه می کند. البته باید به یاد داشت که طی دهه گذشته، منطقه خاورمیانه و آفریقای شمالی، در قیاس با منطقه های دیگر جهان، بدترین وضعیت را از نظر تنزل رکن حکمرانی داشته است.

**Rule of Law**<sup>۱</sup>: وجود انصاف، استقلال و اثربخشی در دستگاه های حقوقی و میزان مسئولیت پذیری عموم در برابر قانون (نشانه های آن عبارت اند از: استقلال قضایی، عدالت مدنی، یکپارچگی نظام قضایی، کارایی حل منازعات).

**Governance Integrity**<sup>۲</sup>: میزان یکپارچگی حکمرانی که دربرگیرنده شاخص فقدان فساد و عزم دولت در افزایش مشارکت مردمی از رهگذر کردارهای ناظر بر اشاعه شفافیت و اطلاعات است. (نشانه های آن عبارت اند از: استفاده از مناصب رسمی برای اهداف شخصی، پراکنش دارایی های پولی عمومی، حق دسترسی به اطلاعات، داده های قانونی و دولتی منتشر شده، شفافیت سیاست های دولتی، شفافیت بودجه).

**Governance Effectiveness**<sup>۳</sup>: آمیزه ای از کیفیت تأمین خدمات عمومی، کیفیت دیوان سالاری و توانمندی مقامات رسمی است (نشانه های آن عبارت اند از: کیفیت و مشروعیت دولت، اولویت بخشی، کارایی مخارج دولتی، استفاده کارا از دارایی ها، اجراگری، یادگیری سیاستی، هماهنگی سیاستی).

**Regulatory Quality**<sup>۴</sup>: شامل تمامی سوبه های تنظیمی نظام حکمرانی است از توان آن در توسعه بخش خصوصی گرفته تا توان اجرای مناسب و کارای امور (نشانه های آن عبارت اند از: کیفیت تنظیمی، تصویب و اعمال مقررات، کارایی چارچوب حقوقی در به چالش گرفتن مقررات، تعویق در فرایندهای اداری).

### ۱-۲-۴- هشت اصل حکمرانی کمیسیون اقتصادی و اجتماعی آسیا و اقیانوسیه

در پایان هم می‌توان به اجمال به هشت اصل حکمرانی کمیسیون اقتصادی و اجتماعی آسیا و اقیانوسیه اشاره کرد. این کمیسیون، حکمرانی را فرایند تصمیم‌گیری و پیاده‌سازی تصمیم‌ها تعریف می‌کند که در سطوح گوناگون، از یک شرکت گرفته تا عرصه بین‌الملل می‌توان آن را به کار بست. به همین اعتبار، تحلیل یک نظام حکمرانی به معنای تحلیل کنشگران رسمی و غیررسمی درگیر در فرایند تصمیم‌گیری و پیاده‌سازی است که طبیعتاً بسته به سطح و دامنه هر تصمیمی می‌تواند دربرگیرنده کنشگران اجتماعی خرد و پیشه‌وران محلی تا پیکره‌های رسمی دولتی و احزاب سیاسی باشد. با این وصف، کمیسیون اقتصادی و اجتماعی آسیا و اقیانوسیه، هشت اصل را برای حکمرانی پیش می‌نهد:



شکل ۴: هشت اصل حکمرانی کمیسیون اقتصادی و اجتماعی آسیا و اقیانوسیه  
 مأخذ: کمیسیون اقتصادی و اجتماعی آسیا و اقیانوسیه

### ۱-۳- ضرورت توجه به الگوی حکمرانی خوب و مؤثر

به نظر می‌رسد که فارغ از آنکه بر کدام مجموعه مؤلفه و رویکرد تأکید داشته باشیم، روح حاکم بر ایده حکمرانی خوب را می‌توان با مرور این تعاریفها و شاخص‌ها که حول این ایده مطرح شده‌اند، درک کرد. منظور از حکمرانی خوب در معنای عام کلمه، به وجود آمدن شرایط نهادی در ساحت‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی است که در پی آن تصمیم‌گیری در رابطه با مسائل عمومی در فرایندهای مشارکتی و هم‌کوشانه میان دولت و جامعه صورت می‌پذیرد. ناگفته پیداست که پدید آمدن این شرایط وابسته به وضعیت متغیرهایی که بسیاری از آن‌ها که عمدتاً صبغه‌ای تطوری و فرهنگی دارند، خارج از اختیار نظام برنامه‌ریزی و حتی سوگیری توسعه‌مدارانه بخش عمومی است. برای نمونه، جایگاه هر کشور در سیر توسعه‌ای و بافتار فرهنگی و تاریخی آن، بر امکان‌پذیری تحقق حکمرانی مناسب و ویژگی‌های آن در یک کشور بسیار تأثیرگذارند.

به بیان دیگر، بر اساس مطالب گفته شده در بخش پیش، مسئله حکمرانی بیش و پیش از آن که الگو یا انگاره‌ای تحلیلی، کمیت‌پذیر و سنجیدنی باشد، حامل سوگیری‌های ارزش شناختی و سیاسی در رابطه با برهم‌کنش میان جامعه و حاکمیت است تا جایی که حتی بعضی به واکاوی تعبیر «خوبی» در نظریه‌های حکمرانی خوب دست زده‌اند (دباغ و نفری، ۱۳۸۸). به همین اعتبار، بسته به نظام عقیدتی هر جامعه و ملاحظات بومی و فرهنگی هر کشور، می‌تواند ابعاد و مؤلفه‌ها و نشانگرهای خاصی را در خود بگنجانند. در این رابطه می‌توان به مجموعه‌ای از پژوهش‌ها اشاره کرد که دغدغه زمین‌مند ساختن ایده حکمرانی خوب با شرایط بومی کشور را داشته‌اند. برای نمونه، برخی از مطالعات با ارجاع به مفاد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران کوشیده‌اند تا نشان دهند مؤلفه‌های حکمرانی خوب در این قانون لحاظ شده است (امامی و شاکری، ۱۳۹۵) و بعضی دیگر به دنبال احصای شاخص‌های حکمرانی اسلامی بر اساس متون و مصادر اسلامی- ایرانی بوده‌اند (زارعی و آرائی، ۱۴۰۰؛ یوسفی شیخ رباط و بابایی، ۱۳۹۴؛ ناظمی اردکانی، ۱۳۹۱). عیوضی و همکارانش (۱۳۹۶) با ارجاع به متون مقدس اسلامی، ریشه‌های نظری- عقیدتی تعریف‌ها و مؤلفه‌های حکمرانی خوب را در نظام اندیشگی شیعی ردیابی کرده و از این منظر بر پایه‌مند بودن این ارکان با نظام باورها و چارچوب‌های عقیدتی مألوف دلیل آورده‌اند و با نگاهی آسیب‌شناسان انگاره حکمرانی پایدار را مطرح کرده‌اند.

با این همه یافته‌های پژوهش‌هایی که دغدغه‌های تحلیلی‌تر و اثباتی‌تر داشته‌اند، از هم‌بستگی شاخص‌های حکمرانی با طیف وسیعی از متغیرهای توسعه‌ای حکایت دارند. در این رابطه می‌توان به مطالعات گوناگونی اشاره داشت: همبستگی شاخص حکمرانی خوب با رشد اقتصادی (نصیرخانی، ۱۳۹۳)، شاخص فساد (فدایی و غفاری، ۱۴۰۰)، شاخص رقابت‌پذیری جهانی (پاکروان، ۱۳۹۹)، عملکرد درآمدی نظام مالیاتی (سپهردوست و همکاران، ۱۳۹۴)، توسعه انسانی (مکیان و بی بام، ۱۳۹۴)، سرمایه‌گذاری مستقیم (مهدوی و همکاران، ۱۳۸۷) و حتی با توزیع درآمدی و دغدغه‌های برابری خواه (زاینده‌رودی و همکاران، ۱۳۹۵)، بررسی و آشکار شده است. از سوی دیگر، بُرد تأثیر حکمرانی می‌تواند با مسائلی همچون فساد و کارآفرینی نیز برخورد داشته باشد. در این رابطه، مرادی و همکارانش (۱۳۹۶)، در پژوهشی معطوف به بررسی تأثیر شاخص‌های حکمرانی خوب بر کنترل فساد در کشورهای خاورمیانه و جنوب شرق آسیا به این نتیجه رسیده‌اند که نشانگرهای کیفیت تنظیمی (قوانین و مقررات) و اثربخشی دولت رابطه معناداری بر کنترل فساد در کشورهای خاورمیانه دارند و از سوی دیگر ثبات سیاسی، حاکمیت قانونی و حق اظهارنظر و پاسخگویی رابطه معناداری بر کنترل فساد در کشورهای جنوب شرق آسیا

دارند. ابوالفتحی و همکارانش (۱۴۰۰) موضوع پیوند دولت کارآفرین و حکمرانی خوب را بر رسیده و راهبردهای ناظر بر پیاده‌سازی آن را پیشنهاد کرده‌اند. در پایان این بخش باید بار دیگر این مطلب کلی اما مهم را یادآور شد که فارغ از خوش‌بینی و برداشت ما نسبت به تعاریف و مضامینی که پای‌بست شاخص‌های بین‌المللی هستند، رویکرد بسیاری از نهادهای بین‌المللی و کیفیت ارتباطات اقتصادی-اجتماعی میان کشورها بر اساس وضعیت و عملکرد هر کشور در ارتباط با این شاخص‌ها رقم می‌خورد. به بیان دیگر، فارغ از اینکه چه نقد و نگاهی در داخل یک کشور نسبت به ماهیت شاخص‌هایی مانند شاخص‌های حکمرانی خوب وجود دارد، جایگاه کشور در چنین شاخص‌هایی در نحوه تعامل کشورها و سازمان‌ها با آن کشور بسیار تأثیرگذار است. از سوی دیگر، ضمن تأکید بر کاستی‌های این شاخص‌ها و اهمیت بومی‌سازی آن‌ها، باید بر همبستگی مؤلفه‌های حکمرانی با اکثر اصول اساسی مندرج در متون مرجع و اسناد بالادستی ما (از متون مقدس گرفته تا قوانین کشوری) اشاره داشت و برنامه‌ریزی برای بهبود عملکرد در این شاخص‌ها را فرصتی دانست که از یک‌طرف در پیگیری آرمان‌های ایرانی-اسلامی (از رهگذر تحقق قانون اساسی و پیروی از متون مقدس) به کار می‌آید و از دیگر سو می‌تواند در بهسازی تصویری که جهان از کشور دارد، مدد رسان باشد. در ادامه به حکمرانی در بخش عمومی پرداخته می‌شود.

## ۲- حکمرانی خوب در بخش عمومی

مشوق تصمیم‌گیری بهتر و آگاهانه‌تر در افق طولانی‌مدت و نیز استفاده کارآمد از منابعی است که حکمرانی خوب در بخش عمومی پاسخگویی درباره اداره این منابع را تقویت می‌کند. مشخصه حکمرانی خوب، نظارت دقیق است که فشار زیادی در مسیر بهبود عملکرد بخش دولتی و مقابله با فساد ایجاد می‌نماید. حکمرانی خوب می‌تواند رهبری، مدیریت و نظارت سازمانی را بهبود بخشد، منجر به مداخلات مؤثرتر و نتایج بهتری شود که در نهایت بهبود زندگی مردم را در پی دارد (IFAC, C. 2014). کارکرد حکمرانی خوب در بخش عمومی اطمینان از این است که سازمان‌ها به اهداف خود دست یافته و همواره به نفع مردم عمل کنند. عمل به منافع عمومی مستلزم رعایت اصولی از جمله «رفتار صادقانه، اثبات تعهد جدی به ارزش‌های اخلاقی و احترام به قانون» است. سازمان‌های بخش عمومی نه تنها در مورد میزان مخارج، بلکه در مورد چگونگی استفاده از منابع تحت مدیریت خود نیز پاسخگو هستند. این امر پاسخگویی در مورد دستاوردها، چه مثبت و چه منفی را شامل می‌شود. سازمان‌های بخش عمومی در قبال اعمال اقتدار مشروع در جامعه به قوه مقننه پاسخگو می‌باشند. این امر

ایجاب می‌کند که هر سازمانی در کل بتواند مناسب بودن همه اقدامات خود را ثابت نموده و سازوکاری برای تشویق و تحمیل پیروی از ارزش‌های اخلاقی و احترام به قانون داشته باشد. در عمل، سازمان‌ها می‌توانند از طریق آیین‌نامه‌های رفتاری، استانداردهایی را ایجاد و حفظ نموده و با آموزش و ارتباط از آن پشتیبانی کنند. استانداردها را می‌توان با بازبینی عملکردهای فردی تقویت و از طریق نظام پاداش و تنبیه ارتقاء داد. سازوکار کمتر رسمی دیگر برای ارتقاء استانداردهای اخلاقی، منشور ارائه خدمات است که در آن اراده یک سازمان برای رفتار با مشتریان خود طراحی شده و مشتریان را به بازخورد از عملکرد سازمان دعوت می‌کند. دومین اصل حکمرانی خوب در بخش عمومی، «تضمین صراحت و تعامل همه‌جانبه ذی‌نفعان» است؛ از آنجاکه سازمان‌های بخش عمومی برای منافع عمومی دایر و اداره می‌شوند، مدیران آن‌ها باید صراحت و بی‌پردگی را در فعالیت‌های خود تضمین نموده و به منظور تعامل مؤثر با کلیه گروه‌های ذی‌نفع از جمله تک‌تک شهروندان و ذی‌نفعان سازمانی، باید از کانال‌های ارتباطی و مشاوره‌ای شفاف و قابل اعتماد استفاده کنند (IFAC & CIPFA, 2014)<sup>۱</sup>

ایجاد هیئت‌ها، کمیسیون‌ها یا گروه‌های مشورتی در بخش دولتی روشی مؤثر در تشویق مشارکت شهروندان، کاربران و یا داوطلبان در اداره یک سازمان بخش دولتی است. در سطح محلی، هیئت‌ها و کمیسیون‌ها آگاهی شهروندان را از فعالیت‌های دولت افزایش می‌دهند؛ مجموعه‌ای بالقوه از مسئولان منتخب را آموزش و پرورش می‌دهند؛ بازخوردهای لازم و امکان بررسی واقعیت‌ها را برای مدیران فراهم می‌آورند؛ و با رسیدگی به برخی از جنبه‌های دقیق‌تر و متداول‌تر حکمرانی این فرصت را برای مدیران مهیا می‌کنند که روی موضوعات استراتژیک تمرکز نمایند.

ماهیت و تأثیر بلندمدت بسیاری از مسئولیت‌های بخش عمومی به آن معنی است که بخش عمومی باید «اهداف را برحسب منافع بلندمدت اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی تعریف و برنامه‌ریزی کند». مدیران باید تضمین نمایند که تصمیماتشان به منظور پیشبرد هدف سازمان بوده، به منافع و برآیندهای مدنظر کمک می‌کند و در محدوده اختیارات و منابع باقی می‌ماند. مشارکت همه گروه‌های ذی‌نفع از جمله شهروندان، کاربران خدمات و ذی‌نفعان

۱. برای نمونه، دولت اندونزی به‌عنوان بخشی از تعهد خود به شفافیت، در سال ۲۰۱۲ شاخص شفافیت بودجه را معرفی و محاسبه نموده و دلایل کامل نبودن شفافیت بودجه را به صورت عمومی منتشر کرد. دولت هلند نیز دارای قانون آزادی اطلاعات است و طبق آن هر یک از شهروندان می‌تواند از دولت درخواست اطلاعات کند، مشروط بر اینکه منع قانونی برای انتشار اطلاعات وجود نداشته باشد.

سازمانی برای موفقیت این روند و موازنه درخواست‌های متعارض هنگام تعیین اولویت‌ها برای منابع محدود در دسترس، حیاتی است.

در چارچوب حکمرانی کارآمد در بخش عمومی، دولت با «تدارک ترکیب مناسبی از مداخلات قانونی، نظارتی و عملی» به نتایج مورد نظر خود دست می‌یابد. تعیین یک ترکیب مناسب از مداخلات یک انتخاب استراتژیک بسیار مهم است که مدیران سازمان‌های بخش عمومی باید برای تضمین دستیابی به نتایج مورد نظر انجام دهند. سازمان‌های بخش عمومی به سازوکارهای تصمیم‌گیری مستحکمی نیاز دارند تا اطمینان حاصل شود که نتایج تعریف شده آن‌ها می‌تواند به شکلی حاصل شود که بهترین موازنه را بین انواع مختلف ورودی منابع فراهم کند و در عین حال کارکردی مؤثر و کارآمد داشته باشد. تصمیمات اتخاذ شده باید همواره مورد بازبینی قرار گیرد تا اطمینان ایجاد شود که نتایج بهینه قابل حصول است. بررسی اثر تنظیم مقررات<sup>۱</sup> ابزاری بنیادی برای کمک به دولت‌ها در ارزیابی تأثیر مقررات است. برای به حداکثر رساندن منافع جامعه، فعالیت‌های بخش عمومی غالباً مستلزم در نظر گرفتن بده بستان بین انواع مختلف استفاده‌های ممکن از منابع است. تجزیه و تحلیل اثر تنظیم مقررات برای اندازه‌گیری مزایا، هزینه‌ها و اثرات احتمالی مقررات جدید یا موجود، استفاده شده و در بهبود کیفیت تصمیم‌گیری‌های اداری و همچنین تسهیل در باز بودن، مشارکت عمومی و پاسخگویی به کار می‌رود. در عین حال، تصمیم‌گیران باید اطلاعات به موقع، معتبر و مهم‌تر از همه مرتبط با نیازهای خود را دریافت کنند. اطلاعات باکیفیت و توصیه‌های روشن و عملی می‌تواند خطر تصمیم‌گیری‌هایی که در دستیابی به اهداف خود ناکام هستند و یا عواقب ناخواسته جدی دارند را به‌طور چشمگیری کاهش دهد.

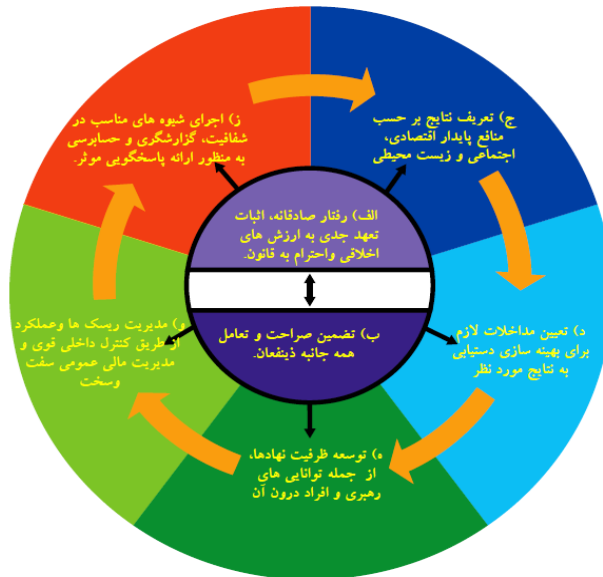
اصل دیگر حکمرانی خوب در بخش عمومی «توسعه ظرفیت سازمان‌ها، از جمله توانایی‌های رهبری و افراد درون سازمان» است. سازمان‌های بخش عمومی به ساختار و رهبری مناسب و همچنین افرادی با مهارت‌ها، صلاحیت‌ها و طرز فکر مناسب نیاز دارند تا به شکل کارآمد و مؤثر عمل نموده و به نتایج مورد نظر خود در مدت زمان مشخص دست یابند. مدیران باید اطمینان دهند که هم توانایی انجام وظایف خود را دارند و هم سیاست‌های وضع شده تضمین می‌کند که مدیریت سازمان دارای ظرفیت عملیاتی برای سازمان باشد. از آنجاکه هم افراد و هم محیطی که یک سازمان در آن فعالیت می‌کند با گذشت زمان تغییر می‌یابد، لازم است توانایی سازمان و همچنین مهارت‌ها و تجربه‌های رهبری هر یک از کارکنان، پیوسته توسعه یابد.

## 1. Regulatory Impact Analysis



مدیران سازمان‌های بخش عمومی باید اطمینان حاصل کنند که سازمان‌های تحت نظارت آن‌ها یک نظام مدیریت عملکرد سودبخش که ارائه مؤثر و کارآمد خدمات برنامه‌ریزی شده را تسهیل می‌کند، به کار گرفته و قادر به تداوم به‌کارگیری و روزآمدسازی آن هستند. «مدیریت ریسک و عملکرد از طریق و کنترل داخلی قوی و مدیریت مالی سخت‌گیرانه» بخش‌های مهم و جدایی‌ناپذیر حکمرانی خوب در بخش عمومی بوده و برای دستیابی به نتایج بسیار مهم هستند. در این فرایند دائمی است که برای شناسایی و رفع مخاطرات مهم در دستیابی به نتایج یک سازمان طراحی شده‌اند. برای اجرای سیاست‌های بخش عمومی و دستیابی به نتایج مدنظر، یک نظام قدرتمند مدیریت مالی لازم است، چراکه این امر انضباط مالی، تخصیص استراتژیک منابع، ارائه کارآمد خدمات و پاسخگویی را طلب می‌کند.

«شفافیت، گزارشگری و حساسی» در نهادهای مختلف بخش عمومی، اصلی است که در مسیر پاسخگویی مؤثر، حکمرانی بخش عمومی را بهبود می‌بخشد. پاسخگویی، اطمینان از این است که افراد تصمیم‌گیرنده و ارائه‌دهنده خدمات، مسئول کارشان هستند. پاسخگویی مؤثر تنها به گزارش‌دهی در مورد اقدامات انجام شده مربوط نمی‌شود، بلکه باید اطمینان دهد ذی‌نفعان، هنگامی که سازمان به صورت شفاف برنامه‌های خود را طراحی و پیاده می‌کند، قادر به درک و واکنش باشند. هم بازرسی خارجی و هم بازرسی داخلی، هر دو به پاسخگویی مؤثر کمک می‌کنند. به عنوان مثال، انتشار اطلاعات در زمینه بررسی نظر مردم در مورد یک سازمان و اطلاعات در زمینه دیدگاه کاربران خدمات در خصوص شایستگی و کیفیت خدمات دریافتی (با فرض شمول تنوع کاربران خدمات)، شیوه‌ای مناسب قلمداد می‌شود.



شکل ۵: رابطه بین اصول حکمرانی خوب در بخش عمومی  
 مأخذ: یافته‌های پژوهش

### ۳- امر سیاسی و نظام حکمرانی

از منظر سیاسی، حکمرانی مؤثر نظامی است مشروع و مردم‌سالار واجد نظام اداری کارآمد، باز و هم‌کوش با بخش عمومی (جامعه) و بخش خصوصی (بازار) (دانشنامه بریتانیکا). امر سیاسی را به انحای گوناگون می‌توان به واکاوای حکمرانی پیوند زد. از آنجاکه مسئله تصمیم‌گیری در هسته پدیده حکمرانی قرار دارد، طبیعتاً به میانجی حضور ذی‌نفعان بالقوه‌ای که آماج مستقیم یا نامستقیم پیامدهای تصمیم‌ها هستند، روابط و مناسبات قدرت تکوین می‌یابد و به این ترتیب بخش فرا فنی کمتر کاویده، بخش بسیار مهمی از آرایش و تنظیمات حکمرانی است؛ مناسبات قدرت و جلوه‌های آنکه بُرد معنایی و عملیاتی آن‌ها از ماهیت فنی و عملکردی ساختارهای کارکردی نظام حکمرانی که در شاخص‌های متعارف نمود می‌یابند، فراتر می‌رود. درواقع باید گفت که انگاره یا مفهوم حکمرانی در پی بازآرایی هسته قدرت و مناسبات حاکم بر آن و در نتیجه تأثیر فرایندهای اجتماعی- سیاسی برآمده از ظهور و تقویت جامعه مدنی (در برابر دولت تک‌صدا و قییم) بروز یافته است. به همین اعتبار، برای تدقیق این مفهوم و دریابی امر سیاسی در آن ناگزیر باید به ملاحظات خاصی که در تلاقی امر اجتماعی و امر سیاسی ظهور می‌کنند، توجه کرد.

نخست اینکه دامنه حکمرانی فراتر از قلمروی دولت است. دولت تنها یکی از بازیگران عرصه حکمرانی است. بسته به اینکه نظم اجتماعی در یک کشور تا چه میزان بر اساس نیروی اجتماعی خودانگیخته مردم شکل یافته باشد، قدرتی که از سوی نهادهای خصوصی یا عمومی (غیردولتی) اعمال می‌شود، بخشی جدایی‌ناپذیر از آرایش اتوریته‌ای است که مستقیم یا غیرمستقیم در حکمرانی کشور تأثیر می‌گذارد. به بیان دیگر، نظام تصمیم‌گیری و اتوریته‌های نقش‌آفرین در عرصه‌های گوناگون اقتصادی- اجتماعی- سیاسی، بسته به میزان ترقی اجتماعی یک کشور، در بستری ورای کارکردهای دولت عمل می‌کنند. از همین منظر است که اندیشمندانی مانند عجم اغلو (۲۰۰۸)، حکمرانی را مجموعه‌ای از ترتیبات نهادی دربرگیرنده نهادهای سیاسی (فرایند انتخاب و کنترل سیاستمداران و گروه‌های قدرتمند و فرایندهای ناظر بر تصمیم‌گیری‌های جمعی) و ظرفیت تأمین و تنظیمی دولت می‌داند.

دیگر اینکه مفهوم حکمرانی، نظام سنتی ناظر بر تفکیک مسئولیت‌ها و وظایف اجتماعی را دگرگون می‌کند؛ به این معنا که بخش عمده‌ای از وظایف و کارکردهای اجتماعی که سنتاً از سوی پیکره دولت تعهد می‌شده، توسط سازمان‌های خصوصی و گروه‌های داوطلب که نماینده قوت جامعه مدنی هستند، ایفا می‌شوند. به این ترتیب، هم‌راستا با سست شدن تمایزی که میان مسئولیت‌های اجتماعی دولت و جامعه وجود دارد، مرز میان بخش عمومی و خصوصی، در رابطه با نظام تصمیم‌گیری نیز تا حدی کمرنگ می‌شود. در امتداد همین خطوط فکری است که شاید بتوان بر اهمیت تعبیر «ساختارهای حکمرانی» مورد اشاره نورت تأکید ورزید، به این معنا که اگر حکمرانی همانا فرایند تصمیم‌گیری جمعی بر اساس نسبت امر اجتماعی (جامعه)، امر اقتصادی (بخش خصوصی) و امر سیاسی (دولت) باشد، ساختاربندی آن می‌تواند جلوه‌ای از وضعیت توسعه‌ای یک کشور باشد.

علاوه بر نظام تصمیم‌گیری، سامان تدبیر و سایر سویه‌های حکمرانی که تعریف این پدیده بر محوریت آن‌ها جا افتاده، به سیاقی نهادگرایانه می‌توان گفت که حکمرانی همانا منطق درونی تکوین بخش و مقوم کنش جمعی است. کنش جمعی در قاموس کامونز، همان قواعد بازی است برآمده از فرایندهای اجماعی و توافقی ذی‌ربطان بالقوه که انتخاب‌ها و کنش‌های منفرد را مقید می‌سازد. در رابطه با حکمرانی، کنش جمعی همان فرایند هویت‌بخشی است که مناسبات بین سازمان‌ها در سطوح مختلف را تنظیم می‌کند، فرایندی اقناعی، اجماع ساز و هم‌کوشانه که وفق تعریف نهاد، هم مقیدکننده است و هم امکان بخش. به این معنا، مجموعه قواعد بازی، محیط و مناسبات بین‌سازمانی همگی روی هم‌رفته عرصه‌ای کلان را دربر می‌گیرند که یکی از وسیع‌ترین تعاریف حکمرانی را رقم می‌زنند.

مفهوم حکمرانی بر اهمیت شبکه‌های خودمختاری که میان طیف گوناگون کنشگران پیوند می‌زند، تأکید دارد. معنای موسع و گسترده حکمرانی در چارچوب منطق کنش جمعی که در بند پیش به آن اشاره شد، نیز ماهیتی شبکه‌ای دارد و بر تعامل و هم‌کنشی بین پیکره‌های خصوصی و عمومی و بدنه دولت ناظر است. با این اوصاف، حکمرانی ناظر است بر فرایندهای مستمر و شیوه‌های گوناگونی که از طریق آن‌ها کنش افراد و نهادهای خصوصی و عمومی با منافع مختلف و بعضاً متعارضی که دارند، به هماهنگی می‌رسد. از این منظر، امر اجتماعی در هسته تعریف حکمرانی قرار دارد، به گونه‌ای که بر ماهیت شبکه‌ای مناسبات موجود بین پیکره‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و سیاسی تأکید دارد، مناسباتی که نه بر اساس زور قهری و کنترل که بر پایه تعامل‌های اجماعی شکل می‌گیرند و در گذر زمان متحول می‌شوند. در نظریه سیاسی، حکمرانی اغلب در قالب نقش اتوریتیه سیاسی در حفظ نظم اجتماعی و اعمال قدرت اداری در عرصه‌های گوناگون تعریف می‌شود (Keping, 2018). از آنجا که مصدر اقتدار در حکمرانی صرفاً پیکره دولت نیست، حکمرانی دلالتی عام‌تر و گسترده‌تر از دولت دارد و از همین رو هنگامی که از شرایط یا وضعیت‌های آن سخن می‌گوییم ناگزیر باید نگاه خود را از ذات باوری نسبت به نقش متمرکز دولت دور کرده و به فرایندهای تعاملی که میان دولت، اقتصاد و جامعه به وجود می‌آید، معطوف سازیم. وقتی از اقتدار و قدرت سخن می‌گوییم، باید از جریان از بالا به پایین اقتدار سیاسی دولت که از طریق صدور فرمان و اجرای سیاست‌های گوناگون اعمال می‌شود، به فرایند اجرایی- اداری- تنظیمی مبتنی بر تعامل، همکاری و هم‌کوشی بین سطوح مختلف جامعه، عطف نظر کنیم.

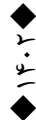
از منظر تبارشناختی، ضرورت ظهور انگاره حکمرانی برآمده از مقتضیاتی بود که از یک‌سو از شکست و ناکامی بازار در تنظیم سامان اجتماعی ناشی می‌شد و از سوی دیگر، برآیندی بود از ناکامی دولت در برطرف ساختن شکست‌های بازار. به بیانی ساده‌تر، نظم اجتماعی نه در قالب سازوکارهای خودانگیخته بازار خودتنظیم‌گر دست‌یافتنی است (به دلیل وجود پدیده‌هایی همچون کالاهای عمومی، آثار جانبی، اطلاعات ناقص، انحصار و ...) و نه از طریق مداخلات دولت در امور عمومی (به دلیل ماهیت بالقوه فساد انگیز این مداخلات، مسئله برنامه‌ریزی متمرکز و اطلاعات و...). با این حال، تعامل و هم‌کوشی بازار (در مقام یکی از مهم‌ترین نهادهایی که فعالیت‌های بخش خصوصی را نمایندگی می‌کند) و دولت در قالب فرایند حکمرانی اقتصادی- اجتماعی متمرکز نیز به خودی خود نمی‌تواند کامیاب فرض شود، به این معنا که ضرورتاً برآورنده نظم اجتماعی مؤثر، مترقی و مطلوب باشد. به همین دلیل، از دهه ۱۹۹۰ به این سو، در مقابل ایده دولت خوب و ثمربخش، انگاره‌های گوناگونی ناظر بر

حکمرانی مناسب، حکمرانی مؤثر و حکمرانی خوب پیشنهاد شد که در نهایت مفهوم حکمرانی خوب نسبت به سایر گزینه‌ها اقبال بیشتری یافت.

فارغ از سنخ‌بندی‌های پیش‌گفته در رابطه با اجزای حکمرانی که از سوی ارگان‌های گوناگون معرفی شده است، ارکان انگاره حکمرانی را می‌توان با تأکید بر نظام حکمرانی سیاسی در قالبی شش‌گانه ناظر بر مشروعیت، شفافیت، مسئولیت‌پذیری، حاکمیت قانون، پاسخگویی و اثربخشی گرفت. حکمرانی مشروع نظامی است که در آن رابطه مطلوب و خودخواسته نظم اجتماعی و نظام‌های اقتدار برقرار است. به بیانی ساده‌تر، مشروعیت ناظر است بر پذیرش خودخواسته حاکمیت از سوی عموم که خود برآمده است از پیوند سازنده و ارگانیکی که میان حاکمیت رسمی و جامعه ایجاد می‌شود. منطقاً اساسی‌ترین شرط برای تحقق مشروعیت یک نظام حکمرانی، وجود و بسط اجماع و تقویت هویت سیاسی و همان‌انگاری‌های خودخواسته مردم با اهداف و آرمان‌های نظام سیاسی است. منظور از رکن شفافیت، دسترس‌پذیر بودن اطلاعات مربوط به بخش‌های عمومی است، از سیاست‌ها و راهبردها گرفته تا بودجه‌های سالیانه و مخارج عمومی. در یک نظام حکمرانی شفاف، دسترس‌پذیری به این اطلاعات به نحوی مؤثر میسر می‌باشد؛ به این معنا که غایت آن آگاهی‌بخشی عمومی به قصد افزایش ضریب مشارکت عمومی در فرایندهای تصمیم‌گیری و نظارت است. در رابطه با مسئولیت‌پذیری نیز می‌توان گفت که یک نظام حکمرانی مسئولیت‌پذیر، نظامی است واجد رویه‌هایی شفاف و مشخص در ارتباط با وظایف و مسئولیت‌های خود؛ مسئولیت‌پذیری به این معناست که مجریان و پیکره‌های رسمی و عمومی نسبت به ایفای مجموعه کارکردها و وظایف خویش حساس و دغدغه‌مند هستند. ناگفته پیداست که تحقق این مهم، هم در گرو وجود نهادهای رسمی و قانونی ضروری است و هم منوط به نهادینه شدن رفتارهای اخلاقی و ارزشی در یک سازمان/ نهاد می‌باشد. حاکمیت قانون به معنای برابری آحاد جامعه، از شهروندان منفرد گرفته تا کلان‌ترین سازمان‌های رسمی در پیشگاه قانون است. هدف آشکار و اولیه حاکمیت قانون، تنظیم رفتار عاملان انسانی و حفظ نظم در حیات اجتماعی است؛ اما یکی از اهداف ضمنی‌تر آن که با مسئله حکمرانی هم پیوند است، حمایت از حقوق سیاسی شهروندان از جمله آزادی و برابری، به میانجی مقید ساختن حوزه اختیار حاکمیت می‌باشد. رکن پاسخگویی نیز ارتباط تنگاتنگی با رکن مسئولیت‌پذیری دارد، در واقع شکل بسط یافته‌تر آن است و ناظر بر پاسخ‌گویی روشمند پیکره‌های عمومی و رسمی در برابر مطالبات هم‌وطنان، پاسخگویی به آن‌ها در رابطه با کیفیت انجام وظایف عمومی. در نهایت رکن اثربخشی غالباً در مدیریت بخش عمومی و دولتی تعبیر می‌شود، این اثربخشی جلوه‌های گوناگون می‌تواند

به خود بگیرد، از ساختار اداری عقلایی و رویه‌های مدیریتی علمی گرفته تا فعالیت‌های اجرایی منعطف و چابک و هزینه‌های اداری کمینه.

سخن کوتاه اینکه حکمرانی مؤثر و خوب، برآیند هم‌کوشی و همکاری فعال و زایا میان دولت و پیکره‌های مردم بنیان است. موفقیت در دستیابی به چنین همکاری و همراهی‌هایی وابسته است به اراده و عمل گره‌گاه‌های اقتدار که در دل حاکمیت قرار دارند. حاکمیت مؤثر تنها در شرایطی به تحقق می‌رسد که شهروندان از قدرت لازم برای مشارکت مؤثر در فرایندهای سیاسی مختلف (از انتخابات گرفته تا سیاست‌گذاری و نظارت) برخوردار باشند؛ این برخورداری حبه‌ای نیست که حاکمیت از روی لطف و بخشش به مردم دهش کند، بلکه به‌واقع رسالتی است راستین که منظومه حقوق/ تکالیف خاص خود را دارد. در آن نظام تصمیم‌گیری در همبستگی حقیقی مردم و دولت و در امتزاج عملی امر سیاسی و امر اجتماعی پیکربندی می‌شود. به این اعتبار، حکمرانی مؤثر عمیقاً با ساخت سیاسی اجتماعی مردم‌سالار گره خورده است، در اثر جهانی‌شدن، ساخت‌های غیر مردم‌سالار حاکمیتی هراندازه هم که از استقبال درونی برخوردار بوده و مشروعیت داشته باشند، به دلیل کثرت عوامل برون‌زا و فراملی که در زمانه کنونی در شکل دادن به مسائل ملی و حتی در فرایندهای تصمیم‌گیری مربوط به مواجهه با این مسائل دخیل‌اند، مقاومت و پایداری به نسبت نازلی دارند. در برابر تکانه‌هایی که در سطوح تراملی واقع می‌شوند و مهار برد و دامنه‌شان فراتر است از توانایی‌های هر حاکمیت ملی (که فرایند مرکز زدایی از اقتدارشان به نحوی فزاینده در جریان است) و تنها با اتکا به تمامی توانش‌های ملی می‌توان نسبت به مواجهه‌های توفیق‌آمیز امید بست. به همین اعتبار، فارغ از اینکه چه نگاهی به حدود مداخله‌گری دولت در امور عمومی داشته باشیم و مرادمان از شکل‌های گوناگون مردم‌سالاری چه باشد، به دلیل کاهش اثربخشی مداخله‌گری‌های دولت متمرکز در امور عموم (خاصه به دلایل فناورانه و مقتضیات فرهنگی این عصر)، مسئله مشارکت عمومی و تحقق حکمرانی مؤثر بیش از پیش اهمیت می‌یابد. به بیان دیگر در قالب حکمرانی مؤثر است که می‌توان از محدودیت‌های نظری/ عملی برآمده از دوگانه‌باوری‌های مرسوم (بخش خصوصی/ بخش عمومی؛ بازار خودتنظیم‌گر/ نظام برنامه‌ریزی؛ دولت/ جامعه مدنی؛ دولت- ملت/ انجمن‌های بین‌المللی) رها شد و نظم اجتماعی و حیات اقتصادی- سیاسی ملازم با آن را در فضایی بازتعریف کرد که در آن اتوریته و نظام‌های اقتدار، زاینده مشارکت کلیه نیروهای اجتماعی باشند.



#### ۴- عوامل سیاسی و اقتصاد سیاسی نافذ در نظام بودجه‌بندی

هنوز هیچ نظریه یکپارچه و فراگیری در رابطه با اقتصاد سیاسی بودجه‌بندی و نقش نظام حکمرانی در برنامه‌ریزی بودجه‌ای وجود ندارد. طبیعتاً تنها راه ممکن در واکاوی چنین حوزه‌ای، ارجاع به نوشتارگانی است که در خصوص حکمرانی مؤثر، مسئله شفافیت، سیاست‌گذاری‌های مشارکتی و حوزه‌های نوظهوری که به سویه‌های توسعه‌ای مداخلات نظام حکمرانی در تقویت شفافیت و مسئولیت‌پذیری می‌پردازند. بودجه و فرایندهای ناظر بر تخصیص منابع عمومی یکی از مهم‌ترین ابزارهای سیاستی در هر نظام است که تراز و کیفیت حکمرانی اقتصاد سیاسی در هر جامعه‌ای را بازتاب می‌دهد. بودجه‌های دولتی و نیز سایر ابزارهای مالی غیر بودجه‌ای (از جمله مؤسسات، نهادها، صندوق‌ها و اعتبارات حاکمیتی) نقش بنیادین و پر دامنه‌ای در شکل‌یابی اقتصاد، جامعه و حتی اکوسیستم‌های فرهنگی و سیاسی یک جامعه دارند. با این همه فرایندهای تصمیم‌سازی پیرامون درآمدها و مصارف دولتی، نه تنها در کشور ما بلکه تا همین چند دهه پیش در اکثر کشورها، در پس پرده‌های ناشفاف بی‌قاعدگی که تاروپودشان را انواع مصلحت‌نگری‌ها سرشته‌اند، رخ می‌داده است. به بیان دیگر، دسترسی سایر پیکره‌های اجتماعی- سیاسی که در دایره نظام حکمرانی قرار نمی‌گیرند (از فعالان اقتصادی و کنشگران غیر اجرایی گرفته تا اصناف، سازمان‌های مردم‌نهاد و شهروندان) نسبت به فرایندهای تصمیم‌سازی در بودجه‌بندی بسیار محدود بوده است.

از سوی دیگر شاید آشکارترین جلوه سیاسی بودجه، بودجه‌ریزی و برنامه‌ها و پیش‌نگری‌های ناظر بر آن، این باشد که جملگی به منزله ابزار سیاسی برای مدیریت انتظارات رأی‌دهندگان، به‌ویژه در چرخه‌های انتخاباتی به کار بسته می‌شوند (Bruck & Andreas, 2006). در واقع استفاده متصدیان هر دوره از پیش‌نگری‌های کوتاه‌مدت که لاجرم بیشتر واجد کارکردهای هیجانی هستند و در راستای تثبیت مشروعیت روزانه در حافظه کوتاه‌مدت عموم عملی می‌شوند و پیش‌نگری‌ها و وعده‌دهی‌های بلندمدت که آن هم بر خصلت فراموش شده و نسیان عموم تکیه دارد بر کل فرایند بودجه‌ریزی و تخصیص منابع عمومی عمیقاً اثرگذار است.

مایکل بروگان در پژوهشی که مستقیماً به بررسی این مطلب اختصاص دارد (Brogan, 2012) این فرضیه را به آزمون می‌گذارد که متصدیان وقت، اغلب با کم‌اهمیت انگاشتن برنامه‌ریزی‌های بودجه‌ای و اساساً نادیده گرفتن پیش‌نگری‌هایی که کلیت بودجه را بر اساس قاعده‌مندی‌های کارشناسانه شکل داده‌اند، افزایش مخارج و مصارف را به مثابه وسیله‌ای برای جلب نظر رأی‌دهندگان پیش می‌گیرند. او این فرضیه را در قالب الگویی سه‌گانه بررسی می‌کند: الگوی اول مبتنی بر مغایرت پیش‌بینی‌های بودجه و عملکرد آن بر اساس داده‌های

خام اقتصادی (الگوی خام)، الگوی دوم که نتایج الگوی اول را با وارد ساختن متغیرهای سیاسی در سطح احزاب و سیاست ملی تکمیل می‌کند (الگوی راهبردی) و درنهایت الگوی سوم که با انضمام چرخه‌های سیاسی با پیش‌نگری‌های بودجه‌ای، دو الگوی قبلی را غنی‌تر می‌سازد (الگوی محرک). یافته‌های این پژوهش و سایر پژوهش‌های هم‌مضمون با آن (Alesina & Perotti, 1995; Adolph, Breunig, & Koski, 2020)، حکایت از این دارند که فرایند بودجه‌بندی و میزان مهم‌انگاری متصدیان دولتی نسبت به آن، از اساس مقید به قیود مربوط به نهادهای سیاسی (از جمله گردش قدرت، شکل ساختار حزبی در ساخت سیاسی، چرخه‌های انتخاباتی و غیره) است.

در زمانه کنونی به دلایل مختلف از جمله به دلیل اهمیت پیوند میان نظام تصمیم‌گیری بودجه‌ای با سایر ابعاد منظومه حکمرانی مؤثر و نتیجتاً برجسته شدن مضامینی همچون شفافیت، مشارکت و مسئولیت‌پذیری که کلیت نظام تدبیر و حکمرانی مؤثر به‌طور عام و فرایند تصمیم‌سازی‌های مالی به‌طور خاص را خصلت نما ساخته‌اند، ضرورت بازاندیشی در خصوص دلالت‌های فرافنی نظام بودجه‌بندی بیش از پیش برجسته شده است. در میان دلایل دیگر می‌توان به رشد چشمگیر کاربرد فناوری‌های ارتباطاتی و اطلاعاتی در سراسر جهان، معرفی سیستم‌های مدرن مدیریت مالیه عمومی و روند مرکزیت‌زدایی نظام‌های اقتدار و افزایش ظرفیت عملیاتی سازمان‌های غیردولتی در تصمیم‌گیری‌های عمومی اشاره داشت که این دو عامل اخیر در کشورمان هنوز چنان‌که باید مورد نظر و بهره‌برداری قرار نگرفته‌اند.

فارغ از این دگرگونی‌ها که عمدتاً ناظر بر تأثیر ناگزیر کلان‌روندهای بین‌المللی بر بازآرایی ساختارهای حکمرانی هستند، می‌توان به عوامل داخلی متعددی اشاره کرد که وجود آن‌ها افزایش شفافیت در عرصه بودجه‌بندی و بهره‌گیری از تمامی ظرفیت‌های ملی از رهگذر افزایش مشارکت پیکره‌های غیرحاکمیتی (خاصه اصناف و نهادهای مردمی) در فرایند تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای را بایسته می‌سازند. برای نمونه، بحران‌های مالی و اقتصادی، دولت‌ها را وامی‌دارد تا پایش و کنترل منابع عمومی را با جدیتی دوچندان دنبال کنند و سازوکارهایی را در راستای بهسازی انضباط مالی پی‌گیرند. گردش قدرت و گذارهای سیاسی نیز به نوبه خود، ضمن کاهش تأثیر متصل‌کننده تمرکز قدرت در نظام‌های تک سالار با افزایش بسامد صداهای گوناگون از منظر سیاسی و اجتماعی، زمینه را برای اثربخشی بیشتر سازوکارهای نظارتی و پاسخگویی فزاینده پیکره‌های رسمی مهیا می‌سازد. شیوع فساد و سیستماتیک شدن آن در ساخت‌های سیاسی و اقتصادی نیز از جمله دیگر دلایلی است که هر نظام حکمرانی عقلایی و یا دستکم بخش‌هایی از آن را که دغدغه پایداری نظام را دارند، وامی‌دارد تا با فراهم آوردن دسترسی عمومی به اطلاعات مالی، زمینه‌های فسادخیز را تحت

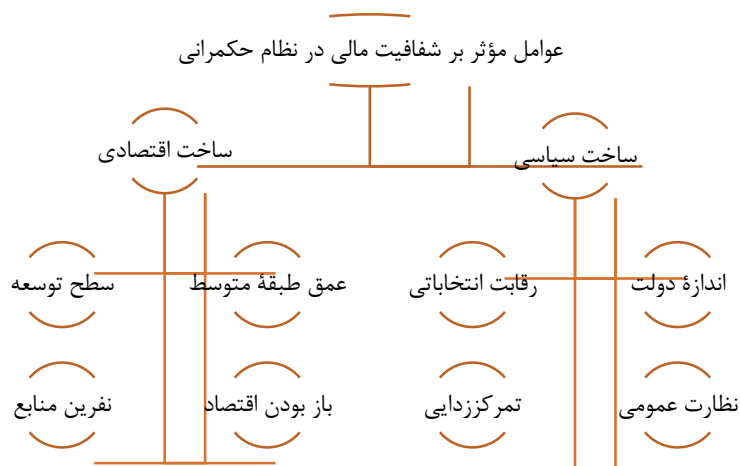


کنترل درآورد. افزون بر این موارد می‌توان به مسئله کمتر اندیشیده اما بسیار مهم، تأثیر مناسبات بین‌المللی و اثر ناگزیر آن بر سوگیری و حتی ساختار بندی حکمرانی سیاسی-اقتصادی اشاره داشت. به این معنا که این مناسبات به نحوی گریزناپذیر حاکمیت هنجارهای جهانی ناظر بر اصلاحات داخلی معطوف به تقویت سوبیه‌های مشارکتی حکمرانی و توجه به امور محلی را ترویج می‌کنند. این مسئله نشان می‌دهد که فارغ از اینکه نظام حکمرانی ملی چه موضعی در برابر این هنجارها داشته باشد و چه تعریف و وزنی از مناسبات بین‌المللی را برای خود تعیین کرده باشد، به دلیل ماهیت درهم‌تنیده ساخت‌های اقتصادی-سیاسی و سرشت رابطه‌ای آن‌ها و تأثیرپذیری و تأثیرگذاری متقابل آن‌ها در عرصه فراملی، به هیچ روی نمی‌توان نسبت به اثرگذاری روابط بین‌المللی بر تکوین و توسعه حکمرانی مؤثر بی‌تفاوت ماند.

از این موارد که عمدتاً ناظرند بر ضرورت توجه به عوامل گریزناپذیری که حکمرانی مؤثر را بایسته می‌سازند، نباید نتیجه گرفت که حکمرانی مؤثر امری محتوم و محصول نیروهای فراملی تأثیرگذار بر حاکمیت ملی است. عوامل پیش‌گفته همیشه در قالب آمیزه‌های متنوع و با ترکیب‌های گوناگون در سطح منطقه و سرزمین تأثیر می‌گذارند؛ اما در هر حال، در نگاهی آینده‌نگرانه سمت‌وسوی برآمده از حضور آن‌ها معطوف به پیشبرد مشارکت و شفافیت در عرصه‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی (و شفافیت مالی به‌طور خاص) است. برهم‌کنش این عرصه‌ها و وزن و نحوه اثرگذاری آن‌هاست که باید در رفتار هر کشور مد نظر قرار گیرد، به نحوی که تعارض منافع، مناسبات قدرت و نهادهای رسمی و غیررسمی اثرگذار در این رابطه دلالت‌مندند.

چنان‌که اظهار شد، عوامل و نهادهای سیاسی متعدد از رقابت‌های انتخاباتی و اندازه دولت گرفته تا مسائل عمیق‌تری همچون ماهیت رقابت‌های سیاسی و سازوکار توزیع حقوق سیاسی و مدنی، مستقیماً بر نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی تأثیر می‌گذارند (Alt, Lassen, & Rose, 2006). به بیان ساده، هرچه ساخت سیاسی مرکز زودده‌تر و گشوده‌تر باشد، طبیعتاً نظام حکمرانی آن نسبت به فرایندهایی که نظارت عمومی را وارد عرصه تصمیم‌گیری می‌کند، پذیراتر خواهد بود و نتیجه ورود این نظارت‌ها که بنا به تعریف، در راستای حمایت از سپهر اجتماعی در برابر مصلحت‌جویی‌های انحصاری گروه‌های قدرت در پهنه سیاسی است، تثبیت شفافیت مالی نظام حکمرانی (به‌طور عام) و بودجه (به‌طور خاص) در پی افزایش مشارکت عمومی و گروه‌های ذی‌نفع است.

از سوی دیگر، عوامل اقتصادی فرار دارند که از صریح‌ترین نشانگرهای فنی توسعه (درآمد سرانه و سطح آموزش) گرفته تا ملاحظات جمعیت‌نگارانه و بافت طبقاتی جامعه (سطح نفوذ طبقه متوسط در فعالیتهای اقتصادی-اجتماعی) را شامل می‌شوند. بدیهی است که هرچه یک جامعه توسعه‌یافته‌تر باشد، به این معنا که جامعه‌ای فراگیرتر داشته باشد، اقتصاد آن باز، رقابتی و نوآورانه باشد و مردمان توانمند و دغدغه‌مندی در آن زیست کنند، زمینه برای شفافیت در نظام بودجه‌بندی آن مهیاتر است. دلیل اصلی این همبستگی، میانجی‌گری عامل مهم مشارکت عمومی در امکان‌پذیر ساختن حکمرانی مؤثری می‌باشد که شفافیت از اجزای جدایی‌ناپذیر آن است. وجوه اقتصادی یک جامعه به شکل‌های گوناگون، مستقیم یا نامستقیم می‌توانند در پیشبرد یا پسرفت ظرفیت‌های شفافیت‌زا نقش‌آفرینی کنند. برای مثال، دولتی رانتیر بهره‌مند از منابع خدادادی؛ اما غافل از ضرورت بازگشت به ظرفیت‌های انسانی و قابلیت‌های مردم، می‌تواند به واسطه اتکای کورکورانه به منابع مادی، مروج فرایندهایی باشد که به کاهش شفافیت و افزایش فساد و بی‌عدالتی راه می‌برند (De Renzio, Gomez, & Sheppard, 2005). از طرف دیگر، یک نظام مترقی تجاری صنعتی که ضمن حفظ مبانی لازم برای افزایش رقابت‌پذیری اقتصاد داخلی، از فواید ضمنی دادوستدهای بین‌المللی (در زمینه فناوری، تسهیم دانش، اقتباس نهادهای پیشرو و...)، آگاهانه بهره‌جویی می‌کند، به میانجی تثبیت ساختاری فعالیت‌های بخش خصوصی در ساخت اقتصاد، به نحوی ناگزیر از ظرفیت‌های تصمیم‌سازانه و نظارتی مردم بهره‌مند خواهد شد.



شکل ۶: عوامل سیاسی و اقتصادی مؤثر بر شفافیت مالی در نظام حکمرانی

مأخذ: یافته‌های پژوهش

مورد سوم که به منزله مفصل گاه دو مورد پیش (ساخت‌های اقتصادی و سیاسی) عمل می‌کند و در حقیقت یکی از هسته‌های گفتمان کاوی در اقتصاد سیاسی است، بنیان‌هنجاری و فرهنگی یا همان سویه ایدئولوژیک سازمان‌یابی جامعه و حکمرانی است. در این رابطه نیز متغیرهای بسیار گوناگونی دست‌اندرکارند، از میراث فرهنگی- عقیدتی جامعه گرفته تا سنت‌های قومی و حقوقی آن که در هیئت نهادهای رسمی و غیررسمی حیات اجتماعی و سیاسی جامعه را متأثر می‌سازند. برای مثال، نظام‌های عقیدتی (چه در سطح جامعه و چه در سطح حاکمیت) که روح برابری خواهی بر آن‌ها حاکم است و مشروعیت حاکمیت در آن‌ها بر اساس میزان رضایت و خواست مردمی سنجیده می‌شود طبیعتاً زمینه را برای به چالش کشیدن رفتارهای غیرشفاف و فسادآمیز مهیا می‌سازند و نسبت به نظام‌های اقتدارگرا که حاکمیت در آن‌ها بر اساس معیارهای سنتی پیکربندی می‌شوند، سطح بالاتری از مشارکت و شفافیت در امور اداری- اجرایی را تجربه می‌کنند.

پویایی‌های اقتصاد سیاسی که ورای عوامل ساختاری هر یک از حوزه‌های پیش‌گفته در سطحی بالاتر در حکم مناسبات اقتدار و قدرت مؤثر در امر برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی عمل می‌کنند. بازیگران اصلی در این رابطه از یک‌سو شامل افرادی است که عمدتاً در مناصب اقتدار قرار دارند و از فقدان شفافیت و مشارکت و نتایج آن در ساختن تصرف بودجه عمومی (خواه در قالب بهره‌برداری‌های شخصی، خواه در شکل هدایت منابع عمومی به هواداران سیاسی خود)، منتفع می‌شوند و در مقابل عموم شهروندان و البته مقامات رسمی که در دایره فرایندهای مربوط به تصمیم‌های بودجه‌ای حاضر نیستند، قرار می‌گیرند که طرفدار افزایش مشارکت و شفافیت و شمولیت نظام برنامه‌بودجه هستند. طبیعی است که گروه نخست در قیاس با گروه دوم، ضمن برخورداری از قدرت رسمی در عرصه سیاست، متشکل‌تر و سازمان‌یافته‌تر نیز هستند و اغلب نهادهایی را که به‌طور بالقوه قادرند فرایندهای برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی را در مسیر باز شدن و شفافیت بیشتر هدایت کنند، در اختیار دارند. با این حال باید به خاطر داشت که این سازمان‌یافتگی در گروه نخست نسبی است؛ به این معنا که در میان صاحب‌منصبانی که از عدم شفافیت برای بهره‌برداری‌های شخصی/ گروهی استفاده می‌کنند، گاهی شفافیت و مشارکت می‌تواند در برهه‌های خاص (بزنگاه‌های انتخاباتی و یا در مورد بروز رفتارهای فسادآمیز حزب رقیب) به منزله فرصتی تاکتیکی برای رقابت‌های میان حزبی تلقی شود.

از سوی دیگر، در نظام حکمرانی سیاسی نسبت و ارتباط میان دو قوه مجریه و مقننه تأثیر مؤثر و مستقیمی بر کیفیت و اثربخشی بودجه‌بندی هر کشوری به همراه دارد. در نظام‌های پارلمانی این رابطه اغلب مبتنی بر تعاون و همکاری است؛ اما در نظام‌های ریاستی ممکن

است به واسطه حضور غالب جناح رقیب، این رابطه شکلی متعارض و بعضاً خصمانه به خود بگیرد. در هر صورت، عوامل متعددی بر تعیین دامنه مداخله‌گری قوه مقننه در نظام بودجه‌بندی مؤثرند که می‌تواند در کنار مورد پیش‌گفته، سبب بغرنج شدن شرایط گردد که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از ساختار قانون اساسی (تصریح نقش قوا در حکمرانی بودجه)، شکل‌بندی نظام حزبی و جامعیت ساختار بودجه. در سده بیستم، به دلایل گوناگون (از بزرگ شدن دولت‌ها و پیچیدگی فزاینده دیوان‌سالاری گرفته تا صلاحیت محدود پارلمان‌ها در تغییر بودجه)، در رابطه با تصمیم‌گیری در خصوص بودجه‌بندی قوه مجریه وضعیتی فرادست نسبت به قوه مقننه داشت؛ اما به تدریج و با سیطره فزاینده نگرش مبتنی بر حکمرانی مشارکتی و از اعتبار افتادن شکل‌های متمرکز حاکمیت که خود زاینده رشد آگاهی عمومی، کمبود منابع و تغییرات جمعیت‌شناختی بوده، زمینه برای نقش‌آفرینی مضاعف پارلمان‌ها در امر بودجه‌بندی به وجود آمد؛ مسئله‌ای که خود را در شکل‌های مختلف (از تصویب چارچوب‌های مالی پیشینی گرفته تا افزایش نظارت) متجلی می‌سازد.

تلاش برای افزایش شفافیت در نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی هر کشور، مسئله مشترک در میان تمام افرادی است که دغدغه‌های ملی و بلندمدت دارند و در این میان بی‌شک افراد و گروه‌هایی هستند که در دل نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی قرار دارند و در برابر مواضع گروه‌هایی که منافع خود را در عدم شفافیت مالی می‌بینند، جبهه می‌گیرند؛ اما تلاش و ابرام این گروه که به واسطه ماهیت قدرت‌خواهی فزاینده آدمی قلیل و اندک‌شمار هستند، در غیاب مطالبات اجتماعی عرصه عمومی و نبود دغدغه دیده‌بانی رسانه‌های عدالت‌خواه اغلب به جایی نمی‌رسد و می‌تواند به حذف آن‌ها از دایره قدرت منتهی شود. در این رابطه است که می‌توان به نقش ائتلاف‌ها و شبکه‌های عدالت‌خواه در سطح فراملی به قصد ترغیب/ واداشتن نظام‌های حکمرانی در اعمال فرایندهای شفافیت آفرین و مشارکت‌افزا اندیشید. اگرچه این مسئله نیز معضل‌های خاص خود را به همراه می‌آورد از بدبینی و خصمانگاری نسبت به این ائتلاف‌ها گرفته تا امکان بی‌اثری مطالبه‌خواهی‌شان به دلیل فقدان پیکره‌های جمعی تحول‌خواه در درون مرزها و یا حتی ناسازگاری‌های هنجاری- حقوقی این مطالبات با نهادهای رسمی/ غیررسمی یک کشور.

### ۵- به سوی بهبود حکمرانی بودجه‌بندی در ایران

بخش قبل، ناظر بر اهمیت توجه به موضوع مغفول ساخت سیاسی در حکمرانی نشان داد که فراتر از نگاه فنی و پراگماتیک مرسوم به مقوله حکمرانی از دریچه شاخص‌های کمی، روابط و ساختار قدرت و تعامل ذی‌نفعان نقش پررنگی در کیفیت حکمرانی دارد. وضعیت کنونی

ساختار سیاسی و اقتصادی کشور موجد ناکارایی‌هایی در نظام مدیریت اقتصادی شده است. اگرچه موضوع این بخش مقاله مرتبط با آسیب‌های معطوف به حکمرانی است که فرایند بودجه‌بندی با آن مواجه است؛ اما اشاره گذرا به ویژگی‌های ساختار سیاسی اقتصادی ایران که به شکل کلان ناکارایی‌های مزبور را پدید آورده و تشدید می‌کنند، خالی از فایده نیست. اتفاق نظر بر استراتژی‌های کلان و منافع ملی، شرط حداقلی هماهنگی نهادهای مختلف بخش عمومی و مشارکان خصوصی و جامعه مدنی برای حکمرانی مؤثر است. تغییرات اندیشه‌ای و گفتمانی، تنوع و تکثر فرهنگی و قومی، مشخص نبودن اهمیت پیروی تام از منافع ملی، نبود احزاب قوی و ساختارمند و دخالت و اعمال نظر ناموجه مجریان در استراتژی‌های کلان از پیش مشخص، از جمله دلایل ناهمراستایی‌ها در نگاه به منافع ملی و استراتژی‌های معطوف به تحقق آن است.

ابهام در چگونگی ایجاد و استمرار حقوق و وظایف متقابل بین دولت و جامعه و نیز درباره نحوه تضمین مشروعیت اقتدار عمومی، وجود توافق پویا و پذیرفته‌شده بین دولت و جامعه در مورد نقش‌ها و مسئولیت‌های متقابلشان را که پیش‌فرض حکمرانی مؤثر قلمداد می‌شود را مخدوش ساخته است. اگرچه منابع رانتهی منجر به شکل‌گیری نهادهای دولت مدرن در ایران شده است؛ اما دقیقاً به همین دلیل که این نهادها مولود سازوکارهای بوروکراتیک بوده‌اند تا پاسخی به نیازمندی‌های درون‌زا و نیز به واسطه عواملی چون پررنگ بودن نگرانی‌های امنیتی و برجسته بودن دشمن خارجی در محاسبات سیاسی و اقتصادی، اراده جمعی و مشارکت حداکثری برای اجرای برنامه‌ها شکل نگرفته و رابطه دولت و ملت شایسته حکمرانی مؤثر به نظر نمی‌رسد. در کنار این دو آسیب، مواردی مانند «سیطره نگاه کوتاه‌مدت در برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و اجرا»، «سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی غیرواقع‌گرایانه و نامنتطب با ظرفیت‌ها»، «سرمایه اجتماعی پایین و رو به نزول»، «ادراک فساد در سطحی بالاتر فساد»، «قوانین و مقررات، زیاد، زائد و ناکارا»، «فقدان ضمانت اجرای قوی قوانین»، «ناکارایی نظام و نهادهای نظارتی»، «تمرکز قدرت اقتصادی در دولت و مؤسسات دولتی و شبه‌دولتی»، «تعدد نهادها و سازمان‌های موازی» و «گریز از مسئولیت‌پذیری و تصمیم‌گیری با اتکای بیش از اندازه به تصمیمات جمعی در قالب شوراها و ستادهای متنوع» را نیز می‌توان در زمره ویژگی‌های نامطلوب سیاسی-اقتصادی محدودکننده ظرفیت حکمرانی در کشور قلمداد نمود.

#### ۵-۱- آسیب‌شناسی فرایندی حکمرانی بودجه در ایران

نظام بودجه‌ریزی به آن جهت که ابزاری برای تخصیص بهینه منابع مادی به سیاست‌ها و برنامه‌ها است، اهمیت غیر قابل انکاری در گذار به حکمرانی مؤثر دارد. بودجه‌ریزی هم

فرایندی سیاسی است و هم عقلایی و این بدان معنی است که هم‌زمان در ارتباط با اقتصاد و سیاست است. از این منظر، سخن گزارفی نیست اگر گفته شود که بودجه در مرکز ساختار حکمرانی قرار داشته و باید منعکس‌کننده تمامی اجزای حکمرانی خوب باشد (آذر و امیرخانی، ۱۳۹۰).

بودجه‌بندی خوب باید دربرگیرنده همه مشخصات حکمرانی عمومی جدید مانند انسجام، شفافیت، مشارکت، پاسخگویی و رویکرد استراتژیک برای برنامه‌ریزی و دستیابی به اهداف ملی باشد. از این منظر بودجه‌ریزی عاملی بنیادین و ضروری در معماری اعتماد بین دولت و شهروندان است (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ۲۰۱۴). در تأیید تأثیر کیفیت بودجه بر کیفیت حکمرانی خوب، برخی پژوهشگران معتقدند که حکمرانی خوب در اساس مدیریت فرایند بودجه‌ریزی است و در جایی که بودجه به خوبی تهیه و تنظیم، تصویب، اجرا و کنترل نشود، اهداف حکمرانی محقق نخواهد شد. فرایند بودجه‌ریزی که تحت حاکمیت قانون کار می‌کند، دارای نظام حسابداری منسجمی است که کیفیت دستگاه‌های مالی و اطلاعاتی را تضمین می‌نماید (اوسیسیوما، ۲۰۱۳). از طرفی به واسطه آنکه فرایند بودجه‌ریزی با فعالیت‌های دیگر دولت مانند برنامه‌ریزی و مدیریت، ارتباط مؤثری پیدا می‌کند، باعث بهبود کیفیت تصمیمات مالی و برنامه‌های شده و منجر به بهبود عملیات دولت می‌گردد.

نظام بودجه‌ریزی در ایران در مراحل تدوین و تصویب و اجرا، دارای مشکلات و آسیب‌هایی است که سبب شده کارایی و اثربخشی آن کاهش یابد. این مشکلات سند بودجه را تبدیل به یک سند حسابداری کرده که دخل و خرج دولت را به صورت تقریبی و غیرشفاف نشان می‌دهد و نسبتی با ویژگی‌های حکمرانی خوب ندارد. نه تنها سند بودجه به تحقق حکمرانی خوب کمک نمی‌کند بلکه خود تبدیل به مانعی بر سر راه حکمرانی خوب در کشور شده است. با بررسی پژوهش‌های انجام‌شده در مورد کاستی‌های نظام بودجه‌ریزی ایران، برخی از مهم‌ترین معضلات این نظام را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

- ۱- وابستگی بالای بودجه به درآمدهای نفتی و نوسان این درآمدها
- ۲- فقدان ساختار نظارتی کارا، مستقل و دارای قدرت در هنگام اجرا و بعد از آن
- ۳- توزیع ناعادلانه بودجه و عدم توجه به آمایش سرزمینی
- ۴- نبودن تعریف مشخصی از منافع ملی و عدم اجتماع بر سر آن
- ۵- غلبه بخشی‌نگری بر منافع ملی
- ۶- حجم بالای بودجه جاری و تعدد وظایف دولت
- ۷- افزایش بدون ضابطه طرح‌های عمرانی و حجم بالای طرح‌های نیمه‌تمام
- ۸- تعدد ردیف‌های متفرقه و نظارت ناپذیری بخش قابل توجهی از بودجه

۹- تعیین بودجه بر اساس چانه‌زنی و لابی

۱۰- وجود نهادهای فرا بودجه‌ای و عدم پوشش تمام هزینه‌های کشور در قانون بودجه

۱۱- عدم پایبندی کامل دولت به قانون بودجه و تخصیص ناقص بودجه

۱۲- عدم ارتباط مشخص بین بودجه دستگاه‌ها با خروجی و عملکرد آن‌ها

در میان انواع نظام‌های بودجه‌ریزی،<sup>۱</sup> هر چند اشارات و تمایلاتی به سوی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در نظام بودجه‌ریزی ایران مشاهده می‌شود؛ اما نظام بودجه‌ریزی در ایران، در عمل یک نظام بودجه‌ریزی برنامه‌ای است. این نظام از دهه ۱۳۴۰ شمسی و با قرار گرفتن تدریجی مسئولیت تهیه و تنظیم برنامه و بودجه در یک سازمان واحد، در ایران به کار گرفته شد. در این روش، گروه‌های سنتی هزینه‌ها در قالب فعالیت‌های بزرگ‌تر سازمان‌ها و از جمله برنامه طبقه‌بندی می‌شوند. بسیاری از مصائب نظام بودجه‌ریزی کشور ریشه در بودجه‌ریزی برنامه‌ای دارد.

#### ۵-۲- بودجه‌ریزی مشارکتی مسیری برای بهبود شفافیت و پاسخگویی بودجه

در دهه‌های اخیر به شفافیت بودجه به عنوان رکنی از حاکمیت خوب نگریسته شده است. بررسی ابتکارات مربوط به پاسخگویی و شفافیت بودجه می‌تواند در بهبود نظام بودجه‌ریزی مثمر ثمر باشد. در حالی که نمونه‌های بسیاری از موفقیت فرایندهای بودجه‌ریزی در سراسر جهان وجود دارند که زمینه مشارکت و نظارت بیشتر را فراهم ساخته‌اند، دستورالعمل واحدی برای ایجاد یک ابتکار عمل موفق به منظور افزایش شفافیت و پاسخگویی در روند بودجه وجود ندارد. با وجود این، در بین ابتکار عمل‌های معطوف به شفافیت و پاسخگویی که به انحاء مختلف موفقیت‌آمیز بوده‌اند، مجموعه‌ای ثابت از عوامل ظاهر می‌شود. این موارد شامل ایجاد اتحاد افقی و عمودی بین ذی‌نفعان، تولید اطلاعات قانونی، توانمندسازی قانونی و پشتیبانی بین‌المللی است (کارلیتز، ۲۰۱۳).

ابتکار عمل در شفافیت و پاسخگویی در خصوص بودجه، اشکال مختلفی به خود می‌گیرد و به مراحل مختلف فرایند بودجه مربوط است، از مراحل برنامه‌ریزی تا اجرای بودجه گرفته تا حسابرسی و نظارت پس از اجرا. برخی از موارد، به ابتکار عمل شهروندان و برخی فرایندهای شکل گرفته توسط دولت که به شدت به مشارکت شهروندان متکی است، مربوط می‌شود. ابتکارات دسته دوم به طور معمول توسط دولت‌های ملی، منطقه‌ای یا محلی طراحی و اجرا می‌شود. نمونه‌های مرتبط شامل ایجاد سازوکارهایی برای بودجه‌ریزی مشارکتی، انتشار

۱. شامل بودجه‌ریزی افزایشی، بودجه‌ریزی بر مبنای صفر، بودجه‌ریزی عملیاتی، بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد و بودجه‌ریزی برنامه‌ای (برای اطلاعات بیشتر ر.ک شاکری، ۱۳۹۵: ۶۶۲-۶۵۹).

راهنمای شهروندان در مورد بودجه و انجام بررسی‌های پیگیری هزینه‌های عمومی است. ابتکارات تحت هدایت شهروندان معمولاً از سازمان‌های جامعه مدنی یا جنبش‌های اجتماعی نشئت می‌گیرد و ممکن است هم‌سو با دولت (مثلاً انتشار نسخه‌های متداول اسناد بودجه دولت) یا در تقابل (معرفی و مجازات مقام‌های دولتی که در تخصیص نامناسب بودجه عمومی مقصر شناخته می‌شوند) باشد. بودجه‌ریزی مشارکتی به عنوان روشی تعریف می‌شود که به واسطه آن، شهروندان چه به عنوان افراد و چه از طریق انجمن‌های مدنی می‌توانند داوطلبانه و مرتب در تصمیم‌گیری درباره حداقل بخشی از بودجه عمومی از طریق سلسله جلسات برنامه‌ریزی شده سالانه با مقامات دولتی مشارکت کنند. اگرچه ممکن است خاستگاه بودجه‌ریزی مشارکتی مورد اختلاف باشد؛ اما این سبک امروزه به یک پدیده گسترده و جهانی تبدیل شده است (کارلیتز، ۲۰۱۳).

چنان‌که اشاره شده، از آنجاکه زمینه‌های اقتصادی-اجتماعی-سیاسی هر کشور و بافتار فرهنگی آن بر ماهیت مشارکت و اجراپذیری آن و نتیجتاً بر مطالبه‌گری‌ها و مشارکت‌های مردمی آن کشور تأثیر می‌گذارد، نمی‌توان از وجود یک الگوی جامع، یکپارچه و همه‌شمول از بودجه‌بندی مشارکتی سخن گفت. د سویسا (۲۰۲۲) با الهام از پژوهش‌های میدانی و تطبیقی که در زمینه بودجه‌بندی مشارکتی انجام گرفته (Cabannes, 2017; Miller and Matic, 2018) ویژگی‌ها و عناصر اصلی بودجه‌بندی مشارکتی را تحلیل کرده است:





**شکل ۷:** ساخت مایه‌های مشترک انواع گوناگون بودجه‌بندی مشارکتی

مأخذ: <sup>۱</sup>(de Soysa, 2022)

۱. برای آشنایی با خوانشی که با تفصیل بیش‌تری به اصول مشترک در فرایندهای بودجه‌بندی مشارکتی، البته در سطح حکمرانی شهری، می‌پردازد، بنگرید به (Wampler, 2007, p. 26). در سطحی کلان‌تر بنگرید به گزارشی که از سوی ریاست توسعه منطقه‌ای و حکمرانی عمومی OECD در خصوص پیشنهادهای انجمن مربوطه در خصوص حکمرانی بودجه‌ای ارائه شده است (OECD, 2015)

پژوهش‌های متعددی در زمینه نسبت بودجه‌بندی مشارکتی و انگاره حکمرانی خوب انجام گرفته (Gatto & Sadik-Zada, 2013; Krenjova & Reinsalu, 2007; Shah, 2021) و با توجه به مطالب پیش‌گفته در خصوص ماهیت و پیکربندی بودجه‌بندی مشارکتی پیداست که این فرایند، چه در حکم روشی برای تزریق نیروها و دانش‌های عاملان اجتماعی در نظام تصمیم‌گیری (به‌طور عام) و چه در قامت یک ابزار کارآمد ساز در حکمرانی مالی (به‌طور خاص)، پیوند تنگاتنگی با نمایه‌های مألوف در ایده حکمرانی خوب دارد. به بیان دیگر، بودجه‌بندی مشارکتی، طرح و زمینه‌سازی برای تحقق آن، واجد پیامدهای جانبی چندی است که در سطحی و رای قلمرو مدیریت مالی عمومی، کلیت نظام حکمرانی در سطوح مختلف آن را متأثر می‌سازد. هم‌سرشتی ساخت مایه‌های بودجه‌بندی مشارکتی با اصول اساسی حکمرانی خوب، منوط به طراحی و اجرای دقیق سازوکارهایی است که امکان مشارکت مؤثر لایه‌های اجتماعی مطرود و کم‌صدا در تصمیم‌گیری‌های بودجه‌های را به عزم متولیان دولتی (از خبرگان برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری گرفته تا کارگزاران اجرایی) در بهره‌جویی از چنین مشارکتی فراهم سازد. در این ارتباط، پیش‌شرطها و الزامات متعددی پیشنهاد شده است. از وجود یک جامعه مدنی توانمند و عزم سیاسی و باور متولیان رسمی بودجه‌بندی به مشارکت عمومی گرفته تا الزامات حقوقی، منابع مالی و انسانی، شفافیت اطلاعات و چارچوب‌های عملیاتی (De Soya, 2022: 14-19).

## ۶- اشارات پایانی

اگرچه بر نهاد بسیاری از مؤلفه‌های حکمرانی مؤثر در اسناد راهبردی نظام وجود دارد (امام و شاکری، ۱۳۹۴)؛ اما در حد عمل ... پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری، مسئله شفافیت و سلامت اداری، حاکمیت قانون، اجماع‌محوری تنها در شرایطی محقق خواهد شد که انگاره قیّم‌مآبانه کنونی بخش‌های مختلف حاکمیتی از خودبسندگی متحول گردد تا جایی که جایگاه مؤثر جامعه در حکم عرصه اصلی اجماع‌آفرینی، هم‌افزایی و هم‌کوشی برای همه، خاصه خود مردم احقاق شود. این از یک‌سو در گرو اصلاح رویکردهای عمودی و تصورات قیّم‌مآبانه‌ای موجود در بخش‌هایی از حاکمیت است و از سوی دیگر مستلزم تقویت خودباوری مردم به منظور ارتقای سرمایه اجتماعی و درنهایت مشارکت مؤثر عموم در طرح و رفع مسائل بومی/ ملی است؛ دو بایسته‌ای که منطقاً و تاریخ یکدیگر را تقویت کنند.

اغلب به نقش و وظیفه دولت در پدید آوردن شرایط مساعد برای سیر توسعه کشور اشاره می‌شود، اشارتی که زاییده نگاه سنتی به جایگاه قیّم‌مآبانه دولت در ارتباط با رعیت است

(عقلانیت حکومت ورزی شبان‌واره). در بحث حکمرانی مؤثر، به واسطهٔ رد دوگانگی حاکم/ رعایا و تأکید بر خصلت مشارکتی فرایندهای ناظر بر تصمیم‌گیری و حل مسائل جامعه، به نقش نهادهای سیاسی بر توانمند ساختن دولت در مسیر توسعه نیز اشاره می‌شود. به این معنا که نهادهای سیاسی یک جامعه (از قوانین اساسی، نظام توزیع و گردش قدرت، نظام حقوقی و سازوکارهای مدیریت تعارض منافع گرفته تا میثاق‌های نامکتوب و ایدئولوژیکی که مبانی هنجاری زیست هر جامعه‌ای را می‌سازند) در شکل‌گیری و بالش حکمرانی مؤثر نقش آفرین هستند. هیچ دولتی نمی‌تواند در غیاب نهادهای سیاسی که دغدغه‌مند توسعه هستند، امیدی به تحقق برنامه‌های توسعه‌مدارانهٔ خود داشته باشد. تغییر و اصلاح این نهادها البته فرایندی است پرحادثه و تدریجی که مستقیماً تابع تحولاتی است که در فرهنگ سیاسی جامعه در درازنای زمان رخ می‌دهند.<sup>۱</sup> شکل‌گیری ظرفیت‌های محلی و عمومی نیز، چه در پذیرش و چه در پیشبرد این تحولات بسیار مهم است، عاملی که خود اگرچه در فرایند مستمر و طولانی و تدریجی محقق می‌شود؛ اما همچنان در گرو عزم نظام حکمرانی در فعلیت بخشیدن به ظرفیت‌سازی در رابطه با اخلاق حرفه‌ای، وجدان کاری، مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی مضاعف است، چراکه النَّاسُ بِأَمْرَائِهِمْ أَشْبَهُ مِنْهُمْ بِأَبَائِهِمْ.

۱. برای آشنایی بیشتر در اینر رابطه بنگرید به (حشمت‌زاده و همکاران، ۱۳۹۶) که مستقیماً به بررسی موانع تحقق حکمرانی خوب در فرهنگ سیاسی ایران پرداخته‌اند. پیشنهاد این پژوهشگران برای رفع این موانع عبارتند از: کوچک‌سازی دولت، گفتگو و مفاهمهٔ ملی، بسط جامعهٔ مدنی و عرصهٔ اطلاع‌رسانی، ارتقای دانایی و تحول در نگرش‌های فردی، محوریت بخشی به قانون در تعاملات فردی و جمعی و نگاه ملی و نظام‌مند به حکمرانی خوب.

## منابع

- آهني، منا، مرتضی موسی‌خانی، رضا نجف‌بیگی و محمدعلی افشار کاظمی (۱۳۹۸). تحلیل خوشه‌ای جایگاه ایران در جهان و روندهای آتی مبتنی بر مؤلفه‌های حکمرانی خوب. آینده پژوهی مدیریت. سال سی‌ام، شماره ۱۱۶، ۹۹-۱۱۸.
- ابوالفتحی، هادی، مسعود پورکیانی، مژگان درخشان و نوید فاتحی راد (۱۴۰۰). ارائه الگوی دولت کارآفرین و حکمرانی خوب و راهبردهای پیاده‌سازی آن در دولت جمهوری اسلامی ایران. خط‌مشی‌گذاری عمومی در مدیریت. سال دوازدهم، شماره ۴۲، ۱۷۶-۱۹۲.
- امامی، محمد و حمید شاکری (۱۳۹۴). حکمرانی خوب و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. پژوهشنامه حقوق تطبیقی. سال یکم، شماره ۲، ۲۵-۵۷.
- بشیریه، حسین (۱۳۹۲). (دولت و جامعه مدنی) گفتمان‌های جامعه‌شناسی سیاسی. قم: دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم.
- پاکروان، بایرام (۱۳۹۹). تأثیر شاخص‌های حکمرانی خوب بر شاخص رقابت‌پذیری جهانی اقتصاد با استفاده از رهیافت تحلیل بین‌کشوری. پژوهش‌های اقتصادی ایران. سال بیست و پنجم، شماره ۸۴، ۱۱۵-۱۴۲.
- تودارو، مایکل (۱۳۸۷). توسعه اقتصادی در جهان سوم، ترجمه غلامعلی فرجادی. تهران: کوهسار.
- حشمت‌زاده، محمدباقر، امیرمحمد حاجی یوسفی، محمدعلی طالبی (۱۳۹۶). بررسی موانع تحقق حکمرانی خوب در فرهنگ سیاسی ایران. جستارهای سیاسی معاصر، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال هشتم، شماره ۲۳، ۱-۲۴.
- دباغ، سروش و ندا نفری (۱۳۸۸). تبیین مفهوم خوبی در حکمرانی خوب. مدیریت دولتی. سال یکم، شماره ۳، ۱۸-۳.
- سپهردوست، حمید، فهیمه رجبی و مهسا باروتی (۱۳۹۴). بررسی تأثیر حکمرانی خوب بر عملکرد درآمدی نظام مالیاتی. نظریه‌های کاربردی اقتصاد. سال دوم، شماره ۲، ۱۰۳-۱۲۶.
- سفریان، روح‌الله، سیدجواد امام‌جمعه زاده (۱۳۹۶). الگوی حکمرانی خوب؛ سرمایه‌ی اجتماعی و توسعه همه‌جانبه. دولت پژوهی. سال سوم، شماره ۱۲، ۱۴۵-۱۸۱.
- صمدی، امین‌الله، ابوالفضل جعفرقلی‌خانی، محمدرضا یوسفی (۱۳۹۹). بررسی ارزشی-حقوقی رویکرد حاکمیت ایران به خصوصی‌سازی. پژوهش‌های اخلاقی. سال دهم، شماره ۴، ۱۸۹-۲۰۶.
- رنجبر، همایون، سعید دائی کریم زاده و علی مروی (۱۳۹۱). حکمرانی جهانی: مؤلفه‌ها و ابزارها. مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، سال سوم، شماره ۲۹-۶۶.
- زاینده‌رودی، محسن. محمد خسروآبادی و علیرضا شکیبایی (۱۳۹۵). بررسی تأثیر شاخص‌های حکمرانی خوب بر توزیع درآمد با به‌کارگیری پنل داده‌ها. پژوهش‌های اقتصادی. جلد هفدهم، شماره ۳، ۲۵-۵۲.

زارعی، مجتبی و وحید آرایبی (۱۴۰۰). واکاوی و نقد الگوی حکمرانی خوب؛ تبیین شاخص‌های حکمرانی اسلامی مبتنی بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه علمی پژوهش‌های انقلاب اسلامی. سال دهم، شماره ۲، ۲۵-۷.

عرب‌یارمحمدی، جواد و علی اسماعیلی خوشمردان (۱۳۹۹). شاخص‌های حکمرانی خوب و ارزیابی وضعیت/ایران. پژوهشکده امور اقتصادی و دارایی، وزارت امور اقتصادی و دارایی.

عیوضی، محمدرحیم، نازنین مرزبان و معصومه صالحی (۱۳۹۶). از بررسی حکمرانی خوب تا الگوی حکمرانی پایدار. راهبرد. سال بیست و چهارم، شماره ۸۵، ۸۵-۵۵.

فدایی، مهدی و سعید غفاری (۱۴۰۰). بررسی تأثیر شاخص‌های حکمرانی خوب و اندازه دولت بر شاخص فساد در کشورهای گروه بریکس و ایران. چشم‌انداز مدیریت دولتی. سال هشتم، شماره ۴. ۶۵-۸۶.

فیرحی، داود (۱۳۷۸). قدرت، دانش و مشروعیت در اسلام. تهران: نی.

مرادی، ابراهیم، علی رهنما و سمیرا حیدریان (۱۳۹۶). تأثیر شاخص‌های حکمرانی خوب بر کنترل فساد (مطالعه موردی: کشورهای خاورمیانه و جنوب شرق آسیا). اقتصاد مقداری. سال چهاردهم، شماره ۴، ۱۸۲-۱۵۱.

مکیان سید نظام‌الدین و مزده بی‌باک (۱۳۹۴). تأثیر حکمرانی خوب بر توسعه انسانی: یک تحلیل بین‌کشوری. مدل‌سازی اقتصادی، سال نهم، شماره ۳۰، ۱۴۷-۱۳۱.

مؤمنی وصالیان هوشنگ، دقیقی اصلی و محبوبه زمانیان (۱۳۸۹). بررسی ارتباط درآمدهای مالیاتی و کسری بودجه دولت در اقتصاد ایران. اقتصاد مالی (اقتصاد مالی و توسعه). سال چهارم، شماره ۱۱، ۲۰۰-۱۷۷.

ناظمی اردکانی، محمد (۱۳۸۷). حکمرانی خوب با رویکرد اسلامی. مصباح، شماره ۷۶، ۱۲۸-۱۰۷.

نصیرخانی، پرویز (۱۳۹۳). تأثیر حکمرانی خوب به عنوان شاخص اخلاقی بر رشد اقتصادی. اقتصاد و بانکداری اسلامی، سال سوم، شماره ۷، ۱۰۴-۸۵.

یحیوی، حمید (۱۳۹۶). «شبان‌وارگی جدید» نقد عقلانیت‌های حکومتی دولت در ایران. فصلنامه دولت پژوهی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، سال سوم، شماره ۱۰، ۳۲-۱.

یعقوبی، محمد، وحید سیفی و مهدی صادقی شاهدانی. (۱۴۰۰). راهبرد اساسی خصوصی‌سازی در ایران. راهبرد اقتصادی. سال دهم، شماره ۱۰، ۲۵۰-۲۱۵.

یوسفی شیخ رباط، محمدرضا؛ فهیمه بابایی (۱۳۹۴). طراحی مدل حکمرانی خوب بر اساس نامه‌مالک اشتر و مقایسه آن با اصول حکمرانی خوب بانک جهانی، اقتصاد اسلامی، سال پانزدهم، شماره ۵۷، ۶۲۰-۵۹۱.

Acemoglu, D., & Robinson, J. (2008). *The role of institutions in growth and development* (Vol. 10). Washington, DC: World Bank.

- Adolph, C., Breunig, C., & Koski, C. (2020). The political economy of budget trade-offs. *Journal of Public Policy*, 40(1), 25-50.
- Alesina, A., & Perotti, R. (1995). The political economy of budget deficits. *Staff Papers*, 42(1), 1-31.
- Alt, J. E., Lassen, D. D., & Rose, S. (2006). The causes of fiscal transparency: evidence from the US states. *IMF Staff papers*, 53, 30-57.
- Brogan, M. (2012). The politics of budgeting: Evaluating the effects of the political election cycle on state-level budget forecast errors. *Public Administration Quarterly*, 84-115.
- Brück, T., & Stephan, A. (2006). Do Eurozone countries cheat with their budget deficit forecasts?. *Kyklos*, 59(1), 3-15.
- Chornovol, A., Tabenska, J., Tomniuk, T., & Prostebi, L. (2020). Public finance management system in modern conditions. *Investment Management & Financial Innovations*, 17(4), 402.
- Citro, F., Cuadrado-Ballesteros, B., & Bisogno, M. (2021). Explaining budget transparency through political factors. *International Review of Administrative Sciences*, 87(1), 115-134.
- De Renzio, P., Gomez, P., & Sheppard, J. (2005). Budget transparency and development in resource-dependent countries. *International Social Science Journal*, 57, 57-69.
- Good Governance. (2022, January 8). Retrieved from Council of Europe Portal: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>.
- Keefer, P. (2004). A review of the political economy of governance: From property rights to voice. World Bank Policy Research Working.
- Keping, Y. (2018). Governance and good governance: A new framework for political analysis. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 11, 1-8.
- North, Douglass (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: W.W. Norton.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D. C., & Weingast, B. R. (1989). Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England. *The journal of economic history*, 49(4), 803-832.
- Wehner, J., & De Renzio, P. (2013). Citizens, legislators, and executive disclosure: The political determinants of fiscal transparency. *World Development*, 41, 96-108.
- World Bank Invests in Modern Public Finance Management in Tajikistan. (2020, December 2). Retrieved from The World Bank: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/12/02/world-bank-invests-in-modern-public-finance-management-in-tajikistan>.

## Good Governance and the Political Aspects of Public Finance Management

Ali Rostamian \*

Javad Arab Yarmohamadi\*\*

### Abstract

The relationship between the idea of good governance and the quality of public finance management, and planning and budgeting, is one of the most important affairs that not alone does demonstrate the concrete side of the governance affecting everyday public life, but also unveils the meta-technical and political aspects involving in public finance governance. The present study, by emphasizing the interactive relationships among economic, social and political structures in governance, attempts to demonstrate the necessity of political economic investigations in pathological analyses of public governance. Furthermore, this research reformulates the participatory budgeting as a prominent factor in promoting good governance in planning and budgeting affairs.

**Keywords:** Good Governance, Public Finance, Political Economy, Participatory Budgeting

**JEL Classification:** D72, H11, H61





## رعایت عدالت توزیعی در تخصیص بودجه‌های بهداشتی

(مطالعه موردی: دانشگاه علوم پزشکی هرمزگان)

احمد حقیری دهبارز\*

### چکیده

سلامت یکی از محورهای اصلی توسعه پایدار برای شکوفایی و ارتقای کیفیت زندگی است. در ایران دانشگاه‌های علوم پزشکی با بهره‌گیری از خرده سیستم‌های دیگری در سطح استان‌ها، تولید امر سلامت را بر عهده دارند؛ اما محدودیت‌های مالی، بودجه‌بندی و توزیع بودجه همیشه به عنوان چالشی در دستگاه‌های مرتبط با حوزه سلامت مورد توجه بوده است. هدف اصلی این تحقیق، بررسی وضعیت عدالت توزیعی در تخصیص بودجه‌های بهداشتی استان هرمزگان است. در این راستا، یک فرضیه اصلی و چهار فرضیه فرعی تدوین شد. جامع آماری تحقیق حاضر مدیران و کارشناسان مرتبط با امر توزیع بودجه بخش بهداشت و درمان استان هرمزگان می‌باشد. ابزار اصلی جمع‌آوری اطلاعات پرسشنامه است. اطلاعات حاصله از پرسش‌نامه، با استفاده از نرم‌افزار SPSS تحلیل شد. با توجه به یافته‌ها و مقادیر معنی‌داری مشخص گردید بودجه‌های بهداشتی بر مبنای شاخص انصاف، برابری و نیاز هر منطقه توزیع نمی‌شوند و بر اساس یافته‌های حاصل از تحلیل اطلاعات، بودجه‌های بهداشتی بر مبنای عدالت توزیعی در استان هرمزگان توزیع نمی‌گردد. در انتهای پژوهش توصیه‌های سیاستی پیشنهاد شده است.

واژگان کلیدی: عدالت - عدالت توزیعی - انصاف - شایستگی - برابری - نیاز - بودجه‌های بهداشتی.

\* دانشجوی دکتری آینده‌پژوهی، دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی هرمزگان بندرعباس،

ایران (نویسنده مسئول) تلفن همراه: ۰۹۱۷۷۶۸۷۳۱۸

## ۱- بیان مسئله

انسان از دیدگاه نظری و سرمایه انسانی، محور اصلی توسعه پایدار است و سلامت عامل مهمی در رشد اقتصاد ملی شناخته می‌شود. حفظ و ارتقای سطح سلامت جامعه، لازمه هر حرکت و اقدام در برنامه‌ریزی اقتصادی و اجتماعی محسوب می‌گردد. فراهم‌سازی امکانات و تسهیلات مناسب برای تأمین سلامت جسمی، روانی، اجتماعی و معنوی انسان در تمام مراحل زندگی و زنجیره حیات او، از جمله حقوق طبیعی و نیازهای اساسی انسان‌ها به شمار می‌رود. این مهم با صراحت و تأکید در مکتب اسلام و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز تبلور یافته و نقش گرفته است.

پیامبر گرامی اسلام (ص) سلامت و امنیت را دو نعمت ناشناخته الهی می‌داند<sup>۱</sup> (التحفه السنیه، ۶۷) و امام علی (ع) سلامتی را بهترین نعمت می‌داند<sup>۲</sup> (غررالحکم، ۱۰۵۰)، امام صادق علیه‌السلام سلامتی و امنیت را جزء نعمت‌هایی می‌شمارد که هر کس یکی از آن‌ها را نداشته باشد، همواره در زندگی‌اش کمبود دارد و کم‌خرد و دل‌نگران است<sup>۳</sup> (خصال، ۲۸۴). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز ضمن محوری شناختن سلامت انسان، بهداشت و درمان را از جمله نیازهای اساسی می‌شناسد و دولت را مکلف کرده است تا تمام امکانات خود را برای سلامت افراد کشور بسیج کند (اصول ۳، ۲۹ و ۴۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران).

طبق تعریف قانون اساسی سازمان جهانی بهداشت (WHO، ۱۹۴۶) سلامتی فقط به معنی بیمار بودن نیست بلکه شامل برخورداری از سلامت جسم، روان و رفاه اجتماعی است.<sup>۴</sup> دنیا از سلامت و نیز تلاش جهانی برای تأمین و حفظ و ارتقای سلامت، سیر تکامل خود را ادامه می‌دهد و به جرئت می‌توان گفت که در جهان امروز، زندگی تمام افراد تحت تأثیر نظام

۱. رسول الله (ص): نعمتان مجهولتان الصحة و الامان

۲. قال امیرالمؤمنین علیه السلام: «الصحة أفضل النعم»

۳. امام صادق علیه‌السلام: حَمْسُ خِصَالٍ مَنْ فَقَدَ وَاحِدَةً مِنْهُنَّ لَمْ يَزَلْ نَاقِصَ الْعَيْشِ زَائِلَ الْعَقْلِ مَشْغُولَ الْقَلْبِ، فَأَوْلَاهَا: صِحَّةُ الْبَدَنِ وَ الثَّانِيَةُ: الْأَمْنُ وَ الثَّالِثَةُ: أَلْسَعَةُ فِي الرِّزْقِ، وَ الرَّابِعَةُ: الْأَنْبَسُ الْمُوَافِقُ (قال الراوی): قُلْتُ: وَ مَا الْأَنْبَسُ الْمُوَافِقُ؟ قال: أَلرَّوْجَةُ الصَّالِحَةُ، وَ الْوَلَدُ الصَّالِحُ، وَ الْخَلِيطُ الصَّالِحُ وَ الْخَامِسَةُ: وَ هِيَ تَجْمَعُ هَذِهِ الْخِصَالِ: الدَّعَةُ؛

۴. Preamble to the Constitution of the World Health Organization as adopted by the International Health Conference, New York, 19 June - 22 July 1946; signed on 22 July 1946 by the representatives of 61 States (Official Records of the World Health Organization, no. 2, p. 100) and entered into force on 7 April 1948. The definition has not been amended since 1948

سلامت قرار دارد. نظام سلامت مسئولیتی حیاتی و مداوم نسبت به افراد در کل دوره زندگی آنها دارد. نظام سلامت با اعاده و حفظ و بهبود وضعیت سلامت افراد، خانواده‌ها و جوامع برای ارتقای سطح و کیفیت زندگی آحاد جامعه ایفای نقش می‌کند.

وظایف بخش سلامت در حال حاضر در قالب‌های زیر هستند:

- خدمات پیشگیری مشتمل بر تأمین سلامت مادر و کودک، بهداشت باروری و تنظیم خانواده، کنترل بیماری‌های واگیردار و غیرواگیردار، بهداشت محیط، بهداشت حرفه‌ای، بهداشت روان، بهداشت مدارس، آموزش و ارتقای سلامت، بهداشت دهان و دندان و بهبود تغذیه.
- خدمات بالینی مشتمل بر تشخیص، مراقبت، مدیریت و درمان، بازتوانی و نوتوانی.
- پاسخگویی به خطرات و بلایا در کشور (پیبرمن، ۱۳۷۸: ۹).

#### ۱-۱- ویژگی‌های بخش بهداشت و سلامت

بخش بهداشت و سلامت دارای ویژگی‌هایی است، برخی از ویژگی‌های اجتماعی منحصر به فرد سلامت (بهداشت و درمان) عبارت‌اند از:

- ۱- حقی است همگانی و برابر که نتیجه آن تأمین طولانی‌ترین عمر ممکن توأم با سلامتی، زندگی با کیفیت و عاری از معلولیت و ناتوانی برای کل آحاد جامع است (عمومیت)؛
- ۲- برخورداری از آن برای تمام سنین و گروه‌های اجتماعی با هر میزان درآمد باید در دسترس و قابل استفاده باشد (عدالت در بهره‌مندی و تأمین مالی خدمات بهداشتی برای عامه)؛
- ۳- خطر و زیان ناشی از بیماری، تنها به فرد و خانواده وی مربوط نمی‌شود و اثر آن به جامعه محلی، ملی و بین‌المللی نیز برمی‌گردد؛
- ۴- عوامل اثرگذار بر سلامت، ویژگی‌های چندبخشی دارد و آثار دگرگونی سیمای سلامت در کشور، اثر این عوامل را تشدید می‌کند. همچنین عواملی مانند فقر و خشونت، صنعتی شدن، تغییر شیوه زندگی، آلودگی محیط‌زیست، تغییر عادات‌ها، حوادث و سوانح جاده‌ای، استرس و... بر این عوامل اثر هم‌افزایی دارد؛
- ۵- منافع حاصل از خدمات سلامت و اثربخشی آن نقش بزرگی خارج از بخش سلامت دارد؛
- ۶- خدمات سلامت به عنوان کالایی عمومی از طرف دولت‌ها حمایت و ضمانت می‌شود و تأمین آن جزء وظایف حاکمیت است؛
- ۷- ارائه خدمات سلامت به علت دگرگونی سیمای سلامت و توسعه علوم و فناوری‌های جدید روز به روز پیچیده‌تر و گران‌تر می‌شود (پیبرمن، ۱۳۷۸: ۹).

۸- بنابراین، می‌توان تأکید کرد که بهداشت و سلامت یکی از بهترین مصادیق خدمات و کالاهای عمومی است.

### ۲-۱- بهداشت و درمان در ایران

بخش بهداشت و درمان در ایران از جمله بخش‌هایی می‌باشد که در طول ۴۰ سال گذشته به طور قابل ملاحظه‌ای با مداخلات دولت مواجهه بوده است. این مداخلات به طور عمده دو گونه است:

الف- مداخلات با هدف عرضه خدمات پیشگیرانه و بهداشت عمومی؛ به طور کلی، خدماتی است که عرضه نظام‌یافته آن برای پوشش همگانی در بخش خصوصی امکان‌پذیر نیست (واکسیناسیون، تأمین آب سالم و اعمال خط‌مشی‌های عمومی بهداشتی).

ب- مداخلات با تأکید بر خط‌مشی‌هایی که موضوع آن‌ها عموماً عرضه خدمات بهداشتی و درمانی با هزینه کمتر از بخش خصوصی برای مصرف‌کنندگان و بهبود دسترسی از این جهت است. این مداخلات که با گسترش سطح خدمات عمومی، از نوع مراقبت‌های پیشگیرانه اولیه و مراقبت‌های درمانی تخصصی و بستری بوده، معمولاً از طریق مراکز بهداشتی و درمانی و بیمارستان‌های دولتی وابسته به دانشگاه‌های علوم پزشکی صورت می‌پذیرد.

### ۳-۱- سلامت، اقتصاد و عوامل اجتماعی

سلامت به صورت پیچیده‌ای با وضع اقتصادی مرتبط است. افراد سالم قدرت فراگیری بیشتری دارند، کسب درآمد برای آن‌ها آسان‌تر است، به جامعه بیشتر منفعت می‌رسانند و بهتر می‌توانند از افراد سالمند و از کودکان مراقبت نموده و نیز سالم‌تر زندگی می‌کنند. افرادی که از درآمد بالاتری برخوردارند، طبیعتاً دسترسی بیشتری به اطلاعات بهداشتی و مراقبت‌های بهداشتی، درمانی، غذاهای مغذی، آب آشامیدنی سالم و دفع بهداشتی فضولات داشته و در محیط سالم‌تر، زندگی می‌کنند. آنان به محض بیمار شدن به مراقبت‌های لازم پزشکی و تکنولوژی بالای تشخیصی و درمانی دسترسی دارند. افراد فقیر به برخی و یا همه امکانات فوق دسترسی دارند، وقتی فقرا بیمار می‌شوند، دسترسی آنان به سیستم بهداشتی و درمانی با تأخیر صورت گرفته و اغلب بسیار اولیه است و اقدامات تشخیصی و درمانی، درصد خیلی بیشتری از درآمد خانواده را به خود اختصاص می‌دهد.

هرچند مسئولین کشورهای در حال توسعه، بسیاری از اوقات در سخنرانی‌ها اظهار می‌دارند که باید ارائه خدمات بهداشتی و درمانی را به روستاها و نقاط محروم کشور توسعه داد؛ اما در عمل، توجه بیشتر آنان و نیز کمک‌های خارجی که در زمینه سلامت صورت می‌گیرد معمولاً به مراکز درمانی شهرها و آن هم شهرهای بزرگ‌تر معطوف می‌شود. اغلب این کشورها بیش

از نیمی از اعتبارات ملی مربوط به سلامت را صرف بیمارستان‌ها و خرید تجهیزات و وسایل گران‌قیمت پزشکی می‌کنند. خدماتی از این قبیل، معمولاً تأثیر مثبتی در بهبود وضع سلامت مردم و بهبود شاخص‌های بهداشتی جامعه نخواهد داشت (حاتمی و همکاران، ۱۳۸۵: ۲۳۹). به دلیل تأثیر عوامل عدیده اجتماعی در امر سلامت، میزان برخورداری از موهبت سلامت در جوامع گوناگون متفاوت بوده و در نتیجه شاخص‌های سلامت در بین کشورها و حتی در درون کشورها اختلاف فاحشی دارد. برای مثال مرکز آمار ایران اختلاف امید به زندگی در بین استان‌های تهران و سیستان و بلوچستان را ۸ سال اعلام کرده است (داده‌های مرکز آمار و خبرآنلاین، ۱۳۹۷)

پیشرفت‌های روزافزون دانش و فناوری پزشکی، تغییر در شیوه زندگی و رفتارهای اجتماعی، با تأثیر بر الگوی بیماری‌ها و نیازهای پزشکی جوامع در کنار رشد شتابان جمعیت از یک‌سو و محدودیت منابع انسانی و مالی از سوی دیگر (به‌خصوص در کشورهای در حال توسعه)، عرضه امکانات و خدمات بهداشتی و درمانی را با مشکل مواجه کرده است. علاوه بر این، در این کشورها منابع محدود به طور ناکارآمد مصرف می‌گردد و بخش قابل توجهی از اعتبارات عمومی صرف خدماتی می‌شود که از لحاظ میزان تناسب با هزینه، اثربخشی لازم را ندارند. با این تحلیل ملاحظه می‌شود که بخش بهداشت و درمان، بخش وابسته‌ای است که به نسبت منابعی که در اختیار دارد، باید بهترین عملکرد را داشته باشد.

اما محدودیت‌های مالی، بودجه‌بندی و توزیع بودجه همیشه به عنوان چالشی در دستگاه‌های مرتبط با حوزه سلامت و اختصاصاً وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی مورد توجه بوده است (ابوالحلاج، ۱۳۸۷)<sup>۱</sup> و یکی از مسائل اصلی که در بحث توزیع بودجه‌های بهداشتی وجود دارد، عادلانه بودن توزیع آن است. درواقع اینکه آیا بودجه‌های بهداشتی در کشور ما به صورت عادلانه و بر مبنای شاخص‌های عادلانه صورت می‌پذیرد؟ پرسش مهمی است که با توجه به محدودیت کل منابع بهداشتی، ممکن است سطح بهداشت را در مناطق گوناگون تحت تأثیر قرار دهد. این مسئله باید در سطح ملی مورد توجه قرار گیرد؛ اما در اینجا، با توجه به محدودیت زمان پژوهش، سعی می‌شود میزان رعایت عدالت توزیعی در تخصیص بودجه بهداشتی در استان هرمزگان به عنوان یکی از استان‌هایی که در مقایسه با استان‌های همجوار خود بودجه کمتری را دریافت می‌کند (حیرانی، ۱۳۹۸) مورد بررسی قرار گیرد.

۱. ر.ک به ابوالحلاج، مسعود. محمود کاظمیان و مریم رضائیان. گزارش دستاوردها، چالش‌ها و افق‌های نظام تأمین مالی بخش بهداشت و درمان جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۸ تا ۱۳۸۷). دفتر برنامه‌ریزی منابع مالی و بودجه. بهمن ماه ۱۳۸۷: ۳۳-۱.

#### ۱-۴- ضرورت انجام تحقیق

عدالت اجتماعی از قرن نوزدهم به بعد، به شکل علمی مورد توجه بوده و شیوع آن در قرن بیستم رواج یافت و به‌ویژه به‌مثابه یکی از شعارهای نهضت‌های سوسیالیستی مدنظر قرار گرفت. عدالت اجتماعی گویای توزیع عادلانه امکانات و ثروت میان افرادی است که طبق تعریف دارای حقوق برابرند.

در مقدمه اساسنامه سازمان جهانی بهداشت<sup>۱</sup> (WHO, ۱۹۴۶) آمده است که: برخورداری از بالاترین استاندارد در دست یافتن به تندرستی، یکی از حقوق اساسی هر انسان، بدون تبعیض از نظر وضعیت نژادی، مذهبی، باور سیاسی، اقتصادی یا اجتماعی است. مسئولیت تندرستی مردم هر کشور بر عهده دولت است و این فقط با تدارک تدابیر بهداشتی، اجتماعی و بهداشت کافی برآورده می‌شود.

بر طبق سند چشم‌انداز، می‌توان رفاه ملی و امنیت را از ویژگی‌های جامعه ایرانی دانست؛ یعنی برخورداری از سلامت، رفاه، امنیت قضایی، تأمین اجتماعی و فرصت‌های برابر، توزیع مناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده به دور از فقر، تبعیض و بهره‌مند از محیط‌زیست مطلوب. اگرچه به مقوله سلامت در این سند مهم راهبردی به طور مستقیم نیز اشاره شده است، به جرئت می‌توان گفت دستیابی به سایر اهداف و ویژگی‌هایی که جامعه تصویر شده در این سند خواهد داشت، بدون توجه به مقوله سلامت (بهداشت و درمان) میسر نخواهد بود.

وزارت بهداشت با توجه به سند چشم‌انداز و بند دوازدهم خط‌مشی‌های کلی برنامه چهارم توسعه مکلف است در جهت تحقق عدالت اجتماعی و ایجاد فرصت‌های برابر و ارتقا سطح شاخص‌هایی از قبیل آموزش، سلامت، تأمین غذا، افزایش درآمد سرانه و مبارزه با فساد تلاش کند. بدیهی است که این تکلیف از طریق موارد برشمرده ممکن خواهد بود:

- تأمین، حفظ و ارتقای سلامت افراد جامعه؛
- اصلاح ساختار نظام سلامت جامعه در راستای ایجاد یک نظام پاسخگو برای ارائه خدمات سلامتی به آحاد جامعه؛
- عادلانه ساختن دریافت خدمات سلامت برای آحاد جامعه؛
- مشارکت عادلانه در تأمین هزینه‌های بخش سلامت؛

1. Preamble to the Constitution of the World Health Organization as adopted by the International Health Conference, New York, 19 June - 22 July 1946; signed on 22 July 1946 by the representatives of 61 States (Official Records of the World Health Organization, no. 2, p. 100) and entered into force on 7 April 1948. The definition has not been amended since 1948.

- ارتقا امنیت غذا و تغذیه؛
- سازماندهی نظام ارائه خدمات با تأکید بر سطح‌بندی و ارجاع و... (حاتمی و همکاران، ۱۳۸۵)

حال با پایان برنامه‌های توسعه پنجم و ششم- جای سؤال است که آیا دریافت خدمات سلامت در آحاد مختلف جامعه به صورت عادلانه تحقق پیدا کرده است؟ بررسی‌ها نشان می‌دهد که هزینه پرداخت از جیب مردم در بیماری‌هایی مانند کووید-۱۹، ۸۹ درصد اعلام شد ((Yusefi, A.R & et al, 2022). همچنین هزینه‌های پرداخت از جیب مردم افزایش یافته است (Rezaei, S., Woldemichael, A., Ebrahimi, M. et al, 2020).

طبق برنامه توسعه ششم، سهم مردم از هزینه‌های سلامت در بازار واقعی باید به کمتر از ۲۵ درصد برسد و ۷۵ درصد دیگر این هزینه را دولت به عنوان یک وظیفه حاکمیتی پرداخت کند. در حالی که هم‌اکنون برنامه ششم به پایان رسیده است، سهم هزینه‌های درمانی که از جیب مردم پرداخت می‌شود، طبق اظهارنظر مسئولین مرتبط به حدود ۶۰ تا ۷۰ درصد رسیده و دولت‌ها نتوانسته‌اند در اجرای این برنامه موفق عمل کنند (ایسنا، ۱۴۰۱).

از آنجایی که عدالت در حوزه بهداشت و درمان از ملاحظه‌های اصلی تمامی نظام‌های اجتماعی و وابسته به منابع عمومی است، زمانی حاصل می‌شود که بهداشت و درمان توزیعی عادلانه در جامعه داشته باشد و سیاست‌گذاران نظام سلامت تلاش می‌کنند تا با توزیع عادلانه تعیین‌کننده‌های سلامتی جامعه به سوی عدالت در حوزه بهداشت و درمان گام بردارند. به عبارتی موضوع عدالت و برابری در سلامت، بررسی توزیع مناسب خدمات میان گروه‌های مختلف جامعه است که برای توزیع مناسب خدمات، بهتر است توزیع بودجه به عنوان موتور حرکت ارائه خدمات مورد بررسی قرار گیرد. توزیع ناعادلانه بودجه‌های بهداشتی باعث عدم تحقق برنامه‌های بهداشتی شده و عدم تحقق برنامه‌ها باعث کاهش سطح سلامت جامعه می‌شود. این کاهش یکی از عوامل ایجادکننده احساس نابرابری و تبعیض در سطح جامعه بوده که در نهایت منجر به نارضایتی عمومی می‌گردد (نمودار ۱). از این رو بررسی توزیع عادلانه بودجه‌های بهداشتی به عنوان عاملی برای توزیع عادلانه خدمات حائز اهمیت است. برای رسیدن به این هدف به بررسی توزیع بودجه در یکی از استان‌های ایران پهناور، استان هرمزگان پرداخته می‌شود.



نمودار ۱: فراگرد بی‌عدالتی در توزیع بودجه و پیامدهای آن

مأخذ: استنباط پژوهشگر از مطالعات

## ۲- مبانی نظری و پیشینه پژوهش

### ۲-۱- عدالت توزیعی

عدالت اقتصادی به اعتبار انواع صاحبان حق، به دو بخش عدالت تخصیصی (پرداخت حقوق اقتصادی اموال) و عدالت توزیعی (پرداخت حقوق اقتصادی انسان‌ها) تقسیم می‌شود. بهره‌برداری از اموال در چارچوب قاعده حفظ ماهیت قوامی آن برای فرد و جامعه و به صورتی که حداکثر تولید و زایش و رشد را داشته باشد، لازمه اجرای عدالت اقتصادی تخصیصی و توزیع اموال طبیعی و تولید شده بین انسان‌ها، با رعایت حقوق ایجاد شده ناشی از کار، مالکیت اصل و رعایت قاعده نیاز اولیه، شرط لازم برای اجرای عدالت اقتصادی توزیعی است. اگر غایت آرزوها، ساختن جامعه‌ای عادلانه است که در آن نیازهای اولیه مادی همه مردم برآورده می‌شود و همه افراد جامعه از خدمات بهداشتی، آموزشی و امنیتی مناسب، سرپناه، غذا، پوشاک، شغل و درآمد کافی فرصت‌های کافی برای معاشرت با خانواده و دوستان، فراغت لازم برای شرکت در فعالیت‌های اجتماعی و خیرخواهانه برخوردار گردند و از همه منابع مادی و معنوی جامعه استفاده شود و در این استفاده، سعی گردد بهترین محصول و خدمت با بالاترین کیفیت و ارزان‌ترین روش تولید شود و در این تولید، منافع نسل‌های آینده و حفظ



زیست و ارزش‌های معنوی رعایت گردد، بدون شک تلقی ما از مفهوم عدالت در سوق دادن سیاست‌گذاران به سمت این جامعه آرمانی، نقش کلیدی و انسانی ایفا می‌کند (ناظمی، ۱۳۸۷: ۶۶۶).

عدالت توزیعی<sup>۱</sup> که بر مبنای نظریه برابری و مبادله اجتماعی آدامز، بر انصاف ادراک شده از ستاده‌ها و پیامدهایی که افراد دریافت می‌کنند، دلالت دارد (بگلی و لی، ۲۰۰۲: ۶۹۲؛ مک دوال، ۳: ۱۰)، عدالتی است که مقرر می‌کند هزینه‌ها و فایده‌ها را چگونه میان افراد جامعه توزیع کرد. به عبارت دیگر، مراد از عدالت توزیعی این است که چگونه باید خیرات و مواهب اجتماعی توزیع شود تا شبکه روابط اجتماعی عادلانه باشد و از این طریق شاهد ایجاد یک جامعه عدالت‌محور باشیم. عدالت توزیعی یکی از چهار شکل توزیع بر مبنای شایستگی (لیاقت)، توزیع بر حسب انصاف، توزیع بر حسب نیاز (استحقاق) و توزیع بر اساس اصل برابری را به خود می‌گیرد (جدول ۱).

از نظر راولز در همه جوامع، نابرابری اجتناب‌ناپذیر است. تفاوت‌های موجود در بهره‌گیری از امکانات زندگی که از ساختار جامعه ناشی می‌شود و این نابرابری‌ها زمانی عادلانه است که انخست به سود محروم‌ترین‌ها باشد؛ و دوم متعلق به مناصب و مقام‌هایی باشد که راه رسیدن به آن‌ها به روی همه باز است (اقتباس از ناظری، ۶۶۷).

جدول ۱: اشکال عدالت توزیعی

عدالت توزیعی			
شایستگی (لیاقت)	انصاف	نیاز (استحقاق)	برابری

مأخذ: محاسبات پژوهش

پزی (56: 2002) معتقد است که آنچه باید عادلانه توزیع شود مطلوبیت است. از نظر وی معیار اندازه‌گیری مطلوبیت می‌تواند شاخص‌های رفاه باشد؛ اما شاخص مناسب‌تری که بر مبنای نظریه‌های رشد و توسعه اهمیت می‌یابد، توزیع عادلانه منابع، سرمایه‌ها و یا ثروت یک جامعه در طول زمان است. به‌واقع آنچه نسل‌های بعد را شادمان می‌کند و امکان و پتانسیل‌های آن‌ها را برای دستیابی به نرخ‌های رشد بالا افزایش می‌دهد، انباشت سرمایه است.

1. Distributive Justice
2. Begley&Lee
3. Mc.Dowall

در عدالت توزیعی ادراک شده، میزان ادراک کارکنان یک نهاد و یا سازمان از تخصیص منصفانه حقوق و پاداش و مزایا محوریت دارد. برای این نوع داوری در باره عدالت سه قاعده بسیار مهم به نام برابری و نیاز و انصاف مطرح است.

دیوید هاروی معتقد است توزیع عادلانه در سطح مناطق، توزیع عادلانه بین افراد را به دنبال دارد. وی ماهیت عدالت اجتماعی را به کمک سه معیار نیاز، منفعت عمومی و استحقاق تشریح می‌کند و معتقد است که می‌توان با ترکیبی از آن‌ها، تخصیص منابع به مناطق را انجام داد (هاروی، ۱۳۷۶، ۹۹).

درواقع عدالت توزیعی، برابری ادراک شده از تصمیمات تخصیص منابع است (Colquitt, 2002).

#### ۲-۱-۱- توزیع بر حسب نیاز (استحقاق)

در فرهنگ لغت آموزگار، نیاز به معنی خواست، خواسته، زاری، بایست، حاجت، بخشش و صدقه است (آموزگار، ۱۳۷۵: ۱۵۳).

Need در فرهنگ لغت لانگمن به معنی نیاز، لزوم، احتیاج، نیازمندی، احتیاج داشتن، نیازمند بودن و نیاز داشتن است.

از نظر هاروی مفهوم نیاز نسبی است و میزان محرومیت افراد در مناطق مختلف را می‌توان با سه خصیصه تشخیص داد، اول اینکه افراد از خدماتی محروم باشند، دوم اینکه افرادی را ببینند که از آن خدمات برخوردارند و سوم اینکه چیزی را بخواهند و داشتن آن را مقدور بدانند (هاروی، ۱۳۷۶: ۹۹).

هاروی مفهوم استحقاق را بدین‌گونه بیان می‌نماید که مثلاً اگر منطقه‌ای دارای تهدیدات محیطی زیادی باشد باید منابع بیشتری را برای مقابله با حوادث به آن تخصیص داد (هاروی، ۱۳۷۶: ۹۹).

احتیاج افراد به مواد اساسی معیشتی، اصل مهمی برای توزیع و بازتوزیع ثروت به حساب می‌آید؛ اما کمتر کسی قبول می‌کند که احترام، نفوذ اجتماعی و اعتبار بر اساس اصل احتیاج بین مردم تقسیم شود. ما برای کسی احترام و اعتبار قائل هستیم که او را براننده آن‌ها می‌دانیم، نه برای کسی که به آن‌ها نیاز دارد (محمودیان، ۱۳۸۰، ۱۲۵-۱۱۸).

در کنفرانس جهانی سازمان بهداشت جهانی (آلماتا، ۱۹۷۸)، شعار «بهداشت برای همه تا سال ۲۰۰۰» مطرح شد و برای رسیدن به این شعار آرمانی که هنوز تحقق نیافته است، رعایت و اجرای مراقبت‌های بهداشتی برای همه را مطرح کردند.

منابع بهداشتی و خدمات مربوط به آن باید به صورت برابر در اختیار همه افراد جامعه قرار گیرد و مردم با نیازهای یکسان باید دسترسی برابر به مراقبت‌های بهداشتی داشته باشند.

برای اطمینان از دسترسی برابر باید توزیع و پوشش مراقبت‌های اولیه بهداشتی در مناطقی افزون‌تر باشد که بیشترین نیازها وجود دارد (محسنی ۱۳۸۲: ۳۰۹).

### ۲-۱-۲- توزیع بر مبنای شایستگی و لیاقت

در فرهنگ لغت آموزگار، شایسته به معنی مساوی سزاوار و اندرخور است و شایستگی به معنی عمل شایسته بودن است (آموزگار، ۱۳۷۵: ۵۳۸).

Merit در فرهنگ لغت لانگمن به معنی شایستگی، سزاواری، لیاقت، شایسته بودن و استحقاق داشتن است.

در مورد شاخص‌های عدالت توزیعی، عادلانه‌ترین راه برای تخصیص مجدد منابع آن است که اجازه داده شود تا منابع در میدان رقابتی بازار بر اساس شایستگی‌هایشان به کار گرفته شوند (امانی، ۱۳۸۷: ۲۰۵).

لیاقت به نوبه خود به درک متفاوت افراد وابسته بوده و ممکن است گروهی کسی را لایق ثروت، نفوذ سیاسی و اجتماعی بدانند؛ اما گروه دیگر نه (محمودیان، ۱۳۸۰: ۱۲۵-۱۱۸).

### ۲-۱-۳- توزیع بر اساس اصل برابری

همه افراد انسانی دارای آفرینشی مساوی و یکسان و دارای نیازهای طبیعی همانند و ارزشی مساوی و برابرند. نژاد، رنگ، زبان، شکل، ویژگی‌های جغرافیایی، مذهبی، اجتماعی، اخلاقی و دیگر مسائل تأثیری در این یگانگی و یک نوعی و مساوات تکوینی ندارد و همه افراد انسانی عضو جامعه بزرگ هستند که جامعه بشری نام دارد.

آیه ۱۳ سوره حجرات در این باره می‌فرماید: ای مردمان! ما شما را از مردی و زنی آفریدیم و به صورت ملت‌ها و قبیله‌ها درآوردیم تا با یکدیگر آشنا شوید (نه آنکه تفاخر کنید و بزرگی بفروشید که بزرگی انسان به ملیت و قبیله و رنگ و نژاد نیست) و همانا بزرگوار از میان شما در نزد خدا آنکس است که با تقواتر باشد (قرآن کریم، حجرات: ۱۳).

حکومت اسلامی جامعه و همه مردم را خانواده دولت و حکومت می‌شمارد و دولت‌ها را تأمین‌کننده مخارج جامعه می‌داند و چنان‌که تبعیض در یک خانواده کوچک موجب نیازمندی در برخی و زیاده‌روی در برخی دیگر است، در سطح جامعه نیز نابرابری در تقسیم بیت‌المال و استفاده از امکانات، زمین پیدایش طبقات مرفهین بی‌درد با فاصله‌های وحشتناک و زیان بار و تباهی‌آفرین است. علی‌علیه‌السلام می‌فرماید: «من چون پیامبر صلی‌الله‌علیه‌وآله و سلم (بیت‌المال را) برابر (به همه) می‌دهم و آن را ویژه اغنیا نمی‌سازم» (کلینی، ۱۳۶۵: ۶۱-۶۰).

در عدالت اجتماعی اسلام، هرچند تفاوت پذیرفته شده است؛ اما تبعیض مردود بوده و برابری همه انسان‌ها، صرف‌نظر از تعلقات قومی و نژادی و طبقاتی مفروض گرفته شده است و هر انسانی به صرف انسان بودن حقوقی دارد (اصغری، ۱۳۹۰: ۴۸).

در فرهنگ لغت آموزگار برابری به معنی مساوی بودن، هم دوش، هم‌سنگ و هم وزن بودن است (آموزگار، ۱۳۷۵: ۱۵۳).

Equality در فرهنگ لغت لانگمن به معنی مساوات، برابری، تساوی، یکسانی و شباهت است. منابع بهداشتی و خدمات مربوط به آن باید به صورت برابر در اختیار همه افراد جامعه قرار گیرد و مردم با نیازهای یکسان باید دسترسی برابر به مراقبت‌های بهداشتی داشته باشند (محسنی ۱۳۸۲: ۳۰۹).

#### ۲-۱-۴- توزیع بر حسب انصاف

در فرهنگ لغت آموزگار، انصاف به معنی میانه‌رو بودن و ستم نکردن است (آموزگار، ۱۳۷۵: ۱۲۲).

Equity در فرهنگ لغت لانگمن به معنی قاعده انصاف، انصاف بی‌غرضی و تساوی حقوق است.

امام صادق (ع) می‌فرماید: «انصاف با مردم وقتی تحقق می‌یابد که هر آنچه برای خود می‌پسندی، برای دیگران نیز همان را بخواهی» (کلینی، ۱۳۶۵: ۱۴۴).

انصاف اصل عام اخلاقی است و سایر اصول را می‌توان به نوعی از مصادیق این اصل شمرد. رعایت این اصول اخلاقی مانند سایر اصول در همه عرصه‌های رفتاری سفارش شده و مختص به رفتارهای اقتصادی نیست؛ با وجود این، در عرصه رفتارهای اقتصادی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است (میرمعزی، ۱۳۹۰: ۲۶۰).

انصاف مهم‌ترین مفهوم مکمل عدالت بوده و دارای سه مرتبه است: (۱) انصاف از خود؛ (۲) انصاف به دیگران از خود؛ و (۳) انصاف از دیگران به دیگران.

همچنین مبانی انصاف عبارت‌اند از: (۱) حق؛ و (۲) انسان به عنوان یک واقعیت؛ (۳) قانون علی نظام اجتماعی؛ به این معنی که هر تصمیم و اقدامی تبعات خاص خود را در حوزه سیاست و اجتماع در بر دارد.

اصول انصاف عبارت است از:

۱- اصول انصاف اقتصادی:

- محرومیت مادی که موجب خدشه‌دار شدن عزت نفس هر انسانی شود، نباید وجود داشته باشد؛
- در سایر امور و حقوق اجتماعی، طبقه محروم مقدم‌اند مشروط به اینکه به تزییع حقوق دیگران نینجامد؛
- جبران محرومیت‌های عاطفی و غیرمادی این طبقه از طریق برخوردارتر کردن مادی آن‌ها، مشروع و منصفانه است.

## ۲- اصول انصاف سیاسی:

- محو زمینه‌های بی‌انصافی و تلاش برای تحقق انصاف بین مردم، خود عملی منصفانه است.
- در تعارض منافع و خواسته‌های نخبگان سیاسی و صاحبان نفوذ با سایر منافع و خواسته‌های سیاسی- اجتماعی، امتیاز و ارجحیتی برای منافع گروه اول وجود ندارد.
- دغدغه ناامنی مخالفان و دشمنان که یک احساس درونی است چه درست باشد چه نباشد، باید رفع شود (علیخانی، ۱۳۹۰: ۱۳۳).

## ۲-۲- ارکان عدالت توزیعی

عدالت توزیعی در توزیع منابع ثروت در جامعه کاربرد دارد. بر مبنای این تعریف از عدالت توزیعی، تقسیم امتیازات بین افراد جامعه سه رکن دارد (با دینی، ۱۳۸۴: ۹۱-۸۹).

۱- «امتیاز یا تکلیف توزیع شده» که تمام منابع و مضار جامعه را در بر می‌گیرد. این امتیاز ممکن است هر نوع از اقسام، مانند منابع طبیعی یا درآمد یا مانند آن باشد: و همین طور ممکن است ناظر به تقسیم قدرت در جامعه و مشارکت در آن باشد.

۲- دومین رکن از ارکان عدالت توزیعی افرادی هستند که در یک جامعه زندگی می‌کنند. چنانکه حضرت علی (ع)، در عهدنامه مالک اشتر، بهترین کار فرمانروایی اسلامی را آن می‌داند که مطابق حق باشد و بیش از همه کارها بر روال عدالت و همانا این کار آن است که مورد رضای رعیت باشد (شهیدی، ۱۳۸۶: ۳۲۸-۳۲۷).

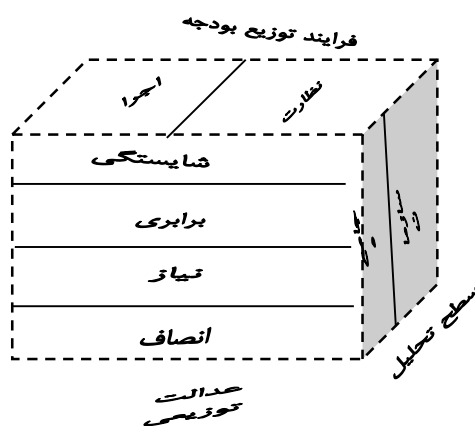
این فرمایش مولای مؤمنان و همسنگ قرار دادن رضای رعیت با معیارهای حق و عدالت نشانگر آن است که دو رکن دیگر عدالت توزیعی، یعنی حق (منابع اجتماعی و امتیازات) و معیارهای عدالت فقط زمانی معنای پایدار می‌کنند که موجب رضایت رعایا مبنای مشروعیت تخصیص منابع و معیارهای آن است. این نوع اندیشه قرن‌ها بعد در گفتارهای طرفداران نظریه قراردادهای اجتماعی مجدداً تکرار شد. چنانچه گفته‌اند: «اساس امپراتوری آمریکا باید بر اساس رضایت مردم استوار گردد» (کلی، ۱۳۸۲: ۳۸۰).

۳- سومین رکن از ارکان عدالت، معیار توزیع منابع و ثروت‌های خام و قدرت سیاسی در بین افراد جامعه است. یعنی توزیع منابع مذکور به نسبت ارزشی که برای هر فرد در اجتماع فرض شده است. اینکه چه چیزی ارزش محسوب می‌شود، بر حسب نوع حکومت و مکتب فکری آن متفاوت است. در واقع مکاتب فکری مختلف در حوزه اقتصاد و حقوق معیارهای در تمیز مفسده از عدالت در هر اجتماعی کاربرد دارد.

عادلانه‌ترین راه برای تخصیص مجدد منابع آن است که اجازه داده شود تا منابع در میدان رقابتی بازار بر اساس شایستگی‌هایشان به کار گرفته شوند (امانی ۱۳۸۷: ۲۹۵). بدیهی است هر نقشه‌ای برای اینکه مفید فایده قرار گیرد باید دارای مقصدی باشد؛ بنابراین قوانین در صورتی جامعه را به سوی عدالت راهبری می‌کند که معیارهای عدالت در یک نظام از پیش تعریف شده و هماهنگ، تبیین شده باشد و قوانین ضمانت اجرای تحقق این معیارها باشد.

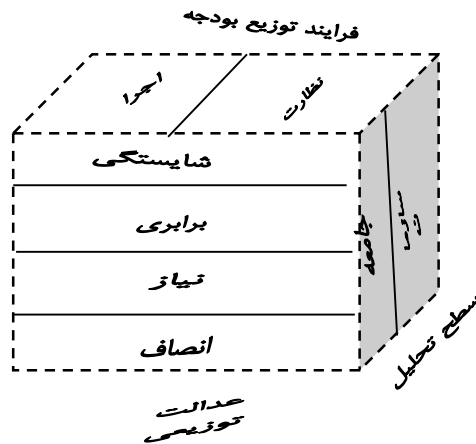
### ۲-۳- مدل تحلیلی تحقیق

مدل تحلیلی تحقیق بر مبنای ابعاد عدالت توزیعی تشکیل شده است و محقق بنا دارد توزیع بودجه را از نظر عدالت توزیعی مورد بررسی قرار دهد. از نظر محققین مختلف، مفهوم عدالت از دو دیدگاه قابل تقسیم بندی است، عدالت توزیعی و عدالت تخصیصی. عدالت توزیعی، برابری ادراک شده از تصمیمات تخصیص منابع می‌باشد که در این تحقیق چهار شکل عدالت توزیعی یعنی توزیع مبنی بر نیاز، شایستگی، انصاف و برابری مدنظر قرار گرفته است. به عبارتی در این تحقیق به علت تأکیدی که بر توزیع بودجه‌های بهداشتی در سطح استان هرمزگان است، این مفهوم از ابعاد مختلف مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است و به بررسی چشم‌انداز، برنامه توسعه و قوانین مختلف از دیدگاه عدالت پرداخته شده است و جایگاه عدالت را در قوانین مصوب کشور مورد بحث و بررسی قرار گرفت. با مطالعه این سه بخش، محقق تصمیم گرفت مدل عدالت توزیعی زیر را استخراج نماید و مبنای طراحی پرسش‌نامه خود قرار دهد.



شکل ۱: مدل تحلیلی تحقیق

مأخذ: محاسبات پژوهش



شکل ۲: مدل تحلیل تحقیق

مأخذ: محاسبات پژوهش

### ۳- روش تحقیق

این تحقیق از نظر هدف، از نوع تحقیق کاربردی می‌باشد. طرح تحقیق در این پژوهش توصیفی، از نوع پیمایشی و توصیفی است به این خاطر که تصویری از وضع موجود را ارائه می‌دهد و پیمایشی از این جهت که با گردآوری اطلاعات از جامعه آماری از طریق پرسش‌نامه می‌پردازد.

جامعه آماری تحقیق حاضر مدیران، کارشناسان بخش بهداشت و درمان در استان هرمزگان است. بر اساس تجربیات محقق در این زمینه، مشخص شد که تعداد جامعه آماری این تحقیق محدود می‌باشد و لذا تمامی جامعه آماری به عنوان نمونه آماری انتخاب شده‌اند. به علت محدود بودن تعداد جامعه آماری، تمامی جامعه آماری به عنوان نمونه آماری انتخاب گردیدند.

جدول ۲: تعداد پرسش‌نامه توزیع شده در نواحی مختلف بر حسب سمت

کارشناسان ستادی حوزه مدیریت بودجه دانشگاه	رئیس یا مدیر شبکه بهداشت، معاون اجرایی رئیس یا مدیر بیمارستان و مدیر مالی شبکه و بیمارستان و...	کل	
--	--	----	--

۸	۵۹	۶۷	تعداد پرسش‌نامه‌های توزیع شده
۷	۳۸	۴۵	پرسش‌نامه‌های جمع‌آوری شده

مأخذ: پژوهش

در این تحقیق به منظور اندازه‌گیری و سنجش پاسخ‌های ارائه شده از طرف پاسخ‌دهندگان، از مقیاس ۵ امتیازی لیکرت که از کاملاً موافقم تا کاملاً مخالفم را شامل می‌شود، استفاده گردیده است. به‌طور کلی مقیاس‌ها برای سنجش نگرش‌ها، قضاوت‌ها، عقاید و سایر خصیصه‌هایی که به آسانی قابل اندازه‌گیری نیستند، به کار می‌رود. مقیاس از مجموعه‌ای منظم از گویه‌های که به ترتیب خاص تدوین شده است، ساخته می‌شود. این گویه‌ها حالات خاصی از پدیده مورد اندازه‌گیری را به صورت گویه‌هایی که از لحاظ ارزش اندازه‌گیری دارای فاصله‌های مساوی است، عرضه می‌کند (سرمد، ۱۳۸۵: ۱۵۴).

اعتبار بیرونی پرسش‌نامه (پایایی): هدف و منظور از سنجش پایایی و ثبات پرسش‌نامه این است که چنانچه این تحقیق توسط فرد دیگری یا توسط همان محقق در زمان و مکان‌های مختلف دوباره انجام شود، به نتایجی مشابه با نتایج فعلی دست یابد.

برای محاسبه ضریب  $\alpha$  از نرم‌افزار Spss استفاده شد که میزان  $\alpha$  برای پرسش‌نامه مقدار ۰,۸۲۹ به دست آمد و مشخص گردید که پرسش‌نامه از اعتبار لازم برخوردار است. چون مقدار ضریب آلفا بالاتر از حد قابل قبول برای مقاصد کاربردی که ۷۰ درصد است بیشتر می‌باشد؛ بنابراین می‌توان ادعا کرد که پرسش‌نامه مورد نظر دارای پایایی قابل قبول است (سرمد و بازرگان ۱۳۸۶: ۱۹۵).

پرسش‌نامه این تحقیق، پس از مطالعه کتاب‌ها و مقاله‌های مربوط به تحقیق و مطالعه پرسش‌نامه‌های دیگر تهیه شد. همچنین در این تحقیق از روش‌های آمار توصیفی و آزمون مقایسه میانگین استفاده گردیده است. به منظور تجزیه و تحلیل اطلاعات از نرم‌افزار Spss استفاده شده است.



#### ۴- تجزیه و تحلیل و ارائه یافته‌های پژوهش و بررسی

##### ۴-۱- یافته‌های حاصل از بررسی فرضیات تحقیق

فرضیه فرعی اول: بودجه‌های بهداشتی بر مبنای شاخص شایستگی در استان هرمزگان توزیع می‌شود.

با توجه به یافته‌های آماری فصل چهارم و اینکه سطح معنی‌داری کمتر از مقدار خطا (۰,۰۵) می‌باشد؛ بنابراین فرضیه اول تحقیق مورد تأیید قرار گرفته است. به عبارتی، بودجه‌های بهداشتی بر مبنای شاخص شایستگی در استان هرمزگان توزیع می‌شود. البته با توجه به مقدار میانگین مربوط به شاخص شایستگی که برابر با ۳,۱۰۲۱ می‌باشد می‌توان بیان کرد که از نظر پاسخگویان این وضعیت نیز دارای وضعیت مطلوبی نیست. به عبارتی، پاسخ‌دهندگان به پرسش‌های این شاخص به صورتی پاسخ داده‌اند که پاسخگویی برای شاخص شایستگی دشوار است.

به طوری که در آنالیز گویه‌ها مشخص گردید ۴۰ درصد از پاسخ‌دهندگان معتقدند توزیع بودجه به طور غیرمتمرکز بر مبنای تقاضای مسئولان بهداشتی در مناطق گوناگون استان صورت می‌پذیرد. همچنین ۵۵ درصد از پاسخ‌دهندگان اعلام کردند که توزیع بودجه بر مبنای شاخص‌های ارزیابی عملکرد بودجه‌های بهداشتی سنوات گذشته صورت گرفته است و ۴۰ درصد اعلام نمودند که توزیع بودجه به منظور حفظ منافع محرومان و گسترش مشارکت عمومی و محرومیت‌زدایی صورت می‌گیرد.

امانی، عادلانه‌ترین راه برای تخصیص را توزیع منابع در میدان رقابتی بازار بر اساس شایستگی‌هایشان عنوان می‌نماید (امانی، ۱۳۸۷: ۲۰۵). نتایج تحقیقات ارزش‌ها و نگرش‌های ایرانیان که توسط وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در سطح ملی انجام پذیرفت، ۱۸/۶ درصد از پاسخ‌دهندگان بیان کردند که توزیع امکانات در جامعه باید بر مبنای شایستگی صورت گیرد.

فرضیه دوم: بودجه‌های بهداشتی بر مبنای شاخص انصاف در استان هرمزگان توزیع می‌شود.

با ارجاع به یافته‌های آماری فصل چهارم و با توجه به اینکه سطح معنی‌داری، بزرگ‌تر از مقدار خطا (۰,۰۵) می‌باشد؛ بنابراین فرضیه دوم تحقیق مورد تأیید قرار نگرفته است. به عبارتی بودجه‌های بهداشتی بر مبنای شاخص انصاف در استان هرمزگان توزیع نمی‌شود. مقدار میانگین شاخص انصاف ۲,۸۱۲ به دست آمده است، به این معنی که از نظر مدیران بخش بهداشت، مدیران مالی و کارشناسان مربوطه، وضعیت توزیع بودجه‌های بهداشتی در سطح استان هرمزگان مناسب نیست.

یافته‌ها بیانگر این موضوع است که ۵۸,۹ درصد از پاسخ‌دهندگان بیان کردند که توزیع بودجه در سطح استان بر مبنای میزان سطح درآمد خانوارها صورت نمی‌گیرد و ۶۰ درصد اعلام نمودند که توزیع بودجه در سطح استان در راستای حذف فاصله طبقاتی صورت نمی‌پذیرد؛ اما ۷۱,۱ درصد اعلام نمودند که توزیع بودجه در استان بر مبنای افزایش کیفیت خدمات بهداشتی صورت می‌گیرد.

**فرضیه سوم: بودجه‌های بهداشتی بر مبنای شاخص برابری در استان هرمزگان توزیع می‌شود.**

با ارجاع به یافته‌های آماری فصل چهارم و اینکه سطح معنی‌داری بزرگ‌تر از مقدار خطا (۰,۰۵) می‌باشد؛ بنابراین فرضیه سوم تحقیق نیز مورد تأیید قرار نگرفته است. به عبارتی نمی‌توان اذعان نمود که بودجه‌های بهداشتی بر مبنای شاخص برابری در استان هرمزگان توزیع می‌شود.

مقدار میانگین شاخص برابری ۲,۷۵۱ حاکی از آن است که وضعیت توزیع بودجه‌های بهداشتی در راستای تحقیق برابری در سطح استان هرمزگان در وضعیت مطلوبی قرار ندارد. به عبارتی، دست‌اندرکاران توزیع بودجه در سطح استان از میزان توانمندی اقشار مختلف استان آگاهی لازم ندارند تا بتوانند بودجه‌های بهداشتی را بر مبنای شاخص برابری توزیع نمایند.

**فرضیه چهارم: بودجه‌های بهداشتی بر مبنای شاخص نیاز در استان هرمزگان توزیع می‌شود.**

با ارجاع به یافته‌های آماری فصل چهارم و اینکه سطح معنی‌داری بیشتر از مقدار خطا (۰,۰۵) می‌باشد؛ بنابراین فرضیه چهارم تحقیق مورد تأیید قرار نگرفته است. به عبارتی نمی‌توان اذعان کرد که بودجه‌های بهداشتی بر مبنای شاخص نیاز در استان هرمزگان توزیع می‌شود. با توجه به مقدار میانگین حاصله (۲,۶۶۰۱) که دارای فاصله از میانگین مبنا (۳) است، می‌توان این‌گونه نتیجه‌گیری کرد که از نظر پاسخ‌دهندگان وضعیت توزیع بودجه از حیث شاخص نیازمندی در سطح استان هرمزگان مناسب نیست. این امر ممکن است به دلیل نیازسنجی نادرست و یا عدم نیازسنجی نیازهای بهداشت مناطق مختلف استان باشد.

به عبارتی، ۴۴,۵ درصد از پاسخ‌دهندگان بیان کردند که توزیع بودجه‌های بهداشتی بر مبنای میزان دسترسی به امکانات بهداشتی صورت نمی‌پذیرد و ۵۳,۴ درصد و ۵۳,۳ درصد از پاسخ‌دهندگان معتقدند که توزیع بودجه بر مبنای نیاز و متناسب با ترکیب جمعیت جنسی و سنی صورت نمی‌پذیرند.

با توجه به جدول ضریب همبستگی، دو به دوی شاخص‌های چهارگانه را می‌توان به شرح ذیل نشان داد. همچنین اطلاعات حاصله بیشترین ضریب همبستگی میان دو شاخص انصاف و نیاز و کمترین ضریب همبستگی میان دو شاخص انصاف و شایستگی است.

جدول ۳: ضریب همبستگی بین شاخص‌های عدالت

متغیرها	ضریب همبستگی
برابری - انصاف	۰,۶۸۵
برابری - نیاز	۰,۶۹۰
برابری - شایستگی	۰,۵۱۵
انصاف - نیاز	۰,۷۷۱
انصاف - شایستگی	۰,۴۴۵
نیاز - شایستگی	۰,۶۰۲

مأخذ: محاسبات پژوهش

#### ۴-۲- رتبه‌بندی تأثیرپذیری شاخص‌های ۴ گانه توزیع عادلانه

بودجه‌های بهداشتی: با توجه به ۶ آزمون تی زوجی در جدول شماره ۴ این نتیجه حاصل می‌شود که ۴ شاخص با یکدیگر هم‌رتبه نیستند. پس با توجه به آزمون‌های پارامتری Repeated Measure، تی زوجی و میانگین متغیرها، رتبه‌بندی چهار شاخص به صورت زیر انجام می‌شود.

جدول ۴: رتبه‌بندی ابعاد پژوهش

رتبه اول - شایستگی
رتبه دوم - انصاف
رتبه سوم - برابری
رتبه چهارم - نیاز

مأخذ: محاسبات پژوهش

## ۵- نتیجه گیری

هرچند که آنالیز عدالت در یک نظام بهداشتی و درمانی کار بسیار مشکلی می‌باشد (Green, 1998)؛ اما عدالت از ملاحظه‌های اصلی تمام نظام‌های اجتماعی است که این ملاحظه از وابسته بودن این نظام‌ها به منابع عمومی ناشی می‌شود. عدالت اجتماعی در بخش تندرستی هنگامی حاصل می‌گردد که تندرستی توزیعی عادلانه در جامعه داشته باشیم. از آنجا که تندرستی و سلامت چیزی نیست که بتوان آن را مستقیماً بین افراد توزیع کرد، سیاست‌گذاران نظام تندرستی تلاش می‌کنند تا با توزیع عادلانه منابع، جامعه را به سوی توزیع عادلانه‌تری از تندرستی حرکت دهند. توزیع عادلانه منابع منجر به بهره‌مندی عادلانه جمعیت از سلامت می‌شود؛ و به طبع توزیع ناعادلانه بودجه‌های بهداشتی باعث عدم تحقق برنامه‌های بهداشتی شده و عدم تحقق برنامه‌ها باعث کاهش سطح سلامت جامعه می‌گردد. این کاهش یکی از عوامل ایجادکننده احساس نابرابری و تبعیض در سطح جامعه بوده که در نهایت منجر به نارضایتی عمومی می‌گردد (نمودار ۱).

اما برای توزیع مناسب خدمات بهداشتی و درمانی، باید توزیع بر مبنای اصولی باشد. گرانت انگلیسی در سال ۱۹۷۸ میلادی در مطالعه‌ای عنوان کرد که دریافت خدمات بهداشتی درمانی باید منطبق بر نیاز باشد نه شرایط اجتماعی و اقتصادی افراد، به عبارتی عدالت در خدمات بهداشتی و درمانی تأکید بر این دارد که همه افراد باید فرصتی برابر به دست آوردن سلامت داشته باشد و هیچ‌کس نباید از این بابت دچار خسارت و زیان شود (Culyer, 2000). از سوی دیگر، بخش هزینه‌های بهداشت و درمان در حال حاضر اهمیت روزافزونی از نظر رشد در اقتصاد هر کشور پیدا کرده است. در سطح بین‌المللی، درصد تولید ناخالص ملی که در راه بهداشت و درمان مصرف می‌شود، بسیار نامتعادل است و از ۵ تا ۱۱ درصد در سطح کشورها نوسان دارد (محسنی، ۱۳۸۲).

با نگاه به سؤال اصلی این تحقیق: آیا بودجه‌های بهداشتی بر مبنای عدالت در استان هرمزگان توزیع می‌شود؟

می‌توان اذعان نمود که با توجه به نتایج حاصله از فرضیه‌های تحقیق، توزیع بودجه‌های بهداشتی در سطح استان هرمزگان به صورت عادلانه نیست؛ چراکه این امر باعث عدم تحقق برنامه‌های بهداشتی در سطح استان شده و این امر موجب کاهش سطح سلامت جامعه می‌گردد که در این صورت، افراد جامعه احساس بی‌عدالتی و تبعیض می‌کنند و این مهم دلیلی برای افزایش نارضایتی مردم از

مسئولان امر می‌شود و در نهایت موجب کاهش سطح اعتماد جامعه نسبت به دولت خواهد شد که خود مشکلات فراوانی را در سطح کشور به وجود می‌آورد (نمودار ۱). این امر می‌تواند دلایل مختلفی داشته باشد. در ادامه تعدادی از این مشکلات توسط پاسخ‌گویان ارائه شده است:

**جدول ۵: مشکلات فراروی توزیع عادلانه بودجه‌های بهداشتی**

مشکلات فراروی توزیع عادلانه بودجه‌های بهداشتی از دیدگاه پاسخگویان	
تأخیر در اعطا تخصیص‌های بودجه‌ای و وصول درآمدهای بیمه‌ای	
مشکل لابی‌های موجود و روابط غیر ضوابطی است	
فقدان اطلاعات و آمارهای بهداشتی و شاخص‌های جامع موردنیاز در طرح توسعه میان‌مدت و درازمدت استان	
نبود شاخص‌های صحیح بهداشتی و درک صحیح در جهت توزیع عادلانه بهداشتی در استان به منظور محرومیت‌زدایی نقاط دورافتاده و فاقد امکانات بهداشتی و درمانی	
نامتناسب بودن توزیع بودجه بافاصله از مرکز	پراکندگی جمعیت و محرومیت زیاد مناطق
محرومیت منطقه	نامتناسب بودن توزیع بودجه با نیاز مناطق
در دسترس نبودن قیمت تمام شده	نبود نظارت قوی توسط دستگاه‌های نظارتی
فقدان کارشناسان ماهر و خبره در امر تخصیص و توزیع بودجه و بودجه‌ریزی عملیاتی	
عدم لحاظ ملاک‌های محرومیت‌زدایی در مناطق مختلف و تخصیص مناسب در این رابطه	
نامتناسب بودن توزیع بودجه با زیر ساخت‌های هر منطقه	
عدم وجود برنامه‌های عملیاتی به‌منظور دستیابی به بودجه‌ریزی عملیاتی	
عدم آگاهی مسئولین از مشکلات مناطق دورافتاده	
عدم آشنایی عامه مردم به حقوق و مطالبات بهداشتی و درمانی خود	
باید بین اعتبارات واحدها تفاوت قرار داد	
کمبود بودجه	
عدم رعایت تقدم بهداشت بر درمان و خرافه‌زدایی و فرهنگ سنتی	

تغییرات بی‌درپی مدیران و عدم توجه به شایسته‌سالاری

بودجه‌بندی سال آینده با در نظر گرفتن بودجه سال قبل بدون توجه به فعالیت‌ها و برنامه صورت می‌گیرد

مأخذ: محاسبات پژوهش

## ۶- پیشنهادها و توصیه‌های سیاستی

پیشنهادها در راستای فرضیه فرعی اول: تحقیقات انجام شده جهانی حاکی از این است که عوامل مؤثر در سلامت به این صورت قابل جمع‌بندی هستند:

۱- عوامل زیستی (۲۰-۱۵ درصد)

۲- عوامل فیزیکی (۱۵-۱۰ درصد)

۳- نظام مراقبت‌های بهداشتی- درمانی (۱۵-۱۰ درصد)

۴- عوامل اجتماعی- اقتصادی (۵۰ درصد)

نقش عوامل اجتماعی بر سلامت افراد و جوامع هم به صورت مستقیم و هم به صورت غیرمستقیم از طریق تأثیر بر محیط، رفتار و میزان دسترسی و بهره‌مندی از خدمات سلامت است (لنکرانی، ۱۳۸۹: ۴۲).

علل نابرابری، هر چیزی که باشد پیامدهای منفی در بردارد. عدم استفاده بهینه از فضا، تراکم جغرافیایی، فقر و تشدید محرومیت، تضعیف انسجام ملی، عدم امکان تخصیص بهینه و داوطلبانه نیروی انسانی متخصص، تشدید مهاجرت‌های بی‌رویه و توزیع نامناسب جمعیت مهم‌ترین پیامدهای نابرابری است، در حالی که توسعه باید دامنه انتخاب‌های اقتصادی و... اجتماعی را گسترش دهد (تودارو، ۱۳۷۸: ۲۶).

پیشنهادها در راستای فرضیه اول تحقیق عبارت‌اند از:

- استان هرمزگان یکی از استان‌های محروم کشور تلقی می‌شود؛ بنابراین جا دارد مسئولین ارشد حکومتی، نمایندگان مجلس، دست‌اندرکاران بخش بهداشت و درمان کشور نگاهی ویژه به این استان داشته باشند. به این صورت که از مناطق مختلف این استان بازدید به عمل آورند تا آگاهی‌های لازم را از میزان توانمندی قشر نیازمند و محروم به دست آورند و در تخصیص مناسب بودجه بر مبنای توانایی انجام فعالیت‌های بهداشتی در هر شبکه بهداشت تلاش کنند.

- مسئولین بخش بهداشت و توزیع بودجه‌ای بهداشتی، نیاز است تا به شناسایی عوامل و فراگردهایی که موجبات نابرابری‌های بهداشتی در سطح استان را فراهم می‌آورند را شناسایی و نسبت به حل آن مهم اقدام نمایند.

- پیشنهاد می‌شود جهت حل ریشه‌ای نابرابری در توزیع بودجه در سطح استان، مسئولین از متخصصان و کارشناسان زبردست جهت تدوین برنامه‌های بهداشتی، خط‌مشی و رویه‌های بخش بهداشت استفاده نمایند.

پیشنهادها در راستای فرضیه فرعی دوم:

یکی از عوامل اساسی در سطح توانایی خانوارها شناسایی میزان درآمد خانوارها است. در صورت مشخص شدن درآمدهای خانوارهای ساکن در سطح استان، می‌توان نیازهای بهداشتی هر منطقه از استان را بر اساس توانایی اقتصادی خانوارها تعیین نمود و براین اساس شاخص انصاف نیز در توزیع بودجه‌های بهداشتی محقق خواهد شد.

یکی از مشکلات اساسی حاکم در بخش‌های مختلف کشور، سیاست‌زدگی حوزه‌های مختلف است که این امر می‌تواند باعث کاهش اثربخشی برنامه‌های تدوین شده از سوی نهادهای مختلف در جامعه می‌شود. بخش بهداشت و درمان نیز از این امر مستثنا نیست و از این مهم ضربه می‌خورد؛ لذا باید این خصیصه انسانی در مسئولین و کارگزاران دولتی نهادینه شود که در تدوین برنامه‌ها، تخصیص بودجه‌های بهداشتی لابی‌های سیاسی که به نفع آحاد جامعه در سطح استان نیست را کنار گذارند و در راستای تحقق عدالت گام بردارند.

امروزه کیفیت خدمات به عنوان یکی از معیارهای سنجش رضایت مشتریان در بخش خصوصی و ارباب‌رجوع در بخش دولتی محسوب می‌شود. بعد از تخصیص بودجه‌های بهداشتی، انصاف حکم می‌کند که خدمات بهداشتی باکیفیت بالا و مناسب به مراجعین ارائه شود؛ زیرا در صورتی که تخصیص و توزیع بودجه عادلانه باشد؛ اما با استفاده از این بودجه‌های بهداشتی، خدمات مناسب و رضایت‌بخشی به افراد جامعه ارائه نشود، باز هم باعث نارضایتی خواهد شد و تمام زحمات قبلی مسئولین از بین خواهد رفت. پس پیشنهاد می‌شود که شاخص‌ها و استانداردهای ارائه خدمات باکیفیت در بخش مربوطه تدوین گردد و خدمات ارائه شده را با آن استانداردها مقایسه کرد و در صورت شکاف بین وضعیت مطلوب و وضعیت موجود، جهت از بین بردن این شکاف اقدامات مورد نیاز صورت پذیرد.

پیشنهادها در راستای فرضیه فرعی سوم:

- مسئولین بخش بهداشت و درمان استان هرمرزگان می‌بایست جهت توزیع عادلانه بودجه، به نیازسنجی امکانات و مردم‌مبادرت نمایند؛ زیرا در صورت نیازسنجی مناسب و صحیح در سطح استان، میزان نیاز و استحقاق هر منطقه‌ای از استان مشخص خواهد شد و به صورت اثربخش‌تری می‌توانند به توزیع بودجه در سطح استان مبادرت ورزند. سنجش این نیازها می‌تواند بر مبنای خروجی‌های مورد انتظار از سیستم بهداشت و درمان صورت پذیرد.

- توزیع بودجه‌های بهداشتی در سطح استان باید بر اساس وضعیت آب و هوایی و شرایط اقلیمی صورت پذیرد، ممکن است در بخشی از استان که در سواحل دریا زندگی می‌کنند، با توجه به رطوبت هوا، بیماری‌های خاص مناطق مرطوب شیوع داشته باشد؛ بنابراین مسئولین امر باید به شرایط آب‌وهوایی و اقلیمی، زیرساخت‌های موجود و ترکیب جنسیتی، ترکیب سنی مناطق مختلف را در توزیع بودجه بر مبنای نیاز مورد توجه قرار دهند.
- با توجه به وسعت و متفاوت بودن میزان توسعه‌یافتگی در نواحی مختلف استان و تغییر اولویت‌های این مناطق، نیاز بیشتری به مراقبت‌های بهداشتی و درمانی نسبت به بخش‌های دیگر استان که از نظر اقتصادی پایین‌ترند، وجود دارد؛ پس مسئولان امر باید به این موضوع نیز توجه کافی داشته باشند.  
پیشنهادات در راستای فرضیه فرعی چهارم:
- برای توزیع بودجه‌های بهداشتی در سطح استان، باید شاخص‌ها و معیارهایی وجود داشته باشد. یکی از شاخص‌های توزیع بودجه در سطح استان، ارزیابی عملکرد بودجه‌های بهداشتی سنوات قبل است. از این طریق می‌توان نقاط ضعف و قوت روند توزیع بودجه در سنوات قبل را مشخص نمود و در راستای حذف نقاط ضعف و تقویت نقاط قوت گام برداشت؛ بنابراین محقق پیشنهاد می‌کند که قبل از توزیع بودجه سال آتی، به نتیجه توزیع بودجه در سنوات قبل رجوع نمایند.
- یکی دیگر از شاخص‌های مطلوب در توزیع بودجه‌های بهداشتی در سطح استان، شاخص بهبود کیفیت زندگی مناطق گوناگون است. مسئولین بهداشتی مناطق مختلف می‌توانند در راستای بهبود سلامت و کیفیت زندگی مناطق خود درخواست بودجه کنند.
- یافته‌های حاصل از تحلیل داده‌های این پژوهش بیانگر توجه بیشتر به ترکیب سنی و جنسی به عنوان یکی از فاکتورهای تغییر نیاز مراقبی و بهداشتی است. به طور کل مطالعات انجام‌گرفته نشان می‌دهد خانوارهایی که مشخصات اقتصادی-اجتماعی ذیل را دارند، احتمال مواجهه با حالت اسفبار و کمرشکن تأمین هزینه‌های بهداشتی در آنان بیشتر از سایر خانوارها است (باباخانی، ۱۳۸۷: ۳۵).
- که محقق پیشنهاد می‌دهد به متغیرهای نسبت جمعیت روستایی به شهری، جمعیت کم‌سواد به بی‌سواد، تنوع سنی، سطح درآمد و پوشش‌های حمایتی اجتماعی مانند بیمه به عنوان عوامل مؤثر در تخصیص‌های بودجه‌ای توجه شود.
- در ادامه پیشنهادهایی کلی که از سؤالات باز تدوین شده و از پرسش‌نامه استخراج شده است، ارائه می‌گردد:



**جدول ۶: پیشنهادات جهت توزیع عادلانه بودجه‌های بهداشتی**

پیشنهاد‌های پاسخگویان جهت بهبود وضعیت شاخص عدالت در توزیع بودجه‌های بهداشتی
تعیین شاخص‌های توزیع و توزیع متناسب با شاخص‌ها
بودجه‌بندی عملیاتی
جمع‌آوری آمار و اطلاعات صحیح بهداشتی
نظارت قوی توسط بهره‌برداران یا دستگاه‌های نظارتی
تشکیل کمیته‌های تخصصی برنامه‌ریزی با حضور کارشناسان این امر
اختصاص بودجه بر مبنای نیاز مناطق
شاخص جمعیت و فاصله تا مرکز را به عنوان معیار توزیع بودجه قرار گیرد
تخصیص در زمان مناسب و بر مبنای شاخص پراکندگی
استفاده از روش‌های نوین شامل نرم‌افزارهایی که دارای مؤلفه‌های خاص جهت تخصیص منابع باشد
تشکیل تیم‌های تخصصی برنامه‌ریزی
سرکشی مستمر مسئولین بهداشتی به حوزه‌های مختلف بهداشتی
تقویت دانش مدیران به منظور استفاده مناسب از تخصیص‌ها
محاسبه قیمت تمام شده خدمات
ابلاغ به موقع اعتبارات که منجر به تخصیص به موقع منابع گردد
ایجاد بستر مناسب در جهت شناسایی عوامل واقعی و نیازمندی‌های مناطق
نظارت درست و صحیح بر مصرف منابع
تدوین استانداردهای بهداشتی استان و تعیین فاصله مناطق مختلف با استانداردهای بهداشتی تعریف شده و توزیع بودجه بر مبنای فاصله
هماهنگی بیشتر بین سازمان‌های بیمه‌گر
ارزیابی میزان موفقیت بودجه سال گذشته و اصلاح انحرافات بودجه‌ای
افزایش اعتبارات بخش بهداشت و درمان

توزیع بودجه باید با در نظر گرفتن ادغامی از پراکندگی جمعیت، میزان توسعه سلامت، میزان برخورداری از امکانات و درآمد سرانه و توسعه‌یافتگی با استفاده از نظر کارشناسان خبره
ثبات در مدیران دانشگاه

مأخذ: محاسبات پژوهش

## منابع

- ابن بابویه، محمد بن علی (۱۳۸۷). *خصال شیخ صدوق با ترجمه و شرح فارسی*. ترجمه محمدباقر کمره‌ای. تهران: کتابچی.
- ابوالحلاج، مسعود، محمود کاظمیان و مریم رمضانیان (۱۳۸۷). *گزارش دستاوردها، چالش‌ها و افق‌های نظام تأمین مالی بخش بهداشت و درمان جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۸ تا ۱۳۸۷)*. تهران: دفتر برنامه‌ریزی منابع مالی و بودجه. ۱-۳۳.
- امانی، مسعود (۱۳۸۷). «بررسی روش‌شناختی معیارهای عدالت توزیعی». مجموعه مقالات توسعه مبتنی بر عدالت، مرکز تحقیقات دانشگاه امام صادق (ع) و معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصاد و دارایی، تهران: دانشگاه امام صادق (ع). ۱۹۳-۲۲۰.
- آموزگار، حبیب‌الله (۱۳۷۵). «فرهنگ فارسی به فارسی دانش»، چاپ سوم. تهران: صفا.
- باباخانی، محمد. «توسعه اقتصادی، نابرابری درآمدی و سلامت در ایران: ۱۳۸۵-۱۳۵۵». فصلنامه علمی پژوهشی رفاه اجتماعی، سال هفتم، شماره ۲۸، ۲۵۹-۲۳۹.
- باقری لنکرانی، کامران و همکاران (۱۳۸۹). «درآمدی بر عدالت در نظام سلامت»، نوید شیراز.
- پیر، برمن (۱۳۷۸). «تحول بخش بهداشت در کشورهای در حال توسعه، پایدار کردن فرایند توسعه بهداشتی». ترجمه یوسف شیری، مهدی شاه وردی و روشنک قطبی، تبریز: قاضی جهانی (به سفارش دفتر نمایندگی سازمان جهانی بهداشت در جمهوری اسلامی ایران).
- تمیمی آمدی، عبدالواحد بن محمد (۱۳۸۱). «صنیف غررالحکم و دررالکلم». ترجمه مصطفی درایتی، مشهد: ضریح آفتاب.
- الجزایری، السید عبدالله. *التحفة السنیة فی شرح النخبة المحسنیه*، جلد اول.
- حاتمی، حسین و همکاران (۱۳۸۵). «کتاب جامع بهداشت عمومی (سه جلدی)»، تهران: ارجمند.
- حیرانی علی (۱۳۹۸). *عدالت توزیعی در بودجه عمومی سلامت: استان هرمزگان و مناطق هم‌جوار*. تحقیقات نظام سلامت حکیم، سال بیست و دوم، شماره ۳ (۸۶)، ۱۶۰-۱۶۳.
- دادگر، عبدالله و تیمور رحمانی (۱۳۷۸). «مبانی و اصول علم اقتصاد»، چاپ اول، قم: انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی.
- سازمان جهانی بهداشت (۱۳۸۲). «گزارش جهانی سلامت ۲۰۰۰: نظام‌های سلامت: ارتقای عملکرد». تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، معاونت امور پشتیبانی، مرکز مدارک علمی و انتشارات، وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی و ...
- سرمد، زهره، عباس بازرگان و الهه حجازی (۱۳۸۰). «روش‌های تحقیق در علوم رفتاری»، چاپ سیزدهم، تهران: آگه.
- شهیدی، سید جعفر (۱۳۸۶). «نهج‌البلاغه». چاپ بیست و هفتم، تهران: شرکت انتشارات علمی و فرهنگی.
- علیخانی، علی‌اکبر (۱۳۹۰). «نظام عدالت علوی؛ مبانی، اصول، مراحل، سطوح». کتاب دومین اندیشه راهبردی: عدالت. تهران: پیام عدالت، ۱۵۰-۱۳۳.

- قرآن کریم. حجرات. ۱۳. کلینی، محمد (۱۳۶۵). «الکافی»، تهران: دارالکتب الاسلامیه، ج ۸ و ۲، ۱۴۴-۶۰.
- محسنی، منوچهر (۱۳۸۲). جامعه‌شناسی پزشکی. چاپ هفتم. تهران: گلشن.
- محمودیان، محمد رفیع (۱۳۸۰). اخلاق و عدالت. تهران: طرح نو.
- میرمعزی، حسین (۱۳۷۸). نظام اقتصادی اسلام (مبانی فلسفی). چاپ اول، تهران: اندیشه جوان.
- میرمعزی، سید حسن (۱۳۹۰). سازوکار خودکار عدالت اقتصادی. کتاب دومین نشست اندیشه‌های راهبردی: عدالت. تهران: پیام عدالت، ۲۶۰.
- نظری، حسن (۱۳۸۲). عدالت اقتصادی از نظر هایک و اسلام. دوماهنامه مفید. شماره ۳۵.
- هاروی، دیوید (۱۳۷۶). عدالت اجتماعی و شهر. ترجمه فرخ حسامیان و همکاران. تهران: شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری شهرداری تهران.
- Colquitt, J. A., Noe, R. A., & Jackson, C. L. (2002). Justice in teams: Antecedents and consequences of procedural justice climate. *Personnel psychology*, 55(1), 83-109.
- Colquitt, J.A., Noe, R.A., & Jackson, C.L. (2002). Justice in teams: antecedents and consequences of procedural justice climate. *Personnel Psychologe*, 55 (1), 83-109.
- Culyer, A.J. and J.P. New house (2000), Hand book of health economics, Volume 1 B, Elsevier Science, North Holland, 2000.
- Germany, Greece, Ireland, Italy, Netherlands, Spain, Sweden, United Kingdom. Other participants are from Norway, Switzerland and United States (2004). Erasmus University.
- Green, Martin, the economics of health care, Watford Grammar School, ISE LTD, London, 1998.
- Jones, A. M., Culyer, A. J., & Newhouse, J. P. (2000). Handbook of health economics. Edited by: Culyer A, Newhouse J. UK: Elsevier Science, 6, 267-344.
- McDowall, A., & Fletcher, C. (2004). Employee development: an organizational justice perspective. *Personnel review*, 33(1), 8-29.
- Pezzey, J. (1992). Sustainable development concepts. *World*, 1(1), 45.
- Rezaei, S., Woldemichael, A., Ebrahimi, M., & Ahmadi, S. (2020). Trend and status of out-of-pocket payments for healthcare in Iran: equity and catastrophic effect. *Journal of the Egyptian Public Health Association*, 95, 1-8.
- Smith, G. P. (2008). Social Justice and Health Care Management: An Elusive Quest. *Hous. J. Health L. & Pol'y*, 9, 1.
- Yusefi, A. R., Mehralian, G., Khodamoradi, A., Abbasi, R., Vatankhah, F., Heaidari, F., & Bastani, P. (2022). Out-of-pocket payments for treatment of COVID-19 in Iran. *Cost effectiveness and resource allocation*, 20(1), 12.

## Observing distributive justice in the allocation of health budgets; a case study of Hormozgan University of Medical Sciences

Ahmad Haghiri Dehbarez\*

### Abstract

Health is one of the main axes of sustainable development for prosperity and improving the quality of life. In Iran, universities of medical sciences are in charge of health by using other sub-systems at the provincial level. However, financial limitations, budgeting and budget distribution have always been considered as a challenge in health-related institutions.

The main goal of this research is to investigate the distribution justice situation in the allocation of health budgets in Hormozgan province. In this regard, one main hypothesis and four sub-hypotheses were developed. The statistical population of this research is the managers and experts related to the budget distribution of the health and treatment department of Hormozgan province. The main tool for collecting information is the questionnaire. The information obtained from the questionnaire was analyzed using SPSS software. According to the findings and significant values, it was determined that the health budgets are not distributed based on the fairness, equality and need index of each region, and based on the findings from the information analysis, the health budgets are not distributed based on distributional justice in Hormozgan province. The research suggested policy recommendations.

**Keywords:** Justice, distributive justice, fairness, merit, equality, need, health budgets



## ساختارهای حقوقی موجد کسری بودجه و پیشنهادهایی برای اصلاح آنها

محمد برزگر خسروی \*

### چکیده

کسری بودجه از مشکلات نظام بودجه‌ریزی ایران است. بر اساس بند ۳ سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم ابلاغی ۱۴۰۱/۶/۲۰ مقام معظم رهبری، یکی از راه‌های اصلاح ساختار بودجه دولت، اجتناب از کسری بودجه است. کسری بودجه عوامل متعددی دارد و یکی از این عوامل، امور حقوقی و قانونی کشور است. پرسش اصلی این است که آیا ساختارهای حقوقی کشور، موجب بروز کسری بودجه می‌شود یا خیر. در صورت مثبت بودن پاسخ، چه پیشنهادهایی در جهت اصلاح این نظامات قابل ارائه است. برای پاسخ به این پرسش، با روش مطالعه کتابخانه‌ای، اسناد و قوانین و مقررات به صورت تبیینی-تحلیلی-انتقادی مطالعه می‌شود. این مطالعه نشان می‌دهد که یکی از عوامل موجد کسری بودجه، ساختارهای حقوقی کشور است که پیشنهاد می‌شود مصادیق این امر با اصلاح قوانین و مقررات مورد بازبینی قرار گیرد. به عنوان نمونه می‌توان به تعیین حدود اختیارات مجلس در تغییر ارقام درآمدی بودجه (موضوع بند ۷ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری) اشاره کرد.

واژگان کلیدی: حقوق عمومی- مالیه عمومی- بودجه‌ریزی- دولت- مجلس.

طبقه‌بندی JEL: K29, K19

\* استادیار مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ایران

Email: mbarzegarkhosravi@gmail.com

## مقدمه

مقام معظم رهبری در دیدار با کارآفرینان، تولیدکنندگان و فعالان عرصه‌های دانش‌بنیان در تاریخ ۱۰ بهمن ۱۴۰۱ فرمودند که انضباط مالی در بودجه از الزامات رشد اقتصادی است و کسری بودجه یکی از مشکل‌سازترین مسائل برای اقتصاد کشور است.<sup>۱</sup> همچنین ایشان افزودند: «در مسئله کسری بودجه، موضوع تعهدات مالی بدون وجود منابع قابل اطمینان کاملاً مؤثر است و باید متوقف شود. البته گاهی این تعهدات از طرف خود دولت داده می‌شود؛ اما از آن بدتر خواسته‌های مجلس است که موارد زیادی تعهد بدون منابع مطمئن به دولت تحمیل می‌شود.» این فرمایش مؤیدی بر ضرورت اصلاح ترتیبات تهیه و تنظیم و رسیدگی و تصویب بودجه است.

بر اساس بند ۳ سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم ابلاغی ۱۴۰۱/۶/۲۰ مقام معظم رهبری، یکی از طرق اصلاح ساختار بودجه دولت، اجتناب از کسری بودجه است. بودجه مصوب مجلس، از حیث ظاهری، همیشه تراز و بدون کسری است (عدم کسری ظاهری بودجه). در عین حال، آنچه حقوق آحاد مردم کشور را با ایجاد تورم متأثر می‌کند، عدم کسری ظاهری بودجه مصوب نیست؛ بلکه کسری واقعی بودجه مصوب است. پژوهش‌های مختلفی به شرح ذیل بر این امر صحت گذاشته‌اند. کسری بودجه، باعث افزایش تورم و در نتیجه، کاهش امنیت اقتصادی می‌شود.<sup>۲</sup>

اطلاعات سال‌های ۱۳۵۷-۱۳۸۳ حاکی از وجود رابطه بلندمدت منفی، بین کسری بودجه و رشد اقتصادی در ایران است.<sup>۳</sup>

1. <https://farsi.khamenei.ir/news-content?id=51832>

۲. صیادزاده، علی و فرجام نیا، ایمان و حجاریان، عقیفه و طاهری، بهمن (۱۳۹۲). «اثر کسری بودجه بر امنیت اقتصادی ایران»، مطالعات راهبردی، شماره ۶۰: ۹۱-۱۲۴.

۳. جعفری صمیمی، احمد و علیزاده، محمد و عزیزی، خسرو (۱۳۸۵). «بررسی رابطه بلندمدت کسری بودجه و عملکرد اقتصاد کلان در ایران: یک تحلیل نظری و تجربی»، پژوهش‌های اقتصادی (رشد و توسعه پایدار)، سال ششم، شماره ۴: ۲۵-۴۶.



نتایج حاصل از پژوهش داده‌های سالانه دوره زمانی ۱۳۹۰-۱۳۵۵ حاکی از آن است که کسری بودجه، باعث تورم و ایجاد رکود و کندی رشد اقتصادی کشور شده است.<sup>۱</sup> عوامل مالی مانند شاخص کالاهای وارداتی، درآمدهای نفتی و کسری بودجه، موجب افزایش تورم طی دوره زمانی ۱۳۵۲ تا ۱۳۸۶ در ایران شده‌اند.<sup>۲</sup> کسری بودجه به دو شکل پیش‌بینی شده و پیش‌بینی نشده بروز می‌کند. کسری پیش‌بینی شده هنگامی است که دولت به انگیزه‌های مختلف (مثلاً افزایش مصارف عمرانی به منظور رشد اقتصاد)، کسری ایجاد کرده و آن را با ابزار مناسبی مثل استقراض تأمین می‌کند. شرط پایداری فرایند کاهش کسری بودجه با انتشار اوراق آن است که این اوراق افزایش‌دهنده سطح تولید باشند؛ در غیر این صورت این فرایند پایدار نخواهد بود.<sup>۳</sup> این نوع از کسری به دلیل اینکه در جداول بودجه پیش‌بینی شده است، عوارض کمتری دارد و حتی در برخی مواقع که اقتصاد در رکود است (به شرط امکان تداوم و تسویه نسبتاً راحت بدهی‌های دولت در میان‌مدت بدون مشکل خاصی)، توصیه می‌شود. سخنگوی کمیسیون تلفیق مجلس نرخ تورم پیش‌بینی شده در لایحه بودجه ۱۴۰۲ را ۴۰ درصد اعلام کرده است.<sup>۴</sup>

در عین حال، کسری بودجه پیش‌بینی نشده یا کسری زیاد در هنگام اجرای بودجه، نگران‌کننده است. پیش‌بینی‌های بودجه‌ای ممکن است به دلایل مختلفی، متفاوت از واقعیات باشد که این امر باعث کسری واقعی بودجه می‌شود. مقدار محدود فاصله اعداد برآوردی با ارقام محقق شده در حین اجرای بودجه، می‌تواند مشکل ایجاد نکند و دولت با کاهش یا جابه‌جایی اعتبارات هزینه‌ای در هنگام اجرا، از طریق ابزار تخصیص و دریافت اجازه انتشار استقراض بیشتر، بودجه را به صورت متعادل اجرا کند.

تورم ناشی از کسری‌های بودجه دهه‌های گذشته به‌طور معمول در محدوده ۱۵ تا ۲۵ درصد نوسان می‌کرد؛ اما کسری در سه چهار سال گذشته، افزایش یافته است. از همین رو با وجود اینکه تحریم‌ها طی سال ۱۴۰۰ نسبت به سال‌های قبل، افزایش چندانی نداشت، تورم در شهریور سال ۱۴۰۰ بنا بر نرخ اعلامی از سوی بانک مرکزی حدود ۵۹ درصد و در پایان مرداد

۱. امامی میبدی، مریم و دایی کریم زاده، سعید (۱۳۹۲)، «ارتباط تورم و رشد اقتصادی با کسری بودجه عمومی»، مجلس و راهبرد، شماره ۷۵: ۱۳۳-۱۵۲.

۲. حسینی نسب، ابراهیم و رضا قلی زاده، مهدیه (۱۳۸۹). «بررسی ریشه‌های مالی تورم در ایران (با تأکید بر کسری بودجه)»، پژوهش‌های اقتصادی (رشد و توسعه پایدار)، سال دهم، شماره ۱: ۴۳-۷۰.

۳. عیسوی، محمود و قلیچ، وهاب (۱۳۹۴). «قابلیت اوراق بهادار اسلامی در جبران کسری بودجه دولت به عنوان ابزار سیاستی»، پژوهشنامه اقتصادی (دانشگاه علامه طباطبائی)، شماره ۵۶: ۱۰۵-۱۳۴.

۱۴۰۱، حدود ۴۰ درصد اعلام شد<sup>۱</sup> که به شدت نسبت به سال‌های گذشته بیشتر است. از دلایل این امر، چاپ بی‌رویه پول، عمدتاً برای پوشش کسری بودجه مصوب سال ۱۳۹۹ بوده است. از این رو، مهم‌ترین مأموریت قابل تصور برای بودجه سال‌های آتی، کنترل کسری بودجه است که بر مهار تورم اثرگذار خواهد بود. چه بسا به همین جهت، بند ۳ سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم ابلاغی ۱۴۰۱/۶/۲۰ مقام معظم رهبری، یکی از راه‌های اصلاح ساختار بودجه دولت را اجتناب از کسری بودجه دانسته است.

### ۱- مبانی نظری و پیشینه پژوهش

متخصصان بودجه‌ریزی یکی از اصول سنتی بودجه را اصل تعادل آن می‌دانند. نظرات متفاوت در خصوص چگونگی اجرای اصل تعادل (۱) لزوم تعادل سالانه بودجه؛ (۲) جواز عدم تعادل برای تأمین اعتبارات عمرانی؛ و (۳) لزوم تعادل دوره‌ای بودجه<sup>۲</sup> وجود دارد.

هرچند بیش برآورد منابع و در نتیجه آن، کسری بودجه ممکن است ناشی از عوامل فنی باشد؛ اما این امر اغلب، خطایی ناشی از تمایل دولت به درج تعداد زیادی برنامه در بودجه و کوچک نشان دادن معضل تأمین مالی برنامه‌ها و در نتیجه، به تأخیر افتادن تصمیم‌گیری در خصوص میزان اعتبارات بودجه‌ای است.<sup>۳</sup>

کسری بودجه عملیاتی - و نه الزاماً کسری بودجه کل یا مازاد تراز سرمایه - در کوتاه‌مدت و بلندمدت محرک اصلی تغییرات نقدینگی است و تکانه‌های بازار نفت به خودی خود آثار دائمی بر نقدینگی ندارند. در نتیجه، برای موفقیت در مهار تورم لازم است اصلاحات بودجه‌ای با محوریت کسری بودجه عملیاتی کوچک و انعطاف‌پذیر، توازن ادواری کسری بودجه عملیاتی و کاهش تسلط بودجه بر سیستم بانکی را دنبال کرد.<sup>۴</sup> تحقیقات نشان می‌دهد که با یک

1. <https://tn.ai/2766062>

۲. رستمی، ولی (۱۳۹۵). *مالیه عمومی*، تهران: میزان، صص ۲۲۳-۲۲۴؛ فرزیب، علیرضا (۱۳۸۱). *بودجه‌ریزی دولتی در ایران*، تهران، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ص ۴۰۴؛ ابراهیمی‌نژاد، مهدی و فرج‌وند، اسفندیار (۱۳۸۲). *بودجه از تنظیم تا کنترل*، تهران، سمت، ص ۱۲۸.

۳. کامپو، سالواتور شیوو و توماسی، دانیل، مدیریت هزینه‌های عمومی، ترجمه گروه مترجمان؛ به کوشش محمد قاسمی و بهزاد لامعی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹، صص ۱۶ و ۱۸۱.

۴. حاج امینی، مهدی؛ فلاحی، محمدعلی؛ احمدی شادمهری، محمدطاهر؛ ناجی میدانی، علی اکبر (۱۳۹۶). «تأثیر ساختار کسری بودجه بر نقدینگی در اقتصاد ایران: رویکرد تابع واکنش بانک مرکزی»، *سیاست‌گذاری اقتصادی*، شماره ۱۷: ۱۴۵-۱۷۲.

حکمرانی خوب می‌توان تغییرات کسری بودجه و نقدینگی ناشی از چرخه‌های سیاسی را در اقتصاد ایران کنترل کرد.<sup>۱</sup>

به شرط وجود سه عامل مهم، کسری بودجه به تورم منجر شده است. این سه عامل عبارت‌اند از: علت ایجاد کسری بودجه، شرایط اقتصاد کلان و چگونگی تأمین مالی کسری بودجه. نتایج تحلیل نظری و تجربی این مقایسه با توجه به اطلاعات آماری سال‌های ۱۳۷۰-۱۳۵۸ در اقتصاد ایران، حاکی از این است که کسری بودجه دولت، نقش مهمی در تشدید تورم داشته است.<sup>۲</sup>

اهمیت تعادل بودجه به حدی است که طبق رویه شورای قانون اساسی فرانسه (تصمیم شماره ۲۹۸-۹۱ مورخ ۲۴ ژوئیه ۱۹۹۱)، در شرایطی که اساس تعادل اقتصادی و مالی مقرر در قانون بودجه سالانه، در طول اجرای قانون بودجه در حال به هم ریختن به نظر برسد، دولت مکلف به ارائه لایحه اصلاح قانون بودجه است.<sup>۳</sup>

برخی حقوقدانان با توجه به این مناقشات، اصل تعادل را فاقد مستند قانونی در ایران می‌دانند.<sup>۴</sup> به نظر می‌رسد با توجه به مجموعه دلایل زیر، اصل تعادل و تراز بودن بودجه، یک اصل حقوقی بوده و مستند به اسناد بالادستی و قوانین است:

بند ۳ سیاست‌های کلی برنامه هفتم بر اجتناب از کسری بودجه تصریح دارد.

طبق بند ۵۰ سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۲/۸/۱۰، «اهتمام به نظم و انضباط مالی و بودجه‌ای و تعادل بین منابع و مصارف دولت»، یکی از شاخص‌ها در امور اقتصادی است. هرچند سیاست‌های کلی نظام در خصوص برنامه‌های توسعه بر موقتی بودن احکام آن‌ها اظهار دارند، برخی از احکام مصرح در سیاست‌های کلی نظام، دائمی هستند و تکرار مدلول آن‌ها در سیاست‌های کلی بعدی (بند ۳ سیاست‌های کلی برنامه هفتم)، قرینه‌ای بر این ادعا است.

بند ۷ اصل ۴۳ قانون اساسی، مبنی بر لزوم استفاده از علوم و فنون برای توسعه و پیشرفت اقتصاد کشور به عنوان یکی از ضوابط اقتصاد جمهوری اسلامی ایران می‌تواند لزوم رعایت اصل تعادل بودجه را تقویت کند.

۱. صادقی عمروآبادی، بهروز و کاظمی، احسان (۱۴۰۱). «تحلیل اثر حکمرانی خوب و چرخه‌های سیاسی بر

تغییرات نقدینگی و کسری بودجه در ایران»، پژوهش‌های اقتصادی ایران، شماره ۹۰: ۱۷۲-۲۰۷.

۲. جعفری صمیمی، احمد (۱۳۷۱). «بررسی رابطه تورم و کسری بودجه دولت در ایران: یک تحلیل نظری و

تجربی»، آینده پژوهی مدیریت، سال چهارم، شماره ۲: ۲۳-۳۴.

۳. Adam, François; Ferrand, Olivier; Rioux, Rémy, *Finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po/Dalloz, 2007, p. 118.

۴. رستمی، ولی (۱۳۹۵). *مالیه عمومی*، تهران: میزان.

رئیس جمهور وقت در نامه‌ای به رئیس مجلس، در خصوص عدم رعایت اصول مختلف قانون اساسی در فرایند رسیدگی به بودجه سال ۱۳۸۸، اخطار قانون اساسی را ابلاغ کرد. یکی از موارد اخطار، عدم رعایت تعادل بودجه بود. در این نامه آمده بود: «با حذف ردیف اعتبار مربوط به هدفمند کردن یارانه‌ها (۸۵۰۰۰ میلیارد ریال) دو اتفاق مهم در اجرای بودجه به وقوع پیوسته است. معادل این رقم، یعنی ۸۵۰۰۰ میلیارد ریال اعتبار در نظر گرفته شده در بخش هزینه‌های بودجه عملاً بدون اعتبار گردیده که موجب منفی شدن تراز کلی بودجه شده است.»

ایراد بیش برآورد و پیش‌بینی درآمدهای غیرواقعی و در نتیجه کسری بودجه، مورد تذکر برخی اعضای شورای نگهبان قرار گرفت. دبیر شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۶۴/۱۲/۲۲ طی نامه‌ای که به امضای دو تن از حقوقدانان این شورا نیز رسیده بود، مخالفت خود را با کلیات لایحه بودجه سال ۱۳۶۵ کل کشور به تفصیل بیان داشتند.<sup>۱</sup> طبق این نامه، برخی از ایرادهای لایحه مزبور عبارت‌اند از: «اشتمال مصوبه بر تصویب پیشنهادهای و ازدیاد اعتبارات و سپس بالا بردن سقف بودجه (درآمد) که مسلماً چنانکه بعضی نمایندگان محترم و مخبر بودجه هم اخطار کردند بی‌زمینه و موهوم است و مفهومش غیر از اخفاء عدم تعادل بودجه و ظاهر نشدن کسری بودجه نمی‌باشد».

در خصوص این مقاله که ناظر بر ساختارهای ایجادکننده کسری بودجه است، پیشینه پژوهشی وجود ندارد.

## ۲- روش تحقیق

در این مقاله، از لحاظ جمع‌آوری مطالب، از روش مطالعه کتابخانه‌ای، اسناد و قوانین و مقررات و از حیث تحلیل داده‌ها، از روش تبیینی-تحلیلی-انتقادی استفاده می‌شود.

۱. مرکز تحقیقات شورای نگهبان (تهیه و تنظیم)، مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی (دوره دوم) خرداد ۱۳۶۳ تا خرداد ۱۳۶۷، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری، ۱۳۸۹، ۳۰۵-۳۰۳.

### ۳- تجزیه و تحلیل و ارائه یافته‌های پژوهش و بررسی

کسری بودجه عوامل متعددی از قبیل عوامل حقوقی، اقتصادی،<sup>۱</sup> سیاسی<sup>۲</sup> و مدیریتی دارد. در اینجا با توجه به عنوان مقاله، عوامل حقوقی کسری بودجه تبیین و تحلیل می‌شوند. از عوامل موجد کسری بودجه، ساختارهای حقوقی کشور می‌باشد که به شرح ذیل هستند.

#### ۳-۱- نظام مسائل و ریشه‌یابی مسئله

مسئله را می‌توان در دو بعد مسائل بودجه‌ای و مسائل خارج از بودجه به شرح زیر پی گرفت:

##### الف- مسائل بودجه‌ای

در دکتترین حقوقی، معمولاً بودجه در چهار مرحله شامل (۱) تهیه و تنظیم بودجه؛ (۲) رسیدگی و تصویب بودجه؛ (۳) اجرای بودجه؛ (۴) نظارت بر اجرای بودجه، مورد مطالعه قرار می‌گیرد.<sup>۳</sup> بنابراین در این دسته‌بندی مرسوم، با توجه به اینکه کسری بودجه در مراحل تهیه و تصویب ایجاد می‌شود، ساختارهای حقوقی موجد کسری بودجه را می‌توان در دو مرحله زیر مورد تحلیل قرار داد.

##### الف- ۱- تهیه و تنظیم لایحه بودجه

تهیه بودجه باید به شرح زیر سازمان یابد:

نخست، فرایندی از بالا به پایین: (۱) تعیین کل منابع موجود برای تأمین هزینه‌های دولت طی دوره؛ (۲) تعیین سقف هزینه سالانه برای بخش‌های مختلف در چارچوب اولویت مدنظر دولت و اعلام آن جهت اطلاع وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها.

دوم، فرایند از پایین به بالا، شامل تهیه و تدوین برنامه‌های هزینه‌ای بخشی توسط وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها در قالب سقف اعلام شده.

۱. کمیجانی، اکبر و ورهرامی، ویدا (۱۳۹۱). «برآوردی از نقش عوامل مؤثر بر کسری بودجه در ایران»، راهبرد، شماره ۶۴: ۲۷-۴۲.

۲. هاشمی، فرزاد (۱۳۹۶). «مطالعه تطبیقی تاثیر آزادی اقتصادی بر کسری بودجه در ایران»، اقتصاد مالی، شماره ۴۱: ۱۵۵-۱۷۶.

۳. برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به: رستمی، ولی (۱۳۹۰). *مالیه عمومی*، تهران، میزان، صص ۲۷۹-۲۲۸؛ رنجبری، ابوالفضل و بادامچی، علی (۱۳۸۲). *حقوق مالی و مالیه عمومی*، انتشارات مجد، صص ۱۷۳-۱۴۰؛

کردبچه، محمد، *نظام بودجه‌ریزی*، تهران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۵، صص ۲۲۰-۱۳؛ موسی‌زاده، رضا، *مالیه عمومی*، تهران، میزان، چاپ هشتم، پاییز ۱۳۸۹، صص ۲۰۰-۱۶۳.

سوم، ایجاد هماهنگی و سازگاری برای رسیدن به تفاهم بین دو فرایند فوق.<sup>۱</sup> بر اساس اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه کشور به ترتیب مقرر در قانون، توسط دولت تهیه می‌شود. فارغ از معانی قانون در دکترین،<sup>۲</sup> منظور از قانون در اصل مزبور، قانون اساسی و قوانین ناشی از آن است.<sup>۳</sup> بر این اساس، اصل ۷۴ مبنی بر تصویب لوایح از جمله لایحه بودجه در هیئت وزیران و اصل ۱۲۶ قانون اساسی مبنی بر مسئولیت مستقیم رئیس جمهور در امر بودجه کشور، باید در تفسیر نحوه تهیه بودجه مورد تحلیل قرار بگیرند. به علاوه، برخی حقوقدانان نیز معتقد به عدم نسخ قوانین سابق در خصوص تهیه بودجه هستند و معتقدند منظور از قانون مذکور در صدر اصل ۵۲، قوانین برنامه و بودجه کشور و محاسبات عمومی کشور است.<sup>۴</sup> نظریه تفسیری شماره ۶۰۲۵ مورخ ۱۳۶۵/۴/۱۸ شورای نگهبان مبنی بر منع اجرایی نداشتن قوانین پیش از انقلابی که با قانون اساسی مغایرت صریحی ندارند نیز، مؤید این برداشت است که قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱، قابل اجرا است.

در بررسی بودجه در هیئت دولت، دستگاه‌های ستادی (سازمان برنامه و بودجه کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی) در برابر دستگاه‌های اجرایی در اقلیت هستند؛ بنابراین، پیشنهادهای اصلاحی که حاوی اعمال صرفه‌جویی در هزینه‌ها باشد، رأی کافی به دست نمی‌آورد. از طرف دیگر، پیشنهادهای افزایش بودجه معمولاً با ائتلاف دستگاه‌های اجرایی، به تصویب هیئت دولت می‌رسد.<sup>۵</sup>

این ساز و کارهای قانونی در عمل می‌تواند منجر به کسری بودجه شود. توضیح اینکه سازمان برنامه و بودجه کشور در فرایند تلفیق بودجه پیشنهادی دستگاه‌ها، با وجود اختیار قانونی جهت جرح و تعدیل پیشنهادهای (ماده ۱۸ قانون برنامه و بودجه)، جهت تضمین تصویب بودجه پیشنهادی سازمان در هیئت وزیران نمی‌تواند به نحوی تلفیق کند که منجر به مخالفت

۱. کردیچه، محمد، نظام بودجه‌ریزی، تهران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۵، ص ۱۶؛ کامپو، سالواتور شیائو و توماسی، دانیل، مدیریت هزینه‌های عمومی، ترجمه گروه مترجمان، به کوشش محمد قاسمی و بهزاد لامعی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹، ۱۸۴-۱۸۳.
۲. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ترمینولوژی حقوق، تهران، کتابخانه گنج دانش، ۱۳۸۷، ص ۵۱۷.
۳. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، جلد ۱، نایب رئیس (شهید بهشتی)، ص ۴۱۰.
۴. کاشانی، سید محمود، «بررسی حدود اختیارات قانونگذاری مجلس با تأکید بر بودجه سال ۱۳۸۹»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۰۹۰۸، ۱۳۹۰، صص ۵-۴؛ رنجبری و بادامچی، همان، ص ۱۴۱؛ کاشانی، سید محمود، «پیشنهادهایی برای اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»، حقوق اساسی، سال سوم، شماره پنجم، زمستان ۱۳۸۴، ص ۱۳۸.
۵. کردیچه، همان، ص ۶۱.

وزرا گردد؛ چراکه این امر، ریسک عدم تصویب بودجه پیشنهادی سازمان در هیئت وزیران را بالا می‌برد و یا اینکه بودجه پیشنهادی سازمان با تغییرات گسترده‌ای در هیئت وزیران به تصویب خواهد رسید.

نقطه شروع فرایند تهیه بودجه، تدوین چارچوب کلان اقتصادی است. این چارچوب باید مبتنی بر فروض واقع‌بینانه و به دور از بیش برآورد درآمدها یا نادیده گرفتن هزینه‌های اجباری<sup>۱</sup> باشد.<sup>۲</sup> عدم مشارکت مقامات اجرایی در پیش‌بینی وضعیت کلان اقتصادی و تعیین چارچوب کلان اقتصادی، این تصور را در مجریان تقویت می‌کند که عدم موفقیت در اجرای بودجه، ناشی از اشتباه در پیش‌بینی‌های اقتصادی دیگران است.<sup>۳</sup>

منابع فاقد عملکرد یا عملکرد زیر ۵۰ درصد مصوب در بودجه (موضوع صفحات ۱۶ تا ۲۲ گزارش تفصیلی تفریح بودجه چهارماهه نخست سال ۱۴۰۱ دیوان محاسبات) نشان می‌دهد بالغ بر ۵۰ درصد ردیف‌های درآمدی از این جنس هستند. باید بررسی شود که این ردیف‌ها در چه سازوکار معیوبی مورد پیشنهاد و تصویب قرار گرفته‌اند. یکی از راهکارهای رفع این نقیصه این است که در جهت وضع ضمانت اجرا برای رفتار غیرمسئولانه مقامات در پیش‌بینی منابع، در قوانین جاری کشور بازنگری شود که شرح پیشنهاد آن در قسمت پیشنهادهای سیاستی خواهد آمد.

#### الف - ۲- رسیدگی و تصویب بودجه

بر اساس اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه در مجلس مورد رسیدگی و تصویب قرار می‌گیرد. ترتیب رسیدگی و تصویب لایحه بودجه بر اساس اصل ۶۵ قانون اساسی در آیین‌نامه داخلی مجلس تعیین تکلیف شده است. نمایندگان قوه مقننه در رسیدگی و تصویب بودجه، با تنش بین منافع فردی (منافع همسو با پیشبرد اهداف شخصی یا حزبی خود و یا خدمت به موکلان حوزه انتخابیه خویش) و منافع جمعی و ملی قوه مقننه برای وضع قوانین صحیح و منسجم روبه‌رو هستند.<sup>۴</sup> نظام انتخاباتی کثرتی - اکثریتی، معمولاً منجر به رویکرد خرد نمایندگان (لحاظ کردن منافع حوزه‌های انتخابیه) و نظام انتخاباتی تناسبی، منجر به نگاه کلان نمایندگان به مسائل کشور می‌شود.

تجربه‌های تاریخی حاکی از تمایل قوای مقننه به ورود در امور جزئی و توسعه دامنه قانون‌گذاری به تصمیماتی در سطوح پایین است؛ در حالی که مجریان همواره به دنبال کسب

1. Compulsory expenditures

۲. کامپو و توماسی، همان، ص ۳۳.

۳. کامپو و توماسی، همان، ص ۲۵۱.

۴. Schick, Allen, in: Budget: Towards a New Role for the Legislature, Paris, OECD, 24-25 January 2001, p. 21.

اختیارات بیشتر برای مدیریت و انطباق مصوبات قانونی با واقعیت‌های اجرایی بوده‌اند. انعطاف‌پذیری زیاد به معنای تضعیف پاسخگویی و گسترش زمینه فساد است و افزایش مراحل کنترل و دخالت در جزئیات، مانع بروز توانایی‌های اجرایی مدیران است. کشورهای کانادا و ایتالیا، ارقام تخصیص مصوب سازمان‌ها را به یک قلم تقلیل داده و تفکیک آن برای مصارف مختلف را به مدیران واگذار کرده‌اند. فرانسه، آلمان، ژاپن، انگلیس و آمریکا همچنان بر تفکیک بیشتر تخصیص‌های بودجه‌ای در درون سازمان‌های عمومی تأکید دارند.<sup>۱</sup> در نظر برخی، انجام تغییر در لایحه بودجه توسط مجلس، هیچ‌گونه حد و مرزی نداشته و در برخی موارد، بیش از ۷۰ درصد لایحه بودجه دستخوش تغییر می‌شود. این تغییرات که معمولاً با تغییر اولویت‌های برنامه‌ای مدنظر دولت همراه است، دستیابی به اهداف مورد نظر دولت را با مشکل روبه‌رو می‌کند.<sup>۲</sup>

در عین حال، آنچه در عمل اتفاق می‌افتد این است که صلاحیت گسترده مجلس در تصویب بودجه، به کمیسیون تلفیق و بلکه هیئت رئیسه یا رئیس این کمیسیون تفویض می‌شود و صحن مجلس صرفاً به صورت ضمنی و بدون اطلاع و آگاهی کافی، بودجه را تصویب می‌کند. تغییرات گسترده در سقف ارقام بودجه توسط نمایندگان باعث بر هم خوردن تعادل بودجه و بعضاً تحمیل تکلیف غیر قابل تحمل به دولت می‌شود و هماهنگی و انسجام بودجه را به هم می‌زند. از این‌رو مناسب است پیشنهادهای نمایندگان در لایحه بودجه را نیز، به عنوان طرح تلقی کرده و مشمول نظریه تفسیری شماره ۸۵/۳۰/۱۵۸۸۱ مورخ ۱۳۸۵/۴/۱ شورای نگهبان بدانیم.<sup>۳</sup> با وجود این، شورای نگهبان در نظر مشورتی شماره ۵۵۹۵ مورخ ۱۳۶۴/۱۲/۷ خود، اصل ۷۵ را ناظر به پیشنهاد نمایندگان مجلس در خصوص لایحه بودجه ندانسته است؛ بررسی این امر نیاز به مقاله مستقل دیگری دارد.

برخی نیز با تکیه بر واژه «رسیدگی» در اصل ۵۲ قانون اساسی و فقدان محدودیت قانونی جهت رسیدگی و تصویب بودجه توسط مجلس، قائل به اختیارات گسترده برای مجلس در تصویب بودجه هستند.<sup>۴</sup> برخی راه میانه را در پیش گرفته و بیان داشته‌اند که مجلس در مقام نظارت استصوابی بر بودجه، با در نظر گرفتن مصالح و منافع عمومی، آن را جرح و تعدیل

۱. دفتر مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)، «پیش‌نویس قانون بودجه و بودجه‌ریزی (ویرایش اول)»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۰۹۰۷، تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۵/۲، صص ۱۶-۱۵.

۲. کردبچه، همان، ص ۶۲.

۳. فلاح‌زاده، علی‌محمد و دیگران، تفکیک تقنین و اجرا: تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه، تهران، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۱، ص ۲۰۹.

۴. رستمی، همان، ص ۲۴۵.



می‌کند، بدون آنکه موجودیت لایحه بودجه را بر هم زند. در صورت تغییر فاحش در ارقام بودجه، امور کشور مختل می‌شود، در نتیجه، اختیارات مجلس در تغییرات بودجه، در حدودی است که تعادل آن را برهم نزند و دولت را مکلف به تکلیف مالایطاق نکند. محدودیت قلمرو و اختیارات مجلس در اصل ۷۵ قانون اساسی مشخص شده است.<sup>۱</sup>

طبق اصل ۵۲، «رسیدگی و تصویب» بودجه در صلاحیت مجلس است؛ بنابراین، مجلس علاوه بر حق رد یا تأیید، حق اصلاح نیز دارد و ابهام در خصوص کیفیت این اصلاح است. بر این اساس، بند ۷ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری، حکم به «تعیین محدوده اختیار مجلس در تصویب ساختار و مفاد بودجه سالانه کل کشور (پیش‌بینی درآمدها، هدف‌گذاری‌ها، موارد هزینه و...) با تصویب قانون لازم و اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس» داده است. بر اساس نظر تفسیری شماره ۹۲/۳۰/۵۰۰۰۲ مورخ ۱۳۹۲/۱/۳۱ شورای نگهبان، تغییر در ارقام بودجه به نحوی که شاکله بودجه را تغییر دهد، امکان‌پذیر نیست و خلاف اصل (۵۲) قانون اساسی است. این نظر مجدداً در بند ۱۳ نظریه شماره ۹۲/۳۰/۵۳۱۰۴ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴ شورای نگهبان در خصوص بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور مصوب ۱۳۹۲/۱۱/۲۰ مورد استناد قرار گرفت.

از لحاظ روش علمی مطالعه تطبیقی<sup>۲</sup> و با توجه به شباهت بسیار نظام حقوقی فرانسه با نظام حقوقی کشور ما، لازم است حدود صلاحیت مجلس در تصویب بودجه تعیین شود. در اجرای ماده ۴۰ قانون اساسی فرانسه و طبق ماده ۴۷ قانون ارگانیک راجع به قوانین مالی، پارلمان تنها می‌تواند ترکیب هزینه‌های پیشنهادی بودجه دولت را با تغییر میزان اعتبارات برنامه‌ها در چارچوب مأموریت‌ها تغییر دهد. بر این اساس، پیشنهادهای پارلمانی تنها می‌تواند توزیع اعتبارات میان برنامه‌های یک مأموریت را اصلاح کند.<sup>۳</sup>

آنچه در صحن مجلس رسیدگی می‌شود، مصوبه کمیسیون تلفیق است و نه لایحه دولت. از آنجاکه تصویب بودجه در دو مرحله (ابتدا تصویب منابع و سپس تصویب اعتبارات هزینه‌ای)، در هنگام بررسی بودجه در کمیسیون تلفیق رعایت نمی‌شود، پدیده زد و بندهای پارلمانی

۱. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۹). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران حاکمیت و نهادهای سیاسی، جلد

دوم، چاپ بیست و یکم، تهران: میزان.

۲. وکیلان، حسن (۱۳۹۶). «اهمیت روش استنتاج علی در دانش حقوق اساسی تطبیقی»، تحقیقات حقوقی،

شماره ۷۷: صص ۱۱۷-۱۴۳.

۳. Adam, François; Ferrand, Olivier; Rioux, Rémy, *Finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po/ Dalloz, 2007, p. 107.

برای افزایش هزینه‌ها یا پدیده «نان به هم قرض دادن»<sup>۱</sup>، در مقیاسی کوچک‌تر نسبت به صحن مجلس، در کمیسیون تلفیق انجام می‌شود. در ماده ۱۸۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس اصلاحی ۱۴۰۱، محدودیتی برای ثبت پیشنهاد نمایندگان مجلس در خصوص بخش اول لایحه بودجه (ماده واحده) و نیز محدودیتی برای مصوبات کمیسیون‌های تخصصی در این خصوص و نیز محدودیتی برای مصوبه کمیسیون تلفیق از لحاظ رعایت تعادل بودجه قید نشده و صرفاً مجلس ملزم به رعایت سقف منابع بودجه مصوب در بخش اول در هنگام رسیدگی به بخش ارقام لایحه بودجه شده است. همچنین طبق تبصره ۳ ماده مزبور «در جلسه علنی، تنها پیشنهادهایی که توسط نمایندگان و کمیسیون‌ها در زمان مقرر دریافت و به چاپ رسیده باشد طرح می‌شود، علاوه بر آن نیز طرح شدن آن‌ها مشروط به عدم مغایرت با قانون برنامه است. پیشنهادهایی که منبع درآمد مشخصی نداشته باشد، قابل طرح نخواهد بود و پیشنهادهایی که مازاد بر سرجمع نباشد زمانی قابل طرح است که ردیف مشخص جایگزین را معین نماید»؛ بنابراین با اصلاحیه ۱۴۰۱، در مرحله رسیدگی به بخش اول لایحه می‌توان سقف بودجه را بالا برد و همچنان این ایراد به صورت کامل رفع نشده و یک مرحله به عقب رانده شده و همچنان باقی‌مانده است.

#### ب- مسائل خارج از بودجه

با وجود حکم صریح اصل ۷۵ قانون اساسی، عملاً شاهد تصویب طرح‌هایی هستیم که این اصل در آن‌ها رعایت نشده است. به علاوه، برخی از لوایح که تبدیل به قانون لازم‌الاجرا شده‌اند نیز فاقد محل تأمین مناسب هستند.

از لحاظ تطبیقی، طبق ماده ۴۰ قانون اساسی فرانسه «پیشنهادها و اصلاحیه‌هایی که اعضای مجلس ارائه می‌کنند، اگر تصویب آن‌ها سبب کاهش درآمد دولتی یا سبب ایجاد یا تشدید مخارج دولتی شود، قابل بررسی نیست». بر اساس تصمیم شماره ۶۴-۷۶ مورخ ۲ ژوئن ۱۹۷۶ شورای قانون اساسی فرانسه «درآمد مشخص شده برای جبران کاهش یک درآمد عمومی باید واقعی بوده و منفعت آن به همان فعالیت یا سازمانی که درآمد آن کاهش یافته بود، برسد و این منفعت باید فوراً آن کمبود را جبران کند». ماده مزبور در خصوص لایحه بودجه نیز اجرا می‌شود که نحوه اجرای آن در ماده ۴۷ قانون ارگانیک راجع به قوانین مالی بیان شده است. طبق این ماده، پارلمان تنها می‌تواند ترکیب هزینه‌های پیشنهادی بودجه دولت

۱. آذر، عادل و طیبیه امیرخانی (ترجمه و تألیف) (۱۳۹۰). بودجه‌ریزی عمومی: نهادهای بودجه‌ریزی و بودجه محلی، تهران: سمت. صص ۳۱۵-۳۱۴.

را با تغییر میزان اعتبارات برنامه‌ها<sup>۱</sup> در چارچوب مأموریت‌ها<sup>۲</sup> تغییر دهد. دولت می‌تواند کلیه اصلاحیه‌های مجلس در خصوص لوایح را به دلیل اینکه به کاهش درآمد یا افزایش هزینه عمومی منجر می‌شود، رد کند.<sup>۳</sup> یکی از اصول مالیه در نظام حقوقی فرانسه «عدم امکان بررسی پیشنهادهای به دلایل مالی»<sup>۴</sup> است.<sup>۵</sup> طبق ماده ۳۳ قانون مزبور، اگر قوانین و مقررات جدید، درآمدها و هزینه‌ها را تغییر دهند، تأثیرات آن بر تراز مالی باید با تغییراتی که مجلس در متمم آینده بودجه تصویب می‌کند، ارزیابی شود.

طبق اصل ۷۵، «طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.» در خصوص طرح‌های قانونی، سازوکار کنترل، کارآمد نیست. نظر معاونت قوانین جنبه ارشادی داشته و رئیس جلسه یا هیئت رئیسه و یا رئیس مجلس بر اساس تشخیص خود ناظر بر غیرقابل طرح بودن طرح‌ها و پیشنهادهای نمایندگان عمل می‌کنند که بعضاً با تعارض منافع همراه است؛ بر این اساس لازم است تا در مقابل هزینه‌های قطعی، منابع قطعی قرار گیرد که شرح این پیشنهاد در قسمت پیشنهادهای سیاستی خواهد آمد.

شورای نگهبان در بررسی رعایت اصل ۷۵ در مورد این‌گونه طرح‌ها، تنها «عدم مغایرت ظاهری» را بررسی می‌کند. روشن است که این رویه، در مقام اجرا مشکلات فراوانی را برای قوه مجریه سبب شده یا در آینده خواهد شد.<sup>۶</sup> با توجه به اینکه طرحی که دارای بار مالی است و محل جبران آن تعیین نشده مصوبه نیست، مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز، صلاحیت رسیدگی به چنین طرحی را ندارد مانند مواردی که شورای نگهبان، برخی مواد مصوبه مجلس را مبهم اعلام می‌کند. از جمله طرح‌هایی که توسط شورای نگهبان طی نظریه شماره ۸۸/۳۰/۳۶۸۲۹ مورخ ۱۳۸۸/۹/۲۵، مغایر با اصل ۷۵ شناخته شد و در مجمع در تاریخ

۱. Programmes

۲. Missions

۳. وکیلان، حسن، گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری (مجموعه مقالات)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰، ص ۲۲۶.

۴. Le principe d'irrecevabilité financière

5. Saïdj, Luc; Albert, Jean-Luc, Finances Publiques, Paris, Dalloz, 5e édition, 2007, pp. 327-331.

۶. حسینی، سید محمدرضا، فاتحی‌زاده، محسن و تهرانی، ایمان، «اصل (۷۵) قانون اساسی و اختیارات قوه مقننه در بودجه‌ریزی»، مجلس و راهبرد، سال نوزدهم، شماره هفتاد، تابستان ۱۳۹۱، صص ۱۶۱-۱۶۰.

۱۳۸۸/۱۲/۱۵ به تصویب رسید، طرح یک‌فوریتی استفاده از تسهیلات حساب ذخیره ارزی برای حمل‌ونقل ریلی و عمومی شهرها مصوب ۱۳۸۸/۸/۱۷ مجلس است. بر اساس بند ۲ نظر تفسیری اخیر شورای نگهبان (نظریه شماره ۹۱/۳۰/۴۹۷۴۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۳)، «با توجه به اینکه اصل طرح یا پیشنهاد به صراحت اصل (۷۵) قانون اساسی قابل طرح در مجلس نبوده است؛ بنابراین قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز نمی‌باشد».

پیش از انقلاب، ماده ۹۲ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹ اشعار می‌داشت: «کلیه لوایح که جنبه مالی دارد، به استثنای لوایح بودجه که مشمول ماده ۲۶ خواهد بود، باید علاوه بر امضای نخست‌وزیر و وزیر مسئول، امضای وزیر دارایی را نیز داشته باشد». بر این اساس، وزیر دارایی با عضویت در شورای اقتصاد نیز مسئول احراز تأمین مالی لوایح بود. هرچند این حکم، در صدر ماده ۱۲۷ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ نیز آمده است؛ اما با توجه به ماده ۱۳۶ قانون آئین‌نامه داخلی مجلس مصوب ۱۳۷۹ و اصلاحات بعدی آن (ماده ۶۲ قانون مزبور مصوب ۱۳۶۲) مورد توجه قرار نمی‌گیرد و تلقی به نسخ ضمنی می‌شود؛ حال آنکه هر دو ماده، قابل جمع هستند و باید وزیر یا وزیر مسئول را در خصوص لوایح دارای جنبه مالی، شامل وزیر امور اقتصادی و دارایی نیز بدانیم. جالب‌تر اینکه ماده ۱۲۷ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶، عام بوده و شامل مقررات دولتی می‌شود. طبق ذیل این ماده «کلیه تصویب‌نامه‌های پیشنهادی دستگاه‌های اجرایی که جنبه مالی دارد، در صورتی قابل طرح در هیئت وزیران است که قبلاً به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال و نظر وزارت مزبور کسب شده باشد». در این حکم لزوم کسب نظر، به معنای اخذ موافقت وزیر مزبور نیست.

### ۲-۲- ابعاد و تبعات تداوم وضع موجود

در بیان مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۴ رئیس کمیسیون اقتصادی مجلس از عوامل اثرگذار در کاهش ارزش پول ملی، تورم ناشی از کسری بودجه است و برخی از نمایندگان مجلس در جریان بررسی بودجه، عددهایی برای تسهیلات پیشنهاد داده‌اند که چند برابر بود و این اعداد با نامه رئیس کل بانک مرکزی به مقام معظم رهبری اصلاح شد.<sup>۱</sup>

سازوکارهای قانونی به نحوی است که کسری بودجه را تعمیق می‌کند. این امر هم در مرحله تهیه و تنظیم بودجه به جهت برآورد غیرمسئولانه منابع و مصارف و نیز تعارض منافع در برآورد منابع و مصارف وجود دارد و در مرحله رسیدگی و تصویب بودجه نیز، نظام انتخاباتی کشور و فقدان محدوده برای اصلاح لایحه بودجه منجر به بیشتر شدن کسری بودجه می‌شود، در نتیجه ضرورت دارد تا در سازوکارهای فعلی بازنگری گردد.

1. <https://kermaneno.ir/?p=99853>

## ۴- پیشنهادهای و توصیه‌های سیاستی

در مراحل تهیه و تصویب بودجه، پیشنهادهای ذیل، قابل بررسی است:  
پیشنهاد اول: جهت وضع ضمانت اجرا برای رفتار غیرمسئولانه مقامات در پیش‌بینی منابع:  
الحاق حکم زیر به عنوان ماده ۱۳ مکرر ۱ به فصل پنجم قانون برنامه و بودجه کشور مصوب  
۱۳۵۱.

«ماده ۱۳ مکرر ۱-

الف- در صورتی که میزان پیش‌بینی منابع توسط سازمان برنامه و بودجه کشور یا هیئت وزیران در مقایسه با منابع محقق شده، بیش از ۱۵ درصد رقم پیش‌بینی شده باشد، تخلف است. مسئولیت این تخلف در خصوص ارقام مندرج در لایحه بودجه که عیناً به تصویب مجلس می‌رسد با رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور است مگر مواردی که در جلسه هیئت وزیران تغییر کند که در این صورت، مسئولیت با افرادی است که به تغییر ارقام درآمدی رأی مثبت می‌دهند.

ب- متخلف به تنبیه موضوع بند (ج) ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ محکوم می‌شوند مگر اینکه متهم در مرجع رسیدگی‌کننده (حاکم شرع دیوان محاسبات کشور) ثابت نماید که این انحراف در پیش‌بینی، ناشی از تحولات اساسی در شرایط اقتصادی- اجتماعی کشور بوده که آن تحول از نظر کارشناسی، قابل پیش‌بینی نبوده است.  
پ- در صورت تکرار تخلف، متخلف محکوم به پرداخت جزای نقدی به میزان مبلغ بیش برآورد شده می‌گردد.

۱. ماده ۹ - تنبیهات اداری به ترتیب زیر عبارتند از:

الف- اخطار کتبی بدون درج در پرونده استخدامی.

ب- توبیخ کتبی با درج در پرونده استخدامی.

ج- کسر حقوق و فوق‌العاده شغل یا عناوین مشابه حداکثر تا [یک سوم از یک ماه] تا یک سال.

د- انفصال موقت از یک ماه تا یک سال.

ه - تغییر محل جغرافیایی خدمت به مدت یک تا پنج سال.

و- تنزل مقام و یا محرومیت از انتصاب به پستهای حساس و مدیریتی در دستگاههای دولتی و دستگاههای مشمول این قانون.

ز- تنزل یک یا دو گروه و یا تعویق در اعطای یک یا دو گروه به مدت یک یا دو سال.

ح- بازخرید خدمت در صورت داشتن کمتر از ۲۰ سال سابقه خدمت دولتی در مورد مستخدمین زن و کمتر از ۲۵ سال سابقه خدمت دولتی در مورد مستخدمین مرد با پرداخت ۳۰ تا ۴۵ روز حقوق مبنای مربوط در قبال هر سال خدمت به تشخیص هیأت صادرکننده رأی.

ط- بازنشستگی در صورت داشتن بیش از بیست سال سابقه خدمت دولتی برای مستخدمین زن و بیش از ۲۵ سال سابقه خدمت دولتی برای مستخدمین مرد بر اساس سنوات خدمت دولتی با تقلیل یک یا دو گروه.

ی - اخراج از دستگاه متبوع.

ک - انفصال دائم از خدمات دولتی و دستگاههای مشمول این قانون.

ت- آرای صادره قطعی و قابل تجدیدنظرخواهی در شعب دیوان عالی کشور است.»  
 پیشنهاد دوم: جهت تعلق منابع قطعی به هزینه قطعی: الحاق حکم زیر به عنوان ماده ۱۳ مکرر ۲ به فصل پنجم قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱.

«ماده ۱۳ مکرر ۲- رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور و هر یک از اعضای هیئت وزیران در ارائه پیشنهادهای خود و نیز اعلام رأی خویش، مکلف به رعایت اصل اختصاص هزینه‌های قطعی- مستمر در برابر درآمدهای قطعی- مستمر هستند. عدم رعایت این حکم تخلف است و به ترتیب مقرر در ماده ۱۳ مکرر ۱ مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. متخلف برای بار اول به تنبیه مندرج در بند (ج) ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ و در صورت تکرار، به اشد تنبیه مندرج در بند (ج) ماده ۹ مزبور و انفصال از خدمات دولتی برای پس از دوره تصدی جاری خود، محکوم می‌شود.»

پیشنهاد سوم: جهت عدم تصویب پیشنهادهای افزایش بودجه در هنگام تصویب لایحه بودجه در هیئت وزیران: از آنجا که پیشنهادهای افزایش بودجه معمولاً با ائتلاف دستگاه‌های اجرایی، به تصویب هیئت دولت می‌رسد، پیشنهاد الحاق حکم زیر به فصل پنجم قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ تقدیم می‌شود:

رئیس جمهور با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه، در خصوص وتوی تصمیم هیئت وزیران در مواردی که منجر به افزایش سقف بودجه‌ی پیشنهادی سازمان برنامه و بودجه می‌شود، اتخاذ تصمیم می‌کند.

پیشنهاد چهارم: اگر کسری بودجه، به نسبت بالاتر اما واقع‌بینانه، هدف قرار بگیرد، بسیار بهتر از این است که درآمدها بیش از حد خوش‌بینانه یا هزینه‌ها کمتر از واقع برآورد شوند. نتیجه این دو امر، دیرکرد در پرداخت است که علاوه بر مشکلات خاص خود، به اعتبار دولت خدشه می‌زند. برای رفع این مشکل توصیه می‌گردد یک «برنامه اصلی» در نظر گرفته شود<sup>۱</sup> و یا حداقل برنامه‌ها با تعیین اولویت مشخص گردند.

پیشنهاد پنجم: ارجاع موضوع «تعیین محدوده اختیار مجلس در اصلاح لایحه بودجه» به عنوان حل معضل نظام به مجمع تشخیص مصلحت نظام: در مرحله رسیدگی و تصویب لایحه بودجه با توجه به نظام انتخاباتی کثرتی و تمایل نمایندگان به داشتن رویکرد خود، رویه جدید شورای نگهبان مبنی بر عدم جواز تغییر در شاکله لایحه بودجه مناسب ارزیابی می‌شود و با توجه به اینکه مرجع وضع محدودیت مجلس در تصویب ساختار و مفاد بودجه، خود مجلس است و این امر از مصادیق تعارض منافع بوده و تجربیات کشور، نشانگر عدم تمایل

۱. کامیو، سالواتور شیواوو و توماسی، دانیل، مدیریت هزینه‌های عمومی، ترجمه گروه مترجمان. به کوشش محمد قاسمی و بهزاد لامعی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹، ص ۱۸۲.

مجلس برای ایجاد محدودیت برای خود است، می‌توان این امر را از مصادیق معضلات نظام دانست که از طرق عادی قابل حل نیست؛ بنابراین باید در این مورد، مقام معظم رهبری با اخذ نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام در اجرای بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، تعیین طریق نمایند. در این خصوص پیشنهاد می‌شود که امکان اعتراض به اقدامات و تصمیمات نمایندگانی که منجر به کسری بودجه می‌شوند توسط مقامات ذیصلاح دولتی مانند رئیس جمهور، رئیس سازمان برنامه و بودجه، وزیر امور اقتصادی و دارایی در مرجع تخصصی فراهم آید تا از طریق نظارت بر رفتار نمایندگان، چنین اقداماتی مورد کنترل تخصصی مضاعف قرار گیرند.

پیشنهاد ششم: در خصوص رعایت اصل ۷۵ قانون اساسی و نیز توسعه مفهوم آن به لوایح دولت و نیز مقررات دولتی، ضرورت دارد راهکار قانونی جهت اجرای اصل ۷۵ در آیین‌نامه داخلی مجلس مورد بازبینی قرار گیرد و به مرحله پیش از اعلام وصول طرح‌ها و پیشنهادهای منتقل شود؛ همان‌گونه که بند ۱۱ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری<sup>۱</sup> مقرر کرده است.

پیشنهاد هفتم: برای مشارکت مقامات اجرایی در پیش‌بینی وضعیت کلان اقتصادی و تعیین چارچوب کلان اقتصادی به عنوان نخستین گام تهیه و تنظیم بودجه کل کشور، لازم است حکم متناسبی برای این امر به فصل پنجم قانون برنامه و بودجه کشور الحاق یابد.

پیشنهاد هشتم: بالغ بر ۵۰ درصد ردیف‌های درآمدی از جنس فاقد عملکرد یا عملکرد زیر ۵۰ درصد مصوب هستند. از راهکارهای رفع این نقیصه این است که در جهت وضع ضمانت اجرا برای رفتار غیرمسئولانه مقامات در پیش‌بینی منابع، در قوانین جاری کشور بازنگری شود. راهکار دیگر، منع پیشنهاد ردیف درآمدی جدید توسط ارکان مجلس (نمایندگان و کمیسیون‌ها) است (وضع مالیات).

پیشنهاد نهم: ارائه طرح یا لایحه قانونی استفساریه در خصوص صدر ماده ۱۲۷ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ با این مفاد که لوایح دارای جنبه مالی به‌جز بودجه، باید علاوه بر امضای نخست‌وزیر و وزیر مسئول، امضای وزیر امور اقتصادی و دارایی را نیز جهت طی مراحل قانونی و اعلام وصول در مجلس داشته باشد. همچنین لازم است این ماده به نحوی اصلاح شود که به‌جای لزوم کسب نظر از وزیر امور اقتصادی و دارایی، اخذ موافقت وزیر مزبور الزامی باشد.

۱. «۱۱- تعیین سازوکاری از سوی مجلس شورای اسلامی برای تشخیص قابلیت طرح در مجلس (موضوع اصل ۷۵ قانون اساسی) قبل از طرح و اعلام وصول».

## منابع

- ابراهیمی نژاد، مهدی و اسفندیار فرج‌وند (۱۳۸۲). *بودجه از تنظیم تا کنترل*، تهران: سمت.
- امامی میبیدی، مریم و سعید دایی کریم زاده (۱۳۹۲). «ارتباط تورم و رشد اقتصادی با کسری بودجه عمومی»، *مجلس و راهبرد*، سال بیستم، شماره ۷۵، ۱۳۳-۱۵۲.
- آذر، عادل و طیبیه امیرخانی (۱۳۹۱). *بودجه‌ریزی عمومی: نهادهای بودجه‌ریزی و بودجه محلی*، تهران: سمت.
- جعفری صمیمی، احمد (۱۳۷۱). «بررسی رابطه تورم و کسری بودجه دولت در ایران: یک تحلیل نظری و تجربی»، *آینده پژوهی مدیریت*، سال چهارم، شماره ۲، ۲۳-۳۴.
- جعفری صمیمی، احمد و محمد علیزاده و خسرو عزیزی (۱۳۸۵). «بررسی رابطه بلندمدت کسری بودجه و عملکرد اقتصاد کلان در ایران: یک تحلیل نظری و تجربی»، *پژوهش‌های اقتصادی (رشد و توسعه پایدار)*، سال ششم، شماره ۴، ۲۵-۴۶.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۷). *ترمینولوژی حقوق*، تهران: کتابخانه گنج دانش.
- حاج امینی، مهدی، محمدعلی فلاحی، محمدطاهر احمدی شادمهری و علی‌اکبر ناجی میدانی (۱۳۹۶). «تأثیر ساختار کسری بودجه بر نقدینگی در اقتصاد ایران: رویکرد تابع واکنش بانک مرکزی»، *سیاست‌گذاری اقتصادی*، سال نهم، شماره ۱۷، ۱۴۵-۱۷۲.
- حسینی نسب، ابراهیم و مهدیه رضاقلی‌زاده (۱۳۸۹). «بررسی ریشه‌های مالی تورم در ایران (با تأکید بر کسری بودجه)»، *پژوهش‌های اقتصادی (رشد و توسعه پایدار)*، سال دهم، شماره ۱: ۴۳-۷۰.
- حسینی، سید محمدرضا، محسن فاتحی‌زاده و ایمان تهرانی (۱۳۹۱). «اصل (۷۵) قانون اساسی و اختیارات قوه مقننه در بودجه‌ریزی»، *مجلس و راهبرد*، سال نوزدهم، شماره ۷۰.
- دفتر مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)، «پیش‌نویس قانون بودجه و بودجه‌ریزی (ویرایش اول)»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۰۹۰۷، تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۵/۲.
- رستمی، ولی (۱۳۹۵). *مالیه عمومی*، تهران: میزان.
- رنجیری، ابوالفضل و علی بادامچی (۱۳۸۲). *حقوق مالی و مالیه عمومی*، تهران: مجمع علمی و فرهنگی مجد.
- صادقی عمرآبادی، بهروز و احسان کاظمی (۱۴۰۱). «تحلیل اثر حکمرانی خوب و چرخه‌های سیاسی بر تغییرات نقدینگی و کسری بودجه در ایران»، *پژوهش‌های اقتصادی ایران*، سال بیست و هفتم، شماره ۹۰، ۱۷۲-۲۰۷.
- اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴). *صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*.
- صیادزاده، علی، ایمان فرجام‌نیا، غفیفه حجاریان و بهمن طاهری (۱۳۹۲). «اثر کسری بودجه بر امنیت اقتصادی ایران»، *مطالعات راهبردی*، سال شانزدهم، شماره ۶۰، ۹۱-۱۲۴.



عیسوی، محمود و قلیچ، وهاب (۱۳۹۴). «قابلیت اوراق بهادار اسلامی در جبران کسری بودجه دولت به عنوان ابزار سیاستی»، پژوهشنامه اقتصادی (دانشگاه علامه طباطبایی)، سال پانزدهم، شماره ۵۶، ۱۰۵-۱۳۴.

فرزب، علیرضا (۱۳۸۱). بودجه‌ریزی دولتی در ایران، تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.

فلاح‌زاده، علی محمد و دیگران (۱۳۹۱). تفکیک تقنین و اجرا: تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه، تهران، معاونت حقوقی ریاست جمهوری.

کمیجانی، اکبر و ویدا ورهرامی (۱۳۹۱). «برآوردی از نقش عوامل مؤثر بر کسری بودجه در ایران»، راهبرد، سال بیست و یکم، شماره ۶۴، ۲۷-۴۲.

کاشانی، سید محمود (۱۳۹۰). «بررسی حدود اختیارات قانون‌گذاری مجلس با تأکید بر بودجه سال ۱۳۸۹»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۰۹۰۸.

کاشانی، سید محمود (۱۳۸۴). «پیشنهادهایی برای اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»، حقوق اساسی، سال سوم، شماره ۵، ۱۲۹-۱۴۲.

کامپو، سالواتور شیائو و دانیل توماسی (۱۳۸۹). مدیریت هزینه‌های عمومی، ترجمه گروه مترجمان. به کوشش محمد قاسمی و بهزاد لامعی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

کردبچه، محمد (۱۳۸۵). نظام بودجه‌ریزی، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۹). مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی (دوره دوم) خرداد ۱۳۶۳ تا خرداد ۱۳۶۷، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری.

موسی‌زاده، رضا (۱۳۸۹). مالیه عمومی، چاپ هشتم. تهران: میزان.

وکیلان، حسن (۱۳۹۶). «اهمیت روش استنتاج علی در دانش حقوق اساسی تطبیقی»، تحقیقات حقوقی، شماره ۷۷: ۱۱۷-۱۴۳.

وکیلان، حسن (۱۳۹۰). گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری (مجموعه مقالات)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

هاشمی، فرزاد (۱۳۹۶). «مطالعه تطبیقی تأثیر آزادی اقتصادی بر کسری بودجه در ایران»، اقتصاد مالی، سال یازدهم، شماره ۴۱: ۱۵۵-۱۷۶.

هاشمی، سید محمد (۱۳۸۹)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران حاکمیت و نهادهای سیاسی، جلد دوم، چاپ بیست و یکم. تهران: میزان.

Adam, F. Ferrand, O., Rioux, R. (2007). Finances publiques, Paris, Presses de Sciences Po/ Dalloz.

Saïdj, Luc; Albert, Jean - Luc, Finances Publiques, Paris, Dalloz, 5e édition, 2007.

Schick, Allen, in: Budget: Towards a New Role for the Legislature, Paris, OECD, 24 - 25 January 2001.

<https://farsi.khamenei.ir>  
<https://tn.ai/2766062>  
<https://kermaneno.ir>  
[isna.ir](http://isna.ir)

## Legal structures of Making Budget Deficit and suggestions to resolve them

Muhammad Barzegar Khosravi\*

### Abstract

The budget deficit is one of problems at Iranian legal budgeting. According to part 3 of General Policies of the 7th five - year plan announced on 6/20/1401 by the Leader, avoiding budget deficit is one of ways to reform budget structure. The budget deficit has many causes and one of these causes is the legal affairs. The main question is legal system make budget deficit or not. If yes, which suggestions are presented? To answer, documents and laws and regulations is studied by library study with explanatory - analytical - critical method. The study shows that legal structures are causes of making budget deficit. So, we suggest the causes be reviewed by reforming laws and regulations. For example, we refer to determination of the limits of the parliament powers in changing the budget income figures (the subject of part 7 of the General Policies of the Legislative System).

**Keywords:** public law, public finance, budgeting, Government, Parliament.

**JEL Classification:** K29, K19.

---

\* MSc, Economic law Group, Research Center, Islamic Parliament, Tehran, Iran  
(Corresponding Author) mbarzegarkhosravi@gmail.com

## شناسایی و مدل‌سازی روابط درونی متغیرهای ذی‌نفوذ بر فراگرد تأثیر بودجه با تکنیک دیمتل (مورد مطالعه: دانشگاه علوم پزشکی مشهد)

مهدی نوروزیان \*

پرویز سعیدی \*\*

### چکیده

بودجه به عنوان مهم‌ترین سندی در نظر گرفته می‌شود که هر دولتی به وسیله آن می‌تواند سیاست‌های مصوب خود را اعمال نماید. این تحقیق، با موضوع شناسایی و مدل‌سازی روابط درونی متغیرهای ذی‌نفوذ بر فراگرد تنظیم بودجه بر اساس تکنیک دیمتل در دانشگاه علوم پزشکی مشهد انجام شده است.

این پژوهش از نظر تقسیم‌بندی بر مبنای هدف، از نوع کاربردی و از نظر گردآوری داده‌ها از نوع میدانی است. روش گردآوری اطلاعات ابتدا به روش مطالعات کتابخانه‌ای (در این بخش کتب، مجلات تخصصی و علمی پژوهشی، پایان‌نامه‌ها، پژوهش‌نامه‌ها، دایره‌المعارف‌ها و فرهنگ‌نامه‌ها در کتابخانه‌ها، بانک‌های اطلاعاتی و اینترنت استفاده شده است). تحلیل گردیده‌اند. در ادامه مطالعات میدانی در دو فاز (کیفی و کمی) انجام شده است. در این مراحل برای گردآوری اطلاعات، از مصاحبه نیمه ساخت‌مند و تکمیل پرسش‌نامه استفاده گردیده است. پرسش‌نامه‌ها در واحدهای دانشگاه توزیع شدند که پس از دریافت و حذف پرسش‌نامه‌های ناقص و مخدوش، تعداد ۱۳۳ نسخه در تجزیه و تحلیل شرکت داده شدند.

این تحقیق در سال ۱۳۹۶ در دانشگاه علوم پزشکی مشهد انجام گردیده است. جامعه آماری شامل رئیس دانشگاه، معاونت‌ها، مدیر مالی دانشگاه، معاونین، رؤسای واحدهای تابعه و مسئولین مالی ادارات با حداقل مدرک کارشناسی و ده سال سابقه کار در حوزه مالی دانشگاه بودند. ابزار گردآوری

---

\* دانشجوی دکتری تخصصی حسابداری، گروه حسابداری و مدیریت، دانشکده حسابداری و مدیریت، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علی‌آبادکتول، استان گلستان، شهر علی‌آبادکتول، ایران  
Email: norozianm1@mums.ac.ir

\*\* استاد، گروه حسابداری و مدیریت، دانشکده حسابداری و مدیریت، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علی‌آبادکتول، استان گلستان، شهر علی‌آبادکتول، ایران (نویسنده مسئول)  
PARVIZ SAEEDI@Yahoo.com

داده‌ها دو پرسش‌نامه ماتریسی محور طراحی گردیده است که به منظور پاسخ به پرسش‌های تحقیق و تعیین درجه اهمیت و مدل‌سازی روابط درونی عوامل ذی‌نفوذ بر فراگرد تنظیم بودجه از تکنیک آزمون تصمیم‌گیری دیمتل به کمک نرم‌افزار MATLAB استفاده شد.

نتایج نشان داد عوامل C4 (زمینه نفوذ)، C3 (ابزارهای فرعی نفوذ گروه‌ها) و C6 (ضعف‌های سنتی) به ترتیب مؤثرترین عوامل علی بر سه عامل C1 (اهمیت بودجه)، C2 (ابزارهای اصلی نفوذ گروه‌ها) و C5 (تأثیر گروه‌های ذی‌نفوذ) بودند. مؤلفه C1 بیشترین اثرپذیری را نسبت به دو مؤلفه C2 و C5 و عامل C4 دارای بیشترین اهمیت و عامل C5 دارای کمترین اهمیت نسبت به سایر عوامل ذی‌نفوذ بر فراگرد تنظیم بودجه بوده است. همچنین Q20 (نبود فضای مناسب رقابتی بین گروه‌ها و اتکای آن‌ها به روابط غیرمعارف) و Q15 (تأثیر کارکردی بر توسعه عدالت توزیعی با دخالت گروه‌ها) بالاترین سطح تأثیرگذاری و تأثیرپذیری (روابط متقابل) را بین سایر عوامل دارند. بنابراین عوامل فرعی Q7 امکان دخالت گروه‌ها با ابزار نهادهای بیرونی (سازمان‌های مافوق)، Q5 (امکان دخالت گروه‌ها با ابزار شهرت و مقبولیت عام)، Q3 (شفافیت و دسترس‌پذیری اطلاعات در سازمان) و Q8 (تأثیر گروه‌ها در مرحله تنظیم بودجه متأثر از خودگروی و خودمدار بودن آن‌ها) دارای کمترین فاصله افقی از مبدأ مختصات هستند و این نشانگر کم‌اهمیت بودن آن‌ها نسبت به سایر عوامل فرعی ذی‌نفوذ بر فراگرد تنظیم بودجه است.

تجمیع نظرات تلفیقی آزمودنی‌ها، حاکی از بالاترین رتبه‌ها برای عوامل نبود فضای مناسب رقابتی بین گروه‌ها و اتکای آن‌ها به روابط غیرمعارف و تأثیر کارکردی بر توسعه عدالت توزیعی با دخالت گروه‌ها بوده است؛ اما عوامل تأثیر گروه‌ها در مرحله تنظیم بودجه متأثر از خودگروی و خودمدار بودن آن‌ها و عدم اعتقاد گروه‌ها به ضرورت و استقرار بودجه عملیاتی اثربخش به ترتیب پایین‌ترین رتبه‌ها را داشته‌اند.

**واژگان کلیدی:** گروه‌های ذی‌نفوذ، فراگرد تنظیم بودجه، تکنیک دیمتل، دانشگاه علوم پزشکی مشهد

## مقدمه

در سال ۱۳۱۵ برای نخستین بار<sup>۱</sup> بودجه‌بندی به صورت امروزی در انگلستان شکل گرفت. در ایران نیز در سال ۱۳۸۹ قانون محاسبات عمومی تصویب شد و نخستین بودجه رسمی ایران تهیه گردید (۱). بودجه به عنوان مهم‌ترین سندی در نظر گرفته می‌شود که هر دولتی به وسیله آن می‌تواند سیاست‌های مصوب خود را اعمال نماید (۲). این سند با تشخیص مفاهیم مالی و منابع و کنترل اهداف برنامه‌ها، به شناسایی مسیر مناسب حرکت دولت کمک می‌کند (۳). در بودجه‌ریزی با تشخیص وضعیت حاضر درآمد و هزینه برای یک دوره پیش‌بینی می‌شود. در بودجه‌ریزی عملیاتی<sup>۲</sup>، دو عامل صرفه‌جویی و اثربخشی با عامل سنتی تلفیق شده و تمایزی بین کارایی و اثربخشی ایجاد می‌کند و بر این اساس مدیریت سازمان می‌تواند برای اهداف و عملکرد سازمان برنامه‌ریزی دقیقی داشته باشد (۴).

### ۱- بیان مسئله

فراگرد بودجه‌ریزی<sup>۳</sup> به عنوان فراگردی سیاسی و رخ دادن در زمینه‌ای سیاسی یکی از مهم‌ترین فراگردها در هر کشور محسوب می‌شود (۵) که از لحاظ بازتاب توزیع قدرت در تخصیص منابع و آشکارسازی هنجارهای زندگی در فرهنگ سیاسی خاص حائز اهمیت است (۶). این فراگرد شامل چهار مرحله اصلی تدوین، تصویب، اجرا و ارزیابی است که زمینه را برای نفوذ<sup>۴</sup> گروه‌های ذی‌نفوذ فراهم آورده و در واقع به عنوان گلوگاه اصلی نفوذ در نظر گرفته می‌شوند (۷). گروه‌های ذی‌نفوذ به گروه‌هایی با قدرت در یک زمینه خاص گفته می‌شود که هدف مشترکی دارند (۵). این گروه‌ها اهرمی کلیدی در بیان خواسته‌های عمومی هستند که به شکل مستقیم بر اجرای یک قدرت اثر نمی‌گذارند بلکه خارج از قدرت به آن فشار آورده و آن را تحت تأثیر قرار می‌دهند. مهم‌ترین ویژگی این گروه‌ها داشتن هدف مشترک و برخورداری از قدرت است (۸).

- 
- 1 . Budgeting
  - 2 . operational budgeting
  - 3 . Budgeting process
  - 4 . infiltrate

الوانی و همکاران (۱۳۹۰) با «بررسی آثار گروه‌های ذی‌نفوذ بر فراگرد تنظیم بودجه در ایران» نشان دادند از بین چهار مرحله فراگرد تنظیم بودجه دو مرحله تنظیم و تصویب بستر مناسبی برای اعمال نفوذ گروه‌های ذی‌نفوذ<sup>۱</sup> فراهم می‌آورد (۵).

واعظ قاسمی و همکاران (۱۳۹۶) در پژوهش «به کارگیری رویکرد مدل‌سازی ساختاری - تفسیری جهت طراحی مدلی برای بودجه‌ریزی عملیاتی» پس از بررسی ۱۴ معیار مؤثر در ماتریس<sup>۲</sup> قدرت نفوذ- وابستگی نشان داد معیار بودجه سالیانه و برنامه پنج‌ساله توسعه پرنفوذترین معیار است (۹). باباجانی و رسولی (۱۳۹۰) سه عامل رفتاری، ساختاری و محیطی را به عنوان موانع و مشکلات موجود در استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در دستگاه‌های اجرایی کشور نشان دادند که از بین عوامل مذکور عامل رفتاری که مستقیماً در ارتباط با مدیران و کارشناسان ادارات و سازمان‌ها است نقش مهم‌تری در عدم استقرار نظام بودجه‌ریزی ایفا می‌کند (۱۰). Santiso (۲۰۰۶) در پژوهش خود این‌گونه بیان کرد که انگیزه‌های سیاسی به منظور بهبود فراگرد بودجه باید از راه قوانین انتخابی اصلاح شوند و این موضوع نسبت به تقویت ظرفیت فناورانه یا منابع مالی حائز اهمیت است (۱۱). نتایج تحقیق King و همکاران (۲۰۱۰) با عنوان شیوه‌های بودجه‌بندی و عملکرد در کسب و کارهای درمانی کوچک بر اساس پاسخ ۱۴۴ نفر از اعضای انجمن مدیریت کارآموزان استرالیا نشان داد که بودجه‌های نوشته شده متناسب با اندازه و ساختار کسب‌وکار است و میزان استفاده بستگی به ساختار، استراتژی و عدم اطمینان شرایط محیطی درک شده دارد (۱۲). Montes و همکاران (۲۰۰۵) در مطالعه خود بیان کردند که به منظور اصلاح بودجه‌ریزی و اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی، رهبری مدیریتی و سیاسی سازمان باید مدنظر قرار بگیرد. همچنین این مطالعه عوامل اصلی مؤثر بر اجرای اصلاحات بودجه‌ریزی را حمایت مداوم نظام سیاسی، ماهیت ضعیف انگیزه اصلاح، ضعف در سیستم‌های مدیریت مالی مرکزی و فرایندها، نظارت داخلی ضعیف، محدودیت اقتدار در دفتر حسابرسی و نبود نظارت پارلمان عنوان کرد (۱۳).

تا دهه هفتاد، سیاست‌گذاران سلامت کشور بر این باور بودند که تأمین سلامت مردم یک مورد عمومی بوده و دولت موظف است هزینه‌های مربوط به این موضوع را بر عهده بگیرد؛ اما با توجه به

1 . Influential Groups  
2 . Penetration Power

تحولات ایجاد شده در سال‌های اخیر و هزینه‌های سنگین سلامت، دیدگاه مدیران نسبت به این موضوع تغییر کرده و نیاز به استفاده از متخصصان علوم اقتصادی و صاحب‌نظران در این زمینه احساس شد (۱۴). از طرفی سلامت ملی و آموزش عالی از ارکان توسعه پایدار است و با توجه به این موضوع که یکی از مأموریت‌های مهم وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تأمین سلامت و درمان است، در نتیجه بخش اعظم رسالت توسعه پایدار بر عهده این وزارت و دانشگاه‌های علوم پزشکی نهاده شده که تحقق این امر سالانه نیازمند منابع مالی فراوان است و این امر اهمیت بودجه‌ریزی در این سازمان‌ها را به خوبی نشان می‌دهد (۱۵).

از آنجایی که عوامل درونی ذی‌نفوذ متفاوتی در فراگرد تنظیم بودجه دخیل هستند؛ بنابراین باید این موضع را به عنوان مسئلهٔ تصمیم‌گیری چندمعیاره در نظر گرفت. روش دیمتل قدرتمندترین روش تصمیم‌گیری بر اساس چند معیار با شناسایی فعل و انفعالات بین عوامل است و به ایجاد یک ساختار علت و معلولی بین عوامل کمک می‌کند (۱۶).

برای تنظیم بهینه برنامه بودجه، ابتدا باید برخی از مشکلات موجود از سر راه برداشته شود که این امر خود مستلزم شناخت مشکلات و آسیب‌های احتمالی از گروه‌های ذی‌نفوذ بر فراگرد تنظیم بودجه است که خود بستر و زمینه‌ساز بروز مشکل در تدوین برنامه‌ریزی صحیح منابع مالی است، به خصوص برای سازمانی مانند دانشگاه علوم پزشکی مشهد که مقرر است، پرچمدار سلامت جامعه بوده و موجبات تأمین بهداشت و درمان بخشی از افراد جامعه را نیز فراهم می‌کند؛ بنابراین در این راستا، شناسایی و مدل‌سازی روابط درونی<sup>۱</sup> متغیرهای ذی‌نفوذ<sup>۲</sup> بر فراگرد تنظیم بودجه در دانشگاه علوم پزشکی مشهد مطرح است. بدیهی است شناسایی متغیرهای ذی‌نفوذ گام اول و طراحی و مدل‌سازی این متغیرها و نحوه تأثیر و میزان تأثیر نفوذ این متغیرها بر فراگرد تنظیم بودجه گام‌های بعدی مشکل تأثیر عوامل ذی‌نفوذ بر فراگرد بودجه می‌باشد که در ادامه به تفصیل و از طریق ترسیم دیاگرام متغیرها به تفسیر بیان شده است.

---

1. Influential variables  
2. Budget adjustment

## ۲- اهداف تحقیق

- ۱- شناسایی متغیرهای ذی‌نفوذ بر فراگرد تنظیم بودجه در دانشگاه علوم پزشکی مشهد.
- ۲- تعیین درجه اهمیت متغیرهای ذی‌نفوذ بر فراگرد تنظیم بودجه در دانشگاه علوم پزشکی مشهد.
- ۳- مدل‌سازی روابط درونی متغیرهای ذی‌نفوذ بر فراگرد تنظیم بودجه در دانشگاه علوم پزشکی مشهد.

### ۲-۱- فرضیه‌ها و سؤالات تحقیق

با توجه به ماهیت این پژوهش که شناسایی و رتبه‌بندی (مدل‌سازی) می‌باشد و از جنس تحقیق در عملیات است، این پژوهش فاقد فرضیه می‌باشد؛ بنابراین پرسش‌هاب تحقیق به شرح ذیل است:

- ۱- متغیرهای ذی‌نفوذ بر فراگرد تنظیم بودجه در دانشگاه علوم پزشکی مشهد کدام‌اند؟
- ۲- درجه اهمیت متغیرهای ذی‌نفوذ بر فراگرد تنظیم بودجه در دانشگاه علوم پزشکی مشهد چگونه است؟
- ۳- روابط درونی متغیرهای ذی‌نفوذ بر فراگرد تنظیم بودجه در دانشگاه علوم پزشکی مشهد چگونه است؟

### ۳- مبانی نظری و پیشینه تجربی تحقیق

#### ۳-۱- پیشینه مطالعات داخلی

پورعلی و کاکوان (۱۳۹۵)، «امکان‌سنجی استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی بابل» را مطالعه کردند. در این مطالعه آمده است، با توجه به ناکارایی بودجه‌ریزی<sup>۱</sup> برنامه‌ای در سطح کشور و به تبع آن در گستره دانشگاه‌های علوم پزشکی، ضرورت تغییر به روش بودجه‌بندی عملیاتی و به‌کارگیری بودجه‌ریزی بر مبنای فعالیت<sup>۲</sup> (سیستم‌های بهایابی بر مبنای فعالیت) و حسابداری تعهدی مورد توجه دولتمردان قرار گرفته و در این خصوص

---

1. Budgeting inefficiency  
2. Budgeting based on activity



اقداماتی انجام شد؛ اما نتایج دلخواه حاصل نگردید. شاید یکی از دلایل موفق نبودن این روند، توجه نکردن به الزامات و به تبع آن موانعی است که بدون آماده‌سازی زیرساخت‌ها، فی‌البداهه به سراغ اجرای آن رفته و سرعت در کار را اولویت اول قرار داده‌اند. این تحقیق درصدد شناسایی امکان اجرای نظام بودجه‌ریزی عملیاتی بر اساس «مدل شه» (۲۰۰۴)، در دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی بابل بود که از نظر هدف، کاربردی و از نوع تحقیق‌های تحلیلی است که در آن برای جمع‌آوری اطلاعات از هر دو روش کتابخانه‌های و میدانی استفاده شد. جامعه آماری تحقیق، شامل ۳۰ نفر رئیس و کلیه معاونین، مدیران مالی، مدیران برنامه و بودجه، کارشناسان بودجه دانشگاه، رؤسا و معاونین مالی دانشکده‌ها و بیمارستان‌های دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی بابل بوده‌اند که با استفاده از سرشماری نظرات آن‌ها با نرم‌افزار SPSS20 مورد تحلیل قرار گرفته است. بر اساس یافته‌های تحقیق حاضر، توانایی (ارزیابی عملکرد، نیروی انسانی، فنی)، اختیار (قانونی، رویه‌ای، سازمانی) و پذیرش (سیاسی، مدیریتی، انگیزشی) به عنوان عوامل استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی بر اساس مدل شه تشخیص داده نشدند. یافته‌های تحقیق، نشان‌دهنده این واقعیت بوده است که در حال حاضر دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی بابل توانایی، اختیار و پذیرش لازم برای اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی را دارد.

خسروی (۱۳۹۴)، در پژوهشی بیان اعلام کرد که اجرای برنامه‌ریزی، تجزیه و تحلیل هزینه‌ها و مدیریت عملکرد در بودجه‌ریزی عملیاتی با ارائه به‌موقع گزارش تفریق بودجه، کاهش تخلفات مندرج در گزارش تفریق بودجه و ارائه اظهارنظرهای دقیق‌تر جهت درج در گزارش تفریق بودجه رابطه معناداری دارد و با اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی در دستگاه‌های اجرایی می‌توان شاهد ارائه گزارش تفریق بودجه‌ای با کیفیت‌تر توسط دیوان محاسبات کشور بود.

سید مهدی الوانی عزت، علی‌اصغر پورعزت، سحر نیک مرام (۱۳۹۱)، به بررسی فراگرد بودجه‌ریزی پرداخته و بیان می‌دارند که فراگرد بودجه‌ریزی یکی از مهم‌ترین فراگردهای خط‌مشی‌گذاری در هر کشوری است که می‌تواند عرصه اعمال گروه‌های متفاوت ذی‌نفوذ باشد؛ گروه‌هایی که برای کسب منابع و منافع بیشتر به چانه‌زنی می‌پردازند. این اعمال نفوذها از آن جهت حائز اهمیت است که روند رشد و توسعه را مختل می‌کند و به فقر و نابرابری در عرصه‌های متفاوت اقتصادی و سیاسی منجر می‌شود؛ بنابراین در این پژوهش تلاش شد تا تأثیر گروه‌های ذی‌نفوذ بر فراگرد

بودجه‌ریزی در ایران با تمرکز بر مراحل گوناگون این فراگرد بررسی شود. برای این منظور از روش توصیفی- پیمایشی استفاده و داده‌ها از راه پرسش‌نامه جمع‌آوری گردید. ضمن اینکه داده با نمونه‌گیری تصادفی ساده از جامعه کارکنان معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست‌جمهوری به دست آمد. در این پژوهش ملاحظه شد اگرچه تقریباً همه مراحل فراگرد تنظیم بودجه در ایران مجاری مناسبی برای اعمال نفوذ گروه‌های ذی‌نفوذند؛ اما به نظر می‌رسد که مراحل تنظیم و تصویب بودجه از قابلیت بیشتری برای این منظور برخوردارند.

ابریشم (۱۳۹۳)، به بررسی فرایند استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی و حسابداری تعهدی در شهرداری‌ها پرداخت. وی در تحقیق خود عنوان می‌کند که مبنای حسابداری تعهدی قادر است درآمدهای تحقق‌یافته و هزینه‌های انجام شده یک دوره مالی را گزارش کند. گزارش درآمدهای تحقق‌یافته و هزینه‌های انجام شده یک دوره مالی در ارتقای سطح مسئولیت پاسخگویی، نقش درخور ملاحظه‌ای دارد و شهروندان را در جریان حقایق و عملیاتی که دولت‌ها در یک دوره انجام می‌دهند، قرار می‌دهد. همچنین ارائه اطلاعات دقیق درآمدها و هزینه‌های شهرداری‌ها در گزارش‌های مالی و مقایسه ارقام واقعی درآمدها و هزینه‌ها با ارقام پیش‌بینی‌شده در بودجه سالانه، تصویر شفافی از عملکرد آن‌ها جهت قضاوت آگاهانه واحدهای نظارتی بی‌طرف و مستقل و نمایندگان قانونی شهروندان در شورای اسلامی شهر و سایر استفاده‌کنندگان اطلاعات مالی ارائه نموده و ارزیابی را دقیق‌تر می‌کند. وی در ادامه، مراحل حرکت از سیستم نقدی به حسابداری تعهدی را بر اساس شرایط شهرداری‌ها ارائه کرد.

پاک مرام و همکاران (۱۳۹۲)، در پژوهشی با عنوان «شناسایی و اولویت‌بندی عوامل مؤثر بر بودجه‌ریزی عملیاتی در شرکت مخابرات با استفاده از روش TOPPIS» در شرکت مخابرات استان آذربایجان شرقی به این نتیجه رسیده‌اند که کنترل‌های محیطی، اداری و عملیاتی برای اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی ضروری هستند و نبود آن‌ها در سازمان‌ها مانعی برای اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی می‌باشد. همچنین بیان نموده‌اند که از عوامل پیش‌گفته<sup>۱</sup> عامل محیطی مؤثرترین عامل است و عوامل کنترلی و اجرایی در اولویت‌های بعدی قرار دارند.

نتایج تحقیق فروغی و همکاران (۱۳۹۲)، در ۵۰ دستگاه دولتی استان اصفهان بیانگر آن است که به غیر از توانمندی در ارزیابی عملکرد، سایر شرایط لازم برای اجرای روش هزینه‌یابی بر مبنای فعالیت در بودجه‌ریزی عملیاتی از جمله توانمندی کارکنان، توانمندی فنی، مشروعیت (مشروعیت قانونی، رویه‌ای و سازمانی) و پذیرش (پذیرش سیاسی، مدیریتی و هم‌خوانی مشوق‌ها) نیست. پژوهشی که توسط شاه‌حیدری پور (۱۳۹۱)، با عنوان «تأثیر اجرای حسابرسی عملکرد بر تخلفات مندرج در گزارش تفریح بودجه ایران» انجام شد، بیان می‌دارد که اجرای حسابرسی عملکرد باعث کاهش تخلفات دستگاه‌های اجرایی و تخلفات مندرج در گزارش تفریح بودجه می‌شود. شیخ‌الاسلامی نسب (۱۳۹۰)، در تحقیقی با عنوان بررسی استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان خوزستان با استفاده از ماتریس SWOT، عوامل داخلی و خارجی مؤثر بر اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی در استانداری خوزستان را شناسایی کرده است. این مدل وجود شش فاکتور مدیریت برنامه‌ریزی، مدیریت هزینه، مدیریت عملکرد، مدیریت تغییر و نظام پاسخگویی و انگیزش را در تغییر نظام بودجه‌ریزی به بودجه‌ریزی عملیاتی لازم می‌داند. نتایج تحقیق نشان داد که بودجه‌ریزی عملیاتی در سازمان، یک بودجه‌ریزی عملیاتی غیرواقعی است، زیرا ابتدا اعتبار به سازمان داده می‌شود، سپس بر طبق آن ریز برنامه‌ها نوشته شده و مشکل دیگری که در سازمان میان کارمندان آن به چشم می‌خورد، بی‌انگیزگی نسبت به استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی است که آن را امری غیرممکن تلقی می‌کنند. در واقع، به دلیل این‌که فرایند تغییر نظام بودجه‌ریزی تدریجی است، انجام موازی‌کاری قبلی به موازات تغییر و اصلاح در سیستم جدید پیشنهاد شد.

### ۳-۲- پیشینه مطالعات خارجی

فرو،<sup>۱</sup> مارگینسون<sup>۲</sup> و آگدن<sup>۳</sup> (۲۰۱۷)، در مطالعه‌ای با عنوان «بودجه‌بندی مستمر: تطابق انعطاف‌پذیری بودجه با کنترل بودجه» نقش بودجه‌بندی در متن الگوهای انعطاف‌پذیری مدیریت در شرایط مبهم و نامشخص را مورد بررسی قرار دادند که به رشد ادبیات در رابطه با تنش‌های نیاز به برآورد اهداف ویژه مالی و نیاز به اشکال انعطاف‌پذیرتر و بدیع‌تر در مدیریت و کنترل کمک

1. Frow
2. Marginson
3. Ogden

می‌کند. این نقش‌ها با نوسان شدید بازار و تغییرات ناگهانی و سریع فنی ایجاد می‌شوند. در این مطالعه با توجه به مدارک و شواهد تحقیق موردی، ایده بودجه‌بندی مستمر ارائه شده تا روش‌هایی را که یک سازمان بر اساس آن‌ها، به دنبال برطرف کردن اهداف بالقوه متعارض است، مورد تأکید قرار دهد. فرایند بودجه‌بندی مستمر با ترکیب کاربردهای گوناگون بودجه‌بندی با کنترل‌های مدیریتی دیگر، مدیران را ترغیب می‌کند تا هنگام مواجهه با رویدادهای غیرمنتظره، عقل و بصیرت خود را در موارد اجرایی به کار گمارند؛ بنابراین، بودجه‌بندی مستمر مدیران را توانا می‌سازد تا در صورت ضرورت، مسئله تجدیدنظر در طرح‌ها و بازتخصیص منابع را به خاطر برآورد اهداف سازمانی و راهبردی گسترده‌تر، در اولویت قرار دهند. علاوه بر این، فرایند تفویض اختیار به مدیران مانند فرایند بودجه‌بندی مستمر، مسئولیت‌های شدیدی را بر مدیران تحمیل می‌کند و اطمینان می‌دهد که مدیران ملزم به دستیابی به اهداف خود و اهداف مالی سازمان هستند. پس فرایند بودجه‌بندی مستمر، بدون وجود مانع به شیوه‌ای مؤثر به انعطاف‌پذیری و کنترل مالی در اجرای راهکارهای سودمند کمک می‌کند.

دنیس شی (۲۰۱۶)، در تحقیقی با عنوان «بودجه به عنوان کنترل اولیه واحدهای دولتی» به بررسی روند بودجه سالانه یک مکانیسم کنترل مالی اولیه پرداخته و نتایج کلی آن حاکی از آن است که درآمدهای مالیاتی بر دارایی‌های جمع‌آوری شده تأثیر بالقوه‌ای بر بودجه کشور داشته است. اولوسگون<sup>۱</sup> (۲۰۱۶)، در مقاله‌ای با عنوان «اهمیت بودجه از منظر عمومی در فرایند بودجه نهادهای غیردولتی» به بررسی اهمیت بودجه در شرکت‌های خصوصی نیجریه پرداخت که نتایج حاکی از آن بود که شرکت‌های فاقد برنامه‌ریزی بودجه، مزیت‌های زیادی از جمله بازارهای جدید را از دست می‌دهند. همچنین، کنترل کمتری بر کارکنان و رسیدن به اهداف خود خواهند داشت. الناپنتل لیوا (۲۰۱۶)، در مقاله‌ای به «بررسی کنترل بودجه‌بندی در سطح معاملات شرکت‌های نفتی روسیه»، پرداخت و نتایج حاکی از آن بود که پس از زمان بودجه‌بندی اعلام شده، سطح فروش معاملات آن‌ها به طور چشمگیری افزایش می‌یابد.

ناتالی فرو و همکاران (۲۰۱۴)، در پژوهشی با عنوان «بودجه‌بندی مستمر<sup>۱</sup> تطابق انعطاف‌پذیری بودجه<sup>۲</sup> با کنترل بر بودجه»، نقش بودجه‌بندی در متن الگوهای انعطاف‌پذیری مدیریت در شرایط مبهم و نامشخص را مورد بررسی قرار داده که به رشد ادبیات در رابطه با تنش‌ها، نیاز به برآورده کردن اهداف ویژه مالی و نیاز به اشکال انعطاف‌پذیرتر و بدیع‌تر در مدیریت و کنترل است. در این پژوهش، با توجه به مدارک و شواهد تحقیق موردی، ایده<sup>۳</sup> بودجه‌بندی مستمر ارائه شده تا روش‌هایی را که یک سازمان بر اساس آن‌ها به دنبال برطرف کردن اهداف بالقوه متعارض است، مورد تأکید قرار دهد. فرایند بودجه‌بندی مستمر با ترکیب کاربردهای گوناگون بودجه‌بندی با کنترل‌های مدیریتی دیگر، مدیران را ترغیب کرده است تا در هنگام مواجهه با رویدادهای غیرمنتظره، عقل و بصیرت خود را در موارد اجرایی به کار گیرند؛ بنابراین بودجه‌بندی مستمر، مدیران را توانا می‌سازد تا در صورت ضرورت، مسئله تجدیدنظر در طرح‌ها و باز تخصیص منابع را به خاطر برآورده کردن اهداف سازمانی و راهبردی گسترده‌تر در اولویت قرار دهند. علاوه بر این، فرایند تفویض اختیار به مدیران مانند فرایند بودجه‌بندی مستمر، مسئولیت‌های شدید و سختی را بر مدیران تحمیل می‌کند و اطمینان می‌دهد که مدیران ملزم به دستیابی به اهداف خود و اهداف مالی سازمان هستند. بنابراین، نتیجه‌گیری شد که فرایند بودجه‌بندی مستمر بدون وجود مانع، به شیوه‌ای مؤثر به انعطاف‌پذیری و کنترل مالی مستلزم در اجرای راهکارهای سودمند کمک کرده است.

بنونا و همکاران (۲۰۱۳)، در پژوهشی با عنوان «تکنیک‌های جدید در بهبود تصمیم‌گیری برای بودجه‌بندی سرمایه: شواهد مربوط به کشور کانادا» هدف ارزیابی تکنیک‌های جدید تصمیم‌گیری برای بودجه‌بندی سرمایه<sup>۴</sup> در کشور کانادا می‌باشد که شامل اختیارات واقعی و ادغام نتایج با بررسی‌های مشابه قبلی در ۸۸ شرکت را دنبال کرده است. یافته‌های تحقیق حاکی از آن است که روند کار مرتبط به تکنیک‌های پیچیده‌تر همچنان ادامه داشته و در شرکت‌های بزرگ، ۱۷ درصد از آن‌ها از ارزش فعلی پرداخت‌ها و هزینه‌های آتی (DCF) استفاده نکرده‌اند. شرکت‌هایی که این

1. Continuous budgeting
2. Budget flexibility
3. Continuous budgeting
4. Capital Budgeting

کار را انجام داده‌اند، اکثریت دارای ارزش خالص فعلی (NPV) و نرخ بازده داخلی (IRR)، بوده‌اند. در مجموع، بین ۱ از ۱۰ و ۱ از ۳ شرکت، به طور صحیحی جنبه‌های خاص مرتبط به DCF (ارزش فعلی پرداخت‌ها و هزینه‌های آتی) را اعمال نکرده‌اند؛ بنابراین تنها ۸ درصد از انتخاب‌های واقعی استفاده کرده‌اند. همچنین، نتایج نشان داد که شکاف کارکرد نظری در عوامل مفصل تکنیک‌های تصمیم برای بودجه‌بندی سرمایه DCF و گزینه‌های واقعی است. علاوه بر این، مهم است تا مجموعه‌ای از مفاهیمی که با گذشت زمان توسعه یافته‌اند، مدنظر قرار گیرد. بنابراین، آنچه در این پژوهش دنبال شد، تجزیه و تحلیل مفصلی از تصمیم‌گیری برای سرمایه‌گذاری، ترکیب و ادغام چندین بررسی بر روی DCF بوده است. به طوری بر مبنای مقایسات، پیشنهادهایی صورت گرفت که طی آن فرصت‌هایی برای بهبود تصمیمات سرمایه‌داران ایجاد شود.

سباستین بچر و همکاران (۲۰۱۱)، در پژوهشی با عنوان «تبدیل حسابداری تعهدی، بودجه‌بندی و پیکربندی دوباره هویت حسابداری بخش دولتی» تمرکز بیشتری بر پیکربندی دوباره هویت حسابداری بخش دولتی کرده‌اند. این پژوهش در پی توضیح این مهم است که چگونه PSAs از طریق معرفی تعهدی خروجی بر اساس بودجه‌بندی (AOBB) در دو کشور آلمان تبدیل شده‌اند. نتایج حاصل از پژوهش نشان می‌دهد که تغییر رژیم حسابداری یک راه سرراست نبوده است، بلکه حسابداران را با چالش‌های خاصی در عکس‌العمل به دستگاه‌های بهره‌مند که برای ثبت نام آن‌ها در شیوه‌های جدید مورد استفاده قرار گرفت، مواجه ساخته است. این رفتار به یک جنبه وبری از PSAs هویت که نه تنها مانع رکود جدی پروژه و استراتژی‌های مقاومت کل می‌شوند بلکه مانع بسیاری از ثبت نام‌های راحت حسابداران در AOBB و یا حتی پیشرفت اشتیاق لینک کرده است. این تحقیق نشان داده است که گروه‌های متعددی از حسابداران، چالش‌های مختلفی در هماهنگی با AOBB را تجربه کرده‌اند و این که هر کدام مصلحت و سرمایه‌گذاری‌ها را در توسعه با حسابداری تعهدی فرض نموده‌اند.

در پژوهشی که توسط (نورال آدریا عبد مناف) دانشجوی کارشناسی ارشد حسابداری در سال ۲۰۱۰ با عنوان «تأثیر<sup>۱</sup> حسابرسی عملکرد: در نیوزلند» انجام گرفت، نشان داد که حسابرسی عملکرد موجب پاسخگویی بخش عمومی و بهبود عملکرد می‌شود.

آندروز (۲۰۰۹)، نشان داد که امکان اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی در ایالت‌هایی وجود دارد که در آن‌ها توانایی حرفه‌ای و کارشناسی برای چنین تغییراتی بیشتر وجود دارد و مقامات برای اعمال چنین تغییراتی مشروعیت بیشتری دارند و میزان پذیرش تغییر نیز، بیشتر است. همچنین، جی کربیتزا و همکاران (۲۰۰۸)، نیز به این نتیجه رسیدند که در ارزیابی برنامه عمرانی (حمل و نقل) تغییرات در زمان سفر، هزینه وسیله نقلیه و ایمنی، اثرات درازمدت در توسعه اقتصادی دارد که یکی از نگرانی‌های برنامه‌ریزان حمل‌ونقل که اغلب نادیده گرفته می‌شود، به علت عدم وجود روش قابل اعتماد برای برآورد پروژه‌های عمرانی (حمل‌ونقل) است.

سانتسو (۲۰۰۶)، در تحقیق جامعی با اذعان به نقش احزاب و محرک‌های سیاسی در فراگرد تنظیم بودجه، چنین نتیجه‌گیری می‌کند که برای بهبود فراگرد بودجه، اصلاح انگیزه‌های سیاسی از راه اصلاح قوانین انتخاباتی و خط‌مشی‌های حزبی مؤثرتر از تقویت ظرفیت‌های فناورانه یا منابع مالی است.

فرانزس و نورالدین (۲۰۰۴)، در تحقیقی به بررسی بنیان‌های جغرافیایی و حزبی نمایندگی اظهار می‌کنند که خط‌مشی‌گذاران دموکراتیک تنها در برابر فشارهای سیاسی حوزه نمایندگی خود پاسخگو هستند. همچنین، قواعد نامتجانس و مجادلات گسترده نیز از عواملی هستند که حوزه‌هایی را که خط‌مشی‌گذاران در برابر آن پاسخگو می‌باشند، تحت تأثیر قرار می‌دهند.

جوردن و هاگبارت<sup>۱</sup> (۲۰۰۵)، در پژوهشی با عنوان «اهداف و موفقیت پیاده‌سازی بودجه‌ریزی عملیاتی» به بررسی میزان اهمیت مسئولیت پاسخگویی و همچنین تحقق مناسب آن با اجرای سیستم بودجه‌ریزی عملیاتی دریافتند که هدف اصلی دولت از اجرای سیستم بودجه‌ریزی عملیاتی، بهبود مسئولیت پاسخگویی برنامه‌ای است. سپس پژوهشگران به بررسی میزان موفقیت دستیابی به هدف‌ها یا استقرار سیستم بودجه‌ریزی عملیاتی پرداختند. در این حالت هم میزان موفقیت در دستیابی به هدف بهبود پاسخگویی برنامه‌ای بالاترین نمره را داشت و کمترین نمره به هدف تغییر در تخصیص بودجه مربوط می‌شد. همچنین، در بررسی‌ها به عنوان ابزاری برای پاسخگویی، به این نتیجه رسیدند که اندازه‌گیری عملکرد باعث بهبود مسئولیت پاسخگویی نسبت به دستگاه‌های اجرایی می‌شود.

---

1. Jordan & Hackbart

راکنر و همکاران (۲۰۰۴)، در یک بررسی گسترده در مورد شرایط حاکم بر فراگرد تنظیم بودجه، فراگرد بودجه را به تئاتری شبیه می‌کنند که تخصیصات و هزینه‌های واقعی را پنهان می‌نماید. تئاتری که در همه مراحل آن از تدوین تا ارزیابی، نهادهای رسمی و غیررسمی با یکدیگر به تعامل می‌پردازند، فراگردهایی غیررسمی، نهادهای رسمی درگیر در این فراگرد را با نوعی تحلیل رفتگی مواجه می‌سازد؛ بنابراین، نتیجه بودجه‌ای تمایلات بازیگران قدرتمند سیاسی را در بخش عمومی تأمین می‌کند.

یانگ (۲۰۰۳)، در مقاله «سیستم بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد» به این نتیجه رسید که استفاده از اطلاعات عملکردی و بودجه‌ریزی عملیاتی منجر به تصمیمات بهتر در تخصیص اعتبارات و بودجه در کنگره می‌شود؛ اما ممکن است عوامل سیاسی و اجتماعی و اقتصادی هم در این امر دخالت داشته باشند. به هر حال استفاده از بودجه‌ریزی عملیاتی باعث افزایش کارایی منابع مصرفی دولت می‌شود.

سامبر امینیام و آشکاناسی (۲۰۰۱)، بر روی ۱۱۴ مدیر در ۳۷ کارخانه در استرالیا مطالعه‌ای انجام دادند که نتایج حاکی از آن شد، مدیرانی که درک بالایی از نوآوری دارند و در تنظیم بودجه مشارکت می‌کنند به بهبود عملکرد کمک می‌نمایند. نتایج تحقیق آن‌ها نشان داد که مشارکت در بودجه‌ریزی، اثری مثبت بر عملکرد مدیریت دارد و مدیریت سازمان باید تلاش کند، بازخوردهایی از زیردستان در سطوح مختلف دریافت نماید. همچنین، هنگامی که مدیران اجازه یابند داده‌ها و ورودی‌هایی را به فرایند بودجه‌ریزی وارد کنند، بیشتر از سازمان متعهد می‌شوند.

جوردن و هاکبارت (۱۹۹۹)، نتایج نظرسنجی از مقامات اجرایی بودجه ایالتی را به منظور تعیین آثار عملیاتی کردن بودجه بر تصمیمات بودجه‌ای را ارائه نمودند. آن‌ها تأیید کردند که بودجه‌ریزی عملیاتی به نحو گسترده‌ای در آمریکا به کار می‌رود؛ اما این تنها شیوه ارزیابی عملکرد است که بر تخصیص منابع اثر می‌گذارد.

زاویر (۱۹۹۸)، پژوهشی با عنوان «اصلاحات بودجه در مالزی در مقایسه با استرالیا» انجام داد. در این پژوهش، به پرسش‌هایی مانند این که چرا تغییرات کاملاً مشابه در اصلاحات مختلف اجتماعی، اقتصادی و مالی در این دو کشور رخ داده است و چرا پیاده‌سازی اصلاحات و شناسایی عوامل



پایداری و موانع آن‌ها با هم متفاوت می‌باشد، پاسخ داده شده است. افزون بر این، در این پژوهش به سه موضوع اساسی زیر اشاره گردیده است:

- شرایط لازم برای موفقیت سیاسی و اداری نیازمند اصلاحات بودجه است.
  - هم‌خوانی فرهنگ اداری با فرهنگی که بر اساس آن تغییر بودجه‌ریزی آسان‌تر رخ می‌دهد.
  - مدل اصلاحات با محدودیت مالی نمی‌تواند به آرامش مالی منتج شود.
- درنهایت، به این نکته اشاره شده است که کشور مالزی مدل بودجه خود را از نظام استرالیا اقتباس کرده و محدودیت هزینه به عنوان یک مدل مناسب در استرالیا است و این مدل اقتباس شده، برای رسیدن به آرامش مالی در شرایط موجود در کشور مالزی مناسب نیست.
- همان‌طوری که در پیشینه نظری پژوهش، در بخش پژوهش‌های داخلی (الوانی، پورعزت و نیک مرام، ۱۳۹۱) و در بخش پژوهش‌های خارجی (سانتسو، ۲۰۰۶) اشاره شد. فراگرد بودجه‌ریزی یکی از مهم‌ترین فراگردهای خط‌مشی‌گذاری در هر کشوری است که می‌تواند عرصه اعمال گروه‌های متفاوت ذی‌نفع باشد؛ گروه‌هایی که برای کسب منابع و منافع بیشتر به چانه‌زنی می‌پردازند. این اعمال نفوذها از آن جهت حائز اهمیت است که روند رشد و توسعه را مختل می‌کند و به فقر و نابرابری در عرصه‌های متفاوت اقتصادی و سیاسی منجر می‌شود.

#### ۴- روش پژوهش

پژوهش حاضر از نظر تقسیم‌بندی بر مبنای هدف، کاربردی است و برای انجام آن از روش توصیفی-پیمایشی استفاده شده است. به منظور گردآوری اطلاعات از روش میدانی و از ابزار پرسش‌نامه (دو پرسش‌نامه محقق ساخته ماتریسی محور) استفاده شد. عوامل پرسش‌نامه، ماحصل مطالعه مبانی نظری و پیشینه تحقیقات مختلف در حوزه بودجه‌ریزی عملیاتی در داخل و خارج کشور است که در مرحله اول آن ۳۵ عامل توسط محقق مورد شناسایی قرار گرفت. در مرحله دوم، نظرات اساتید، خبرگان و صاحب‌نظران حوزه مالی جامعه مورد نظر با مکانیسم مصاحبه و گفتگو اخذ شد و ۶ مؤلفه به عنوان ابعاد یا عوامل اصلی، به همراه ۲۲ شاخص به عنوان ابعاد یا عوامل فرعی، مناسب تشخیص داده شد که در قالب دو پرسش‌نامه تنظیم گردید (جدول ۱). در این مکانیسم وضعیت طیف عوامل به صورت زوجی (محتمل با حالات یک یا دوسویه) و شدت روابط نهایی با پنج طیف

خیلی زیاد، زیاد، کم، خیلی کم و بدون تأثیر به ترتیب با امتیازات ۵ تا ۱ سنجیده شد. با توجه به متفاوت بودن نظرات ارائه شده توسط خبرگان در مورد شدت تأثیر عناصر بر یکدیگر، تحلیل نهایی بر اساس میانگین نظرات صورت گرفته است.

جامعه آماری این تحقیق شامل رئیس دانشگاه، معاونت‌ها، مدیران مالی دانشگاه، معاونان، رؤسای واحدهای تابعه و مسئولین مالی ادارات مختلف دانشگاه علوم پزشکی مشهد با حداقل ده سال سابقه کار در حوزه مالی دانشگاه و دارای حداقل مدرک کارشناسی بود؛ بنابراین پرسش‌نامه‌های ماتریسی محور در کلیه واحدهای تابعه دانشگاه علوم پزشکی مشهد در استان خراسان رضوی توزیع شدند. در این پژوهش کل جامعه آماری مشروط شده مورد مطالعه قرار گرفتند و از نمونه‌گیری صرف‌نظر گردید. در ادامه، پرسش‌نامه‌ها در واحدهای دانشگاه توزیع شدند که پس از دریافت و حذف پرسش‌نامه‌های ناقص و مخدوش، تعداد ۱۳۳ نسخه در تجزیه و تحلیل شرکت داده شدند.

در این تحقیق به منظور پاسخ به پرسش‌های تحقیق و تعیین درجه اهمیت و مدل‌سازی روابط درونی عوامل ذی‌نفوذ بر فراگرد تنظیم بودجه، پس از تکمیل پرسش‌نامه‌های دوگانه ماتریس محور، تکنیک آزمون تصمیم‌گیری دیمتل به کمک نرم‌افزار MATLAB به کار گرفته شد. تکنیک دیمتل شامل پنج مرحله تشکیل ماتریس ارتباط مستقیم گروهی، محاسبه ماتریس روابط کل، محاسبه مقدار آستانه و تشخیص روابط معنی‌دار بین عوامل اصلی و ترسیم نمودار علی است که به ترتیب گام‌های زیر در این پژوهش انجام شد.

#### گام اول: انسجام عناصر تشکیل‌دهنده

شش عامل اصلی گزینش شده ذی‌نفوذ بر فراگرد تنظیم بودجه که به ترتیب از C1 تا C6 نام‌گذاری شدند (در جدول ۱ با عنوان مؤلفه‌های ذی‌نفوذ بر فراگرد تنظیم بودجه مشخص است).

#### گام دوم: تشکیل ماتریس شدت روابط مستقیم

شدت روابط مستقیم با استفاده از ماتریس زیر تشکیل می‌شود که هر مؤلفه این ماتریس  $(a_{ij})$  شدت نفوذ معیار  $C_i$  (سطر) بر معیار  $C_j$  (ستون) را نشان می‌دهد و حاصل از میانگین (هندسی یا حسابی) نظرات همه خبرگان (پاسخگویان) است.

$$\hat{M} = \begin{matrix} & c_1 & c_2 & \dots & c_n \\ c_1 & 0 & a_{12} & \dots & a_{1n} \\ c_2 & a_{21} & 0 & \dots & a_{2n} \\ \vdots & \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ c_n & a_{n1} & a_{n2} & \dots & 0 \end{matrix}$$

گام سوم: تشکیل ماتریس شدت نسبی روابط مستقیم از فرمول زیر محاسبه می‌شود.

$$M = \alpha \cdot \hat{M} ; \alpha = \frac{1}{\text{Max}(\sum_{j=1}^n a_{ij})}$$

گام چهارم: محاسبه ماتریس روابط کل ماتریس روابط کل از فرمول زیر حاصل شده است.

$$T = M(I - M)^{-1}$$

گام پنجم: تعیین حد آستانه فرمول محاسبه حد آستانه به صورت زیر است.

$$k = \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n t_{ij}}{N}$$

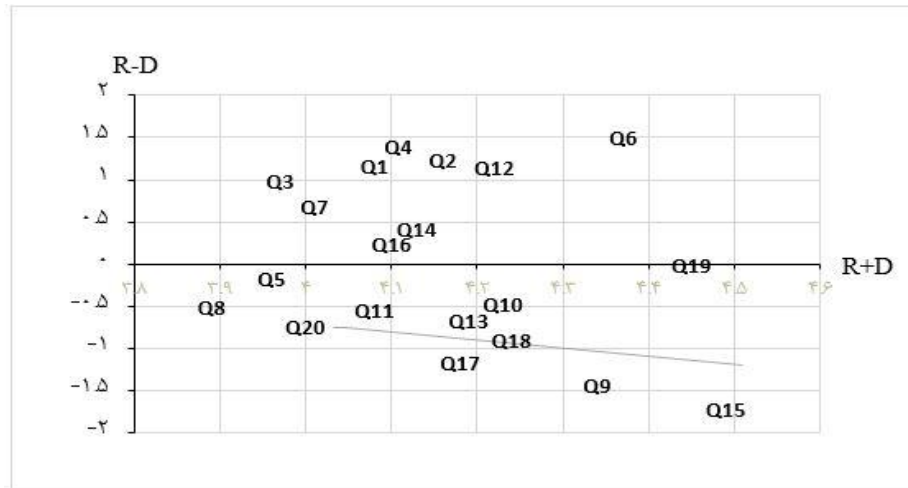
در ماتریس روابط کل مؤلفه‌هایی که کمتر از مقدار آستانه (۰/۳) باشند، نشان‌دهنده آثار جزئی هستند؛ بنابراین حذف خواهند شد.

گام ششم: ترسیم نمودار علی

از ترسیم زوج مرتبه‌ای (R-D, R+D) به دست می‌آید.

R+D: مجموع شدت اثرگذاری و اثرپذیری عامل در محور طول‌ها

R-D: مجموع شدت اثرگذاری و اثرپذیری عامل در محور عرض‌ها



### ۵- یافته‌ها

جدول ۱ ویژگی‌های دموگرافیک افراد مورد مطالعه را نشان می‌دهد. همان‌طور که از نتایج جدول مشهود است ۸۵/۷ درصد افراد، مردان را شامل می‌شوند و ۴۳/۲ درصد آن‌ها دارای مدرک دکتری هستند. ۳۸/۳ درصد افراد بین ۱۶ تا ۲۰ سال سابقه خدمت داشته و ۵۲/۳ درصد به شکل رسمی استخدام بودند. از کل افراد مورد بررسی، ۵۱/۵ درصد پست کارشناس/مسئول مالی اداره/واحدها داشته و ۳۰ درصد آن‌ها در شبکه‌های بهداشتی مشغول به فعالیت بودند.

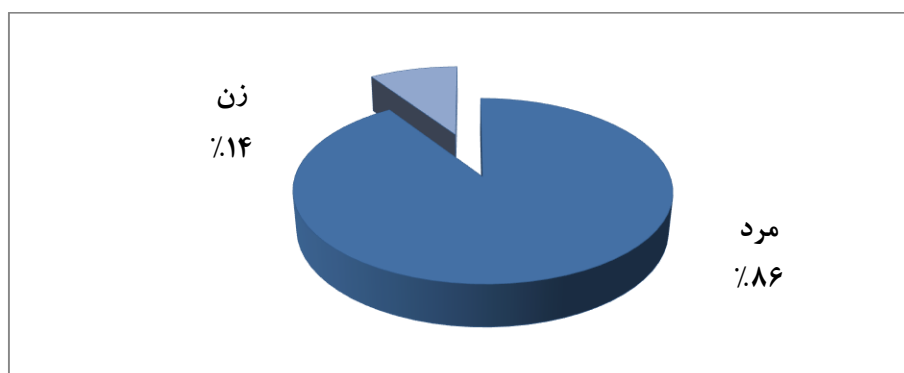
جدول ۱: داده‌های دموگرافیک جامعه آماری

متغیر	طبقه‌بندی	فراوانی	درصد
جنسیت	مرد	۱۱۴	۸۵/۷
	زن	۱۹	۱۴/۳
تحصیلات	کارشناسی	۵۱	۳۸/۶
	کارشناسی ارشد	۲۴	۱۸/۲
	دکتری	۵۷	۴۳/۲
	بدون پاسخ	۱	-
	سابقه خدمت در سازمان (سال)	بین ۱۰ تا ۱۵	۳۶
	بین ۱۶ تا ۲۰	۵۱	۳۸/۳
	بین ۲۱ تا ۲۵	۳۲	۲۴/۱

۱۰/۵	۱۴	بیشتر از ۲۵	نوع استخدام در سازمان
۲/۳	۳	قراردادی	
۴۵/۵	۶۰	پیمانی	
۵۲/۳	۷۰	رسمی	
۵۱/۵	۶۸	کارشناس / مسئول مالی اداره / واحدها	پست سازمانی
۴۲/۲	۵۳	رئیس واحد تابعه	
۲/۳	۳	مدیر مالی دانشگاه و معاونین	
۶/۱	۸	رئیس دانشگاه و معاونت‌ها	
-	۱	بدون پاسخ	محل خدمت
۲۳/۸	۳۱	سازمان مرکزی و معاونت‌ها	
۳۰	۳۹	شبکه بهداشت‌ها	
۱۵/۴	۲۰	دانشکده‌ها	
۱۵/۴	۲۰	مراکز تحقیقاتی	
۱۵/۴	۲۰	بیمارستان‌ها	
-	۳	بدون پاسخ	

جدول ۲: توزیع فراوانی جنسیت آزمودنی‌ها

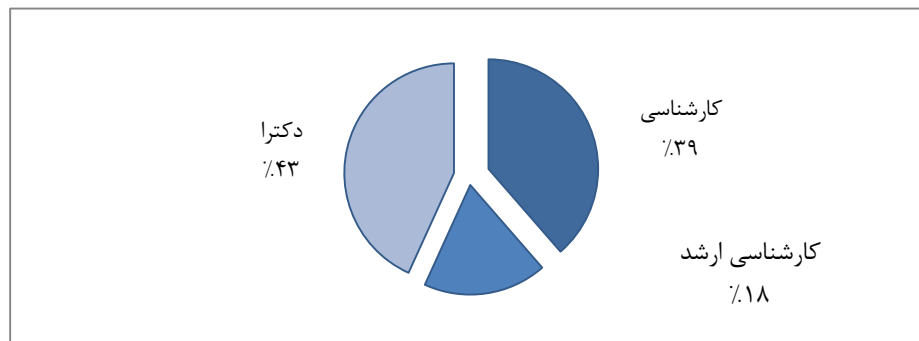
جنسیت	فراوانی	درصد فراوانی	درصد فراوانی تجمعی
مرد	۱۱۴	۸۵/۷	۸۵/۷
زن	۱۹	۱۴/۳	۱۰۰/۰
کل	۱۳۳	۱۰۰/۰	



نمودار ۱: درصد توزیع فراوانی جنسیت آزمودنی‌ها

جدول ۳: توزیع فراوانی تحصیلات آزمودنی‌ها

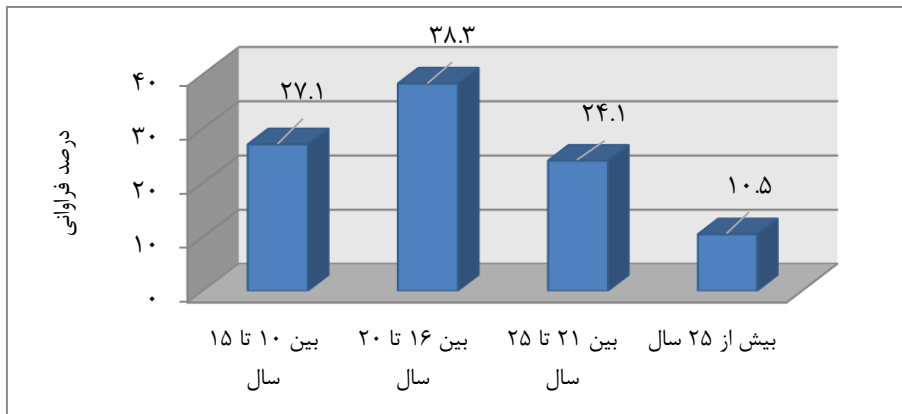
درصد فراوانی تجمعی	درصد فراوانی	فراوانی	تحصیلات
۳۸/۶	۳۸/۶	۵۱	کارشناسی
۵۶/۸	۱۸/۲	۲۴	کارشناسی ارشد
۱۰۰/۰	۴۳/۲	۵۷	دکترا
		۱	بدون پاسخ
	۱۰۰	۱۳۳	کل



نمودار ۲: توزیع فراوانی تحصیلات آزمودنی‌ها

جدول ۴: توزیع فراوانی مدت تجربه آزمودنی‌ها

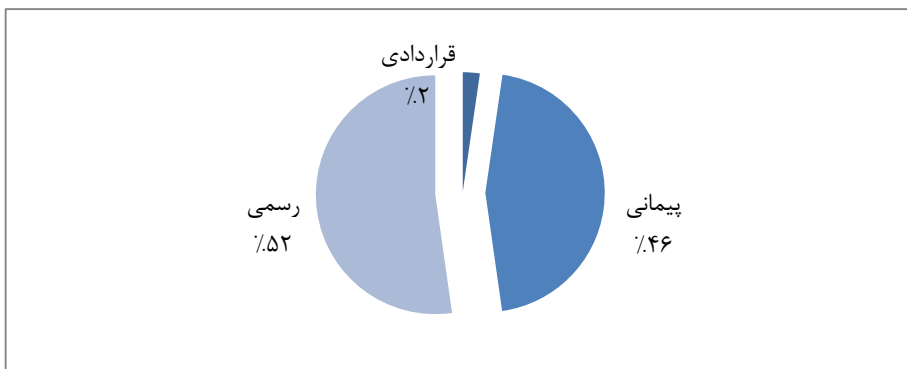
درصد فراوانی تجمعی	درصد فراوانی	فراوانی	سابقه در سازمان
۲۷/۱	۲۷/۱	۳۶	بین ۱۰ تا ۱۵ سال
۶۵/۴	۳۸/۳	۵۱	بین ۱۶ تا ۲۰ سال
۸۹/۵	۲۴/۱	۳۲	بین ۲۱ تا ۲۵ سال
۱۰۰/۰	۱۰/۵	۱۴	بیش از ۲۵ سال
	۱۰۰	۱۳۳	کل



نمودار ۳: درصد فراوانی مدت تجربه آزمودنی‌ها

جدول ۵: توزیع فراوانی نوع استخدام آزمودنی‌ها

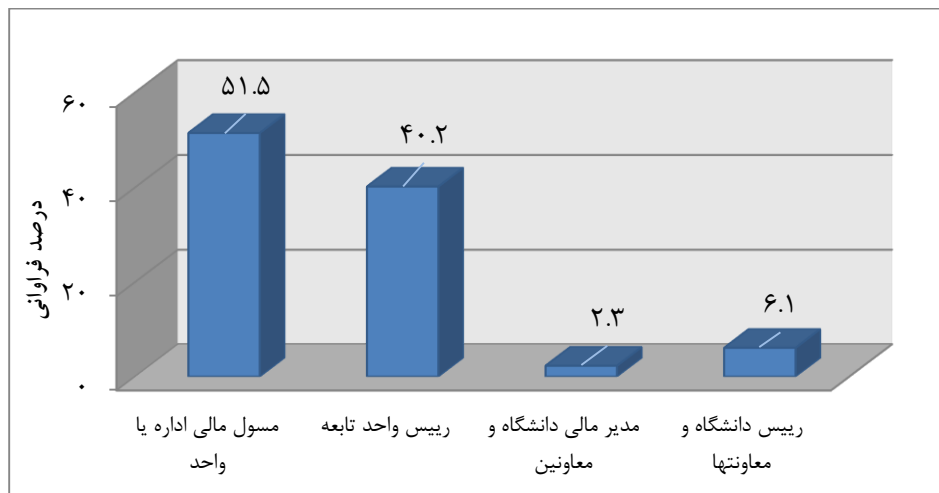
محل خدمت	فراوانی	درصد فراوانی	درصد فراوانی تجمعی
قراردادی	۳	۲/۳	۲/۳
پیمانی	۶۰	۴۵/۵	۴۷/۷
رسمی	۷۰	۵۲/۳	۱۰۰/۰
کل	۱۳۳	۱۰۰	



نمودار ۴: توزیع فراوانی نوع استخدام آزمودنی‌ها

جدول ۶: توزیع فراوانی پست سازمانی آزمودنی‌ها

محل خدمت	فراوانی	درصد فراوانی	درصد فراوانی تجمعی
کارشناس/ مسئول مالی اداره/ واحدها	۶۸	۵۱/۵	۵۱/۵
رئیس واحد تابعه	۵۳	۴۲/۲	۹۱/۷
مدیر مالی دانشگاه و معاونین	۳	۲/۳	۹۳/۹
رئیس دانشگاه و معاونت‌ها	۸	۶/۱	۱۰۰/۰
بدون پاسخ	۱		
کل	۱۳۳	۱۰۰	



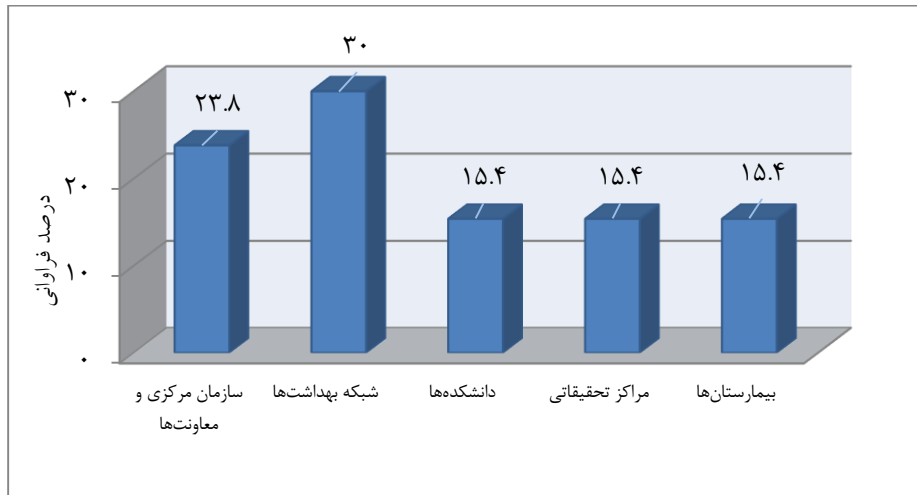
نمودار ۵: توزیع فراوانی پست سازمانی آزمودنی‌ها

آمار توصیفی واحد سازمانی آزمودنی‌ها: مطابق جدول ۷ و نمودار ۵، معادل ۲۳/۸ درصد از آزمودنی‌ها در سازمان مرکزی و معاونت‌ها، ۳۰ درصد در شبکه بهداشت، ۱۵/۴ درصد در دانشکده‌ها، ۱۵/۴ درصد مراکز تحقیقاتی و ۱۵/۴ درصد در بیمارستان‌ها مشغول به فعالیت بوده‌اند.



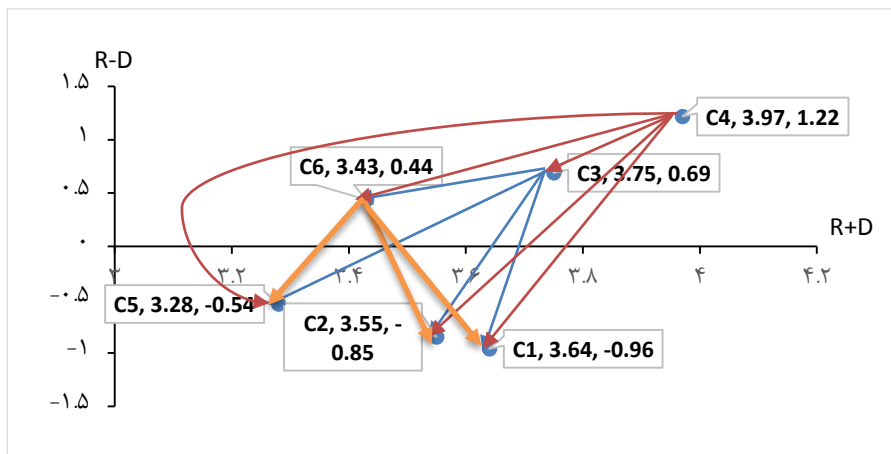
جدول ۷: توزیع فراوانی واحد سازمانی آزمودنی‌ها

محل خدمت	فراوانی	درصد فراوانی	درصد فراوانی تجمعی
سازمان مرکزی و معاونت‌ها	۳۱	۲۳/۸	۲۳/۸
شبکه بهداشت	۳۹	۳۰	۵۳/۸
دانشکده‌ها	۲۰	۱۵/۴	۶۹/۲
مراکز تحقیقاتی	۲۰	۱۵/۴	۸۴/۶
بیمارستان‌ها	۲۰	۱۵/۴	۱۰۰/۰
بدون پاسخ	۳		
کل	۱۳۳	۱۰۰	



نمودار ۶: درصد فراوانی واحد سازمانی آزمودنی‌ها

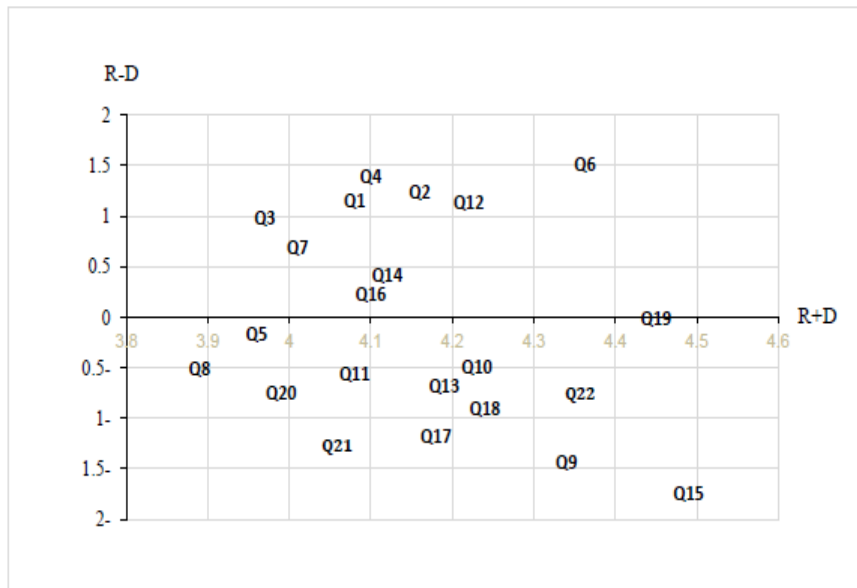
نمودار ۱ دیاگرام علی عوامل اصلی ذی‌نفوذ بر فراگرد تنظیم بودجه را نشان می‌دهد.



همان‌طور که از نمودار قابل مشاهده است عوامل C4، C3 و C6 به ترتیب مؤثرترین عوامل علی بر سایر ابعاد می‌باشند (زیرا در نیمه مثبت نمودار که متعلق به عوامل علی است، قرار گرفته‌اند) و هر سه بر عوامل C1، C2 و C5 تأثیر قابل ملاحظه‌ای داشته‌اند. این در حالی است که عوامل C1، C2 و C5 در قسمت منفی نمودار واقع شده‌اند که حاکی از تأثیرپذیری بیشتر این عوامل نسبت به سایر عوامل است. مؤلفه C1 بیشترین اثرپذیری را نسبت به دو مؤلفه C2 و C5 دارد. با توجه به فاصله افقی از مبدأ، عامل C4 دارای بیشترین اهمیت و عامل C5 دارای کمترین اهمیت نسبت به سایر عوامل ذی‌نفوذ بر فراگرد تنظیم بودجه بوده است، در نتیجه عوامل اصلی ذی‌نفوذ بر فراگرد تنظیم بودجه بر اساس میزان اهمیت دانشگاه علوم پزشکی به ترتیب زمینه نفوذ (C4)، ابزارهای فرعی نفوذ گروه‌ها (C3)، اهمیت بودجه (C1)، ابزارهای اصلی نفوذ گروه‌ها (C2)، ضعف‌های سنتی (C6) و تأثیر گروه‌های ذی‌نفوذ (C5) است.

نمودار ۲ دیاگرام علی عوامل فرعی ذی‌نفوذ بر فراگرد تنظیم بودجه را نشان می‌دهد. با توجه به این نمودار، عوامل Q6، Q2، Q2، Q4، Q1، Q16، Q14، Q7 و Q3 در قسمت علی نمودار (نیمه مثبت) قرار گرفته‌اند. این مؤلفه‌ها مؤثرترین عوامل علی می‌باشند و از کمترین تأثیرپذیری نسبت به دیگر زیرمؤلفه‌ها برخوردار هستند. عوامل Q18، Q9، Q15، Q20، Q19، Q21، Q22، Q10، Q13، Q17، Q11 و Q4 در قسمت منفی نمودار ۲ واقع شده‌اند که نشان از تأثیرپذیری بالای این زیرمؤلفه‌ها از عملکرد سایر عوامل دارد. عوامل فرعی Q20 و Q15 بیشترین فاصله افقی

را نسبت به مبدأ مختصات دارند. بنابراین، در بین سایر عوامل فرعی بیشترین اهمیت را دارند. به بیانی دیگر، این دو عامل بالاترین سطح تأثیرگذاری و تأثیرپذیری (روابط متقابل) را بین سایر عوامل دارند. بنابراین عوامل فرعی Q7، Q5، Q3 و Q8 دارای کمترین فاصله افقی از مبدأ مختصات هستند که نشانگر کم‌اهمیت بودن آن‌ها نسبت به سایر عوامل فرعی ذی‌نفوذ بر فراگرد تنظیم بودجه است. در نتیجه عوامل فرعی ذی‌نفوذ بر فراگرد تنظیم بودجه بر اساس میزان اهمیت آن‌ها در دانشگاه علوم پزشکی مشهد به ترتیب نبود فضای مناسب رقابتی بین گروه‌ها و اتکای آن‌ها به روابط غیرمعارف (Q20)، تأثیر کارکردی بر توسعه عدالت توزیعی با دخالت گروه‌ها (Q15)، عدم استقرار کمیته بودجه‌ای اثربخش یا عدم کارایی آن (Q19)، امکان دخالت گروه‌ها با ابزار دسترسی به منابع مالی و اعتباری خارج از سازمان (Q6)، تأثیر گروه‌ها در مرحله تصویب بودجه متأثر از خودگروی و خودمدار بودن آن‌ها (Q9)، تأثیر نامطلوب بر توسعه عدالت توزیعی با دخالت گروه‌ها (Q18)، تأثیر گروه‌ها در مرحله اجرای بودجه متأثر از خودگروی و خودمدار بودن آن‌ها (Q10)، میزان جنبه کارکردی حد دخالت گروه‌ها (Q12)، افزایش شفافیت بودجه با نقش‌آفرینی گروه‌ها (Q13)، مداخلات نامشروع با تأثیر گروه‌ها (Q17)، نقش بودجه در اداره امور سازمانی (Q2)، افزایش مشارکت عامه با فعالیت گروه‌ها (Q14)، جنبه ضد کارکردی دخالت گروه‌ها (Q16)، امکان دخالت گروه‌ها با ابزار قدرت (فاصله کم با منبع قدرت) (Q4)، اهمیت فراگرد بودجه‌ریزی نسبت به سایر اشکال خط‌مشی‌گذاری (Q1)، تأثیر گروه‌ها در مرحله ارزیابی بودجه متأثر از خودگروی و خودمدار بودن آن‌ها (Q11)، امکان دخالت گروه‌ها با ابزار نهادهای بیرونی سازمان‌های مافوق (Q7)، شفافیت و دسترس‌پذیری اطلاعات در سازمان (Q3)، امکان دخالت گروه‌ها با ابزار شهرت و مقبولیت عام (Q5)، تغییرات پیاپی گروه‌ها یا نبود ثبات مدیریتی (Q22)، عدم اعتقاد گروه‌ها به ضرورت و استقرار بودجه عملیاتی اثربخش (Q21) و تأثیر گروه‌ها در مرحله تنظیم بودجه متأثر از خودگروی و خودمدار بودن آن‌ها (Q8) رتبه‌بندی شدند.



نمودار ۷: دیاگرام علی عوامل فرعی ذی نفوذ بر فراگرد تنظیم بودجه

## ۶- بحث و نتیجه‌گیری

از آنجایی که عامل تأثیر نامطلوب بر توسعه عدالت توزیعی با دخالت گروه‌ها و عامل عدم اعتقاد گروه‌ها به ضرورت و استقرار بودجه عملیاتی به ترتیب بیشترین قدرت تأثیرگذاری بر تنظیم بودجه دانشگاه علوم پزشکی مشهد، نسبت به سایر عوامل داشته‌اند، به این مهم که سیستم کنترل بودجه‌ای، جزء بسیار با اهمیتی از نظام اطلاعات مالی، وظیفه تنظیم اطلاعات مفید برای تصمیم‌گیری‌های مالی است، بیشتر تأکید می‌شود؛ چراکه اطلاعاتی مفید خواهند بود که افزون بر داشتن ویژگی‌های کیفی، مربوط بودن، قابلیت مقایسه، قابلیت اعتماد نیز در آن تعبیه شده باشد تا اطلاعات آن درست و قابل اتکا برای تصمیم‌گیری مدیران باشد. بر این اساس، پیشنهاد می‌شود به منظور بهره‌گیری از این امتیاز با به هنگام‌سازی<sup>۱</sup> فرایندهای اقتضایی کنترل‌های بودجه‌ای با فناوری روز جامعه از فناوری اطلاعات، در کل واحدهای تابعه دانشگاه استفاده شود، به‌ویژه در

ارزیابی ماهیت کنترل‌های بودجه‌ای که به طور عمده در تقویت اطلاعات اعتباری مالی و قابلیت دسترسی سریع به آن‌ها مؤثر است.

با استناد به اینکه عامل اهمیت فراگرد بودجه‌ریزی نسبت به سایر اشکال خط‌مشی‌گذاری و عامل افزایش شفافیت بودجه با نقش آفرینی گروه‌ها به ترتیب کمترین قدرت تأثیرگذاری بر تنظیم بودجه دانشگاه علوم پزشکی مشهد داشته‌اند، باید گفت که این خود نشانی از عدم وضعیت مطلوب دانشگاه در تنظیم بودجه است. از طرفی، با توجه به اینکه عامل امکان دخالت گروه‌ها با ابزار شهرت و مقبولیت عام (Q19) و عامل تأثیر گروه‌ها در مرحله تصویب بودجه متأثر از خود‌گروی و خودمدار بودن آن‌ها (Q5)، از نظر میزان تأثیرگذاری یا تأثیرپذیری وضعیت نرمالی (متوسطی) را دارند، آن هم در شرایطی که هنوز فعالیت بودجه‌ریزی عملیاتی به‌اندازه کافی مورد توجه قرار نگرفته است، بهتر است کنترل‌های بودجه‌ای در داخل خود سازمان مرکزی صورت گیرد (درون سازمانی)، چراکه ضروری است که ابتدا نهادی حرفه‌ای با ماهیت نظارت بودجه‌ای، اعتبارات را ایجاد و تقویت کند و استانداردهایی تعریف شود تا اگر حسابرسی داخلی توانایی لازم را ندارد، در آن جایگاه قرار نگیرد؛ همچنین نظارت بودجه‌ای دارای رفتار حرفه‌ای باشد. نهاد حرفه‌ای تقویت شود تا عملکرد بودجه‌ای را مورد ارزیابی قرار دهد، مکانیسمی ایجاد شود که کارکنان بتوانند رفتار حرفه‌ای خود را مورد نقد قرار بدهند. این روش سبب می‌شود تا جایگاه حرفه‌ای کنترلی و نظارتی تقویت شود. در این خصوص مطالعه ناتالی فرو و همکاران (۲۰۱۴) را می‌توان هم‌راستا دانست که به بررسی بودجه‌بندی مستمر پرداخته‌اند و تطابق انعطاف‌پذیری بودجه با کنترل بودجه را مطالعه کرده‌اند. در این تحقیق که فرایند بودجه‌بندی مستمر بدون وجود عامل، به شیوه‌ای مؤثر به انعطاف‌پذیری و کنترل مالی مستلزم در اجرای راهکارهای سودمند کمک کرده است، دربرگیرنده جنبه مالی کنترل‌های بودجه‌ای، استفاده از نیروهای توانا از نظر علمی و تجربی، وجود دستورالعمل‌های مدون جهت اجرای عملیات نظارتی بودجه، رعایت دستورالعمل‌های موجود، تبعیت از موازین رفتار و آیین حرفه‌ای رعایت بوده است (۱۷).

## منابع

- Ahmadi AM. Principles of budgeting with emphasis on operational budget, First Printing, Hamedan, Nour Alam Publications. 2013. Alvani SM, Pourezat AA, Nikmaram S. Reflection on the effects of influential groups on budget planning in Iran. *Management research in Iran*. 2012; 16(1): 1-18. [In Persian]
- Asgarzade M. The role of intruder groups in public policy. *Culture and Administration Monthly*. 2013; 6: 30-33. [In Persian]
- Babajani J, Rasuli M. Identify the barriers and problems encountered in the establishment of operational budgeting system in the country's executive agencies. *Journal of Empirical Research in Accounting*". 2010; 1(1): 32-51.
- Babajani, J. An Analysis of the Instruction Framework of Formulating the Total Budget of Iran in 2007 at Practical-Specialized Round-Table. *Journal of Audit Science*. 2007; 7(23): 4-39. [In Persian]
- Danesh fard K, Shiravand S. Barriers of operational treatment budget in Islamic Republic of Iran, ministry of health and medical education. *J Gorgan Uni Med Sci*. 2012; 14(2): 90 -96. [In Persian]
- Daraei MR, Taghi meshaei M. Identification of Operational Budgeting Deployment Factors: Islamic Republic of Iran Academies. *Social, Economic, Scientific and Cultural Work and Community Monthly*. 2014; 175: 12-23. [In Persian]
- Frow N, Marginson D, Ogden S. (2010). Continuous" budgeting: reconciling budget flexibility with budgetary control. *Accounting, Organizations and Society*. 2010; 35 (4): 444-461.
- Ghasemi, M. Panahi, A. Khezari, M. & Mokber, A. Budgeting in Iran: Budget and Players (surveys). Tehran: Islamic Parliament Research Center of the Iran. 2008. (in Persian)
- Kinga R, Clarkson P.M, Wallace S. Budgeting practices and performance in small healthcare businesses. *Management Accounting Research*. 2010; 21 (2010): 40–55.
- Montes C, Matthew A. Implementing Reforms in Bolivia: Too Much to Handle? *International Journal of Public Administration*. 2005; 28: 277-355.
- Moradi M, Shafiei Sardasht M, Rahmani H. A DEMATLE Method for Identifying Effective Factors on Investor Decisions in Acquisition of Stocks

(Case Study: Brokers at Mashhad City). *Journal of Accounting and Auditing Review*. 2013; 20(2): 87-108.

Pourali MR, Kakvan S. The feasibility of the establishment of performance budgeting in Babol University of Medical Sciences and Health Services. *Quarterly Accounting Management*. 2016; 9(28): 97-118.

Santiso C. Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process. Paper prepared for the XVII Regional Seminar on Fiscal Policy United Nations Economic Commission for Latin America (ECLAC) Santiago de Chile, 24-27 January 2005.

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

Vaez Ghasemi M, Taleghani M, Shafeian M, Bozorgi F. Application of Structural-Interpretative Modeling Approach for Designing a Model for Operational Budgeting (Case Study of Ghadir Investment Company). *Iranian Journal of Investment Knowledg*. 2018; 7(27): 299-320.

Wildavsky, A. (2002). *Budgeting: a comparative theory of budgetary process*. (2ed). New Jersey and Oxford: Transaction publishers.

Zare Bidoki, M., Nakhaei, H., Talebnia, G., & Moeinadin, M. (2022). Developing a model for performance-based budgeting implementation in Ministry of Cultural Heritage, Tourism and Handicrafts. *Governmental Accounting*, 9(1), 105-152.

## پیوست

با سلام و با آرزوی توفیق روزافزون الهی

پرسش‌نامه پیوست به منظور «شناسایی و مدل‌سازی روابط درونی<sup>۱</sup> متغیرهای ذی‌نفوذ بر فراگرد تنظیم بودجه با تکنیک دیمتل (مورد مطالعه: داز شگاه علوم پزشکی م شهد)» طراحی شده است. به منظور عملیاتی کردن و سنجش متغیرهای تحقیق از پرسش‌نامه‌ای ماتریسی محور، استفاده خواهد شد که عوامل آن، ماحصل، تجمیع نظرات خبرگان و صاحب‌نظران حوزه مالی جامعه آماری است که با مکانیسم مصاحبه و گفتگو، انتخاب شده است. در مرحله اولیه این فرایند، شناسایی ۶ مؤلفه به عنوان عوامل اصلی، به همراه ۲۲ شاخص به عنوان عوامل فرعی، مناسب تشخیص داده شده که در قالب پرسش‌نامه ماتریسی دوبخشی تنظیم شده است. ماتریس اول، جهت اندازه‌گیری ۶ عامل اصلی (باهداف تعیین و سنجش دیدگاه کلی) و ماتریس دوم، جهت اندازه‌گیری ۲۲ عامل فرعی (با هدف تعیین و سنجش اختصاصی دیدگاه‌ها) به صورت مقایسه‌ای زوجی تنظیم شده است. جدول زیر، توزیع شاخص‌های منتخب را به تفکیک مؤلفه‌ها نشان می‌دهد.

جدول ۸: توزیع شاخص‌های منتخب را به تفکیک مؤلفه‌ها

ردیف	شاخص‌های ذی‌نفوذ بر فراگرد تنظیم بودجه	مؤلفه‌های ذی‌نفوذ بر فراگرد تنظیم بودجه
۱	اهمیت فراگرد بودجه‌ریزی نسبت به سایر اشکال خط‌مشی‌گذاری	اهمیت بودجه
۲	نقش بودجه در اداره امور سازمانی	
۳	شفافیت و دسترس‌پذیری اطلاعات در سازمان	ابزارهای اصلی نفوذ گروه‌ها
۴	امکان دخالت گروه‌ها با ابزار قدرت (فاصله کم با منبع قدرت)	
۵	امکان دخالت گروه‌ها با ابزار شهرت و مقبولیت عام	ابزارهای فرعی نفوذ گروه‌ها
۶	امکان دخالت گروه‌ها با ابزار دسترسی به منابع مالی و اعتباری خارج از سازمان	



	امکان دخالت گروه‌ها با ابزار نهادهای بیرونی (سازمان‌های مافوق)	۷
زمینه نفوذ	تأثیر گروه‌ها در مرحله تنظیم بودجه متأثر از خودگروی و خودمدار بودن آن‌ها	۸
	تأثیر گروه‌ها در مرحله تصویب بودجه متأثر از خودگروی و خودمدار بودن آن‌ها	۹
	تأثیر گروه‌ها در مرحله اجرای بودجه متأثر از خودگروی و خودمدار بودن آن‌ها	۱۰
	تأثیر گروه‌ها در مرحله ارزیابی بودجه متأثر از خودگروی و خودمدار بودن آن‌ها	۱۱
تأثیر گروه‌های ذی‌نقوذ	میزان جنبه کارکردی حد دخالت گروه‌ها	۱۲
	افزایش شفافیت بودجه با نقش‌آفرینی گروه‌ها	۱۳
	افزایش مشارکت عامه با فعالیت گروه‌ها	۱۴
	تأثیر کارکردی بر توسعه عدالت توزیعی با دخالت گروه‌ها	۱۵
	جنبه ضد کارکردی دخالت گروه‌ها	۱۶
	مداخلات نامشروع با تأثیر گروه‌ها	۱۷
	تأثیر نامطلوب بر توسعه عدالت توزیعی با دخالت گروه‌ها	۱۸
ضعف‌های سنتی	عدم استقرار کمیته بودجه‌ای اثربخش یا عدم کارایی آن	۱۹
	نبود فضای مناسب رقابتی بین گروه‌ها و اتکای آن‌ها به روابط غیرمتعارف	۲۰
	عدم اعتقاد گروه‌ها به ضرورت و استقرار بودجه عملیاتی اثربخش	۲۱
	تغییرات پیاپی گروه‌ها یا نبود ثبات مدیریتی	۲۲

در فرایند عملیاتی پژوهش، پاسخگویان از کارشناسان (خبره) که حداقل ده سال سابقه کار در حوزه مالی سازمان‌های متبوع را داشته و حداقل دارای مدرک کارشناسی در رشته حسابداری هستند (ترجیحاً از میان مدیران مالی سازمان‌ها)، انتخاب خواهند شد. در این مکانیسم، وضعیت طیفی عوامل به صورت زوجی (محتمل با حالات یک یا دوسویه)، شدت روابط نهایی با پنج طیف خیلی زیاد، زیاد، کم، خیلی کم و بدون تأثیر به ترتیب با امتیازات ۵ تا ۱ سنجیده خواهد شد (به دلیل پرهیز از تمایل عمومی قضاوت‌کنندگان به انتخاب وضعیت متوسط و در نتیجه انحراف در نتایج از در نظر گرفتن این شدت تأثیر اجتناب شده است) که با توجه به متفاوت بودن نظرات ارائه شده توسط خبرگان در مورد شدت تأثیر عناصر بر یکدیگر تحلیل نهایی بر اساس میانگین نظرات صورت خواهد پذیرفت؛ اما انتظار می‌رود، استفاده از این مکانیسم به منظور اعتباردهی به فرایند و

عوامل پژوهش، پس از تأیید روایی آن با اظهار نظر حضرت‌عالی مورد استفاده قرار گیرد. خواهشمند است در این خصوص اظهار نظر فرمایید.

با سپاس فراوان

مهدی نوروزیان حسین‌آباد- دانشجوی دکتری تخصصی حسابداری

مهدی نوروزیان حسین‌آباد

## مشخصات پرسش شونده

جنسیت:  زن  مرد

سطح تحصیلات:  شناس  ناس ارشد  ناس ارشد بالاتر  کارشناس ارشد

پست سازمانی:  مسئول مالی اداره یا واحد  پس واحد تابعه  مدد مالی دانشگاه و معاونین  رئیس  شگاه و معاونت‌ها

مدت سابقه در سازمان:  ۱۰ تا ۱۵ سال  ۱۵ تا ۲۰ سال  بین ۲۵ تا سال

بیش از ۲۵ سال

نوع استخدامی:  قراردادی  پانمی  رسمی

نام واحد سازمانی: .....

\*راهنمای نحوه پر کردن ماتریس مقایسه زوجی: ماتریس طراحی شده ذیل بر اساس قضاوت خبرگان (تیم تحقیق) مورد انتخاب قرار گرفته است. این عوامل نسبت به یکدیگر و بر اساس مقایسه زوجی (تأثیر عامل سطر بر عامل ستون)، طبق جدول باید امتیازدهی شود.

بدون تأثیر	خیلی کم	کم	زیاد	خیلی زیاد	شدت تأثیر
۱	۲	۳	۴	۵	امتیاز

به عنوان مثال، جدول ذیل ارائه شده است:

عوامل پیش‌زمینه‌ای	زمینه نفوذ	ابزارهای اصلی نفوذ گروه‌ها	اهمیت بودجه	...
اهمیت بودجه	۴	۲-		
ابزارهای اصلی نفوذ گروه‌ها	۶	یعنی ابزارهای اصلی نفوذ گروه‌ها نسبت به اهمیت بودجه تأثیر خیلی کمتری دارد.		
زمینه نفوذ		یعنی اهمیت بودجه نسبت به زمینه نفوذ تأثیر زیادی دارد.		
...		یعنی ابزارهای اصلی نفوذ گروه‌ها و زمینه نفوذ به یک اندازه تأثیر دارند.		

جدول ۹: ماتریس مقایسه زوجی عوامل اصلی نسبت به یکدیگر

	C1	C2	C3	C4	C5	C6
C1	0,00					
C2		0,00				
C3			0,00			
C4				0,00		
C5					0,00	
C6						0,00

تعریف عوامل اصلی

- C1: اهمیت بودجه
- C2: ابزارهای اصلی نفوذ گروه‌ها
- C3: ابزارهای فرعی نفوذ گروه‌ها
- C4: زمینه نفوذ
- C5: تأثیر گروه‌های ذی‌نفوذ
- C6: ضعف‌های سنتی

نخستین همایش ملی بهبود روند بودجه‌ریزی در ایران؛ حکمرانی بودجه از تفریح تا تدوین ۱۴۰۲

جدول ۱۰: ماتریس مقایسه زوجی عوامل فرعی نسبت به یکدیگر

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8	Q9	Q10	Q11	Q12	Q13	Q14	Q15	Q16	Q17	Q18	Q19	Q20	Q21	Q22
Q1	0,00																					
Q2		0,00																				
Q3			0,00																			
Q4				0,00																		
Q5					0,00																	
Q6						0,00																
Q7							0,00															
Q8								0,00														
Q9									0,00													
Q10										0,00												
Q11											0,00											
Q12												0,00										
Q13													0,00									
Q14														0,00								
Q15															0,00							
Q16																0,00						
Q17																	0,00					
Q18																		0,00				
Q19																			0,00			
Q20																				0,00		
Q21																					0,00	

تعریف عوامل فرعی:

Q1: اهمیت فراگرد بودجه‌ریزی نسبت به سایر اشکال<sup>۱</sup> خط‌مشی‌گذاری؛

Q2: نقش بودجه در اداره امور سازمانی؛

Q3: شفافیت و دسترس‌پذیری اطلاعات در سازمان؛

Q4: امکان دخالت گروه‌ها با ابزار قدرت (فاصله کم با منبع قدرت)؛

Q5: امکان دخالت گروه‌ها با ابزار شهرت و مقبولیت عام؛

Q6: امکان دخالت گروه‌ها با ابزار دسترسی به منابع مالی و اعتباری خارج از سازمان؛

Q7: امکان دخالت گروه‌ها با ابزار نهادهای بیرونی (سازمان‌های مافوق)؛

Q8: تأثیر گروه‌ها در مرحله تنظیم بودجه متأثر از خودگروی و خودمدار بودن آن‌ها؛

۱. خط‌مشی‌گذاری

- Q9: تأثیر گروه‌ها در مرحله تصویب بودجه متأثر از خودگروی و خودمدار بودن آن‌ها؛
- Q10: تأثیر گروه‌ها در مرحله اجرای بودجه متأثر از خودگروی و خودمدار بودن آن‌ها؛
- Q11: تأثیر گروه‌ها در مرحله ارزیابی بودجه متأثر از خودگروی و خودمدار بودن آن‌ها؛
- Q12: میزان جنبه کارکردی حد دخالت گروه‌ها؛
- Q13: افزایش شفافیت بودجه با نقش‌آفرینی گروه‌ها؛
- Q14: افزایش مشارکت عامه با فعالیت گروه‌ها؛
- Q15: تأثیر کارکردی بر توسعه عدالت توزیعی با دخالت گروه‌ها؛
- Q16: جنبه ضد کارکردی دخالت گروه‌ها؛
- Q17: مداخلات نامشروع با تأثیر گروه‌ها
- Q18: تأثیر نامطلوب بر توسعه عدالت توزیعی با دخالت گروه‌ها؛
- Q19: عدم استقرار کمیته بودجه‌ای اثربخش یا عدم کارایی آن؛
- Q20: نبود فضای مناسب رقابتی بین گروه‌ها و اتکای آن‌ها به روابط غیرمتمعارف؛
- Q21: عدم اعتقاد گروه‌ها به ضرورت و استقرار بودجه عملیاتی اثربخش؛
- Q22: تغییرات پیاپی گروه‌ها یا نبود ثبات مدیریتی.

### جدول ۱۱:

ردیف	شاخص‌های ذی‌نفوذ بر فراگرد تنظیم بودجه	مؤلفه‌های ذی‌نفوذ بر فراگرد تنظیم بودجه
۱	اهمیت فراگرد بودجه‌ریزی نسبت به سایر اشکال خط‌مشی‌گذاری	اهمیت بودجه
۲	نقش بودجه در اداره امور سازمانی	
۳	شفافیت و دسترس‌پذیری اطلاعات در سازمان	نفوذ اصلی ابزارهای گروه‌ها
۴	امکان دخالت گروه‌ها با ابزار قدرت (فاصله کم یا منبع قدرت)	
۵	امکان دخالت گروه‌ها یا ابزار شهرت و مقبولیت عام	
۶	امکان دخالت گروه‌ها با ابزار دسترسی به منابع مالی و اعتباری خارج از سازمان	نفوذ فرعی ابزارهای گروه‌ها
۷	امکان دخالت گروه‌ها با ابزار نهادهای بیرونی (سازمان‌های مافوق)	
۸	تأثیر گروه‌ها در مرحله تنظیم بودجه متأثر از خودگروی و خودمدار بودن آن‌ها	زمینه نفوذ

	تأثیر گروه‌ها در مرحله تصویب بودجه متأثر از خودگروی و خودمدار بودن آن‌ها	۹
	تأثیر گروه‌ها در مرحله اجرای بودجه متأثر از خودگروی و خودمدار بودن آن‌ها	۱۰
	تأثیر گروه‌ها در مرحله ارزیابی بودجه متأثر از خودگروی و خودمدار بودن آن‌ها	۱۱
تأثیر گروه‌های ذی‌نفوذ	میزان جنبه کارکردی حد دخالت گروه‌ها	۱۲
	افزایش شفافیت بودجه با نقش‌آفرینی گروه‌ها	۱۳
	افزایش مشارکت عامه با فعالیت گروه‌ها	۱۴
	تأثیر کارکردی بر توسعه عدالت توزیعی با دخالت گروه‌ها	۱۵
	جنبه ضد کارکردی دخالت گروه‌ها	۱۶
	مداخلات نامشروع با تأثیر گروه‌ها	۱۷
	تأثیر نامطلوب بر توسعه عدالت توزیعی با دخالت گروه‌ها	۱۸
ضعف‌های سنتی	عدم استقرار کمیته بودجه‌ای اثربخش یا عدم کارایی آن	۱۹
	نبود فضای مناسب رقابتی بین گروه‌ها و اتکای آن‌ها به روابط غیرمتعارف	۲۰
	عدم اعتقاد گروه‌ها به ضرورت و استقرار بودجه عملیاتی اثربخش	۲۱
	تغییرات پیاپی گروه‌ها یا نبود ثبات مدیریتی	۲۲

# Identification and Modeling of Internal Relations Influential Variables to the Process of Budgeting Technique Dymtl (Case Study: Mashhad University of Medical Sciences)

Mehdi Norouzian Hossein Abad\*

Parviz Saidi\*\*

## Abstract

**Introduction:** Budget is considered as the most important document that any government can enforce its policies. This research has been carried out on the topic of identifying and modeling the internal relations of influencing variables on the budget adjustment process based on the Dimithel technique in Mashhad University of Medical Sciences.

**Methodology:** This research is based on the purpose-based categorization of the applied type and in the field of data collection. This research was carried out in Mashhad University of Medical Sciences in 1396. The community consisted of university head, deputy, university finance director, assistant directors, subordinate units, and financial officials with minimum undergraduate degrees and ten years of work experience in the financial field of the university. Data were collected using two

---

\*PhD student in Accounting, Department of Accounting and Management, Faculty of Accounting and Management, Islamic Azad University, Aliabad Katoul Branch, Golestan Province, Aliabad Katoul City, Iran. Email: norozianm1@mums.ac.ir

\*\*Professor, Department of Accounting and Management, Faculty of Accounting and Management, Islamic Azad University, Aliabad Katoul Branch, Golestan Province, Aliabad Katoul City, Iran. Email: PARVIZ SAEEDI@Yahoo.com



matrix-based questionnaires. MATLAB software was used to answer the research questions and determine the significance of the model and to model the internal relations of the factors influencing budget planning.

**Results:** The results showed that factors C4 (penetration field), C3 (penetration sub-tools) and C6 (traditional weaknesses) were respectively the most effective causative factors on the three factors C1 (budget importance), C2 (main means of influence of groups) and C5 (Effect Groups of influence). Component C1 has the most impact on the two components of C2, C5 and C4, and the C5 factor has the least importance compared to other influential factors on the budget planning process. Also, Q20 (lack of appropriate competitive atmosphere between groups and their reliance on unconventional relationships) and Q15 (functional impact on the development of distributive justice by interference of groups) have the highest levels of impact and impact (reciprocity) among other factors. Therefore, sub factors Q7 (the possibility of groups interfacing with the tools of external institutions (supra), Q5 (the possibility of groups interfacing with popularity and popularity tools), Q3 (transparency and availability of information in the organization), and Q8 (the impact of groups in the budget adjustment phase) Influenced by self-control and self-control) have the lowest horizontal distance from the origin of the coordinates, indicating that they are less important than other sub-factors influencing the budgeting process.

**Conclusion:** All of the composite views of the subjects indicate the highest rank for the factors lacking the appropriate competitive environment between the groups and their reliance on unconventional relationships and the functional impact on the development of distributive justice with the intervention of the groups. However, the factors affecting the groups in the budget adjustment period, influenced by self-assertiveness and self-sufficiency, and the lack of belief in the need for the establishment of an effective operational budget in the lowest ranked rankings

**Key words:** Influential Groups, Budget Adjustment Process, Editing and the Budget Approve.



## صندوق توسعه ملی؛ واکاوی اهداف و کارکردها

محمد کارکن ورنوسفادرائی\*

محسن مدنی چافی\*\*

### چکیده

در پی بروز معضلات ناشی از بهره‌برداری ناصحیح از منابع نفتی و تجربه ناموفق حساب ذخیره ارزی، در ابتدای دهه نود شمسی، صندوق توسعه ملی تأسیس شد. فلسفه وجودی این صندوق «تبدیل بخشی از عواید نفتی به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده و حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز کشور» تعیین شده است. مشکلات ساختاری اقتصاد کشور از جمله «وابستگی زیاد بودجه عمومی دولت به درآمدهای صادراتی نفت»، «نوسانات شدید و دوره‌ای در حصول درآمدهای ارزی»، «عدم کفایت منابع دولت برای اجرای طرح‌های توسعه‌ای و زیرساختی نیمه‌تمام» و «حوادث غیرمترقبه» موجب استفاده از منابع صندوق مزبور، خارج از اساسنامه و انحراف از اهداف آن شده است. از این‌رو، پژوهش حاضر درصدد است، شیوه بهینه‌ایفای نقش این صندوق، در تحقق مأموریت خود (صیانت از ثروت ملی) با ملاحظاتی مانند کمک به تأمین مالی طرح‌های عمرانی از طریق بانک توسعه و پایداری منابع بودجه عمومی دولت را مورد مذاقه قرار دهد. بررسی چالش‌ها و آسیب‌های پیش‌روی صندوق توسعه ملی بر اساس عملکرد آن نشان می‌دهد، تعارض وظایف تحمیل‌شده - از سوی حاکمیت - یکی از مهم‌ترین دلایل انحراف از اهداف آن بوده است.

**واژگان کلیدی:** صندوق توسعه ملی، حساب ذخیره ارزی، تأمین مالی طرح‌های عمرانی، ثبات‌سازی

بودجه، بانک توسعه

طبقه‌بندی JEL: E61، E62، E63، G11

---

\* کارشناس ارشد سازمان برنامه و بودجه کشور (نویسنده مسئول). معاون امور اقتصاد مقاومتی و شورای اقتصاد سازمان برنامه و بودجه کشور .

\*\* کارشناس سازمان برنامه و بودجه کشور. کارشناس امور اقتصاد مقاومتی و شورای اقتصاد سازمان برنامه و بودجه کشور.

## مقدمه

بهره‌برداری ناصحیح از منابع طبیعی از جمله نفت خام و گاز طبیعی موجب آثار نامطلوب و مسائل ساختاری در نظام اقتصادی کشورهای صادرکننده این منابع شده است. برخی از این مسائل شامل «وابستگی زیاد بودجه عمومی دولت به درآمدهای صادراتی نفت»، «نوسانات شدید و دوره‌ای در حصول درآمدهای ارزی»، «ناتمام ماندن اجرای طرح‌های توسعه‌ای و زیرساختی»، «کسری بودجه دولت» و «تورم» بوده است. برای عبور از این پدیده، این کشورها برای ثبات‌سازی منابع بودجه عمومی دولت و صیانت از این درآمدها به عنوان ثروت ملی، راهکارهایی اندیشیده‌اند. از جمله این راهکارها، ایجاد حساب‌های ثبات‌ساز با هدف پوشش نوسانات درآمدهای ارزی دولت حاصل از صادرات منابع طبیعی و دیگری تأسیس صندوق‌های ثروت حاکمیتی با هدف صیانت و استفاده بهینه از این درآمدها، کمک به توسعه و رشد اقتصادی و برقراری عدالت در توزیع بین نسلی ثروت ملی بوده است. بهره‌مندی از درآمدهای حاصل از صادرات نفتی در ایران نیز، اقتصاد کشور را به شدت تحت تأثیر مستقیم قرار داده و مشکلات مشابهی در ساختار اقتصادی کشور ایجاد کرده است. برای برون‌رفت از این مشکلات، کشور ایران نیز تجربه ایجاد نهادهای حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی را داشته است.

حساب ذخیره ارزی سه هدف «ایجاد ثبات در میزان درآمدهای ارزی و ریالی حاصل از صدور نفت خام»، «تبدیل دارایی حاصل از فروش نفت به دیگر انواع ذخایر و سرمایه‌گذاری» و «امکان تحقق دقیق فعالیت‌های پیش‌بینی‌شده در برنامه» را دنبال می‌کرد. در سال‌های برنامه چهارم توسعه و در اوج کسب درآمدهای خود، حدود ۹۰ درصد از منابع به وسیله دولت برداشت شد که این رقم، پنج برابر سقف مجاز بوده است. همچنین، کمتر از ۹ درصد منابع را در قالب تسهیلات به بخش خصوصی مصرف کرده که طبق گزارش‌های موجود، حدود ۵۰ درصد از اقساط سررسید شده نیز، معوق شده است. به عبارت دیگر، تقریباً معادل آنچه در این دوره رونق نفتی به حساب ذخیره ارزی واریز شده، برداشت شده است. صرف وجود حساب ذخیره ارزی باعث شد تا بودجه دولت طی سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۸، به طور چشمگیری افزایش یابد؛ به نحوی که بودجه جاری کشور، حدوداً شش برابر و بودجه عمرانی کشور، هشت برابر شده بود. علت آن، تفکیک نکردن مأموریت ثبات‌سازی از مأموریت توسعه‌ای در کنار وابسته بودن جریان واریزی حساب ذخیره ارزی به بودجه پیش‌بینی شده است. بنابراین، می‌توان گفت حساب ذخیره ارزی در دستیابی به اهداف خود با شکست مواجه شد.

پس از تجربه حساب ذخیره ارزی، قانون‌گذار برای رفع ایرادات آن، اقدام به ایجاد صندوق توسعه ملی کرد. مأموریت این صندوق «تبدیل بخشی از عواید فروش نفت و گاز و فرآورده‌های آنها به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز کشور» عنوان شده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که بر اساس قوانین بودجه سنواتی کل کشور، سهم صندوق مزبور از درآمدهای نفتی مطابق اسناد بالادستی پرداخت نشده است. از سوی دیگر، استفاده از منابع صندوق توسعه ملی تا حدود زیادی با اساسنامه، اهداف و مأموریت تأسیس آن هم‌راستایی نداشته است. به‌گونه‌ای که سهم قابل توجهی از منابع (در حدود ۶۰ درصد) آن، صرف تسهیلات دولتی و حاکمیتی شده و یا با ماهیت بازگشت از منابع برداشت شده است. به عبارتی، عملاً دولت از منابع صندوق توسعه ملی در نقش ثبات‌ساز بودجه استفاده کرده است. بنابراین، با وجود صراحت قانون و سیاست‌های کلی نظام مبنی بر استقلال صندوق توسعه ملی از بودجه، استفاده از منابع صندوق توسعه ملی به عنوان یک منبع بودجه‌ای و فرابودجه‌ای، همواره در دستور کار بوده است. مصوبات قانونی مجلس شورای اسلامی برای صدور مجوز برداشت از منابع صندوق توسعه ملی در عمل اهداف و مأموریت اصلی این صندوق را نقض کرده است. این نگرش در زمان وفور و یا کاهش درآمدهای نفتی حاکم بوده و موجب برداشت بی‌رویه از این منبع شده است. همچنین، استمهال متعدد تسهیلات و تبدیل منابع ارزی به ریال نشان می‌دهد که عملکرد غالب صندوق توسعه ملی با مأموریت و اهداف آن همخوانی ندارد. بنابراین، روند فعلی نمی‌تواند پایدار باشد و منجر به شکست صندوق مزبور می‌شود؛ بنابراین لازم است راهکارهایی اندیشیده و عملیاتی شود.

سیاست‌های اقتصادی اتخاذشده، دولت را به بزرگ‌ترین مصرف‌کننده درآمدهای نفتی تبدیل کرده است. این الگوواره، از زمانی که دولت دسترسی بیشتر و سهل‌تری به درآمدهای حاصل از صادرات منابع طبیعی و زیرزمینی مانند نفت و گاز پیدا کرد، شدت بیشتری گرفت. به طوری که از سالیان دور و متوالی، دولت برای انجام هزینه‌های جاری و عمرانی خود عمدتاً از محل درآمدهای حاصل از صادرات منابع طبیعی و تجدیدنپذیر تأمین مالی کرده است. بنابراین، پارادایم دولت‌ها حداکثر کردن درآمدهای خود از منابع نفتی است. دغدغه دیگر دولت، فعال کردن نهاد ثبات‌ساز بودجه است و این اندیشه مطرح می‌شود که صندوق توسعه ملی می‌تواند یا باید از طریق اصلاح اساسنامه، این نقش را ایفا کند. همچنین، حجم فعالیت و بوروکراسی دولت و سنگینی وظایف در چارچوب اصلاح نظام بودجه‌ریزی دولت، ایده ایجاد بانک توسعه‌ای به منظور خارج کردن اجرای طرح‌های زیرساختی و کلان‌پروژه‌های توسعه‌ای از بودجه دولت و اجرای آن توسط بانک توسعه را مطرح کرده است.

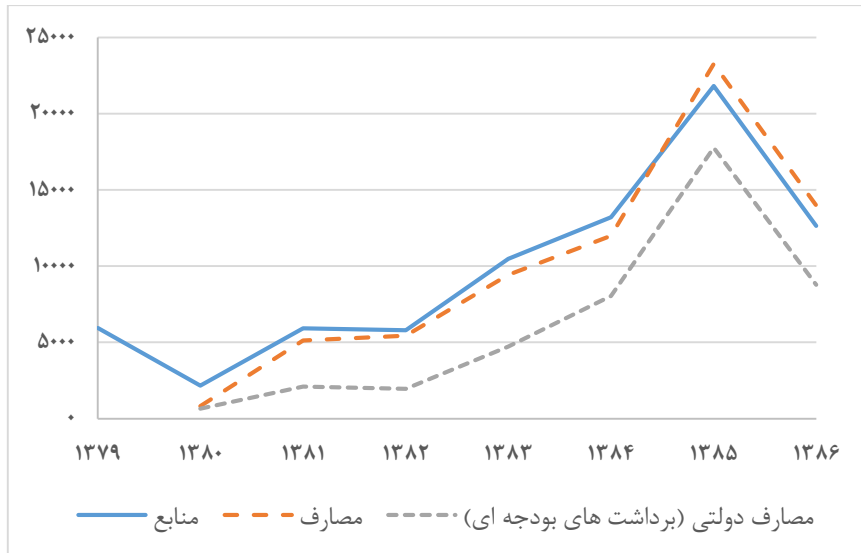
پژوهش حاضر بر آن است تا با بررسی و ارزیابی تلاش‌های کشور در جهت مدیریت درآمدهای نفتی، به واسطه نهادسازی‌ها در این زمینه، با تأکید بر نقش و عملکرد صندوق توسعه ملی، راهکارهایی را به منظور مدیریت مطلوب‌تر این درآمدها و همچنین، اصلاح نقش نهادهای تأسیس یافته در این حوزه ارائه نماید. بخش اول پژوهش به مسئله ثبات‌سازی ورود درآمدهای نفتی به کشور و مرور تجربه حساب ذخیره ارزی اختصاص دارد. در بخش دوم، به کارکردهای صندوق توسعه ملی پرداخته می‌شود و همچنین آسیب‌ها و چالش‌های این صندوق در سه حوزه حکمرانی، منابع و مصارف، بررسی و راهکارهایی در این زمینه می‌پردازد. در بخش پایانی، پیشنهاد تأسیس بانک توسعه به‌طور اجمالی، طرح و بررسی و پیشنهادهایی در این زمینه ارائه خواهد شد.

### ۱- حساب ذخیره ارزی به مثابه نهاد ثبات‌ساز

قانون برنامه سوم توسعه در سال ۱۳۷۹، قاعده‌مند نمودن نحوه استفاده از عواید نفتی در قالب «حساب ذخیره ارزی» آغاز گردید. این حساب با وظیفه «ثبات‌بخشی به بودجه در مواقع کاهش درآمدهای نفتی و جلوگیری از آسیب رساندن شوک‌های نفتی به تعادل اقتصاد کشور»، به تصویب رسید و عملیاتی شد. ماده ۶۰ این قانون، دولت را مکلف به ایجاد «حساب ذخیره ارزی حاصل از درآمد نفت خام» و «حساب ذخیره ریالی» نمود. در بند «الف» این ماده آمده است که مازاد درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت خام در پایان هر سال، نسبت به ارقام پیش‌بینی‌شده قانون برنامه سوم توسعه در حساب سپرده دولت نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با عنوان «حساب ذخیره ارزی درآمد نفت خام» نگهداری شود. بند «ب» ماده ۶۰ این قانون، شرایط برداشت دولت از حساب مزبور را ذکر کرده و حکم می‌کند، در صورتی که درآمد ارزی حاصل از صدور نفت خام، کمتر از ارقام مندرج در این قانون باشد، دولت در فواصل زمانی شش ماهه می‌تواند از موجودی حساب ذخیره ارزی برداشت کند و معادل ریالی این وجوه در حساب درآمد عمومی دولت منظور می‌گردد.

عملکرد حساب ذخیره ارزی نشان می‌دهد که برداشت بابت مصارف دولتی، سهم بسیار بیشتری را نسبت به اعطای تسهیلات به خود اختصاص داده است؛ به طوری که بیش از ۹۰ درصد از کل برداشت‌های صورت گرفته در این سال‌ها، از ناحیه دولت انجام شده و مابقی، صرف اعطای تسهیلات به بخش غیردولتی شده است. بنابراین، صرف وجود حساب ذخیره ارزی باعث انضباط مالی دولت در به‌کارگیری این حساب در جهت ثبات‌سازی ورود درآمدهای نفتی به کشور نشده است. از این‌رو، باید، ماهیت وجودی حساب ذخیره ارزی را زیر سؤال رفته قلمداد نمود؛ زیرا که قبل از ایجاد حساب ذخیره ارزی نیز، میزان استفاده از عواید نفتی

در چارچوب و ذیل قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌گردید و پس از ایجاد حساب ذخیره ارزی هم همان روال گذشته دنبال شد که با هدف تأسیس حساب ذخیره ارزی منافات داشت. به همین دلیل، حساب ذخیره ارزی را می‌توان یک تجربه شکست‌خورده در ثبات‌سازی ورود درآمدهای نفتی به کشور قلمداد نمود. نمودار ۱ منابع ورودی و مصارف حساب ذخیره ارزی و همچنین برداشت‌های دولتی از این حساب را از سال تأسیس آن تا پایان مهرماه ۱۳۸۶ نشان می‌دهد. در اکثر سال‌ها، حجم قابل توجهی از منابع ورودی این حساب، به وسیله دولت برداشت شده است؛ در حالی که قاعده مالی، طبق قوانین برنامه‌های توسعه سوم و چهارم برای حساب ذخیره ارزی، برداشت دولت در زمان کمتر بودن درآمدهای ارزی حاصل از صدور نفت خام، از ارقام مندرج در قانون برنامه توسعه بوده است.



نمودار ۱: عملکرد منابع و مصارف حساب ذخیره ارزی از سال ۱۳۷۹ تا پایان مهر ۱۳۸۶ (ارقام به میلیون ریال)

منبع: هادی زنوز، ۱۳۸۸

پس از سال ۱۳۹۰ و با آغاز برنامه پنجم توسعه کشور، فعالیت حساب ذخیره ارزی تحت تأثیر تأسیس صندوق توسعه ملی قرار گرفت و به یک نهاد حاشیه‌ای در نظام مدیریت درآمدهای نفتی تبدیل شد؛ به طوری که از سال ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۵، حساب ذخیره ارزی از محل مازاد صادرات نفت خام، هیچ‌گونه واریزی نداشته است<sup>۱</sup> (برمکی، ۱۳۹۵).

۱. از سال ۱۳۹۵ به این سو اطلاعاتی در این زمینه یافت نشد.

بر اساس محتوای ماده ۱۷ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، موضوع حساب ذخیره ارزی از برخی جهات، موجب کاهش منابع حساب ذخیره ارزی و به‌نوعی تضعیف این حساب شده است. به طور مثال، بند «الف» این ماده، دولت را مکلف به رعایت ماده ۱۸ قانون رفع موانع تولید، در محاسبه موجودی حساب ذخیره ارزی می‌نماید. بر طبق ماده ۱۸ قانون رفع موانع تولید، از سال ۱۳۹۵ آن قسم از منابع حساب ذخیره ارزی که به موجب قانون، صرف اعطای تسهیلات به بخش خصوصی شده است، جهت افزایش سرمایه دولت در بانک‌های دولتی با اولویت همان بانک‌های عامل منظور می‌شود. علاوه بر این، به موجب جزء ۴ بند «ح» ماده ۱۶ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، پنجاه درصد از مانده نقدی حساب ذخیره ارزی در هر سال، جزء منابع صندوق توسعه ملی در نظر گرفته شده است. موارد طرح شده، کاهش منابع تحت مدیریت حساب ذخیره ارزی را رقم زده است.

## ۲- صندوق توسعه ملی به مثابه نهاد صیانت از ثروت ملی

پس از تجربه حساب ذخیره ارزی، صندوق توسعه ملی در کسوت یک نهاد حاکمیتی از سال ۱۳۹۰ و بر اساس ماده ۸۴ قانون برنامه پنجم توسعه (اساسنامه صندوق)، با دو هدف و مأموریت «تبدیل بخشی از عواید فروش نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده» و «حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز کشور» پایه‌گذاری شد. فعالیت صندوق توسعه ملی تحت ماده ۱۶ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور دائمی شد.

مطابق اساسنامه صندوق، حداقل ۳۰ درصد از درآمدهای حاصل از صادرات سالانه نفتی اعم از نفت خام، میعانات گازی، گاز طبیعی و فرآورده‌های نفتی و افزایش سالانه آن، به میزان ۳ درصد به عنوان سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای مزبور تعیین شده است. بر مبنای همین قانون، صندوق مجاز است منابع ورودی خود را در جهت اولویت‌های تعیین شده، به صورت تسهیلات در اختیار بخش غیردولتی قرار دهد و دولت برای اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و بازپرداخت بدهی‌ها، اجازه استفاده از منابع صندوق توسعه ملی را ندارد. آنچه در عمل اتفاق افتاده تا حدود زیادی با اساسنامه صندوق توسعه ملی و با اهداف تأسیس صندوق، کاملاً زاویه داشته است؛ به گونه‌ای که در قوانین بودجه‌های سنواتی، بخشی از منابع ورودی به صندوق توسعه ملی به تأمین مالی برنامه‌های دولت اختصاص داده شده است. تداوم سالیانه تخصیص‌ها به عنوان تسهیلات به دولت، موجب تراکم و انباشته شدن بدهی دولت وقت و دولت‌های آینده می‌شود.



صندوق توسعه ملی بر اساس مجوزهای خاص و یا حسب قوانین بودجه سالیانه، مکلف به تأمین مالی برخی از برنامه‌های دولت و حاکمیت اعم از ریالی و ارزی شده که برخی به صورت تسهیلات و در مواردی نیز، به صورت «بازگشت از منابع» بوده است. منابع مصرفی دولتی با عناوین مختلف، رقم قابل توجهی را نشان می‌دهد که این رقم، حدود ۶۰ درصد منابع ورودی صندوق را شامل می‌شود. به‌نوعی به صورت ضمنی، نقش ثبات‌سازی را برای بودجه دولت ایفا نموده است.

چالش‌ها و آسیب‌های صندوق توسعه ملی را می‌توان در سه حوزه کلی دسته‌بندی کرد؛ حوزه حکمرانی و حاکمیت شرکتی صندوق، حوزه منابع و حوزه مصارف. در ادامه، هر کدام از این چالش‌ها و آسیب‌ها در حوزه‌های یادشده، مورد بررسی قرار خواهد گرفت و راهکارهایی ارائه خواهد شد.

## ۲-۱- آسیب‌ها در حوزه حکمرانی و حاکمیت شرکتی

### ۲-۱-۱- نفوذ ساختار دولتی در هیئت امنای و نبود امکان مشارکت مؤثر بخش

#### غیرحاکمیتی

بر مبنای اساسنامه، صندوق نمایندگان بخش خصوصی هیچ‌گونه مشارکت مؤثری در تصمیمات صندوق و مدیریت آن ندارند و دو عضو هم که به نمایندگی از بخش خصوصی (رئیس اتاق بازرگانی و رئیس اتاق تعاون) در هیئت امنای صندوق حضور دارند، در مقام عضو ناظر بوده و دارای حق رأی نیستند.

راهکار: به منظور اعمال نظر فعالان اقتصادی بخش غیردولتی در سیاست‌گذاری‌های صندوق توسعه ملی و مشارکت مؤثر در این زمینه، نیاز به اصلاح چارچوب حاکمیت صندوق توسعه ملی در این مورد داریم. به این منظور، پیشنهاد می‌شود که اساسنامه صندوق توسعه ملی، مورد اصلاح قرار گرفته و دو عضو غیرحاکمیتی و نظارتی هیئت امنای صندوق دارای حق رأی شوند.

### ۲-۱-۲- نبود شفافیت مطلوب در عملکرد صندوق

شفافیت بستری نظارتی است که حس دیده شدن از سوی عموم مردم را به وجود می‌آورد. با پدید آمدن این حس، مسئولان رفتارشان را تنظیم می‌کنند و در نتیجه، انحرافات و فساد در عرصه حکمرانی کاهش می‌یابد. وقتی این بستر نظارتی در اختیار مردم قرار می‌گیرد، چند فایده برای صاحبان مناصب دارد: خودکنترلی، مشارکت مردم در عرصه حکمرانی، افزایش کارایی و کاهش فساد (عبدالحسین‌زاده، ۱۳۹۹).

کیفیت شفافیت، یکی مهم‌ترین عوامل توفیق صندوق‌های موفق جهان بوده است. به‌طور مثال، صندوق نروژ در مقام یکی از موفق‌ترین صندوق‌های ثروت جهانی، اطلاعات مربوط به ارزش دارایی‌هایش را بدون وقفه و در لحظه تولید و منتشر می‌کند. همچنین هر ساله محتوای پورتفوی خود را با جزئیات و نام همه شرکت‌ها و نهادهایی که در اوراق قرضه و سهامشان سرمایه‌گذاری نموده است، اعلام می‌کند. اخیراً این صندوق جزئیات فعالیت‌های خود را در بخش املاک و مستغلات تهیه نموده است (کیپه و گویررو، ۲۰۱۴).

شفافیت پایین یکی از مشکلات صندوق توسعه ملی است؛ به طوری که اطلاعات این صندوق، چندان شفاف نبوده و آمار در خصوص جزئیات پروژه‌ها و سرمایه‌گذاری‌های صندوق در دسترس نیست. آنچه به عنوان گزارش عملکرد این نهاد هر ساله منتشر می‌شود، تنها اشاره دارد به اینکه هر کدام از بانک‌های عامل، چه میزان از تسهیلات را به خود اختصاص داده و این تسهیلات در چه حوزه‌ای سرمایه‌گذاری شده‌اند. به‌علاوه، یکی دیگر از عواملی که باعث کاهش درجه شفافیت در صندوق توسعه ملی می‌شود، طبقه‌بندی بودن اطلاعات، مکاتبات، مصوبات و احکام تخصیص منابع است.

**راهکار:** به منظور تحقق اصلاح کارکرد صندوق توسعه ملی، آمار و ارقام حاصل از گزارش‌های صندوق، باید در دسترس باشد و به‌طور شفاف در اختیار عموم قرار گیرد. مضاف بر این، پیشنهاد می‌شود گزارش سالانه عملکرد صندوق توسعه ملی با توجه به «اصول سانتیاگو» تهیه و منتشر شود. این اصول - که نمایندگانی از ۲۶ کشور از جمله ایران در تدوین آن نقش داشتند - مشتمل بر ۲۴ اصل است. هدف اصلی از تدوین این اصول آن بود که صندوق‌های ثروت ملی از ترتیبات مناسبی تبعیت نمایند و به کشورهای سرمایه‌پذیر اطمینان داده شود که این صندوق‌ها - با حجم بالای منابع خود - اصول اقتصادی و مالی را در سرمایه‌گذاری‌هایشان رعایت می‌کنند (چاوشی، ۱۳۹۳).

به منظور کاهش طبقه‌بندی اطلاعات، مکاتبات، مصوبات و احکام مرتبط با صندوق توسعه ملی نیز، برای حصول به شفافیت بیشتر عملکرد و عملیات صندوق پیشنهاد می‌شود هیئت عامل، با مشارکت شورای عالی امنیت ملی، نظام طبقه‌بندی اطلاعات در صندوق را با لحاظ کمترین محدودیت تهیه کند و به تصویب هیئت امنا برساند.

## ۲-۱-۳- استقلال نداشتن هیئت عامل صندوق

مدیران اجرایی باید دارای اختیارات کامل و تصمیم‌گیری مستقل بر مبنای رهنمون‌ها و سیاست‌های مصوب باشند. هیئت مدیره در برخی از صندوق‌های ثروت ملی جهان همچون صندوق‌های آلبرتا، آلاسکا و نروژ بر اساس یک فرایند حرفه‌ای و روشن انتخاب می‌گردند که

این موضوع سبب می‌شود تا مدیران اجرایی، مستقل از گروه نظارتی و سیاست‌گذار باشند. (محمودی، عبده تبریزی، شیرکوند و قهرمانی، ۱۳۹۸)

ساختار دولتی هیئت امنای صندوق توسعه ملی موجب شده است تا انتخاب اعضای هیئت عامل و عملکرد آنها، عمدتاً تحت شعاع نظر رئیس‌جمهور باشد. به‌طور کلی، در موارد بسیاری، هیئت امنای صندوق، خارج از وظایف تعیین‌شده خود، در چارچوب وظایف هیئت عامل صندوق تصمیم‌گیری نموده‌اند. در حالی که در نظام مدیریت و تصمیم‌گیری صندوق توسعه ملی، هیئت عامل در سطح نخست، مسئولیت اجرای قانون یا اساسنامه آن و در سطح بعدی، اقدام مطابق با ضوابط و شرایط اعطای تسهیلات ارزی و ریالی و فعالیت‌های دارای اولویت را بر عهده دارد و وظایف هیئت امنای در سطوحی کلان‌تر، صرفاً در چارچوب رفع ابهام، تفسیر قانون و مقررات، صدور مجوز در حیطه قانون و تعدیل شروط و ضوابط قرار می‌گیرد. از همین‌رو، یکی از اصلاحات در زمینه اداره و مدیریت صندوق توسعه ملی، استقلال هیئت عامل صندوق توسعه ملی، در انجام وظایف قانونی خود است. به طوری که این رکن، به منظور انجام وظایف و اقداماتی که در قانون مشخص شده است، استقلال لازم را دارا باشد و چه از طرف هیئت امنای و چه از طرف نهادهایی خارج از ارکان صندوق توسعه ملی، مورد فشار قرار نگیرد. هیئت عامل صندوق، بر اساس قوانین و مقررات مصوب، مجری احکام مرتبط با صندوق و مدیریت این نهاد است؛ نقض پی‌درپی این قوانین و ضوابط و یا تصویب قوانین جدیدی که منافی هدف تشکیل صندوق توسعه ملی است، به وسیله نهادهای حاکمیتی - چه در تصویب قوانین دائمی و چه در قوانین سنواتی - استقلال و کارایی هیئت عامل را در پیگیری اهداف صندوق خدشه‌دار می‌کند.

راهکار: راهکار عبور از این چالش اهتمام مجموعه حاکمیت به قوانین، مقررات و ضوابط مصوب است. احکام، قوانین و ضوابط مرتبط با حکمرانی و مدیریت صندوق توسعه ملی به منظور حصول به اهداف تشکیل این نهاد، یعنی تبدیل عواید نفتی به ثروت‌های ماندگار و حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفتی مورد تصویب قرار گرفته است و زیر پا نهادن این قوانین و مقررات، مطمئناً صندوق را از رسیدن به این اهداف دور خواهد کرد. بنابراین، قوانین برداشت و واریز باید به شیوه‌ای باشد که امکان دست‌اندازی به منابع، خارج از اصول و ضوابط اساسنامه، غیرممکن یا حداقل بسیار سخت باشد.

#### ۲-۱-۴- نامشخص بودن ماهیت حقوقی صندوق در چارچوب حکمرانی کشور

در اساسنامه صندوق توسعه ملی و سایر قوانین کشور هیچ‌گونه صراحتی در مورد ماهیت حقوقی صندوق توسعه ملی وجود ندارد؛ اینکه صندوق توسعه ملی از بین سازمان‌های دولتی، مؤسسات دولتی یا شرکت‌های دولتی در کدام قالب می‌گنجد. در سطور ابتدایی ماده ۱۶

قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور آمده است: «اموال و دارایی‌های این صندوق متعلق به دولت جمهوری اسلامی ایران است». از این گزاره در اساسنامه صندوق، تحقیقاً مالکیت دولتی تلقی می‌شود. این در حالی است که در جزء ۶ بند «د» اساسنامه این نهاد آمده که صندوق در امور اداری استخدامی، مالی و معاملاتی، تابع این اساسنامه و قوانین مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی است. از این‌رو، روشن نیست که صندوق توسعه ملی چه نوعی از نهادهای نام برده در قوانین کشور همچون قانون مدیریت خدمات کشوری است. این مسئله می‌تواند در مواردی، برنامه‌ریزی و قانون‌گذار را دچار چالش کند؛ به‌طور مثال، مشخص نیست نهادهایی که صندوق توسعه ملی در آنها سهام عمده را خواهد داشت - همانند ایجاد یک شرکت با سرمایه صندوق - یک نهاد دولتی محسوب می‌شوند یا خیر. **راهکار:** در این زمینه لازم است، این مسئله به وسیله کارشناسان حقوقی و اداری مورد رایزنی قرار گرفته و تصمیم نهایی برای تصویب، به مجلس شورای اسلامی ارجاع داده شود.

#### ۲-۱-۵- تناقض و تشتت در تعریف هدف تشکیل صندوق

یکی از مسائلی که پیرامون صندوق توسعه ملی وجود دارد، صریح نبودن هدف از تشکیل این صندوق در نظام حکمرانی کشور است. شاید به نوعی، بسیاری از چالش‌های صندوق توسعه ملی با پاسخ صریح به این پرسش حل شود؛ اینکه صندوق توسعه ملی، کدام‌یک از انواع صندوق‌های ثروت ملی اعم از بین‌نسلی، توسعه‌ای و ثبات‌ساز را شامل می‌شود؟ اگر با یک صندوق بین‌نسلی مواجه هستیم که هدف سرمایه‌گذاری و پس‌انداز را دنبال می‌کند، پس محدودیت‌های وسیع در نرخ بازپرداخت تسهیلات، تعیین فعالیت‌های دارای اولویت در نظام‌نامه‌ها و احکام قانونی خارج از اساسنامه صندوق که باعث کاهش بازده منابع صندوق می‌شود و همچنین برداشت‌های گسترده از صندوق برای تأمین بودجه عمومی دولت و برداشت‌های تحت مجوز خاص، چگونه توجیه می‌شود؟ اگر صندوق به عنوان یک صندوق توسعه‌ای یا ثبات‌ساز تشکیل شده است، پس تصریح عبارتهایی چون «حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی» به عنوان هدف تشکیل صندوق در صدر اساسنامه آن که مستلزم تلاش در جهت پس‌انداز و کسب بالاترین بازده از منابع صندوق است - از چه باب می‌باشد؟

**راهکار:** با توجه به جمیع شواهد تقنینی اولیه و نظرات کارشناسان در زمان تشکیل صندوق توسعه ملی، این صندوق با ماهیت بین‌نسلی تأسیس شده است. با توجه به اهمیت فوق‌العاده حفظ سهم نسل‌های آینده از عایدات نفتی و همچنین، کاهش وابستگی دولت به درآمدهای نفتی، این هدف کماکان باید هدف اصلی صندوق توسعه ملی را تشکیل دهد. از طرف دیگر، توقع و چشم‌داشت تاریخی حاکمیت و همین‌طور عموم مردم، در فعال نمودن درآمدهای

نفتی به منظور دستیابی به رفاه اقتصادی، حداقل در زمینه تأمین مالی زیرساخت‌ها و طرح‌های توسعه‌ای کشور است و این توقع از منابع صندوق توسعه ملی نیز وجود دارد؛ در حالی که باید دقت داشت که خود فعالیت‌های صندوق می‌تواند آثار توسعه‌ای به دنبال داشته باشد. در این راستا، پیشنهاد می‌شود به منظور رفع این شبهه که صندوق توسعه ملی، به علت وجود واژه «توسعه» در عنوان خود صرفاً یک صندوق ثروت حاکمیتی از نوع صندوق‌های توسعه‌ای است، نام صندوق به «صندوق ثروت ملی» تغییر یابد.

حالت دیگر می‌تواند وجود دو بخش مجزای بین نسلی و توسعه‌ای در ساختار صندوق باشد؛ به این معنا که پیگیری دو هدف بین نسلی و توسعه‌ای که گاهی در تضاد با هم قرار می‌گیرند، به صورت کاملاً نظام‌مند و تفکیک‌شده در صندوق پیگیری شود. به این صورت که سهم مشخص و بزرگ‌تری از منابع ورودی هر سال صندوق به بخش بین نسلی و سهم کمتری برای دنبال نمودن اهداف توسعه‌ای مورد تخصیص قرار گیرد.

#### ۲-۱-۶- نبود نهادهای نظارتی مستقل از حاکمیت در رکن نظارتی صندوق

یکی از مهم‌ترین ارکان موفقیت در عملکرد یک صندوق نفتی، نظارت مستقل، دقیق و شفاف بر عملکرد صندوق است. نظارت کافی می‌تواند شرایط لازم برای بررسی و جلوگیری از تمرکز بیش از حد قدرت در هر یک از ارکان صندوق را فراهم آورد. در واقع، نظارت مستقل حرفه‌ای سبب می‌شود که نگرانی‌ها در زمینه عملکرد کاهش یابد. لازم است شکاف وضعیت صندوق با استانداردهای مقبول حکمرانی خوب شناخته شود تا به این روش، اصلاحات از سوی مالک صورت گیرد. نظارت مستقل، توجه عموم مردم و نهادهای نظارتی بین‌المللی به سوء مدیریت، ایجاد فشار جهت اصلاحات را افزایش می‌دهد (محمودی و همکاران، ۱۳۹۸).

بر اساس بند «ج» اساسنامه، اعضای هیئت نظارت صندوق توسعه ملی شامل رئیس دیوان محاسبات کشور، رئیس سازمان حسابرسی کشور و رئیس سازمان بازرسی کل کشور است. به دلیل وابستگی سه نهاد تشکیل‌دهنده هیئت نظارت به نهادهای حاکمیتی و غیبت بخش خصوصی نمی‌توان انتظار یک نظارت کاملاً دقیق و شفاف بر عملکرد صندوق را داشت. از طرف دیگر، هیئت نظارت در مورد مصوبات مجلس برای برداشت از صندوق، انطباق این مصوبات با اساسنامه و آثار و پیامدهای ناشی از آن، اقدام نظارتی ندارد.

**راهکار:** در راستای رسیدگی کارآمدتر و دقیق‌تر به صورت‌ها و گزارش‌های مالی صندوق و ارائه آن به هیئت امناء و انتشار عمومی آن، بر طبق بند ۲ وظایف هیئت نظارت، پیشنهاد می‌شود یک حسابرس مستقل به اعضای هیئت نظارت صندوق توسعه ملی اضافه شود. به عنوان یک پیشنهاد، این حسابرس مستقل هر ساله به انتخاب «جامعه حسابداران رسمی ایران» و بر اساس امتیازدهی و رتبه‌بندی کنترل کیفیت مؤسسات حسابرسی که توسط

جامعه حسابداران رسمی ایران انجام می‌گیرد، مسئول رسیدگی به صورت‌ها و گزارش‌های مالی صندوق و ارائه گزارش‌های ادواری و موردی به هیئت امنا و انتشار عمومی این اطلاعات خواهد بود.

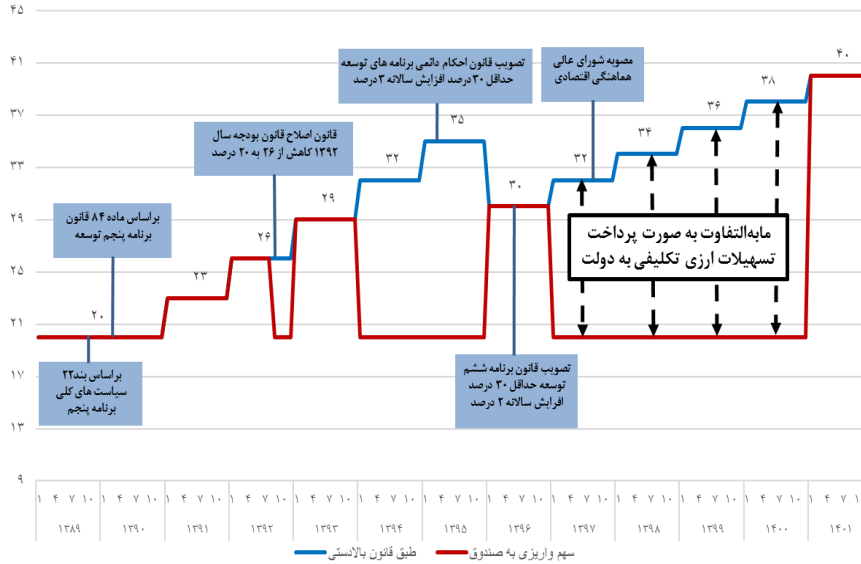
## ۲-۲- آسب‌ها در حوزه منابع

### ۲-۲-۱- تعیین و تخصیص نشدن سهم قانونی صندوق در قوانین بودجه سنواتی

سهم سالانه صندوق توسعه ملی در بودجه از درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام، فرآورده‌های نفتی، خالص صادرات گاز و میعانات گازی در مقایسه با سهم صندوق در قوانین بالادستی، نشان‌دهنده انحراف از سهم قانونی صندوق از درآمدهای مذکور در همه این سال‌ها است.

مطابق قانون برنامه پنجم توسعه، مقرر شده بود در سال اول برنامه، ۲۰ درصد از درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفتی کشور به صندوق توسعه ملی اختصاص یابد و سالانه ۳ درصد به این سهم افزوده شود؛ در حالی که در عمل، تخصیص این سهم قانونی در برخی از سال‌های برنامه پنجم توسعه نقض شد؛ به طوری که در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵، به ترتیب ۱۲ و ۱۵ درصد از سهم قانونی صندوق به صورت بلاعوض به دولت تخصیص داده شد. براساس قانون برنامه ششم توسعه، مقرر شده بود که در سال اول برنامه، ۳۰ درصد از درآمدهای صادرات نفتی به صندوق توسعه ملی اختصاص یابد و سالانه ۲ درصد به این سهم افزوده شود. با این حال در اکثر سال‌های برنامه ششم توسعه نیز، سهم صندوق توسعه ملی صرفاً ۲۰ درصد در نظر گرفته شد و مابقی سهم قانونی صندوق با ماهیت تسهیلات به دولت اختصاص داده شد. نمودار ۲ سهم سالانه صندوق در بودجه از درآمدهای کشوری حاصل از صادرات نفت خام، فرآورده‌های نفتی، خالص صادرات گاز و میعانات گازی در مقایسه با سهم صندوق در قوانین بالادستی را نشان می‌دهد که انحراف از سهم قانونی صندوق از درآمدهای مذکور در همه این سال‌ها کاملاً مشهود است.

مسئله یاد شده موجب کاهش منابع در اختیار صندوق به منظور انجام مصارف مندرج در قانون برای صندوق شده است؛ منابعی که می‌توانست سرمایه‌گذاری‌های گسترده‌تر و کسب بازده بیشتر برای صندوق توسعه ملی را به همراه داشته باشد.



## نمودار ۲: مقایسه سهم سالانه اختصاص یافته به صندوق از درآمدهای نفتی در قوانین بودجه و برنامه‌های توسعه

منبع: تبصره ۱ بودجه‌های سنواتی و قوانین برنامه‌های توسعه پنج و ششم

**راهکار:** بخش بزرگی از چالش دست‌اندازی دولت و حاکمیت به منابع صندوق توسعه ملی را باید در تعریف نشدن و تحقق نیافتن منابع پایدار برای بودجه به وسیله دولت، به‌خصوص درآمدهای مالیاتی در طی این سال‌ها دانست. رشد درآمدهای مالیاتی نیز، به واسطه رشد در تولید ملی و رشد فعالیت‌های اقتصادی مولد در کشور تحقق می‌یابد. به‌طور دقیق تا زمانی که اصلاحات اساسی در همه زمینه‌های اقتصادی کشور به وسیله حاکمیت بالأخص دولت در زمینه‌های اصلاح نظام بودجه‌ریزی، بهبود محیط کسب‌وکار، اصلاح نظام بانکی، تسهیل تجارت خارجی و... صورت نگیرد، هر تلاشی اعم از تصویب قوانین و مقررات مختلف در زمینه کاهش دست‌اندازی دولت، ره به جایی نخواهد برد؛ زیرا که همه نیروهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، دولت و حاکمیت را به سمت استفاده از درآمدهای نفتی سوق می‌دهند. با این حال، دو عامل ممانعت استفاده دولت از منابع صندوق برای مصارف خود و تعریف درآمدهای پایدار برای دولت، یک رابطه علیت دوطرفه دارند؛ یعنی وقتی دولت بداند نمی‌تواند برای تأمین مصارف خود روی منابع صندوق توسعه ملی حساب باز کند، خودبه‌خود به سمت تعریف منابع جدید و یا کاهش مصارف خود و اصلاحات اساسی مزبور سوق پیدا می‌کند و از

طرف دیگر، تحقق منابع جدید از جانب دولت، خودبه‌خود کاهش دست‌اندازی دولت به منابع صندوق را نتیجه خواهد داد.

از مجلس شورای اسلامی که خود واضع قوانین از جمله اساسنامه صندوق است، انتظار می‌رود که از اجرای قانون تأسیس صندوق حمایت کامل کند و جلوی هرگونه نقض آن را بگیرد. این نقش صیانتی را در نروژ می‌توان مشاهده کرد. پارلمان نروژ علاوه بر آنکه نقش تعیین بودجه دولت را بر عهده دارد، در مقابل صندوق نیز پاسخگو است. به این ترتیب، پارلمان نروژ در تصمیم‌های خود هر دو بُعد صندوق، یعنی منابع و مصارف صندوق را مدنظر قرار می‌دهد و این امر باعث تعدیل نسبی در برداشت از صندوق می‌شود (کپه و گویررو، ۲۰۱۴). در یک نگاه تطبیقی در مقایسه با مورد نروژ می‌توان نقش ضعیف و ناکارآمد مجلس شورای اسلامی در زمینه مسئولیت پاسخگویی در حفظ منابع صندوق توسعه ملی کشور را یکی از حلقه‌های مفقوده ناکامی در حصول به اهداف صندوق برشمرد.

#### ۲-۲-۲- پدیده بازگشت از منابع

علاوه بر رعایت نشدن سهم قانونی صندوق مطابق اسناد بالادست در قوانین بودجه سنواتی، در موارد متعددی در طی این سال‌ها از منابع صندوق توسعه ملی با ماهیت بازگشت از منابع، برداشت‌هایی برای مصارف حاکمیتی و دولتی صورت گرفته است. در پدیده بازگشت از منابع، برداشت‌های انجام از صندوق به صورت تخصیص‌های بلاعوض تعریف می‌شود. این مصارف معمولاً به درخواست دولت و نهادهای حاکمیتی و با موافقت مقام معظم رهبری صورت می‌گیرد. این پدیده باعث شده است که جمع منابع ورودی سالانه صندوق، از سهمی که در قوانین بودجه سنواتی تعیین شده بود نیز کمتر باشد.

**راهکار:** بسیار مطلوب است که از منابع صندوق توسعه ملی خارج از مصادیق اساسنامه آن، مصرف نشود. برای شرایط ضروری لازم است، ضابطه یا قاعده‌ای در نظام حکمرانی کشور برقرار شود و به واسطه این ضابطه، ارکان حاکمیت مجاز خواهند بود که صرفاً در صورت وقوع مصداق‌های مصوب به دنبال کسب مجوز خاص در استفاده از منابع صندوق توسعه ملی بروند. به عنوان مثال، دولت زمانی می‌تواند از منابع صندوق توسعه ملی خارج از ضوابط اساسنامه استفاده کند که تولید ناخالص ملی به مقداری که بر اساس یک کارشناسی تعیین شده است، منفی شود تا در این شرایط، دولت با استفاده از منابع صندوق بتواند مانع از کاهش قابل توجه تقاضای کل در اقتصاد شود.

#### ۲-۲-۳- تعریف نشدن پایه‌های گسترده‌تر برای تعیین منابع صندوق توسعه ملی

یکی از چالش‌های صندوق توسعه ملی در هنگام تأسیس و پس از آن، محدود ماندن منابع اولیه صندوق توسعه ملی بر یک پایه و تعریف نمودن پایه‌های جدید منابع با وجود گسترش



مصارف قانونی و فراقانونی صندوق در طی این سال‌ها است؛ در حالی که با توجه به ظرفیت‌های اقتصادی در حاکمیت و دولت، به خصوص ظرفیت‌های مصرح در قانون اساسی می‌توان منابع گسترده‌تری برای صندوق توسعه ملی تعریف کرد.

در اساسنامه صندوق نیز با اینکه در بخش منابع آن، از کلیت درآمدهای نفتی صرفاً درآمدهای ارزی ناشی از صادرات نفت خام، میعانات گازی، گاز و فرآورده‌های نفتی در نظر گرفته شده است، با این حال، در سطور ابتدایی اساسنامه صندوق، هدف از تشکیل صندوق را تبدیل عواید نفتی به ثروت‌های ماندگار ذکر نموده و منابع صندوق را صرفاً محدود به درآمد حاصل از فروش صادرات نفتی نکرده است. شایان ذکر است در برنامه ششم توسعه، درآمدهای حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی از شمول منابع صندوق حذف شده است.

**راهکار:** از اهداف تشکیل صندوق توسعه ملی، حفظ سهم نسل‌های آینده از یکی از مصادیق دارایی‌های در اختیار حکومت، یعنی نفت است؛ در حالی که حاکمیت اسلامی بر اساس قانون، دارایی‌های گسترده دیگری هم در اختیار دارد که می‌تواند از مصادیق هدف حفظ سهم نسل‌های آینده از این دارایی‌ها قرار بگیرد. در این رابطه، علاوه بر اینکه در ماده ۲ قانون نفت، منابع نفت کشور جزء انفال و ثروت‌های عمومی ذکر شده است، اصل چهل‌وپنج قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز بیان می‌دارد که انفال اعم از معادن، دریاها، جنگل‌ها و... در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه، نسبت به آنها عمل نماید. از این رو، همان استدلال و بینه‌ای که برای حفظ سهم نسل‌های آینده از عایدات نفتی صدق می‌نماید، برای دارایی‌های دیگر در اختیار دولت نیز، مصداق پیدا می‌کند.

بر اساس مباحث فوق، پیشنهاد می‌شود پایه‌های دیگری برای منابع صندوق توسعه ملی تعریف شود؛ همچون واریز بخشی از درآمدهای انفال و صادرات مواد خام معدنی و به علاوه، واگذاری بخشی از دارایی‌های غیرمولد دولت به صندوق.

#### ۲-۲-۴- سود و زیان در ارزش دارایی‌هایی صندوق، ناشی از تسعیر ارزها در نتیجه نوسانات ارزی در برابر دلار آمریکا

بر اساس نظام‌نامه ضوابط و شرایط اعطای تسهیلات ارزی، واحد پولی محاسبات منابع و مصارف ارزی صندوق توسعه ملی، دلار آمریکا است؛ با این حال، تخصیص سهم صندوق و نگهداری منابع صندوق نزد بانک مرکزی با سببی از ارزهای متفاوت است و در صورتی که این ارزها قدرت ضعیف‌تری نسبت به دلار و یورو داشته باشند، هنگام محاسبه دارایی‌های صندوق به دلار، موجب کاهش ارزش منابع و سهم ورودی صندوق می‌شود.

تسعیر منابع صندوق از سایر ارزهای خارجی به دلار در برخی از سالها سبب ایجاد سود به نفع منابع صندوق شده و در برخی از سالها، منابع صندوق را دچار زیان کرده است. در حالی که این پدیده در مجموع، زیان نسبتاً هنگفتی را به صندوق تحمیل کرده است.

**راهکار:** به دلیل تعیین دلار به عنوان ارز پایه صادرات نفت در بازارهای بین‌المللی، همچنین جلوگیری از کاهش ارزش منابع و بروز ضرر و زیان صندوق پیشنهاد می‌شود، بانک مرکزی مکلف به تبدیل منابع ورودی و موجودی ارزی حساب‌های صندوق به واحد پولی مورد نظر هیئت عامل صندوق و واریز آن به حساب صندوق شود و یا اینکه مدیریت منابع ارزی و تسعیر ارزهای در اختیار صندوق در بازارهای داخلی و خارجی طی ضوابطی و با هماهنگی بانک مرکزی در اختیار خود صندوق قرار داده شود.

## ۲-۳- آسب‌ها در حوزه مصارف

### ۲-۳-۱- اختصاص منابع صندوق به بخش‌های حاکمیتی و دولتی

صندوق مجاز است منابع ورودی را برای اولویت‌های تعیین‌شده، به صورت تسهیلات، در اختیار بخش‌های غیردولتی قرار دهد و بر طبق اساسنامه صندوق توسعه ملی، هرگونه مصارف دولتی برای منابع صندوق ممنوع شده است. با وجود این، آنچه در عمل اتفاق افتاده تا حدود زیادی، با اساسنامه صندوق توسعه ملی و با اهداف تأسیس صندوق توسعه ملی، زاویه دارد؛ به گونه‌ای که در قوانین بودجه‌های سنواتی، بخشی از منابع ورودی به صندوق توسعه ملی، به تأمین مالی برنامه‌های دولت و مصارف حاکمیتی اختصاص داده شده است. تداوم سالیانه تخصیص‌ها به عنوان تسهیلات به دولت، موجب تراکم و انباشته شدن بدهی دولت وقت و دولت‌های آینده می‌شود؛ به گونه‌ای که حدود ۷۰ درصد منابع صندوق، از ابتدای تأسیس صندوق تاکنون به مصارف دولتی و حاکمیتی رسیده است. اختصاص منابع صندوق به بخش حاکمیتی و دولتی، بر روی بازده منابع صندوق نیز اثر منفی بر جا گذاشته است؛ به طوری که معمولاً این تخصیص‌ها بدون بازدهی یا با بازدهی پایین هستند.

**راهکار:** در این زمینه، راهکارها مبتنی بر کوچک‌سازی و چابک‌سازی دولت با استفاده از خصوصی‌سازی، برون‌سپاری و استفاده از ظرفیت‌های قانونی اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی، اصلاح نظام بودجه‌ریزی دولت به منظور مدیریت هزینه‌ها و همچنین خلع‌ید گروه‌های ذی‌نفوذ در ایجاد هزینه‌های جدید و بیشتر بر دولت و حاکمیت است که همه این پیشنهادها و راهکارهای کلان، عزم جدی مجموعه حاکمیت، به خصوص دولت را می‌طلبد.

درواقع تا زمانی که منابع پایدار تعریف و مصارف مدیریت نشود، با وضع قوانین و مقررات استوار نیز، چشم‌انداز روشنی از کاهش رجوع دولت به منابع صندوق توسعه ملی نمی‌توان

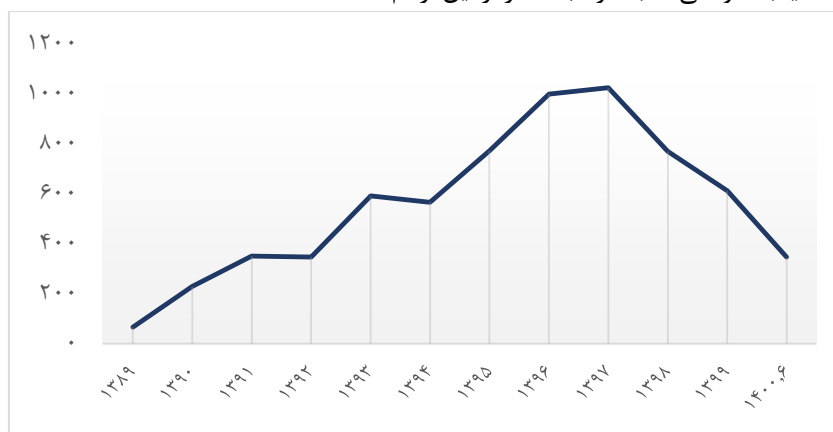
نداشت؛ چون همه نیروهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، دولت و حاکمیت را به منظور پوشش هزینه‌های خود، به سمت استفاده از منابع صندوق سوق می‌دهد. در مسئله ثبات‌سازی ورود درآمدهای نفتی به کشور و به منظور ثبات‌سازی بودجه کشور و پوشش هزینه‌های دولت در نوسانات شدید درآمدهای نفتی، نقش حساب ذخیره ارزی طی سال‌های پس از تأسیس صندوق توسعه ملی، مورد غفلت قرار گرفته است و در نظام مدیریت درآمدهای ارزی کشور، خلأ یک نهاد در زمینه ثبات‌سازی ورود درآمدهای نفتی کاملاً احساس می‌شود تا این صندوق تقویت شده و از لحاظ کارکردی احیا گردد. حساب ذخیره ارزی پس از تشکیل صندوق توسعه ملی و به واسطه مواد (۱۶) قانون احکام دائمی توسعه کشور، موضوع اختصاص پنجاه درصد مانده حساب ذخیره ارزی به صندوق توسعه ملی و به‌علاوه وجود قیودی در مدیریت درآمدهای این حساب در ماده ۱۷ قانون احکام دائمی توسعه کشور و همچنین متناسب نبودن ارکان اجرایی حساب ذخیره ارزی با مأموریت و وظایف آن، به‌شدت تضعیف و تلویحاً از نظام مالی دولت کنار گذاشته شد. این مسئله دولت را در زمینه پوشش هزینه‌های خود در زمان رکود درآمدهای نفتی، عمیقاً دچار مشکل کرد و باعث شد دولت مکرراً به سمت استفاده از منابع صندوق توسعه ملی کشیده شود. به این ترتیب، برای تقویت و احیای کارکرد حساب ذخیره ارزی، پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

- آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۷ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه بازتدوین شود. در آیین‌نامه جدید، بازتعریف ارکان این حساب به ریاست رئیس‌جمهور در رکن هیئت امنای و همچنین تعریف منابع جدید برای توانمندسازی حساب ذخیره ارزی، در دستور کار قرار بگیرد. در زمینه مصارف حساب مزبور پیشنهاد می‌شود، به منظور نقدشوندگی بالاتر، ارائه تسهیلات از آن منابع حذف شده و مانده موجودی این حساب نزد بانک مرکزی باشد تا به آن سود تعلق بگیرد.

در جهت تعریف منابع جدید، برای حساب ذخیره ارزی:

- جزء ۴ بند «ح» اساسنامه صندوق توسعه ملی، حذف و پنجاه درصد مانده نقدی حساب ذخیره ارزی به منظور ایفای نقش ثبات‌سازی در حساب ذخیره ارزی باقی بماند.
- نسبتی از بازده عملیاتی - نه حسابداری - سالانه منابع صندوق توسعه ملی به حساب ذخیره ارزی واریز شود. این امر، علاوه بر تعریف منبع جدیدی برای حساب ذخیره ارزی باعث انتفاع دولت از افزایش بازده صندوق توسعه ملی می‌شود که این خود انگیزه‌ای ایجاد خواهد کرد تا دولت کمتر به سمت استفاده از منابع صندوق توسعه ملی کشیده شود؛ به این دلیل که خود دولت از انباشت دارایی‌های صندوق منتفع خواهد شد.

۲-۳-۲- تخصیص‌های تکلیفی منابع صندوق به طرح‌ها و فعالیت‌هایی با بازدهی پایین مطابق اساسنامه، صندوق توسعه ملی مجاز به ارائه تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های اقتصادی متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی برای تولید و توسعه سرمایه‌گذاری‌های دارای توجیه فنی، مالی و اقتصادی است. منتها این تکالیف مقید به حکم جزء ۸ بند «ب» اساسنامه صندوق است که تصریح می‌کند نرخ این تسهیلات نباید از متوسط نرخ بازده سپرده‌های بانک مرکزی در بازارهای خارجی کمتر باشد. با این حال، نرخ سود مصوب هیئت امنای در بخش‌های غیر از نفت و گاز، پایین‌تر از متوسط نرخ در بازارهای خارجی است و مضاف بر این صندوق، در مصوبات هیئت امنای و نظام‌نامه‌های ضوابط و شرایط اعطای تسهیلات، مواجه با انبوهی از نرخ‌های ترجیحی مربوط به گستره‌های جغرافیایی تعیین‌شده و مصادیق فعالیت‌های مشخص است. ارقام نمودار ۳، سود حسابداری صندوق را نشان می‌دهد که با توجه به ورودی‌های صندوق در طی این سال‌ها، بازده نامطلوبی از عملیات صندوق دیده می‌شود. مضاف بر این، باید دقت داشت که سود عملیاتی این صندوق به دلیل امهال‌های متعدد یا بخشودگی‌ها، به مراتب کمتر از این ارقام است.



نمودار ۳: سود حسابداری حاصل از عملیات صندوق توسعه ملی (میلیون دلار)

منبع: گزارش‌های صندوق توسعه ملی

راهکار: صندوق توسعه ملی وظیفه‌ای در قبال حمایت از واحدهای اقتصادی که به دلیل شرایط، غیرفعال یا دچار مشکل هستند و همچنین بنگاه‌هایی که بازدهی آنان پایین است، ندارد. همچنین، پرداخت یارانه سود از محل منابع غیردولتی برای پرداخت تسهیلات به واحدهای کم‌بازده، نافی حقوق بخش غیردولتی بوده و یارانه مزبور بر اساس استراتژی صنعتی کشور صرفاً باید توسط دولت پرداخت شود. هیئت امنای صندوق توسعه ملی صرفاً می‌تواند

بخش‌های اولویت‌دار برای پرداخت تسهیلات و تعیین نرخ سود آن را از محل منابع صندوق با قید حکم جزء ۸ بند «ب» اساسنامه صندوق تعیین کند. بنابراین، لازم است به دلیل محدود نمودن بازده سرمایه‌گذاری‌های صندوق و پیگیری هدف اساسی صندوق، یعنی حفظ سهم نسل‌های آینده از درآمدهای نفتی، تعیین تکلیف برای صندوق توسعه ملی جهت ارائه تسهیلات به واحدهای اقتصادی، طرح‌ها و فعالیت‌هایی با بازدهی پایین به‌طور قابل‌ملاحظه‌ای نسبت به شرایط فعلی محدود شود.

### ۲-۳-۳- اعمال نشدن یک ضابطه کارآمد در انتخاب بانک عامل

بر اساس تبصره ۳ بند «خ» اساسنامه صندوق، تخصیص منابع صندوق صرفاً از طریق عاملیت بانک‌های دولتی و غیردولتی خواهد بود؛ اما عاملیت و سپرده‌گذاری منابع صندوق نزد بانک‌ها بر اساس شاخص‌های سلامت و کارآمدی بانک‌ها صورت نمی‌گیرد. به طوری که حدود ۶۰ درصد از تسهیلات ارائه‌شده توسط صندوق از طریق بانک‌هایی است که با ریسک نکول بالایی مواجه‌اند.

صندوق توسعه ملی می‌تواند در اعطای عاملیت بر اساس کیفیت شاخص‌ها در یک نظام رتبه‌بندی عمل نماید. شاخص‌های مورد نظر می‌تواند مواردی همچون شاخص‌های مختلف و مهم عملکردی شناخته‌شده در نظام بانکی و همچنین شاخص‌های نشانگر عملکرد بانک‌ها، در قراردادهای عاملیت قبلی با صندوق تعریف شود.

**راهکار:** صندوق نیاز به اجرای یک مدل ارزیابی عملکرد بانک‌های عامل و رتبه‌بندی آنها با ویژگی‌های زیر دارد:

- متناسب با نیازهای صندوق توسعه ملی و با توجه به نوع تعاملات صندوق و بانک‌ها؛
  - توجه به مبانی نظری و علمی نظام بانکی و مدل‌های ارزیابی داخلی و خارجی؛
  - بر اساس اطلاعات موثق، قابل اعتماد و در دسترس باشند؛
  - مورد تأیید خبرگان صنعت بانکی قرار گیرد.
- در بستر ویژگی‌های فوق، صندوق باید به منظور ارزیابی عملکرد و رتبه‌بندی بانک‌ها، شاخص‌هایی به صورت کمی تعریف نماید. به این منظور، شاخص‌های زیر پیشنهاد می‌شود:
- اندازه بانک؛ با اندازه‌گیری سهم بانک از سپرده‌های جذب‌شده نظام بانکی؛
  - تجربه بین‌المللی؛ با اندازه‌گیری سهم بانک از تسهیلات ارزی پرداخت‌شده نظام بانکی؛
  - ریسک اعتباری؛ با اندازه‌گیری نسبت مطالبات غیرجاری به تسهیلات؛
  - ظرفیت پذیرش ریسک بانک‌ها یا ریسک سرمایه با اندازه‌گیری نسبت کفایت سرمایه.

### ۲-۳-۴- درخواست‌های متعدد امهال بازپرداخت تسهیلات

بسیاری از بنگاه‌ها به دلایلی از جمله تمام نشدن پروژه و ناتوانی بنگاه در بازپرداخت تسهیلات ارزی به دلیل جهش و نوسانات شدید نرخ ارز، اقدام به درخواست امهال در بازپرداخت تسهیلات دریافتی از صندوق توسعه ملی دارند که برای این درخواست به مقامات کشور از جمله رئیس جمهور، معاون اول، وزرا و نمایندگان مجلس متوسل می‌شوند.

از طرف دیگر، استمهال تسهیلات موجب منتفع شدن بانک‌های عامل صندوق از این مسئله می‌شود. به طوری که امهال تسهیلات خود موجب تداوم سهم‌بری بانک‌ها از سود و وجه التزام تسهیلات در صورت تطویل دوران تأمین مالی می‌شود و علاوه بر این، موجب تقلیل نقش بانک‌ها از «عامل و ضامن» به «واسطه» و رواج فرهنگ اهمال و امهال در میان بانک‌ها و تسهیلات‌گیرندگان خواهد شد.

**راهکار:** به منظور مدیریت استمهال تسهیلات، پیشنهاد می‌شود صندوق توسعه ملی در موافقت با درخواست امهال، اختیار کامل داشته و مجاز باشد برای استمهال دوم به بعد، سهمی از نرخ سود بانک عامل را کسر و درصدی به سود تسهیلات اضافه نماید. علاوه بر آن، تسهیلات‌گیرنده باید سود تسهیلات دوره قبل از امهال را به صندوق پرداخت کند.

### ۲-۳-۵- درخواست و فشار برای دریافت تسهیلات به صورت ریالی

با توجه به ریسک بالای دریافت تسهیلات ارزی، به دلیل نوسانات شدید نرخ آن و مصارف بسیاری از بنگاه‌ها به صورت ریالی، اکثر بنگاه‌ها تقاضای دریافت تسهیلات به صورت ریالی دارند؛ به خصوص آنکه بر طبق ماده ۵۲ قانون الحاق ۲، صندوق مکلف به تبدیل ۲۰ درصد از منابع ورودی به ریال و تخصیص این منابع به فعالیت‌های دارای اولویت در این ماده شده است. این امر موجب تبدیل دارایی‌های ارزی صندوق به ریال شده که با توجه به جهش‌های ارزی، ضرر هنگفتی را به دارایی‌های صندوق وارد می‌سازد.

**راهکار:** ریالی نمودن منابع صندوق و فتح باب در این زمینه فراتر از وضعیت موجود، آثار بسیار نامطلوبی را هم بر ارزش دارایی‌های صندوق و هم در حوزه اقتصاد کلان، به خصوص رشد نقدینگی در کشور بر جا خواهد گذاشت. به همین دلیل، علاوه بر نظام تصمیم‌گیری و مدیریت صندوق، بسیار مهم است که ارکان حاکمیت هم در ریالی نمودن منابع صندوق پافشاری کنند. صندوق توسعه ملی باید سخت بر ضوابط و مقررات در حوزه ریالی نمودن منابع خود تأکید ورزد و با ارائه استدلال، مجلس شورای اسلامی را متقاعد به حذف ماده ۵۲ قانون الحاق ۲ کند.

### ۲-۳-۶- درخواست برای بازپرداخت بدهی‌های ارزی به صورت ریالی

یکی از چالش‌های صندوق پس از جهش‌های ارزی، درخواست برای پرداخت بدهی‌های ارزی به صورت ریالی است. در واقع بنگاه‌های مختلف، به‌خصوص نیروگاه‌ها که در دوران ثبات نرخ ارز نسبت به دریافت تسهیلات ارزی اقدام کرده‌اند، پس از جهش نرخ ارز و در زمان بازپرداخت تسهیلات دریافتی دچار چالش می‌شوند و درخواست بازپرداخت تسهیلات با نرخ ارز دولتی یا نرخ قبل از جهش و یا به صورت ریالی با نرخ سود ریالی می‌کنند. این‌گونه بنگاه‌ها را می‌توان به سه دسته تقسیم کرد و نحوه برخورد با هر کدام را متناسب با شرایط آنها تنظیم نمود.

۱- بنگاه‌هایی که محصولات خود را با قیمت دستوری عرضه کرده‌اند.

۲- بنگاه‌هایی که محصولات آنها در داخل، منتهای بدون محدودیت قیمتی عرضه می‌شود.

۳- بنگاه‌هایی که با محدودیت صادرات محصولات خود مواجه شده‌اند.

راهکار: در شرایط کنونی اقتصاد ایران که مملو از بی‌اطمینانی است و امکان برنامه‌ریزی بلندمدت را برای فعالان اقتصادی دشوار می‌کند، لازم است صندوق توسعه ملی، بانک‌های عامل را موظف به استفاده از ظرفیت شرکت‌های بیمه‌ای با هدف پوشش نوسان نرخ ارز نمایند. از بُعد کلان مسئله نیز، لازم است حکمرانان از طریق راهکار منطقی و علمی آن، که همان تقویت نظام بیمه‌ای کشور است، اطمینان لازم را برای سرمایه‌گذاری ارزی فراهم کنند.

### ۲-۳-۷- تعلق نگرفتن سود به موجودی ریالی صندوق نزد بانک مرکزی

بر طبق اساسنامه صندوق توسعه ملی، منابع صندوق باید در حساب‌هایی نزد بانک مرکزی قرار بگیرد و بانک مرکزی موظف است، به مانده موجودی حساب‌های ارزی صندوق سود پرداخت کند. از آنجایی که بانک مرکزی مسئول تنظیم و اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری کشور است، استدلال می‌شود که منابع ریالی متعلق به دستگاه‌ها، نهادها و شرکت‌های دولتی نزد بانک مرکزی، برای این بانک درآمدی نداشته است. بنابراین پرداخت سود به موجودی حساب‌های ریالی صندوق توسعه ملی نزد این بانک، فاقد محمل اصولی و قانونی است. از این‌رو، بانک مرکزی از پرداخت سود به موجودی ریالی حساب‌های صندوق امتناع می‌ورزد. از آنجایی که صندوق توسعه ملی، صرفاً تحت ماده ۵۲ قانون الحاق ۲ و مصادیق مندرج در این ماده، مجاز به سپرده‌گذاری ریالی است، انتقال موجودی ریالی صندوق در بانک مرکزی به بانک‌های دولتی یا خصوصی و سپرده‌گذاری خارج از مصادیق ماده مذکور به منظور تعلق سود، محل اشکال است.

**راهکار:** به واسطه شیوه‌نامه سرمایه‌گذاری داخلی مصوب هیئت امنای صندوق توسعه ملی در اوایل سال ۱۴۰۱، این مسئله را می‌توان گره‌گشایی کرد. بر طبق ماده ۴ این شیوه‌نامه، سپرده‌گذاری منابع صندوق در بانک‌ها - خارج از ضوابط ماده ۵۲ قانون الحاق ۲- پیش‌بینی شده است؛ بنابراین به نظر می‌رسد با درج یک حکم قانونی در این زمینه در اساسنامه صندوق توسعه ملی، شرایط عملیاتی نمودن آن مورد تسهیل قرار گیرد.

#### نبود امکان سرمایه‌گذاری گسترده در دارایی‌های مالی داخلی

یکی از حوزه‌هایی که دارایی‌های صندوق توسعه ملی به منظور کسب بازده می‌تواند به آن وارد شود، سرمایه‌گذاری در دارایی‌های مالی داخلی است. با وجود اینکه مجوز سرمایه‌گذاری در بازارهای پولی و مالی خارجی در بخش مصارف اساسنامه صندوق صادر شده است، این اساسنامه در مورد ورود به سرمایه‌گذاری در دارایی‌های مالی داخلی، سکوت اختیار کرده است.

راهبرد سرمایه‌گذاری داخلی ممکن است، آسیب‌هایی را برای صندوق و اقتصاد کشور به همراه داشته باشد. کپی و گوپرو (۲۰۱۴) یکی از آسیب‌ها را ریسک دخالت سیاسی در این زمینه می‌دانند و در این زمینه صندوق نروژ را مثال می‌زنند. آنها عنوان می‌کنند که در نروژ، این واقعیت که صندوق در دارایی‌های داخلی (سهام، بدهی و املاک و مستغلات) سرمایه‌گذاری نمی‌کند، انگیزه دخالت در صنایع یا شرکت‌های خاص با مقاصد سیاسی را کاهش می‌دهد. از همین‌رو، راهبرد سرمایه‌گذاری داخلی صندوق‌های ثروت حاکمیتی، باید با احتیاط پیش گرفته شود. با این حال، هیئت امنای صندوق توسعه ملی اخیراً با تصویب «شیوه‌نامه شرایط و ضوابط سرمایه‌گذاری داخلی» تلاش نمود تا چالش مزبور را برطرف کند. **راهکار:** با توجه به شرایط اقتصادی کشور، شیوه‌نامه سرمایه‌گذاری داخلی مصوبه هیئت امنای صندوق توسعه ملی در راستای مجوز سرمایه‌گذاری داخلی به صندوق و نظم‌دهی به این سرمایه‌گذاری‌ها و اعمال کنترل‌های لازم و تا حدودی منطقی بوده است و چالش‌ها در این زمینه، برطرف خواهد شد. البته، لازم است تأکید صندوق در سرمایه‌گذاری در این حوزه، در زمینه افزایش عمق بازار سرمایه و حمایت از بنگاه‌ها در این بازار عمدتاً در چارچوب پذیره‌نویسی سهام و خرید اوراق مشارکت بنگاه‌ها در بازار سرمایه باشد و ورود صندوق به بورس‌بازی و سفته‌بازی در این حوزه محدود شود؛ به طوری که این سرمایه‌گذاری‌ها با لحاظ سه جنبه بازدهی، ریسک و اثرات توسعه‌ای برای کشور انجام بگیرد. همچنین، صندوق به منظور تبدیل نکردن منابع ارزی خود به ریال، در این زمینه از منابع ریالی و بخشی از منابع ارزی خود را (بدون ریالی کردن آن)، به منظور سرمایه‌گذاری داخلی استفاده نماید. به هر حال، بسیار مهم است که آسیب‌ها و تبعاتی که پیش‌تر در مورد سرمایه‌گذاری داخلی



صندوق‌های ثروت ملی گفته شد، لحاظ گردیده و مورد چاره‌اندیشی و مدیریت قرار بگیرد. البته بعد از بهبود شرایط و ایجاد ثبات اقتصادی، لازم است برای کاهش اثرات نامطلوب مصرف منابع صندوق در داخل کشور در زمینه سرمایه‌گذاری داخلی، تجدیدنظر شود و صندوق عمدتاً به سرمایه‌گذاری خارجی بپردازد.

### سرمایه‌گذاری نکردن منابع صندوق در بازارهای پولی و مالی خارجی

از جمله حوزه‌های سرمایه‌گذاری که در بخش مصارف اساسنامه صندوق پیش‌بینی شده است، «سرمایه‌گذاری در بازارهای پولی و مالی خارجی» است. این حوزه از پر بازده‌ترین گستره‌های سرمایه‌گذاری برای صندوق‌های ثروت حاکمیتی در جهان است و اکثر صندوق‌های موفق در جهان، عمده دارایی‌های خود را در این حوزه سرمایه‌گذاری نموده‌اند؛ تا آنجا که صندوق موفق‌تری چون صندوق بازنشستگی نروژ، تمام دارایی‌های خود را وارد این حوزه کرده است.

با وجود اینکه سرمایه‌گذاری در بازارهای پولی و مالی خارجی در اساسنامه صندوق توسعه ملی پیش‌بینی شده است؛ اما وجود تحریم‌های کشور، امکان سرمایه‌گذاری در این حوزه را از صندوق گرفته یا اینکه ریسک آن را بسیار بالا برده است. از همین رو، با وجود اینکه ورود صندوق به سرمایه‌گذاری در این حوزه مجاز شمرده شده است؛ اما صندوق نتوانسته عایدی از این محل داشته باشد. از طرف دیگر، دولتمردان همواره این پرسش را مطرح می‌کنند: «در شرایطی که کشور نیازمند است، چه ضرورتی برای سپرده‌گذاری منابع ارزی و یا حتی سرمایه‌گذاری آنها در بازارهای پولی و مالی خارجی است؟».

**راهکار:** بخشی از دارایی‌های ایران در برخی کشورها مانند چین، عراق، کره جنوبی و... به دلیل تحریم‌ها، فعلاً برای ورود به کشور با دشواری فراوانی همراه هستند. صندوق می‌تواند آن بخش از دارایی‌های متعلق به خود را در بانک‌های خارجی سپرده‌گذاری ارزی کند و بر مبنای نرخ سود بانک‌های سپرده‌پذیر، کسب سود داشته باشد. همچنین، در صورت انجام این نوع سپرده‌گذاری، صادرکنندگان خدمات فنی، مهندسی، پزشکی می‌توانند از این تسهیلات استفاده کنند و تسهیلات‌گیرندگان با نرخ سود مصوب، اصل و فرع آن را به حساب‌های خارجی صندوق توسعه ملی بازگردانند.

عرصه دیگر در زمینه سرمایه‌گذاری‌های خارجی صندوق توسعه ملی، پیگیری حضور مؤثر در بازارهای منطقه‌ای و بین‌المللی از طریق ایجاد صندوق‌های مشترک است. استفاده از ظرفیت شرکت‌های بیرونی نیز می‌تواند صندوق را در حصول به اهداف سرمایه‌گذاری خارجی کمک نماید. هیئت امنای صندوق توسعه ملی به هیئت عامل آن اجازه داده است که به سرمایه‌گذاری به صورت مستقیم (توسط صندوق) و یا غیرمستقیم (برونسپاری) از طریق

بانک مرکزی ج.ا. ایران، شرکت سرمایه‌گذاری‌های خارجی ایران و یا شرکت‌های مدیریت دارایی اقدام نماید.

#### ۲-۴- ایده تأسیس بانک توسعه

یکی از راهبردهای اصلاح ساختار بودجه، خارج کردن کلان پروژه‌های توسعه‌ای و زیرساختی کشور از بودجه و تأمین مالی آنها از طریق بانک توسعه با مشارکت صندوق توسعه ملی است. علاوه بر این، پژوهش‌هایی همچون مقاله محمودی و همکارانش (۱۳۹۸) نیز به منظور اجرای پروژه‌های ملی با مقیاس بزرگ و ایجاد زیرساخت‌های مهم و همچنین پرداخت تسهیلات به طرح‌های توسعه‌ای، پیشنهاد تأسیس بانک توسعه‌ای منتها تحت نظر صندوق توسعه ملی را ارائه می‌کنند.

به طور کلی، دو دلیل برای ایجاد و گسترش بانک‌های توسعه‌ای در اقتصاد کشورها ذکر می‌شود: نخست اینکه کشورهای در حال توسعه منابع لازم و کافی برای توسعه را در اختیار ندارند و در نتیجه، چگونگی جمع‌آوری منابع لازم جهت تخصیص آن به اهداف خاص توسعه‌ای، مسئله اصلی بسیاری از کشورها است. یکی دیگر از دلایل ایجاد چنین مؤسسات توسعه‌ای به مسئله شکست سازوکار بازار در فراهم نمودن زیرساخت‌ها برمی‌گردد. دولت‌ها با اختصاص منابع مالی بلندمدت و ارزان‌قیمت به این‌گونه بانک‌ها، اهداف سازندگی و توسعه‌ای خود را از راه صحیح و با استفاده از تخصص لازم به انجام می‌رسانند.

با ایجاد بانک توسعه، انتظار می‌رود بخش تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از بودجه دولت خارج شود و مسائل حاشیه‌ای آن از قبیل چانه‌زنی‌ها و فشارهای ملی، منطقه‌ای و بخشی و عوامل انحراف در تخصیص منابع تا حد زیادی برطرف شود. دولت می‌تواند کلیه فرایندهای تعریف، اجرا و تخصیص منابع قابل تخصیص به پروژه‌های عمرانی خود اعم از زیرساختی و توسعه‌ای را با اهرم نمودن منابع خود در بانک توسعه، به این بانک واگذار کند. به این ترتیب کسری جاری (عملیاتی) بودجه، منابع پروژه‌های زیرساختی را تحت تأثیر قرار نمی‌دهد و این راهبرد به‌نوعی ثبات‌بخشی به بودجه را فراهم می‌آورد.

با توجه به اهداف، نقش‌ها و کارکردهای بانک‌های توسعه‌ای می‌توان گفت که بانک‌های توسعه‌ای، مؤسسه مالی ملی یا منطقه‌ای است که به منظور تسریع دستیابی به اهداف توسعه، غالباً توسط دولت در یک کشور تأسیس می‌شود. این نوع بانک‌ها عمدتاً اهداف توسعه اجتماعی و اقتصادی و یکپارچگی منطقه‌ای را با تأمین مالی بلندمدت و یا تسهیل تأمین مالی پروژه‌هایی با صرفه‌های جانبی مثبت، تعقیب می‌کنند.

## ۲-۵- پیشنهادها در زمینه تأسیس بانک توسعه در کشور

سند تحول دولت مردمی به عنوان یکی از اسناد بالادستی تدوین برنامه هفتم توسعه در ذیل مبحث «بودجه» به منظور ثبات‌سازی ورود درآمدهای نفتی، اقدام زیر را دنبال می‌کند: «ایجاد نقش ثبات‌سازی ورود درآمدهای نفتی به کشور برای صندوق توسعه ملی و خارج کردن کلان پروژه‌های توسعه‌ای و زیرساختی کشور از بودجه و تأمین مالی آن‌ها از طریق تأسیس بانک توسعه با مشارکت صندوق توسعه ملی جهت رفع عدم تعادل‌های استانی و توسعه‌ای کشور، با اصلاح اساسنامه صندوق توسعه ملی و اخذ مجوزهای لازم».

بر اساس اقدام فوق، خارج نمودن کلان پروژه‌های توسعه‌ای و زیرساختی کشور از بودجه و تأمین مالی آنها از طریق تأسیس بانک توسعه با مشارکت صندوق توسعه ملی از اهداف اساسی تأسیس بانک توسعه است. بر اساس مبانی نظری بانکداری توسعه و نیز مباحث مطرح‌شده در سند تحول دولت مردمی، پیشنهادهای زیر در تأسیس و فعالیت بانک توسعه ارائه می‌شود:

- در زمینه تأسیس بانک توسعه و تدوین و تصویب اساسنامه آن؛ به منظور کاهش هزینه‌های ستادی و ایجاد تشکیلات بانک، تبدیل یکی از بانک‌های مصرح در «آیین‌نامه اجرایی شفاف‌سازی برخی از مواد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» مصوب هیئت وزیران در سال ۱۳۸۸، به بانک توسعه پیشنهاد می‌شود. همانند تجربه تأسیس بانک توسعه تعاون پیشنهاد می‌شود، قانون اصلاح اساسنامه بانک تبدیل شده، در مجلس شورای اسلامی تصویب و تدوین و تصویب اساسنامه بانک توسعه به هیئت وزیران در قانون مربوط تفویض شود.
- در حیطه مالکیت بانک توسعه با توجه به اهداف تأسیس و فعالیت بانک‌های توسعه‌ای، تأسیس بانک توسعه به صورت یک بانک دولتی توصیه و پیشنهاد می‌شود؛ بدین منظور «سرمایه اولیه بانک» را سرمایه بانک تبدیل شده تشکیل خواهد داد.
- از جمله وظایف و مأموریت‌های بانک‌های توسعه‌ای، حمایت و تقویت بخش خصوصی در زمینه‌های تأمین مالی و حمایت ستادی از این بخش است. با این حال، بانک توسعه صرفاً بر روی تأمین مالی ساخت پروژه‌های توسعه‌ای و زیرساختی کشور متمرکز شده و ارکان این بانک به منظور اجرای این پروژه‌ها از مرحله مطالعه و امکان‌سنجی تا نظارت در دوران ساخت، سازماندهی شود. وظایف حمایتی از بخش خصوصی که از اهمیت بسیار ویژه‌ای برخوردار است، به چهار بانک توسعه‌ای دیگر کشور در کنار منابع صندوق توسعه ملی سپرده شود.

- در حوزه تعریف کلان‌پروژه‌های توسعه‌ای و زیرساختی که از اهداف بانک توسعه است، پیشنهاد می‌شود یا از ظرفیت ماده ۳۴ قانون احکام دائمی برای شناسایی و تعریف کلان‌پروژه‌های توسعه‌ای و زیرساختی استفاده شود یا اینکه یک شاخص ترکیبی برای شناسایی کلان‌پروژه‌های توسعه‌ای، با استفاده از نظرات متخصصان این حوزه، شامل حجم مالی پروژه و اثرات اجرای پروژه، تدوین شود.
- در حوزه مدیریت بانک توسعه، در صورت سهامدار بودن صندوق توسعه ملی در بانک توسعه، رئیس هیئت عامل صندوق، به عنوان یکی از اعضای مجمع عمومی بانک در نظر گرفته شود؛ به این دلیل که صندوق توسعه ملی، به عنوان یکی از موارد تجهیز منابع بانک، بتواند با استفاده از حضور مؤثر هیئت عامل صندوق در رأس بانک توسعه، منافع خود را تأمین نماید.
- در حوزه تجهیز منابع بانک توسعه پیشنهاد می‌شود، سهمی از منابع ورودی سالانه صندوق توسعه ملی، منابع عمومی، سپرده‌های اشخاص حقوقی، انتشار اوراق و استقراض از سایر مؤسسات مالی داخلی و بین‌المللی، به عنوان منابع این بانک، به منظور پیشبرد اهداف و نقش‌هایی که بر عهده این بانک گزارده شده، در نظر گرفته شود.
- بسیار مهم است که اگر قرار بر تجهیز منابع بانک توسعه از منابع صندوق توسعه ملی است، حتماً محدودیت قانونی در این زمینه اعمال شود تا با استفاده از این روزه قانونی، تمام منابع صندوق صرف مصارف دولتی در زمینه تأمین مالی پروژه‌های توسعه‌ای و زیرساختی نشود؛ مصارفی که معمولاً از نوع تسهیلات بلندمدت و با بازده عمدتاً پایین است. از همین رو پیشنهاد می‌شود، بر اساس یک کار کارشناسی دقیق، نسبتی از منابع ورودی سالانه صندوق که صرف تجهیز منابع بانک توسعه می‌شود، تعیین شده و به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

### ۳- نتیجه‌گیری

چشم‌داشتن فزاینده و مزمن به منابع نفتی و متعاقب آن، منابع صندوق توسعه ملی به منظور تأمین کسری بودجه آتی، یعنی ادامه مسیری که تا به امروز طی شده و موجب شکل گرفتن یک رکود تورمی ریشه‌دار، بهره‌وری پایین در تولید و شکل نگرستن اکوسیستم کارآفرینی قدرتمند در کشور گردیده است. دولت باید با اهتمام ویژه به چشم‌پوشی از منابع صندوق به منظور ابزاری برای پوشش کسری بودجه سنواتی، خود را در مسیر تعریف و ایجاد منابع پایدار درآمدی جدید همچون درآمدهای مالیاتی قرار دهد که این خود معلول رشد در تولید ملی

و تسهیل مسیر تولید در کشور است که این مهم، عزم بسیار ویژه و برنامه‌ریزی بسیار دقیق و همه‌جانبه‌ای از طرف تمام حاکمیت علی‌الخصوص دولت را می‌طلبد. عملکرد مصارف صندوق توسعه ملی نشان می‌دهد که این صندوق اگرچه صریحاً و قانوناً نقش ثبات‌سازی نداشته است؛ اما در عمل، به‌نوعی این نقش را ایفا کرده است. تدقیق بر تجربه‌های پیشین کشور از ثبات‌سازی ورود درآمدهای نفتی و نهادهای تشکیل شده برای این امر و همچنین مرور تجربه‌های جهانی در این زمینه، ما را به جداسازی نقش ثبات‌سازی از اهداف دیگر صندوق‌های ثروت ملی و وضع قواعد مالی قدرتمند در این حیطة و اهتمام به این قواعد رهنمون می‌سازد.

با این اوصاف، با وجود نهاد پیش‌ساخته‌ای چون حساب ذخیره ارزی که پس از تأسیس صندوق توسعه ملی نیز منحل یا متوقف نشد و تحت ماده ۱۷ قانون احکام دائمی فعالیتش تداوم یافت، پیشنهاد می‌شود که وظیفه و نقش ثبات‌سازی ورود درآمدهای نفتی، کماکان بر عهده حساب ذخیره ارزی قرار گیرد تا این نقش با اهداف تأسیس و فعالیت صندوق توسعه ملی مورد اختلاط قرار نگیرد. درنهایت، برای این مهم نیاز است تا حساب ذخیره ارزی به منظور پیشبرد کارآمد هدف ثبات‌سازی، مورد تقویت قرار بگیرد.

تأسیس بانک توسعه و مشارکت صندوق توسعه ملی در زمینه تأسیس این بانک به منظور پیشبرد و اجرای کلان پروژه‌های توسعه‌ای و زیرساختی نیز، خود به‌نوعی به صورت ضمنی، نقش ثبات‌سازی را برای بودجه ایفا خواهد کرد. درواقع خارج نمودن کلان‌پروژه‌ها از بودجه و اجرای آن با استفاده از منابع بانک توسعه، بخشی از بار هزینه‌ها را از دوش دولت بر خواهد داشت، کاهش هزینه‌ها و حفظ منابع بودجه با تدبیر دولت می‌تواند به سمت ثبات‌سازی کاهش کسری بودجه منتج شود (مشروط به آنکه این کاهش هزینه‌ها با هزینه‌های دیگری جایگزین نشود).

دستیابی به اهداف صندوق توسعه ملی در راستای فلسفه وجودی آن، به‌طور حتم بدون «شفافیت»، «اهتمام به ضوابط و مقررات مبتنی بر حصول به اهداف صندوق» و همچنین «بهبه‌یابی در تخصیص منابع صندوق» امکان‌پذیر نخواهد بود؛ زیرا نخست رکن شفافیت، پیش‌زمینه مسئولیت‌پذیری مدیران و سیاست‌گذاران در برابر جامعه به منظور حصول به اهداف صندوق را مهیا می‌کند. دوم، اهتمام به قوانین و مقررات از معضل بزرگ دست‌اندازی به منابع صندوق، خارج از اهداف آن جلوگیری می‌نماید و سوم، تکاپو در جهت استفاده از روش‌های بهینه‌یابی در تخصیص منابع صندوق نیز، رشد ارزش‌داری‌ها و کاهش ریسک فعالیت‌های صندوق را نتیجه خواهد داد. در این‌راستا، در مسیر دستیابی به اهداف صندوق توسعه ملی، حصول به یک مدل بومی همه‌جانبه، عمیقاً راهگشا و مؤثر خواهد بود؛ مدلی که در آن تجربیات الگوهای موفق جهانی در نظر گرفته شده و همچنین، ساختار نهادی کشور و شرایط بین‌المللی در آن لحاظ گردیده است.

## منابع

- آرمن، سیدعزیز، احمد صلاح‌منش و فرزانه شالیباری (۱۳۹۹)، «بررسی اثر آستانه‌ای بدهی عمومی بر رشد اقتصادی با استفاده از مدل رگرسیون آستانه‌ای: شواهد از کشورهای منتخب». برنامه ریزی و بودجه، سال بیست و پنجم، شماره ۱. ۵۱-۲۹.
- برمکی، افشین (۱۳۹۵). *قواعد مالی (تجربه جهانی و ایران)*. تهران: سازمان برنامه و بودجه - معاونت هماهنگی برنامه و بودجه.
- عبدالحسین زاده، محمد (۱۳۹۹). «تبیین مفهوم و کاربرد شفافیت در عرصه حکمرانی و اداره امور دولتی». *سیاست‌های راهبردی و کلان*، سال هشتم، شماره ۳۰، ۱۷۸-۲۰۶.
- چاوشی، هادی (۱۳۹۳). *شاغول سانتیاگو*. برگرفته از نشریه تجارت فردا، شماره ۱۲۰: <https://www.tejaratefarda.com/fa/tiny/news-260>
- کیپه، ژ و گویررو، (۲۰۱۴). «سرمایه‌گذاری صندوق نروژ در سهام: یک صندوق ثروت ملی اروپایی برای اروپا». ترجمه عاطفه حسینی مکارم و مجید خرمی (۱۳۹۴). *مجله اقتصادی*، شماره ۹ و ۱۰، ۹۳-۱۱۸.
- محمودی، وحید، حسین عبده تبریزی، سعید شیرکوند و رضا قهرمانی (۱۳۹۸). «الگوی حکمرانی و تخصیص منابع در صندوق توسعه ملی ایران». *اقتصاد مالی*، سال سیزدهم، شماره ۴۹، ۴۷-۱۰۰.
- هادی زنوز، بهروز (۱۳۸۸). «صندوق توسعه ملی». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- Capapé, J., & Guerrero Blanco, T. (2014). Equity Investments of Norway's GPF: A European Sovereign Wealth Fund for Europe. *Sovereign Wealth Funds 2014*, 49-61.

## National Development Fund; Analysis of goals and functions

Mohammad Karkon (responsible author)\*

Mohsen Madani\*\*

### Abstract

Following the emergence of problems caused by incorrect exploitation of oil resources and the unsuccessful experience of the “foreign exchange reserve account” in the beginning of the nineties, the National Development Fund was established. The existential philosophy of this fund is "turning a part of oil revenues into permanent, productive wealth and reproductive capital and preserving the share of future generations from the country's oil and gas resources". " The structural problems of the country's economy, including "high dependence of the government's general budget on oil export revenues", "severe and periodic fluctuations in foreign exchange earnings", "insufficient government resources to implement half-finished development and infrastructure projects", and “unexpected events” cause the use of The sources of the mentioned fund are out of the statute and deviate from its goals. Therefore, the current research aims to investigate the optimal way of playing the role of the said fund in fulfilling its mission (protecting the national wealth) with considerations such as helping to finance construction projects through the Development Bank and the sustainability of the government's public budget resources. Examining the challenges and damages faced by the National Development

---

\* Vice President of Resistance Economy and the Economic Council in the Plan and Budget Organization.Email: mkarkon@gmail.com

\*\* Expert of Resistance Economy and the Economic Council in the Plan and Budget Organization.Email: mohsen.madani.c@gmail.com

Fund based on its performance shows that the conflict of duties imposed \_by the government\_ has been one of the most important reasons for deviation from its goals.

**Keywords:** National Development Fund - Foreign exchange reserve account - Financing of construction projects - Budget stabilization - Development Bank

**Jel Classification:** E61 .E62 .E63 .G11



## ضرورت اصلاح ساختار بنگاه‌های دولتی پیش از واگذاری؛ محدودیت اعتبارات بودجه‌ای، آثار و راهکارها (شواهدی از مطالعات موردی)

علی جعفری شهرستانی\*

حجت‌الله میرزایی\*\*

### چکیده

قانون‌گذار در مواد ۱۶ و ۱۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به مسئله «اصلاح ساختار شرکت‌های مشمول واگذاری» اشاره نموده و در بند ۸ ماده ۲۹، منابع آن را از محل درآمدهای حاصل از واگذاری، مشخص کرده است. بررسی بودجه مصوب در سال‌های گذشته نشان می‌دهد، همواره اعتبارات مصوب و تخصیصی، بسیار کمتر از نیاز اعلام شده و این امر، آثار و عوارض جدی بر شرکت‌های واگذار شده داشته است. در این مطالعه با استفاده از موردپژوهی، ابعاد نیاز به اصلاح ساختار و عوارض انجام نشدن آن، بر عملکرد شرکت‌های واگذار شده (دخانیات، آسمان، ماشین‌سازی تبریز، کشت‌و صنعت مغان و هپکو)، مورد بررسی قرار گرفته و چارچوبی برای تعیین ابعاد اصلاحات ساختاری پیشنهاد شده است. بر پایه نتایج این مطالعه، انجام نشدن اصلاحات ساختاری از عوامل اصلی شکست خصوصی‌سازی‌ها و تحمیل مجدد بار مالی شرکت‌ها به بودجه بوده است. این مطالعه، پیشنهادهایی برای تأمین منابع مورد نیاز ارائه می‌کند و مدعی است که لازم نیست اصلاح ساختار در مورد همه شرکت‌های مشمول واگذاری صورت گیرد و می‌توان در گروهی از شرکت‌ها (متوسط و کوچک فاقد وظایف تنظیم‌گری که در منطقه استقرار از حساسیت اجتماعی برخوردار نیستند)، این امر را بر عهده خریدار با الزام در قرارداد گذاشت.

**کلمات کلیدی:** اصلاحات ساختاری، خصوصی‌سازی، شرکت دولتی، موردپژوهی، نظام بودجه‌ریزی.

طبقه‌بندی JEL : H61, L33, L22

---

\* دانشجوی دکتری توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)  
a.j.shahrestani@gmail.com  
\*\* استادیار اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران.

## ۱- بیان مسئله

خصوصی‌سازی در ایران پس از انقلاب اسلامی عملاً از سال ۱۳۶۸ و با در دستور کار قرار گرفتن بسته سیاستی تعدیل ساختاری آغاز شده و به انحای مختلف در برنامه‌های توسعه کشور، مورد توجه و تأکید بوده است. یک نقطه عطف اجرای این برنامه را می‌توان تشکیل سازمان خصوصی‌سازی بر اساس ماده ۱۵ قانون برنامه سوم توسعه کشور مصوب ۱۳۷۹ با تغییر اساسنامه سازمان گسترش مالکیت واحدهای تولیدی سابق دانست. این سازمان یک شرکت سهامی دولتی وابسته به وزارت امور اقتصادی و دارایی و دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی است که رئیس هیئت عامل و مدیرعامل آن، معاون وزیر امور اقتصاد و دارایی است.

در طول قانون برنامه چهارم توسعه و با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و تصویب و ابلاغ قانون اجرای سیاست‌های کلی این اصل، افق زمانی خروج دولت از تصدی‌گری‌های غیرضروری و واگذاری بنگاه‌های فعال در این حوزه‌ها، پایان برنامه پنج‌ساله چهارم - سال ۱۳۹۴- تعیین گردید.

بر اساس ماده قانون سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهار (۴۴) قانون اساسی، بنگاه‌ها در سه دسته گروه‌بندی می‌شوند و در صورت قرار نگرفتن در گروه سه (بنگاه‌های غیر قابل‌واگذاری موضوع ماده ۳ قانون مذکور)، در لیست واگذاری قرار خواهند گرفت و فرایند واگذاری در مورد آنها طی می‌شود. در چارچوب این فرایند، بنگاه‌های مشمول در صورت نیاز پیش از واگذاری مورد اصلاح ساختاری قرار خواهند گرفت.

در مواد ۱۶ و ۱۹ قانون سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهار (۴۴) قانون اساسی، قانون‌گذار به موضوع اصلاح ساختار اشاره کرده و بر مبنای جزء ۵ بند «الف» ماده ۴۰ این قانون، ضوابطی در این رابطه تدوین شده است.<sup>۱</sup>

ماده ۱۶ قانون مذکور، مسئله بازسازی ساختار نیروی انسانی و ماده ۱۹ سایر اقدامات در بازسازی ساختاری را مد نظر قرار داده است. انجام این اقدامات با توجه به تورم نیروی انسانی در شرکت‌های مشمول واگذاری، به‌ویژه شرکت‌های بزرگ و همچنین چالش‌های مالی، حقوقی و... مترتب بر آنها، نیازمند صرف منابع بودجه‌ای است. ماده ۲۹ قانون سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهار، منبع این مصارف بودجه‌ای را از محل درآمد حاصل از واگذاری‌ها

۱. ضوابط «نحوه انجام اصلاح ساختار بنگاه‌ها»، موضوع جزء ۵ بند «الف» ماده ۴۰ قانون مصوب شماره ۱۱۱۳۰/۲/۶۳ مورخ ۱۳۸۸/۰۳/۰۳ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.

تعیین کرده است؛ اما بررسی‌ها حاکی از تصویب مبالغی بسیار کمتر از منابع مورد نیاز برای اصلاح ساختاری بنگاه‌ها است و سازمان خصوصی‌سازی همواره نسبت به این موضوع معترض بوده است (ضرغامی،<sup>۱</sup> مصاحبه شخصی، ۸ خرداد ۱۴۰۰). شایان ذکر است اعتبار تخصیص‌یافته بدین منظور نیز، همواره کمتر از اعتبارات مصوّب بند ۸ جدول شماره ۱۳ پیوست قانونی بودجه بوده و در سال‌های اخیر نیز، عموماً صفر بوده است (سیف‌تبار،<sup>۲</sup> مصاحبه شخصی، ۱۴ آذر ۱۴۰۰). مهم‌ترین عامل این وضعیت، تخصیص اعتبار نیز، ناترازی بودجه دولت و اولویت اصلی پرداخت هزینه‌های جاری می‌باشد و در دهه اخیر، عملاً منجر به کاهش بودجه تحقق‌یافته تملک‌داری‌های سرمایه‌ای کشور شده است.

نتیجه این وضعیت، انجام نیافتن اصلاح ساختاری بنگاه‌ها پیش از واگذاری به واسطه تأمین نشدن اعتبار مورد نیاز بوده که موفقیت واگذاری‌ها را با چالش جدی مواجه نموده است. عمده‌ترین چالش‌های حاصل از این وضعیت پس از واگذاری عبارت‌اند از: ۱- مازاد هزینه‌های جاری بنگاه‌ها که مانع از سودآوری شده و اجرای طرح‌های توسعه‌ای را با مشکل جدی مواجه می‌نماید؛ ۲- ناتوانی بخش خصوصی برای اصلاح ساختار منابع انسانی، به واسطه فشارهای اجتماعی و سیاسی؛ ۳- وقوع بحران‌های کارگری به واسطه تأمین نشدن هزینه‌های پرسنلی. بنابراین لازم است در چارچوب وضعیت فعلی تأمین اعتبار مورد نیاز برای اصلاحات ساختاری بنگاه‌ها، اصلاحاتی صورت پذیرد.

در این پژوهش با استفاده از روش تحقیق موردپژوهی به بررسی آثار و پیامدهای عدم اصلاح ساختار بنگاه‌های دولتی به واسطه محدودیت‌های بودجه‌ای پرداخته شده است. به این منظور در بخش نخست، مبانی نظری پژوهش مورد بررسی قرار گرفته، سپس یافته‌های آن مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته و در پایان، پیشنهادهایی برای بهبود وضعیت ارائه شده است.

## ۲- مبانی نظری و پیشینه پژوهش

خصوصی‌سازی یکی از عناصر برنامه تعدیل ساختاری است که تبدیل به یکی از راهبردهای اساسی کشورهای توسعه یافته برای دستیابی به کارایی بالاتر و رشد اقتصادی بیشتر گردیده است (بالاسوریا و همکاران،<sup>۳</sup> ۲۰۰۸). با اجرای بسته یادشده که به شدت مورد حمایت صندوق بین‌المللی پول بود و آشکار شدن نتایج مخرب آن، انتقادهای نیز نسبت به آن آغاز شد. میزان آثار تخریبی این سیاست‌ها، به‌ویژه در کشورهای آمریکای لاتین و کشورهای بلوک شرق به

۱. مدیرکل سابق دفتر نظارت و پیگیری مطالبات سازمان خصوصی‌سازی.

۲. مدیرکل سابق دفتر شرکت‌ها و آماده‌سازی بنگاه‌های سازمان خصوصی‌سازی.

3. Balasooriya et al. (2008)

حدی بود که از دهه ۱۹۸۰ با تعبیر «دهه از دست رفته» یاد می‌شود. دو عنصر محوری انتقادات وارد شده به سیاست خصوصی سازی را می‌توان به شرح زیر بیان کرد:

۱- نبود زیرساخت‌ها و ترتیبات نهادی اجرای سیاست خصوصی سازی: به بیان استیگلیتز، بی‌توجهی به ترتیب و سرعت انجام اصلاحات بیشترین سهم را در شکست سیاست‌های اصلاحی داشتند؛ خصوصی سازی پیش از اینکه چارچوب قانونی و رقابتی تعبیه شده باشد و... حاکی از عدم درک فرایندهای سیاسی و اقتصادی باشد و به خصوص به کسانی مربوط می‌شود که به بازارگرایی افراطی و بدبینی بیش از حد به دولت معتقدند. خصوصی سازی در کشورهای در حال گذار، بدون اینکه نهادهای زیربنایی آن فراهم باشد، به جای اینکه به ایجاد ثروت کمک کند، باعث خرد کردن و فروش دارایی‌ها می‌شود. در واقع اجماع واشنگتنی نتوانست تشخیص دهد که بسیاری از بنگاه‌های در یک اقتصاد در حال گذار، در شرایط رقابتی و باز ماندنی نیستند، زیرا آن صنایع در مقابل مزیت نسبی ناشی از موجودی عوامل اقتصاد قرار دارند و بقای آنان متکی به یارانه‌ها و حمایت‌های دولت از طریق مداخلات و اختلالات متعدد است. در کشورهای دیگر نیز انحصارهای خصوصی شده در فقدان مقررات، بیشتر از زمانی که انحصارات دولتی بودند، مصرف‌کنندگان را استثمار کردند. در مقابل خصوصی سازی‌هایی که همراه با وضع قوانین مربوط به تجدید ساختار شرکت‌ها و اداره قدرتمند آنها بود، منجر به رشد بالاتری شده است (استیگلیتز، ۱۳۸۴: ۲۶۸).

۲- عدم توجه به عنصر رقابت به عنوان پیش‌نیاز اصلی خصوصی سازی: بنا به اعتقاد استیگلیتز، تأکید بر خصوصی سازی بیش از آنکه نشئت گرفته از دغدغه فقدان رقابت باشد، ناشی از توجه به انگیزه‌های سودآوری است که طرفداران خصوصی سازی، منافع آن را زیاد و هزینه‌های سیاسی فرایند و موانعی که پیش پای اصلاحات می‌گذارد را کم برآورد نموده‌اند (استیگلیتز، ۱۳۸۳: ۹۸ و ۹۹). این نکته‌ای است که در نامه اقتصاددانان برجسته آمریکایی به بوریس یلتسین در زمان گذار روسیه به اقتصاد بازار نیز مورد تأکید قرار گرفته بود: «عصاره بازار انتقال صرف مالکیت از یک بخش به بخش دیگر نیست بلکه «رقابت» است» (اینتریلیگیتور، ۱۳۸۲). در واقع، از نظر ایشان تنها با تقویت رقابت، کارایی حاصل می‌شود و انتقال مالکیت هم در چنین فضایی می‌تواند مؤثر واقع شود. به اذعان ویلیامسون شرکت‌های خصوصی شده اغلب در بازار رقابتی فروخته نمی‌شدند و از مقررات کنترلی مناسبی نیز برخوردار نبودند. استیگلیتز معتقد است در تحلیل اینکه چرا صندوق بین‌المللی پول به عنوان نهاد متولی اجرای بسته اصلاحی موسوم به «اجماع واشنگتنی» کمتر از آنچه انتظار می‌رفت، نگران مسائل مربوط به مقررات و رقابت بود، دلیل طبیعی وجود دارد؛ خصوصی کردن یک انحصار تحت مقررات درنیامده، درآمد بیشتری نصیب دولت می‌کند و بسته اصلاحی بیشتر بر مسائل

اقتصاد کلان مانند کسری بودجه دولت تمرکز دارد تا مسائل ساختاری مثل کارایی و قابلیت رقابت صنایع (استیگلیتز، ۲۰۰۲: ۸۲).

شکست سیاست‌های تعدیل ساختاری، یک تحول نظری مهم را موجب شد و آن تغییر ماهیت مسئله مداخله دولت در اقتصاد از بعد کمیت به کیفیت مداخله بود. در این دیدگاه، این باور وجود دارد که عدم مداخله یا مداخله ضعیف و ناکارآمد حکومت راهگشا نخواهد بود، زیرا دخالت دولت ضعیف و بد در اقتصاد، مجموعه‌ای از بحران‌ها و عدم مداخله آن هم بحران‌های دیگری را به وجود می‌آورد. بر این اساس، بانک جهانی که از ابتدای سال‌های ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۹ بر کوچک‌سازی دولت تأکید می‌کرد، از سال‌های پایانی هزاره دوم با توجه به تجربه گذار ناموفق کشورهای اروپای شرقی، چین و شوروی سابق به اقتصاد بازار و تحولات اقتصاد جهانی به جای تأکید بر ابعاد حکومت، سیاست بهبود حکمرانی یا توانمندسازی دولت با نقش تنظیم‌گری روابط اقتصادی را در کانون توصیه‌های سیاست‌گذاری خود قرار داد. در حوزه خصوصی‌سازی، اهمیت توانمندی دولت در این است که این نهاد در فرایند واگذاری، نهادی چند کارکردی است. از طرفی، مالک شرکت‌های دولتی مشمول واگذاری است که وظایف آن در قبل شرکت تحت تملکش قبل، هنگام و بعد از واگذاری می‌تواند نتیجه خصوصی‌سازی را تغییر دهد. از طرف دیگر، دولت نهادی اجتماعی و نهادساز است که به خصوص در کشورهای در حال گذار وظیفه فراهم‌سازی هر آنچه به عنوان پیش‌شرط، سیاست‌های تکمیلی، ترتیبات نهادی و... مورد نیاز برای اجرای خصوصی‌سازی بیان می‌شد را بر عهده دارد. بنابراین دولت باید قادر به ایجاد نهادهای کارآمد و توانمند، بهبود فضای کسب‌وکار و ایجاد محیطی مناسب برای تنظیم روابط اقتصادی افراد جامعه به‌گونه‌ای کم‌هزینه، ساده و به دور از اتلاف باشد و از این رهگذر به عنوان دست‌یاری‌دهنده بازار موجبات کارایی خصوصی‌سازی و رشد اقتصادی را فراهم نماید. سیاست‌های دولت چه در سطح ملی و چه در سطح محلی باید شکل‌گیری شرکت‌های رقابتی جدید را ترغیب کند. همچنین دولت در کشورهای در حال توسعه با خلق سرمایه‌گذار توانمند و بخش خصوصی با انگیزه از طریق متناسب‌سازی بین ریسک و بازدهی نیز ایفای نقش می‌نماید (نصیری اقدم و همکاران، ۱۴۰۰).

در این چارچوب، اصلاح ساختار بنگاه‌های دولتی پیش از واگذاری یکی از مهم‌ترین تمهیدات نهادی است که عدم انجام آن به شکست واگذاری بنگاه و اجرای صحیح آن، ضامن افزایش توان رقابت‌پذیری بنگاه در شرایط بعد از واگذاری خواهد بود؛ بنابراین حائز اهمیتی قابل توجه است.

در حوزه عوامل موفقیت خصوصی‌سازی، مطالعات علمی متعددی در داخل و خارج از کشور انجام شده است که در ادامه به چند مورد از آنها اشاره می‌شود:

نصیرزاده (۱۳۸۳) موفقیت خصوصی سازی را نیازمند مجموعه‌ای از پیش شرط‌های حقوقی و اقتصادی می‌داند که از جمله آنها، وجود بخش خصوصی توانمند، تضمین حقوق مالکیت و حقوق سرمایه‌گذاری و ایجاد نهادهای مالی لازم است. وی چالش‌های ذیل را در این خصوص برمی‌شمرد:

- همگام با سیاست‌های خصوصی سازی باید اصلاحات ساختاری شامل حذف انحصارها، شفاف نمودن اطلاعات، حمایت از حقوق سرمایه‌گذاران، تقویت نهاد مالکیت خصوصی و به‌طور کلی توانمندسازی بخش خصوصی انجام پذیرد.
- تورم قوانین و پراکندگی مقررات اجرایی و فقدان قانون منسجم و فراگیر در رابطه با اهداف، روش‌ها و سایر مسائل منجر به شکست خصوصی سازی می‌شود.
- عباسی و اکبری (۱۳۹۵) حضور پررنگ نهادهای عمومی غیردولتی در واگذاری‌ها در ایران را در عمل باعث نقض بسیاری از اصول حاکم بر اداره خوب کشور، حقوق رقابت و اقتصاد بازار از جمله کاهش کارایی، عدم شفافیت، نقض اصل برابری، ایجاد انحصار و از بین رفتن رقابت و ایجاد دولت‌های موازی و در نتیجه عدم تحقق اهداف مورد نظر از خصوصی سازی دانسته‌اند.

نجفی‌خواه (۱۳۹۶) در مقاله‌ای با عنوان «مرز میان بخش عمومی و بخش خصوصی در حقوق ایران با تأکید بر برنامه خصوصی سازی و برون‌سپاری»، تعاریف قانونی بخش خصوصی و عمومی و سازمان‌های این دو بخش را مورد بررسی و نقادی قرار داده و نشان داده است تسری تعاریف خاص ناظر به امور مالی و محاسباتی، به قانون اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی و اتفاق مشابهی که در قانون مدیریت خدمات کشوری افتاده، موجب پیچیدگی‌های حقوقی غیرضروری و در بعضی موارد، انحراف در برنامه‌های خصوصی سازی و برون‌سپاری شده است.

بر اساس یافته‌های ویز و نیکیتین<sup>۱</sup> (۱۹۹۸)، تمرکز و ترکیب مالکیت، مشترکاً عملکرد بنگاه‌های خصوصی شده را تحت تأثیر قرار می‌دهند. تمرکز مالکیت در دستان یک سهامدار بزرگ، به جای یک صندوق سرمایه‌گذاری یا شرکت با بهبود معنادار عملکرد (بر اساس کلیه معیارهای عملکرد) همراه است. بنابراین اگرچه شواهد گسترده از خصوصی سازی در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه نشان می‌دهد که خصوصی سازی معمولاً منجر به افزایش کارایی و اثرات مثبت بر جامعه می‌شود؛ اما تأثیر خصوصی سازی تابعی از نهادهای

1. Weiss & Nikitin

اقتصادی موجود، به‌ویژه حاکمیت قانون، رقابت، محدودیت‌های بودجه انعطاف‌ناپذیر، کیفیت حکمرانی و تنظیم مقررات است. پیشینه کارگزاران، سطح دموکراسی و فساد در کشور، ارتباط معناداری با میزان گسترش تجدید ساختار در کشور دارند. نهادهای رسمی و چگونگی سنت‌ها و هنجارهای اجتماعی تأثیر قابل ملاحظه‌ای بر نتیجه تجدید ساختارها به جای می‌گذارند. نتایج تحقیق «مورس»<sup>۱</sup> (۱۹۹۹) با نتایج پژوهش بورتولوتی و همکارانش همسو است. وی در مطالعه رشد و نهادها در ۲۵ کشور اروپای شرقی و مرکزی از سال ۱۹۹۵-۱۹۹۰ دریافت که نهادهای مناسب، حقوق مالکیت را تضمین می‌کنند و هزینه‌های معامله را نیز کاهش می‌دهند. نهادها زمینه را برای خصوصی‌سازی نیز فراهم می‌کنند.

زینس و همکاران<sup>۲</sup> (۲۰۰۱) نشان می‌دهند که صرف نظر از معیار عملکرد مورد استفاده، منافع عملکرد اقتصادی تنها ناشی از خصوصی‌سازی عمیق است (به این معنی که تغییر مالکیت تنها پس از این که اصلاحات مرتبط با کارگزاران و نهادها از سطوح آستانه معینی بیشتر شود، موجب عاید شدن منافع اقتصادی می‌گردد). اصلاحات تغییر مالکیت هرگز به تنهایی اثر معناداری بر عملکرد ندارد؛ اما هر چه کشوری از نظر تابع هدف بنگاه، انعطاف-ناپذیری محدودیت بودجه بنگاه و چارچوب نهادی و قانونی که از طریق آن مالکین، مدیران بنگاه را کنترل و نظارت می‌کنند (رابطه کارفرما-کارگزار) در سطح بالاتری باشد، اثر افزایش تغییر مالکیت در عملکرد اقتصادی مثبت‌تر خواهد بود؛ به عبارت دیگر، در حالی که مالکیت اهمیت دارد، نهادها اهمیت بیشتری خواهند داشت.

ون ویزسکر،<sup>۳</sup> یانگ،<sup>۴</sup> فینگر<sup>۵</sup> و بیشیم<sup>۶</sup> (۲۰۰۵) پژوهشی را با هدف تلاش برای برقراری توازن بین بخش‌های خصوصی و دولتی و تعیین سهم بهینه هر کدام از آنها در اقتصاد انجام دادند. به زعم آنها در طول تاریخ بحث‌های مربوط به خصوصی‌سازی غالباً بین دو قطب مخالف بی‌نهایت دولتی و بی‌نهایت خصوصی در نوسان بوده است. هر دو دیدگاه با این ایده موافق هستند که کلید تضمین عملکرد خدمات به نفع عموم، نظارت و مقررات کارا است. مسائل ناشی از عدم نظارت یا نظارت ضعیف بر مالکیت خصوصی، بسیاری را به این نتیجه رسانده که تنها در صورتی مالکیت خصوصی مفید خواهد بود که چارچوب نظارتی قدرتمندی برای تضمین توجه شرکت‌ها به نیازهای مشتریان و حمایت گسترده‌تر از اهداف سیاستگذاری

- 
1. Moers
  2. Zinnes et al.
  3. Ernest Ulrich von Weizsacker
  4. Oran R. Young
  5. Matthias Finger
  6. Marianne Beisheim

عمومی مانند حمایت از محیط زیست و فرصت‌های برابر وجود داشته باشد. این پژوهشگران بر «خصوصی‌سازی؛ اما با نظارت قوی» تأکید داشته‌اند.

بوبری، کوزت و دیگران (۲۰۱۱) در تحقیقی به بررسی اثر نظام سیاسی بر عملکرد خصوصی - سازی پرداخته‌اند. در این مقاله که ۲۲۱ بنگاه واگذار شده در ۲۷ اقتصاد نوظهور تا سال ۲۰۰۱ مورد بررسی قرار گرفته، نشان می‌دهد کاهش مالکیت دولت ارتباط وثیقی با محیط سیاسی کشور دارد. به عنوان مثال، مالکیت‌های حداقلی دولت (باقی گذاشتن درصد کمی از سهام بنگاه خصوصی شده برای دولت) در کشورهایی با نظام‌های پارلمانی یا نظام‌هایی که قیدهای جدی بودجه برای دولت وجود دارد، بیشتر رایج است. بر اساس این تحقیق، نهادهای سیاسی کشور و محدودیت‌های سیاسی بر عملکرد شرکت‌های تازه خصوصی شده کاملاً تأثیرگذار است. منظور از نظام سیاسی، ماهیت بیشتر پارلمانی یا بیشتر ریاستی است که می‌تواند بر نحوه تعامل مجلس و دولت و نظام تصمیم‌گیری کشور تأثیر جدی بگذارد. منظور از محدودیت‌های سیاسی نیز تعداد نهادها و افرادی است که توافق آنها برای تصویب و اجرای یک سیاست ضروری است.

### ۳- روش تحقیق

در پژوهش حاضر در پاسخ به پرسش محوری «چرایی عدم انجام اصلاحات ساختاری بنگاه‌های دولتی پیش از واگذاری» از روش تحقیق موردپژوهی استفاده شده است. در مورد مطالعه حاضر دلیل رجحان موردپژوهی، علاوه بر نوع پرسش‌های مورد بررسی، این است که پدیده مورد مطالعه در این تحقیق، به فاصله چند سال است که آغاز شده و مسائل و مشکلات مربوط به آن همچنان جریان دارد و مجموعه افراد و تفکرهای صاحب نقش در این پدیده نقش‌آفرینی می‌کنند. بنابراین، برای مطالعه پدیده‌ها پژوهشگر مجبور نیست صرفاً بر اسناد و شواهد تاریخی تمرکز نماید بلکه می‌تواند با مصاحبه با افراد مؤثر و صاحب اطلاع در چارچوب مطالعه موردی، جزئیات فراوانی را از چگونگی و چرایی وقوع پدیده‌های مختلف از زبان آنها کشف کند.

**الف) پرسش‌های تحقیق:** پرسش اصلی تحقیق به اجزای ریزتری تبدیل شده و چند سؤال فرعی نیز در کنار آن مطرح گردیده است:

- مشابهت‌های واگذاری‌ها در حوزه آماده‌سازی پیش از واگذاری چه بوده است؟
- این روش واگذاری، شرکت‌ها را با چه مشکلاتی مواجه کرده است؟
- دلایل عدم انجام اصلاحات ساختاری چه بوده و چه سیاست‌هایی را برای رفع آن می‌توان تجویز نمود؟



**ب) تعیین تعداد مورد کاوی‌ها:** در این تحقیق از مورد پژوهی چندگانه استفاده شده است. مورد پژوهی چندگانه نه با منطق نمونه‌گیری که با منطق تکرار قابل توجیه است. در این منطق، اولین معیار انتخاب این است که هر موردی، باید- قبل از انتخاب مورد نهایی- نشان‌دهنده نتایج مثال‌زدنی<sup>۱</sup> از پدیده مورد نظر باشد (کی‌یین، ۱۹۹۳). در این پژوهش معیارهای دیگری نیز علاوه بر منطق پیش گفته در انتخاب شرکت‌ها مورد توجه قرار گرفت:

- مطالعات موردی از نظر مقیاس و ساختار بازاری که در آن فعالیت می‌کنند، اهمیت معنادار دارند.

- صنایعی که شرکت‌های مورد مطالعه در آن فعال‌اند، بسیار با اهمیت هستند.
- واگذاری این شرکت‌ها از جمله موارد معروف و بحث‌برانگیزی است که انتقادات، تحلیل‌ها و پیگیری‌های بسیاری در فضای رسانه‌ای و سیاسی ایران به راه انداخته است.
- یکی از شروط مهم در انتخاب مورد، امکان‌سنجی جمع‌آوری اطلاعات است. به واسطه بزرگ بودن و اهمیت این شرکت‌ها، امکان جمع‌آوری اطلاعات بهتر فراهم است؛ اگرچه دستیابی به اطلاعات درونی شرکت‌های غیر بورسی همواره مشکل بوده است.
- یکی دیگر از معیارهای مطرح شده «داشتن تنوع لازم» است. از این نظر شرکت‌های مورد بررسی با قرار داشتن در صنایع، بازار و جغرافیای متفاوت می‌توانند این تنوع را تأمین و مطالعه را جامعیت بخشند (نصیری اقدم و همکاران، ۱۴۰۰).

**ج) جمع‌آوری داده‌ها:** در این مطالعه بر مبنای این روش تحقیق، اطلاعات مورد نیاز به دو صورت جمع‌آوری شده است: الف) بررسی صورت‌های مالی منتشر شده و در دسترس بنگاه‌ها، گزارش‌های رسمی سازمان خصوصی‌سازی، مصاحبه ذی‌نفعان واگذاری‌ها با رسانه‌های جمعی؛ ب) مصاحبه نیمه ساختار یافته با ۱۴ نفر از مدیران مؤثر در سازمان خصوصی‌سازی، مدیران عامل و مدیران میانی بنگاه‌های مطالعه شده (پیش و پس از واگذاری) و مدیران صندوق‌های بازنشستگی بنگاه‌های واگذار شده به این بنگاه‌ها.

پرسش‌نامه مورد استفاده حاوی چند سوال کلی به این شرح است:

- ۱- آیا شرکت در زمان واگذاری با مزاد نیروی انسانی مواجه بوده است؟ در این صورت، این وضعیت را توصیف نموده و آثار آن بر عملکرد شرکت را شرح دهید؟
- ۲- آیا شرکت در زمان واگذاری با فرسودگی ماشین‌آلات و تجهیزات مواجه بوده است؟ در این صورت، این وضعیت را توصیف نموده و آثار آن بر عملکرد شرکت را شرح دهید؟
- ۳- آیا شرکت در زمان واگذاری با چالش‌های حقوقی و مالی مواجه بوده است؟ در این صورت، این وضعیت را توصیف نموده و آثار آن بر عملکرد شرکت را شرح دهید؟

۴- دریافت چه نوعی از حمایت‌ها از دولت می‌توانست به رفع این چالش‌ها منجر شود؟ برای بررسی شاخص روایی محتوا از روش والتز و باسل<sup>۱</sup> استفاده شده است. شاخص CVR پرسشنامه در این روش برابر با ۰,۷۳ بوده است (حداقل قابل قبول ۰,۵۱).

#### ۴- تجزیه و تحلیل و ارائه یافته‌های پژوهش و بررسی

خصوصی‌سازی را از منظر فرایندی می‌توان به سه بخش فرایند آماده‌سازی، فروش و نظارت-های بعد از فروش تقسیم کرد. اصلاح ساختار بنگاه در مرحله نخست مورد توجه قرار می‌گیرد. عموم بنگاه‌های دولتی با چالش‌هایی مانند مازاد نیروی انسانی قابل توجه، عدم شفافیت وضعیت دارایی‌ها و بدهی‌ها، فرسودگی تکنولوژی تولید و... مواجه بوده و نیازمند اصلاح ساختار پیش از واگذاری می‌باشند. این اصلاح ساختار نیز شامل اصلاح ساختار نیروی انسانی، اصلاح ساختار فنی (جایگزینی ماشین‌آلات و دستگاه‌ها)، اصلاح ساختار مالی، اصلاح ساختار حقوقی و اصلاح ساختار مدیریتی شرکت‌ها پیش از واگذاری است.

از منظر آماری، از سال ۱۳۸۰ تا پایان سال ۱۴۰۰، حدود ۹۰۰ شرکت دولتی (شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی، ۱۴۰۰) با ارزشی در حدود ۴۲۰ هزار میلیارد تومان به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵ واگذار شده‌اند (گزارش عملکرد سازمان خصوصی‌سازی، ۱۴۰۱) که بنا بر اظهارات دست‌اندرکاران سازمان خصوصی‌سازی، تنها در برخی موارد تعدیل نیروی انسانی و اصلاح اساسنامه صورت گرفته و تقریباً در هیچ‌یک از موارد، به دلایل گوناگون از جمله عدم تصویب بودجه مورد نیاز و تخصیص اندک آن اصلاح ساختار فنی، مالی و... انجام نشده و انجام اصلاح ساختاری عملاً به خریداران محول شده است.

بررسی بیشتر از طریق مطالعه موردی شرکت‌های واگذار شده نیز حاکی از این است که عدم اصلاح ساختار شرکت بر عملکرد آن پس از واگذاری به بخش خصوصی، اثری قابل توجه دارد و حتی می‌تواند منجر به شکست خصوصی‌سازی شود. عموم شرکت‌های بررسی شده به صورت مطالعه موردی در ابعاد گوناگون ساختاری، پیش از واگذاری دچار مشکل بوده‌اند:

جدول ۱: وضعیت شرکت‌های منتخب واگذار شده از منظر ابعاد مشکلات ساختاری

شرکت	وضعیت نیروی انسانی	وضعیت ماشین‌آلات و تجهیزات	وضعیت مالی	وضعیت حقوقی	وضعیت بعد از واگذاری
نیشکر هفت-تپه	مزد نیروی انسانی، علی-رغم تعدیل بیش از ۱۰۰۰ نفر پیش از واگذاری	فرسودگی	با زیان انباشته‌ای حدوداً ۱,۸ برابر سرمایه ثبت شده و ورشکسته بر اساس ماده ۱۴۱ قانون تجارت	عدم تعیین تکلیف اراضی در اختیار عشایر	زیان‌ده (۱۴۰۰)، بازگشت مالکیت به دولت
ایران ایرتور	مزد نیروی انسانی	فرسودگی ناوگان	عدم تناسب دارایی‌ها و بدهی‌های واقعی با صورت‌های مالی شرکت، بدهی ارزی	-	زیان‌ده (۱۳۹۸)
دخانیات ایران	مزد نیروی انسانی - عدم تعدیل	فرسودگی تجهیزات	زیان‌ده	اصلاح اساس‌نامه شرکت	زیان‌ده (۱۴۰۰)
هواپیمایی آسمان	مزد نیروی انسانی	فرسودگی ناوگان	بدهی ارزی	اصلاح اساس‌نامه شرکت	-
ماشین‌سازی تبریز	مزد نیروی انسانی	فرسودگی ماشین‌آلات	زیان‌ده	-	زیان‌ده (۱۴۰۰)، بازگشت به دولت
کشت‌و صنعت مغان	مزد نیروی انسانی	فرسودگی ماشین‌آلات	-	عدم تعیین تکلیف اراضی در اختیار عشایر	بازگشت به دولت

مأخذ: نصیری اقدم و همکاران، ۱۴۰۰ و یافته‌های تحقیق

همان‌گونه که در جدول بالا مشخص است، شرکت‌های مورد بررسی از جنبه‌های گوناگون پیش از واگذاری دچار مشکلات ساختاری بوده‌اند:

۱- شرکت کشت‌و صنعت نیشکر هفت‌تپه: این شرکت علی‌رغم تعدیل حدود ۱۰۰۰ نفر نیروی انسانی در بدو خصوصی‌سازی با فشار مسئولین استانی، حدود ۱۸۰۰ نفر نیروی جدید جذب نموده (ضرغامی، مصاحبه شخصی، ۸ خرداد ۱۳۹۹؛ کاظمی،<sup>۱</sup> مصاحبه شخصی، ۱۰ مرداد ۱۳۹۹) و همین امر هزینه‌های جاری شرکت را به نحوی افزایش داده که ناتوانی خریدار از پرداخت به‌موقع آن، بارها به بحران اعتصاب منجر شده است. علاوه بر این، شرکت با ماشین‌آلات فرسوده (ضرغامی، مصاحبه شخصی، ۸ خرداد ۱۳۹۹؛ اسدیگی،<sup>۲</sup> مصاحبه شخصی، ۲۰ تیر ۱۴۰۰) و زیان انباشته‌ای حدوداً ۱,۸ برابر سرمایه ثبت شده مواجه بوده و عملاً بر اساس ماده ۱۴۱ قانون تجارت، ورشکسته محسوب می‌شده است. همچنین در زمان واگذاری، تکلیف اراضی در اختیار عشایر متعلق به شرکت مشخص نشده و در دوران واگذاری نیز لاینحل باقی ماند (اسدیگی، مصاحبه شخصی، ۲۰ تیر ۱۴۰۰؛ آمیلی،<sup>۳</sup> مصاحبه شخصی، ۲۰ تیرماه ۱۴۰۰).

۲- شرکت ایران ایرتور: این شرکت پس از شکست در واگذاری اول به یکی از زیرمجموعه‌های اقتصادی وزارت دفاع، مجدداً به بخش خصوصی واگذار شده است. شرکت در زمان واگذاری دوم با مازاد نیروی انسانی و عدم تناسب تخصص کارکنان با نیازهای شرکت مواجه بوده است. ناوگان هوایی در اختیار شرکت، فرسوده و بخشی از آن (۵ فروند توپولوف)، زمین‌گیر بوده‌اند. خریدار دوم با حجم قابل توجهی بدهی ثبت نشده در دفاتر از جمله بدهی به سازمان هواپیمایی کشوری، بدهی به تأمین‌کنندگان، بدهی به شرکت شهرهای فرودگاهی و... مواجه شده و بخشی از اموال شرکت بر مبنای صورت‌های مالی نیز به خریدار تحویل نگردیده است. از جمله هواپیماهای توپولوف اشاره شده و ساختمان ملکی شرکت. همچنین بدهی ارزی شرکت بابت خرید هواپیماهای توپولوف در زمان واگذاری دوم تعیین تکلیف نگردیده بود (ضرغامی، مصاحبه شخصی، ۲۰ خرداد ۱۳۹۹؛ شکاری، مصاحبه شخصی، ۱۰ تیر ۱۳۹۹).

۳- شرکت دخانیات ایران: این شرکت در زمان واگذاری با مازاد نیروی انسانی و فرسودگی ماشین‌آلات و تجهیزات مواجه بوده است که انجام آن عملاً از توان صندوق بازنشستگان

۱. آخرین مدیرعامل شرکت کشت‌و صنعت نیشکر هفت‌تپه پیش از واگذاری

۲. رئیس هیأت مدیره شرکت کشت‌و صنعت نیشکر هفت‌تپه پس از واگذاری

۳. آخرین مدیرعامل شرکت کشت‌و صنعت نیشکر هفت‌تپه پس از واگذاری

فولاد به عنوان مالک جدید خارج است (افضلی،<sup>۱</sup> مصاحبه شخصی، ۱۲ شهریور ۱۴۰۰). همچنین این شرکت در زمان واگذاری متولی نقش تنظیم‌گری در بازار (تعیین نرخ‌ها و تعرفه‌ها، نظارت بر عملکرد شرکت‌های خارجی حاضر در بازار و مبارزه با قاچاق) داشته که بعد از واگذاری نیز کماکان نهادهای متولی از امکانات این شرکت در این راستا استفاده می‌کنند (شیخ‌محمدی و قائمی، ۱۴۰۱؛ افضلی. مصاحبه شخصی، ۱۲ شهریور ۱۴۰۰).

۴- شرکت هواپیمایی آسمان: این شرکت در زمان واگذاری به صندوق بازنشستگی کشوری، با مازاد نیروی انسانی و فرسودگی ناوگان مواجه بوده که در مورد نخست تا سال‌ها پس از واگذاری به دلیل نوع قراردادهای نیروی انسانی، عملاً شرکت را با مشکلات جدی مواجه نمود (علایی،<sup>۲</sup> مصاحبه شخصی، ۲۵ تیر ۱۴۰۱). همچنین بدهی ارزی شرکت تا مدتی بعد از واگذاری تعیین تکلیف نشده بود.

۵- شرکت ماشین‌سازی تبریز: این شرکت در زمان واگذاری با مشکل مازاد نیروی انسانی و فرسودگی ماشین‌آلات مواجه و عملاً زیان‌ده بوده است (ضرغامی، مصاحبه شخصی، ۱۰ تیر ۱۴۰۱).

۶- شرکت کشت‌و صنعت مغان: این شرکت در زمان واگذاری با مازاد نیروی انسانی و فرسودگی ماشین‌آلات مواجه بوده (همان) و همچنین تکلیف محدوده اراضی در اختیار شرکت، اسناد مربوطه، روستاهای واقع در حریم اراضی و نحوه بهره‌برداری ایلات از اراضی مشخص نشده بود (محمدی،<sup>۳</sup> مصاحبه شخصی، ۱۲ مرداد ۱۴۰۱).

همان‌گونه که مشخص است، شرکت‌های مورد بررسی در ابعاد گوناگون دارای مشکلات ساختاری بوده‌اند و در اکثریت قریب به اتفاق موارد، اقدامی پیش از واگذاری در راستای اصلاح ساختار آنها صورت نگرفته است. در شرایط فعلی نیز اکثریت این شرکت‌ها بجز هواپیمایی آسمان - که اطلاعاتی از آن در اختیار نگارندگان نبوده است - زیان‌ده بوده و برخی نیز به دولت بازگردانده شده‌اند.

وضعیت فعلی فرایند آماده‌سازی از چند منظر دچار چالش‌هایی اساسی است:

(۱) علی‌رغم تأکید ماده ۲۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مبنی بر اختصاص بخشی از عواید واگذاری برای انجام اصلاحات ساختاری، بررسی‌ها

۱. مدیرعامل پیشین شرکت دخانیات ایران

۲. مدیرعامل پیشین شرکت هواپیمایی آسمان

۳. مدیرعامل پیشین شرکت کشت‌و صنعت مغان

نشان می‌دهد با وجود وصول درآمدهای حاصل از واگذاری توسط خزانه، تقریباً این ردیف در سال‌های گذشته فاقد عملکرد بوده و عملاً دولت اعتباری برای اصلاح ساختار تخصیص نداده است.

۲) در شرایط فعلی، برای تعیین بنگاه‌های نیازمند اصلاح ساختار و حجم منابع مورد نیاز، سازمان خصوصی‌سازی بر مبنای لیست شرکت‌های مشمول واگذاری در هر سال، با وزارتخانه‌هایی که شرکت‌های مادر-تخصصی آنها، شرکتی در لیست واگذاری دارد برای تعیین نیاز یا عدم نیاز این شرکت‌های به اصلاح ساختار، تعیین نوع اصلاح ساختار مورد نیاز و منابع آن مکاتبه می‌نماید و بر این مبنای نسبت به تعیین سرجمع اعتبار مورد نیاز اقدام می‌کند. این روند کاملاً بوروکراتیک به واسطه تعارض منافع و همچنین عدم اطمینان حاکم میان شرکت مادر تخصصی مربوطه و سازمان خصوصی‌سازی محل اشکال است؛ در بعد اول، شرکت‌های مادر تخصصی به جهت منافعشان در حفظ شرکت و عدم واگذاری آن، انگیزه‌شان متوجه بیش برآورد اعتبار مورد نیاز برای اصلاح ساختار است و به تبع آن در بعد دوم، برداشت سازمان خصوصی‌سازی از پیشنهاد شرکت مادر تخصصی برای اصلاح ساختار، ممانعت از واگذاری شرکت و یا به تأخیر انداختن آن توسط مدیران دولتی به دلیل منافع آنان در حفظ وضع موجود است.

۳) سازمان خصوصی‌سازی از نظر کارشناسان متخصص فنی برای ارزیابی پیشنهادهای اصلاح ساختاری و یا طرح‌های توسعه در دست اقدام شرکت‌های مشمول واگذاری دچار ضعف است؛ بنابراین عملاً طرح‌های اصلاح ساختاری بنگاه‌ها پیش از واگذاری توسط این سازمان به سختی بررسی و ارزیابی می‌شود.

۴) ساختار نهادی نظام مدیریت دولتی و نوع نظارت‌های مترتب بر عملکرد مدیران، به گونه‌ای است که بی‌عملی را تجویز نموده و مانع از انجام هرگونه اقدام اصلاحی برای پرهیز از مواجهه با دستگاه‌های نظارتی می‌گردد.

۵) آیین‌نامه ضوابط اصلاح ساختاری، دارای ایراداتی است از جمله تعیین زمان اندک (یک‌سال) با قابلیت یک‌بار تمدید) برای انجام اصلاح ساختار، تأکید بر لزوم افزایش ارزش شرکت حداقل به میزان منابع صرف شده برای اصلاح ساختار، عدم ارائه تعاریف از بازسازی عملیاتی و فنی و تعیین حد و حدود آن.

۶) منع فروش اموال شرکت‌ها پس از واگذاری بر مبنای قرارداد منعقد و ضرورت اخذ مجوز از هیئت واگذاری در این مورد که برای جلوگیری از سوءاستفاده خریداران تدوین گردیده، با توجه به بوروکراسی پیچیده این موضوع، مانع از استفاده از منابع راکد و مازاد شرکت‌ها برای انجام اصلاحات ساختاری در دوران بعد از واگذاری می‌شود.

## ۵- پیشنهادها و توصیه‌های سیاستی

بر مبنای نتایج استحصال شده در بخش پیشین، موارد زیر به منظور بهبود آماده‌سازی شرکت‌ها پیشنهاد می‌گردد:

۱- با توجه به اینکه در مکانیسم‌های فعلی، همه درآمدهای حاصل از واگذاری به صورت متمرکز به خزانه واریز می‌شود و اولویت در تخصیص و پرداخت‌ها با هزینه‌های جاری کشور است، عملاً اعتباری برای اصلاح ساختار بنگاه‌ها قبل از واگذاری منظور نشده و یا تخصیص داده نمی‌شود. بنابراین پیشنهاد می‌گردد، درصدی از درآمدهای حاصل از واگذاری با اتخاذ مکانیسمی چون پرداخت مستقیم به حساب سازمان خصوصی‌سازی و یا ایجاد پشتوانه قانونی برای جلوگیری از تخصیص آن به سایر مصارف، به بازسازی ساختاری بنگاه‌ها پیش از واگذاری اختصاص یابد.

۲- اصلاح ساختاری بنگاه‌ها با نظارت سازمان خصوصی‌سازی به شرکت‌های مادر تخصصی مربوطه واگذار شده و برای این منظور نظام مالی انگیزشی از محل بودجه عمومی یا فروش اموال مازاد بنگاه در نظر گرفته شود.

۳- انجام تمامی اصلاحات ساختاری مورد نیاز هر شرکت توسط دولت از منظر زمان و هزینه‌بری در چارچوب اقتضائات دولتی که با کسری بودجه مواجه است، عملاً ناممکن می‌باشد. بنابراین پیشنهاد می‌شود در این زمینه انجام اصلاحات ساختاری بر مبنای هزینه‌های مالی و تبعات اجتماعی اولویت‌بندی گردد و در صورتی که هزینه یاد شده زیاد نبوده و تبعات اجتماعی قابل توجهی نیز نداشته باشد، این امر به بخش خصوصی پس از واگذاری منتقل شود و به این ترتیب در صورت انجام توسط خریدار، تخفیفانی در مبلغ خرید شرکت لحاظ گردد و در غیر این صورت توسط دولت انجام شود.

۴- اموال مازاد شرکت‌ها در هنگام قیمت‌گذاری شناسایی شده و به عنوان منابع مورد نیاز، صرف اصلاح ساختار شرکت‌ها گردد.

۵- برای نوسازی ماشین‌آلات و تجهیزات صنایع واگذار شده، مشوق‌های ارزی و معافیت‌های مالیاتی و حقوق گمرکی در نظر گرفته شود.

## منابع

- استیگلیتز، جوزف (۱۳۸۳). «ابزار بیشتر و اهداف گسترده‌تر؛ حرکت به سوی اجماع پسا واشنگتنی»، ترجمه لیلا بندری، مجموعه مقالات حکمرانی خوب بنیان توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- استیگلیتز، جوزف (۱۳۸۴). جهانی‌سازی و مسائل آن، ترجمه حسن گلریز، چاپ سوم. تهران: نی.
- اینتریلیگیتور، مایکل (۱۳۸۲). یک سیاست اقتصادی جدید برای روسیه؛ ترجمه حسین راغفر. منتشر شده در کتاب «دولت، فساد و فرصت‌های اجتماعی: تعامل اندیشه‌ها در اقتصاد سیاسی توسعه»، تهران: نقش و نگار.
- شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی (۱۴۰۰). آثار فسخ و ابطال واگذاری‌های دولت (خصوصی-سازی)، گزارش داخلی.
- شیخ‌محمدی، حامد و نیلوفر قائمی (۱۴۰۱). درس‌های یک دهه تجربه خصوصی‌سازی در شرکت دخانیات ایران و رهاشدگی صنعت دخانیات کشور، ارائه شده در نخستین رویداد بین‌المللی خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران.
- کی‌بین، رابرت (۱۹۹۴) طرح تحقیق و روش‌های موردپژوهی. ترجمه هوشنگ نابی، ۱۳۷۸. تهران: مؤسسه فرهنگی آینده پویان.
- نصیری اقدم، علی، علی جعفری شهرستانی، الهام غلامی، زینب پیروز راهی، فرشته عزیزمحمدی و طیبیه چمن (۱۴۰۰). طرح پژوهشی درس‌های خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی در ایران (مطالعه موردی شرکت‌های رجا، ایران ایرتور، کشت و صنعت هفت‌تپه و آلومینیوم المهدی)، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران.
- Balasoorya, A. F., Alam, Q., & Coghill, K. (2008). Market-based reforms and privatization in Sri Lanka. *International Journal of Public Sector Management*, 21(1), 58-73.
- Sappington, D. E., & Stiglitz, J. E. (1987). Privatization, information and incentives. *Journal of policy analysis and management*, 6(4), 567-585.



## The Necessity of Reforming the Structure of State Enterprises Before Privatization; Limitation of Budget Credits, Effects, and Solutions (Evidence from Case Studie

Ali Jafari Shahrestani\*

Hojjatollah Mirzaei\*\*

Received:

Accepted:

### Abstract

In articles (16) and (19) of the law of the implementation of general policies of article 44 of the constitution, the legislator referred to the issue of "amending the structure of companies" before privatization and in paragraph "8" of the article (29) the required sources are determined from government revenues of selling state enterprises. The review of the approved budget in the past years shows that the approved and allocated credits have always been much less than the declared requirements and this has had serious effects on the privatized companies.

In the current study by the means of the case study method, the prerequisites to reform the structure and the consequences of not applying it on the performance of the privatized companies (Tobacco, Aseman, Tabriz Machinery, Moghan Agriculture and Industry, and Hepco) are investigated and a framework for determining dimensions of structural reforms have been proposed. Based on the results of this study, failure to carry out structural reforms has been one of the main factors in the failure of privatizations and re-imposing the financial burden of companies on the budget. This study provides suggestions for providing the required budget for structural reform and claims that it is not necessary to modify

---

\* PhD Candidate in Economics, Allameh Tabatabaei University, Tehran, Iran

\*\* Professor of Economics, Allameh Tabatabaei University, Tehran, Iran

the structure of all companies before privatization and it in a group of companies (medium and small without regulatory duties which are not settled in a region with social sensitivity) this can be done by the buyer with commitment in the contract.

**Keywords:** structural reforms, privatization, a state company, case study, budgeting system.

**Jel Classification:** H61, L33, L22

## مطالعه تطبیقی سیستم مدیریت بدهی‌ها در شهرداری‌های دنیا

امیر شهبابی فراهانی\*

رضا قنبریان\*\*

سالار دانش فر\*\*\*

### چکیده

مدیریت بدهی عمومی یکی از معیارهای اصلی ارزیابی پایداری بخش عمومی جهت دستیابی به پایداری و تحکیم اقتصادی است. بنابراین توجه به این مقوله، مخصوصاً در سطح سازمان‌های عمومی از جمله شهرداری‌ها، امری حیاتی و انکار نشدنی است. با توجه به مدارک و مستندات موجود در ایران و به‌خصوص در سطح شهرداری‌ها، این مقوله مغفول مانده است. به طوری که می‌توان ادعا کرد تاکنون سیستمی یکپارچه جهت مدیریت بدهی‌ها در سطح شهرداری‌ها شکل نگرفته است. از این رو، هدف پژوهش حاضر، انجام یک مطالعه کیفی برای بررسی و مقایسه سیستم مدیریت بدهی‌ها در سطح شهرداری‌های دنیا، به منظور رسیدن به یک چارچوب جامع و منسجم مدیریت بدهی‌ها از جمله شهرداری تهران است. برای رسیدن به این هدف، سازوکارهای حاکمیت خوب بدهی در شهرداری‌های دنیا، به روش تحلیل تطبیقی کیفی با هم بررسی و مقایسه شده‌اند که در نهایت، منجر به ارائه چارچوبی جامع برای مدیریت بدهی‌ها در شهرداری‌ها گردید. بر اساس نتایج حاصل از پژوهش، پیشنهاد شد که سیستم مدیریت بدهی شهرداری‌های ایران، باید مواردی از جمله تهیه و تدوین راهبردهای مدیریت بدهی در قوانین و برنامه‌های میان‌مدت، ضوابط ایجاد بدهی، بودجه‌ریزی واگذاری و تملک دارایی مالی و حسابداری بدهی‌ها و نظارت و پایش مالی و عملکردی را در بر بگیرد.

**واژگان کلیدی:** بدهی، مدیریت بدهی، شهرداری، سیستم مدیریت بدهی، مطالعه تطبیقی

**طبقه‌بندی JEL: H81, H83, D73**

\* دکتری مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

تلفن همراه: ۰۹۱۲۶۱۱۵۲۱۹ Email: shahrabi1979@yahoo.com

\*\* دکتری حسابداری، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران تلفن همراه: ۰۹۱۲۷۷۰۰۸۳۶ Email: reza.ghanbarian@gmail.com

\*\*\* کارشناس ارشد بازرگانی بین‌الملل، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران تلفن همراه: ۰۹۳۹۵۷۳۶۷۶۶ Email: st.danesh@yahoo.com

## مقدمه

در چند دهه اخیر، موضوع ارتباط بین عدالت بین‌نسلی و توسعه پایدار، به یکی از بحث‌برانگیزترین موضوعات مدیریت و مالیه عمومی مبدل شده است. بررسی اجمالی ادبیات این حوزه، گویای پیوند مفاهیم برابری بین‌نسلی و «توسعه پایدار» و «پایداری» است. در این راستا، ترمیل<sup>۱</sup> (۲۰۰۹)، پایداری را جزئی از عدالت بین‌نسلی دانسته و آن را شامل پایداری زیست‌محیطی، اجتماعی و مالی می‌داند (پورعزت و همکاران، ۱۳۹۸). از این منظر، پایداری مالی زمینه ارتقای پاسخگویی مالی را با تأکیدگذاری بر برابری بین‌نسلی فراهم می‌سازد (Rodríguez Bolívar, 2017). اگرچه در ادبیات مالیه عمومی بر ضرورت تعادل بودجه عملیاتی و درآمدها به عنوان پیش‌زمینه تحقق عدالت بین‌نسلی تأکید گردیده است؛ بنابراین استفاده از ظرفیت استقراض برای احداث زیرساخت‌های شهری مانند سیستم حمل‌ونقل عمومی و بزرگراه‌ها که نسل‌های فعلی و آتی به عنوان پرداخت‌کنندگان مالیات و عوارض از آنها استفاده می‌کند، موجب شده است تا موضوع مدیریت بدهی‌ها به عنوان بخشی از نظام مدیریت مالی در بخش عمومی مورد توجه قرار گیرد. در سال‌های اخیر، مدیریت مالی بخش عمومی با تأکید بر مدیریت ریسک به عنوان ضامن پایداری مالی دولت‌ها، مورد توجه صاحب‌نظران قرار گرفته و مفاهیم و مضامین آن گسترش یافته است (زارعی و بنانی، ۱۳۹۵). بر این اساس، می‌توان سه زیرمجموعه برای مدیریت مالی دولت متصور شد: ۱- مدیریت دارایی و سرمایه‌گذاری‌های عمومی دولت؛ ۲- مدیریت مالی خزانه‌داری کل؛ و ۳- مدیریت بدهی‌های عمومی دولت (برزو زاده زواره، مرادی و نرگسیان، ۱۴۰۰). بنابراین، به منظور استقرار نظام مدیریت مالی کارآمد در نهادهای بخش عمومی از جمله شهرداری‌ها، ضرورت دارد مفهوم مدیریت بدهی‌ها در کانون توجه قرار گیرد. در این نوشتار، نگارندگان با توجه به جایگاه مدیریت بدهی‌ها در ارتقای نظام پاسخگویی مدیران شهری به شهروندان و نمایندگان قانونی و منتخب ایشان می‌کوشند تا با بررسی تطبیقی نظام مدیریت بدهی‌ها در شهرداری کشورهای توسعه‌یافته، به مدلی برای مدیریت بدهی‌های شهرداری‌های ایران دست یابند.

## ۱- بیان مسئله

با وجود مزایای استفاده از روش‌های تأمین مالی مبتنی بر بدهی، در احداث پروژه‌های تملک دارایی سرمایه شهری، امروزه بدهی بزرگ و روبه رشد شهرداری‌ها در بسیاری از کشورها مانند ایالات متحده، چین، ژاپن، اسپانیا و مکزیک، سیاست‌گذاران و محققان را نگران کرده است (Mao & Huang, 2018). رشد افسارگسیخته بدهی، بدون اعمال محدودیت در این کشورها، فشار فوق‌العاده‌ای را به شهرداری‌ها برای بازپرداخت آنها وارد کرده است که تداوم این امر درنهایت ممکن است منجر به بحران بدهی در این کشورها شود (Navarro, 2020; Yu & Fang, 2016). همچنین، این شرایط تحت تأثیر کووید-۱۹ و مواجه شدن دولت‌های مرکزی و محلی با چالش‌های بزرگ توسعه اقتصادی و اجتماعی جهانی، فشار مالی دولت‌ها و کاهش توانایی بازپرداخت بدهی توسط آنان تشدید شده و مشکل ریسک بدهی شهرداری‌ها در دنیا، توجه گسترده‌ای را به خود جلب کرده است (Li, et al., 2022). این در حالی است که استقراض محلی یکی از ستون‌های اساسی سیستم‌های غیرمتمرکز مالی است و استفاده از این اهرم، نقش ارزنده‌ای در افتتاح پروژه‌های زیرساختی شهرها دارد؛ اما مسئله قابل تأمل، استفاده بدون انضباط از بدهی‌های محلی است که می‌تواند منجر به اختلال در ارائه خدمات عمومی در سطح محلی شود و مهم‌تر از آن، اثرات خارجی منفی مهمی بر ثبات اقتصاد کلان و محلی داشته باشد (Martinez-Vazquez & Civelek, 2019).

بدهی عمومی، زمانی به یک مشکل تبدیل می‌شود که بازپرداخت آن دشوار باشد و این مشکل عمده‌ای است که اکثر کشورهای در حال توسعه در جهان با آن مواجه‌اند؛ زیرا هرساله مجبور هستند درصد بالایی از تولید ناخالص داخلی خود را برای بازپرداخت چنین بدهی‌هایی استفاده کنند (Abiodun, 2018). همچنین بدهی بیش از حد می‌تواند منجر به آسیب‌پذیری مالی شود که به نوبه خود، شرایط نقدینگی و پرداخت بدهی عمومی را تهدید می‌کند. بنابراین، مدیریت بدهی عمومی می‌تواند ابزار مهمی برای کاهش آسیب‌پذیری مالی باشد (de Mendonça & Pessanha, 2014).

موضوع بدهی‌ها در همه دستگاه‌های اجرایی، دارای اهمیت فراوانی می‌باشد و نیاز است به صورت متفاوت، مورد توجه قرار گیرد (نصراللهی، ۱۳۹۹). شهرداری‌های بسیاری از کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته، اقدام به طراحی سیستم‌های مدیریت بدهی منسجم کرده‌اند. به این ترتیب، قوانین مسئولیت مالی متنوع و چندسطحی را برای تنظیم رفتارهای استقراضی شهرداری‌ها، در طول فرایند حاکمیت بر ریسک‌های بدهی شهرداری‌ها ایجاد کرده‌اند که در عمل، به نتایج مثبتی نیز دست یافته‌اند (Wang, 2017). بنابراین، لازم است مجموعه‌ای از قوانین مربوط به بدهی، به عنوان هسته اصلی مکانیسم‌های حاکمیت بدهی شهرداری‌ها،

از طریق تقویت محدودیت‌های بودجه، بهبود رتبه اعتباری، افشای اطلاعات و سیستم‌های نظارت بر ریسک و تدوین سیستم‌های پاسخگویی دقیق ایجاد شود تا رهبری حاکمیت بدهی‌های دولت‌های محلی به مسیر اصولی و قانونی خود هدایت شود.

اهمیت سیستم مدیریت بدهی قوی با تجربیات چندین شهرداری در ایالات متحده از جمله دیترویت، میشیگان، والجو، کالیفرنیا، جفرسون؛ آلاباما و... که دچار ورشکستگی شده‌اند، نشان داده می‌شود. بر اساس بررسی‌های صورت گرفته، ورشکستگی این شهرداری‌ها اغلب نتیجه بدهی بیش از اندازه و نبود سازوکارهای صحیح مالی و مدیریت بدهی بوده است (De Angelis & Tian, 2013; Jokay, 2013). به این ترتیب، شهرداری‌های دنیا، چارچوب‌های نظارتی و سازوکارهای متنوعی را برای مدیریت بدهی‌ها و در نتیجه جلوگیری از انباشت بدهی‌ها اتخاذ کرده‌اند (Martinez-Vazquez & Civelek, 2019). بررسی انواع الگوهای مدیریت بدهی در کشورهای مختلف، مبین تنوع مدل‌ها و سیستم‌های مدیریت بدهی در آنهاست. هرچند الگوهای مدیریت بدهی در هر کشور، وابسته به اصول کلان مدیریت مالی و حسابداری آن کشور است؛ اما مرور و بررسی تطبیقی این الگوها می‌تواند نقش مؤثری در اصلاح نقاط ضعف و بهبود مدیریت بدهی‌ها در شهر تهران داشته باشد. در پژوهش حاضر، با بررسی ویژگی‌های حاکمیت خوب بدهی در شهرداری‌ها در کشورهای مختلف و مقایسه تطبیقی چارچوب‌های مدیریت بدهی، چارچوبی جامع برای مدیریت بدهی‌ها در شهرداری‌های ایران پیشنهاد شده است. در این راستا، پژوهش حاضر درصدد پاسخ به پرسش زیر است:

با توجه به تجربیات بین‌المللی، الزامات (عوامل و مؤلفه‌های) اساسی سیستم مدیریت بدهی در شهرداری‌های ایران چیست؟

## ۲- مبانی نظری و پیشینه پژوهش

### ۲-۱- مدیریت بدهی عمومی

صندوق بین‌المللی پول (۲۰۰۱) بدهی را به عنوان هر تعهدی تعریف می‌کند که شامل پرداخت سود و اصل آن توسط بدهکار به طلبکار در تاریخ(های) مشخص شده در آینده است. بنابراین، بدهی دولت (ملی و محلی) باید شامل همه اشکال بدهی‌ها اعم از بدهی‌های صریح (مانند وام‌های بانکی، اوراق قرضه یا وام‌های دولت مرکزی) یا هر شکل دیگری از بدهی (مانند اقلام تعهدی یا معوقه در پرداخت‌ها به تأمین‌کنندگان یا ارائه‌دهندگان) باشد که توسط دولت‌های مرکزی ایجاد می‌شوند (Martinez-Vazquez & Civelek, 2019). در بیشتر مواقع، بدهی گزارش شده از سوی کشورها تنها شامل دو ابزار بدهی، یعنی اوراق قرضه

(مشارکت) و وام است و سایر انواع بدهی از جمله اسناد و حساب‌های پرداختنی یا ذخایر (حتی ذخایر بیمه‌ای)، اغلب به حساب گرفته نمی‌شود (زارعی و بنانی، ۱۳۹۴). هرچند ممکن است توافق کلی در رابطه با تعریف و دامنه بدهی‌های محلی، وجود داشته باشد؛ اما یک روش عمومی پذیرفته شده برای نحوه اندازه‌گیری و گزارش همه ابعاد بدهی در شهرداری‌ها وجود ندارد (همان). یکی از دلایلی که شهرداری‌ها ممکن است بتوانند سطوح واقعی بدهی خود را برای برآوردن انواع خاصی از سقف بدهی و اقدامات پایداری، دستکاری کنند یا از قوانین متفاوتی برای تعریف بدهی و کسری بودجه استفاده کنند، همین موضوع است (Irwin, 2005). از نظر اسپیرمن (۲۰۰۷)، در مطلوب‌ترین شرایط، یک بدهی مطلوب باید از نظر اندازه و نرخ رشد متناسب با پای‌I مالیاتی خود باشد؛ عمر مفید تسهیلاتی را افزایش ندهد؛ برای تراز بودجی عملیاتی استفاده نشود؛ نیازی به برنامه‌های بازپرداختی که بار بیش از حد بر هزینه‌های عملیاتی وارد می‌کند، نداشته باشد و آن‌قدر زیاد نباشد که رتبه اعتباری را به خطر بیندازد (Spearman, 2007). بر اساس پژوهش‌های صورت گرفته، نارسایی سازوکارهای مدیریت مالی و بدهی مناسب، موجب بی‌انضباطی مالی در شهرداری‌ها می‌شود (Martinez-Vazquez & Civelek, 2019). هرچند که استقراض امکان افزایش عظیم در مخارج محلی و شروع پروژه‌های زیرساختی را فراهم می‌کند؛ اما بیشتر پرداخت‌های مربوط به آن، به آینده موکول می‌شود. مقامات محلی که به دنبال آرای محلی هستند، ممکن است استقراض و هزینه‌های اضافی را راهی سریع برای جذب این‌گونه حمایت‌ها بدانند، در حالی که مسئولیت پرداخت آن را به مدیران و مسئولان بعدی تحمیل می‌کنند (همان). فشار ناشی از شکاف بزرگ مالی محلی یکی از عوامل مهم دیگری است که منجر به استقراض بیش‌ازحد شده و اتکای زیاد هزینه‌های شهرداری به پرداخت‌های انتقالی دولت‌ها باعث محدودیت‌های بودجه‌ای می‌شود (Feng, 2019). بنابراین، اکثر دولت‌های ایالتی و محلی کشورهای اروپایی برای ایجاد تعادل در بودجه عملیاتی تحت الزامات قانونی سخت‌گیرانه قرار دارند؛ اما ممکن است برای مخارج سرمایه‌ای، بدهی ایجاد کنند. بدهی ایجادشده توسط دولت‌های ایالتی و محلی، منبعی محدود است و مقامات شهری موظفاند بدهی را به‌گونه‌ای مدیریت کنند که از نظر مالی محتاطانه و از نظر سیاسی مسئولیت‌پذیر باشد (Vértesy, 2020). بیشتر مطالعاتی که به این مسئله می‌پردازند، بر ارزیابی توانایی بازپرداخت به‌موقع بدهی‌های ایجادشده توسط دولت و ارزیابی توانایی مدیریت بدهی که میزان بدهی را به «ظرفیت بدهی» ربط می‌دهد، تمرکز دارند (دنیسون، هاکبارت و مودی، 2009). اکثر کشورها، محدودیت‌های بدهی را هم بر بدهی‌های تضمین‌شده و هم بر بدهی‌های غیرتضمین‌شده، اعمال می‌کنند (Denison, etc, 2009; Kiewiet and Szakaly, 1996). در مورد وام‌ها، وام‌دهنده معمولاً

مقررات سخت‌گیرانه‌ای را تنظیم می‌کند که تأثیر محدودکننده‌ای بر بودجه محلی دارد. علاوه بر این، پوشش مناسب برای این وام‌ها نیز، حائز اهمیت است. این دارایی‌ها شامل دارایی‌های غیر قابل فروش و تا حدودی دارایی‌های قابل فروش هستند که قوانین مربوط به آنها در اسناد بالادستی تعریف شده‌اند (Vértesy, 2020).

در ادامه، تجربیات شهرداری‌های کشورهای با سیستم حکومتی متمرکز در رابطه با مدیریت بدهی‌ها و سیستم‌های مدیریت بدهی، آورده شده است. در این راستا، ۲۰ کشور از ۱۶۰ کشور دارای سیستم حکومتی متمرکز در سراسر دنیا انتخاب شده و مورد بررسی قرار گرفتند و بر این اساس، مهم‌ترین محورهای یک سیستم مدیریت بدهی خوب و کارآمد، استخراج شده‌اند؛ اما قبل از آن، تقسیم‌بندی سیستم‌های حکومتی و تمایز بین آنها به عنوان مبنایی برای انتخاب کشورها آورده شده است.

### ۲-۲- تقسیم‌بندی سیستم‌های حکومتی

حافظنیا (۱۳۸۹) سیستم‌های سیاسی را به دو دسته سیستم سیاسی بسیط و مرکب (متمرکز و فدرال) تقسیم می‌کند. یکی از ویژگی‌های حکومت‌های متمرکز از جمله در کشورهای اروپایی دارای حکومت متمرکز این است که دولت‌های محلی در این کشورها، بخشی از زیرسیستم (اجزای) بودجه عمومی دولت‌ها را تشکیل می‌دهند؛ اما بودجه آنها از بودجه مرکزی جدا است. درواقع، تنها وابستگی بودجه آنها به دولت مرکزی، به حمایت‌های دولت مربوط می‌شود (Vértesy, 2020). این ویژگی در ایران، در مقام کشوری با ویژگی‌های حکومت متمرکز نیز به چشم می‌خورد و در نقش مبنایی برای انتخاب جامعه و نمونه این پژوهش استفاده شده است.

### ۳- ابعاد و مؤلفه‌های مدیریت بدهی‌ها بر اساس تجربیات شهرداری‌های کشورهای مختلف

#### ۳-۱- تدوین راهبردهای مدیریت بدهی

هدف از تدوین راهبردهای مدیریت بدهی در شهرداری‌ها، حصول اطمینان از دستیابی شهرداری به کمترین هزینه تأمین مالی در بلندمدت و میان‌مدت، در سطح ثابتی از ریسک است. برای این منظور، شهرداری‌ها در کشورهای مختلف کوشیده‌اند تا با استقرار مدیریت ریسک و سنجش ریسک اعتباری و اعتبارسنجی و انتخاب ترکیب بهینه از بدهی‌ها، این مهم را فراهم سازند. برای مثال، در هند انتظار می‌رود شهرداری به‌طور کامل مسئول پرداخت تعهدات مالی آتی خود از جمله سود سالانه و بازخرید اصل در سررسید باشد و توصیه می‌شود



که رتبه اعتباری یک الزام قانونی یا نظارتی استاندارد باشد (World Bank, 2003). همچنین، دولت‌های محلی کشورهای زیادی از جمله اندونزی در حال بررسی چارچوب‌های سیاستی برای تسهیل توسعه بازار بدهی‌های داخلی هستند. در حالی که سایر کشورها از جمله پرو به واحدهای داخلی منتخب اجازه می‌دهند تا معاملات و فعالیت‌های ظرفیت‌سازی را آزمایش کنند. همچنین، کانال‌های وام‌گیری چندگانه و فرایندهایش پیچیده هستند؛ اما حول اصول حفظ پایداری، پرداخت بدهی و نقدینگی ایالت‌ها سازماندهی شده‌اند (World Bank, 2003).

### ۳-۲- ایجاد بدهی در شهرداری‌ها

بررسی قوانین و مقررات حاکم بر فعالیت‌های شهرداری‌ها در کشورهای مختلف و همچنین مطالعات انجام‌شده از محدودیت شهرداری‌ها در ایجاد بدهی حکایت دارد. برای این منظور، معمولاً از شاخص‌های مختلفی همچون درصدی از تولید ناخالص داخلی و درصدی از درآمد یا حجم بودجه استفاده می‌شود. در ایران نیز، در ماده ۱۳ قانون درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دیهاری‌ها مصوب ۱۴۰۱، الزاماتی در ارتباط با سقف بدهی شهرداری‌ها تعیین شده است. طبق پژوهش اهالیه و همکاران (۲۰۱۷)، درآمد شاخص بهتری در مقایسه با مخارج زیرساخت‌ها برای تعیین سقف استقراض دولت‌های محلی در نیوزلند است. بر اساس بررسی اجمالی قوانین و مقررات حاکم بر فعالیت شهرداری‌ها در کشورهای مورد بررسی، ایجاد بدهی در شهرداری اغلب نیازمند صدور مجوزهای لازم از سوی دولت مرکزی است (Ehalaiye et al., 2017). به استناد مبانی قانونی حاکم بر فعالیت شهرداری‌های ایران، در حال حاضر استقراض در آنها به صورت مستقیم یا غیرمستقیم نیازمند اخذ مجوز از مجلس و دولت است. به موجب قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت، انتشار این اوراق با تضمین دولت صرفاً در صورت پیش‌بینی در قانون بودجه سنواتی کل کشور امکان‌پذیر خواهد بود. همچنین، به موجب بند ۱۳ ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ مجلس شورای اسلامی و اصلاحات و الحاقات پس از آن و همچنین ماده ۴۰ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، مصوب ۱۳۴۶ و اصلاحات پس از آن و ماده ۴۵ قانون شهرداری‌ها، مصوب ۱۳۳۴ و اصلاحات پس از آن، استقراض شهرداری باید با اجازه و تصویب انجمن شورای اسلامی شهر صورت گیرد و در موقع استقراض، مورد مصرف وجوه استقراضی تعیین و کیفیت استرداد آن که از محل درآمدهای عمومی یا اختصاصی خواهد بود و بهره و مدت وام و طرز استهلاك، مشخص و بر طبق آن عمل شود. به موجب ماده ۹۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران نیز، مصوبات شورای اسلامی شهر نباید تا دو هفته پس از تصویب، مورد اعتراض هیئت‌های تطبیق قرار گیرد.

در قانون بدهی ترکیه (۲۰۰۲)، برای درخواست ضمانت خزانه، شهرداری‌ها باید تعهدات معوقه خود را در قبال دولت مرکزی تسویه کنند و توجیه سرمایه‌گذاری‌ها باید از طریق مطالعات امکان‌سنجی ارائه شود. در هند، پارامترهای کلیدی تصمیم‌گیری در سمت تقاضا، شامل نیازهای مالی ایالت‌ها، نیازهای توسعه‌ای، گزارش خلاصه وضعیت بازپرداخت و پایداری بدهی است (Martinez-Vazquez & Civelek, 2019). در کلمبیا به منظور کنترل بدهی‌های داخلی، تنها شهرداری‌هایی که توانایی دریافت بدهی و پوشش تعهدات خدمات بدهی را نشان می‌دهند، مجاز به ایجاد بدهی هستند. وزارت دارایی، ارزیابی‌های مالی دوره‌ای هر شهرداری را انجام می‌دهد و آنها را در سه گروه سبز (دارای ظرفیت پرداخت بدهی)، قرمز (فاقد ظرفیت پرداخت بدهی) و زرد (نیازمند اخذ مجوز از وزارت اقتصاد) طبقه‌بندی می‌کند. در آفریقای جنوبی قانون چارچوبی برای استقراض شهرداری و مکانیسم‌هایی جهت جلوگیری از بحران‌های مالی و مشکلات بدهی ایجاد کرده و همچنین شرایطی را برای مداخله دولت‌های سطح بالاتر از طریق تعدیل مالی و فرایند بازسازی بدهی تعیین می‌کند (Canuto and Liu, 2003). در مراکش با توجه به فرایند پیچیده اصلاح قوانین، شورای شهر باید مقرراتی را معرفی کند که مسئولیت‌های مجاز برای استقراض را مشخص نماید (World Bank, 2003). در سوئد و لوکزامبورگ، شهرداری‌ها تنها مجاز هستند برای تأمین هزینه‌های سرمایه‌ای از طریق اوراق قرضه و وام استقراض کنند. در فرانسه، دولت‌های محلی قادر به استقراض بدون تأیید دولت مرکزی نیستند (Jennes, 2014). در ایرلند، قانون اصلاح دولت محلی (۲۰۱۴) بیان می‌کند که نهاد محلی می‌تواند به هر نحوی که برای اجرای مؤثر وظایف خود مناسب بداند، پول قرض کند؛ اما نیاز به تأیید قبلی دولت مرکزی دارد. در لتونی، وام‌ها باید با خزانه‌داری دولتی یا در چارچوب برنامه‌های تأمین مالی خاص منعقد شوند یا وام گرفتن از مؤسسه دیگری باید توسط وزارت دارایی، توجیه و مجاز باشد. همچنین وام گرفتن در یک سال معین نمی‌تواند از ۲۰ درصد درآمد جاری تجاوز کند (Vértesy, 2020). معمولاً قوانین رایج نیازی به ضمانت دولت مرکزی برای بدهی شهر ندارند؛ اگرچه می‌تواند در صورت لزوم ضمانت صادر شود. مطابق با رویه‌های خوب بین‌المللی، قانون امضاکننده معاملات مربوط به بدهی را مشخص می‌کند که معمولاً شخص شهردار است. همچنین، در مقررات شهرداری بهتر است تا مشخص شود که چه دارایی‌هایی می‌توانند به عنوان وثیقه، مورد استفاده قرار گیرند. بر اساس استانداردهای بانک جهانی، تنها وثیقه‌ای که می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد، آن دسته از اموال شهری است که با هیچ‌یک از خدمات اصلی ارائه‌شده مرتبط نیست. همچنین قانون، شهرداری‌ها را از استفاده از درآمدهای بودجه و دارایی‌های مورد نیاز در اجرای وظایف قانونی خود به‌عنوان وثیقه منع می‌کند. در برخی کشورها، باید در دفترچه

پیشنهادی برای استقراض، وثیقه مورد استفاده مشخص شود. قانون شهرداری‌های مجارستان، آنها را ملزم می‌کند که دارایی‌های خود را به دسته دارایی‌های اصلی مورد نیاز برای ارائه خدمات عمومی که نمی‌توان آنها را فروخت یا وثیقه گذاشت؛ اما می‌توان به دارایی‌های غیرضروری و کاملاً قابل مذاکره تقسیم کرد (Jokay, 2013). در برخی کشورها نیز، درآمدهای بودجه شهرداری و نقل و انتقالات دولت مرکزی (کمک‌های دولت و...) نمی‌تواند به عنوان وثیقه استفاده شود. با این حال، درآمدها در واقع می‌توانند برای پوشش تعهدات خدمات بدهی از جمله بازپرداخت اصل سرمایه استفاده شود (همان). در مجارستان، نقل و انتقالات دولتی، مالیات بر درآمد شخصی و سایر مالیات‌های مشترک نمی‌توانند برای خدمات بدهی استفاده شوند و مالیات بر ارزش افزوده محلی - که ۸۴ درصد از کل مالیات‌ها را تشکیل می‌دهد - به عنوان منبع اصلی تأمین مالی بدهی عمل می‌کند (Jokay, 2013: 271).

### ۳-۳- سیاست‌های مدیریت نقدینگی و کنترل اعتبار

برنامه اقدام فوری فدرال ۱۹۹۳ (PAI) بخش عمومی برزیل را ملزم به افزایش درآمد مالیاتی، از طریق اجرای مالیات تراکنش‌های مالی و تلاش برای مبارزه با فرار مالیاتی کرد. همچنین، کنترل مخارج عمومی و استفاده کارآمدتر از منابع و کاهش نقل و انتقالات خلاف قانون اساسی و تجدید ساختار بدهی دولت محلی از جمله این اصلاحات است (Manoel et al., 2013). شوراهای شهر باید آیین‌نامه‌هایی را برای اجرای سیاست کنترل اعتبار و وصول بدهی و تضمین اجرای آن اتخاذ کنند (Van der Waldt et al., 2007).

طبق قانون شهرداری‌های آفریقای جنوبی،<sup>۱</sup> سیاست کنترل اعتبار و وصول بدهی شهرداری باید با نرخ‌ها و سیاست‌های تعرفه‌ای مطابقت داشته باشد و مواردی از جمله رویه‌ها و مکانیسم‌های کنترل اعتبار، روش‌ها و مکانیسم‌های وصول بدهی، پیش‌بینی برای بدهکاران ضعیف‌تر (از نظر مالی) منطبق با نرخ‌ها و سیاست‌های تعرفه‌ای و نیز هرگونه سیاست ملی در این زمینه، اهداف واقع‌بینانه منطبق با شیوه‌های حسابداری و نسبت‌های وصول شناخته‌شده از جمله برآورد درآمد تعیین‌شده در بودجه، منهای هرگونه ذخیره قابل قبول برای بدهی‌های معوق، تمدید زمان برای پرداخت حساب‌ها و خاتمه یا ایجاد محدودیت در خدمات، در صورت معوق شدن پرداخت‌ها را پیش‌بینی کند (Fourie & Blom, 2022). در آفریقای جنوبی بر اساس گزارش وضعیت مالی دولت‌های محلی و مدیریت مالی، شهرداری حداقل باید وضعیت نقد مثبت<sup>۲</sup> خود را حفظ کند. این امر، مستلزم آن است که شهرداری‌ها نخست، تمام پول‌های مربوط به خود را جمع‌آوری کنند و دوم، به وضعیت بدهکاران رسیدگی

1. MSA (RSA, 2000a)  
2. positive cash position

نمایند تا از دریافت پرداختی‌های خود در آینده اطمینان حاصل کنند. همچنین، مقرر می‌دارد که شهرداری‌ها مجاز به بستن سال مالی با هرگونه استقراض کوتاه‌مدت یا اضافه برداشت<sup>۱</sup> نیستند. همچنین، مسئول حسابداری<sup>۲</sup> شهرداری، مسئول مدیریت درآمد آن شهرداری است و باید تمام اقدامات منطقی را برای اطمینان از موارد زیر انجام دهد:

الف) داشتن سیستم‌های جمع‌آوری درآمد و سیاست کنترل اعتبار و وصول بدهی؛

ب) درآمد شهرداری به صورت ماهانه محاسبه می‌شود؛

ج) حساب مالیات و عوارض خدمات شهری، حداقل ماهانه تهیه شود.

د) درآمد به سرعت به حساب‌های بانکی اصلی و سایر بانک‌های شهرداری واریز شود.

### ۳-۴- مقررات مالی و بودجه‌ای کلان (سازوکارهای مالی و بودجه‌ای)

در برخی از کشورهای حوزه مدیترانه و شمال اروپا، مؤسسات مالی تخصصی دولتی یا محلی (SFI)، به عنوان ابزارهایی با هدف خاص یا به اصطلاح ماشین‌های تأمین مالی دولت محلی توسط دولت یا شهرداری‌ها برای تأمین مالی دولت محلی تأسیس شده‌اند. این مؤسسات تقریباً شبیه «صندوق‌های وجوه استهلاکی» هستند؛ اما فعالیت آنها شبیه معاملات بانکی است (OECD, 2017).

بر این اساس، باید یک سیستم حسابداری شفاف برای نقل و انتقالات به صندوق استهلاکی ایجاد شود. همچنین، دارایی‌های این صندوق باید در ترازنامه سالانه شهرداری گزارش شود (Freire, et al. 2004). یک نمونه دیگر، هیئت وام امور عمومی<sup>۳</sup> به عنوان یک نهاد قانونی است که نقش عامل وام‌دهی برای دولت‌های محلی در بریتانیا را بر عهده دارد و بخش عمده‌ای از استقراض، از طریق این هیئت هدایت می‌شود (Nallathiga & Neymar, 2012). کشورهای اروپای مرکزی و شرقی معمولاً سطح پایین‌تری از بدهی‌های دولت محلی را اداره می‌کنند؛ پس این نهادها برای آنها ضروری نیست (Vertzey, 2020).

### ۳-۵- مقررات و محدودیت‌های کلان مالی و بودجه‌ای (مداخله دولت)

روش دیگر مداخله دولت، زمانی است که قانون‌گذار - به ابتکار دولت مرکزی - محدودیت‌هایی را برای بدهی دولت‌های محلی تعیین می‌کند. این محدودیت‌ها به معنای محدودیت در استقلال مالی دولت‌های محلی است و اگر دولت مرکزی، قدرت کافی برای اعمال تبعیض بین شهرداری‌ها بر اساس دلایل سیاسی را داشته باشد، احتمال سوءاستفاده سیاسی وجود خواهد داشت. اما به عنوان یک نتیجه کلی، این مقررات می‌توانند به منظور رسیدن به پایداری

1. overdraft  
 2. accounting officer  
 3. Public Works Loans Board

بدهی‌های عمومی دولت و برآوردن الزامات مالی معیارهای ماستریخت، مفید باشند. این محدودیت‌ها بر بودجه محلی متعادل به عنوان اهداف کاهش به خوبی تعریف شده، تمرکز می‌کنند و بر صدور مجوز استقراض از دولت مرکزی دلالت دارند یا هر دو آنها، به‌طور هم‌زمان اعمال می‌شوند (Spearman 2007, 102–103). در جدول ۱، کشورهای دارای هر کدام از این سیاست‌ها نشان داده شده‌اند.

**جدول ۱: انواع محدودیت در بدهی دولت محلی**

بودجه محلی متعادل و/یا هدف کاهش معین <sup>۱</sup>		مجوز استقراض از دولت مرکزی
اتریش، استونی، فنلاند، یونان، ایتالیا، هلند، لهستان، پرتغال، اسلواکی، اسپانیا، سوئد، انگلستان اسکاتلند و ولز	جمهوری چک، دانمارک، آلمان، مجارستان، ایرلند و لتونی	بلژیک، کرواسی، فرانسه، لوکزامبورگ، اسلونی، بریتانیا - ایرلند شمالی و رومانی

Source: Compiled by the author based on OECD 2017 and NALAS 2011

در هند، محدودیت در میزان بدهی سالانه و منابع استقراض بر اساس مشورت میان مرکز، دولت ایالتی، کمیسیون برنامه‌ریزی و RBI در جریان است. از اواسط دهه ۲۰۰۰، سقف استقراض یک ایالت توسط اهداف مالی تحت FRLs، در سطح دولتی محدود شده است. در اتریش پیمان ثبات داخلی<sup>۲</sup> (۲۰۱۲) یک نسخه بودجه متوازن را برای همه سطوح دولت تعیین کرد. در سال ۲۰۱۶، یک قانون تعادل ساختاری نیز اجرا شد و همه سطوح دولت را ملزم نمود که سطح بدهی خود را به میزان ۵ درصد در هر سال کاهش دهند (Bröthaler-Getzner-Haber, 2015). در استونی، طبق قانون مدیریت مالی مقامات محلی (۲۰۱۱)، مقرر شد که سقف بدهی از ۶۰ تا ۱۰۰ درصد سال جاری متغیر باشد و درآمدهای عملیاتی هم به ظرفیت تأمین مالی شهرداری بستگی دارد<sup>۳</sup> (André-García 2015, 31). در یونان، پرداخت‌های بهره برای یک سال معین نمی‌تواند از ۲۰ درصد درآمدهای عادی سالانه تجاوز کند و کل بدهی باید کمتر از ۶۰ درصد از کل درآمد سالانه باقی بماند (Zettelmeyer-Trebesch-Gulati, 2013). در ایتالیا، طبق پیمان ثبات داخلی، کسری بودجه نمی‌تواند از طریق بدهی تأمین شود (Brusca-Rossi-Aversano, 2015). در لهستان، مجموع اقساط

۱. انواع مختلف محدودیت‌ها، به تفصیل، در نمایه‌های دولت‌های محلی کشورها (OECD, 2017) توضیح داده شده است.

2. Internal Stability Pact

3. [www.riigiteataja.ee/en/eli/523052014001/consolide](http://www.riigiteataja.ee/en/eli/523052014001/consolide).

وام و پرداخت‌های بهره نباید از ۱۵ درصد کل بدهی بیشتر شود. از سال ۲۰۱۴ هم محدودیت بدهی بر اساس پس‌انداز ناخالص (به جای درآمد) در یک دوره سه ساله محاسبه شد (Kickert, 2012; OECD, 2015: 201). در اسلواکی، مقرر شده است دولت‌های محلی از سال ۲۰۰۵ به بعد، از قانون بودجه متعادل و همچنین سقف بدهی‌ها پیروی کنند (Lentner et al., 2018). در لوکزامبورگ، هرگونه وام محلی بیش از ۵۰۰۰۰ یورو باید توسط وزارت کشور تأیید شود. همچنین، استقراض تنها در صورتی مجاز است که گزینه تأمین مالی دیگری وجود نداشته باشد؛ بازپرداخت منظم ارقام تعهدی سالانه تضمین شده است. در اسلوانی، طبق قانون مالیه عمومی (۱۹۹۹) و قانون تأمین مالی شهرداری‌ها (۲۰۰۶)، شهرداری‌ها حق دارند، برای تأمین مالی انواع خاصی از پروژه‌های سرمایه‌گذاری، تنها با رضایت قبلی وزارت دارایی وام بگیرند (Oplotnik–Brezovnik–Vojinović, 2012). در جمهوری چک، ایجاد محدودیت دوگانه مربوط به بودجه متعادل و قوانین صدور مجوز، معمول است و یک چارچوب مالی جدید برای تنظیم بدهی دولت محلی در حال آماده‌سازی است که شهرداری‌ها را ملزم می‌کند سطح بدهی ناخالص محلی‌شان، کمتر از ۶۰ درصد میانگین درآمدهای چهارساله باقی بماند. همچنین، انتشار اوراق قرضه باید به تأیید وزارت دارایی برسد (Fossen–Freier, 2014). در برخی کشورهای اروپایی به دنبال بدهی ناپایدار برخی از دولت‌های محلی، دولت با بر عهده گرفتن بدهی از طریق کمک مالی یا ادغام وظایف شهرداری‌ها، مشکل را برطرف کرده است. در شکل دیگری از مداخله دولت، قانون‌گذار - به ابتکار دولت مرکزی - محدودیت‌هایی را تعریف می‌کند که استقلال مالی دولت‌های محلی را محدود می‌نمایند؛ اما به عنوان یک نتیجه نهایی می‌توانند برای رسیدن به پایداری بدهی عمومی دولت مفید باشند. محدودیت‌ها بر دو حوزه اصلی تمرکز دارند: نخست تمرکز بر بودجه محلی متعادل با یک هدف کاهش به خوبی تعریف‌شده و دسته دوم بر صدور مجوز استقراض از دولت مرکزی متمرکز هستند. در پنج کشور، هر دوی این محدودیت به صورت هم‌زمان اعمال می‌شوند. در نهایت، در بیشتر موارد تنها روش‌های مداخله مستقیم و یا غیرمستقیم دولتی به عنوان راه‌حل‌های موفق ثابت شده‌اند. دولت مجارستان بین سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۴، یک استراتژی ادغام جامع را در چهار مرحله اجرا کرد که طی آن، تمام بدهی‌های دولت‌های محلی در جریان تجدید سیستم دولت محلی توسط دولت پوشش داده شد. در همین حال، یک سیستم تأمین مالی مبتنی بر وظیفه معرفی شد و بسیاری از وظایف عمومی مانند بهداشت و آموزش عمومی از سطح محلی به بخش دولتی منتقل گردید. این تقسیم مجدد وظایف، منابع دولتی مرکزی برای دولت‌های محلی را از ۴،۱۹ میلیارد یورو در سال ۲۰۱۰، به ۲،۲۰ میلیارد یورو در سال ۲۰۱۵ کاهش داد. در نهایت، حدود ۲۰۸۲ دولت محلی تجمع شدند و این عدد به

۴,۵۶ میلیارد یورو رسید. این مقدار در سال ۲۰۱۰، حدود ۲,۷۸ درصد از تولید ناخالص داخلی و ۵,۵۴ درصد از بدهی عمومی بود (Vertzey, 2020).

### ۳-۶- ایجاد سیستم مدیریتی، حسابداری و اطلاعاتی داده‌های بدهی و ریسک

صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی مطالعه‌ای را در مورد مسائل مربوط به جمع‌آوری داده‌های بدهی در تعدادی از کشورها انجام دادند. آنها نتایج ارزیابی عملکرد مدیریت بدهی (DeMPA) را تا سال ۲۰۱۶ بررسی کردند و بر تکامل پنج حوزه اصلی روش DeMPA مربوط به مدیریت بدهی متمرکز شدند. آنها در میان یافته‌های خود در این گزارش اشاره می‌کنند که «ثبت بدهی و مدیریت ریسک عملیاتی به عنوان یکی از عملکردهای اصلی در چندین دفتر بدهی، در سطح ضعیف باقی مانده است». از آنجایی که پایگاه‌های داده بدهی با سایر سیستم‌های اطلاعات مدیریت مالی، معروف به سیستم مدیریت مالی یکپارچه (IFMIS) ادغام می‌شوند، تبادل الکترونیکی داده‌ها باید ارزیابی و بررسی شود. در غیر این صورت، ریسک عملیاتی بالایی برای کل سیستم ایجاد می‌کند. زامبیا اقداماتی را برای متمرکز کردن بانک اطلاعاتی بدهی‌های عمومی با هدف به‌روزرسانی پایگاه داده اوراق بهادار بدهی داخلی دولت<sup>۲</sup> و آموزش مقامات در مورد نحوه ثبت این ابزارها در سیستم مدیریت بدهی و تجزیه و تحلیل مالی (DMFAS)، انجام داده است. تجربیات مجارستان نشان می‌دهد که ورشکستگی‌های شهرداری‌ها، عمدتاً به دلیل کمبودهای حسابداری و مقررات داخلی بوده است (Jokay, 2013). همچنین، تجربیات نشان داده که اجرای یک سیستم مدیریتی، حسابداری و اطلاعاتی با اهداف ذیل در شهرداری‌ها لازم و ضروری است:

۱- زمانی که درآمد کسب می‌شود، آن را شناسایی کند.

۲- حسابی برای بدهکاران ایجاد نماید.

۳- حسابی برای دریافت درآمدها ایجاد کند.

در برخی از کشورها نیز که از نظام حسابداری حساب‌های مستقل استفاده می‌کنند، برای بازپرداخت اصل و بهره وام‌های بلندمدت دولت و یا شهرداری‌ها، یک حساب مستقل با عنوان «حساب مستقل وجوه بازپرداخت بدهی‌های عمومی»، برای رفع دغدغه خریداران اوراق قرضه یا تسهیلات بلندمدت سررسیددار شهرداری ایجاد می‌کنند و هر ساله قسمتی از مبلغ این اوراق را از منابع عمومی خود تأمین و در این حساب سرمایه‌گذاری می‌نمایند. این حساب مأموریت دارد اصل و بهره وام‌های بلندمدت عمومی دولت اعم از وام‌های سیستم بانکی و وام‌های ناشی از فروش اوراق قرضه دولتی را از محل منابعی که در اختیارش قرار خواهد

گرفت، بازپرداخت نماید. دولت یا شهرداری با توجه به برنامه زمان‌بندی بازپرداخت اصل و بهره بدهی‌های بلندمدت، وجوه لازم را که در بودجه مصوب حساب مستقل وجوه عمومی پیش‌بینی شده، به حساب مستقل وجوه بازپرداخت بدهی‌های عمومی واریز می‌کند. منابع مالی حساب مستقل معمولاً در سرمایه‌گذاری‌های کوتاه و بلندمدت به کار گرفته می‌شود و سود حاصل نیز، به مصرف پرداخت بهره وام‌های دریافتی خواهد رسید. گرچه این مبالغ، در حساب مستقل متمرکز می‌شود؛ اما سرمایه‌گذاری آن در اوراق سایر شهرداری‌ها یا شرکت‌ها، با هدف تحصیل سود و جبران قسمتی از هزینه بهره، منعی نخواهد داشت. این حساب با عنوان دیگری موسوم به «حساب مستقل وجوه استهلاکی»، در واحدهای انتفاعی نیز کاربرد دارد (باباجانی، ۱۳۹۹).

### ۳-۷- نظارت‌های مالی و عملکردی

وضعیت مالی شهرداری‌ها و رعایت استانداردهای حسابداری، قراردادهای بدهی منعقد و پیامدهای حاصل از اجرای برنامه‌های میان‌مدت و استفاده کارا و اثربخش از وجوه استقراری، باید از طریق یک سیستم نظارتی، مورد پایش قرار گرفته و نتایج آن در دسترس عموم قرار گیرد. همچنین، طبق قانون مدیریت بدهی شهرداری‌های ترکیه، نظارت بر عملکرد و عملیات شهرداری‌ها، به عنوان یکی از گام‌های اساسی مدیریت بدهی، تعریف شده است.<sup>۱</sup> علاوه بر این، دولت‌های محلی باید، با اختیار خود، وام بگیرند و به منابع خود، برای بازپرداخت بدهی‌ها متکی باشند. به این ترتیب، لازم است استقراض داخلی، تحت نظارت مناسب دولت مرکزی قرار گیرد که باید نقش تسهیل‌کننده را ایفا کند. دولت مرکزی، تنها زمانی باید مداخله کند که قوانین تثبیت‌شده برای استقراض نادیده گرفته شود؛ یا زمانی که سوء مدیریت دولت محلی، تهدید به ایجاد یک بحران مالی می‌کند. در مغولستان، عملیات مدیریت بدهی باید تحت بررسی‌های خارجی دوره‌ای قرار گیرد (World Bank, 2014).

جدیدترین نوآوری در حاکمیت مالی در دهه گذشته، معرفی شوراهای مالی<sup>۲</sup> به عنوان یک سیستم نظارتی مستقل بوده است. در برخی موارد- مانند مجارستان و نیجریه- شوراهای مالی به عنوان بخشی از الزامات قوانین مسئولیت مالی<sup>۳</sup> (FRL) تأسیس شدند. در همه موارد، کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه، شوراهای مالی در مقام یک مرجع کم‌وبیش مستقل برای نظارت و کمک به اجرای قوانین مالی پذیرفته شده‌اند. ایده اصلی این بود که یک مرجع

1. Turkey- Municipal sector review (English). Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/982921468121477402/Turkey-Municipal-sector-review>.

1. fiscal councils

2. Financial Responsibility Laws



کاملاً مستقل - مشابه نقشی که بانک‌های مرکزی در مورد سیاست پولی ایفا می‌کنند - باید بدهی‌ها و کسری‌های بودجه دولت را کنترل کنند. این ایده، پدیده نسبتاً جدیدی است و تنها چند کشور در حال توسعه آن را پذیرفته‌اند؛ اما غالب یافته‌ها نشان می‌دهند که در صورت داشتن استقلال و اختیار بیشتر می‌توانند نقش مهمی در بهبود انضباط مالی و عملکرد کلی داشته باشند. مؤسسه‌ی مشابهی را می‌توان در پرتغال هم یافت؛ جایی که صندوقی با عنوان (صندوق حل و فصل شهرداری)،<sup>۱</sup> برای ارائه کمک به شهرداری‌های تحت فشار (مالی)، ایجاد شده است (da Silva & Santos, 2014).

### جمع‌بندی ادبیات پژوهش

با توجه به بررسی‌های انجام‌شده در حوزه مدیریت بدهی‌ها در شهرداری‌ها در جدول ۲، جمع‌بندی و تطبیق کلیه تجارب و پژوهش‌های صورت گرفته در رابطه با مدیریت بدهی‌ها در سطح دولت‌های محلی، احکام کلیدی این سیاست‌ها، به تفکیک کشورها مورد بررسی آورده شده‌اند:

**جدول ۲: مقایسه تطبیقی احکام کلیدی مدیریت بدهی‌ها در کشورهای مختلف**

ابعاد	احکام کلیدی و ویژگی‌ها	کشور	منابع
تهیه و تدوین راهبردها در مدیریت بدهی	مدیریت ریسک	مغولستان، زامبیا، آفریقای جنوبی	World Bank, ۲۰۱۴; Fourie & Blom, 2022
	کاهش هزینه‌های تأمین مالی	اغلب کشورهای اروپایی	Vértesy, 2020
	تعیین ساختار و ترکیب	اغلب کشورهای اروپایی	Vértesy, ۲۰۲۰

1. Fundo de Apoio Municipal or Municipal Resolution Fund

Ehalaiye etal, 2017	نیوزلند	تعیین ظرفیت ایجاد بدهی	ایجاد بدهی	
(قانون مدیریت مالی مقامات محلی در استونی، ۲۰۱۱) <a href="http://www.riigiteataja.ee/en/eli/523052014001/consolide">www.riigiteataja.ee/en/eli/523052014001/consolide</a> Jennes 2014; Oplotnik–Brezovnik–Vojinović 2012; André–García, 2015, 31; OECD, 2015, 201; Vértesy, 2020; Fossen, etc. 2014; The World Bank, 2014. P13; World Bank. 2003	ترکیه، مغولستان و کلمبیا	اخذ مجوز ایجاد بدهی		
(Brusca–Rossi–Aversano 2015; OECD 2020, 116; Jennes 2014; Vértesy, 2020	سوئد، اسکاتلند و ولز	تعیین موارد مصرف		
Vértesy, 2020; world bank, 2014 (باباجانی، Oplotnik–Brezovnik–Vojinović 2012; Manoel, A., Garson, S., & Mora, M. 2013	لوکزامبورگ و برزیل	تعیین دوره بازپرداخت		
World Bank, 2014	مغولستان و مجارستان	دارایی‌های وثیقه		
The World Bank, ۲۰۱۴; Vértesy. 2020 World Bank. 2003, Canuto and Liu 2013; Manoel, A., Garson, S., & Mora, M. (2013).	مجارستان، آفریقای جنوبی، مغولستان و برزیل	تعیین جریان‌های نقدی		
World Bank, 2014	هند	تعیین رتبه اعتباری		
The World Bank, ۲۰۱۴	مغولستان، سوئد و زامبیا	طراحی بانک اطلاعاتی		بودجه‌ری زی و حسابدار ی
The World Bank, ۲۰۱۴	مغولستان	یکپارچه‌ساز ی زیرسیستم ۱		

Jokay, 2013	مجارستان	نگهداری و تبادل اطلاعات	
Hegedús–Lentner ۲۰۲۰; Nyikos ۲۰۱۳; World Bank, ۲۰۱۴; Brusca–Rossi–Aversano 2015; Fossen–Freier–Martin 2014; Lentner et al. 2018; Zettelmeyer–Trebesch–Gulati 2013; André–García 2015, 31; Bröthaler–Getzner–Haber 2015)	ایتالیا، جمهوری چک، آلمان، مغولستان اتریش، استونی، یونان، هلند، لهستان، فنلاند، اسلواکی و انگلستان	جلوگیری از کسری بودجه از طریق بدهی	
World Bank. ۲۰۰۳	مجارستان، نیجریه و ترکیه	نظارت عملکردی	نظارت و پایش
Turkey - Municipal sector review		نظارت مالی	

منبع: یافته‌های نگارندگان

#### ۴- روش تحقیق

پژوهش حاضر بر اساس هدف، از نوع کاربردی- توسعه‌ای و به لحاظ روش، از نوع توصیفی- تحلیلی است. گردآوری داده‌ها در این پژوهش با استفاده از مطالعات کتابخانه‌ای- اسنادی (شامل پایگاه‌های اینترنتی، وب‌گاه شهرداری‌ها، مقالات، اسناد و...) انجام شده است. روش مورد استفاده در پژوهش حاضر، مطالعه تطبیقی است. تحقیق تطبیقی، روشی است که محقق به مدد آن می‌کوشد تا اختلافات و تشابهات درباره چند پدیده را از طریق مقایسه دریابد. به بیان دیگر، تحقیق تطبیقی یعنی بررسی به منظور دریافت وجوه شباهت‌ها یا اختلاف‌ها بین دو پدیده. این روش یکی از اصلی‌ترین روش‌ها در حوزه علوم اجتماعی، به‌ویژه جامعه‌شناسی تطبیقی و تاریخی است که مبتنی بر مقایسه برای فهم شباهت‌ها و تفاوت‌هاست و یکی از قدیمی‌ترین روش‌ها در اندیشه اجتماعی و علوم اجتماعی است (باباجانی، ۱۳۹۹). روش تحلیل تطبیقی کیفی نخستین بار به وسیله رگین معرفی و در حوزه‌های مختلف علوم

اجتماعی به کار گرفته شده است. روش یاد شده، به لحاظ رویکرد از آن جهت اهمیت دارد که از دو رویکرد کمی و کیفی، دو ویژگی متغیر محوری و افته محوری را به عاریت گرفته است (احمدی و همکاران، ۱۳۹۹). در تحلیل تطبیقی کیفی (QCA)، همانند دیگر مطالعات تطبیقی، گروهی از دانش‌پژوهان به مطالعه کیفی پدیده‌های کلان اجتماعی و مقایسه آنها می‌پردازند و در این روش، از نظریه مجموعه‌ها و جبر بولی برای پیاده‌سازی مقایسه‌های یادشده استفاده می‌کنند. این تکنیک با به رسمیت شناختن منطق تحلیل کیفی در مطالعاتی که افته‌های بیشتری وجود دارد و معمولاً متضمن استفاده از روش‌های کمی متغیرمحور هستند، امکان بهره‌گیری از منطق و دقت تجربی رویکردهای کیفی را فراهم می‌کند؛ و هنگامی مورد استفاده قرار می‌گیرد که پژوهشگران درصدد فهم پیچیدگی علی پدیده و تعیین ماهیت روابط بین شرایط و پیامدها باشند. خاستگاه این تکنیک یا رویکرد به روش‌های توافق و تفاوت جان استوارت میل بازمی‌گردد (همان).

#### ۵- نحوه تعیین جامعه و نمونه در مطالعات تطبیقی

تحلیل تطبیقی به معنای توصیف و تبیین مشابهت‌ها و تفاوت‌های شرایط یا پیامدها در بین واحدهای اجتماعی بزرگ‌مقیاس مانند مناطق، ملت‌ها، جوامع و فرهنگ‌ها است. گذار از نظریه‌های عمومی به نظریه‌های ساختاری در حوزه جامعه‌شناسی انقلاب و تحولات اجتماعی، توجه به روش و تحلیل تطبیقی را دوچندان ساخته است. نوشته‌های علوم اجتماعی نشان می‌دهند که مطالعات تطبیقی بیشتر درخصوص واحدهای کلان و بزرگی انجام شده‌اند که معمولاً حجم محدودی را شامل می‌شوند. به هر حال، تعداد واحدها یا مورد‌های تحت بررسی، نکته‌ای اساسی در این روش است؛ به حدی که گفته می‌شود مطالعه تطبیقی کمی با موارد زیاد (N بزرگ) و مطالعه تطبیقی کیفی با موارد محدود (N کوچک)، سروکار دارند. این نوع مطالعات می‌توانند در قالب طرح‌های پژوهشی شبیه‌ترین و در عین حال متفاوت‌ترین نظام با روش‌های توافق و اختلاف صورت گیرند (غفاری، ۱۳۸۸).

طبق قانون نخست میل، چنانچه دو یا چند نمونه از پدیده مورد بررسی، تنها دارای یک شرط مقدم مشترک باشند (پیشامد یا شرطی که همه نمونه‌ها در آن توافق دارند)، آن شرط مقدم (علت یا معلول) پدیده مورد نظر است. بنا بر قانون دوم میل، چنانچه در نمونه نخست، پدیده تحت بررسی رخ می‌دهد و در نمونه دوم خیر و این دو نمونه در تمام شرایط، به جز یکی دارای اشتراک باشند و این شرط تنها در نمونه اول وجود داشته باشد، شرط یادشده علت یا بخش لازم پدیده مورد بررسی است (Mill, 2011). تکنیک مذکور جبر بولی به پژوهشگران این امکان را می‌دهد تا با تحلیل نظام‌مند شرایط و بر مبنای دو قانون قبل، مجموعه‌ای از

عوامل لازم و یا کافی برای ایجاد یک پیامد مشخص را فهرست کنند (Stokke, 2004). در واقع، در این روش عوامل تبیین‌کننده با عنوان «شرایط» و آنچه درصدد تبیین آن هستیم، با عنوان «پیامد» شناخته می‌شوند. در پژوهش حاضر، سیستم‌ها و نظامات مدیریت بدهی در شهرداری‌های کشورهای مختلف، بررسی و مقایسه شده است. بر این اساس، استخراج احکام کلیدی و ساختار ساز مدیریت بدهی‌ها در کشورهای منتخب از قاره‌های پنج‌گانه جهان، زمینه‌ای برای مقایسه و شناسایی وجوه تشابه و تفاوت احکام کلیدی قوانین یاد شده را فراهم می‌کند. این مقایسه‌ها نه تنها قابلیت‌ها و نارسایی‌های سیستم‌های مدیریت مالی را نمایان خواهد کرد بلکه زمینه‌ای برای دستیابی به یک چارچوب جامع مدیریت بدهی در ایران فراهم می‌کند.

## ۶- تجزیه و تحلیل و ارائه یافته‌های پژوهش و بررسی

در این بخش، ضمن ترسیم نظام مسائل و ریشه‌یابی مسئله به ترسیم ابعاد و تبعات تداوم وضع موجود در موضوع مورد بررسی پرداخته شده است و یافته‌ها و نتایج بررسی و پژوهش، تبیین می‌شوند.

### ۶-۱- چارچوب مفهومی پژوهش

#### ۶-۱-۱- نظام مسائل و ریشه‌یابی مسئله

طبق برآوردهای صورت گرفته در مطالعات قبلی (از جمله مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران)، تحلیل وضعیت پایداری بدهی برخی از شهرداری‌های ایران، حاکی از ناپایداری بدهی‌های شهرداری‌ها است و از این رو، به نظر می‌رسد که ادامه روند فعلی منجر به شکل-گیری حجم بزرگ بدهی و نکول شهرداری خواهد شد که معنای آن نبود امکان تأمین مالی از بازارهای مالی یا تأمین مالی با نرخ‌های قابل توجه است. در مطالعه حاضر، با کاوش علمی این سیاست‌ها و استراتژی‌های مدیریت بدهی در دولت‌های محلی و همچنین بررسی روش‌ها و رهنمودهای پذیرفته شده بین‌المللی در رابطه با هر کدام از اجزای مختلف سیستم مدیریت بدهی‌ها در دولت‌های محلی دنیا و جمع‌بندی تجربیات موفق، یک چارچوب اولیه مدیریت بدهی‌ها برای شهرداری‌های ایران شده است تا بر اساس آن، بتوان پیشنهادهایی جهت طراحی و استقرار سیاست‌ها و سازوکارهای مدیریت بدهی‌ها، برای این گروه از نهادهای بخش عمومی ایران ارائه کرد.



### شکل ۱: مدل مفهومی پژوهش

#### ۶-۲- یافته‌ها نتایج بررسی

همان‌گونه که شکل ۱ نشان می‌دهد، این مدل جنبه‌های مختلف مربوط به مدیریت بدهی‌ها در چهار بُعد اصلی، شامل تهیه و تدوین راهبردهای مدیریت بدهی در قوانین و برنامه‌های میان‌مدت، ضوابط ایجاد بدهی، بودجه‌ریزی واگذاری و تملک دارایی مالی و حسابداری بدهی‌ها و نظارت و پایش را در برمی‌گیرد. در بُعد اول ضرورت دارد تا شهرداری‌های ایران، ضمن استقرار مدیریت ریسک جامع، زمینه دستیابی به هزینه تأمین حداقلی برای احداث پروژه‌های تملک دارایی سرمایه‌ای در میان‌مدت و بلندمدت را فراهم سازند. همچنین، نهادینه ساختن فرهنگ مدیریت بدهی‌ها و توجه به ترکیب و ساختار بدهی‌ها ضرورت دارد. در بُعد دوم این مدل، ضرورت دارد عوامل مرتبط در زمان ایجاد بدهی‌ها، شامل تعیین ظرفیت ایجاد بدهی، اخذ مجوز ایجاد بدهی از دولت و شورای اسلامی شهر، تعیین موارد مصرف بدهی، تعیین دوره بازپرداخت، وثایق قابل پذیرش شامل دارایی یا درآمدهای خاص، تعیین جریان‌های نقدی و تعیین رتبه اعتباری شهرداری مدنظر قرار گیرد. بُعد سوم این مدل بر طراحی زیرساخت‌ها، شامل زیرسیستم‌های حسابداری و بودجه و ارتباطات بین آنها با در نظر گرفتن اصول و ضوابط بودجه‌ریزی و حسابداری، تمرکز دارد. در نهایت، بر اساس این مدل باید زمینه ارتقای نظارت بر بدهی‌های شهرداری از طریق پایش برنامه‌ها، نحوه استفاده از منابع و انطباق آن با شرایط و استانداردهای حسابداری را فراهم کرد.

#### ۷- پیشنهادها و توصیه‌های سیاستی

با توجه به نتایج این پژوهش، پیشنهاد می‌شود:

- ۱- شهرداری‌ها در تدوین برنامه‌های میان‌مدت خود، نسبت به تنظیم برنامه‌های مالی بلندمدت (LFP)، سرمایه‌گذاری بلندمدت (LIP) و مدیریت بدهی خود (شامل ظرفیت ایجاد بدهی، ترکیب و ساختار بدهی‌ها، اصلاح ساختار سازمانی متناسب و بانک‌های اطلاعاتی و سیستم حسابداری و بودجه‌ریزی و تسویه بدهی‌ها) اقدام کنند.

- ۲- شهرداری‌ها نسبت به استقرار فرایند مدیریت ریسک و سنجش و مدیریت ریسک اعتباری و پایش مستمر ریسک اعتباری در طول برنامه‌های میان‌مدت خود، اقدام کنند.
- ۳- ایجاد هماهنگی و توازن بین سیاست‌های مالی و بودجه‌ای با انجام اقداماتی مانند به اشتراک‌گذاری منظم اطلاعات مرتبط با ایجاد بدهی‌ها (زمان دریافت، موارد مصرف، سود، تاریخ سررسید پرداخت‌های اصل و فرع و ...) و پرداخت سود تسهیلات و اوراق مشارکت برای پیش‌بینی اعتبار در بودجه سالانه شهرداری، تجزیه و تحلیل پایداری بدهی و تداوم انجام آن و اشتراک‌گذاری اطلاعات مرتبط با سررسید اصل بدهی (تسهیلات و اوراق مشارکت)، برای پیش‌بینی تعهدات بدهی و خدمات بدهی.
- ۴- بازنگری در سیستم‌های حسابداری و گزارشگری مالی و طراحی سامانه مدیریت بدهی با استفاده از بسترهای فناوری اطلاعات و ثبت، اعتبارسنجی داده‌های مرتبط با بدهی‌های شهرداری‌ها و یکپارچه‌سازی اطلاعات در سامانه‌های مالی و بودجه‌ای.
- ۵- شهرداری‌ها به منظور رعایت نظارت مالی و بودجه‌ای، اقدامات ذیل را در کانون توجه قرار دهند: نظارت بر ایجاد بدهی در چارچوب بودجه سالانه، نظارت بر پیش‌بینی اعتبارات و عملکرد سود تضمین، نظارت بر استمهال وام‌های سنوات گذشته، نظارت بر پیش‌بینی و عملکرد اعتبارات بازپرداخت بدهی‌ها، نظارت بر مصرف وجوه استقراضی در اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی، نظارت بر پیش‌بینی اعتبارات لازم برای بازپرداخت اصل و فرع بدهی‌های سررسید شده، اجرای سیاست‌ها و فرایندهای صحیح برای ارزیابی و نظارت مستمر بر کیفیت داده‌های بدهی.
- ۶- به منظور افزایش ظرفیت پرداخت بدهی‌ها، شورای شهر می‌تواند مصوبه‌ای برای ایجاد صندوق ذخیره جهت ارائه خدمات بدهی کوتاه‌مدت و بلندمدت ارائه کند. چنین صندوقی می‌تواند از مازاد بودجه عملیاتی تأمین مالی شده و برای پوشش تعهدات بدهی حداقل شش ماهه طراحی شود. این امر شهرداری را قادر می‌سازد، حتی در صورت کاهش غیرمنتظره درآمد شهرداری به پرداخت بدهی‌های خود ادامه دهد. این مقررات همچنین، باید شهرداری را ملزم به سرمایه‌گذاری چنین وجوهی در دارایی‌های با نقدشوندگی بالا (مانند سپرده‌های مدت‌دار و/یا اسناد خزانه دولت) کند.
- ۷- برای غلبه بر محدودیت‌ها و نارسایی‌های قانونی سیستم مدیریت بدهی، شهرداری لایحه قانون مدیریت بدهی را تهیه و به شورای شهر پیشنهاد نماید.



## منابع

- باباجانی، جعفر (۱۳۹۹). بررسی تطبیقی مبانی قانونی نظارت مالی و حسابرسی مستقل در بخش عمومی، تهران: دانشگاه علامه طباطبایی.
- پورعزت، علی اصغر، حیدر احمدی، افسانه عباسی و طیبه عباسی (۱۳۹۸). «شناسایی مؤلفه‌های ناظر بر رعایت عدالت بین‌نسلی در خط‌مشی بودجه‌ای ایران». *سیاست‌گذاری عمومی*، سال پنجم، شماره ۲، ۱۶۱-۱۴۳.
- برزوزاده زواره، محمد مرادی و عباس نرگسیان (۱۴۰۰). «طراحی چارچوبی برای بهبود مدیریت منابع مالی خزانه‌داری کل کشور». *حسابداری دولتی*، سال هشتم، شماره ۱ (۱۵)، ۲۸-۹.
- حافظ‌نیا، محمدرضا و رضا الله‌وردی‌زاده (۱۳۸۸). «رابطه سیستم سیاسی بسیط با همبستگی ملی: بررسی موردی ایران». *پژوهشنامه علوم سیاسی*، سال پنجم، شماره ۱ (پیاپی ۱۷).
- زارعی، بتول و مهدی بنانی (۱۳۹۴). «بدهی‌ها و تعهدهای عمومی». *حسابرس*، شماره ۸۳.
- غفاری، غلامرضا (۱۳۸۸). «منطق پژوهش تطبیقی»، *مطالعات اجتماعی ایران*، سال سوم، شماره ۴.
- احمدی، هانیه، حسین دانایی فرد، سید مجتبی امام و جلیل دلخواه (۱۳۹۹). «تحلیل تطبیقی کیفی و خط‌مشی عمومی». *روش‌شناسی علوم انسانی*، سال بیست و ششم، شماره ۱۰۳.
- نصراللهی، علی (۱۳۹۹). «بررسی قوانین و استانداردهای حسابرسی مرتبط با بدهی‌ها (مطالعه موردی: دانشگاه‌های علوم پزشکی)»، *دانش مالیه*، سال سوم، شماره ۱۱.
- Abiodun, A. S., Adewole, O. O., Nwanji, T. I., Otekunrin, A. O., Oladipo, O. A., & Awonusi, F. (2018). Comparative Analysis of Public Debt Management and Economic Growth in Nigeria. *Ilorin Journal of Finance*, University of Ilorin.
- André, C., & García, C. (2014). Local public finances and municipal reform in Finland.
- Bröthaler, J., Getzner, M., & Haber, G. (2015). Sustainability of local government debt: a case study of Austrian municipalities. *Empirica*, 42, 521-546.
- Brusca, I., Rossi, F. M., & Aversano, N. (2015). Drivers for the financial condition of local government: A comparative study between Italy and Spain. *Lex localis*, 13(2), 161.
- Canuto, O., & Lili L. (2013). *Until Debt Do Us Part: Subnational Debt, Insolvency, and Markets*, Washington, DC: World Bank.
- da Silva, S. T., & Santos, M. C. (2014). O Fundo de Apoio Municipal: algumas considerações. *Questões Atuais de Direito Local*, (4), 33-52.
- De Angelis, M, and Xiaowei T.(2013). "United States: Chapter 9 Municipal Bankruptcy—Utilization, Avoidance and Impact." In

- Otaviano Canuto and Lili Liu, eds., *Until Debt Do Us Part: Subnational Debt, Insolvency, and Markets*, 311–353. Washington, DC: World Bank.
- de Mendonça, H. F., & Pessanha, K. M. (2014). Fiscal insurance and public debt management: Evidence for a large emerging economy. *Economia*, 15(2), 162-173.
- Denison, D. V., Hackbart, M. M., & Moody, M. J. (2009). Intrastate competition for debt resources. *Public Finance Review*, 37(3), 269-288.
- Ehalaiye, D., Botica-Redmayne, N., & Laswad, F. (2017). Financial determinants of local government debt in New Zealand. *Pacific Accounting Review*.
- Feng, J. (2019). Local Government Debt in China: Development in Seven Decades, Current Situation, and Reform Suggestions. *China Finance and Economic Review*, 8(4), 83-97.
- Fossen, F. M., Freier, R., & Martin, T. (2014). Race to the Debt Trap? - Spatial Econometric Evidence on Debt in German Municipalities.
- Fourie, D. J., & Blom, P. P. (2022). Challenges, Strategies and Solutions to Manage Public Debt in South Africa. *African Journal of Public Affairs*, 13(1), 27-53.
- Freire, M., & John P. (2004). *Subnational Capital Markets in Developing Countries: From Theory to Practice*. Washington, DC: World Bank.
- Irwin, T. C. (2015). Defining the government's debt and deficit. *Journal of Economic Surveys*, 29(4), 711-732.
- Jennes, G. (2014). Has Belgian fiscal decentralisation reduced the size of government and the budget deficit? Available at SSRN 2387374.
- Jokay, Charles. (2013). "Hungary: Subnational Insolvency Framework." In Otaviano Canuto and Lili Liu, eds., *Until Debt Do Us Part: Subnational Debt, Insolvency, and Markets*, 261–311. Washington, DC: World Bank.
- Kickert, W. (2012). State responses to the fiscal crisis in Britain, Germany and the Netherlands. *Public Management Review*, 14(3), 299-309.
- Kiewiet, D. R., & Szakaly, K. (1996). The Efficacy of Constitutional Restrictions on Borrowing, Taxing, and Spending: An Analysis of State Bonded Indebtedness, 1961—90. *Journal of Law, Economics, and Organization*.

- Lentner, C., & Hegedus, S. (2019). Local self-governments in Hungary: Recent changes through Central European lenses. *Cent. Eur. Pub. Admin. Rev.*, 17, 51.
- Li, X., Zhou, Y., Liu, S., & Ge, X. (2022). The characteristics of local government debt governance: evidence from qualitative and social network analysis of Chinese policy texts. *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, 1-30.
- Manoel, A., Garson, S., & Mora, M. (2013). Brazil: The Subnational Debt Restructuring of the 1990s—Origins, Conditions and Results. *Until Debt Do Us Part: Subnational Debt, Insolvency, and Markets*, 33.
- Mao, J., & Huang, Y. C. (2018). Local debts, regional disparity and economic growth: An empirical study based on China's prefecture—Level data. *Journal of Financial Research*, 5, 1–19.
- Martinez-Vazquez, J., & Civelek, Y. (2019). Subnational government debt governance: lessons from non-Asian emerging economies.
- Mill, J. S. (Ed.). (2011), "Of the Four Methods of Experimental Inquiry", In *A System of Logic, Ratiocinative and Inductive: Being a Connected View of the Principles of Evidence, and the Methods of Scientific Investigation* (Vol. 1, pp. 450–479), Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/DOI: 10.1017/CBO9781139149839.024>.
- Nallathiga, R., & Nicmar, N. (2012). The system of local government finance: a study of select countries. *NIFM Journal of Public Financial Management*, 4(2), 39-50.
- Navarro-Galera, A., Juan, L. R., Dionisio, B. C., & Salvador, R. C. (2020). Analyzing political and systemic determinants of financial risk in local governments. *Transylvanian Review of Administrative Sciences, S.I.*, 104–123.
- OECD (2015): *The State of Public Finances 2015. Strategies for Budgetary Consolidation and Reform in OECD Countries*. Available: [www.oecd.org/governance/the-state-of-public-finances-2015-9789264244290-en.htm](http://www.oecd.org/governance/the-state-of-public-finances-2015-9789264244290-en.htm) (Downloaded: 08. 07. 2020)
- OECD (2017), *Subnational government country profiles for Estonia*.
- Oplotnik, Z. J., Brezovnik, B., & Vojinović, B. (2012). Local self-government financing and costs of municipality in

lovenia. *Transylvanian review of administrative sciences*, 8(37), 128-142.

Rodríguez Bolívar, M. P. (2017). Financial Sustainability in Public Administration. A Synthesis of the Contributions for Improving Financial Sustainability. *Financial Sustainability in Public Administration: Exploring the Concept of Financial Health*, 257-263.

Spearman, K (2007): *Financial Management for Local Government*. London, Routledge.

Stokke, O. S. (2004), “Boolean Analysis, Mechanisms, and the Study of Regime Effectiveness BT - *Regime Consequences: Methodological Challenges and Research Strategies*”, In A. Underdal & O. R. Young (Eds.) (87–119).

The World Bank (2014). MONGOLIA Preparing for Debt Management in Ulaanbaatar: Issues to Consider East Asia and Pacific Region. Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

Van Der Walddt, D. (2006). Managing Local Government Performance: Key Considerations and Challenges. *Journal of Public Administration*.

Vértesy, L. (2020). Debt Management Strategies of Local Governments in the EU. *Pro Publico Bono–Magyar Közigazgatás*, 8(1), 146-169.

WANG, T. T. An International Comparison of Local Government Debt Governance and Its Enlightenment: From the Perspective of the Construction of Fiscal Responsibility Rules. *Contemporary Finance & Economics*, (02), 314.

Yu, Q., & Fang, W. (2016). Research on China’s local government debt problem and governance. *Review of Economic Research*, 14, 10–21.

Zettelmeyer, J., Trebesch, C., & Gulati, M. (2013). The Greek debt restructuring: an autopsy. *Economic Policy*, 28(75), 513-563.

## Debt Management System in the Municipalities of the World: a Comparative Study

Amir Shahrabi Farahani\*

Reza Ghanbarian\*\*

Salar Daneshfar\*\*\*

### Abstract

Public debt management is one of the main criteria for evaluating the stability of the public sector in order to achieve stability and economic consolidation. Therefore, paying attention to this issue, especially at the level of public organizations, including municipalities, is vital and undeniable. This is despite the fact that according to the evidence and documentation available in Iran, especially at the municipal level, this issue has not been given enough attention. So that it can be claimed that an integrated system for debt management has not been formed at the level of municipalities. Therefore, the purpose of the current research is to conduct a qualitative study to examine and compare the debt management system at the level of municipalities in the world in order to achieve a comprehensive and coherent framework for debt management in Iranian municipalities, including Tehran Municipality. In order to achieve this goal, the mechanisms of good debt governance in the municipalities of the world have been examined and compared with each other by the qualitative comparative analysis method, which finally led to the presentation of a

---

\* PhD in Public Administration, Islamic Azad University, Central Tehran Branch, Tehran, Iran, Email: shahrabi1979@yahoo.com Tel: 09126115219

\*\* PhD in Accounting, Allameh Tabatabai University, Tehran, Iran. Address: Tehran, Behesht St., Tehran Municipality, 2nd Floor - Department of Planning and Budgeting, Email: reza.ghanbarian@gmail.com Tel: 09127700836

\*\*\* M.Sc of International Business, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran Email: st.danesh@yahoo.com Tel: 09395736766

comprehensive framework for managing debts in municipalities. Based on the results of the research, it was suggested that the debt management system of Iranian municipalities should include: Codification of laws, drafting financial and budgetary policies, formulation and implementation of strategic plan, Accounting and financial reporting and financial and budget monitoring.

**Keywords:** debt, Tehran municipality debts, structural equation modeling, debt management

**JEL Classification:** H81. H83. D73

## مطالعه تطبیقی یارانه انرژی در ایران و کشورهای منتخب و راهکارهای کارآمدی

روح اله نظری\*

حجت اله هادی پور هفشجانی\*\*

### چکیده

یکی از چالش‌های جدی در اقتصاد ایران موضوع یارانه‌های آشکار و پنهان است. از مهم‌ترین اجزای یارانه‌ها، یارانه انرژی است. ایران از جمله کشورهایی است که با بالاترین میزان یارانه انرژی در جهان محسوب می‌شود. در دهه‌های اخیر بسیاری از کشورها به مرور زمان این نوع یارانه را کاهش یا حذف کرده و به جای آن مالیات بر مصرف را جایگزین کرده‌اند. کشور ایران از جمله کشورهایی است که با قیمت بسیار ارزان، انرژی را در اختیار همه افراد جامعه قرار می‌دهد. در بهمن ۱۴۰۱ قیمت دیزل و نفت سفید ایران به عنوان ارزان‌ترین کشور جهان بوده و قیمت بنزین هم در جایگاه سوم قرار دارد. همچنین ایران با سهم ۱۴ درصدی یارانه‌ها از تولید ناخالص داخلی، در رتبه دوم جهان قرار گرفته است. بعد از کشور روسیه، ایران با سهم ۱۱/۱ درصد از کل یارانه‌های انرژی در جهان وضعیت بسیار هشداردهنده‌ای دارد. بر اساس بررسی تجربیات کشورهای هند، اندونزی، غنا، اتحادیه اروپا و ایرلند، مهم‌ترین درس‌هایی که برای اصلاح یارانه انرژی به کشور می‌توان پیشنهاد داد شامل: ۱- درک سیستم یا نظام یک کشور جهت اجرای اصلاحات یارانه انرژی؛ ۲- ارتباط برقرار کردن با جامعه به طور مستمر جهت تبیین اجرای اصلاحات یارانه انرژی؛ ۳- جبران خسارت و حمایت اجتماعی؛ ۴- توزیع مجدد یارانه‌ها و پیشنهاد مربوط به نحوه توزیع آن؛ ۵- زمان‌بندی و هموارسازی شرایط حذف یا اصلاح یارانه‌ها؛ ۶- اقدامات تکمیلی دولت‌ها در خصوص اصلاح یارانه‌ها و تغییر تدریجی قیمت‌های انرژی است.

واژگان کلیدی: یارانه انرژی - سوخت‌های فسیلی - آژانس بین‌المللی انرژی - ایران.

\* دکتری اقتصاد انرژی دانشگاه فردوسی مشهد، mazari2004@gmail.com

\*\* دانشجوی دکتری مدیریت دولتی دانشگاه لرستان (نویسنده مسئول) تلفن همراه: ۰۹۱۳۱۸۳۱۸۰۸

hojat\_hadipour@yahoo.com

## مقدمه

دولت‌ها در مورد قیمت انرژی با اولویت‌های متناقضی روبه‌رو هستند. از یک‌سو، آن‌ها مشتاق‌اند از اثرات شوک‌ها و نوسانات قیمت‌ها اجتناب کنند یا آن‌ها را کاهش دهند؛ چراکه این شوک‌ها می‌توانند اثرات مخربی بر اقتصاد کلان، رفاه خانواده‌ها و کسب‌وکارها داشته باشد که بدترین اثر اغلب بر اقشار فقیرتر و آسیب‌پذیرتر است. از سوی دیگر، در مقابل این واکنش‌های دولت به نوسان‌ها، در قیمت‌های انرژی علاوه بر اینکه بر مبنای ارزش بازار باشد، مباحث مربوط به پیامدهای خارجی (مانند آلودگی و اثرات مضر بر سلامت) نیز باید لحاظ گردد که در این حالت قیمت بالاتر خواهد رفت و در مورد سوخت‌های فسیلی نیز قیمت‌گذاری کربن مطرح می‌شود (IEA, 2023a).

آژانس بین‌المللی انرژی سال‌های زیادی است که موضوع یارانه سوخت‌های فسیلی را پیگیری می‌کند، به‌ویژه در حالتی که قیمت‌های مصرف‌کننده کمتر از ارزش بازار سوخت بوده را مورد بررسی قرار می‌دهد. در تجزیه و تحلیل‌های نظام‌مند آن‌ها مشخص شد که به دلیل حجم بالای یارانه‌های انرژی، حذف این یارانه مزایای بالقوه‌ای برای بازارهای انرژی، اهداف مربوط به تغییرات آب و هوایی و همچنین بودجه دولت دارد. بر اساس تخمین‌های آژانس بین‌المللی در سال ۲۰۲۲ میزان یارانه‌های جهانی مصرف سوخت‌های فسیلی نسبت به سال ۲۰۲۱ دو برابر شده و به بالاترین حد خود یعنی ۱ تریلیون دلار رسیده است (IEA, 2023b). در بیست و ششمین کنوانسیون تغییرات آب و هوایی<sup>۱</sup> در گلاسکو تأکید شد که حذف تدریجی یارانه سوخت‌های فسیلی گامی اساسی به سوی انتقال موفق انرژی پاک است. با این حال، بحران جهانی انرژی امروز بر برخی از چالش‌های سیاسی انجام این کار نیز تأکید کرده است. این گزارش درس‌هایی را برای اصلاح یارانه انرژی از بحران انرژی امروز ارائه می‌دهد. ۲۰۰

۱. اولین کنفرانس تغییرات آب و هوایی در سال ۱۹۹۵ برگزار گردید. در سال ۱۹۹۷ متن پروتکل کیوتو به اتفاق آرا توسط کشورهای عضو تصویب گردید که در سال ۲۰۰۵ قدرت اجرایی پیدا کرد. در پروتکل کیوتو تعهدات و روش‌های انعطاف‌پذیری جهت کاهش نشر آلودگی مدنظر قرار گرفت. در سال ۲۰۱۴ در لیمای پرو ۱۹۶ کشور جهان متعهد به کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای و کاهش آثار تغییر اقلیم شدند. (نظری و همکاران، ۱۳۹۴؛ UNFCCC, 1995, 1997, 2014) این کنفرانس هر ساله با هدف کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای برگزار می‌گردد.



کشور جهان با حذف تدریجی یارانه سوخت‌های فسیلی و کاهش زغال‌سنگ موافقت کردند<sup>۱</sup> (UNFCCC, 2021).

پرداخت یارانه انرژی از سوی دولت در بسیاری از کشورها مرسوم است؛ چه کشورهایی که خود تولیدکننده انرژی هستند و چه کشورهایی که به‌نوعی واردکننده انرژی محسوب می‌شوند. در کشورهای واردکننده انرژی، این یارانه به صورت آشکار و با پرداخت هزینه گزاف به مابه‌التفاوت قیمت وارداتی و داخلی و درنهایت به صنایع و مصرف‌کنندگان نهایی تعلق می‌گیرد؛ اما در کشورهای تولیدکننده انرژی، قیمت فروش حامل‌های انرژی در داخل، کمتر از قیمت‌های بین‌المللی تعیین می‌شود و به این ترتیب، دولت یارانه انرژی را تحت قالب تخفیف و به صورت پنهان در اختیار مردم قرار می‌دهد. این مقاله بر اساس تجربیات کشورهای مختلف و آمارهای جهانی به مطالعه تطبیقی یارانه انرژی در ایران و کشورهای منتخب می‌پردازد. بر اساس اقدامات کشورهای منتخب در زمینه اصلاحات یارانه انرژی درس‌هایی برای اقتصاد ایران جهت اصلاح آن در برنامه‌های کشور ارائه می‌شود.

### ۱- بیان مسئله

بررسی مجموعه مطالعات پژوهشی انجام شده در حوزه یارانه‌های انرژی، گویای این است که دولت‌ها در کشورهای توسعه‌یافته به منظور دستیابی به اهدافی مانند بهبود عدالت در توزیع منافع حاصل از یارانه‌های انرژی، کاهش شدت مصرف انرژی، کاهش قاچاق، افزایش کارایی واحدهای اقتصادی و توسعه انرژی‌های جایگزین (انرژی‌های نو)، به هدفمندسازی یارانه‌های انرژی اقدام می‌کنند. اگرچه اهدافی که یارانه‌های انرژی برای آن‌ها برقرار می‌شوند، اهدافی معتبر و قابل دفاع به نظر می‌رسد، با این حال بررسی ادبیات تجربی صورت گرفته در زمینه ضرورت اصلاح یارانه‌های انرژی گویای آن است که وقوع ترکیبی از بحران‌های اقتصادی و محیط زیستی، انگیزه لازم را برای اصلاح یارانه‌های انرژی فراهم می‌کند. همچنین مصرف گسترده انرژی، آن را به یک پایه مالیاتی مناسب تبدیل کرده است. حساسیت پایین تقاضای انرژی نسبت به قیمت نیز این امکان را برای دولت‌ها فراهم می‌آورد که نرخ‌های مالیاتی بالایی وضع کنند. علاوه بر این موارد، سیاستمداران می‌توانند این مالیات‌ها را در پوشش نگرانی‌های

۱. یارانه‌های سوخت فسیلی ناکارآمد را به تدریج حذف کنند، در حالی که حمایت هدفمند از فقیرترین و آسیب‌پذیرترین قشر را ادامه دهند.

زیست‌محیطی از مصرف‌کنندگان اخذ کنند. از وجهی دیگر، افت قیمت جهانی حامل‌های انرژی نیز می‌تواند بستر لازم برای کاهش یارانه‌های انرژی را چه در کشورهای واردکننده و چه در کشورهای صادرکننده انرژی فراهم کند؛ زیرا کاهش قیمت انرژی، فرصتی را برای اعمال اصلاحات در بخش انرژی بدون بروز پیامد منفی بر سایر قیمت‌ها و افزایش تورم فراهم می‌سازد. در کشورهای صادرکننده انرژی، کاهش قیمت به‌ویژه زمانی که هزینه‌های مالی ناشی از پرداخت یارانه‌های انرژی بسیار بالا باشد، انگیزه لازم برای انجام اصلاحات را تقویت می‌کند.

بر اساس گزارش صندوق بین‌المللی پول در سال (۲۰۱۷)، کاهش قیمت‌های انرژی در نیمه ۲۰۱۴ موجب شد ۳۲ کشور به اصلاح یارانه‌های انرژی بپردازند که بیش از نیمی از آن‌ها (۱۷ کشور) صادرکننده نفت بوده و به منظور جبران کاهش درآمدهای نفتی این اقدام را انجام داده‌اند.

## ۲- مبانی نظری

### ۲-۱- یارانه انرژی و انواع آن

به هر کمک بلاعوض دولت که به شکل نقد یا هر شکل دیگر به تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان داخل کشور تعلق می‌گیرد، یارانه گفته می‌شود. بر پایه تعریف سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD) هر معیاری که قیمت مصرف‌کننده را کمتر از قیمت بازاری و قیمت تولیدکننده را بالاتر از قیمت‌های بازار تعیین کند و نیز هزینه‌های تولید و مصرف را کاهش دهد، یارانه نام دارد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود آنچه در میان تعاریف مختلف از یارانه‌ها مشترک است، مسئله «دخالت دولت» در بازار یک کالا است، به نحوی که نفعی را برای تولیدکننده یا مصرف‌کننده یک کالا در پی داشته باشد.

روش‌های پرداخت یارانه در بخش مصرف عمده‌تاً شامل «شیوه نقدی»،<sup>۱</sup> «شیوه کالایی»،<sup>۲</sup> «شیوه همگانی قیمتی»<sup>۳</sup> و «شیوه کالابری»<sup>۴</sup> است (دادگر و نظری، ۱۳۹۰). در این میان، هدفمندی به عنوان جهت دادن حمایت‌ها و یارانه‌ها تنها به سمت گروه هدف، در جهت حداکثر کردن منافع حاصل از دخالت دولت و حداقل ساختن هزینه‌های آن و

1. Cash System
2. Subsidized Commodity Distribution System
3. General Price System
4. Stamp System

همچنین به عنوان راهکار عملی در جهت شناسایی و دستیابی به افراد نیازمند به دریافت یارانه تعریف می‌شود. در واقع، هدفمندسازی یارانه‌ها تلاشی است در جهت کسب اطمینان از اینکه نیازمندترین افراد در اولویت دریافت یارانه قرار گرفته‌اند. بر این اساس، می‌توان نتیجه گرفت در صورتی برنامه هدفمندسازی یارانه‌ها موفق خواهد بود که کل یارانه یا بخش قابل توجهی از آن به افراد آسیب‌پذیر تعلق گیرد.

با عنایت به اینکه در اقتصاد کشور، یارانه حامل‌های انرژی سهم بالایی از کل یارانه‌ها را به خود اختصاص داده است و در طول بیش از ده سال گذشته، شاهد اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها در حوزه انرژی بوده‌ایم؛ بنابراین در این مطالعه به طور ویژه، مفهوم یارانه انرژی و انواع آن، اهداف دولت‌ها از پرداخت یارانه‌های انرژی و مجموع دلایلی که دولت‌ها به واسطه آن بر هدفمندسازی یارانه انرژی تأکید می‌کنند، پرداخته می‌شود. هنگام بحث در مورد یارانه سوخت‌های فسیلی، محققان به یارانه‌های ارائه شده زیر اشاره می‌کنند:

۱- انرژی اولیه<sup>۱</sup> یا کالاهای سوخت فسیلی اولیه مانند نفت خام، گاز طبیعی، زغال سنگ و زغال سنگ نارس (تورب).

۲- انرژی ثانویه<sup>۲</sup> یا محصولات ثانویه تصفیه شده یا فرآوری شده از جمله سوخت دیزل، بنزین و نفت سفید.

۳- انرژی مفید<sup>۳</sup>: از جمله برق و گرمای تولید شده توسط سوخت فسیلی (Baršauskaitė, 2022).

### 1. Primary Energy

انرژی اولیه به شکلی از انرژی اطلاق می‌گردد که دستخوش هیچ نوعی از فرآیند تبدیل قرار نگیرد. مثال مشخص این نوع انرژی همان نفت خام استحصال و استخراج شده از میدان‌های نفتی و یا گاز طبیعی خام یا تصفیه نشده از میدان گازی نیز یک نمونه دیگر انرژی اولیه محسوب می‌گردد. به عبارتی دیگر می‌توان گفت انرژی اولیه شکلی از انرژی است که در طبیعت اطراف ما در دسترس باشد.

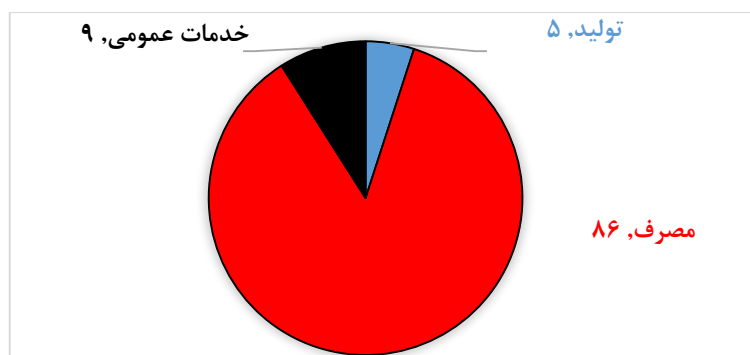
### 2. Secondary Energy or Derived Energy

انرژی ثانویه به شکلی از انرژی که بواسطه فرآیند مربوط به تبدیل انرژی اولیه بدست خواهد آمد. مثال این نوع انرژی همان فرآورده‌های نفتی یا گاز پالایش شده و حتی برق.

### ۳. Useful Energy

شکلی از انرژی بوده که در عمل از سوی مصرف کننده جهت گرمایش، بحث روشنایی و همچنین نیروی محرکه درخواست می‌گردد (به عبارتی انرژی که در عمل جهت انجام کار لازم و ضروری است). مقادیر انرژی مفید حاصل شده از مقادیر فرض شده انرژی نهایی که به کارآیی دستگاه‌های مصرف کننده نهایی انرژی بستگی دارد.

اکثر یارانه‌های سوخت‌های فسیلی (انرژی) بسته به نوع ذی‌نفع دریافت‌کننده آن، به عنوان یارانه‌های «تولید» یا «مصرف» طبقه‌بندی می‌شوند. یارانه‌های تولید به تولیدکنندگان سوخت‌های فسیلی و در هر مرحله از تولید سوخت فسیلی ارائه می‌شود، اغلب این نوع یارانه در کشورهایی که نفت، گاز یا زغال‌سنگ تولید می‌کنند، ظاهر می‌شود. چنین یارانه‌هایی شامل انتقال به تولیدکنندگان سوخت‌های فسیلی، اختصاص به فعالیت‌هایی مانند دستیابی به ذخایر، اکتشاف و توسعه میدان، استخراج، حمل و نقل و ذخیره‌سازی، پالایش و فرآوری و همچنین اختصاص به تأسیسات تعطیل شده است. یارانه‌های مصرف، حمایت دولت را برای مصرف بیشتر سوخت‌های فسیلی پوشش می‌دهد و هزینه‌های آن را برای خانوارهای خصوصی یا مصرف‌کنندگان صنعتی کاهش می‌دهد. بنابراین، این یارانه‌ها در فعالیت‌هایی که نیاز به استفاده از سوخت‌های فسیلی جهت تولید برق و گرما، فرایندهای صنعتی و فعالیت‌های خارج از بخش انرژی (از جمله سایر استفاده‌های نهایی فسیلی)، به مصرف‌کنندگان سوخت‌های فسیلی پرداخت می‌شود. سوخت در هر بخشی (خواه در بخش حمل‌ونقل، کشاورزی، جنگلداری، شیلات و یا بخش مسکونی) می‌تواند باشد. این دسته‌بندی (یارانه‌های تولید و مصرف) بسیار گسترده‌تر از یارانه‌هایی است که از حمایت دولت برای گاز مربوط به پخت‌وپز خانگی گرفته تا یارانه‌های بنزین یا گازوئیل در سطح اقتصادی برای حمایت از قیمت نهاده‌های انرژی برای صنایع تولید کالاهای انرژی‌بر داخلی را شامل می‌شود. یارانه‌های مصرف سوخت‌های فسیلی توسط بسیاری از دولت‌ها در سطح جهان ارائه می‌شود. علاوه بر یارانه‌های تولید و یارانه‌های مصرف، دسته سوم یارانه‌های سوخت‌های فسیلی که گاهی استفاده می‌شود، یارانه‌های «خدمات عمومی» است که این نوع یارانه‌ها را تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان از آن سود نمی‌برند، بلکه در سطح کلی اقتصاد مورد استفاده قرار می‌گیرند. به عنوان مثال، یارانه‌هایی که برای بحث تحقیق و توسعه، فعالیت‌ها یا ایجاد زیرساخت‌ها اعمال می‌شوند. نمودار (۱) نشان می‌دهد که یارانه‌های مصرف در مقایسه با تولید و خدمات عمومی گسترده هستند. به طوری که ۸۶ درصد از کل یارانه سوخت‌های فسیلی به یارانه‌های مصرف اختصاص دارد. همچنین یارانه‌های ارائه شده به طور مستقیم به تولید سوخت‌های فسیلی تنها ۹ درصد از کل برآورد یارانه را تشکیل می‌دهد (UNEP, 2019; OECD, 2021b; OECD & IEA, 2022; FFST, 2023)



نمودار ۱: یارانه‌های مصرف در مقایسه با تولید و خدمات عمومی

Source: FFST (Fossil Fuel Subsidy Tracker). 2023

جدول (۱) قیمت دیزل و بنزین و نفت سفید در فوریه ۲۰۲۳ (بهمن ۱۴۰۱) را بر حسب قیمت هر لیتر به ازای دلار آمریکا برای ۱۰ کشور ارزان دنیا نشان می‌دهد. همان‌طور ملاحظه می‌گردد کشور ایران از جمله کشورهای ارزان قیمت انرژی در دنیا بوده که به همین علت، یارانه بالایی هم بابت آن در اقتصاد پرداخت می‌کند. ایران ارزان‌ترین کشور جهان در زمینه دیزل و نفت سفید در جهان است و در زمینه بنزین سومین کشور است. قیمت تقریباً رایگان و مصرف بالای انرژی فراتر از استانداردهای جهانی، هشدار جدی برای اصلاح یا حذف یارانه انرژی در ایران است که باید از سال ۱۴۰۲ به بعد در برنامه‌ریزی به صورت هدفمند مدنظر قرار گیرد.

جدول ۲: قیمت حامل‌های انرژی در ده کشور ارزان جهان ماه فوریه ۲۰۲۳

ردیف	کشور	قیمت دیزل	کشور	قیمت بنزین	کشور	قیمت نفت سفید
۱	ایران	۰/۰۱۱	ونزوئلا	۰/۰۱۶	ایران	۰/۰۰۵
۲	ونزوئلا	۰/۰۱۶	لیبی	۰/۰۳۱	عربستان سعودی	۰/۲۱۶
۳	لیبی	۰/۰۳۱	ایران	۰/۰۵۳	مصر	۰/۲۳۹
۴	عربستان سعودی	۰/۲۰۰	آنگولا	۰/۳۱۷	کویت	۰/۳۷۶
۵	الجزایر	۰/۲۱۲	الجزایر	۰/۳۳۷	بولیوی	۰/۳۹۴
۶	مصر	۰/۲۳۹	کویت	۰/۳۴۴	بحرین	۰/۴۲۴
۷	آنگولا	۰/۲۶۸	مصر	۰/۳۵۵	ماداگاسکار	۰/۵۶۵
۸	کویت	۰/۳۷۶	ترکمنستان	۰/۴۲۸	کامرون	۰/۵۷۱

ردیف	کشور	قیمت دیزل	کشور	قیمت بنزین	کشور	قیمت نفت سفید
۹	ترکمنستان	۰/۳۸۵	نیجریه	۰/۴۴۸	ترینیدادو توباگو	۰/۶۶۴
۱۰	اکوادور	۰/۴۶۲	قزاقستان	۰/۴۶۶	هند	۰/۶۷۴

(قیمت هر لیتر به ازای دلار آمریکا)

آژانس بین‌المللی انرژی مدتهاست که یارانه سوخت‌های فسیلی را به عنوان یک عامل کلیدی مسدودی در مسیر سیستم‌های انرژی پاک توصیف کرده و داده‌ها و توصیه‌هایی را برای حمایت از حذف آن‌ها ارائه نموده است (IEA, 2023a).

برای سال‌ها، آژانس بین‌المللی انرژی بر یارانه‌های سوخت‌های فسیلی نظارت می‌کند و وضعیت‌هایی را ارزیابی نموده که در آن مصرف‌کنندگان کمتر از قیمت بازار خود برای مصرف سوخت پرداخت می‌کنند. بر اساس برآوردهای سال ۲۰۲۲، یارانه نفت حدود ۸۵ درصد افزایش یافته است، در حالی که یارانه مصرف گاز طبیعی و برق بیش از دو برابر شد. همان‌طور که در چشم‌انداز جهانی انرژی ارائه شده، قیمت بالای سوخت فسیلی دلیل اصلی فشار صعودی بر قیمت جهانی برق بود که ۹۰ درصد از افزایش متوسط هزینه‌های تولید برق در سراسر جهان را به خود اختصاص داد (به تنهایی گاز طبیعی سهمی بیش از ۵۰ درصد را به خود اختصاص داد) (Muta, & Erdogan, 2023).

## ۲-۲- روش‌های اعمال یارانه سوخت‌های فسیلی در اقتصاد

یارانه سوخت‌های فسیلی، پرداخت‌هایی است که توسط دولت‌ها به شرکت‌های تولیدکننده سوخت فسیلی و انرژی برای کاهش هزینه‌های آن‌ها (موسوم به یارانه‌های تولیدکننده) و یا به مصرف‌کنندگان برای کاهش قیمتی که برای انرژی می‌پردازند (به عنوان یارانه مصرف‌کننده). دلیل اصلی اینکه کشورها میلیون‌ها یا گاهی حتی میلیاردها دلار برای یارانه دادن به سوخت‌های فسیلی سرمایه‌گذاری می‌کنند، پایین نگه‌داشتن قیمت انرژی است. در این خصوص، یکی از پرسش‌های کلیدی این است: چه کسی می‌تواند دولت را سرزنش کند؟ پرواضح است که سیاستمداران در سراسر جهان می‌خواهند رأی‌دهندگان خود را راضی نگه دارند و کاهش هزینه انرژی یکی از راه‌های انجام این موضوع است؛ زیرا به معنای تأمین انرژی (بنزین، گاز و برق) ارزان‌قیمت است که این سیاست و استراتژی برای عموم مردم قابل لمس و محبوب و دست‌یافتنی می‌باشد. تعیین قیمت سوخت، مستقیم‌ترین راه یارانه دادن به سوخت‌های فسیلی است که در بسیاری از کشورها این امر صورت می‌گیرد. کشور ونزوئلا

قیمت بنزین را ۰,۰۱۶ دلار در هر لیتر تعیین می‌کرد که ارزان‌ترین قیمت در جهان است. قیمت بنزین در ایران معادل ۰,۰۵۳ دلار است و بسیاری از کشورهای دیگر، از آنگولا تا بنگلادش، مصر تا عراق، توگو تا تونس، قیمت‌های انرژی را ثابت در نظر می‌گیرند. مشکل برای یک کشور زمانی است که اگر یک دولت تصمیم بگیرد که قیمت سوخت را کمتر از قیمت بین‌المللی آن (قیمت واردات آن) تعیین کند، باید مابه‌التفاوت این اختلاف قیمتی را به نحوی پرداخت نماید. دولت به صنعت سوخت فسیلی یارانه پرداخت می‌کند تا به استفاده از سوخت‌های فسیلی ادامه دهند، حتی زمانی که منابع ارزان‌تر انرژی ممکن است در دسترس باشد، این امر صادق است. اساساً پنج روش وجود دارد که از طریق آن‌ها می‌توان یارانه سوخت‌های فسیلی را دریافت کرد: ۱- انتقال یا تخصیص از بودجه؛ ۲- بدهی؛ ۳- معافیت‌های مالیاتی؛ ۴- اعتبار و ضمانت‌نامه‌های اعتباری؛ ۵- درآمدهای صادراتی از دست رفته.

**۱- انتقال یا تخصیص از بودجه:** بدیهی‌ترین راه برای یارانه دادن به سوخت‌های فسیلی، سهم آن در بودجه ملی است. در سال ۲۰۲۲، کشور اندونزی ۱۸ درصد از بودجه ملی خود را برای یارانه‌های انرژی صرف کرده که این مبلغ بیش از هزینه‌ای است که به بخش بهداشت یا بخش آموزش در این کشور اختصاص یافته است. کشور نیجریه طی سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۸، بیش از ۶۰ میلیارد دلار برای یارانه سوخت صرف کرده که از بودجه آموزش در سطح پایه جهانی<sup>۶</sup> بیشتر است. یارانه سوخت‌های فسیلی در سال ۲۰۱۸ برای عربستان سعودی بیش از ۸ درصد از کل تولید ناخالص داخلی بوده است. وجود یارانه‌های زیاد سوخت‌های فسیلی در بودجه ملی یک نقطه ضعف جدی دارد. عامه مردم و سیاستمداران عموماً به بودجه کل کشور تمرکز دارند؛ بنابراین بحث در خصوص میزان بودجه، تخصیص منابع و مصارف بدون توجه به نوع حاکمیت (دموکراسی، استبداد و...) همواره مدنظر بوده است. وقتی یارانه‌های انرژی زیاد باشد، دشوار است که بالاترین مقام اجرایی یک کشور (نخست وزیر یا رئیس جمهور) در مورد اینکه چرا قیمت بنزین ارزان‌تر از هزینه‌های آموزش یا سلامت است، اظهار نظر کنند. البته، سیاستمداران ممکن است نگرانی‌های منطقی در مورد هزینه انرژی (هم برای شهروندان و هم برای صنعت) داشته باشند؛ اما وقتی شکاف بین قیمت‌های داخلی و هزینه تأمین سوخت برای مردم بسیار زیاد می‌شود، بودجه مورد نیاز نیز

1. Budgetary transfers
2. Debt
3. Tax breaks
4. Credit and credit guarantees
5. Foregone export revenue
6. universal basic education

زیاد خواهد بود که در این میان مخالفان سیاسی در داخل آن کشور نقدهای جدی در زمینه یارانه را ارائه می‌دهند. برای سیاستمداران در خصوص بحث یارانه گزینه‌هایی برای توجیه وجود دارد. روش اول که قدیمی‌ترین، آزموده‌ترین و قابل اعتمادترین روش در سیاست بوده، همان دروغ است. در کشورهایی که مستقیماً به قیمت انرژی یارانه می‌دهند، مبالغ ارائه شده در اسناد بودجه سالیانه آن‌ها از مقادیری است که واقعاً برای پوشش تفاوت بین قیمت فروخته شده و مورد نیاز، اغلب بسیار کمتر است. قیمتی که بنزین در کشور نیجریه فروخته می‌شود حدود ۰,۰۴ دلار (۱۶۵ نایرا) در هر لیتر است؛ اما هزینه آن در بازار بین‌المللی حدود ۰,۰۶ دلار بود. اختلاف قیمت داخلی و بین‌المللی را در میزان مصرف روزانه (۶۰ میلیون لیتر) نشان می‌دهد که برای رفع این شکاف، به بودجه‌ای بالغ بر ۴ میلیارد دلار در سال نیاز می‌باشد؛ اما جالب این است که میزان یارانه در سند بودجه سالیانه صفر بود. چرا؟ از آنجایی که به دلیل رقم بالای یارانه در بودجه و انتقاد زیاد به آن، رئیس‌جمهور نیجریه تصمیم گرفت که این یارانه را «لغو» کند. البته لغو آن به معنای حذف یارانه از بودجه و تغییر روش آن بوده است. در واقع او به شرکت نفت دولتی نیجریه دستور داد تا این مبلغ را قبل از ارائه به دولت، از درآمدهای نفت و گاز کسر کند. به این ترتیب، او یارانه‌های سوخت را در عملیات غیرشفاف در یک شرکت دولتی (SOE) پنهان کرد و از بررسی دقیق عمومی اجتناب نمود. بانک جهانی تخمین می‌زند که بیش از یک سوم درآمد نفت و گاز نیجریه صرف یارانه سوخت شده است. در سرتاسر جهان شاهد بازی‌های مشابهی هستیم که با بودجه یارانه سوخت انجام می‌شود: تخصیص بودجه بزرگ و در عین حال بسیار کمتر از واقعیت است (Bank, 2022; (Premium Times, 2022; World McCulloch, 2023).

**۲- بدهی:** اگر بودجه دولتی خلأ یارانه‌ها را پوشش ندهد، در این حالت، دولت چه راهکار دیگری برای تأمین آن باید در نظر بگیرد. در مورد نیجریه، درآمد حاصل از نفت و گاز است که هرگز به دولت نمی‌رسد؛ اما بسیاری از کشورهای دیگر از طریق ایجاد بدهی به سوخت‌های فسیلی یارانه می‌دهند. اگر دولت‌ها بخواهند قیمت انرژی را کمتر از هزینه‌های واقعی خود تثبیت نمایند؛ اما نخواهند مابه‌التفاوت را وارد بودجه کنند، آن‌ها IOU را در نظر می‌گیرند. در واقع یارانه سوخت‌های فسیلی یکی از دلایل اصلی انباشت بدهی‌های زیاد در برخی کشورها است. برای نمونه کشور لبنان را در نظر بگیرید. این کشور از یک سیستم ناکارآمد برق برخوردار است، به طوری که برق را به قیمت ۱۳۰ پوند در هر کیلووات ساعت به مصرف‌کنندگان می‌فروشد که در سال ۲۰۲۲ حدود نیم سنت آمریکا ارزش دارد. به عبارتی، هزینه تولید برق (به دلیل تولید برق با ژنراتورهای قدیمی و با سوخت نفتی سنگین) بیش از ۳۰



برابر قیمت فروش است. اختلاف قیمتی با پرداخت‌های هنگفت یارانه به شرکت برق دولتی از طریق بدهی پوشش داده می‌شود. بدهی کشور لبنان در سال ۲۰۲۰ بیش از ۱۷۰ درصد تولید ناخالص داخلی است که بیشتر از هر کشوری در جهان بوده که بیش از نیمی از آن به دلیل یارانه دادن به انرژی است. بدهی به عنوان روشی برای پرداخت یارانه سوخت‌های فسیلی، سه مزیت عمده نسبت به روش اول (اختصاص مبلغ یارانه در بودجه) دارد. نخست، توجه و نگاه کمتری از سوی عامه مردم و مجلس به خود جلب می‌کند. مجلس علاقه‌مند است که در خصوص هزینه‌ها و بودجه بحث کنند. بحث بی‌پایان این است که بودجه دولتی باید برای چه مصارفی در نظر گرفته شود. به این دلیل واضح است که چنین انتخاب‌هایی تعیین می‌کند که کدام گروه در جامعه (رأی‌دهندگان یا به صورت کلی عامه مردم) سود خواهند برد و کدام‌یک برای آن‌ها منفعتی ندارند. در مقابل تا زمانی که بدهی کاملاً از کنترل دولت خارج نشود، تمرکز نسبتاً کمی روی آن وجود دارد؛ بدهی باقی‌مانده (در حالت عدم تطبیق درآمدها با مخارج) است. اگر هزینه‌ها را یک «تپه» در نظر بگیریم، بدهی یک «چاله» است و دیدن یک سوراخ از تپه دشوارتر می‌باشد. دوم، بدهی معمولاً از یک دولت به دولت بعد منتقل می‌شود. به عبارتی، مشکل بدهی به آینده انتقال می‌یابد. دولت حاکم معمولاً وقتی می‌داند در دوره بعد مسئولیت اجرایی کشور را بر عهده ندارد، لذا این سیاست را برای یارانه استفاده می‌کند. سوم، دولت‌ها بدهی را در بسیاری از جاها که به عنوان مصارف است، پنهان می‌کنند. به طور خاص، تمام بدهی‌های مربوط به یارانه سوخت‌های فسیلی نباید به حساب‌های ملی گذاشته شود که این کاری غیرمنطقی است. بسیاری از کشورها دارای شرکت‌های دولتی بزرگ به‌ویژه در بخش سوخت‌های فسیلی هستند؛ این شرکت‌ها حساب‌های مخصوص به خود را دارند که معمولاً به اندازه بودجه عمومی بررسی نمی‌شوند. دولت‌ها به چنین شرکت‌هایی دستور می‌دهند که سوخت‌های فسیلی را با قیمت بالا ثبت و سپس آن‌ها را به قیمت ارزان به مردم بفروشند. البته، این منجر به زیان بزرگی برای شرکت‌های دولتی می‌شود و دولت در نهایت مسئول نجات آن‌ها در صورت وقوع ورشکستگی خواهد بود (اما این کار نیازی به انجام اقدام فوری از سوی دولت‌ها ندارد). گاهی اوقات زیان‌ها می‌توانند برای سال‌ها در دفاتر مالی یک شرکت دولتی انباشته شوند و پس از آن، زمانی که شرکت در آستانه سقوط قرار دارد، دولت می‌تواند یک بسته نجات بزرگ از ورشکستگی را تصویب کند. تخصیص یا انتقال یارانه به بودجه و انباشت بدهی تنها راه‌های پرداخت یارانه سوخت‌های فسیلی نیست. بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته قوانینی دارند که یارانه‌های کلان را در بودجه

محدود می‌کنند و برای این اقدام نیز دلیل خوبی هم دارند. اگر کشورهایی که با یکدیگر تجارت می‌کنند، بودجه خود را برای حمایت از صنایع یا شرکت‌های خاص اختصاص دهند، این اقدام باعث می‌شود رقابت را در جاهای دیگر کاهش دهد. در این حالت، دولت‌ها وارد بازی خواهد شد که در آن یارانه بیشتری به شرکت‌های داخلی پرداخت نماید و در نتیجه بودجه همه کشورها برای فعالیت‌های دیگر کاهش می‌یابد، با وجود این که در عمل مزیت رقابتی اتفاق نمی‌افتد. به همین علت کشورهای جهان موافقت کردند «کمک‌ها و یارانه دولتی» را محدود نمایند. منظور یارانه‌هایی است که ممکن است باعث مزیت شرکت‌های داخلی نسبت به شرکت‌های خارجی شود.

یکی از بحث‌برانگیزترین موضوعات مذاکرات انگلیس با اتحادیه اروپا بر سر برگزیت، تمایل این کشور برای حذف خود از قوانین کمک‌های دولتی اتحادیه اروپا بود. توافق نهایی به وضوح نشان می‌دهد که اگرچه انگلیس در اصل آزاد است تا هر طور که صلاح می‌داند یارانه بدهد؛ اما نمی‌تواند این کار را به گونه‌ای انجام دهد که کسب‌وکارهای اتحادیه اروپا را تضعیف کند و همچنان دسترسی به بازار واحد اروپا را حفظ نماید. در سطح جهانی هم همین طور است. توافقنامه سازمان تجارت جهانی (WTO) در مورد یارانه‌ها و اقدامات متقابل تلاش می‌کند محدودیت‌هایی را در مورد میزان استفاده شرکای تجاری از بودجه خود برای به دست آوردن مزیت رقابتی ایجاد کند (Prayas, 2017; Ayoub et al. 2021; McCulloch, 2023).

**۳- معافیت‌های مالیاتی:** اگر دولت‌ها نتوانند به راحتی از طریق بودجه خود یارانه دهند و همچنین نخواهند بدهی را در اقتصادشان انباشته کنند، حال آیا راهکارهای دیگری وجود دارد؟ یکی از راهکارهای دیگر، موضوع معافیت‌های مالیاتی بیشتر یارانه‌های سوخت‌های فسیلی در کشورهای ثروتمند است که از مالیات ویژه سوخت‌های فسیلی تأمین می‌گردد. این رفتارهای مالیاتی می‌تواند به شکل نرخ‌های کاهش‌یافته یا معافیت‌ها باشد یا می‌تواند شامل قوانین حسابداری باشد که به برخی از هزینه‌ها امکان کسر مالیات را می‌دهد یا سازمان‌ها را قادر می‌سازد این کسرها را زودتر از آنچه در غیر این صورت اتفاق می‌افتد، انجام دهند.

**۴- اعتبار و ضمانت‌نامه اعتباری:** برای اعمال یارانه در اقتصاد، دو روش دیگر وجود دارد که دولت‌ها از طریق آن‌ها یارانه سوخت‌های فسیلی را ارائه می‌دهند. نخستین مورد، اعتبار ارزان است. هدف اساسی یارانه سوخت‌های فسیلی، کاهش هزینه‌های شرکت‌های استفاده‌کننده از سوخت فسیلی، کاهش قیمت‌های پرداخت شده برای سوخت و انرژی توسط مصرف‌کنندگان

و یا برای هر دو گروه تولیدکننده و مصرف‌کننده است. اگر دولت‌ها نمی‌خواهند قیمت‌ها را تثبیت کنند یا بدهی را انباشته نمایند و قبلاً از معافیت‌های مالیاتی استفاده کرده‌اند، تنها راه دیگر برای ارائه یارانه، کاهش هزینه‌های سرمایه‌ای است که شرکت‌های سوخت فسیلی با آن مواجه هستند. ساده‌ترین راه برای انجام این کار، تأمین اعتبار یارانه‌ای یا کاهش ریسک استقراض است. همه دولت‌ها تا حدودی این کار را انجام می‌دهند که یک کار خوبی تلقی می‌گردد؛ برای مثال، کارآفرینانی که می‌خواهند در راه‌حل‌های تغییرات آب و هوایی سرمایه‌گذاری کنند، به سرمایه نیاز دارند و اگر سرمایه ارزان‌تر باشد، سرمایه‌گذاری بیشتری می‌کنند و این اقدام فضای امیدواری را برای نجات سیاره زمین فراهم می‌نماید. معمولاً سرمایه‌گذاری‌های جدید پرریسک (به دلیل عدم قطعیت در خصوص سودآوری یا عدم سودآوری) هستند. به این معنی که بانک‌های تجاری نرخ‌های بالاتری را اعمال می‌کنند و باعث می‌شوند برخی از پروژه‌های خوب غیر قابل توجیه باشند. نرخ‌های بهره با ماهیت یارانه‌ای یا ارائه ضمانت‌های بازپرداخت جزئی یا کامل به بانک‌ها، بانک‌ها را تشویق می‌کند تا ریسک کنند و به پروژه‌های پرریسک (اما بالقوه تحول‌آفرین) وام دهند. با این حال هیچ‌یک از این استدلال‌ها برای سرمایه‌گذاری در سوخت‌های فسیلی مصداق ندارد. تکنولوژی‌های مربوط به سوخت فسیلی قدیمی و به خوبی شناخته شده‌اند؛ بنابراین شرکت‌های سوخت فسیلی باید به صورت کامل نرخ‌های تجاری را برای وام‌دهی خود بپردازند؛ اما انجام این کار باعث می‌شود برخی از سرمایه‌گذاری‌های سوخت فسیلی غیرپایدار باشد. از این رو، شرکت‌های سوخت فسیلی از نیروی چانه‌زنی خود برای متقاعد کردن دولت‌ها برای یارانه دادن به دسترسی خود به اعتبار و تضمین‌های اعتباری استفاده می‌کنند (OECD, 2018).

۵- درآمد صادراتی از دست رفته: آخرین روشی که برخی از دولت‌ها به سوخت‌های فسیلی یارانه می‌دهند، بحث‌برانگیز است، زیرا دولت‌هایی که این کار را انجام می‌دهند اصلاً آن را یارانه نمی‌دانند. تصور کنید که شما یک تولیدکننده بزرگ نفت مانند عربستان سعودی هستید. هزینه تولید هر بشکه نفت در عربستان سعودی بسیار پایین است (حدود ۳ دلار در هر بشکه) این بدان معناست که برای ارزان کردن سوخت در عربستان سعودی، نیازی به ارائه یارانه پولی ندارید. شما فقط باید از شرکت دولتی نفتی بخواهید که سوخت را به قیمت تمام شده تولید بفروشد. آیا این یارانه سوخت فسیلی است؟ به یک معنا، نه! هیچ انتقال پولی، چه از طریق بودجه، بدهی، اعتبار یا معافیت‌های مالیاتی مورد نیاز نیست؛ اما از منظر دیگر،

پاسخ مثبت است. هر بشکه نفتی که عربستان سعودی پالایش و به قیمت تمام شده تولید به شهروندانش می‌فروشد، بشکه نفتی است که می‌توانست با قیمت بسیار بالاتری در بازار جهانی بفروشد. سپس می‌توانست از درآمد حاصله برای پرداخت هزینه‌های بهداشتی یا آموزشی بهتر یا هزاران مورد دیگر استفاده کند. در عوض به شهروندانش سوخت ارزان می‌دهد. بنابراین، قیمت بین‌المللی هنوز معیار مناسبی برای استفاده است و یارانه نشان‌دهنده هزینه فرصت می‌باشد؛ معیاری که نشان می‌دهد کشورها چقدر از قیمت ارزان سوخت خودداری می‌کنند. پس واقعاً چقدر این یارانه‌ها اهمیت دارد؟ خوب این بستگی به میزان سهم آن در اقتصاد دارد.

یارانه سوخت‌های فسیلی چقدر است؟ دو پاسخ ساده برای این پرسش وجود دارد که یارانه سوخت‌های فسیلی چقدر است. پاسخ اول برای نمونه، مبلغ ۴۶۸ میلیارد دلار (در سال ۲۰۱۹) است. این مبلغ هنگفتی است، چراکه بیش از دو برابر ارزش کل کمک‌های توسعه بین‌المللی در سطح جهانی و بزرگ‌تر از تولید ناخالص داخلی هر یک از ۱۵۰ کشور پایین دنیا است. این مبلغ ذکر شده برگرفته از تلاش‌های ترکیبی OECD و IEA برای تخمین میزان یارانه‌های به دست آمده که با این رویکرد، برآورد به دست آمده آن‌ها بسیار کوچک است. پاسخ دوم مبلغ ۵,۹ تریلیون دلار (در سال ۲۰۲۰) است. درک اینکه این اعداد با یکدیگر بسیار متفاوت هستند، نیازی به محاسبه ندارد. هر دو مبلغ بر اساس هر دو پاسخ زیاد است؛ اما عدد دوم بسیار چشمگیر است. در واقع سهم ۶,۸ درصد کل اقتصاد جهانی را به خود اختصاص داده است. پاسخ دوم بر اساس محاسبات صندوق بین‌المللی پول (IMF) بوده است. حال سوال این است کدام‌یک از این اعداد می‌تواند ملاک قرار گیرد. پاسخ صندوق بین‌المللی پول است که مسلماً معتبرترین (و گاهی اوقات منفورترین) مؤسسه مالی بین‌المللی در جهان می‌باشد. پس چرا در برآوردها برای اندازه یارانه سوخت‌های فسیلی بیش از ۱۰ برابر تفاوت وجود دارد؟ در اینجا همه چیز بستگی به این دارد که منظور شما از یارانه سوخت‌های فسیلی چیست. وقتی OECD یا IEA در مورد یارانه سوخت‌های فسیلی صحبت می‌کنند، به سیاست‌هایی اشاره دارند که به صراحت یارانه می‌دهد. مصرف یا تولید انرژی حاصل از سوخت‌های فسیلی، یعنی برای کاهش هزینه انرژی جهت مصرف‌کنندگان یا حمایت از تولید انواع مختلف انرژی طراحی شده‌اند. دو سازمان روش‌های متفاوتی برای برآورد ارزش چنین اقداماتی دارند. آژانس بین‌المللی انرژی از روش شکاف قیمت<sup>۱</sup> استفاده می‌کند، در

1. price-gap method

حالی که OECD از روش «رویکرد موجودی»<sup>۱</sup> استفاده می‌کند. آژانس بین‌المللی انرژی و OECD این دو روش را با هم ترکیب کرده‌اند تا تخمین ۴۶۸ میلیارد دلاری خود را ارائه دهند. در مقابل، صندوق بین‌المللی پول از «روش هزینه‌های سیاره‌ای»<sup>۲</sup> استفاده می‌کند (OECD, 2021a; Parry et al, 2021).

### ۳- مقایسه تطبیقی وضعیت یارانه انرژی در ایران با کشورهای منتخب جهان

در اقتصاد ایران جهت اصلاح واقعی ساختار بودجه‌های سالانه، اصلاحات اساسی در حوزه بودجه‌ریزی و اقتصاد کلان از جمله تفکیک بودجه ارزی و ریالی و بازتعریف رابطه مالی دولت و نفت از نیازهای اصلی است. ریشه اصلی مشکلات اقتصادی کشور طی دهه‌های اخیر ناشی از ناکارآمدی و مشکلات ساختاری دولت و وابستگی اداره کشور به درآمدهای نفتی است. بی‌شک، رفع این ناکارآمدی مستلزم انجام اصلاحات بنیادین در تنظیم روابط و ساختار مدیریت مالی بخش عمومی دولت و نظام مالی، محاسباتی و برنامه‌بودجه کشور است. بحث اصلاح ساختار بودجه دولت سال‌ها است که مطرح می‌شود و از سال ۱۳۹۷ به عنوان یک تکلیف به سازمان برنامه و بودجه ابلاغ شد. با وجود این، همچنان اصلاح ساختار بودجه به طور قابل توجهی اجرا نشده است و تنها برخی اصلاحات که اکثراً مربوط به ظاهر بودجه بود، اجرایی شده است. محورهای اصلاح ساختار نظام برنامه و بودجه برای رسیدن به اهداف شفافیت، انضباط مالی و پاسخگویی عمومی شامل: ۱- تأمین هزینه‌های عمومی دولت با قطع وابستگی به درآمدهای نفتی؛ ۲- توزیع عادلانه فرصت‌ها بین مردم مناطق مختلف کشور؛ ۳- عدالت اجتماعی و کاهش فقر و محرومیت؛ ۴- مدیریت و ساماندهی منابع انسانی دولت و ۵- امنیت ملی و اولویت‌های توسعه ملی است. به منظور تحقق اهداف فوق، نیازمند اصلاحات جدی نظام اقتصادی کشور؛ یکی از این اصلاحات کلیدی مربوط به نظام یارانه پنهان انرژی است.

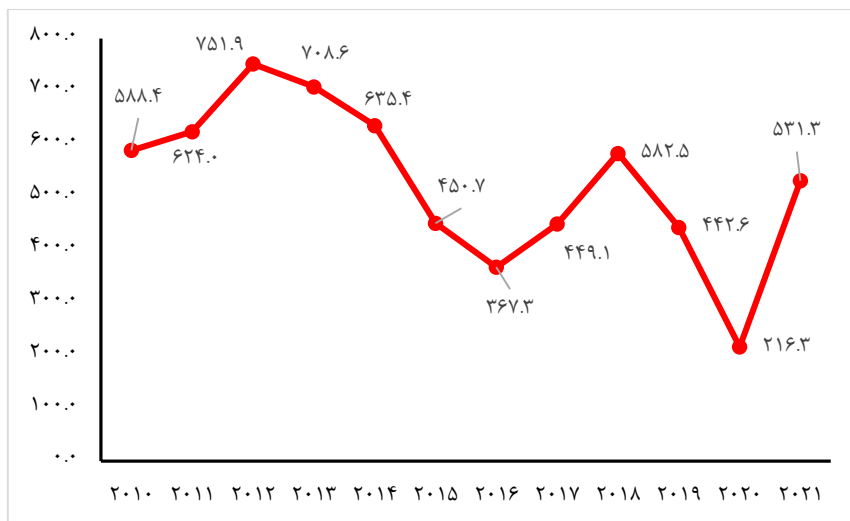
از سال ۱۳۸۹ تاکنون (اسفند ۱۴۰۱)، یارانه نقدی ۴۵۵۰۰ تومانی هرماه به حساب سرپرستان خانوار واریز می‌شود. از سوی دیگر، با تغییر بهای بنزین در سال ۱۳۹۸، یارانه دیگری به نام یارانه معیشتی نیز در ادبیات اقتصادی ایران جای گرفت. در مجموع آنچه مشخص است، سالیانه رقم بسیار بالایی از یارانه‌های پیدا و پنهان در اقتصاد ایران پرداخت می‌شود؛ اما سهم

1. inventory approach  
2. planetary-cost method

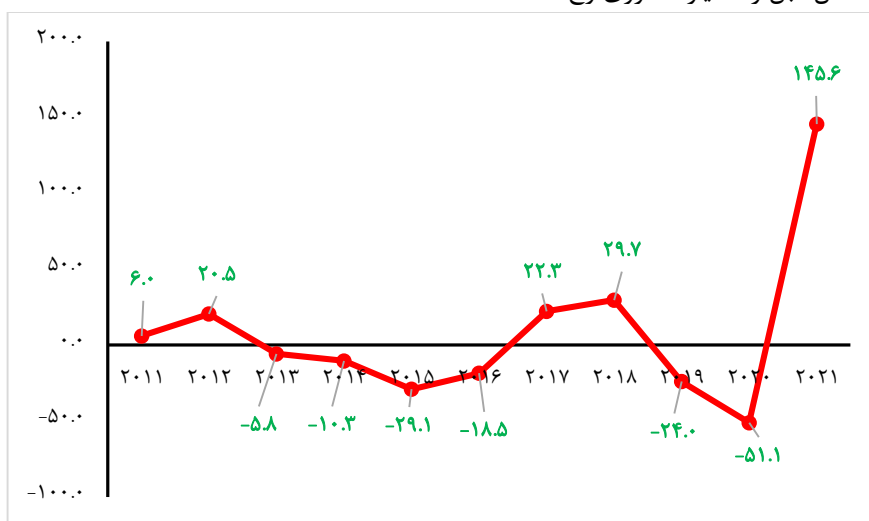
همه مردم از این میزان یارانه به خصوص یارانه‌های پنهان در حوزه انرژی، یکسان و برابر نیست. به بیان دیگر، این حجم از یارانه در اقتصاد ایران، همیشه به دست قشرهای ضعیف نمی‌رسد و ثروتمندان بیشتر از آن بهره می‌برند، از این رو، مدیریت و حذف آن باید در اولویت دولت باشد. حال بسیاری از کارشناسان اقتصادی بر این باورند که اقتصاد ایران در بخش یارانه‌های پنهان، نیازمند یک اصلاح ساختاری است تا این یارانه‌ها، شفاف به دست اقشاری برسد که به دلیل بسترهای اقتصادی، نسبت به سایر افراد جامعه محروم و کم برخوردار هستند. به عنوان مثال، در حوزه یارانه سوخت، بسیاری از مردم خودروی شخصی ندارند و از دریافت یارانه پنهان انرژی و سوخت محروم هستند و در عوض، این یارانه عظیم برای قشرهایی است که نه تنها یک خودرو بلکه چندین خودرو دارند و از یارانه سوخت هم بهره‌مند می‌شوند. نمونه‌ای که بیانگر بی‌عدالتی در پرداخت یارانه‌های پنهان است. در ادامه این بخش، با مروری به داده‌های منتشر شده آژانس بین‌المللی انرژی، برخی حقایق سهم بالای یارانه در ایران نیز آشکار می‌گردد.

یکی از انواع یارانه‌های پرداختی از سوی کشورهای مختلف به بخش انرژی اختصاص دارد. اگرچه بر اساس سیاست‌گذاری بین‌المللی از سال ۲۰۱۵ پرداخت این‌گونه یارانه از سوی دولت به بخش انرژی در مغایرت آشکار با موضوع مقابله با گرمایش زمین و ادامه این حرکت در مسیر توسعه پایدار جهانی است. حال بر اساس گزارش منتشر شده آژانس بین‌المللی انرژی در سال ۲۰۲۲ که مبنای اطلاعات کمی آن سال ۲۰۲۱ است، به بررسی مقایسه‌ای وضعیت یارانه انرژی در کشورهای منتخب می‌پردازیم.

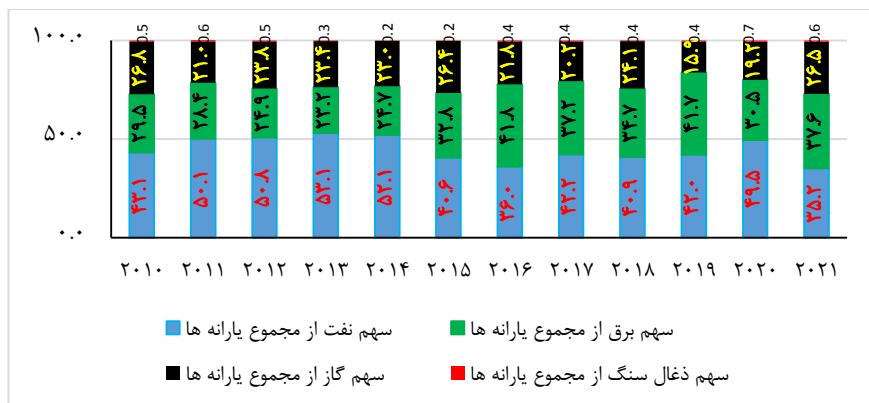
بر اساس داده‌های منتشر شده مشخص گردید که مجموع یارانه پرداخت شده به بخش انرژی به قیمت واقعی در سطح جهان برابر با ۵۳۱,۳ میلیارد دلار تخمین زده شده است. بر اساس نمودار (۲) مشاهده می‌گردد بیشترین یارانه انرژی به سال ۲۰۱۲ با ۷۵۱,۹ میلیارد دلار و کمترین میزان آن به سال ۲۰۲۰ اختصاص دارد.



**نمودار ۲:** روند یارانه‌های پرداختی به قیمت واقعی در جهان طی سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۲۱  
 نمودار (۳) رشد یارانه‌های انرژی را نشان می‌دهد. بر این اساس مشخص گردید که رشد در سال ۲۰۲۱ نسبت به سال ۲۰۲۰ بسیار قابل توجه بوده به طوری که ۱۴۵٫۶ درصد نسبت به سال قبل رشد یارانه انرژی رخ داده است.

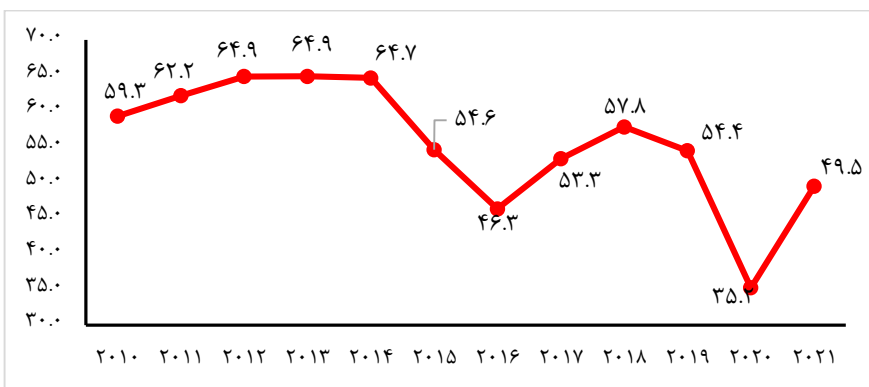


**نمودار ۳:** رشد یارانه‌های پرداختی به قیمت واقعی در جهان طی سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۲۱  
 نمودار (۴) سهم بخش‌ها از یارانه‌های انرژی را در جهان طی سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۲۱ نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود سهم زغال‌سنگ و برق بیشتر از نفت و گاز است.



نمودار ۴: سهم یارانه پرداختی چهار بخش نفتی، برق، گاز و ذغال سنگ از مجموع یارانه‌های انرژی طی سال ۲۰۱۰ تا ۲۰۲۱

سهم یارانه‌های نفتی در بخش حمل و نقل از مجموع یارانه بخش نفت در جهان طی سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۲۱ در نمودار (۵) نشان داده شده است. بر این اساس سهم جهانی یارانه نفتی بخش حمل و نقل در سال ۲۰۲۱، ۴۹٫۵ درصد از کل یارانه اختصاص داده شده برای بخش انرژی است. در نهایت یارانه سوخت‌های فسیلی در بخش حمل و نقل نیز طی دو سال اخیر به قیمت‌های واقعی تقریباً یک و نیم برابر شده‌اند.



نمودار ۵: سهم یارانه‌های نفتی در بخش حمل و نقل از مجموع یارانه بخش نفت در جهان طی سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۲۱

جدول (۲) وضعیت شاخص‌های کلیدی یارانه بخش انرژی در جهان را برای ۳۷ کشور نشان می‌دهد. بالاترین میانگین نرخ یارانه به پنج کشور ونزوئلا (۹۴ درصد)، لیبی (۸۱ درصد)،



الجزایر (۷۳ درصد)، ایران (۷۲ درصد) و آنگولا (۷۰ درصد) اختصاص دارد. همچنین بالاترین یارانه سرانه به کشورهای قطر، کویت، امارات متحده عربی، بحرین و عربستان سعودی اختصاص دارد. یارانه سرانه در ایران ۶۹۳ دلار بوده که جایگاه نهم جهان را داراست. در زمینه سهم کل یارانه‌های انرژی از GDP در کشور ازبکستان ۱۹/۳ درصد بوده که از این لحاظ، رتبه اول جهان را داراست. ایران نیز با سهم ۱۴ درصدی یارانه‌ها از تولید ناخالص داخلی در رتبه دوم جهان قرار گرفته است.

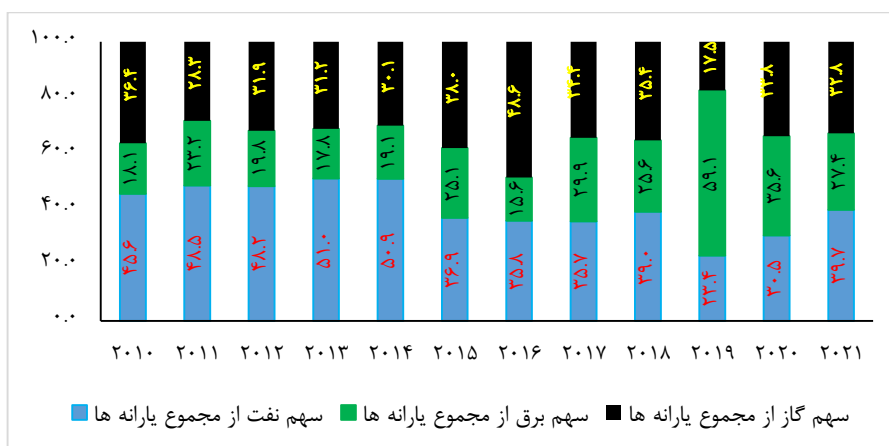
جدول ۳: شاخص‌های کلیدی یارانه بخش انرژی در کشورهای مختلف جهان

کشور	میانگین نرخ یارانه (درصد)	کشور	یارانه سرانه (دلار بر نفر)	کشور	سهم کل یارانه انرژی از تولید ناخالص داخلی (درصد)
ونزوئلا	۹۴	قطر	۲۳۲۶	ازبکستان	۱۹.۳
لیبی	۸۱	کویت	۱۹۱۴	ایران	۱۴.۰
الجزایر	۷۳	امارات متحده عربی	۱۷۴۹	ترکمنستان	۱۳.۶
ایران	۷۲	بحرین	۱۳۴۷	الجزایر	۱۱.۳
آنگولا	۷۰	عربستان سعودی	۱۱۵۸	مصر	۹.۷
آذربایجان	۶۳	ترکمنستان	۱۱۰۶	بحرین	۷.۷
قطر	۶۳	لیبی	۸۲۲	لیبی	۷.۲
ازبکستان	۶۰	ونزوئلا	۷۳۲	آذربایجان	۶.۹
کویت	۵۷	ایران	۶۹۳	ونزوئلا	۶.۳
مصر	۵۶	برونئی	۶۶۲	قزاقستان	۵.۷
ترکمنستان	۵۶	ترینیداد و توباگو	۶۵۵	بنگلادش	۵.۶
عراق	۵۵	قزاقستان	۶۲۷	عربستان سعودی	۵.۶
قزاقستان	۵۲	روسیه	۵۴۱	اوکراین	۵.۱
عربستان سعودی	۴۹	الجزایر	۵۲۸	عراق	۵.۰
ترینیداد و توباگو	۴۵	آذربایجان	۴۷۱	کویت	۴.۸

کشور	میانگین نرخ یارانه (درصد)	کشور	یارانه سرانه (دلار بر نفر)	کشور	سهم کل یارانه انرژی از تولید ناخالص داخلی (درصد)
امارات متحده عربی	۴۵	ازبکستان	۳۷۵	امارات متحده عربی	۴.۷
بحرین	۴۵	آرژانتین	۳۳۸	بولیوی	۴.۶
آرژانتین	۴۱	عراق	۲۶۳	قطر	۳.۶
برونئی	۳۸	مصر	۲۵۹	ترینیداد و توباگو	۳.۶
بنگلادش	۳۴	اوکراین	۲۰۶	روسیه	۳.۶
روسیه	۳۳	بولیوی	۱۰۶	پاکستان	۳.۳
اندونزی	۳۲	آنگولا	۹۶	اندونزی	۲.۷
اوکراین	۳۱	مالزی	۹۳	آرژانتین	۲.۷
نیجریه	۲۸	اندونزی	۸۹	هند	۲.۶
بولیوی	۲۸	اکوادور	۸۵	آنگولا	۲.۶
سريلانكا	۲۱	سريلانكا	۴۹	ویتنام	۲.۳
پاکستان	۲۱	ویتنام	۴۶	اکوادور	۱.۷
هند	۱۶	بنگلادش	۴۵	سريلانكا	۱.۶
اکوادور	۱۵	پاکستان	۳۷	برونئی	۱.۵
ویتنام	۱۱	چین	۳۷	نیجریه	۱.۱
غنا	۱۰	هند	۳۴	غنا	۱.۰
مالزی	۹	تایلند	۳۴	مالزی	۱.۰
گابن	۸	کلمبیا	۲۸	چین	۰.۶
کلمبیا	۷	نیجریه	۲۵	تایلند	۰.۶
تایلند	۵	گابن	۲۱	کلمبیا	۰.۴
چین	۵	غنا	۱۷	گابن	۰.۳
مکزیک	۲	مکزیک	۱۳	مکزیک	۰.۱

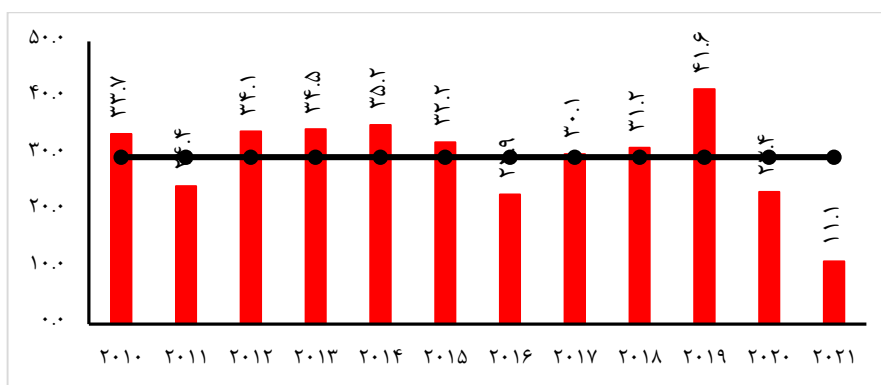
نخستین همایش ملی بهبود روند بودجه ریزی در ایران؛ حکمرانی بودجه از تفریح تا تدوین ۱۴۰۲

بر اساس نمودار (۶) در سال ۲۰۲۱ سهم نفت از کل یارانه انرژی بیش از برق و گاز است. البته در سال‌های ۲۰۱۹ و ۲۰۲۰ سهم یارانه برق بیشتر می‌باشد.



**نمودار ۶:** سهم یارانه پرداختی سه بخش نفتی، برق و گاز از مجموع یارانه‌های انرژی در ایران طی سال ۲۰۱۰ تا ۲۰۲۱

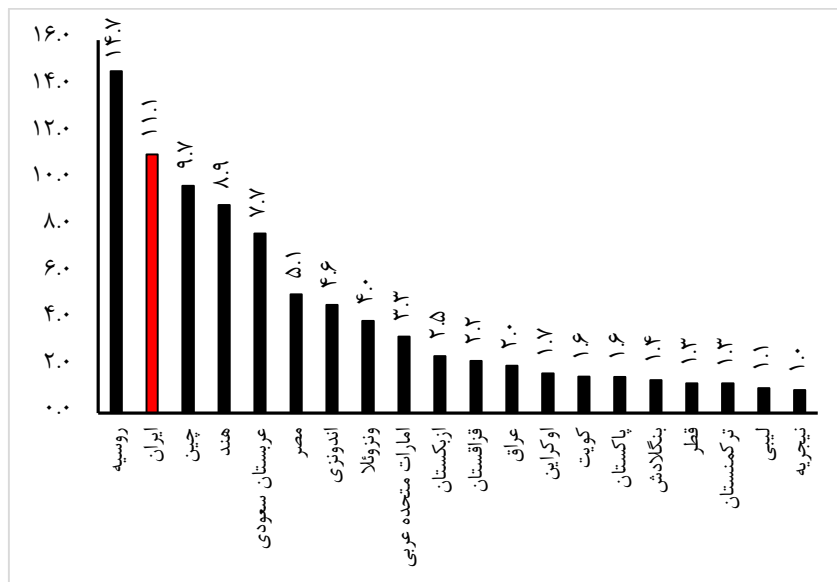
ایران در سال ۲۰۲۱ با پرداخت ۵۸,۹۲۶,۵ میلیون دلار سهمی ۱۱,۱ درصدی از مجموع یارانه انرژی جهان را به خود اختصاص داده است. نمودار (۷) روند سهم یارانه انرژی ایران را از کل یارانه انرژی جهان طی سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۲۱ نشان می‌دهد.



**نمودار ۷:** سهم یارانه انرژی ایران از کل یارانه انرژی جهان طی سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۲۱

بر اساس نمودار (۸) بعد از کشور روسیه با ۱۴,۷ درصد، ایران با ۱۱,۱ درصد از لحاظ پرداخت بیشترین یارانه انرژی در جهان، در وضعیت هشدار قرار دارد. در این خصوص، کشورهای

چین، هندوستان، عربستان سعودی، مصر، اندونزی و ونزوئلا نیز در رتبه‌های سوم تا هشتم جهان قرار گرفته‌اند. در واقع دو کشور روسیه و ایران بیش از ۲۵ درصد از کل یارانه پرداختی به انرژی در جهان را دارا هستند که عددی قابل تأمل و هشداردهنده است.



نمودار ۸: کشورهای با بالاترین سهم یارانه انرژی جهان در سال ۲۰۲۱

از ارقام منتشر شده در خصوص یارانه انرژی می‌توان به نکات قابل توجه زیر اشاره کرد:

- ۱- در بسیاری از کشورهای توسعه یافته، سیاست‌گذاری به سمت توقف یا کاهش یارانه‌های مستقیم پرداختی به بخش انرژی در نظر گرفته شده که در این راستا نیز موفق بوده‌اند.
- ۲- در سطح جهانی ۴۲ کشور جهان (از جمله ایران) همچنان به پرداخت یارانه سوخت‌های فسیلی مبادرت می‌ورزند. این کشورها باید با اتخاذ سیاست‌گذاری اصولی و مبتنی بر برنامه مشخص نسبت به کاهش تدریجی و حذف کامل یارانه سوخت‌های فسیلی اقدام لازم را انجام دهند.

- ۳- وضعیت ایران همان‌طور که اشاره شد نشانگر شرایط بسیار نامناسب در پرداخت یارانه به بخش انرژی است. نکته جالب توجه در خصوص کشور این است که مقادیر واقعی یارانه سوخت‌های فسیلی در مقایسه با سال قبل با افزایش قابل ملاحظه‌ای مواجه بوده است، برای مثال در بخش یارانه‌های نفتی به قیمت‌های واقعی حدود ۱۴ درصد افزایش را نشان می‌دهد.

#### ۴- درس‌هایی از اصلاحات یارانه‌ها بر اساس تجربیات کشورها

قیمت سوخت‌های فسیلی در سال ۲۰۲۲ به‌طور فوق‌العاده بالا و نوسانی بود، زیرا بازارهای انرژی با فشارهای ناشی از حمله نظامی روسیه به اوکراین و به دنبال آن کاهش شدید تحویل گاز طبیعی روسیه به اروپا مواجه شدند. در برخی کشورها، قیمت‌های پرداختی توسط مصرف‌کنندگان این سوخت‌ها در سطح پایینی (به دلیل مداخلات دولت‌ها و یارانه‌های دولتی) حفظ شدند که البته این موضوع علاوه بر فشار بر بودجه این کشورها، شرایط را برای کاهش آلودگی هم مهیا نکرد.

در سال ۲۰۲۲، دولت‌ها راه‌های متعددی برای جلوگیری از انتقال قیمت‌های بالا و بی‌ثبات به مصرف‌کنندگان پیدا کردند. در برخی موارد، این اقدامات شامل تخصیص مستقیم از بودجه ملی بود. در موارد دیگر (به ویژه در میان صادرکنندگان سوخت فسیلی)، برآوردهای یارانه منعکس‌کننده درآمدی است که با پایین نگه‌داشتن قیمت‌های داخلی (قیمت بسیار کمتر) نسبت به معیارهای بین‌المللی از بین رفته است. معافیت‌ها و تخفیف‌های مالیاتی نیز تأثیر مشابهی دارند. مداخلات دولت‌ها (که همه آن‌ها با روش‌شناسی یارانه مصرف سوخت فسیلی انتخاب نمی‌شوند) را می‌توان به صورت زیر دسته‌بندی کرد:

۱- تثبیت قیمت‌ها یا محدود کردن افزایش قیمت؛ به عنوان مثال:

– دولت پرو در آوریل ۲۰۲۲ تصمیم گرفت برای کاستن از رشد قیمت‌ها، تعدادی از سوخت‌های حمل و نقل را به طور موقت در صندوق تثبیت قیمت سوخت<sup>۱</sup> دولتی قرار داد.

– دولت تایلند سقف قیمت دیزل THP30 را ۰٫۸۵ دلار در هر لیتر اعلام نمود.

– دولت السالوادور سقف قیمتی را برای محصولات بنزین و گازوئیل اعلام نمود.

– دولت مصر دوره یارانه برق را تمدید کرد، درحالی‌که قبلاً برنامه‌ریزی کرده بود این کار را تا پایان سال مالی ۲۰۲۱-۲۰۲۲ متوقف کند.

– دولت فرانسه «سپر تعرفه‌ای ۲» را وضع کرد که در ابتدا تعرفه‌های خرده‌فروشی برق و گاز را برای خانوارها متوقف کرد و سپس امکان افزایش قیمت‌ها را محدود کرد.

#### ۱. Fuel Price Stabilization Fund

هدف از ایجاد چنین صندوق‌هایی در برخی کشورهای مختلف جهان جهت اطمینان از عدم تأثیرپذیری قیمت خرده‌فروشی سوخت بوده است.

#### ۲. Tariff Shield

- ۲- معافیت از مالیات و عوارض مختلف، به عنوان مثال:
- دولت آفریقای جنوبی مالیات عمومی سوخت بر بنزین و گازوئیل را از فوریه ۲۰۲۲ حذف کرد و از آوریل تا ژوئن ۲۰۲۲ قیمت‌ها را کاهش داد.
  - دولت گویان مالیات غیرمستقیم بر بنزین و گازوئیل را در ماه مارس حذف کرد.
  - دولت انگلیس عوارض سوخت را کاهش داد. دولت بلژیک نیز مالیات بر ارزش افزوده قبوض برق را از ۲۱ درصد به ۶ درصد کاهش داد.
- ۳- شرایط تسهیل پرداخت یا ممنوعیت قطع منابع انرژی به دلیل عدم پرداخت:
- ژاپن شرایط پرداخت گاز و برق را برای کسانی که با مشکل پرداخت می‌کنند، تسهیل کرد.
  - در اسپانیا، از سپتامبر ۲۰۲۱ یک تعهد «حداقل عرضه حیاتی»<sup>۱</sup> برای آب و برق وضع شد و اطمینان حاصل کرد خانوارهای آسیب‌پذیر که قادر به پرداخت قبوض برق خود نیستند؛ همچنان برای یک دوره ۱۰ ماهه از این لحاظ مشکلی نخواهند داشت.
- ۴- مکانیسم‌های جبران خسارت برای گروه‌های مختلف مصرف‌کنندگان از جمله خانوارها، مشاغل و مصرف‌کنندگان صنعتی:
- در هند، طرح یارانه سوخت آشپزی تمیز<sup>۲</sup> که از دسترسی به LPG برای فقیرترین اقشار جمعیت پشتیبانی می‌کند، ارائه شد. هزینه این طرح به ۸۲۰ میلیون دلار رسید.
  - در آلمان، دولت چندین پرداخت اضافی را برای کمک به اقشار آسیب‌پذیر جهت پرداخت قبوض گرمایشی خود (خانوارهای دارای مسکن، کارآموزان و دانشجویان دارای وام دانشجویی) اجرا کرد.
  - در کره جنوبی، کوپن‌هایی برای هزینه‌های انرژی (از جمله برق، گاز، LPG و گرمایش) برای حدود ۱،۲ میلیون خانوار آسیب‌پذیر در سال ۲۰۲۲ ارائه شد و مقدار کوپن‌ها در طول سال دو برابر افزایش یافت.

علاوه بر سال ۲۰۲۲، دولت فرانسه اعلام کرد که «سپر تعرفه‌ای» را تا سال ۲۰۲۳ اجرا خواهد کرد که شامل تعیین سقف قیمت گاز و برق برای بخش خانگی و حمایت‌هایی بین ۲۰ تا ۲۰۰ یورو در ماه است. بر اساس برآوردهای دولت، انتظار می‌رود این اقدامات ۱۷،۸ میلیارد یورو خالص (۱،۸ میلیارد یورو برای حمایت از قبض انرژی، ۱۱ میلیارد یورو برای سقف قیمت گاز و ۵ میلیارد یورو برای سقف قیمت برق) هزینه داشته باشد و ۱۲ میلیون خانوار از آن سود ببرند.

### 1. Vital Minimum Supply

۲. این یارانه با عنوان Pradhan Mantri Ujjwala Yojana مطرح شد.

برخی از مخارج واقعی بودجه بسیار زیاد بود. به عنوان مثال، در مالزی تنها در ژوئن ۲۰۲۲، حدود ۱ میلیارد دلار و معادل ۲ درصد از درآمد مالی ملی هزینه شد. همچنین این کشور در نظر دارد یارانه بنزین خود را اصلاح کند تا در سال ۲۰۲۳ هدفمندتر شود. در تایلند حذف مالیات بر گازوئیل و نفت برای تولید برق تمدید شد و تا مارس ۲۰۲۳ ادامه دارد. در آلمان تصمیم‌گیری شد که نزدیک به ۱۰۰ میلیارد یورو برای کاهش قبوض انرژی برای چهار ماه اول سال ۲۰۲۳ با ۵۶ میلیارد یورو جهت گاز و گرمایش منطقه‌ای و همچنین ۴۳ میلیارد یورو برای برق هزینه کند.

همان‌طور که در پیمان آب و هوای گلاسکو تأکید شده است، حذف تدریجی یارانه سوخت‌های فسیلی یک عنصر اساسی برای انتقال موفق انرژی پاک است. با این حال بحران جهانی انرژی (به‌ویژه در سال ۲۰۲۲ و ادامه داشتن آن) برخی از چالش‌های سیاسی انجام این کار را نیز برجسته کرده است. در بحران انرژی، دولت‌ها محافظت از رفاه مصرف‌کنندگان را در برابر اثرات مخرب قیمت‌ها به جای تعهد به حذف تدریجی یارانه‌ها در اولویت قرار می‌دهند. این موضوع در سال ۲۰۲۲ بسیار مشهود بود و منجر به افزایش شدید یارانه‌های مصرف سوخت فسیلی و سایر اقدامات برای محدود کردن تأثیرات آن بر قبوض انرژی گردید. اگرچه دولت‌ها تمامی تلاش خود را در جهت رفاه مصرف‌کنندگان دنبال کردند و برخی از مشکلات را کاهش دادند؛ اما انگیزه مصرف‌کنندگان را برای صرفه‌جویی یا روی آوردن به منابع و انرژی‌های جایگزین (و پاک‌تر) کاهش یافت و در نتیجه، حل و فصل پایدار بحران را به تأخیر انداخت. همچنین بودجه عمومی را که می‌توانست در زمینه‌های دیگر از جمله در انتقال انرژی پاک مصرف شود، صرف یارانه انرژی گردید.

جهش یارانه‌های مصرف سوخت فسیلی در سال ۲۰۲۲ درس‌های مهمی در مورد چشم‌انداز انتقال منظم و مردم محور به همراه دارد.

۱- قیمت سوخت‌های فسیلی بهترین راه برای انتقال انرژی پاک نیست. همان‌طور که در چشم‌انداز انرژی جهانی ۲۰۲۲ اشاره شده است، قیمت‌های بالای سوخت‌های فسیلی جایگزینی برای سیاست‌های آب و هوایی نیست. در عمل، نگرانی‌ها در مورد مقرون به صرفه بودن می‌تواند توجه و میزان بودجه‌ای را که سیاست‌گذاران به انرژی پاک اختصاص می‌دهند، کاهش دهد.

۲- قیمت‌های بالای سوخت‌های فسیلی بیشترین ضربه را به اقشار فقیر وارد می‌کند؛ اما یارانه‌ها به ندرت برای محافظت از گروه‌های آسیب‌پذیر هدف‌گذاری می‌شوند و به نفع اقشار دارای رفاه بهتر از مردم هستند.

۳- یارانه‌های انرژی بهتر است به جای کمک‌های اضطراری جهت تغییرات ساختاری هزینه شود. منابع به بهترین وجه برای ارتقای تغییراتی که حفاظت پایدار در برابر قیمت‌های بی‌ثبات سوخت را فراهم می‌کنند، به کار گرفته شود (Sovacool, 2017; Kolpow, 2018; Taylor, 2020).

پرواضح است که حذف یارانه انرژی برای هر کشوری ساده نیست، به‌ویژه زمانی که منافع سیاسی یارانه‌ها مطرح باشد، حذف آن هزینه‌های سیاسی (از دست آرای مردم یا اعتراضات) به دنبال خواهد داشت. با وجود آن، برخی از کشورها موفق شده‌اند یارانه سوخت‌های فسیلی خود را به صورت جزئی یا در مواردی کاملاً به صورت جامع اصلاح کنند. این کشورها چگونه توانسته‌اند این کار را انجام دهند؟ آیا آن‌ها جنبه‌های سیاسی را مدنظر قرار داده‌اند یا رویکرد متفاوتی در پیش گرفتند؟ چرا برخی کشورها موفق شدند در حالی که برخی دیگر شکست خوردند؟ و آیا اصلاحات در زمینه یارانه انرژی دوام می‌آورد؟ برای پاسخگویی به این پرسش‌ها و موارد مشابه لازم است مروری بر برخی تجربیات کشورها داشته و از موفقیت‌ها و شکست‌های آن‌ها درس‌های کلی نیز استخراج شود.

۱- **هند:** دولت در تلاش برای بهبود دسترسی به انرژی، یارانه‌ها را به عنوان سپر محافظتی مصرف‌کنندگان داخلی از نوسان قیمت‌های جهانی و پشتیبانی از صنایع انرژی‌بر مانند حمل‌ونقل عمومی از سال‌ها پیش برنامه‌ریزی کرده است. در هند یارانه سوخت به چهار محصول نفتی از قبیل بنزین، گازوئیل، نفت سفید و گاز مایع تعلق می‌گیرد. اگرچه برقراری یارانه توانسته است وضعیت دسترسی به انرژی را در حد مطلوب نگه دارد؛ اما عواقب ناخواسته این موضوع از جمله تحمیل هزینه‌های هنگفت به دولت و مصرف‌ناکارآمد سوخت‌های فسیلی، همچنان دامن‌گیر جامعه بزرگ هند است؛ اگرچه مشکل بزرگ‌تر، تخصیص یارانه به سوخت در جای دیگر است. بخش قابل توجهی از یارانه سوخت به گازوئیل که بیشتر مورد استفاده قشر مرفه جامعه است، تعلق می‌گیرد؛ در حالی که خانواده‌های بی‌بضاعت که درصد بالایی از جمعیت هند را تشکیل می‌دهند و از نفت سفید برای روشنایی استفاده می‌کنند، از این یارانه محروم‌اند؛ چراکه طبق آمارهای وزارت انرژی هند، یارانه تعلق‌گرفته به گازوئیل تقریباً دو برابر یارانه نفت سفید است و این یعنی معضل بی‌عدالتی در تخصیص یارانه‌ها. از سوی دیگر،



تفاوت فاحش نرخ دولتی بنزین و گازوئیل با قیمت منطقه موجب بروز مشکل دیگری به نام قاچاق سوخت شده است. همچنین در داخل این کشور، تعداد زیادی از کارکنان بخش حمل و نقل عمومی مبادرت به فعالیت نادرست در زمینه قاچاق و خارج کردن سوخت از این کشور کرده‌اند. نکته دیگری که در بخش یارانه‌های هند مورد توجه است تقسیم جمعیتی این کشور می‌باشد. بیش از یک‌سوم جمعیت هند را روستاییان و قشر فقیر تشکیل می‌دهند. یک بررسی آماری نشان داده است که خانواده‌های کم‌درآمد هند بخش عمده برق مصرفی خود را از طریق نفت سفید که ارزان‌تر از برق است، تأمین می‌کنند. نتیجه این‌که نیاز این گروه به یارانه سوخت بالاست و در صورت حذف یارانه نفت سفید، روستاییان به شدت دچار مشکل خواهند شد. مکانیسم پرداخت یارانه سوخت و غذا در هند با دو اشتباه فاحش همراه بود: ۱- عدم مطالعه دقیق میدانی و بررسی‌های گسترده در زمینه تعداد خانوارهای مستحق دریافت یارانه که خود موجب شد تمام اقشار جامعه با هر مدل درآمدی از یارانه یکسان برخوردار شوند و حتی در نقاط دورافتاده تعداد خانوارهای نیازمند دریافت یارانه، بسیار بیشتر از آن عدد گزارش شده در سرشماری‌ها بود. ۲- کنترل ناکارآمد دولتی بر قیمت نفت سفید باعث شد که این محصول با قیمت‌های بسیار بالاتر در برخی نقاط فروخته شود که البته دولت هند این مشکل را با ارائه راه‌حلی سودمند برطرف کرد. به این ترتیب دولت تعداد زیادی نمایندگی کنترل ایجاد کرد تا قیمت سوخت در تمام نواحی یکسان باشد. این نمایندگی وظیفه کنترل بر میزان مصرف هر ناحیه و در نتیجه جلوگیری از قاچاق نفت سفید را بر عهده دارد. البته دولت هند در این زمینه تدابیری از جمله بهره‌گیری بسیار وسیع از فناوری اطلاعات در زمینه جلوگیری از قاچاق سوخت به وسیله خطوط حمل و نقل اندیشید. به این صورت که با نصب دستگاه‌های فرستنده روی هر کامیون، مقدار سوختگیری و نحوه تخلیه آن را کاملاً زیر نظر قرار داد. البته در هدفمندسازی، این موضوع نیز مورد نظر قرار گرفت که در هند دو محصول نفتی از قبیل گاز مایع و گازوئیل بیشتر مورد مصرف دو دهک بالای جامعه و نفت سفید بیشتر مورد استفاده دو دهک فقیر جامعه است؛ بنابراین لازم بود قیمت این سه محصول به یک میزان افزایش نیابد؛ یعنی گازوئیل و گاز مایع باید افزایش قیمت بیشتر داشته باشند. البته نحوه تخصیص یارانه به دهک‌های بالاتر به نحوه دیگری برنامه‌ریزی شد. بدین صورت که برای جلوگیری از افسارگسیختگی نرخ تورم در سال‌های اولیه هدفمندسازی، عواید حاصل از اصلاحات قیمتی به صورت بهبود خدمات آموزشی، بهداشتی و حمل‌ونقل برای سایر اقشار جامعه در نظر گرفته شد. از مهم‌ترین فواید یارانه نقدی می‌توان به بالا بردن حق انتخاب به



گازوئیل کاسته شد.<sup>۱</sup> بعد از تغییر دولت در می ۲۰۱۴، با وجود مخالفت دولت جدید با سیاست‌های دولت قبل در زمان استقرار آن دولت قبلی، دولت جدید اصلاح یارانه‌ها را ادامه داد و چهار ماه دیگر نیز قیمت گازوئیل افزایش یافت تا در نهایت در اکتبر ۲۰۱۴ قیمت گازوئیل کاملاً کنترل شد (Anand et al, 2013; Clarke, 2015a, b).

**۲- اندونزی:** در سال ۲۰۱۴، جوکو ویدودو (معروف به جوکوی)، نامزد ریاست جمهوری کشور اندونزی در خصوص یارانه سوخت در رقابت انتخاباتی صحبت کرد. جالب توجه سایر رقبا در مورد افزایش قیمت سوخت یا برق بحثی را ارائه ندادند. از نظر وی یارانه سوخت باید حذف شود؛ چراکه این یارانه به ثروتمندان می‌رسد و فقرا سهم بسیار ناچیزی دارند. جوکوی مانند همه سیاستمداران زیرک راه‌حلی هم برای پایان دادن به یارانه انرژی داشت و اینکه اختصاص آن به بخش‌های آموزش و بهداشت بود.<sup>۲</sup> افزایش هزینه‌های آموزش و مراقبت‌های بهداشتی باعث سختی و اضطراب میلیون‌ها نفر شده است. بنابراین، وقتی جوکوی در مورد یارانه صحبت کرد، دستش را به سمت جیب بالای پیراهن چهارخانه برد و دو کارت بیرون کشید: کارت سلامت (کارت صحت)<sup>۳</sup> و کارت آموزش (کارت پینتر)<sup>۴</sup>. او به مخاطبان در سراسر کشور توضیح داد که خلاص شدن از شر یارانه‌ها، دولت را قادر می‌سازد تا به اندونزیایی‌های فقیر دسترسی به مراقبت‌های بهداشتی و آموزش رایگان بدهد. در هر سخنرانی انتخاباتی، بارها و بارها کارت‌ها را از جیبش بیرون می‌آورد تا اینکه وی با قاطعیت پیروز شد. هنگامی که جوکوی به قدرت رسید، اصلاحات را به اجرا گذاشت. در نوامبر ۲۰۱۴، دولت جوکوی قیمت بنزین و گازوئیل را افزایش داد و منابع را مجدداً به بخش‌های بهداشت عمومی

۱. البته این سیاست‌های در زمینه قیمت‌های حامل انرژی پیامدهای سیاسی نیز برای کشور هند داشت. یکی از این موارد خروج یکی از احزاب حامی دولت از حمایت دولت بود. افزایش مداوم قیمت‌ها با مخالفت همه احزاب اصلی مخالف (از جمله حزب بهاراتیا جاناتا به رهبری نارندرا مودی) روبرو شد، اما افزایش‌های ماهانه آنقدر ناچیز بود که باعث اعتراضات عمومی گسترده و تداوم دار علیه آنها نشد. با این وجود، در می ۲۰۱۴، ائتلاف متحد مترقی هند در انتخابات عمومی شکست خورد و مودی نخست‌وزیر شد.

۲. اکثر مردم عادی اندونزی عمدتاً به آموزش و بهداشت می‌پردازند که هر دوی آنها در این کشور پرهزینه هستند. در واقع خواست مردم عادی به عنوان راهکار حذف یارانه سوخت مدنظر جوکوی بود. هرچند شهریه در مدارس ابتدایی و راهنمایی دولتی رایگان بود، هزینه‌های دیگری نیز وجود داشت که والدین مجبور بودند آن‌ها را پوشش دهند. علاوه بر این، کیفیت آموزش در برخی از مدارس دولتی ضعیف بود، بنابراین بسیاری از والدین فرزندان خود را به مدارس شهریه می‌فرستادند. به طور مشابه، مراقبت‌های بهداشتی اولیه رایگان بود، اما هرگونه درمان فراتر از این می‌تواند هزینه‌های زیادی را برای خانواده‌ها در پی داشته باشد.

3. Health Card (Kartu Sehat)

4. Education Card (Kartu Pintar)

و آموزش و همچنین بسیاری از زیرساخت‌ها اختصاص داد. طبق یک برآورد، دولت در نتیجه اصلاحات ۱۵,۶ میلیارد دلار پس‌انداز کرد.

در پایان سال ۲۰۱۴، جوکوی یارانه بنزین را به طور کامل برای پرجمعیت‌ترین جزایر کشور لغو کرد و یارانه ثابتی برای هر لیتر گازوئیل در نظر گرفت تا دیگر یارانه هم‌سو با تغییر در قیمت بین‌المللی نوسان نداشته باشد. همچنین قرار بود قیمت‌های بنزین هر چند هفته یک‌بار تعدیل شود تا اطمینان حاصل گردد که قیمت‌ها در داخل کشور هم‌سو با قیمت‌های بین‌المللی است و یارانه‌ای نیز پرداخت نمی‌شود.

جوکوی چگونه توانست در جایی که دولت‌های قبلی در خصوص مسئله مهم یارانه با مشکل مواجه شده بودند، موفق شود؟ چهار عامل کلیدی باعث موفقیت او گردید. نخست، جوکوی یک فردی با روابط عمومی بالا بود و به عبارتی او یک «مرد مردمی»<sup>۱</sup> بوده که به داشتن مواضع اصولی در مورد مسائل حساس شهرت داشت، وی توانست اهمیت اصلاحات را به طور مکرر و مؤثر بیان کند. مردم اطمینان داشتند که او در راستای منافع همه اندونزیایی‌ها عمل می‌کند. دوم، جوکوی از تلاش‌های دولت‌های قبلی بهره‌مند شد. به طور خاص، پایگاه داده بزرگ حمایت اجتماعی که توسط رئیس‌جمهور سابق سوسیلو بامبانگ یوده‌یونو<sup>۲</sup> ساخته شده بود، وسیله‌ای برای محافظت از فقیرترین افراد جمعیت در برابر اصلاحات قبلی یارانه‌ها در سال‌های ۲۰۰۵، ۲۰۰۸ و ۲۰۱۳ فراهم کرده بود. این بدان معنی بود که مردم می‌دانستند که دولت گرامت (یارانه نقدی) پرداخت خواهد کرد. جوکوی این سیستم را دوچندان کرد و آن را به مکانیسم اصلی ارائه پرداخت‌های رفاهی تبدیل نمود. سوم، جوکوی خوش‌شانس بود. در پایان سال ۲۰۱۴، قیمت‌های بین‌المللی نفت سقوط کرد. در حالی که قبلاً سوخت در اندونزی بسیار پایین‌تر از قیمت بین‌المللی فروخته می‌شد و میلیاردها دلار برای دولت هزینه داشت، ناگهان قیمت سوخت محلی بالاتر از قیمت بین‌المللی گردید.

هنگامی که جوکوی دومین مجموعه اصلاحات خود را در دسامبر ۲۰۱۴ ارائه کرد، توانست قیمت‌ها را کاهش دهد (نه افزایش پیدا کند). جای تعجب نیست که هیچ‌کس اعتراضی نکرد. سرانجام (چهارم) و شاید مهم‌تر از همه، جوکوی یک پیشنهاد سیاسی جذاب ارائه داد. او به سادگی به مردم نگفت که تلاش خواهد کرد تا درد ناشی از اصلاحات یارانه‌ها را کاهش دهد، بلکه چیزی را به آن‌ها پیشنهاد داد که برای آن‌ها ارزش بیشتری قائل بودند: دسترسی ارزان‌تر به مراقبت‌های بهداشتی و آموزش. او با پیوند دادن اصلاحات یارانه‌ها به چیزی از نظر سیاسی

محبوب موفق شد این موضوع را کمتر رسمی کند (Pradiptyo et al. 2016; Beaton et al. 2017).

اما بحث یارانه در کشور اندونزی مسئله مهم و ادامه‌داری است. پس از سقوط قیمت نفت در سال‌های ۲۰۱۴ و ۲۰۱۵، قیمت‌ها به دلیل تحولات جهانی به تدریج افزایش یافتند تا اینکه در سال ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸، قیمت انرژی به سرعت افزایش پیدا کرد. اگر اندونزی به استفاده از فرمول خود برای تعدیل قیمت‌ها پایبند بود، مشکلی برای اقتصاد این کشور ایجاد نمی‌کرد؛ اما افزایش قیمت‌ها بسیار کمتر از کاهش آن‌ها محبوبیت دارد و بنابراین دولت تصمیم گرفت فرمول خود را کنار بگذارد و در عوض قیمت‌ها را به صورت موقت تغییر دهد. تعجب‌آور نبود که با نزدیک شدن به انتخابات ۲۰۱۹، افزایش قیمت‌ها در داخل کشور به دلیل نوسان آن در بازار بین‌المللی راحت نبود و بنابراین یارانه‌ها در اقتصاد اندونزی دوباره ظاهر شدند؛ اما حالا جوکوی برای انتخابات یک مشکل داشت و آن اینکه وی قبلاً (در سال ۲۰۱۴) یارانه‌ها را لغو کرده بود. از این رو، از نظر سیاسی نمی‌توانست دوباره یارانه‌ها را رسماً احیا کند. دولت وی از طریق حساب‌های شرکت نفت دولتی بدهی‌های کلانی برای پوشش هزینه یارانه‌ها ایجاد نمود. جالب توجه است زمانی که موضوع یارانه‌ها در مبارزات انتخاباتی ۲۰۱۹ مطرح شد، جوکوی حرفی نزد و در این دوره نیز پیروز انتخابات شد.

۳- **غنا:** غنا مدت‌هاست که برای مهار یارانه‌های سوخت فسیلی تلاش می‌کند؛ اما به نظر می‌رسد اصلاحات این کشور در سال ۲۰۱۵ سرانجام آن را روی پایه پایدارتری قرار داده است. سوخت توسط تنها پالایشگاه در این کشور (پالایشگاه نفت تما) تولید می‌شود. قبل از سال ۲۰۰۱، دولت قیمت سوخت را بسیار کمتر از هزینه تولید یا واردات تعیین می‌کرد که منجر به زیان هنگفتی شد. در سال ۲۰۰۱، حزب ملی میهن‌پرست به رهبری جان کوفی آگیکوم کوفور<sup>۲</sup> رئیس جمهور وقت، تلاش کرد تا با ارائه فرمول تعدیل قیمت سوخت، زیان‌ها را متوقف نماید. هزینه واردات و همچنین نوسانات نرخ ارز جهت محاسبه نرخ بازار برای قیمت سوخت در نظر گرفته شد. به این ترتیب با افزایش قیمت‌ها، دولت استفاده از فرمول را کمی بعد از یک سال کنار گذاشت. یارانه‌ها بار دیگر افزایش یافت و دولت را مجبور کرد تا با استفاده از فرمول، تجدیدنظر کند و قیمت‌ها را افزایش دهد؛ اما قبل از انتخابات سال ۲۰۰۴ دوباره آن را کنار گذاشت. در تلاش برای غیرسیاسی کردن تعیین قیمت‌ها، سازمان ملی نفت جدید به منظور تثبیت قیمت‌ها و به حداقل رساندن یارانه‌ها در سال ۲۰۰۵ ایجاد شد. مداخله سیاسی در این کشور ادامه یافت و با تعدیل قیمت‌ها یک‌بار دیگر قبل از انتخابات ۲۰۰۸ به

1. Tema Oil Refinery  
2. John Kofi Agyekum Kufuor

حالت تعلیق درآمد. کنگره ملی دموکرات اپوزیسیون<sup>۱</sup> در آن انتخابات پیروز شد؛ اما همچنان با مشکلات مشابه قبلی، به ویژه در زمینه یارانه سوخت مواجه بود. از آنجایی که قیمت‌های بین‌المللی نفت در سال ۲۰۰۹ به سرعت افزایش یافت، این کشور با یارانه‌های فزاینده و افزایش بدهی بین‌المللی مواجه شد. دولت مانند قبل، افزایش‌های موقتی را برای قیمت سوخت اعمال کرد تا در آستانه انتخابات ۲۰۱۲ برخی از این افزایش‌ها را معکوس کند. اگرچه کنگره ملی دموکراتیک قدرت را حفظ کرد، اما قیمت نفت و بدهی همچنان افزایش یافت و در نتیجه غنا در نهایت در سال ۲۰۱۴ از صندوق بین‌المللی پول درخواست کمک کرد. برنامه بازبایی با حمایت صندوق بین‌المللی پول شامل مقررات زدایی کامل از قیمت سوخت از ۱ ژوئیه ۲۰۱۵ به اجرا گذاشته شد. برای توجیه این برنامه نیز کمپین ارتباطی این اصلاحات را برای مردم توضیح داد. دولت همچنین از برنامه توانمندسازی معیشتی در برابر فقر استفاده کرد که در سال ۲۰۰۸ برای کاهش تأثیر اصلاحات یارانه سوخت ایجاد شده بود؛ بنابراین مکانیسمی برای ارائه یارانه نقدی به خانوارهای فقیر کشور غنا فراهم نمود.

دولت این کشور جهت اجرای برنامه از شرکت‌های دولتی خود استفاده کرد تا اطمینان حاصل نماید که شرکت‌های خصوصی تلاشی برای تشکیل کارتل و ایجاد اختلال در رقابت در عرضه سوخت ایجاد نکنند. همچنین یارانه‌های صریح برای سوختی با اکتان پایین که توسط مشاغل ماهیگیری ساحلی استفاده می‌شود، حفظ کرد. موفقیت برنامه به یک عامل کلیدی دیگر یعنی شانس بستگی داشت. قیمت نفت در سال ۲۰۱۵ سقوط کرد و قیمت سوخت را کاهش داد، درست زمانی که یارانه‌ها حذف شدند.

**۴- اتحادیه اروپا و کشور ایرلند:** در اکثر کشورهای اتحادیه اروپا، یارانه سوخت‌های فسیلی به این دلیل اتفاق می‌افتد که قیمت سوخت کمتر از هزینه تولید یا واردات آن‌ها تثبیت می‌شود. در اتحادیه اروپا حداقل قبل از جنگ در اوکراین، بیشتر یارانه‌های سوخت فسیلی ناشی از معافیت‌های مالیاتی، هم برای بخش صنعت و هم برای مصرف‌کنندگان بود. منظور از معافیت‌های مالیاتی این است که اگر باید مثلاً ۲۰ درصد مالیات بر ارزش افزوده را برای تقریباً همه کالاها و خدمات بپردازید، برای سوخت‌های فسیلی نرخ کاهش یافته یا صفر در نظر گرفته می‌شود که این تخفیف یا معافیت مالیاتی همان یارانه است. اتحادیه اروپا معافیت‌های مالیاتی بی‌شماری برای سوخت‌های فسیلی، به ویژه برای صنعت (به ویژه بخش صنعت انرژی)، حمل و نقل و کشاورزی دارد. این در حالی است که از اقداماتی در زمینه تغییرات آب و هوایی نیز حمایت می‌کند، کشورهای جدا از اتحادیه اروپا بیش از ۵۰ میلیارد یورو برای سوخت‌های فسیلی یارانه پرداخت می‌نمایند. اگرچه اتحادیه اروپا در سال ۲۰۰۹ متعهد شد

1. The opposition National Democratic Congress

یارانه سوخت‌های فسیلی را حذف کند؛ اما پیشرفت زیادی نکرده است. کشورهای اتحادیه اروپا برای پروازهای داخل اتحادیه اروپا نرخ‌های کاهش یا صفر مالیات غیرمستقیم و یا مالیات بر ارزش افزوده بر نفت سفید حمل‌ونقل هوایی را اعمال می‌کنند. تعجب‌آور نیست که در بزرگ‌ترین اقتصادهای اتحادیه اروپا (آلمان، فرانسه، ایتالیا و اسپانیا) بیشترین یارانه سوخت فسیلی اعمال می‌شود. کشوری که دومین یارانه سوخت فسیلی برای هر نفر را دارد، ایرلند است. دولت این کشور مالیات تعهدی خدمات عمومی را بر قبض‌های برق وضع کرد و بیشتر پول‌های ناشی از آن به شرکت‌های برق بازگردانده شد تا هزینه‌های سوزاندن زغال‌سنگ نارس را پوشش دهد. در سال ۲۰۰۹، اتحادیه اروپا اهداف الزام‌آوری را برای کاهش انتشار CO<sub>2</sub> جهت کشورهای عضو تعیین کرد که یکی از این سوخت‌ها همان زغال‌سنگ نارس است. دو نیروگاه از سه نیروگاه زغال‌سنگ نارس تا پایان سال ۲۰۲۲ تعطیل شده‌اند و سومین نیروگاه متعهد گردیده تا سال ۲۰۲۳ از زغال‌سنگ نارس به عنوان منبع سوخت صرف نظر کند. این یک مثال مناسب از چگونگی انتقال سریع به دور از سوخت فسیلی به خصوص آلاینده است که باعث کاهش چشمگیر یارانه برای زغال‌سنگ نارس در این فرایند شد و ایرلند همچنان از روند قانونی برای پیشبرد اصلاحات استفاده می‌کند. در این کشور همچنان صدها میلیون یورو یارانه سوخت‌های فسیلی از طریق کاهش نرخ مالیات غیرمستقیم و مالیات بر ارزش افزوده بر گازوئیل پرداخت می‌گردد (Banerjee and Duflo, 2011; Baulch, 2011; DECC, 2021).

#### ۴-۱- درس‌هایی از یارانه انرژی در کشورهای مختلف برای ایران (راهکارهای کارآمدی)

ایران چه درس‌هایی از تجربیات کشورها در زمینه اصلاح یارانه انرژی می‌تواند بهره‌برداری کند. شاید اولین و مهم‌ترین موضوع که تقریباً در هر کشوری در جهان با آن مواجه بوده‌اند، بحث دشوار اجرا و البته دشواری در موفقیت‌آمیز بودن آن است. با این حال درس‌ها و نکات با اهمیت بر اساس تجربیات کشورها و برخی مطالعات<sup>۱</sup> قابل استخراج است:

1. Beaton et al. (2013); IMF (2013); LSI (2014); Sdravovich et al. (2014); Ravallion (2016); Rentschler and Bazilian (2017); Parker and Todd (2017); Merrill et al. (2017); European Commission (2020); Global Development Institute (2021); Hossain et al. (2021); McDermott and Vaughan (2021); Moayed et al. (2021). CSO (2022).

۱- **درک سیستم یا نظام یک کشور مهم است.** انواع مختلف یارانه‌ها به روش‌های مختلف در هر کشور پرداخت می‌شود که می‌تواند بر رفاه مردم اثرگذار باشد. درک سیستم یارانه پرداختی به معنی این است که ذینفعان یارانه بنزین با یارانه نفت سفید یا گاز مایع کاملاً متفاوت هستند؛ بنابراین نخستین گام در اصلاح موفق یارانه‌ها، درک سیستم است. یارانه، نه فقط در تئوری بلکه در عمل چگونه کار می‌کند؟ چقدر زیاد است؟ چه کسی سود می‌برد و چه کسی پرداخت می‌کند؟ این نوع تحلیل به طور معمول قبل از طراحی اصلاح یارانه انجام می‌شود. یارانه در همه‌جا یک مشکل سیاسی است و درک سیاست قبل از طراحی یک تغییر بسیار مهم است. دانستن دیدگاه‌های بازیگران و گروه‌های سیاسی کلیدی در مورد این موضوع و همچنین نحوه واکنش آن‌ها به رویکردهای اصلاحی مختلف ضروری است؛ بنابراین تحلیل باید فراتر از ترسیم ذی‌نفعان و منافع آن‌ها باشد.

۲- **ارتباط برقرار کردن با جامعه به طور مستمر:** تقریباً تمام اصلاحات موفق، مستلزم ارتباطات گسترده و جامع با عموم مردم است. اکثر مردم یارانه را نمی‌فهمند و صادقانه اگر توجیه شوند آن‌ها نمی‌خواهند؛ اما جامعه افزایش قیمت‌ها را درک می‌کنند و آن‌ها رشد قیمت را دوست ندارند. در اصلاحات مربوط به یارانه توضیح داده می‌شود که یارانه مضر است، چرا دولت باید اصلاحات را اجرا کند، چه اقداماتی برای محافظت از مردم انجام خواهد شد و چگونه اصلاحات می‌تواند به موردی بهتر منجر شود. اطلاع‌رسانی اصلاحات یارانه‌ها زمان زیادی می‌برد، چراکه شورش‌های مربوط به افزایش قیمت سوخت نشان می‌دهد، عدم انجام این کار هزینه بسیار بیشتری دارد. وجود کمپین ارتباطی دولت با مردم، نظرسنجی از مردم و اخذ نظرات نخبگان اقتصادی و... راهکارهای ارتباط دولت با جامعه برای اجرای اصلاحات یارانه انرژی است.

۳- **جبران خسارت و حمایت اجتماعی:** با شروع دهه ۱۹۸۰، یک ایده جدید (در آن زمان) و رادیکال در میان کسانی که بر روی کاهش فقر کار می‌کردند، مورد توجه قرار گرفت و آن این بود که دولت به فقرا پول نقد (یارانه نقدی) پرداخت نماید.<sup>۱</sup> ترکیبی از روش‌های مختلف شناسایی فقرا از طریق فناوری سرشماری و نظرسنجی، فناوری اطلاعات و... وجود

۱. فقر به معنای حداقل تا حدودی داشتن پول کم یا بی‌پولی است. از نظر این دیدگاه اگر می‌خواهیم فقر را کاهش دهیم، بهترین راه برای شروع، دادن مقداری پول به فقرا است. البته، علل فقر بسیار پیچیده‌تر از بی‌پولی است.



دارد.<sup>۱</sup> بانک جهانی به کشورهای عضو پیشنهاد کرد تا پایگاه داده‌ای ایجاد کنند که اطلاعات کلیدی در مورد هر خانوار را نشان دهد (مانند تعداد، جنسیت، سن، تحصیلات اعضا، مترائز و محل سکونت و همچنین موادی که از آن ساخته شده است؛ و دارایی‌های کلیدی متعلق به آن‌ها). سپس این اطلاعات را می‌توان با بررسی‌های دقیق‌تر ترکیب کرد تا تخمین زده شود که کدام خانوارها احتمالاً تحت تأثیر نامطلوب اصلاحات یارانه قرار می‌گیرند و با آن‌ها یارانه نقدی پرداخت شود. برخی از پرداخت نقدی یارانه انتقاد می‌کنند. از نظر آن‌ها باید ریشه فقر شناسایی و با آن مقابله گردد. این منتقدان معتقدند اگر آموزش ضعیف دلیل اصلی فقر است، پس حمایت باید به سمت آموزش و پرورش باشد. اگر سلامت ضعیف است، پس سلامت باید در اولویت قرار گیرد. برخی دیگر ادعا می‌کنند که طرح یارانه نقدی صرفاً راهی برای خرید آرا مردم در زمان انتخابات است. با وجود تمام این نقدها، جبران خسارت خانوارهایی که از افزایش قیمت‌های مرتبط با اصلاح یارانه‌ها رنج می‌برند، ضروری است. شیوه این انتقال بر اساس شرایط اقتصادی و اجتماعی از یک کشور به کشور دیگر متفاوت می‌باشد.

**۴- توزیع مجدد یارانه‌ها و پیشنهاد مربوط به نحوه توزیع آن:** اصلاحات یارانه‌ای باعث صرفه‌جویی در بودجه دولت می‌شود. عواید حاصل از اصلاحات یارانه‌ها معمولاً آن قدر زیاد است که علاوه بر پوشش یارانه نقدی برای بخش فقیر جامعه، از بقیه آن می‌توان جهت اهدافی برای اقتصاد کلان استفاده کرد. پیشنهادی که دولت در مورد بازتوزیع یارانه به شهروندان خود می‌دهد، در دو نوع فعالیت است. فعالیت‌هایی که زمینه رشد اقتصادی (زیرساخت‌ها برای افزایش بهره‌وری، افزایش اشتغال در پروژه‌های سرمایه‌گذاری زیرساختی) را فراهم می‌کند و فعالیت‌هایی که باعث بهبود توزیع درآمد و رفاه جامعه می‌شود. برخی از کشورها پس‌اندازهای یارانه‌ای را مجدداً در بهبود خدمات اجتماعی سرمایه‌گذاری می‌کنند. بسیاری از دولت‌ها مانند دولت جوکوی در اندونزی، هزینه‌های بهداشت و آموزش را افزایش می‌دهند. برخی در برنامه‌های تغذیه یا تغذیه مدرسه سرمایه‌گذاری می‌کنند. چنین هزینه‌هایی تأثیر بسیار بهتری بر نابرابری می‌گذارند، زیرا خانواده‌های فقیرتر از این هزینه‌ها بسیار بیشتر از یارانه سوخت‌های فسیلی سود می‌برند.

**۵- زمان‌بندی و هموارسازی شرایط حذف یا اصلاح یارانه‌ها:** تجارب اصلاحات در کشورهای مختلف جهان درس‌های مفیدی در مورد چگونگی اجرای اصلاحات و نحوه عدم

۱. در کشور مکزیک پرداخت یارانه نقدی به خانوارهای فقیر در ازای نگه داشتن فرزندان خود در مدرسه و دسترسی به خدمات بهداشتی پیشگیرانه اولیه (مانند واکسیناسیون) بود.

انجام آن‌ها ارائه می‌دهد. زمان منطقی انجام اصلاح یارانه (مثلاً در شرایط ثبات اقتصاد کلان) و همچنین شرایط مساعد برای اجرا، بسیار مهم است. شاید بهترین مثال برای اصلاح نشدن، افزایش قیمت سوخت در سال ۲۰۱۲ در نیجریه بود. عملاً بدون هیچ شرایطی برای اجرا (اعم از تعهد به پرداخت یارانه برای فقرا و یا تغییر تدریجی قیمت) بعد از اجرا، مردم نیجریه به خیابان‌ها آمدند و درنهایت دولت را مجبور کردند که بسیاری از تغییرات را پس بگیرد. این به یک درس کلی اشاره می‌کند: مردم شوک‌های شدید را دوست ندارند. اصلاحاتی که قیمت‌ها را به تدریج و در یک دوره زمانی طولانی افزایش داده، موفق‌تر و پایدارتر بوده است. اصلاحات هند این رویکرد را با افزایش قیمت به میزان کمی در طی تقریباً دو سال تا پایان یارانه اتخاذ کرد.

**۶- اقدامات تکمیلی دولت‌ها در خصوص اصلاح یارانه‌ها:** اصلاحات موفق یارانه‌ها به ندرت تنها شامل تغییرات قیمت می‌شود بلکه بخشی از یک بسته اصلاحی گسترده‌تر که می‌تواند به کاهش آسیب‌های ناشی از اصلاحات کمک کند، گزینه‌های واقعی و مقرون به صرفه را برای مردم فراهم می‌نماید. به عنوان مثال، دولت اندونزی وقتی متوجه شد که مردم از کیفیت پایین سوخت یارانه‌ای (سوخت آلاینده‌تر و منجر به آسیب رساندن به موتور وسایل حمل و نقل) خوششان نمی‌آید، بنابراین سوختی با کیفیت بالاتر و بدون یارانه معرفی کرد. این اقدام به کسانی که توانایی پرداخت آن را داشتند، این امکان را می‌داد که برای جایگزینی بهتر هزینه بیشتری بپردازند. به طور مشابه، حمل و نقل عمومی (فقدان آن) اغلب یک نگرانی عمده برای فقرای شهری است. در موزامبیک، اصلاحات یارانه‌ها در سال ۲۰۱۰ باعث اعتراضاتی شد که بخشی از آن به دلیل افزایش ناشی از آن در کرایه مینی‌بوس‌های عمومی بود که مسافران را مجبور کرد به جایگزین‌های بخش خصوصی غیرمجاز و خطرناک متوسل شوند. سرمایه‌گذاری جدی در خدمات حمل و نقل عمومی همراه با تنظیم کرایه‌ها می‌تواند جایگزینی واقعی برای خانوارهای شهری فراهم کند، حتی اگر قیمت نفت برای خودروهای شخصی افزایش یابد. همین استدلال در مورد سایر سوخت‌ها نیز صادق است. در کشورهای هند، اندونزی، نیجر و فیلیپین همگی تلاش کرده‌اند یارانه‌های نفت سفید را با یارانه دادن به قیمت اجاق‌های گاز ال‌پی‌جی حذف کنند و خانواده‌ها را قادر سازند تا به روشی تمیزتر و ایمن‌تر کار آشپزی را انجام دهند. البته این موضوع یارانه دیگری برای سوخت‌های فسیلی ایجاد کرد.

**۷- سیستم را تغییر دهید:** یکی از مایوس‌کننده‌ترین درس‌های اصلاحات قبلی یارانه‌ها این است که چقدر یارانه‌ها به اقتصاد برمی‌گردد. اصلاحات به ندرت به‌عنوان یک راه‌حل یکباره مطرح است؛ چراکه معمولاً مبارزه‌ای است که در طول سال‌ها و گاهی چندین دهه در یک کشور رخ می‌دهد. کشورها اغلب در کاهش یارانه‌ها در زمانی که قیمت‌های بین‌المللی نفت کاهش می‌یابد، پیشرفت یا موفقیت قابل توجهی داشته‌اند (زیرا شکاف بین قیمت‌های داخلی و بین‌المللی به‌طور خودکار کاهش می‌یابد)؛ اما زمانی که قیمت نفت دوباره بالا می‌رود، پسرفت می‌کنند. در بیشتر کشورهای فقیرتر، تورم داخلی بالاتر از کشور آمریکا است. به این معنی که ارزش پول این کشورها دائماً در برابر دلار آمریکا در حال کاهش است. در نتیجه قیمت محلی باید صرفاً برای حفظ همان ارزش دلار آمریکا به افزایش خود ادامه دهد. در غیر این صورت، یارانه‌ها به‌طور خودکار دوباره ظاهر می‌شوند. به همین دلیل است کشورهای که یارانه سوخت‌های فسیلی دارند، مجبورند قیمت‌های خود را بارها و بارها افزایش دهند. دو راه‌حل برای این مشکل وجود دارد: نخست، از فرمولی برای تنظیم منظم قیمت‌ها استفاده شود تا اطمینان حاصل گردد که هرگز شکاف قابل توجهی بین قیمت‌های داخلی و بین‌المللی وجود ندارد. اگرچه این رویکرد کارساز است؛ اما بسیاری از کشورها نمی‌توانند ساختار تعیین‌کننده قیمت خود را از سیاست داخلی جدا نمایند. راه‌حل دوم که رادیکال‌تر است، همان آزادسازی بخش پایین دستی نفت است. این بدان معناست که به واردکنندگان اجازه داده شود تا هر چقدر که می‌خواهند سوخت وارد کنند و آن را به هر قیمتی که می‌توانند بفروشند.

### ۵- پیشنهادها و توصیه‌های سیاستی

حجم یارانه حامل‌های انرژی در کشور ما در مقایسه با متغیرهایی مانند بودجه دولت و تولید ناخالص داخلی بسیار بالاست؛ بنابراین در صورت هدفمندسازی آن و اصلاح قیمت حامل‌ها منابع قابل توجهی آزاد خواهد شد که دولت می‌تواند این منابع را صرف برنامه‌های توسعه‌ای و اجتماعی خود نماید. به منظور اصلاح بهینه قیمت حامل‌ها یکی از روش‌های مناسب، بررسی تجربه کشورها و استفاده از نتایج آن جهت سیاست‌گذاری مناسب در این زمینه است. در بهمن ۱۴۰۱ قیمت دیزل و نفت سفید ایران به‌عنوان ارزان‌ترین کشور جهان بوده و قیمت بنزین هم در جایگاه سوم قرار دارد. همچنین ایران با سهم ۱۴ درصدی یارانه‌ها از تولید ناخالص داخلی، در رتبه دوم جهان قرار گرفته است. بعد از روسیه، ایران با سهم ۱۱/۱ درصد از کل یارانه‌های انرژی در جهان وضعیت بسیار هشداردهنده‌ای دارد. بر اساس بررسی

تجربیات کشورهای هند، اندونزی، غنا، اتحادیه اروپا و ایرلند، مهم‌ترین درس‌هایی که برای اصلاح یارانه انرژی به کشور می‌توان پیشنهاد داد شامل: ۱- درک سیستم یا نظام یک کشور جهت اجرای اصلاحات یارانه انرژی؛ ۲- ارتباط برقرار کردن با جامعه به طور مستمر برای تبیین اجرای اصلاحات یارانه انرژی؛ ۳- جبران خسارت و حمایت اجتماعی؛ ۴- توزیع مجدد یارانه‌ها و پیشنهاد مربوط به نحوه توزیع آن؛ ۵- زمان‌بندی و هموارسازی شرایط حذف یا اصلاح یارانه‌ها؛ ۶- اقدامات تکمیلی دولت‌ها در خصوص اصلاح یارانه‌ها و تغییر تدریجی قیمت‌های انرژی است.

بنابراین برای اصلاح یارانه انرژی در کشور موارد ذیل پیشنهاد می‌شود:

۱- در صورتی که دولت قصد دارد اصلاح یارانه انرژی را به صورت یک برنامه مدون اجرا کند، پیشنهاد می‌شود از اقدامات شتاب‌زده و بدون برنامه پرهیز کند و در شرایطی عدم ثبات اقتصاد کلان (تورم دورقمی و بالا بیکاری دو رقمی رشد اقتصادی پایین) حذف یارانه‌های انرژی، اوضاع را بدتر خواهد کرد.

۲- کارکرد مثبت آزادسازی قیمت‌ها که یک ره‌آورد مهم اقتصادی حذف یا هدفمندی یارانه‌ها است، مشروط به وجود دولت بهینه و بسترهای اساسی در یک نظام اقتصادی پیشرو است که کشور ما در حال حاضر فاقد آن می‌باشد.

۳- هدر رفت منابع در اقتصاد ایران بیش از حد استانداردهای جهانی است و اصلاح نظام یارانه‌ها ضروری‌تر از هر زمان دیگری به نظر می‌رسد. اصلاح نظام قیمت‌گذاری بنزین و سایر منابع انرژی با نگاه کارشناسی دقیق و در نظر گرفتن شرایط کشور به‌عنوان راهکاری قابل اجرا و مطلوب، باید مدنظر قرار گیرد که قطعاً نتایج و پیامدهای مثبتی در بلندمدت خواهد داشت. برخی پیامدهای مثبت مانند کاستن از حجم قاچاق، توزیع عادلانه یارانه، کاهش هدررفت انرژی و کمک به مدیریت مؤثرتر تحریم‌ها است. در این راستا پیشنهاد می‌شود مالیات بر مصارف بیش از حد انرژی و شناورسازی قیمت‌ها به‌عنوان یک گزینه اقتصادی مدنظر قرار گیرد.

۴- بر اساس تجربه اندونزی و سایر کشورهای جهان، اصلاح قیمت‌ها باید به صورت تدریجی در قیمت سهمیه‌ای در صورت تثبیت قیمت‌ها انجام شود که با این مدل ما شاهد افزایش قیمت‌ها نخواهیم بود. قیمت‌گذاری دستوری به صورت کامل از میان می‌رود و قاچاق سوخت به مرور زمان مرتفع خواهد شد.

۵- ایجاد کمپین‌های اطلاعاتی برای انتشار اطلاعات در زمینه اصلاحات یارانه انرژی می‌تواند در اجرای مداوم اصلاحات، کاهش اعتراضات، ایجاد مقبولیت اجتماعی و افزایش اثربخشی اقتصادی اصلاح یارانه‌ها در ایران موفق عمل کند.

۶- نگاهی بر عملکرد قانون هدفمندسازی یارانه‌ها در کشور گویای آن است که بعد از گذشت بیش از ده سال از اجرایی شدن، این قانون به دلایلی مانند عدم شناسایی درست گروه‌های هدف، پرداخت یکسان مبلغ یارانه نقدی به افراد، عدم پرداخت سهم بخش تولید از محل اجرای این قانون، عدم پرداخت سهم بخش مسکن و اشتغال جوانان از رسیدن به اهداف تعیین شده بازمانده است؛ بنابراین پیشنهاد می‌شود دولت به صورت واقعی، التزام به شناسایی دقیق گروه‌های هدف مبادرت ورزد.

۷- باید پذیرفت پرداخت‌های نقدی عمدتاً به عنوان راهبرد جبرانی کوتاه‌مدت بوده و پرداخت‌ها در میان گروه‌های هدف توزیع شده است. بنابراین ضروری است با اصلاح نظام یارانه انرژی، پرداخت‌های انتقالی نقدی هدفمند، جایگزین پرداخت‌های انتقالی نقدی همگانی شود. تمرکز مبالغ مازاد به جای پرداخت نقدی، صرف بهداشت و آموزش در مناطق محروم گردد تا برای جامعه ملموس‌تر باشد.

۸- همان‌طور که تأکید شد، برای اجرای اصلاحات یارانه انرژی، ثبات اقتصاد کلان و همچنین ثبات در متغیرهای کلیدی اقتصاد بسیار حائز اهمیت است؛ از این رو پیشنهاد می‌گردد در شرایط کاهش نرخ تورم، سیاست افزایش تدریجی و ملایم قیمت انرژی اعمال شود. واقعی‌سازی قیمت انرژی به رشد نرخ تورم دامن می‌زند و از آنجایی که دولت نمی‌تواند دوباره برای واقعی‌سازی نرخ انرژی متناسب با تورم، نسبت به افزایش مجدد قیمت حامل‌های انرژی اقدام کند، به تدریج قیمت انرژی از نرخ‌های جهانی فاصله می‌گیرد. بر این اساس، می‌توان گفت هرچند کاهش یارانه حوزه انرژی یکی از ضروریات اقتصاد ایران به شمار می‌آید، این اقدام بدون اصلاح ساختارهای اصلی اقتصاد و کنترل واقعی نرخ تورم کارایی ندارد و فقط به افزایش شکاف درآمدی و کاهش عدالت اقتصادی می‌انجامد. البته تداوم وضع موجود در تخصیص یارانه انرژی نیز نمی‌تواند به معنای حفظ وضعیت موجود در حوزه شکاف درآمدی و عدالت اقتصادی باشد.

## منابع

- مهدوی عادل، محمدحسین، یداله دادگر و روح الله نظری (۱۳۹۴)، «بررسی عوامل مؤثر بر آلودگی محیط‌زیست در ایران طی دوره ۱۳۹۲-۱۳۵۳»، پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی، سال ششم، شماره ۲۱: ۴۷-۶۰.
- دادگر، یداله و روح‌الله نظری (۱۳۹۰). «تحلیل رفاهی سیاست‌های یارانه‌ها در اقتصاد ایران»، رفاه اجتماعی، سال یازدهم، شماره ۴۲: ۳۸۰-۳۳۷.
- Ahmad, A., McCulloch, N., Al-Masri, M., & Ayoub, M. (2022). From dysfunctional to functional corruption: the politics of decentralized electricity provision in Lebanon. *Energy Research & Social Science*, 86, 102399.
- Anand, R., Coady, M. D., Mohommad, M. A., Thakoor, M. V. V., & Walsh, M. J. P. (2013). *The fiscal and welfare impacts of reforming fuel subsidies in India*. International Monetary Fund.
- Ayoub, Marc, Rizkallah, P. and Abi Haidar, C. (2021) 'Unbundling Lebanon's Electricity Sector', Issam Fares Institute AUB, September, 65.
- Banerjee, A. V., & Duflo, E. (2011). *Poor economics: A radical rethinking of the way to fight global poverty*. Public Affairs.
- Baršauskaitė, I. (2022). Background Note on Fossil Fuel Subsidy Reform. *IISD.org*, 2022-08.
- Baulch, B. (ed.) (2011) *Why poverty persists: poverty dynamics in Asia and Africa*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Baulch, B. (Ed.). (2011). *Why poverty persists: Poverty dynamics in Asia and Africa*. Edward Elgar Publishing.
- Beaton, C., Gerasimchuk, I., Laan, T., Lang, K., Vis-Dunbar, D., & Wooders, P. (2013). A guidebook to fossil-fuel subsidy reform for policy-makers in Southeast Asia.
- Beaton, C., Gerasimchuk, I., Laan, T., Vis-Dunbar, D., Wooders, P. and Lang, K. (2013) 'A guidebook to fossil-fuel subsidy reform for policy-makers in Southeast Asia', IISD Report.
- Clarke, K. (2015a). DBTL is not subsidy reform. Geneva/Winnipeg: GSI/IISD.
- Clarke, K. (2015b). Diesel Subsidy Reform in India: Lessons learned. Global Subsidies Initiative (GSI) of the International Institute for Sustainable Development (IISD): Geneva and Winnipeg.
- CSO (2022). 'Fossil fuel subsidies – key findings'.
- DECC (2021). 'Ireland's ambitious Climate Act signed into law'.
- European Commission (2022). EU Emergency Intervention to Reduce Electricity Bills in Europe, Factsheet FFST (Fossil Fuel Subsidy Tracker). (2023). <http://www.fossilfuelsubsidytracker.org>.

- Garg, V. (2017). Kerosene subsidies in India: The status quo, challenges and the emerging path to reform.
- Global Development Institute (2021) ‘Just give money to the poor: the development revolution from the global south’, Global Development Institute Blog, 14 January. Available at: <manchester.ac.uk/justgive-money-to-the-poor-the-development-revolution-fromthe-global-south/> [accessed 9 July 2022].
- Government of India (2006, February). Report of the Committee on Pricing and Taxation of Petroleum Products. New Delhi: Government of India.
- Government of India (2010, February 2). Report of the Expert Group on a Viable and Sustainable System of Pricing of Petroleum Products. New Delhi: Government of India.
- Government of India (2011a). Annual Report, 2010–2011. New Delhi: Department of Telecommunications, Ministry of Communications and Information Technology, Government of India.
- Government of India (2011b). Interim report of the Task Force on Direct Transfer of Subsidies on Kerosene, LPG and Fertiliser, 2011, Task Force on Direct Transfer of Subsidies on Kerosene, LPG and Fertiliser. New Delhi: Department of Expenditure, Ministry of Finance, Government of India. , June.
- Government of India (2011c). Report of the Task Force on an IT strategy for PDS and an implementable solution for direct transfer of subsidy for food and kerosene. New Delhi: Ministry of Finance, Government of India, October.
- Hossain, N. et al. (2021) Demanding power: do protests empower citizens to hold governments accountable over energy? IDS Working Paper 555. Brighton: Institute of Development Studies.
- IEA, (2023a). Fossil Fuel Subsidies in Clean Energy Transitions: Time for a New Approach?, February 2023, .
- IEA, (2023b). Fossil Fuels Consumption Subsidies 2022, February 2023
- IISD (The International Institute for Sustainable Development), (2012). Fossil-Fuel Subsidy Reform in India: Cash transfers for PDS kerosene and domestic LPG, The Energy and Resources Institute, www.iisd.org/gsi.
- IMF (2013) ‘Energy subsidy reform: lessons and implications’, IMF Policy Paper.
- Kolpow, D. (2018), “Defining and measuring fossil fuel subsidies”, in The Politics of Fossil Fuel Subsidies and Their Reform, Cambridge University Press, Cambridge.

- LSI (2014) Temuan survei subsidi BBM (Findings from the fossil fuel subsidy survey). Jakarta: Lembaga Survei Indonesia.
- McCulloch, N. (2023). *Ending Fossil Fuel Subsidies: The politics of saving the planet*. Oxford, UK: Practical Action Publishing.
- McDermott, C. and Vaughan, A. (2021). 'European Union: Update – European aviation jet fuel tax', Mondaq.
- Merrill, L., Bridle, R., Klimscheffskij, M., Tommila, P., Lontoh, L., Sharma, S., ... & Gerasimchuk, I. (2017). *Making the switch: From fossil fuel subsidies to sustainable energy*. Nordic Council of Ministers.
- Moayed, T., Guggenheim, S., & von Chamier, P. (2021). From regressive subsidies to progressive redistribution: the role of redistribution and recognition in energy subsidy reform. *Research Paper. Center on International Cooperation, New York University*.
- Muta, T., & Erdogan, M. (2023). The Global Energy Crisis Pushed Fossil Fuel Consumption Subsidies to an All-Time High in 2022. *International Energy Agency*.
- OECD & IEA (Organisation for Economic Co-operation and Development & International Energy Agency). (2022). Support for fossil fuels almost doubled in 2021, slowing progress toward international climate goals, according to new analysis from OECD and IEA. <https://www.oecd.org/environment/support-for-fossil-fuels-almost-doubled-in-2021-slowing-progress-toward-international-climate-goals-according-to-new-analysis-from-oecd-and-iea.htm>.
- OECD (2018) OECD companion to the inventory of support measures for fossil fuels 2018. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2021a) OECD companion to the inventory of support measures for fossil fuels 2021. Paris: OECD Publishing. Available at: <<https://doi.org/10.1787/e670c620-en>> [accessed 8 August 2022]
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). (2021b). OECD Inventory of Support Measures for Fossil Fuels. <https://www.oecd.org/fossil-fuels/>
- Parikh, K. S. (2010). Report of the expert group on a viable and sustainable system of pricing of petroleum products. *Government of India*.
- Parker, S. W., & Todd, P. E. (2017). Conditional cash transfers: The case of Progresa/Oportunidades. *Journal of Economic Literature*, 55(3), 866-915.
- Parry, I., Black, M. S., & Vernon, N. (2021). *Still not getting energy prices right: A global and country update of fossil fuel subsidies*. International Monetary Fund.



- Parry, I., Black, S. and Vernon, N. (2021) Still not getting energy prices right: a global and country update of fossil fuel subsidies. IMF Working Paper WP/21/236. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Prayas (Energy Group) (2017) Many sparks but little light: the rhetoric and practice of electricity sector reforms in India. Pune, India: Prayas (Energy Group).
- Premium Times (2022) 'Fuel subsidy gone forever in Nigeria – NNPC GMD.
- Rangarajan, C., Parikh, K. S., Chaudhuri, S., Lahiri, A., Dholakia, B., Srinivasan, M., & Tripathi, S. (2006). Report of the committee on pricing and taxation of petroleum products. *New Delhi: Government of India*.
- Ravallion, M. (2015). *The economics of poverty: History, measurement, and policy*. Oxford University Press.
- Rentschler, J., & Bazilian, M. (2018). Principles for designing effective fossil fuel subsidy reforms. In *Fossil Fuel Subsidy Reforms* (pp. 180-201). Routledge.
- Sdravovich, C., Sab, R., Zouhar, Y. and Albertin, G. (2014) Subsidy reform in the Middle East and North Africa: recent progress and challenges ahead. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Sovacool, B. (2017), "Reviewing, reforming, and rethinking global energy subsidies: Towards a political economy research agenda", *Ecological Economics*, 135:150-163.
- Taylor, M. (2020). Energy subsidies: Evolution in the global energy transformation to 2050. *International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi*, 10-14.
- UNEP (United Nations Environment Programme). (2019). Measuring fossil fuel subsidies in the context of the sustainable development goals.
- UNFCCC. (1995). Report of the Conference of the Parties on its First Session, Berlin, 28 March -7 April 1995. (Decision -COP 1).
- UNFCCC. (1997), Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Kyoto.
- UNFCCC. (2021). Glasgow Climate Pact, Advance unedited version, (Decision -COP 26).
- UNFCCC. (United Nations Framework Convention on Climate Change), Lima call for climate action, Advance unedited version, (Decision -COP 20).
- World Bank (2022) Nigeria development update. The continuing urgency of business unusual, June. Washington D.C.: World Bank.

## A Comparative Study of Energy Subsidy in Iran and Selected Countries and Efficiency Strategies

Rouhollah Nazari\*

Hojatollah Hadipour-Hafshejani\*\*

### Abstract

The issue of overt and covert subsidies refers to one of the serious challenges in Iranian economy. Energy subsidy stands for one of the key components of subsidies. Iran is considered as one of the countries with the biggest energy subsidy in the world. In recent decades, many countries have gradually declined or eliminated this type of subsidy, replacing it with consumption tax. Iran is one of the countries providing energy at a very low price to all society members. In February 2023, the price of diesel and kerosene in Iran was the cheapest among the countries all over the world, and the gasoline price was in the third place. Moreover, with a 14% share of subsidies in the GDP, Iran ranks second in the world. After Russia, and with a share of 11.1% of the whole energy subsidies in the world, Iran is experiencing a very alarming situation. According to the India, Indonesia, Ghana, the European Union, and Ireland's experiences, for energy subsidy reform, the key lessons that may be recommended to the country include: 1- Perception of a country's system in order to implement energy subsidy reforms; 2- Continuous communication with the society in order to explain the implementation of energy subsidy reforms; 3- Compensation for losses and social protection; 4- Redistribution of subsidies as well as proposal concerning its distribution method; 5- Timing and smoothing the way for eliminating or modifying subsidies; and 6- Governments' complementary actions for modifying subsidies and gradually changing energy prices.

\*PhD in Energy Economics, Ferdowsi University, Iran.  
rnazari2004@gmail.com

\*\*PhD Candidate in Public Administration, Lorestan University, Iran.  
hojat\_hadipour@yahoo.com

## نقش حسابرسی در شفافیت با رویکرد مفهوم شناختی

الهام روستایی دره میانه \*

علیرضا ابوالحسنی طرفی \*\*

### چکیده

با ظهور مدیریت عمومی جدید (NPM)، در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ و تمرکز فزاینده آن بر کارایی و تضمین کیفیت، حسابرسی به عنوان ابزاری برای بهبود مدیریت و حاکمیت بخش عمومی، مورد توجه قرار گرفت (پولیت و همکاران، ۱۹۹۹). از طریق حسابرسی دقیق و با کیفیت بالا، تصور می‌شد که سیستم دموکراتیک می‌تواند مدیریت را کنترل کند و مدیران می‌توانند سازمان‌های خود را کنترل نمایند تا از پابندی، کارایی، صرفه‌جویی و کیفیت آنها اطمینان حاصل کنند. تقریباً در همان زمان، شفافیت در میان دولت‌های مدرن و سازمان‌های بین‌المللی، به یک کلیدواژه بدل گردید (هود، ۲۰۰۶) و به ابزاری برای مبارزه با اتلاف منابع و فساد در جامعه تبدیل شد. با این حال، مفاهیم حسابرسی و شفافیت اغلب در بحث‌های مربوط به چالش‌های بخش عمومی معاصر ظاهر می‌شوند؛ اما رابطه بین آنها به‌ندرت مورد بررسی قرار گرفته است. این مقاله استدلال می‌کند که شفافیت ممکن است هم به عنوان اثر حسابرسی و هم پیش‌نیاز حسابرسی تلقی شود. به‌طور کلی، مفهوم اول بیشتر در ادبیات حسابرسی بیان می‌شود؛ جایی که شفافیت اغلب حسابرسی را توجیه می‌کند؛ در حالی که مفهوم دوم، اغلب در ادبیات شفافیت مطرح می‌شود. این مقاله با ارائه تمایز بین «شفافیت خام» و «شفافیت پالایش‌شده» تلاش می‌کند تا وضوح مفهومی را افزایش دهد و با ایجاد چارچوبی نظری، برای تحلیل‌های آتی فرایندها و شیوه‌های حسابرسی که شفافیت را مشاهده می‌کند، مبنایی نظری برای فعالیت‌های حسابرسی مختلف و ادبیات شفافیت به عنوان یک مفهوم تجربی گرا، به‌جای یک کلمه رایج ایجاد کند. همچنین، این مقاله با تأکید بر مفاهیم شناختی تئوری مشروعیت، از دو رویکرد خردگرایانه و عمل‌گرایانه (پراگماتیسم) به تحلیل محتوایی این موضوع بپردازد که چگونه نهادهای تدوین‌کننده مقررات حسابرسی می‌تواند شکاف انتظاراتی

---

\* فوق‌لیسانس حسابداری، گروه حسابداری، دانشکده اقتصاد و حسابداری، دانشگاه علوم اقتصادی شهر تهران،

ایران. (نویسنده مسئول). Rostaei.1989@yahoo.com

\*\* فوق‌لیسانس حسابداری، گروه حسابداری، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی،

Alirezaaboulhasani@gmail.com

جامعه نسبت به حسابرسی را تقلیل دهد؛ به‌گونه‌ای که مدیران در مقام پاسخگویی نتوانند از گزارش حسابرسی به عنوان ابزاری جهت موجه و شفاف جلوه دادن اقدامات خود بهره ببرند.

**واژگان کلیدی:** مدیریت عمومی جدید، مفاهیم حسابرسی، شفافیت پالایش‌شده (تصفیه‌شده)، شفافیت خام.

**طبقه‌بندی JEL : M42**

## مقدمه

با پیدایش مفهوم مدیریت عمومی جدید<sup>۱</sup> (NPM)، در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ و تمرکز بیشتر آن در مورد کارایی و تضمین کیفیت، حساسی و سایر فعالیت‌های نظارتی مرتبط به عنوان ابزاری برای بهبود مدیریت و حاکمیت بخش عمومی، مورد توجه قرار گرفت (Pollitt et al., 1999; Power, 1999). در این دوره تصور بر آن بود که از طریق حساسی دقیق و با کیفیت بالا، سیستم دموکراتیک می‌تواند مدیریت را کنترل کند و مدیران اداری می‌توانند از پایبندی به قوانین، کارایی، صرفه‌جویی و کیفیت عملکرد واحدها و سازمان‌های خود اطمینان حاصل نمایند. تقریباً در همان زمان، شفافیت در میان دولت‌های مدرن و سازمان‌های بین‌المللی به یک کلیدواژه تبدیل شد که با حقانیت و دموکراسی همراه بود (Hooch, 2006). در این برهه زمانی، شفافیت به ابزار بنیادی برای مبارزه با اسراف، بدرفتاری و فساد در جامعه بدل گردید (Islam, 2006; Kasack & Fung, 2014). معدودی از مفاهیم هستند که به اندازه مفهوم شفافیت، مورد توجه قرار می‌گیرند و تعداد کمی از آنها تا این حد مبهم می‌باشند. ممکن است موضوع ابهام در مفهوم شفافیت، توأمان با استفاده گستره از این مفهوم، یک پارادوکس تلقی نشود؛ چراکه یک فرد به راحتی می‌تواند چیزی را که در تفسیرش آزاد است، تأیید و یا رد نماید؛ حال آنکه در دنیای حساسی، این موضوع، یک پارادوکس شناخته می‌شود (Olivier, 2006). در دوران پس از انرون، شفافیت به قدری در دستور کار حساسی قرار گرفت و تصور اینکه عملیاتی یا حداقل به‌طور واضح درک نشود، دشوار بود؛ بنابراین، سعی گردید تا بررسی شود که شفافیت به‌طور خاص برای جامعه حساسی به چه معناست.

طبعاً از دیدگاه مفهوم شناختی، حساسی و شفافیت با رویکردهای حاکم بر مدیریت عمومی جدید (NPM) منطبق است؛ چراکه در غیاب روابط مستقیم و یا مبتنی بر اعتماد، هر دو به عنوان ابزارهای نظارتی، کارکردی تقریباً مشابه دارند و احتمالاً مدیریت را قابل مشاهده‌تر، قابل اثبات‌تر و کارآمدتر می‌کند؛ مضاف بر اینکه این دو مفهوم اغلب به مباحث مرتبط با حکمرانی خوب و مدیریت مدرن متصل هستند. با این حال، چگونگی ارتباط حساسی و شفافیت با یکدیگر به‌ندرت مورد بررسی قرار گرفته است. همچنین این مطالعه درصدد است تا ارتباط بین ایده‌ها و شیوه‌های حساسی و شفافیت را از دیدگاه مفهوم‌شناختی بیان کند.

---

### 1. New Public Management

## ۱- اهمیت و ضرورت تحقیق

مراجع تدوین‌کننده استانداردهای حسابرسی بین‌المللی و به‌تبع آن، کمیته تدوین استانداردهای حسابداری سازمان حسابرسی برای نشان دادن نوع برخورد حسابرسان و روش‌های انجام حسابرسی و مبانی قضاوت حسابرسان، تغییرات عمده‌ای را در استانداردهای حسابرسی به وجود آوردند که جدیدترین آنها، استانداردهای حسابرسی سری ۷۰۰ است که از ابتدای سال ۱۴۰۱، به مرحله اجرا درآمده است. در این استانداردها، تدوین‌کنندگان استانداردهای حسابرسی با بهره‌گیری از مفهوم شفافیت و نقش آن در کاهش فاصله انتظاراتی، درصدد آمدند تا حسابرسی را از دیدگاه مفهوم‌شناختی دچار دگرگونی نمایند و ارتباط حسابرسی و شفافیت را بیش‌ازپیش تقویت کنند که تبلور این موضوع در استاندارد ۷۰۱ حسابرسی با عنوان «اطلاع‌رسانی مسائل عمده حسابرسی در گزارش حسابرس مستقل»، خود را نمایان سازد. طبق این استاندارد، هدف از اطلاع‌رسانی مسائل عمده حسابرسی، تقویت خاصیت پیام‌رسانی گزارش حسابرسی از طریق شفاف‌سازی بیشتر از کار حسابرسی انجام شده است.

با توجه به تغییرات عمده در استانداردهای حسابرسی ایران، پژوهش در خصوص فلسفه وجودی و مؤلفه‌های تأثیرگذار در این تحولات و همچنین بررسی کنش و واکنش‌های عوامل کنشگر در فرایند حسابرسی از دیدگاه مفهوم شناختی ضروری است؛ چراکه از این طریق، ضمن تحلیل محتوایی نقش نهادهای تدوین‌کننده مقررات حسابرسی در کاهش فاصله انتظاراتی و بهبود روابط حاکم بین حسابرسی و شفافیت می‌توان شرایط لازم برای آنکه مدیران نتوانند در مقام پاسخگویی، از گزارش حسابرسی به عنوان ابزاری موجه، مشروع و شفاف جلوه دادن اقدامات خود بهره ببرند را شناسایی کرد. بر این اساس، در این مطالعه ضمن بررسی روابط حاکم بین شفافیت و حسابرسی، دلایل تغییرات در استانداردهای حسابرسی مورد بررسی قرار گرفته است.

## ۲- پیشینه تحقیق

در محیطی که دولت‌ها مسئولیت پاسخگویی دارند باید به طور فزاینده به پرسش‌های چیستی (و شاید چرایی) جامعه به عنوان پاسخ‌خواهان رسیدگی کنند، در حالی که نحوه پاسخ به سؤالات را به مدیران خود واگذار کرده‌اند و از هدایت و راهبری مستقیم اجتناب می‌کنند، خلأ بزرگی با عنوان عدم تقارن اطلاعاتی و بی‌اعتمادی شکل خواهد گرفت؛ در نتیجه تقاضا برای حسابرسی ایجاد می‌شود (Jantz, Reichbron, & Vrangbaek, 2016). در چنین محیطی، حسابرسان ملزم شدند

تا به عنوان ارزیاب و محرک‌های بالقوه اصلاح سیاست‌ها و اهداف واحد تحت حسابرسی عمل کنند و در جهت ایجاد تعادل بین استقلال، پاسخگویی به اطلاعات و انتظارات دیگران حرکت نمایند. (Reichborn-Kjennerud & Johnsen, 201). اما آنچه باعث شده تا حرفه حسابرسی نتواند به‌طور کامل به این تقاضا پاسخ دهد، نشئت گرفته از پدیده‌ای است که در اصطلاح به مفهوم «فاصله انتظاراتی» تعبیر می‌شود.

**انجمن حسابداران خبره و رسمی (ACCA)** با بیان اینکه مفهوم فاصله انتظاراتی عبارت است از تفاوت بین آنچه استفاده‌کنندگان از حسابرسان و حسابرسی صورت‌های مالی انتظار دارند با آنچه در عمل، نتیجه کار حسابداران است، این مفهوم را به سه قسمت فاصله ناشی از شناخت و آگاهی (تفاوت بین تصورات عموم نسبت به حسابرسی و واقعیت حسابرسی)، فاصله عملکرد (ناکامی حسابرسان در رعایت استانداردها) و فاصله ناشی از سیر تکامل و تحول (ناکارآمدی سیستم‌های حسابرسی برای بهبود سیستم‌ها) تقسیم‌بندی کرده‌اند. همچنین، هیئت استانداردهای بین‌المللی حسابرسی و اطمینان‌بخشی (IAACB) در سال ۲۰۲۱ از مفهوم فاصله تفسیری به عنوان یکی دیگر از دسته‌بندی‌های فاصله انتظاراتی یاد کرده است و تفسیر آنچه استانداردهای کنونی حسابرسی را به آن الزام می‌کند و آنچه درواقع حسابرسان به انجام یا اطلاع‌رسانی آن به استفاده‌کنندگان درباره فرایند حسابرسی یا نتایج ملزم‌اند برای تبیین این مفهوم به کار برند. لیس و همکاران (۲۰۰۹) نیز دلایل ایجاد فاصله انتظاراتی را در تصور نادرست، نادیده گرفتن استفاده‌کنندگان، انتظار غیرمنطقی عموم، قوانین ضعیف و کیفیت پایین کار حسابرسی می‌دانند. همچنین، عواملی مانند نبود قطعیت در ماهیت کار حسابرسی، پیامدهای قانون‌گذاری و خودتنظیمی حرفه با دخالت ناکافی و یا حتی بدون دخالت دولت و البته نادیده گرفتن برداشت و درک نادرست انتظاراتی استفاده‌کنندگان و همچنین انتظار غیرمنطقی آنها از وظایف حسابرسان نیز، از جمله عوامل دیگر فاصله انتظاراتی شمرده می‌شود.

هم‌زمان با ظهور حسابرسی و مباحث پیرامون فاصله انتظاراتی در حسابرسی، شفافیت نیز به یکی از اساسی‌ترین مفاهیم در حکمرانی و شعارهای سیاست‌گذاری تبدیل شد (Porumbescu & Grimmelikhuijsen, 2017). شفافیت با گفتمان بی‌اعتمادی گره خورده و نشان‌دهنده سطحی از بینش و دانش است که برای شناخت آنچه به‌وضوح اتفاق افتاده، به کار گرفته می‌شود. با این حال، شفافیت یک مفهوم مثبت در مورد حکومت و ارتباط مردم با مقامات است. از دیدگاه کارکرد اطلاعاتی، در مقایسه با حسابرسی که عموماً یک اقدام محسوب می‌شود، شفافیت معمولاً به عنوان

کیفیت یک فرایند و یا حتی یک جامعه در نظر گرفته می‌شود (Kasack & Fung, 2014) و Fine و Licht & Naurin, 2016). ظرفیت حسابرسی برای ایجاد ارزش‌هایی مانند مشروعیت و اعتماد عمومی، لزوماً وابسته به شفافیت واقعی نیست. همان‌طور که پاور اشاره می‌کند: «مهم‌تر از اینکه چه چیزی حسابرسی می‌شود و به چه کسانی گزارش داده می‌شود، این است که حسابرسی انجام شود؛ به عبارتی، حسابرسی فی‌نفسه نشان مشروعیت است». به بیان دیگر، حسابرسی ممکن است اطلاعات را برای عموم شفاف نماید؛ حتی اگر هیچ‌کس واقعاً از اطلاعات ارائه‌شده استفاده نکند. به‌طور مشابه، حسابرسان ممکن است بهره‌وری و کیفیت کار را صرفاً به این دلیل که سازمان‌ها خود را آماده انجام حسابرسی می‌کنند، بهبود بخشند.

به این ترتیب با وجود بحث‌های فعلی، در مورد اینکه آیا مدیریت عمومی جدید با روشی مبتنی بر اعتماد بیشتر برای سازماندهی مدیریت عمومی جایگزین می‌شود یا خیر؟ و یا اینکه مدیریت عمومی جدید (NPM) هنوز در حال تکامل است یا خیر؟ همچنان حسابرسی و شفافیت به عنوان ابزاری کارآمد برای بهبود حکمرانی و مدیریت عمومی استفاده می‌شود، چراکه اصلاحات در سیستم‌های اداری و مدیریتی، بیشتر به دنبال اصلاح روش‌های فعلی سازمان‌دهی، نظارت، مستندسازی و پیگیری عملکرد است تا جایگزینی استراتژی‌های جدید (Hyndman & Lapsley, 2016).

### ۳- حسابرسی و شفافیت از رویکرد مفهوم‌شناختی

#### ۳-۱- حسابرسی برای شفافیت

هدف اصلی حسابرسی در بخش دولتی، کشف فساد و تنظیم رفتار در نهاد یا سازمان حسابرسی‌شده است؛ به‌گونه‌ای که کارایی و کیفیت آن نهاد یا سازمان را بهبود بخشد. با این حال، محققان و دست‌اندرکاران حوزه حسابرسی معمولاً به ارزش‌هایی مانند مشروعیت یا شفافیت به عنوان اثرات مثبت حسابرسی یا حتی هدف نهایی حسابرسی اشاره می‌کنند (Gustavson & Sundström, 2016).

موضوع کلی این است که حسابرسی، فعالیت‌ها، عملکردها و نتایج یک سازمان یا مؤسسه را برای مقامات مسئول و درنهایت برای عموم مردم، قابل مشاهده و قابل دسترس می‌سازد. با ارتباط حسابرسی (به‌طور کلی‌تر فعالیت‌های نظارتی) به شفافیت، حسابرسی می‌تواند به عنوان ابزاری نه‌تنها برای افزایش بهره‌وری و دستاوردهای اقتصادی بلکه جهت دستیابی به آرمان‌های جامعه دموکراتیک (حق عمومی برای دانستن)، توجیه و مشروعیت یابد. فرایند حسابرسی به عنوان آیینی



توصیف شده است که اطلاعات را تغییر می‌دهد و به عبارت دیگر، حسابرسی قرار است کاری را انجام دهد که حالت روشنگری یا شفافیت ایجاد کند. سوابق یا داده‌ها برای خود صحبت نمی‌کنند؛ آنها باید تعدیل و در یک راستا قرار داده شوند (Pentland, 1999). بهره‌مندی از ظرفیت‌های حسابرسی برای ایجاد شفافیت، معمولاً به دلیل وجود ارتباط شفافیت و پاسخ‌گویی، ارزشمند شده است (Tillema & Bogt, 2010). دلیل استفاده از فناوری‌های حسابرسی به وسیله نهادها و سازمان‌های عمومی را بهبود کارایی، شفافیت و پاسخ‌گویی بیشتر این نهادها به مالیات‌دهندگان و عموم مردم بیان می‌کنند.

اگرچه شفافیت و پاسخ‌گویی در بحث حکمرانی خوب، همراهان تثبیت‌شده‌ای هستند؛ اما ارتباط بین شفافیت و حسابرسی بدیهی نیست. برای مدت طولانی، شفافیت به عنوان جنبه‌ای از توانایی حسابداری در نظر گرفته می‌شد و حتی از رویکرد مفهوم‌شناختی، ارزش مطالعه جداگانه را نداشت (Meijer, 2012) و بسیاری از محققان استدلال کرده‌اند که مفاهیم آن‌قدر شبیه به هم هستند که نکته واقعی در جداسازی آنها وجود ندارد (Pollitt & Hupe, 2011).

هود (۲۰۱۰) سه رابطه احتمالی بین شفافیت و پاسخ‌گویی را شناسایی می‌کند. آنها ممکن است «دوقلوهای به هم چسبیده»<sup>۲</sup> باشند؛ به این معنا که تشخیص آنها به روشی معنادار ممکن نیست؛ ممکن است «قطعات مکمل»<sup>۳</sup> باشند؛ به این معنا که ارزش‌های جداگانه‌ای هستند که به نحوی یکدیگر را تکمیل می‌کنند و آنها ممکن است «وصله ناچور»<sup>۴</sup> باشند؛ به این معنا که ارزش‌های جداگانه‌ای هستند که ممکن است مکمل هم نباشند و در واقع، تحت شرایط خاص‌تر یکدیگر در تضاد باشند؛ به عنوان مثال ممکن است از شفافیت به جای پاسخ‌گویی واقعی جهت توجیه و مشروعیت‌بخشی استفاده شود.

این مطالعه رویکرد «دوقلوهای به هم چسبیده» را رد می‌کند؛ چرا که در اینجا شفافیت مربوط به اطلاعاتی است که تولید و در دسترس قرار می‌گیرد؛ در حالی که پاسخ‌گویی به تعهدات مسئولان، برای توضیح و توجیه رفتارشان است. بنابراین، بدون درخواست برای پاسخ‌گویی نیز می‌توان شفافیت داشت و همچنین تحت شرایط خاصی، برای نمونه در صورت وجود روابط مبتنی بر اعتماد می‌توان پاسخ‌گویی بدون شفافیت داشت. شفافیت ممکن است تسهیل‌کننده پاسخ‌گویی تلقی شود؛ موردی که شرایط لازم را برای پاسخ‌گویی کارآمد ایجاد می‌کند. شفافیت و پاسخ‌گویی، پتانسیل

2. Siamese twins
3. Matching parts
4. Awkward couple

واضحی برای پذیرش رویکرد «قطعات مکمل» دارند؛ یعنی تکمیل‌کننده یکدیگر برای ایجاد «حکمرانی خوب».

ظرفیت حسابرسی برای ایجاد ارزش‌هایی مانند مشروعیت و اعتماد عمومی، لزوماً وابسته به شفافیت واقعی نیست. همان‌طور که پاور (۲۰۰۰) اشاره می‌کند: «مهم‌تر از اینکه چه چیزی حسابرسی می‌شود و به چه کسانی گزارش داده می‌شود، این است که حسابرسی انجام شود؛ به عبارتی حسابرسی، فی‌نفسه نشان مشروعیت است.» به بیان دیگر، حسابرس ممکن است اطلاعات را برای عموم شفاف نماید؛ حتی اگر هیچ‌کس، واقعاً از اطلاعات ارائه‌شده استفاده نکند. به‌طور مشابه، حسابرسان ممکن است، بهره‌وری و کیفیت کار را صرفاً به این دلیل که سازمان‌های خود را آماده انجام حسابرسی می‌کنند، بهبود بخشند.

این موضوع را باید در نظر گرفت که نقش حسابرسی در مشروعیت‌بخشی می‌تواند همانند شمشیر دولبه عمل کند و به همان میزان که به بهره‌وری و کیفیت کار سازمان‌ها کمک می‌کند، می‌تواند به ابزاری برای مشروع جلوه دادن عملکرد سازمان‌ها و پنهان نمودن واقعیت‌ها بدل گردد که در این مطالعه با عنوان «شفافیت کدر» شناخته می‌شود. به‌طور کلی، شفافیت کدر وضعیتی است که واقعیت‌ها و حقیقت‌ها در پس ظاهرسازی از طریق ابزارهای مشروعیت‌بخشی پنهان می‌گردد. حسابرسی نیز، دارای پتانسیل بالقوه‌ای جهت تبدیل شدن به ابزار توجیه عملکرد نامطلوب سازمان‌ها و شفافیت کدر است؛ به‌ویژه در شرایطی که حسابرسان می‌توانند از پدیده‌ای با عنوان «فاصله انتظاراتی» بین حسابرسان و جامعه به‌عنوان توجیه بدل شدن به ابزار شفافیت کدر، بهره ببرند؛ به‌نحوی که با استفاده از این پدیده، این‌گونه تظاهر نمایند که حرفه حسابرسی هیچ‌گاه به ابزاری برای توجیه و مشروع جلوه دادن عملکرد نامطلوب سازمان‌ها بدل نشده است و اگر جامعه چنین تصویری نسبت به حرفه حسابرسی دارد، به دلیل وجود پدیده‌ای به نام «فاصله انتظاراتی» است و نه موضوع دیگر. مونرو و وودلیف (۱۹۹۳) فاصله انتظارات حسابرسی را تفاوت باور میان حسابرسان و جامعه درباره وظایف و مسئولیت‌های حسابرسان و پیام‌های گزارش‌های حسابرسی می‌دانند. جنینگز و همکاران (۱۹۹۳) و لُو (۱۹۹۴) بر این باورند که فاصله انتظارات حسابرسی - تفاوت بین آنچه جامعه از حرفه حسابرسی انتظار دارد و آنچه در واقع حرفه حسابرسی فراهم می‌کند - است. اگرچه بررسی اقدامات و تلاش‌های نهادهای تدوین‌کننده استانداردهای حسابرسی در جهت بهبود سطح کیفی استانداردها و شیوه‌های حسابرسی، خودشیفتگی در حرفه حسابرسی

و اینکه حسابرسی فاقد هرگونه نفوذپذیری جهت بدل شدن به ابزار ظاهرسازی و شفافیت کدر است را منتفی می‌سازد.

### ۲-۳- شفافیت برای حسابرسی

در حالی که بیان می‌شود حسابرسی باعث ایجاد شفافیت می‌گردد؛ اما در ادبیات حسابرسی بر این موضوع تأکید شده که اطلاعات اولیه برای انجام هرگونه حسابرسی ضروری می‌باشد، به این معنی که شفافیت یک پیش‌نیاز برای حسابرسی است. در فلسفه و اصول حسابرسی استدلال می‌شود، موضوعاتی که قرار است حسابرسی شوند، باید مستعد تأیید با نوعی شواهد باشند (Mautz & Sharaf, 1961). به این ترتیب، لاپسلی<sup>۵</sup> (۲۰۱۴) دسترسی به اطلاعات را حداقل سطح شفافیت و اولین گام در زنجیره پاسخ‌گویی عنوان می‌کند. تا حدودی چنین اطلاعاتی از طریق فرایند حسابرسی مثلاً از طریق مصاحبه‌ها و گفتگوها ایجاد می‌شود. با این حال، برای اینکه یک حسابرس بتواند پرسش‌های درستی را از افراد مناسب بپرسد، یک سطح اولیه از اطلاعات لازم است. اطلاعات (اظهارات شفاهی، صورت‌جلسه‌ها و سایر سوابق، استراتژی‌ها و رویه‌های مدون) قابلیت حسابرسی را ایجاد یا امکان‌پذیر می‌سازد. بدون دسترسی به سطحی از اطلاعات موجود برای تأیید، یک حسابرس ممکن است به‌سادگی، گزارش عدم اظهار نظر صادر نماید.

در مباحث مرتبط با حسابرسی سطح اولیه و پایه اطلاعاتی که امکان نظارت را فراهم می‌کند، معمولاً به عنوان «شفافیت» شناخته نمی‌شود بلکه در بسیاری از موارد، به آن «سوابق»، «آمار»، «اظهارات»، یا به‌سادگی «افشا» گفته می‌شود (Cook, 2016). در ادبیات موجود با تمرکز خاص بر شفافیت، این نوع اطلاعات به‌وضوح نوعی است که معمولاً با «شفافیت» مرتبط است. در این زمینه، شفافیت به این صورت تعریف شده است: «در دسترس بودن اطلاعات در مورد یک بازیگر که به بازیگران دیگر اجازه می‌دهد تا بر عملکرد یا اجرای بازیگر اول نظارت کنند» (Meijer, 2013). نکته مهم این است که این تعریف مشخص می‌کند که شفافیت در مورد اطلاعاتی است که امکان نظارت را فراهم می‌نماید، یعنی اینکه شفافیت مقدم بر نظارت یا حسابرسی است. در این تعریف و تعاریف مشابه، محققان تمایزهای متعددی مانند تمایز بین رویداد و فرایند شفافیت، شفافیت در زمان واقعی و در نگاه به گذشته، جهت‌های شفافیت و آشکال مستقیم و غیرمستقیم شفافیت قائل هستند (هود، ۲۰۰۷). «شفافیت» در ارتباط با «حسابرسی»، بسیار کمتر از «افشا» و کمتر از «پاسخ‌گویی» استفاده می‌شود. شاید به این دلیل که این مفاهیم در ادبیات دانشگاهی، به جایگاه

5. Lapsley

متفاوتی دست یافته‌اند. از این منظر، «شفافیت» در مقایسه با مفهوم «افشا»، بی‌طرفانه و «پاسخ‌گویی» کمتر مورد استفاده قرار گرفته است (Grossman and al., 2002).

به‌طور کلی، ادبیات شفافیت در مورد آنچه پس از شفافیت اتفاق می‌افتد - بعد از دستیابی به سطحی از اطلاعات که امکان نظارت را می‌دهد - مبهم باقی می‌ماند. داستان کلی این است که پس از دسترسی به اطلاعات از طریق یک درخواست قانونی قرار است «کسی» آن را بردارد و با آن «کاری انجام دهد» که از طریق یک مسیر غالباً مبهم، آن را به موارد نامشهود تبدیل می‌کند؛ مانند افزایش اعتماد عمومی و مشروعیت (Fine Licht, 2).

البته «کسی» که قرار است از اطلاعات استفاده کند، ممکن است مقاماتی مانند مؤسسات حسابرسی باشند. هود (۲۰۰۷: ۱۹۵) شفافیت بوروکراتیک را چنین تعریف می‌کند: «فرایندهای مختلفی که توسط آن، صاحبان مناصب به وسیله کارشناسان یا عواملی مانند حسابرسان، تنظیم‌کننده‌ها یا بوروکراسی‌های از انواع مختلف، تحت نظر قرار می‌گیرند». در عین حال، محققان در مورد استفاده واقعی از مفهوم شفافیت در صورتی که اطلاعات به شکل اولیه و خام باشد، تردید کرده‌اند. بحث اصلی این است که چنین حجم عظیمی از داده‌ها، باعث اضافه‌بار اطلاعات می‌باشد و ممکن است که قطعات حقیقت - مواردی که بالقوه درک آنها دشوار است - نادیده گرفته شوند. علاوه بر این، شفافیت می‌تواند بر سازمان‌ها تأثیرگذار باشد حتی اگر حسابرسی واقعاً انجام نشود. فرایند ایجاد و حفظ درجه‌ای از شفافیت لازم برای آماده شدن جهت حسابرسی‌های بالقوه، سازمان‌های عمومی را منضبط می‌کند. به عنوان نمونه در سیستم‌های مدیریت عملکرد، کارکنان اغلب مشتاق دستیابی به اهداف و نگهداری سوابق هستند تا بتوانند عملکرد خود را در صورت ارزیابی ارائه کنند؛ بنابراین، عمل ایجاد شفافیت - یا قابلیت حسابرسی - کارمندان یا یک سازمان را به عنوان یک کل مجبور می‌نماید که در جهت خاصی کار کنند.

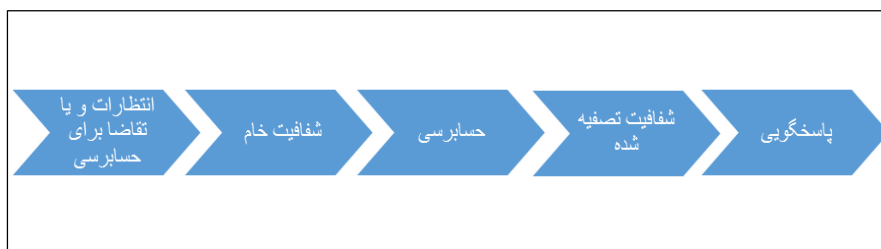
به بیان دیگر، ممکن است موضوع اینکه آیا واقعاً کسی به دنبال حسابرسی است، اهمیت چندانی نداشته باشد؛ زیرا این تهدید به مشاهده (حسابرسی) است که طرف نظارت را وادار به انطباق می‌کند. در حالی که به منظور نقد فوق‌الذکر علیه «جامعه حسابرسی»، این نوع خودانضباطی، لزوماً متضمن تأثیرات مثبتی مانند افزایش کارایی نیست. مستندسازی زمان را از سایر وظایف می‌گیرد و شفافیت بیشتر، ممکن است انگیزه‌هایی را برای کارمندان فراهم کند تا به جای انجام کار درست، انواع مختلفی از «بازی‌ها» را برای اجتناب از نظارت برانگیزند (هود، ۲۰۰۷). علاوه بر این، اطلاعات موضوعاتی است که ما نه تنها به صورت ابزاری برای کمک به انتخاب یا حفظ کنترل،

بلکه به این دلیل که بسیار نمادین است، استفاده می‌کنیم. سازمان‌ها و همچنین افراد تمایل دارند که اطلاعات بیشتری از آنچه واقعاً برای تصمیم‌گیری یا بیانیه‌های ساده نیاز دارند، جمع‌آوری نمایند، زیرا تصور می‌کنند که اطلاعات نشان‌دهنده صلاحیت و مشروعیت است.

دانستن ساده یا حتی باور اینکه اطلاعات وجود دارد و می‌تواند در حسابرسی مورد بررسی قرار گیرد، ارزش‌هایی مانند تصور عمومی از مشروعیت و اعتماد را افزایش می‌دهد؛ حتی اگر نظارت یا حسابرسی هرگز انجام نشود. در مجموع، این بخش نشان می‌دهد که شفافیت، نه تنها یک اثر مفروض حسابرسی است بلکه می‌تواند یک پیش‌نیاز مهم برای حسابرسی تلقی شود. علاوه بر این، حسابرسی می‌تواند در کسوت «کسی» عمل کند که از اطلاعات موجود استفاده می‌نماید و نقش مهمی در زنجیره‌ای از انتشار داده‌ها تا پاسخ‌گویی عمومی یا تغییرات سیاسی که محققان و فعالان شفافیت اغلب از آن غافلند را دارد.

### ۳-۳- تبیین الگوی شفافیت در فرآیند حسابرسی

با توجه به مباحث قبلی، درخصوص شفافیت و حسابرسی می‌توان این‌گونه استدلال نمود که تمایز بین شفافیت «خام» و «تصفیه‌شده» روشی لازم برای تحلیل فرآیند حسابرسی است. شفافیت خام<sup>۶</sup> سطحی از اطلاعات است که به عملکرد و نتایج داخلی سازمان مربوط می‌شود و حسابرسی کارآمد را ممکن می‌سازد، یعنی پیش‌نیاز حسابرسی است. شفافیت تصفیه‌شده<sup>۷</sup> امری است که از حسابرسی بیرون می‌آید و شرایط مساعدی را برای پاسخ‌گویی ایجاد می‌کند و درواقع، اثر حسابرسی است.



شکل ۱: زنجیره شفافیت در حسابرسی

1. Raw transparency
2. Refined transparency

در رابطه با شفافیت خام، مشخصات اینکه چه سطحی از اطلاعات به عنوان شفافیتِ خام، واجد شرایط می‌شود، به زمینه و هدف یک حسابرسی خاص بستگی دارد. در برخی موارد، صرفاً افشای اطلاعات کافی است، در حالی که در موارد دیگر نیاز است تا اطلاعات به شکل خاصی ارائه شوند تا مفید واقع گردند (Heald, 2006). با این حال، مهم آن است که شفافیت خام مقدم بر حسابرسی است. حسابرسی نقش مهمی در ایجاد شفافیت خام دارد، زیرا انتظارات از حسابرسی در آینده خواه انجام شوند یا صرفاً تهدید محسوب گردند- اغلب از مواردی است که سازمان‌ها و مؤسسات را مشتاق نگه داشتن رویه‌ها و سوابق خود می‌کند. به بیان دیگر، فراهم کردن مقدمات لازم جهت حسابرسی به‌وسیله یک حسابرسی شونده فعالیت بالکوه است و نه نتیجه یک فعالیت حسابرسی واقعی.

حتی اگر حسابرسی هرگز انجام نشود، ممکن است که شفافیت خام وجود داشته باشد. شفافیت بدون مخاطب یا بازیگر ناظر - شفافیت خام - از بسیاری جهات ممکن است برای دستیابی به رفتار مناسب یک بازیگر/ سازمان یا اعتماد عمومی کافی باشد؛ اما ممکن است اثرات مضر را به شکل افزایش حجم کاری یا کاهش توجه به حرفه‌گرایی بر سازمان وارد کند. در حالت ایده‌آل زمانی که حسابرسی واقعی انجام می‌شود، حسابرسان از اطلاعات موجود استفاده می‌کنند؛ اما آنها را با دسته‌بندی و تحلیل تغییر می‌دهند و از طریق مشاهدات، مصاحبه‌ها و سایر فعالیت‌ها، اطلاعات جدیدی ایجاد می‌کنند (لیندبرگ، ۲۰۰۷). آنها همچنین اطلاعات را ارزیابی و شواهد را تأیید می‌کنند و در نهایت، اظهارات خود را ارائه می‌دهند؛ بنابراین، حسابرسی با افزودن وضوح و همچنین ارزش، شفافیت را اصلاح می‌کند.

مقوله «شفافیت تصفیه‌شده» را می‌توان یک شکل پردازش‌شده از شفافیت دانست که در آن، اطلاعات خام به وسیله متخصصان تجزیه و تحلیل می‌شود و در نهایت، به شکلی از اطلاعات تبدیل می‌گردد که تصمیم‌گیرندگان (عموم مردم) می‌توانند آن را درک کنند. این شکل از اطلاعات، احتمالاً همان موضوعی است که بسیاری از دست‌اندرکاران حسابرسی، وقتی به «شفافیت» اشاره می‌نمایند، به آن فکر می‌کنند.

دو مفهوم شفافیت «خام» و «تصفیه‌شده» به‌عنوان درجات مختلف شفافیت در نظر گرفته می‌شوند. در شفافیت خام، حجم اطلاعات و در شفافیت تصفیه‌شده، کیفیت اطلاعات مدّ نظر است. صرفاً به این دلیل که فرایند حسابرسی، اطلاعات بیشتری را ایجاد می‌کند، می‌توان استدلال نمود که تا

حدودی، شفافیت تصفیه شده شفاف تر از نوع خام شفافیت است. به این معنی که حسابرسی، نه تنها اطلاعات بیشتر بلکه اطلاعاتی با کیفیت متفاوت (بهتر) ایجاد می کند. برای کسانی که در مورد شفافیت و حسابرسی تحقیق می کنند، پاسخ گویی آخرین مرحله در الگوی شفافیت است که در آن نقص ها و رفتارهای نادرست آشکار و با آنها برخورد می شود و در نتیجه، پیامدهای مثبتی برای حکومت (افزایش کارایی) و جامعه (افزایش اعتماد عمومی) ایجاد می کند. باید توجه داشت که فرایند پاسخ گویی (مرحله ۵) ممکن است حقایق را آشکار کند که برای حسابرسی (مرحله ۱) افزایش تقاضا ایجاد نماید و در نتیجه، زنجیره شفافیت - حسابرسی را شکل دهد. در مجموع، شفافیت می تواند نقش های مختلفی را در فرایند حسابرسی ایفا کند. در حالت ایده آل، حسابرسی باعث شفافیت می شود؛ از شفافیت استفاده می کند و آن را اصلاح می نماید. شفافیت تصفیه شده به نوبه خود در نقش پیوندی بین فعالیت های حسابرسی و پاسخ گویی عمومی عمل می کند و در نتیجه، به طور بالقوه ادعاها و جاه طلبی های دموکراتیک حسابرسی را محقق می سازد.

در این مطالعه، الگوی شفافیت تبیین شده نشان دهنده یک حالت ایده آل است که از طریق آن، چگونگی توسعه، پردازش و تبدیل اطلاعات به واقعیت ها و اظهاراتی که امکان عمل بر اساس آن وجود دارد، مورد واکاوی قرار می گیرد. با این حال، هنگام بحث پیرامون اثرات بالقوه حسابرسی و شفافیت (تصفیه شده)، جهت رفع نارسایی ها در دولت، افزایش کارایی در هزینه های عمومی و حفظ اعتماد عمومی، حداقل چهار نکته را باید در نظر داشت.

۱- این موضوع باید در نظر گرفته شود که حسابرس، واقعاً از اطلاعات در مرحله خام چه چیزی می سازد. اگرچه مفهوم «تصفیه شده» مفهومی عمدتاً مثبت است، بسیاری - به ویژه فعالان شفافیت - استدلال می کنند که وضعیت شفافیت خام، ممکن است «واقعی تر» باشد و اینکه به مردم اجازه دهیم «خود ببینند» دموکراتیک تر است. حسابرسان (رسمی و غیررسمی) اطلاعات را فیلتر می کنند (Ferry & Eckersley, 2014). مطمئناً، این مورد وجود دارد که اطلاعات حاصل از حسابرسی ممکن است اشتباه، گمراه کننده یا حتی دستکاری شده باشد؛ به ویژه از آنجایی که مردم تمایل دارند به اطلاعات حسابرسان مستقل اعتماد کنند (جیمز، ۲۰۱۰). همان طور که رادکلیف<sup>۸</sup> (۲۰۰۸) اشاره کرده است، حسابرسان در چارچوب گفتمان های خاصی در مورد آنچه می توان شناسایی و گزارش نمود، کار می کنند که منجر به مصونیت خود و احتمالاً حفظ اسرار عمومی

می‌شود. هدایت حسابرسی به سمت نقش ارزشی، بیشتر به این معنی است که حسابرسان باید استقلال و پاسخ‌گویی خود را نسبت به سایر بازیگران متعادل کنند تا تأثیر آنها را افزایش دهند (Lonsdale, 2008).

۲- انجام حسابرسی و گزارش در مورد آن، لزوماً به این معنی نیست که نتایج به‌طور عمومی افشا می‌شود. اطلاعات به‌سادگی ممکن است در سیستم حسابرسی باقی بماند و فقط به گیرنده اصلی مانند هیئت مدیره یا کمیته سیاسی و حسابرسی‌شونده مخابره گردد. البته تغییرات واقعی در عملکرد حسابرسی‌شونده ممکن است حتی بدون افشای عمومی، از طریق خودتنظیمی یا دستورالعمل‌های مدیریتی انجام شود.

۳- اگر سازمان‌ها به‌طور فعال، گزارش حسابرسی را منتشر کنند، نمی‌توان تصور نمود که این گزارش به‌طور عمومی شناخته می‌شود. برای شناخته شدن عمومی، اغلب نیاز به توجه رسانه‌ها است. لیندستد و ناورین (۲۰۱۰) استدلال می‌کنند که شفافیت برای مهار فساد کافی نیست، باید یک رسانه آزاد وجود داشته باشد؛ از آنجایی که حسابرسی باعث ایجاد شفافیت در گذشته و نه در زمان واقعی می‌شود، بین زمانی که یک موضوع مورد توجه رسانه‌ها قرار می‌گیرد و زمانی که گزارش حسابرسی در شرف انتشار است، فاصله زمانی وجود دارد. توجه رسانه‌ها را حتی در کشورهایی که آزادی کامل مطبوعات دارند، نباید امری بدیهی تلقی کرد.

۴- شفافیت را نباید مساوی با پاسخ‌گویی دانست. این واقعیت که اطلاعات در دسترس است (حتی به‌طور عمومی شناخته شده است)، لزوماً بدین معنا نیست که تصمیم‌گیرندگان سیاسی، گروه‌های ذی‌نفع یا مردم از آنها جهت ارزیابی پاسخ‌گویی مقامات استفاده می‌کنند. گزارش‌های حسابرسی به دلیل بهره‌گیری از زبان فنی و درج اطلاعات بیش از حد در یک گزارش، ممکن است برای شهروندان یا مقامات منتخب سؤال‌برانگیز باشد (Tillema & Bogt, 2010). علاوه بر این، افشای اطلاعات حسابرسی ممکن است، اثر آرام‌بخشی بر مردم داشته باشد و ممکن است متقاعد شوند که کسی به مشکل رسیدگی خواهد کرد؛ بنابراین، حتی اگر یک حسابرسی شکل پالایش شده‌ای از شفافیت ایجاد کند، نباید فرض کنیم که بقیه مزایای ذکرشده را نیز خودکار به دنبال خواهد داشت.



#### ۴- نتیجه‌گیری

با پیدایش مدیریت عمومی جدید<sup>۹</sup> (NPM)، مفهوم حسابرسی به عنوان ابزاری برای بهبود مدیریت و حاکمیت بخش عمومی، مورد توجه قرار گرفت و تصور بر آن بود که از طریق حسابرسی سیستم دموکراتیک می‌تواند از پایبندی به قوانین، کارایی، صرفه‌جویی و کیفیت عملکردی واحدها و سازمان‌های خود، اطمینان حاصل کنند. همچنین، در این برهه زمانی شفافیت به ابزار بنیادی برای مبارزه با اسراف، بدرفتاری و فساد در جامعه تبدیل شد. طبعاً از دیدگاه مفهوم‌شناختی، حسابرسی و شفافیت با رویکردهای حاکم بر مدیریت عمومی جدید (NPM)، منطبق است؛ چراکه در نبود روابط مستقیم و یا مبتنی بر اعتماد، هر دو به عنوان ابزارهای نظارتی، کارکردی تقریباً مشابه دارند و احتمالاً مدیریت را قابل مشاهده‌تر، قابل اثبات‌تر و کارآمدتر می‌کنند. در محیطی که دولت‌ها مسئولیت پاسخ‌گویی دارند و باید به‌طور فزاینده به سؤالات چپستی (و شاید چرایی) جامعه، به عنوان پاسخ‌خواهان، رسیدگی کنند؛ در حالی که نحوه پاسخ‌گویی به سؤالات را به مدیران خود واگذار کرده‌اند و از هدایت و راهبری مستقیم اجتناب می‌نمایند؛ خلأ بزرگی با عنوان عدم تقارن اطلاعاتی و بی‌اعتمادی شکل خواهد گرفت و در نتیجه، تقاضا برای حسابرسی ایجاد می‌شود. در چنین محیطی، حسابرسان ملزم می‌شوند تا به عنوان ارزیاب و محرک‌های بالقوه اصلاح سیاست‌ها و اهداف واحد تحت حسابرسی عمل کنند و در جهت ایجاد تعادل بین استقلال، پاسخ‌گویی به اطلاعات و انتظارات دیگران حرکت نمایند؛ اما آنچه باعث شده تا حرفه حسابرسی نتواند به‌طور کامل به این تقاضا پاسخ دهد، نشئت گرفته از پدیده‌ای است که در اصطلاح به مفهوم «فاصله انتظاراتی» تعبیر گردد.

نقش حسابرسی در ایجاد شفافیت می‌تواند همانند شمشیر دولبه عمل کند و به همان میزان که به بهره‌وری و کیفیت کار سازمان‌ها کمک می‌کند، می‌تواند به ابزاری برای مشروع جلوه دادن عملکرد سازمان‌ها و پنهان نمودن واقعیت‌ها بدل گردد که در این مطالعه، با عنوان «شفافیت کدر» شناخته شدند. به‌طور کلی در شفافیت کدر، واقعیت‌ها و حقیقت‌ها در پس ظاهرسازی از طریق ابزارهای مشروعیت‌بخشی پنهان می‌گردد. در شرایطی که حسابرسان می‌توانند از فاصله انتظاراتی، به عنوان توجیه بدل شدن به ابزار شفافیت کدر بهره ببرند؛ به‌نحوی که با استفاده از این مفهوم، این‌گونه تظاهر نمایند که حرفه حسابرسی هیچ‌گاه، ابزاری برای توجیه و مشروع جلوه دادن عملکرد نامطلوب سازمان‌ها نیست و اگر جامعه چنین تصویری نسبت به حرفه حسابرسی دارد، به دلیل وجود پدیده‌ای به‌نام «فاصله انتظاراتی» است و نه چیز دیگر.

اطلاعات حاصل از حسابرسی ممکن است اشتباه، گمراه‌کننده یا حتی دستکاری شده باشند؛ به‌ویژه از آنجایی که مردم تمایل دارند به اطلاعات حسابرسان مستقل اعتماد کنند (جیمز، ۲۰۱۰). حسابرسان در چارچوب گفت‌وگوهای خاصی در مورد آنچه می‌توان شناسایی و گزارش کرد، کار می‌کنند که منجر به مصونیت خود و احتمالاً حفظ اسرار عمومی می‌شود. همچنین، انجام حسابرسی و گزارش در مورد آن، لزوماً به این معنی نیست که نتایج به‌طور عمومی افشا می‌شود. اطلاعات به‌سادگی ممکن است در سیستم حسابرسی باقی بماند و فقط به گیرنده اصلی مانند هیئت مدیره یا کمیته سیاسی و حسابرسی‌شونده مخابره شود.

همان‌گونه که در الگوی شفافیت به آن اشاره شد، حسابرسی را نباید مساوی شفافیت و شفافیت را نباید مساوی با پاسخ‌گویی دانست. این واقعیت که اطلاعات در دسترس است (حتی به‌طور عمومی شناخته شده است)، لزوماً بدین معنا نیست که تصمیم‌گیرندگان سیاسی، گروه‌های ذی‌نفع یا مردم از آنها جهت ارزیابی پاسخ‌گویی مقامات استفاده می‌کنند. گزارش‌های حسابرسی به دلیل بهره‌گیری از زبان فنی و درج اطلاعات بیش از حد در یک گزارش ممکن است برای شهروندان یا مقامات منتخب، سؤال‌برانگیز باشند (Tillema & Bogt, 2010). علاوه بر این، افشای اطلاعات حسابرسی ممکن است، اثر آرام‌بخشی بر مردم داشته باشد و ممکن است متقاعد شوند که کسی به مشکل رسیدگی خواهد کرد. بنابراین، حتی اگر یک حسابرسی شکل پالایش شده‌ای از شفافیت ایجاد کند، نباید فرض کنیم که بقیه مزایای ذکرشده را به‌طور خودکار، به دنبال خواهد داشت.

بنابراین، می‌توان این‌گونه استدلال نمود که فاصله انتظاراتی می‌تواند، تهدیدی برای حسابرسی باشد که عوامل متعددی در این خصوص مؤثر هستند. فاصله انتظاراتی می‌تواند ناشی از تأخیر در پاسخ‌گویی حرفه حسابرسی به شناسایی و واکنش به سیر تکاملی نیازهای عموم دانست. در این میان، گذشته‌نگری و فقدان آینده‌نگری مطلوب در حسابرسی و تأخیر در پاسخ به تحول در توسعه نقش حسابرسان را می‌توان از دلایل دیگر فاصله انتظاراتی دانست. بنابراین هم‌افزایی بین حسابرسان، تدوین‌کنندگان استانداردها و نهادهای نظارتی می‌تواند تا حدودی این مشکل را مرتفع سازد.

بر این اساس، مراجع تدوین‌کننده استانداردهای حسابرسی بین‌المللی و به‌تبع آن، کمیته تدوین استانداردهای حسابداری سازمان حسابرسی برای نشان دادن نوع برخورد حسابرسان و روش‌های انجام حسابرسی و مبانی قضاوت حسابرسان، تغییرات عمده‌ای را در استانداردهای حسابرسی به وجود آوردند که جدیدترین آنها، استانداردهای حسابرسی سری ۷۰۰ است که از ابتدای سال

۱۴۰۱، به مرحله اجرا درآمده است. در این استانداردها، تدوین کنندگان استانداردهای حسابرسی با بهره‌گیری از مفهوم شفافیت و نقش آن در کاهش فاصله انتظاراتی، درصدد برآمدند تا حسابرسی را از دیدگاه مفهوم شناختی دچار دگرذیسی کنند و ارتباط حسابرسی و شفافیت را بیش‌ازپیش تقویت نمایند که تبلور این موضوع در استاندارد ۷۰۱ حسابرسی با عنوان «اطلاع‌رسانی مسائل عمده حسابرسی در گزارش حسابرس مستقل»، خود را نمایان می‌سازد. طبق این استاندارد، هدف از اطلاع‌رسانی مسائل عمده حسابرسی، تقویت خاصیت پیام‌رسانی گزارش حسابرسی از طریق شفاف‌سازی بیشتر از کار حسابرسی انجام شده است. همچنین، الزام به درج اظهارنظر حسابرسی در ابتدای گزارش حسابرسی، به این مقوله تأکید می‌کند که طیف وسیعی از استفاده‌کنندگان به‌ویژه کسانی که تخصص و دانش فنی در حوزه حسابرسی ندارند، تمایل دارند تا قبل از هر چیز، نتیجه حاصل از حسابرسی را در بدو امر مشاهده نمایند. به نظر می‌رسد تدوین‌کنندگان استانداردهای حسابرسی با اضافه نمودن بخش مسائل عمده حسابرسی (KAM) به گزارش حسابرسی، درصدد برآمده‌اند تا ضمن حرکت به‌سوی شفافیت پایش‌شده، فاصله انتظاراتی را کاهش دهند و حساب‌رسان را ملزم نمایند تا تمام جنبه‌های با اهمیت حسابرسی را افشا کنند تا به این ترتیب، کنشگران زیست‌بوم گزارشگری مالی، دیدگاه خود نسبت به حرفه حسابرسی را از رویکرد شفافیت‌کدر به رویکرد شفافیت پایش‌شده تغییر دهند.

با وجود بحث‌های فعلی در مورد اینکه آیا مدیریت عمومی جدید با روشی مبتنی بر اعتماد بیشتر برای سازماندهی مدیریت عمومی، جایگزین می‌گردد یا خیر؟ و یا اینکه مدیریت عمومی جدید (NPM) هنوز در حال تکامل است یا خیر؟ همچنان حسابرسی و شفافیت به عنوان ابزاری کارآمد برای بهبود حکمرانی و مدیریت عمومی استفاده می‌شود، چراکه اصلاحات در سیستم‌های اداری و مدیریتی، بیشتر به دنبال اصلاح روش‌های فعلی سازمان‌دهی، نظارت، مستندسازی و پیگیری عملکرد است تا جایگزینی استراتژی‌های جدید.

## منابع

- باباجانی، جعفر (۱۳۸۸). حسابداری و مسئولیت پاسخگویی در بخش عمومی (مجموعه مقالات)، تهران: ترمه.
- حساس یگانه، یحیی (۱۳۸۴). فلسفه حسابرسی. تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.
- زرگر، یعقوب (۱۳۹۱). «شفافیت در بخش عمومی»، حسابرِس؛ شماره ۵۳.
- کده، مریم و علی سالاری (۱۳۹۰). «تأثیر ویژگی‌های کیفی قضاوت بر قضاوت حرفه‌ای حسابرسان». مجله حسابرِس. شماره ۴، ۲-۴.
- Bauhr, M., & Grimes, M. (2014). Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability. *Governance*, 27(2), 291-320.
- Biondi, L., & Lapsley, I. (2014). Accounting, transparency and governance: the heritage assets problem. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 11(2), 146-164.
- Birchall, C. (2014). Radical transparency?. *Cultural Studies? Critical Methodologies*, 14(1), 77-88.
- Bouckaert, G. (2012). Trust and public administration. *Administration*, 60(1), 91-115.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework 1. *European law journal*, 13(4), 447-468.
- Bowerman, M., Raby, H., & Humphrey, C. (2000). In search of the audit society: some evidence from health care, police and schools. *International journal of auditing*, 4(1), 71-100.
- Cook, W., van Bommel, S., & Turnhout, E. (2016). Inside environmental auditing: effectiveness, objectivity, and transparency. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 18, 33-39.
- Committee on Basic Auditing Concepts, 1973, A Statement of Basic Auditing Concepts, Sarasota, Fla.: American Accounting Association.
- de Fine Licht, J. (2014). *Magic Wand or Pandoras Box? How transparency in decision making affects public perceptions of legitimacy*.
- de Fine Licht, J. (2019). The role of transparency in auditing. *Financial Accountability & Management*, 35(3), 233-245.
- de Fine Licht, J., & Naurin, D. (2016). Transparency. In C. Ansell & J. Torfing (Eds.), *Handbook of theories of governance*. (pp. 217– 224). Cheltenham, UK: Edwards Elgar.
- Etzioni, A. (2010). Is transparency the best disinfectant? *Journal of Political Philosophy*, 18, 389–404.

- Feldman, M. S., & March, J. G. (1981). Information in organizations as signal and symbol. *Administrative science quarterly*, 171-186.
- Fenster, M. (2015). Transparency in search of a theory. *European journal of social theory*, 18(2), 150-167.
- Fung, A. (2013). Infotopia: Unleashing the democratic power of transparency. *Politics & society*, 41(2), 183-212.
- Grimmelikhuijsen, S. G. (2012). *Transparency and trust. An experimental study of online disclosure and trust in government* (Doctoral dissertation, Utrecht University).
- Gupta, A. (2008). Transparency under scrutiny: Information disclosure in global environmental governance. *Global environmental politics*, 8(2), 1-7.
- Power, M. (1996). Making things auditable. *Accounting, organizations and society*, 21(2-3), 289-315.
- Power, M. (1997). *The audit society: Rituals of verification*. OUP Oxford.
- Heald, D. (2003). Fiscal transparency: concepts, measurement and UK practice. *Public administration*, 81(4), 723-759.
- Heald, D. A. (2006). Varieties of transparency. In *Transparency: the key to better governance?: Proceedings of the British Academy 135* (pp. 25-43). Oxford University Press.
- Hetherington, K. (2011). *Guerrilla auditors: the politics of transparency in neoliberal Paraguay*. Duke University Press.
- Hood, C. (2014). Accountability and transparency: Siamese twins, matching parts, awkward couple?. In *Accountability and European Governance* (pp. 61-81). Routledge.
- Hood, C., & Heald, D. (2006). *Transparency: The key to better governance?* (Vol. 135). Oxford University Press for The British Academy.
- Islam, R. (2006). Does more transparency go along with better governance?. *Economics & Politics*, 18(2), 121-167.
- James, O. (2011). Performance measures and democracy: Information effects on citizens in field and laboratory experiments. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(3), 399-418.
- Kosack, S., & Fung, A. (2014). Does transparency improve governance?. *Annual review of political science*, 17.
- Lonsdale, J. (2008). Balancing independence and responsiveness: a practitioner perspective on the relationships shaping performance audit. *Evaluation*, 14(2), 227-248.
- Tillema, S., & ter Bogt, H. J. (2010). Performance auditing: improving the quality of political and democratic processes?. *Critical Perspectives on Accounting*, 21(8), 754-769.

## The role of Auditing in Transparency with Cognitive Concept Approach

Elham Rostae Darehmiane\*

Alireza Aboulhasani Targhi\*\*

### Abstract

With the rise of the New Public Management (NPM) in the 1980s and 1990s, and its increased focus on efficiency and quality assurance, auditing generally gained increased attention as tools to improve public-sector management and governance (e.g., Pollitt et al., 1999). Through rigorous, high-quality auditing, it was thought that the democratic system could control administration and that administrative managers could control their organisations to ensure rule adherence, efficiency, economy, and quality. Around the same time, transparency became a buzzword among modern government and international organizations (Hood, 2006). Generally associated with rightfulness and democracy, transparency was becoming weapon of high expectations to fight waste and corruption in the public

The concepts of auditing and transparency frequently appear in discussions about contemporary public-sector challenges, but the relationship between them rarely has been examined. This paper argues that transparency might be viewed as both an effect of auditing and a prerequisite for auditing. Broadly speaking, the former tends to be articulated more in the auditing literature—where transparency often justifies auditing—while the latter often appears in the transparency

\* Master of Accounting, Department of Accounting, Faculty of Economics and Accounting, University of Economic Sciences, (Corresponding Author) Rostaei.1989@yahoo.com

\*\* Master of Accounting, Department of Accounting, University of Management and Accounting, Allameh Tabatabai University Alirezaaboulhasani@gmail.com

literature. By proposing a distinction between “raw transparency” and “refined transparency,” this paper strives to increase conceptual clarity and establish a theoretical basis for various auditing activities and transparency literature by developing a theoretical framework for future analyses of auditing processes and practices that view transparency as an empirically oriented concept, rather than a buzzword. Also, by emphasizing the cognitive concepts of legitimacy theory from two rationalist and pragmatic approaches (pragmatism), this study analyzed the content of how the institutions that compile the audit regulations can reduce the gap in society's expectations towards the audit in such a way that managers in the position of accountability cannot use the audit report as a tool to justify, legitimate and make their actions transparent. At the end of this study.

**Key Words:** New Public Management (NPM). Concepts of auditing, raw transparency, refined transparency

**JEL Classification:** M42





## نقش صندوق توسعه ملی در تأمین مالی اشتغال روستایی و عشایری (مطالعه موردی: استان مازندران)

مریم حاجی زاده\*

### چکیده

از عوامل مهم دستیابی به توسعه، برخورداری از نیروهای محرکه اعم از سرمایه، نیروی کار و دیگر متغیرهای اقتصادی است و مهم‌ترین عامل توسعه اقتصاد روستایی، ایجاد اشتغال روستایی شمرده می‌شود. روستاییان در همه نقاط کشور دارای شرایط یکسانی از لحاظ فعالیت‌های اقتصادی نیستند. ایجاد فعالیت‌های اقتصادی مناسب هر منطقه، بستگی به شناخت صحیح آن منطقه از نظر زیست‌محیطی، شناسایی پتانسیل‌ها و ظرفیت‌های اشتغال آن منطقه دارد. هدف از پژوهش حاضر، بررسی اجرای فاز اول قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری در استان مازندران است تا با اجرای صحیح قانون و بازگشت به هنگام تسهیلات به صندوق توسعه ملی، فازهای بعدی این قانون با نظارت کافی و شناخت ضعف و قوت‌های موجود به شکلی صحیح آغاز شود. با روند نظارتی منظم هم از عدم اجرای طرح‌ها ممانعت به عمل خواهد آمد و همچنین در راستای رفع مغایرت‌ها، تصمیمات صحیح بر مبنای دستورالعمل گرفته خواهد شد. همچنین که حجم بالایی از طرح‌های اشتغال‌زایی روستایی و عشایری در استان به اجرای صحیح و ایجاد اشتغال منجر شد، این پژوهش با استفاده از داده‌های کتابخانه‌ای و اسنادی به روش توصیفی-تحلیلی و مقایسه‌ای نگارش یافته است.

واژگان کلیدی: اشتغال، توسعه روستایی، فعالیت اقتصادی، تسهیلات، صندوق توسعه ملی  
طبقه‌بندی JEL: E2, E24, F63

---

\*کارشناس امور اقتصادی، سرمایه‌گذاری و مشارکت‌های مردمی؛ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان مازندران؛  
کارشناسی ارشد، گروه هنرهای پژوهشی، دانشکده هنر و معماری، دانشگاه الزهراء، تهران، ایران (نویسنده  
مسئول). تلفن همراه: ۰۹۳۳۲۵۰۲۷۵۶، Email: [maryamhz.1984@gmail.com](mailto:maryamhz.1984@gmail.com)

## مقدمه

از آنجایی که که بخش بزرگی از جمعیت کشور در مناطق روستایی زندگی می‌کنند، توسعه روستاها بخش اجتناب ناپذیر توسعه ملی است. از عوامل مهم دستیابی به توسعه، بر خورداری از نیروهای محرکه یعنی سرمایه، نیروی کار و عوامل دیگر می‌باشد و مهم‌ترین عامل توسعه اقتصاد روستایی، ایجاد اشتغال روستایی شمرده می‌شود. چالش اصلی مناطق روستایی، به‌خصوص در ابعاد اقتصادی، میزان اشتغال روستاییان می‌باشد و حل این مسئله تنها در صورتی تحقق می‌یابد که نقاط قوت و ضعف، فرصت‌ها و ظرفیت‌های مناطق روستایی شناخته شود و با کمک آن به ایجاد و افزایش اشتغال روستاییان دست یافت.

موضوع شایان توجه این است که روستایی‌ها در همه نقاط کشور دارای شرایط یکسانی از لحاظ فعالیت‌های اقتصادی نمی‌باشند. ایجاد فعالیت‌های اقتصادی مناسب هر منطقه، بستگی به شناخت صحیح آن منطقه از نظر زیست‌محیطی، بررسی و شناسایی پتانسیل‌ها و ظرفیت‌های اشتغال آن منطقه دارد. اشتغال تأثیر مستقیم بر رفاه افراد جامعه دارد؛ از این رو حمایت اقتصادی از افراد روستایی، امری مهم و نیازمند برنامه‌ریزی مستمر است.

هدف این پژوهش، بررسی اجرای قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری در استان مازندران (فاز اول سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۱) می‌باشد تا با اجرای صحیح قانون و بازگشت به هنگام تسهیلات به صندوق توسعه ملی، فازهای بعدی این قانون با نظارت کافی و شناخت ضعف و قوت‌های موجود به شکلی صحیح آغاز شود.

### ۱- مبانی نظری و پیشینه پژوهش

روستا مهم‌ترین عنصر تأثیرگذار در تولید ناخالص داخلی و اقتصاد ملی، به عنوان تولیدکننده صنایع روستایی است. عواملی چون مهاجرت از روستاها به شهرها، حاشیه‌نشینی و افزایش اشتغال کاذب به‌طور چشمگیری سبب کاهش کارآفرینی شده است؛ بنابراین، اشتغال نیز مانند عوامل اجتماعی، زیست‌محیطی و عوامل دیگر بر اساس ظرفیت روستاها موضوع حائز اهمیتی به شمار می‌رود. از مهم‌ترین تحقیقات صورت گرفته پیرامون این موضوع می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

حضرتی (۱۳۹۶) در کتابی با عنوان «اشتغال و توسعه پایدار روستایی و عشایری» با تأکید بر فعالیت‌های کمیته امداد امام خمینی (ره) به عنوان دستگاه حمایتی به مسائل اشتغال روستاییان و تسهیلات مربوط به این امر پرداخته است.

علیزاده تکمران (۱۳۹۴) در مقاله‌ای با «عنوان بررسی تأثیر وام‌های اشتغال بر توانمندسازی اقتصادی مددجویان تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره)» به تأثیر وام‌ها بر میزان اشتغال ایجاد شده و توانمندسازی اقشار آسیب‌پذیر می‌پردازد.

ابراهیم‌زاده (۱۳۹۸) در تحقیقی با عنوان «برنامه‌ریزی توسعه پایدار روستایی با رویکرد PRA مبتنی بر مدل هفت سرمایه» با محوریت روستای بغداد شهرستان نیک شهر، به موارد مختلف حوزه برنامه‌ریزی و توسعه روستایی پرداخته و مدل‌های مختلف توسعه روستایی را مورد آزمایش قرار داده است.

غفاری (۱۳۹۶) در کتابی با عنوان «توسعه روستایی با تأکید بر جامعه روستایی ایران» با مطالعه در خصوص ضرورت تدوین ادبیات توسعه روستایی با تأکید بر جامعه روستایی ایران در ابعاد نظری به طرح مسائل توسعه روستایی که با صورتی انضمامی تر می‌پردازد. این پژوهش با استفاده از داده‌های کتابخانه‌ای و اسنادی به روش توصیفی-تحلیلی و مقایسه‌ای نگارش یافته است.

## ۲- سیمای استان به لحاظ مساحت و جمعیت

در آخرین سرشماری مرکز آمار، جمعیت استان مازندران در سال ۱۴۰۰، ۳۳۷۵۹۰۰ نفر با ۲۰۳۵۶۰۰ نفر جمعیت شهری (۶۰/۳ درصد) و ۱۳۴۰۳۰۰ نفر جمعیت روستایی (۳۹/۷ درصد) است.

استان مازندران دارای ۲۲ شهرستان، ۵۶ بخش، ۶۳ شهر و ۱۳۲ دهستان و ۲۸۹۲ آبادی است. شهرستان بابل از نظر تعداد شهر و بخش با ۷ شهر و ۶ بخش و شهرستان ساری از نظر تعداد دهستان با ۱۵ دهستان در رتبه اول تقسیمات استان قرار دارند. بر اساس تعاریف تقسیمات کشوری، تعداد آبادی‌های استان ۲۸۹۲ است که شهرستان‌های بابل، ساری و آمل به ترتیب با ۴۵۲، ۳۷۴ و ۳۲۴ آبادی از نظر تعداد در رتبه‌های نخست تقسیمات استان قرار دارند.

### ۲-۱- ویژگی‌های اقتصادی استان

استان مازندران، یکی از پرجمعیت‌ترین استان‌های کشور است. دسترسی به زیرساخت‌های ارتباطی به همراه تسهیلات زیربنایی آب، برق و گاز و شرایط آب و هوایی معتدل، اراضی حاصلخیز، طبیعت گوناگون و مفرح ساحلی، دشتی، جنگلی و کوهستانی مساعد برای توسعه صنعت گردشگری و دسترسی به بازارهای هدف داخلی و خارجی، امکان توسعه سریع را در قالب بخش‌های محوری گردشگری، کشاورزی، صنعتی و تجاری، فناوری اطلاعات و ارتباطات را یکجا در خود گرد آورده است.

توانمندی‌های استان از لحاظ زیرساخت‌های اقتصادی:

- ۱- توانمندی‌های بخش کشاورزی و شیلات؛<sup>۱</sup>
- ۲- توانمندی‌های بخش صنعت؛<sup>۲</sup>
- ۳- شهرک‌های صنعتی؛
- ۴- توانمندی‌های بخش معدن؛<sup>۳</sup>
- ۵- توانمندی‌های بخش انرژی؛<sup>۴</sup>
- ۶- توانمندی‌های بخش گردشگری.<sup>۵</sup>

### ۲-۱-۱- توسعه اقتصاد روستایی

توسعه اقتصاد روستایی<sup>۶</sup> پیرامون مسائل اقتصادی در محدوده جغرافیایی روستا است که تاکنون در قالب پنج برنامه توسعه قبل از انقلاب و شش برنامه توسعه بعد از انقلاب اسلامی در ایران، سعی شده مسائل مربوط به اشتغال و الزامات اقتصاد روستایی مدنظر باشد که در چارچوب این برنامه‌ها انواعی از طرح و پروژه‌هایی برای کمک به اشتغال و اقتصاد روستایی اجرا شده است. طرح اشتغال پایدار روستایی و عشایری یکی از این طرح‌ها است که در سال ۱۳۹۶ و با تصویب قانون «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» در مجلس شورای اسلامی با پرداخت تسهیلات به متقاضیان بخش خصوصی و تعاونی، از محل تلفیق منابع صندوق توسعه ملی با منابع بانک‌های عامل به صورت تلفیقی و با قدرالسهم مساوی در دستور کار قرار گرفت (امیدی، ۱۳۹۱).

### ۲-۱-۲- اشتغال پایدار روستایی و عشایری

اشتغال پایدار<sup>۷</sup> به عنوان یکی از مهم‌ترین بازخوردهای توسعه اقتصادی، تعاریف گوناگونی دارد. اشتغال پایدار به این معنی است که شخص در سرکار خود باقی می‌ماند (به لحاظ زمانی تداوم داشته باشد)؛ خواه شخص در یک شغل مشغول به فعالیت باشد یا تغییر شغل بدهد. همچنین اشتغال پایدار به معنای کاری است که فرصت‌ها را برای پیشرفت و کسب درآمد بیشتر فراهم می‌کند (غفاری و همکاران، ۱۳۹۵).

- 
1. Agriculture capabilities
  2. Industry capabilities
  3. Capabilities of mine Sector
  4. Energy sector capabilities
  5. Tourism sector capabilities
  6. Rural economic development
  7. Sustainable employment

از مهم‌ترین پارامترهای یک مدل کلان اقتصادی، اشتغال است. اشتغال از نیازهای اصلی هر جامعه می‌باشد که هرگونه نارسایی و کمبود در منشأ آن، سبب پیدایش بسیاری از ناهنجاری‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است که تحت تأثیر عوامل مختلفی می‌باشد (محمدی، ۱۳۹۲). بنابراین برای رسیدن به توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی، باید از تمام توان اقتصادی در بخش‌های مختلف سود برد؛ چراکه نگرش تک‌بعدی به بخش‌های اقتصادی، عامل عقیم ماندن توان‌های محیطی در بهره‌وری از منابع می‌گردد و بدون نگرش منطقی و علمی به این مسئله، توسعه در بلندمدت راه به جایی نخواهد برد (قادر مرزی، ۱۳۹۴). با توجه به این‌که روستا حدود ۲۵ درصد از جمعیت کشور را تشکیل می‌دهد، در صورت تحقق اشتغال پایدار، روستاها می‌توانند نقش مهمی در خودکفایی اقتصادی<sup>۱</sup> و استقلال سیاسی<sup>۲</sup> ایفا نمایند.

### ۳- محورهای اصلی قانون، آیین‌نامه و دستورالعمل اجرایی

در تاریخ ۱۳۹۶/۰۶/۱۹ با تصویب قانون «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» به میزان (۱,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار، پرداخت تسهیلات به متقاضیان بخش خصوصی و تعاونی از محل تلفیق منابع صندوق توسعه ملی با منابع داخلی بانک‌های عامل به صورت تلفیقی و با قدرالسهم مساوی در دستور کار قرار گرفت. جامعه هدف مناطق روستایی و عشایری مرزی و غیرمرزی، نواحی صنعتی روستایی (در ۳۴ رسته فعالیت) و سهم بخش‌های هدف از تسهیلات تخصیص یافته مطابق ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور، مشخص شد.

جدول ۱: سهم بخش‌های هدف از تسهیلات تخصیص یافته

ردیف	مصادیق ماده (۲) آیین‌نامه	بخش هدف	سهم (درصد)
۱	موضوع بند (الف)	کشاورزی و منابع طبیعی	۴۵
۲	موضوع بند (ب)	صنایع و معادن کوچک	۱۰
۳	موضوع بند (پ)	فعالیت‌های خدماتی و فناوری اطلاعات	۱۵
۴		گردشگری	۱۰
۵	موضوع بند (ت)	صنایع دستی و فعالیت‌های فرش دستباف	۱۰
۶	موضوع بند (ث)	سرمایه در گردش	۱۰

مأخذ: آیین‌نامه اجرایی قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی به شماره تصویب نامه ۱۰۲۸۹۸ مورخ ۱۳۹۶/۰۸/۲۱

1. Economic self-sufficiency
2. Political independence

سهم استان مازندران موضوع تبصره (۲) ماده (۱) قانون مذکور بر اساس شاخص ترکیبی جمعیت روستایی<sup>۱</sup>، نرخ بیکاری<sup>۲</sup> و عکس درآمد سرانه استان<sup>۳</sup> ۳/۹۴ درصد تعیین گردید. با عنایت به آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور مصوب ۱۳۹۶/۰۸/۱۷، سهم بخش‌های هدف از کل منابع مشخص و بر طبق آن بخش‌های مختلف اقتصادی استان، مغایرت‌ها و علل آن مورد بررسی قرار گرفت.

در سال ۱۳۹۶ اولین ابلاغ اعتبار تسهیلات از محل صندوق توسعه ملی و منابع داخلی بانک‌ها با سهم ۵۰ درصدی از اعتبار کلی در نظر گرفته شده برای اجرای قانون، به میزان ۳۰۰۰۰ میلیارد ریال واریز گردید و به تبع آن با توجه به سهم ۳/۹۴ درصدی استان مازندران، اعتبار ۲۳۶۴ میلیارد ریال به استان ابلاغ شد؛ پس از آن تا تاریخ ۱۳۹۹/۰۴/۲۱ آخرین مرحله ابلاغ به استان‌ها صورت گرفت.

**جدول ۲:** توزیع تسهیلات تخصیصی استان مازندران به تفکیک بانک‌های عامل

بانک عامل	ابلاغ مرحله اول و دوم	ابلاغ سوم و چهارم	ابلاغ مرحله پنجم	کل اعتبار تخصیصی به استان - میلیون ریال	درصد سهم‌بری بانک‌ها
توسعه تعاون	۳۳۵۰۰۰	۳۴۹۰۰۰	۳۶۲۰۰۰	۱۰۴۶۰۰۰	۲۰/۲۵
کشاورزی	۱۰۰۵۰۰۰	۶۹۸۰۰۰	۲۱۷۰۰۰	۱۹۲۰۰۰۰	۳۷/۱۷
پست بانک	۳۳۵۰۰۰	۳۱۴۰۰۰	۲۸۹۰۰۰	۹۳۸۰۰۰	۱۸/۱۶
صندوق کارآفرینی امید	۳۳۵۰۰۰	۳۴۸۰۰۰	۵۷۹۰۰۰	۱۲۶۲۰۰۰	۲۴/۴۳
جمع کل	۲۰۱۰۰۰۰	۱۷۰۹۰۰۰	۱۴۴۷۰۰۰	۵۱۶۶۰۰۰	۱۰۰

مأخذ: سامانه کارا وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (<https://kara.mcls.gov.ir>)

با توجه به طبیعت استان، درخواست متقاضیان دریافت تسهیلات و رسته اولویت‌های ثبت شده، مطابق جدول ذیل بیشترین سهم به بخش کشاورزی با ۶۵/۵ درصد سهم بری تعلق داشت.

بر اساس ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی قانون حمایت از اشتغال پایدار روستایی و عشایری، پس از انعقاد قرارداد سپرده‌گذاری نزد مؤسسه‌های عامل (با نرخ صفر درصد) به میزان سهمی که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان تعیین کرد، پس از آن در گروه کاری اشتغال و سپس کارگروه اشتغال استان، تمامی متقاضیان تسهیلات مورد رصد و بازبینی قرار گرفتند. طرح‌های

1. Rural population
2. The unemployment rate
3. The per capita income

ارسال شده با قانون، دستورالعمل و آیین‌نامه اجرایی هماهنگ شده و از میان ۱۷۲۴۸ طرح ارسالی به کارگروه با میزان تسهیلات ۷۱۲۰۱۷۷ میلیون ریال، در نهایت ۴۷۸۳ طرح با اعتبار ۶۳۸۸۰۰۰ میلیون ریال مصوب گردید.

#### جدول ۴: برش استانی توزیع تسهیلات به تفکیک بخش‌های اقتصادی

پهنه جغرافیایی	اعتبار بخش کشاورزی	درصد سهم بری	اعتبار بخش صنعت	درصد سهم بری	اعتبار بخش خدمات	درصد سهم بری	اعتبار بخش سرمایه در گردش	درصد سهم بری
استان مازندران	۳۳۸۳۷۳۰	۶۵/۵	۵۶۳۰۹۴	۱۰/۹	۹۵۵۷۱۰	۱۸/۵	۲۶۳۴۶۶	۵/۱

مأخذ: سامانه کارا وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (<https://kara.mcls.gov.ir>)

#### جدول ۵: طرح‌های اولیه ارسال شده به کارگروه به تفکیک بخش‌های اقتصادی

بخش	تعداد طرح ارسال شده به کارگروه	تسهیلات - میلیون ریال	سهم هر بخش در تعداد طرح	سهم هر بخش - میلیون ریال
خدمات	۲۹۱۶	۱۴۲۵۹۴۹	۱۶/۹	۲۰/۰
صنعت	۳۱۱۵	۷۹۹۰۲۱	۱۸/۱	۱۱/۲
کشاورزی	۱۱۲۱۷	۴۸۹۵۲۰۷	۶۵/۰	۶۸/۸
جمع	۱۷۲۴۸	۷۱۲۰۱۷۷	۱۰۰	۱۰۰

مأخذ: سامانه کارا وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (<https://kara.mcls.gov.ir>)

در راستای نظارت عملیاتی بر اجرای قانون مذکور، اجرای طرح نظارتی تمام‌شماری مکان، مبنای طرح‌های اشتغال‌زایی روستایی با راهبری سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها و با بهره‌گیری از ظرفیت دستگاه‌های اجرایی استانی در دستور کار سازمان‌های استانی متبوع قرار گرفت تا بتوان به صورت مکان مبنا مشخص نمود که این طرح‌ها در چه مکانی از سرزمین واقع شده، چه میزان تسهیلات دریافت کرده و به چه تعداد اشتغال پایدار منتهی شده‌اند. پس از تمام‌شماری با بهره‌گیری از اطلاعات اخذ شده از سامانه کارا، سامانه ناظر و نتایج بازدید میدانی و خروجی‌های پرسشنامه‌های متقاضیان، تصویر و تحلیلی از میزان منابع مالی تخصیص داده شده به استان به دست آمد. از تعداد ۱۷۲۴۸ طرح ارسالی به کارگروه اقتصادی، اشتغال و سرمایه‌گذاری استان، تعداد ۴۷۸۳ طرح (۲۷/۷) درصد مصوب گردید و ۱۲۴۶۵ طرح (۷۲/۳) درصد تأیید نشد. از تعداد ۴۷۸۳ طرح مصوب، تعداد ۴۱۶۰ طرح (۸۷) درصد

مورد سرشماری قرار گرفت و ۶۲۳ طرح (۱۳) درصد به دلیل وجود نقاط بالادست، نبود بودجه کافی و... ناتمام ماند.

**جدول ۶:** کل طرح‌های مصوب کارگروه استان و طرح‌های تمام شماری شده

تعداد کل طرح‌های ارسال شده به کارگروه اشتغال استان	تعداد کل طرح‌های مصوب در کارگروه اشتغال استان	تعداد کل طرح‌های سرشماری شده استان	درصد طرح‌های سرشماری شده نسبت به طرح‌های مصوب
۱۷۲۴۸	۴۷۸۳	۴۱۶۰	۸۶/۹

مأخذ: نگارنده

**جدول ۷:** سهم بخش‌های مختلف اقتصادی استان از طرح‌های تمام شماری شده

بخش کشاورزی		بخش خدمات		بخش صنعت	
تعداد طرح	تسهیلات	تعداد طرح	تسهیلات	تعداد طرح	تسهیلات
۲۶۶۷	۳۲۴۹۴۶۲	۶۲۱	۶۵۲۱۸۴	۵۶۰	۴۵۶۶۲۰

مأخذ: نگارنده

بخش کشاورزی یکی از بخش‌های اصلی اقتصاد استان مازندران است و به لحاظ دارا بودن قابلیت‌ها و ظرفیت‌های قابل توجه، از اهمیت خاصی برخوردار است و به لحاظ نقشی که در تأمین مواد غذایی مردم و تهیه مواد اولیه برخی از صنایع دارد، شایان توجه است. اعتبارات کشاورزی از انواع اعتبارات هدایت شده هستند که با هدف گسترش و رشد تولیدات کشاورزی به افراد اعطا می‌شوند (ورمزیاری و همکاران، ۱۳۸۹). استان مازندران نیز هر سالانه تسهیلاتی را به منظور اجرای قانون ایجاد و توسعه مشاغل پایدار به روستاییان و عشایر در بخش کشاورزی اعطا می‌کند تا با توجه به ماهیت استان، سبب رشد روزافزون کشاورزی به عنوان منبع اصلی درآمد روستاییان استان شود. این موضوع سبب افزایش تسهیلات در بخش کشاورزی نسبت به دیگر بخش‌های هدف در تسهیلات این قانون گردید تا حدی که نسبت به میزان سهم در نظر گرفته شده در قانون برای بخش کشاورزی، سهم بیشتری در استان مازندران به کشاورزی تعلق داشته است. چنان‌که مبتنی بر آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور، سهم بخش کشاورزی و منابع طبیعی باید ۴۵ درصد از کل بخش‌های هدف باشد، در حالی که در استان مازندران این بخش با تعداد ۲۷۳۹ طرح دارای سهم ۷۱/۲ درصدی است.



جدول ۸: تسهیلات دریافتی طرح‌های تمام شماری شده به تفکیک بخش هدف

بخش هدف	تعداد طرح	درصد از کل	تسهیلات پرداخت شده - میلیون ریال	درصد از کل
کشاورزی و منابع طبیعی	۲۷۳۹	۷۱/۲	۲۷۶۳۰۱۵	۶۳/۴
صنایع و معادن کوچک	۴۰۴	۱۰/۵	۸۰۰۷۴۴	۱۸/۴
فعالیت‌های خدماتی و فناوری اطلاعات	۳۶۸	۹/۶	۵۰۴۹۵۶	۱۱/۶
گردشگری	۱۰۸	۲/۸	۲۱۳۳۳۱	۴/۹
صنایع دستی و فعالیت‌های فرش دستباف	۲۲۵	۵/۸	۶۸۶۲۰	۱/۶
سرمایه در گردش	۴	۰/۱	۷۶۰۰	۰/۲
جمع کل	۳۸۴۸	۱۰۰	۴۳۵۸۲۶۶	۱۰۰

مأخذ: نگارنده

#### ۴- بازپرداخت تسهیلات

عدم بازپرداخت تسهیلات یا بازپرداخت با تأخیر، موجب عدم توانمندی بانک در انجام تعهدات می‌شود. از طرفی، گیرندگان تسهیلات در بخش کشاورزی در مقایسه با فعالان و تولیدکنندگان سایر بخش‌ها همانند صنعت و خدمات به میزان بیشتری با خطر و ناطمینانی ناشی از عوامل طبیعی و نوسانات قیمت فروش محصولات کشاورزی روبه‌رو هستند. بنابراین، اغلب با مشکل ناتوانی مالی برای بازپرداخت اقساط سررسیده خود در موعد مقرر روبه‌رو می‌شوند. در صورت وجود هرگونه مشکلی در مورد بازپرداخت اعتبارات، بانک در پرداخت اعتبار به کشاورزان با مشکل مواجه خواهد شد. عدم بازپرداخت به‌موقع تسهیلات سررسید شده توسط متقاضیان، سبب کاهش عملکرد وصول تسهیلات اعطایی و به‌تبع آن، کاهش منابع مالی بانک می‌گردد (باقری و نجفی، ۱۳۸۳)؛ همچنانکه در بخش‌های دیگر اقتصادی، اعم از صنعت و خدمات، مسئله بازگشت منابع برای فازهای بعدی اعطای تسهیلات را دچار مشکل می‌کند.

در سال‌های گذشته، مجموع دارایی‌های صندوق توسعه ملی برای ایجاد اشتغال در مناطق روستایی و مناطق محروم کشور افزایش قابل توجهی داشته و از ۱۳ هزار میلیارد تومان به ۱۰۰ هزار میلیارد تومان رسیده است. این افزایش سرمایه در راستای آن بوده که بتواند برای بخش بزرگی از کسب و کارها، با نرخ بهره‌ای پایین و قابل بازپرداخت توسط روستاییان تأمین سرمایه کند.

بازپرداخت تسهیلات خوداشتغالی روستایی در سه نرخ بهره صورت می‌گیرد:

- نرخ ۴ درصد برای روستاها و عشایر مرزی؛
- نرخ ۶ درصد برای روستاها و عشایر غیرمرزی؛
- نرخ ۱۰ درصد برای تأمین سرمایه کارگاه‌های تولیدی در شهرک‌های صنعتی روستایی و شهرهای کمتر از ۱۰ هزار نفر.

زمان بازپرداخت وام اشتغال‌زایی روستایی نیز شامل موارد زیر است:

- تسهیلات کارفرمایی ۶۰ ماه؛
  - تسهیلات انفرادی ۸۴ ماه؛
  - وام قرض‌الحسنه ۵۰ تا ۲۰۰ میلیون تومانی برای مشاغل خرد روستایی ۳۶ تا ۶۰ ماه.
- بازپرداخت طولانی با نرخ کم‌بهره بانکی، عواملی هستند که به متقاضیان کمک می‌کنند تا بازپرداخت به موقعی داشته باشند که سبب بازگشت به هنگام تسهیلات به بانک‌ها و به تبع آن صندوق توسعه ملی می‌گردد. همچنین اگر متقاضیان در بازپرداخت تسهیلات تعللی ایجاد نمایند یا بنا بر نظارت از طرح، اشتغالی موجود نباشد و طرح غیرفعال باشد، بنا بر دستورالعمل اجرای قانون، متقاضی ملزم به بازپرداخت تسهیلات به نرخ روز خواهد بود.

**جدول ۹:** تسهیلات بازپرداختی طرح‌های تمام شماری شده

بانک عامل	تعداد طرح	درصد از کل	تسهیلات پرداختی	بازپرداخت تسهیلات	
				درصد از کل	اقساطی / کامل
بانک توسعه تعاون	۷۵۶	۱۹/۶	۹۷۴۳۶۶	۲۲/۳۶	۶۰۷۷۷۸ / ۳۶۶۵۸۸
بانک کشاورزی	۱۳۰۱	۳۳/۸	۱۵۶۶۶۸۱	۳۵/۹۵	۹۸۴۸۹۸ / ۵۸۱۷۸۳
پست بانک	۶۹۸	۱۸/۱	۷۹۹۶۲۳	۱۸/۳۵	۲۸۹۷۲۵ / ۵۰۹۸۹۸
صندوق کارآفرینی امید	۱۰۹۳	۲۸/۴	۱۰۱۷۵۹۶	۲۳/۳۵	۶۶۵۳۹۶ / ۳۵۲۲۰۰
جمع کل	۳۸۴۸	۱۰۰	۴۳۵۸۲۶۶	۱۰۰	۲۵۴۷۷۹۷ / ۱۸۱۰۴۶۹

مأخذ: نگارنده

#### ۴-۱- اشتغال ایجاد شده از محل تسهیلات دریافتی

رشد مستمر و توسعه پایدار اقتصادی نیازمند بهره‌برداری بهینه از منابع تولید است که یکی از مهم‌ترین منابع، نیروی انسانی است. مسائل مربوط به نیروی انسانی از آنجا که هم جنبه اقتصادی و هم جنبه غیراقتصادی دارد، در برنامه‌ریزی کلان نیز اهمیت چشمگیری پیدا کرده

است؛ به طوری که مهم‌ترین دغدغه برنامه‌ریزان کشور در چارچوب برنامه‌های توسعه، موضوع اشتغال است (پیراسته و کریمی، ۱۳۸۱)

بر این مینا، اشتغال یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های مدل کلان اقتصادی است. هرگونه تغییر در این مؤلفه اثرات خاص خود را بر دیگر مؤلفه‌های اقتصادی بر جای خواهد گذاشت. اشتغال از نیازهای هر جامعه‌ای است که هرگونه نارسایی و کمبود در آن منشأ پیدایش بسیاری از ناهنجاری‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی می‌شود.

اشتغال‌زایی و کارآفرینی از مهم‌ترین چالش‌های سیاست‌گذاران در آمار توسعه پایدار مناطق روستایی است. کارآفرینی و اشتغال‌زایی با ایجاد فرصت‌های شغلی، تولید ثروت و بهبود شرایط اقتصادی، کیفیت زندگی روستاییان را بهبود می‌بخشد و موجب توزیع مناسب درآمد و ایجاد تعادل منطقه‌ای می‌شود (محمدی و همکاران، ۱۳۹۰).

با توجه به نتایج حاصله از بررسی میزان اشتغال، بیشترین اشتغال ایجاد شده در بخش کشاورزی و منابع طبیعی با تعداد ۳۷۳۶ اشتغال جدید و سهم ۶۵ درصدی از تعداد ۵۷۵۱ اشتغال جدید، در بین بخش‌های هدف است. در استان مازندران، تولیدات کشاورزی همچون محصولات زراعی و باغی و دامی، علاوه بر تأمین غذای مردم به عنوان مواد خام و اولیه، چرخ صنایع را به گردش درمی‌آورد و یا به عنوان کالاهای مصرفی در شهرها، توسط مشاغل خدماتی به فروش می‌رسد. تولیدات کشاورزی در استان نقش مهمی در خودکفایی اقتصادی، امنیت غذایی و کسب‌وکار دارد؛ بنابراین قطعاً بیشترین بخش از اشتغال در استان به بخش کشاورزی تعلق دارد.

جدول ۱۰: اشتغال ایجاد شده طرح‌ها به تفکیک بخش هدف

بخش هدف	تعداد طرح	درصد سهم بری طرح	اشتغال ایجاد شده	درصد سهم بری اشتغال
کشاورزی و منابع طبیعی	۲۷۳۹	۷۱.۲	۳۷۳۶	۶۵.۰
صنایع و معادن کوچک	۴۰۴	۱۰.۵	۹۱۷	۱۵.۹
فعالیت‌های خدماتی و فناوری اطلاعات	۳۶۸	۹.۶	۵۷۸	۱۰.۱
گردشگری	۱۰۸	۲.۸	۲۱۲	۳.۷
صنایع دستی و فعالیت‌های فرش دستباف	۲۲۵	۵.۸	۲۹۷	۵.۲
جمع کل	۳۸۴۸	۰.۱	۵۷۵۱	۰.۲

مأخذ: نگارنده

#### ۴-۲- رسته اولویت‌های برتر استان به تفکیک بخش‌های اقتصادی

در سه بخش خدمات، کشاورزی و صنعت با توجه به اولویت‌های تعیین شده، رسته اولویت‌های هر بخش دسته‌بندی و رسته فعالیت آن نیز مشخص گردید. پس از بررسی‌های به عمل آمده بعد از اتمام تمام شماری طرح‌های اشتغال پایدار روستایی و عشایری، با توجه به ثبت نام متقاضیان و تسهیلات دریافتی، اشتغال موجود، اشتغال ایجاد شده، سه رسته از هر بخش به عنوان رسته برتر مشخص گردید. در هر یک از بخش‌های اقتصادی، رسته برتر شهرستان، فعالیتی در نظر گرفته شده است که بیشترین تعداد دریافت‌کننده تسهیلات و به نسبت بیشترین اشتغال را در رسته‌های آن بخش داشته است.

جدول ۱۰: رسته اولویت برتر به تفکیک بخش اقتصادی

ردیف	بخش اقتصادی	رسته برتر شهرستان	تعداد طرح	تسهیلات پرداختی (میلیون ریال)
۱	صنعت	صنایع دستی	۱۹۵	۶۱۴۹۶
۲	کشاورزی	پرورش دام سبک و سنگین	۱۲۷۹	۸۲۸۲۰۰
۳	خدمات	خدمات مدرن‌سازی تعمیر ماشین‌آلات و ادوات و مکانیزاسیون کشاورزی	۱۶۷	۷۱۴۷۷

در بین رسته فعالیت‌های بخش کشاورزی، رسته پرورش دام سبک و سنگین با ۱۲۷۹ طرح و تسهیلات ۸۲۸۲۰۰ میلیون ریال، با توجه به تعداد متقاضی دریافت تسهیلات، تعداد اشتغال ایجاد شده رسته برتر این بخش بوده است. در نقاط روستایی، دامداران مبتنی بر دسته‌بندی فعالیت پرورش دام آن‌ها از نظر وسعت فعالیت، به دو گروه بزرگ و کوچک تقسیم می‌شوند که سهم بری ۴۸ درصدی در این بخش دارد. شرایط اقلیمی و جغرافیایی متنوع در این استان، بستر مناسبی برای فعالیت‌های دامپروری و یکی از محورهای اشتغال و تأمین معاش مردم است که در کنار باغداری به عنوان یک حرفه توسط روستاییان مورد توجه است. در بخش صنعت، در استان مازندران بیشترین سهم به رسته فعالیت صنایع دستی تعلق دارد؛ به دلیل برخورداری از پشتوانه غنی فرهنگی و مهارت‌های سنتی در زمینه تولید صنایع دستی، قابلیت‌های گردشگری استان و وجود بازار مصرف برای تولید آن و درنهایت تهیه مواد اولیه خام این محصولات از خود منطقه، سبب استقبال این رسته نسبت به رسته‌های دیگر بوده است.

خدمات مدرن‌سازی تعمیر ماشین‌آلات و ادوات و مکانیزاسیون کشاورزی با تعداد ۱۶۷ طرح نسبت به دیگر رسته‌های بخش خدمات، بیشترین میزان تسهیلات دریافتی و ایجاد اشتغال

را دارا بوده است. با توجه به ماهیت کشاورزی استان و به رغم ازدیاد مشاغل در بخش کشاورزی، طبیعتاً این بخش از خدمات نقش پررنگ‌تری دارد. بخش خدمات از جمله مهم‌ترین زمینه‌های قابل توسعه و اشتغال‌زا در مناطق روستایی هستند، قطعاً مشارکت دولت در این زمینه می‌تواند تسهیل‌کننده و تسریع‌کننده فرایند توسعه خدمات در روستاها باشد.

#### ۵- نتیجه‌گیری

توسعه اقتصادی نیازمند سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف اقتصادی است. با توجه به این موضوع که استان مازندران با ۴۶۰ هکتار اراضی باغی و زراعی، فقط با برخورداری از تنها ۲/۵ درصد از سطح زراعی کشور، سالانه حدود هفت میلیون و ۵۰۰ هزار تن، ۷۲ محصول کشاورزی را تولید می‌کند و یکی از مهم‌ترین بخش‌های هدف تسهیلات اشتغال‌زایی در استان را تشکیل می‌دهد. با بررسی‌های به عمل آمده، کشاورزی با سهم ۶۵ درصدی در دریافت تسهیلات توسط متقاضیان مهم‌ترین بخش هدف بوده است.

بر اساس نظرات مجریان و کارشناسان دستگاه اجرایی ذی‌ربط در توزیع تسهیلات و مؤسسات عامل، علل احتمالی مانند افزایش قیمت ماشین‌آلات، تعلل بانک‌ها در پرداخت تسهیلات، عدم تناسب تسهیلات، اهلیت نداشتن مجری، علل مغایرت‌های موجود در تخصیص اولیه، اشتغال تعهد شده و نتیجه به عمل آمده از این موارد است.

از اقدامات صورت گرفته در استان جهت بررسی و نظارت بر طرح‌ها و همچنین رفع مغایرت‌ها، تشکیل کمیته‌های تخصصی اشتغال، کارگروه‌های فنی و نظارتی و مطابقت تسهیلات پرداختی در اجرای قانون بوده است. با نظارت‌های صورت گرفته و اقدامات انجام شده، تحلیل و رصد وضعیت موجود تا حد امکان از عدم اجرای طرح‌ها ممانعت به عمل آمد و بازگشت به هنگام تسهیلات برای شروع فازهای بعدی این قانون صورت گرفت.

#### ۶- پیشنهادها و توصیه‌های سیاستی

در طرح نظارت بر اجرای قانون اشتغال پایدار روستایی و عشایری، علاوه بر اجرای صحیح قانون، مواردی را در راستای شروع فازهای آتی باید در نظر گرفت:

از جمله شروط استفاده از صندوق توسعه ملی این است که بانک‌ها و صندوق‌ها به نحوی محدود شوند که قابل نظارت بر تحقق اهداف قانون باشند. اگر وظایف نظارتی بر پرداخت تسهیلات و اجرای صحیح طرح‌ها به صورت ماهانه در گروه‌های کاری اشتغال و پس از آن به صورت فصلی در کارگروه اقتصادی، اشتغال و سرمایه‌گذاری استان مطرح شوند، با روند نظارتی منظم از عدم اجرای طرح‌ها ممانعت به عمل خواهد آمد. همچنین در راستای رفع

مغایرت‌ها در هر موضوعی تصمیمات لازم گرفته خواهد شد؛ بنابراین مهم‌ترین چالش موجود عدم نظارت کافی در بازه‌های زمانی معین است.

محور اصلی در اجرای قانون مذکور، استفاده مجدد از منابع حاصل از بازگشت سپرده‌ها برای تسهیلات دهی مجدد و جلوگیری از خواب منابع بازگشتی در بانک‌های عامل می‌باشد. به دلیل جذب متقاضی واقعی و هزینه تسهیلات در طرح‌ها و بازگشت صحیح و به هنگام تسهیلات دریافت شده به بانک‌ها، اگر بازه زمانی جذب تسهیلات اشتغال پایدار روستایی و عشایری دارای محدودیت زمانی نباشد یا بازه زمانی بیشتری داشته باشد، اثرگذارتر خواهد بود.

اصلاح ساختارهای نگرشی در واحدهای صنعتی با توسعه زنجیره‌های تأمین محصولات و فرآورده‌های گوناگون کشاورزی و سهام کردن کشاورزان در ارزش افزوده و بهره‌برداری از محصولات و همچنین تسهیل قوانین و مقررات دست‌وپا گیر همراه با پوشش مناسب بیمه محصولات کشاورزی و تدوین استراتژی‌های افزایش عملکردی و اجرای آن، با حمایت از کارآفرینان و افزایش صندوق‌های خرد روستایی به منظور تحقق نتیجه مطلوب، مؤثر خواهد بود.

## منابع

- ابراهیم‌زاده آسمین، عیسی ابراهیم‌زاده و ابوذر پایدار (۱۳۹۸). «برنامه‌ریزی توسعه پایدار روستایی با رویکرد PRA مبتنی بر مدل هفت سرمایه (مورد شناسی: روستای بغداد شهرستان نیک شهر)»، پژوهش‌های روستایی، سال دهم، شماره ۳، ۵۰۸-۵۲۵.
- ازکیا، محمد (۱۳۸۱). *جامعه‌شناسی توسعه و توسعه‌نیافتگی روستایی ایران*، تهران: اطلاعات.
- باقری، مهرداد، نجفی، بهاء‌الدین (۱۳۸۳). «بررسی عوامل مؤثر بر بازپرداخت اعتبارات کشاورزی (مطالعه موردی استان فارس)»، پژوهش‌های اقتصادی ایران، سال ششم، شماره ۱۹، ۹۷-۱۱۵.
- بختیاری، صادق و فاطمه پاسبان (۱۳۸۳). «نقش اعتبارات بانکی در توسعه فرصت‌های شغلی (مطالعه موردی بانک کشاورزی)»، اقتصاد کشاورزی و توسعه، شماره ۴۶، ۱۰۶-۷۳.
- پاپلی یزدی، محمدحسین و محمدمیر ابراهیمی (۱۳۸۱). *نظریه‌های توسعه روستایی*، تهران: سمت.
- پدرام، مهدی و مریم حبیبی فر (۱۳۸۷). «بررسی رابطه بلندمدت تقاضای نیروی کار و عوامل مؤثر بر آن در بخش صنعت ایران از طریق آزمون هم‌جمعی جوهانسون»، پژوهشنامه اقتصادی، شماره ۳، ۱۶۱-۱۴۱.
- رضوانی، محمدرضا و حسین منصوریان (۱۳۸۷). «سنجش کیفیت زندگی: بررسی مفاهیم، شاخص‌ها، مدل‌ها و ارائه مدل پیشنهادی برای نواحی روستایی»، روستا و توسعه، سال یازدهم، شماره ۳، ۲۶-۱.
- سالم، جلال، محمدرضا اسلامی و سعید همتی (۱۳۹۶). «بررسی نحوه اثربخشی تسهیلات سرمایه‌ای بانک کشاورزی استان یزد»، اولین همایش ملی کشاورزی، منابع طبیعی و دامپزشکی، ۱۵-۱.
- غفاری هادی، یونسی، علی، رفیعی، مجتبی (۱۳۹۵). «تحلیل نقش سرمایه‌گذاری در آموزش جهت تحقق توسعه پایدار با تأکید ویژه بر آموزش محیط‌زیست»، آموزش محیط‌زیست و توسعه پایدار، سال پنجم، شماره ۱، ۷۹-۱۰۴.
- قادر مرزی، حامد (۱۳۹۴). «برنامه‌ریزی راهبردی توسعه اشتغال در نواحی روستایی شهرستان جوانرود»، اقتصاد فضا و توسعه روستایی، سال چهارم، شماره ۱۱، ۱۳۰-۱۰۹.
- قاسمی، علی، رضا نوبخت و نیره رستمی (۱۳۹۶). «ماندگاری جوانان، کارآفرینی و اشتغال پایدار در مناطق روستایی شهرستان ابهر»، راهبردهای توسعه روستایی، شماره ۱۴، ۲۷۹-۲۶۵.
- کرباسی، علی‌رضا، هاجر اثنی عشری و حسن عاقل (۱۳۸۷). «پیش‌بینی اشتغال بخش کشاورزی در ایران»، اقتصاد و توسعه کشاورزی (علوم و صنایع کشاورزی)، سال بیست و دوم، شماره ۲، ۴۳-۳۱.
- گریک، دیوید (۱۳۸۲)، *مقدمه‌ای بر جغرافیای کشاورزی*، ترجمه سیاوش دهقانیان و عوض کوچکی، مشهد: انتشارات دانشگاه علوم پزشکی مشهد.

مقدسی، رضا و علی فرهادی (۱۳۸۲). «مطالعه تأثیرگذاری سیاست‌های پولی و مالی بر بخش کشاورزی (۱۳۸۰-۱۳۵۰)»، مؤسسه پژوهشی و برنامه‌ریزی اقتصاد کشاورزی.

ملک سعیدی، حمیده، آرمان بخشی چهرمی و نوذر منفرد (۱۳۹۵). «تحلیل هزینه‌کرد تسهیلات بانک کشاورزی برای اشتغال‌زایی در بخش کشاورزی (مورد کشاورزان استان بوشهر)»، پژوهش‌های ترویج آموزش کشاورزی، سال نهم، شماره ۳، ۴۲-۳۵.

مولایی هاشچین (۱۳۸۲). «الگوی بهینه برای برنامه‌ریزی توسعه خدمات روستایی در ایران (مطالعه موردی: جنوب استان اردبیل)»، سال هجدهم، شماره ۳، ۷۳-۴۷.

نصایبان، شهریار و احمد خلیج (۱۳۸۳). «آثار اعتبارات بانک کشاورزی بر متغیرهای کلان بخش کشاورزی»، پژوهش‌های اقتصادی، پژوهشکده امور اقتصادی، سال چهارم، شماره ۱۲.

ویسی، هادی، محمدابراهیم رضایی، کورس خوشبخت، جعفر کامبوزی و هرمان لیاقتی (۱۳۹۳). «تعیین وضعیت پایداری کشاورزی در ایران بر اساس شاخص‌های اکولوژیک»، دومین همایش ملی و تخصصی پژوهش‌های محیط‌زیست ایران، دانشگاه شهید مفید.



## The effect of the National Development Fund on the financing of rural and nomadic employment (Case study: Mazandaran province)

Maryam Hajizadeh\*

### Abstract

The important factors for achieving development are the availability of driving forces such as capital, labor and other economic variables and the most important factor in the development of rural economy is the creation of rural employment; Villagers in all parts of the country do not have the same conditions in terms of economic activities. Creating suitable economic activities for each region depends on the correct understanding of that region from the environmental point of view, identifying the potentials and employment capacities of that region.

The purpose of this research is to investigate the implementation of the first phase of the law on supporting the development and creation of sustainable employment in rural and nomadic areas in Mazandaran province, So that with the correct implementation of the law and the timely return of the facilities to the National Development Fund, the next phases of this law will begin with adequate supervision and recognition of the existing strengths and weaknesses in a correct manner. This research was written using library and documentary data in a descriptive, analytical and comparative method.

**Keywords:** employment, rural development, economic activity, facilities, National Development Fund

**JEL classification:** E2, E24, F63

---

\* Master's degree, Department of Research Arts, Faculty of Art and Architecture, Al-Zahra University, Tehran, Iran (corresponding author)



## هوشمندسازی نظارت گامی در راستای هم‌افزایی و همکاری بین سازمان برنامه و بودجه، دیوان محاسبات کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی

پریسا زارع \*

### چکیده

این پژوهش با ارائه راهکار هوشمندسازی نظارت با هدف هم‌افزایی و همکاری بین سه دستگاه مهم سازمان برنامه و بودجه (با عملکرد بودجه‌ریزی)، دیوان محاسبات کشور (با عملکرد نظارت قوه مقننه) و وزارت امور اقتصادی و دارایی (با عملکرد خزانه‌داری کل کشور و نظارت حین خرج) پتانسیل جدید ایجاد می‌نماید. روش تحقیق توسعه است. این پژوهش از طریق روش انطباق محتوای فصول و مواد حاکم به روش‌ها، کنشگران و فعالیت‌ها در قوانین حاکم به قیود پرسشگری دست یافته است. هوشمندسازی نظارت به کمک قیود پرسشگری از طریق سه ابزار مهم نمونه‌رسی هوشمند (با تغییر رویکرد کار تعداد به وجه کار از طریق آنالیز حساسیت حساسی، پرسشگری هوشمند (با تغییر در نحوه جمع‌آوری اطلاعات از نظارت میدانی به اخذ اظهارنامه‌های الکترونیکی از دستگاه‌های اجرایی) و ارزیابی هوشمند (با ایجاد پتانسیل جدید در ارزیابی مدیران هم‌تراز و خودتنظیمی سیستمی در حرکت بلاک‌های اظهارنامه) در انسجام‌بخشی به فرایند اخذ داده‌های مالی کشور در یک بستر واحد اقدام کرده است. آنالیز حساسیت حساسی با استفاده از شاخص‌های نسبی درجه اهمیت وجوه مشمول نظارت را تعیین و نمونه رسی‌ها را از خبره‌محوری به سمت داده‌محوری سوق می‌دهد. حرکت بلاک‌های اظهارنامه‌های الکترونیکی و امتیازدهی طراحی‌شده در حین این حرکت، موجب هم‌افزایی و همکاری مورد نظر این پژوهش به همراه خودتنظیمی سیستمی و درنهایت بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد می‌گردد.

**واژگان کلیدی:** هوشمندسازی نظارت، نمونه‌رسی هوشمند، پرسشگری هوشمند، ارزیابی

هوشمند، دیوان محاسبات کشور، سازمان برنامه و بودجه، وزارت امور اقتصادی و دارایی.

طبقه‌بندی JEL: M42, M48, E17

---

\* دکترای رشته مدیریت صنعتی - مالی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی، تهران، ایران (نویسنده مسنول) Email:zare.p.1392@gmail.com تلفن همراه: ۰۹۱۷۷۱۰۳۹۵۹.

## مقدمه

در میان انواع ساز و کارهای موجود در دیوان محاسبات کشور اعم از حسابرسی، گزارشگری، رسیدگی و حقوقی؛ انجام وظیفه نظارتی توسط سازوکار حسابرسی به علت استفاده از فعالیت‌های مختلف و متنوع در این حوزه خاص مانند حسابرسی رعایت، حسابرسی مالی و حسابرسی عملکرد؛ در شناسایی و تفکیک موارد انطباق و تخلف فعالیت‌های مالی از موازین قانونی حاکم، بسیار مهم و اساسی است. ماحصل نتایج و یافته‌های این سازوکار مهم، تغذیه‌کننده ورودی‌های مورد نیاز برای سازوکارهای بعدی و به‌خصوص سازوکار گزارشگری و رسیدگی است. هر ساله به علت محدودیت‌های موجود در منابع نظارتی دیوان محاسبات کشور و همچنین افزایش حجم بسیار زیاد اسناد و مدارک مالی تولیدشده به دلیل فعالیت دستگاه‌های استفاده‌کننده از بودجه عمومی به ازای یک دوره زمانی مشخص و خاتمه یک سال مالی که به ترتیب در گزارش‌های نظارت مستمر و تفریغ بودجه و سایر گزارش‌های دیوان نمود عینی می‌یابد؛ در عمل امکان برنامه‌ریزی و اجرای عملیات حسابرسی از نوع «تمام‌رسی» مستندات مالی وجود نداشته است؛ بنابراین انجام نظارت محدود به فرایند «نمونه‌رسی» می‌شود. با طرح و پاسخگویی به پرسش اساسی که چگونگی تعیین اعضای تشکیل‌دهنده «جامعه نمونه» برای انجام انواع عملیات حسابرسی به شیوه خاص «نمونه‌رسی» است. در این راستا اولویت‌بندی انجام حسابرسی در میان اعضای انتخاب شده با توجه به منابع نظارتی محدود و تعداد کارکنان دیوان محاسبات کشور در قیاس با متغیرهای گوناگون زمانی، مکانی و متولیان مرتبط با استفاده از بودجه عمومی کشور حائز اهمیت است (زارع و دیگران، ۱۴۰۱). نظارت در اصل یک واژه عربی است که از ماده «نظر» به معنای نگاه توأم با تأمل و اعتبار آمده است. نظارت در اصطلاح به معنای مطابقت دادن می‌باشد؛ مطابقت آنچه موجود با آنچه مطلوب است؛ مطابقت آنچه اتفاق افتاده با آنچه باید اتفاق می‌افتاد (فاضلی‌نژاد، ۱۳۹۵: ۱۱). کلمه انگلیسی Public (به فرانسه Public La و به آلمانی Das Publikum) دارای ریشه لاتین و به معنای مردم است؛ در مقابل Private به انگلیسی (Prive به فرانسه و Privat به آلمانی) که از واژه لاتین Privatus گرفته شده که به معنای بیرون بودن از حوزه دولت است (نجفی‌خواه، ۱۳۹۵). ماهیت وجودی نظارت و کنترل، اصلاح و بهبود است. اگر این ویژگی در نظام کنترلی نادیده گرفته شود، [آن] سیستم؛ نه تنها کارایی، دوام و فلسفه وجودی خود را از دست خواهد داد بلکه به عاملی پیشگیری‌کننده از توسعه و پیشرفت و تحمیل‌کننده هزینه مبدل خواهد گردید (حقیقی، ۱۳۹۷). به موجب اصل «حاکمیت قانون»

که نشئت گرفته از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد، مقامات اداری تصمیماتی که می‌گیرند و اعمالی که انجام می‌دهند (این تصمیمات و اعمال خواه ناظر به شخص یا اشخاص معینی باشد، مانند تصمیمات انفرادی و احکام و خواه ناظر به عموم مانند آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های اداری) باید قوانین را رعایت کنند (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۹۰). در ادبیات مدیریت مالی بخش عمومی و گزارشگری مالی، پاسخگویی از جنبه‌های رعایت قوانین و مقررات و مشروعیت تصمیمات، مصرف بهینه منابع، رعایت حقوق بین نسلی و درون نسلی، رفاه اجتماعی آتی و پایداری مالی تبیین شده و اطلاعات مورد نیاز برای ارزیابی هر جنبه از پاسخگویی تعیین شده است. در بخش عمومی کشور مدیریت اطلاعات مورد نیاز دیوان محاسبات برای ارزیابی، رعایت مقررات را ارائه می‌دهد و برای ارزیابی سایر جنبه‌های پاسخگویی به صورت نظام‌مند اطلاعاتی ارائه نمی‌شود؛ بنابراین ارزیابی نتایج حاصل از عملکرد برنامه‌ها و ارزیابی پاسخگویی مدیریت در برابر عملکرد مشکل است (کردستانی، ۱۳۹۸). در همین راستا ارتقای مسئولیت پاسخگویی نیازمند شناسایی ذی‌نفعان و تأمین نیازهای اطلاعاتی آن‌هاست (قادرزاده و لطفی، ۱۳۹۸). ذی‌نفعان شامل فرد یا سازمانی است که در نتیجه تصمیم یا فعالیت می‌تواند مؤثر یا متأثر گردد یا احساس تأثیرپذیری نماید (نظامنامه مدیریت دانش، ۱۳۹۸). فناوری باعث تحول در جامعه می‌شود و مشاغل مختلف دوباره نقش‌ها را کشف می‌کنند و خود را با جهت‌گیری فناوری آینده هماهنگ می‌نمایند (Dulkys, 2019). در دسترس بودن و اعتبار داده‌ها همچنان از چالش‌های مفهومی اصلی هستند. برای سنجش اثربخشی سیاست‌ها، حساب‌رسان اغلب ممکن است نیاز به اتکا به پایگاه داده‌های دولتی داشته باشند که برای اهداف مختلف طراحی شده‌اند (Van, 2020). شکاف اطلاعاتی منجر به تصمیم‌گیری‌های ناآگاهانه می‌شود، بنابراین عصر اطلاعات به عصر اطلاعات غلط تبدیل می‌گردد (Al Amimi, 2020). تئوری پردازش اطلاعات استدلال می‌کند که: الف) برنامه‌های منطقی برنامه‌ریزی با تزریق اطلاعات در تصمیم‌گیری به کیفیت تصمیم‌گیری استراتژیک کمک می‌کند.

(ب) تصمیم‌گیرندگان با تبادل اطلاعات در هنگام تصمیم‌گیری به کیفیت تصمیم‌گیری استراتژیک کمک می‌نمایند (George & Desmidt, 2018).

این پژوهش برگرفته از رساله دکترای زارع و دیگران ۱۴۰۱ با عنوان «طراحی نظام تصمیم‌گیری در حوزه نظارت بخش عمومی با رویکرد الکترونیکی مورد مطالعه: دیوان محاسبات کشور» است. این مقاله درصدد است با ارائه ابزارهای هوشمندسازی نظارت

پیشنهادی از قبیل نمونه‌رسی هوشمند، پرسشگری هوشمند و ارزیابی هوشمند گامی در راستای هم‌افزایی بین سازمان برنامه و بودجه، دیوان محاسبات کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی در کشور بردارد.

## ۱- بیان مسئله

سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصادی و دارایی در ارتباط با بودجه کل کشور، به تناسب نوع عملکرد از سامانه‌های خاص خود استفاده می‌نمایند و زمانی که باید اطلاعاتی را در اختیار دستگاه نظارت از جمله دیوان محاسبات کشور قرار دهند، از طریق مکاتبه و ارسال فایل‌های مربوطه تعاملات بین دستگاهی صورت می‌گیرد. این مقاله درصدد است با پیشنهاد هوشمندسازی نظارت، راهکاری ارائه کند که انسجام‌بخشی در فرایند بودجه‌ریزی، اجرای بودجه و نظارت بر آن ایجاد نماید و موجب هم‌افزایی و همکاری بین سازمان برنامه و بودجه، دیوان محاسبات کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی شود.

## ۲- مبانی نظری و پیشینه پژوهش

### ۲-۱- لزوم تقویت فرهنگ پاسخ‌خواهی و پاسخگویی

بدون وجود فرهنگ پاسخ‌خواهی، نمی‌توان انتظار داشت که دستگاه‌های اجرایی بخواهند و یا مایل باشند در جهت اهداف تعریف شده عمل کنند. همچنین نهادهای نظارتی نیز باید در مقابل مردم پاسخگو باشند؛ بنابراین در نبود این فرهنگ‌ها در جامعه نمی‌توان انتظار داشت که نهاد نظارتی به اهداف نظارتی خود دست یابد (مهرانی و دیگران، ۱۳۹۸). پاسخگویی دارای یک سری اصول، مبانی و پیش‌زمینه‌هایی است که بدون وجود آن‌ها، امکان دسترسی به نظام پاسخگویی مطلوب وجود ندارد. یکی از این اصول، فرهنگ مطالبه‌گری جامعه است (مهرانی و دیگران، ۱۳۹۸). پاسخگویی را می‌توان به توجیه‌پذیری و جوابگویی در خصوص عمل یا رفتار و یا تصمیم خاص تعریف کرد. از این تعریف می‌توان دریافت که پاسخگویی حداقل دارای دو عنصر پاسخگو و پاسخ‌خواه است. به‌طور کلی پاسخگویی در بخش عمومی را می‌توان فرایندی دانست که در آن نهادهای عمومی و افرادی که در آن نهادها مشغول به فعالیت هستند، در خصوص فعالیت‌ها و تصمیماتشان که شامل چگونگی نظارت بر منابع عمومی و تمامی جوانب عملکردشان است، مورد پرسش قرار گرفته و خود را در معرض ارزیابی بیرونی متناسب با وظایفشان قرار می‌دهند (فاضلی نژاد، ۱۳۹۵).

## ۲-۲- لزوم وجود سیستم‌های یکپارچه داده در نظارت بخش عمومی

آذر و خدیور (۱۳۹۳)، در کتابی با عنوان «بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد پارادایم‌های مدل‌سازی» از مهم‌ترین عوامل شکست بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد در سازمان‌ها را بر اساس منابع مختلف، تعداد زیاد پارامترهای تصمیم‌گیری و پیچیدگی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد، نبود رویکرد نظام‌مند و سیستم‌های اطلاعاتی یکپارچه و داده‌های کافی جهت تصمیم‌گیری مطرح کرده است. همچنین در این کتاب یک سیستم پشتیبان تصمیم هوشمند برای بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد ارائه گردید که بر مبنای یک مدل عملیاتی ترکیبی از روش‌های ریاضی و هوش مصنوعی طراحی شده است. نتایج به دست آمده نشان می‌دهد که این سیستم می‌تواند از پیچیدگی‌های نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد بکاهد و انجام بودجه‌ریزی را ساده‌تر کند. این سیستم با استفاده از مدل شبکه‌های عصبی و پایگاه دانش فازی، قادر به ایجاد اتوماتیک درختواره بودجه‌ریزی (شامل سطوح، اجزا و روابط آن‌ها و مقادیر سهم محرک‌ها) است. همچنین این سیستم پس از ایجاد درختواره قادر است تا این ساختار را در قالب مدل‌های ریاضی مختلف ببرد و مسئله تخصیص بودجه به فعالیت‌ها را حل کند.

آذر و دیگران (۱۳۹۹)، در پژوهشی با عنوان «بررسی تأثیر چابکی سازمانی بر افزایش مهارت دوسوتوانی» به بررسی دوسوتوانی سازمانی که لازمه آن نهایت سرعت و چابکی سازمانی می‌باشد، پرداخته است. واکنش سریع و به‌موقع نسبت به تغییرات و نیازهای محیطی را توسط دو اهرم دوسوتوانی، یعنی اکتشاف فرصت‌های جدید و بهره‌برداری از فرصت‌های موجود از طریق ۹ مؤلفه از قبیل «ساختار سازمانی انعطاف‌پذیر»، «پاسخ سریع به نیازهای مشتری»، «تخصیص سریع منابع»، «تطابق سریع با تغییرات»، «یکپارچه‌سازی فرایندها و فعالیت‌ها»، «کارکنان چندمهارته»، «به اشتراک‌گذاری دانش و اطلاعات»، «ارتقاء مهارت و تخصص کارکنان»، «حذف فعالیت‌های فاقد ارزش» مورد بررسی قرار داده و از طریق پرسشنامه‌ای که در اختیار خبرگان مدیریتی و سازمانی قرار داده است؛ موفق به طراحی مدل و آزمون فرضیه با استفاده از نرم‌افزار SmartPLS شده است. نتایج به دست آمده نشان می‌دهد که هر ۹ مؤلفه بر متغیر بهره‌برداری از فرصت‌های موجود تأثیر مثبت و معنی‌دار و بر متغیر اکتشاف، فرصت‌های جدید به استثناء مؤلفه «حذف فعالیت‌های فاقد ارزش» سایر مؤلفه‌ها را با تأثیر مثبت و معنی‌دار ارزیابی کرده است.

امیدوار و دیگران (۱۳۹۹)، در پژوهشی به «شناسایی شاخص‌های کیفیت حسابرسی در بخش عمومی و طراحی مدل تفسیرگرایانه/ ساختارمندانه» پرداخته است و نتایج پژوهش نشان داد، گزاره توسعه ظرفیت‌های حقوقی لازم برای اجرای حسابرسی عملکرد، اثرگذارترین گزاره ارتقای کیفیت حسابرسی بخش عمومی و گزاره ارتقاء نرم‌افزار سنا و استفاده از سامانه‌های یکپارچه اطلاعاتی تلفیق و پردازش، کم اثرترین گزاره کیفیت حسابرسی بخش عمومی انتخاب شدند. آنچه در این پژوهش به‌طور خاص به دست آمده است اینکه در قالب سه مؤلفه اساسی به طراحی مدل اثربخش‌ترین علل کیفیت حسابرسی در حوزه بخش عمومی می‌پردازد.

لطف آذر و دیگران (۱۳۹۸)، در طرح خدمات ژئوتکنیک با عنوان «کاربرد محصول و خدمات دانش بنیان ژئوتکنیک در سد مخزنی تنگاب فیروزآباد» به بررسی کاربرد فناوری اطلاعات داده‌محور و سیستم‌های یکپارچه به منظور مستندسازی و پایش لحظه‌ای به منظور ارتقاء عامل بهره‌وری پرداخته و نتایج آن شامل تعیین مؤلفه‌های تصمیم‌گیری با پله‌های مدیریت دانش و پارامترهای حاکم در بستر متغیرهای زمان، مکان و عوامل ذی‌ربط است.

مطلبی کربکندی و دیگران (۱۴۰۱)، در پژوهشی با عنوان «طراحی مدل حسابرسی هوشمند در دیوان محاسبات کشور» به شناسایی عناصر حسابرسی هوشمند برای دیوان محاسبات کشور پرداخته و از روش مدل‌سازی ساختاری - تفسیری به عنوان روش اصلی استفاده کرده است. در این پژوهش پس از سطح‌بندی عناصر، چهارده عنصر شناسایی شده در سه دسته کلی «پیشران و الزامات»، «عناصر طراحی و اجرا» و «خروجی‌ها» دسته‌بندی شده‌اند و روابط بین آن‌ها تحلیل گردیده است. موضوع حائز اهمیت در این پژوهش اینکه به کمک خروجی‌های روش‌شناسی، عناصر حسابرسی هوشمند در دیوان محاسبات کشور در ۱۴ مورد به شرح ذیل نهایی و اعلام شده است: ۱- یکپارچه‌سازی سامانه‌های اطلاعاتی و مالی دستگاه‌های اجرایی؛ ۲- دسترسی برخط و یا به‌موقع به داده‌های دستگاه‌های اجرایی و سامانه‌های اطلاعاتی؛ ۳- اعتبارسنجی سامانه‌های دستگاه‌های اجرایی؛ ۴- طراحی و به‌کارگیری ابزارهای هوش مصنوعی؛ ۵- تربیت و جذب متخصصان مورد نیاز؛ ۶- بازطراحی ساختار و فرایندهای دیوان بر اساس الزامات هوشمندسازی؛ ۷- هشدار به‌موقع تخلفات و جرائم و جریان‌ات سوء؛ ۸- فرایندهای تا حد امکان خودکار؛ ۹- مدیریت تغییر؛ ۱۰- طراحی و به‌کارگیری ابزارهای تحلیل داده؛ ۱۱- مدیریت دانش (انباشت، دسته‌بندی و ارائه)؛ ۱۲-



مدیریت سیستمی فرایندهای حساسی؛ ۱۳- داشبورد رصد حکمرانی کشور؛ و ۱۴- شناسایی سیستمی ضعف‌های کنترلی دستگاه‌های اجرایی.

## ۲-۳- لزوم استفاده از مفاهیم و روش‌ها و تکنیک‌های نوین در هوشمند سازی نظارت

آواد و همکاران (۲۰۲۲)، در پژوهشی به «بررسی نقش میانجی قابلیت‌های فناوری اطلاعات بین قابلیت‌های پویایی و چابکی سازمانی» پرداخته است. در این راستا از طریق یک پرسشنامه ساختاریافته که شامل موضوعات مورد ارزیابی است، با ۲۷۰ متخصص اردنی که در بخش مدیریت زنجیره تأمین و بخش‌های عملیاتی مشغول به فعالیت هستند اطلاعات را جمع‌آوری می‌کند. نتایج نشان داد که قابلیت‌های فناوری اطلاعات به طور معنی‌دار و مثبتی در رابطه بین قابلیت پویایی مبتنی بر منابع و چابکی سازمانی دخیل است.

وانگ و همکاران (۲۰۲۲)، در پژوهشی به «بررسی نوآوری کسب و کار بر پایه هوش مصنوعی و فناوری بلاکچین برای ارتقاء شیوه‌های کسب‌وکار و حفظ تعامل امن میان مشتریان مختلف» پرداخته است. جمع‌آوری داده‌های تجربی کیفی از پاسخ‌دهنده‌های اولیه از دو بخش کاری متمایز صورت گرفته است. نتایج آزمایشی نشان می‌دهد که دیجیتالی شدن معمولاً ضروری است و راهبردهای نوآوری کسب‌وکار را بهبود می‌بخشد. نتایج عددی نشان می‌دهد نوآوری کسب‌وکار بر پایه هوش مصنوعی و فناوری بلاکچین نسبت پیش‌بینی تقاضا (۹۷,۱٪)، نسبت کیفیت محصول (۹۸,۳) درصد، نسبت توسعه کسب‌وکار (۹۸,۹) درصد، نسبت تحلیل رفتار مشتری (۹۶,۳) درصد و نسبت رضایت مشتری (۹۷,۲) درصد را بهبود می‌بخشد.

آذر و جوادطلب (۱۳۹۹) در ترجمه کتابی با عنوان «بلاک‌چین و زنجیره تأمین به مفاهیم، استراتژی‌ها و کاربردهای عملی سیستم بلاک‌چین» پرداخته است و نحوه رمزنگاری کلید نامتقارن متشکل از دو کلید مختلف با نام کلید خصوصی و عمومی را مطرح کرده که این دو کلید از نظر ریاضی به هم مرتبط هستند. داده رمزگذاری شده با کلید عمومی فقط می‌تواند با کلید خصوصی متناظر خود رمزگشایی شود. به این ترتیب، داده‌ها رمزگذاری شده با کلید خصوصی صرفاً می‌تواند با کلید عمومی متناظر خود رمزگشایی گردد. کلید خصوصی توسط شخص به صورت رمز (و مخفی) نگه داشته می‌شود، در حالی که آن فرد، کلید عمومی متناظر آن را تا حد نیاز در اختیار عموم قرار می‌دهد. هر شخص متمایل به ارسال پیام خصوصی رمزگذاری شده به آن فرد، کلید عمومی را برای رمزگذاری آن پیام به کار می‌برد که شخص دیگری نمی‌تواند آن را رمزگشایی کند (زیرا آن‌ها کلید خصوصی که بتواند آن را رمزگشایی کنند ندارند و فقط کلید عمومی را دارند که نمی‌تواند آن پیام را رمزگشایی نماید). در مورد

امضای دیجیتال و نحوه استفاده از کلید عمومی و خصوصی که در این امضا تأیید می‌کند فرستنده واقعی، پیام را ارسال نموده است و پیام دستکاری نشده در مورد اثبات کار<sup>۱</sup> چگونه می‌توان ایجاد یا تغییر یک بلاک را فوق‌العاده دشوار نمود.

### ۲-۳-۱- هوشمند سازی نظارت و حسابرسی هوشمند

در فرایند هوشمندسازی نظارت نیاز به تعریف مفاهیم، روش‌ها و تکنیک‌های نوین وجود دارد. در رساله دکتری مرجع پژوهش به صورت کامل به این مفاهیم نوین پرداخته است؛ اما در این مقاله بخشی از آن‌ها به صورت خلاصه تعریف می‌شود.

**هوشمند سازی نظارت:** روش یا شیوه عملیاتی است که نقشه راه نظارتی را منطبق بر نتایج آنالیز حساسیت راهبری می‌کند و با تعیین درجه حساسیت وجوه مشمول نظارت، اولویت‌های نظارتی را تعیین و بر اساس آن منابع و امکانات دستگاه نظارتی را اختصاص می‌دهد (زارع و دیگران، ۱۴۰۱).

**حسابرسی هوشمند:** فرایند حسابرسی است که نمونه‌رسی هوشمندانه بر اساس روش هوشمندسازی نظارت انجام می‌شود و مطابق نقشه راه نظارتی مبتنی بر مفاهیم، روش‌ها و تکنیک‌های نوین اقدامات برنامه‌ریزی، اجرا و راستی‌آزمایی می‌گردد (زارع و دیگران، ۱۴۰۱).

### ۲-۳-۲- تعاریف مرتبط با هوشمند سازی در فرایند نمونه‌رسی

**آنالیز حساسیت حسابرسی:** شامل تجزیه و تحلیل ارقام و یا عملکرد قانون بودجه کشور حسب مورد از طریق شاخص‌های از پیش تعریف شده به منظور شناسایی و احصاء مواردی است که در حسابرسی دارای اهمیت بیشتری بوده و نیازمند نمونه‌رسی‌های کامل‌تری می‌باشد (زارع و دیگران، ۱۴۰۱).

**اعمال شاخص‌ها در آنالیز حساسیت حسابرسی:** انواع شاخص‌ها شامل شاخص‌های نسبی عمومی، نسبی خصوصی و نسبی ترکیبی در آنالیز حساسیت حسابرسی بر حسب نوع آنالیز حساسیت تعریف و اعمال می‌گردد؛ بر اساس نتایج به دست آمده درجه حساسیت نظارتی تعیین و نمونه‌رسی‌ها انتخاب می‌شود (زارع و دیگران، ۱۴۰۱).

**روش‌های آنالیز حساسیت حسابرسی:** نخستین گام در آنالیز حساسیت حسابرسی، تعیین مبدأ (نقطه شروع) در حرکت نسبی است.

۱- **روش آنالیز رو به جلو:** نقطه شروع آنالیز رو به جلو شامل کاربرد داده‌ها و اطلاعات رقومی حاصل از جداول لایحه بودجه (با هدف ارائه رهنمود نظارتی به کمیسیون‌های تخصصی مجلس) و بودجه تصویب شده سال جاری (با هدف کنترل و نظارت مستمر) در سیر تکوین قانون بودجه است.

۲- **روش آنالیز رو به عقب:** نقطه آغازین در روش آنالیز رو به عقب شامل کاربرد داده‌ها و اطلاعات رقومی حاصل از جداول بودجه‌ای سال قبل (با هدف استفاده از تجارب نظارتی گذشته) در سیر تکوین قانون بودجه به منظور روندیابی احتمالی در تعیین آنالیز حساسیت حسابرسی مورد نیاز بخش نظارت دیوان محاسبات به شیوه الکترونیک است. آنالیز رو به عقب با توجه به ماهیت خاص تهیه گزارش‌های تفریغ بودجه که شامل نتایج نظارت بر عملکرد بودجه فراغت یافته است می‌تواند دارای مزایای کاربردی مختلف از جمله «آینده پژوهشی حسابرسی» باشد.

۳- **روش آنالیز لحظه‌ای:** با طراحی، تولید و با استفاده از هوش مصنوعی امکان استفاده از روش آنالیز لحظه‌ای در شرایط ایده‌آل امکان‌پذیر خواهد بود (زارع و دیگران، ۱۴۰۱).

### ۲-۳-۳- رویکردهای نظارتی

۱- **رویکرد کار-تعدادمحور:** رویکرد یا نگرشی است که برنامه جامع نظارتی صرفاً بر اساس نظر خبرگان از طریق تشخیص موضوع‌های نظارتی از سوی آن‌ها تعیین می‌گردد. در این روش انبوهی از موضوعات قابل گزارش مبتنی بر شیوه خبره‌محوری در برنامه جامع تعریف می‌شود. برنامه جامع حسابرسی دیوان محاسبات کشور در حال حاضر بر اساس این رویکرد برنامه‌ریزی می‌گردد. در این پژوهش اصطلاح خبره‌محوری نیز برای این نوع نگرش استفاده شده است.

۲- **رویکرد وجه-کار محور:** رویکرد یا نگرشی است که برنامه جامع نظارتی بر اساس اهمیت وجوه مشمول نظارت بخش عمومی، از طریق اعمال روش‌های آنالیز حساسیت حسابرسی تعیین می‌گردد. در این روش، میزان اهمیت وجوه مشمول نظارت بخش عمومی با استفاده از شیوه‌های نوین مبتنی بر فناوری‌های الکترونیک داده‌محور برنامه‌ریزی می‌شود. این رویکرد یکی از پایه‌های اساسی نظام طراحی شده پژوهش حاضر می‌باشد که اصطلاح داده‌محور نیز برای این نگرش استفاده شده است (زارع و دیگران، ۱۴۰۱).

### ۲-۳-۴- تعاریف مرتبط با هوشمند سازی در فرایند پرسشگری

پاسخگویی به انواع قیود پرسشگری مشتمل بر چرایی، چه موقع، چه کسی، چه موضوعی، چه محلی، چه عاملی و چطور، مبنای اعمال تکنیک‌های پیشنهادی زیر است:

تکنیک سنجش نسبی خوداظهاری حسابرسی بخش عمومی: این تکنیک مبتنی بر پرسشگری هوشمند از طریق ارسال اظهارنامه حسابرسی به صورت الکترونیکی به دستگاه‌های اجرایی در حوزه حسابرسی عملکرد است. اظهارنامه‌های تکمیل شده از سوی دستگاه‌های اجرایی پس از راستی‌آزمایی توسط متخصصان فنی حسب مورد و به تشخیص توسط متخصصان حقوقی و قضایی دستگاه نظارت قابلیت اخذ تأییدیه نظارتی را خواهند داشت. انواع اظهارنامه‌های این تکنیک عبارت‌اند از:

- ۱- **اظهارنامه بنیادی:** در این نوع اظهارنامه اطلاعات مربوط به پرونده دائمی حسابرسی (اطلاعات پایه‌ای) در قالب قیود پرسشگری لازم، صرفاً یک‌بار اخذ می‌شود.
- ۲- **اظهارنامه بودجه‌ای:** در این اظهارنامه اطلاعات بودجه‌ای به تفکیک سرفصل‌های تعریف شده با منظور نمودن هدف از اختصاص اعتبار توسط مقنن و همچنین درجه اهمیت موضوع (ماحصل نتایج آنالیز حساسیت) از طریق قیود پرسشگری لازم، قابل اخذ است.
- ۳- **اظهارنامه غیر بودجه‌ای:** در این اظهارنامه اطلاعات درخواستی از سوی ذی‌نفعان، به تفکیک موضوعات مربوط در دستگاه‌های اجرایی هدف از طریق قیود پرسشگری لازم قابل اخذ می‌باشد (زارع و دیگران، ۱۴۰۰).

### ۲-۳-۵- تعاریف مرتبط با هوشمند سازی در فرایند ارزیابی

تکنیک سنجش نسبی حسابرسی عملکرد: این تکنیک مبتنی بر سنجش نسبی شاخص‌ها است که در محدوده سازوکار حسابرسی عملکرد قرار دارد و به منظور رتبه‌بندی نسبی مدیران هم‌تراز استفاده می‌شود. اعمال این تکنیک به گونه‌ای نسبی عملکرد مدیران هم‌تراز را با یکدیگر مقایسه می‌کند و این نوع رتبه‌بندی ظرفیت استفاده‌های آتی به منظور ارزیابی عملکردی دستگاه‌های اجرایی با هدف توزیع عادلانه بودجه بر اساس عملکرد را فراهم می‌سازد (زارع و دیگران، ۱۴۰۰).

این پژوهش از طریق سه ابزار مهم نمونه‌رسی هوشمند، پرسشگری هوشمند و ارزیابی هوشمند در انسجام‌بخشی به فرایند اخذ داده‌های مالی کشور در یک بستر واحد اقدام کرده است. مفاهیم و روش‌ها و تکنیک‌های فوق جزء لاینفک هوشمندسازی نظارت می‌باشد.

### ۳- روش تحقیق

روش پژوهش توسعه‌ای- کاربردی است، برای گردآوری اطلاعات از مراجع موجود مانند مرکز پژوهش‌های مجلس در حوزه مجموعه قوانین موجود کشور، بانک اطلاعاتی دیوان محاسبات، موافقت‌نامه‌های ابلاغ شده توسط سازمان برنامه و بودجه، استانداردهای حسابرسی بخش عمومی، برنامه جامع حسابرسی دیوان محاسبات کشور در سال‌های مختلف، اطلاعات منابع انسانی اخذ شده از معاونت امور اداری و پشتیبانی استفاده شده است. ابزار گردآوری اطلاعات شامل مصاحبه، بررسی اسناد و مدارک، سامانه‌های اطلاعاتی: نظارت الکترونیکی (سنا)، وزارت اقتصاد و دارایی، مرکز آمار ایران و وزارت کشور می‌باشد. روش توصیف و تجزیه و تحلیل اطلاعات مبتنی بر احکام سنواتی قانون بودجه کشور، فازهای زمانی بودجه، مراحل نظارت بر فازهای زمانی بودجه، روش انطباق محتوای فصول و مواد حاکم با روش‌ها، کنشگران و فعالیت‌ها استفاده شده است. این پژوهش با استفاده از روش انطباق محتوای فصول و مواد حاکم با روش‌ها، کنشگران فعالیت‌ها، چندین قانون و مقرر مهم مالی محاسباتی کشور (از جمله قانون دیوان محاسبات، قانون محاسبات عمومی، قانون بودجه سال ۱۳۹۸) به منظور تجزیه و تحلیل قوانین و درک جایگاه اهداف مقنن و نقش کنشگران اصلی آن‌ها، مورد بررسی قرار گرفته و در ادامه با تحلیل مشابه به بررسی برخی از استانداردهای حسابرسی بخش عمومی و تجزیه و تحلیل سند راهبردی، ساختار و سازوکارهای عملیاتی، ساختار و وظایف بخش‌های مختلف دیوان اقدام گردیده است. استفاده از تجزیه و تحلیل صورت گرفته در روش انطباق مطرح شده، به شناخت قیود پرسشگری (چطور، چه عاملی، چرایی، چه زمانی، چه واحد نظارتی، چه موضوعی و چه محلی) در دو بستر قوانین و مقررات حاکم و بستر برنامه‌ریزی (اجرا) منتج گردید که به کمک این قیود پرسشگری از طریق سازوکار هوشمندسازی نظارت (از جمله نمونه‌رسی هوشمند، پرسشگری هوشمند و ارزیابی هوشمند) قابلیت انسجام‌بخشی به فرایند اخذ داده‌های مالی کشور در یک بستر واحد فراهم می‌شود.

### ۴- تجزیه و تحلیل و ارائه یافته‌های پژوهش و بررسی

ابتدا با تشریح وضعیت موجود و مطرح کردن بخشی از الزامات اطلاعاتی، به منظور انسجام‌بخشی به داده‌های مشمول نظارت به ارائه مدل هوشمندسازی نظارت و محاسن ایجاد سیستم یکپارچه در هم‌افزایی بین دستگاهی پرداخته شده است.

#### ۴-۱- تشریح وضعیت موجود

شرایط موجود و نوع تعامل دیوان محاسبات کشور با سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصادی و دارایی، به صورت نمونه در فرایند تهیه گزارش‌های تفریح بودجه (گزارش نظارت پس از خرج یا بودجه فراغت یافته) در بخش نظارت بر ارقام مندرج در بودجه کل کشور (تفریح عددی) به این روال است که ابتدا اطلاعات قانون بودجه کل کشور از سازمان برنامه و بودجه و متناظر آن سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها به ترتیب اخذ می‌شود و با صرف زمان برای ورود اطلاعات و کنترل آن‌ها، به سیستم سنا (سامانه نظارت الکترونیکی) وارد می‌شود. از سوی دیگر، اطلاعات دریافت و پرداخت خزانه نیز جداگانه از خزانه‌داری کل کشور و متناظر آن خزانه معین استان‌ها اخذ می‌شود و پس از طی مراحل کنترلی و رفع مشکلات مطابقت‌های کدینگ دستگاه‌های اجرایی به سیستم سنا وارد می‌گردد. حساب‌برسان مستقر در دستگاه‌های اجرایی اقدام به نظارت کرده و نتایج حاصله را در قالب فرم‌های اطلاعاتی خاص که حاصل نتایج بررسی‌های عددی است با صرف زمان و توان نیروی نظارتی به سیستم سنا وارد می‌نمایند. مرحله بعد کنترل اطلاعات ثبت‌شده حساب‌برسان دیوان محاسبات با قانون بودجه ثبت‌شده در سامانه فرا می‌رسد که در فرایند رفع مغایرت‌های ایجاد شده بین حساب‌برسان و قانون، حتی‌الامکان مغایرت‌ها شناسایی و رفع می‌شود؛ اما برخی از آن‌ها نیازمند تعریف و ثبت کدهای رفع مغایرت می‌باشد. پس از اخذ اطلاعات صورتحساب عملکرد دستگاه‌های اجرایی که توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و به دیوان محاسبات کشور ارسال می‌شود این اطلاعات نیز با صرف زمان و تلاش شبانه‌روزی نیروهای نظارتی به سیستم سنا وارد و کنترل می‌شود. پس از اطمینان از اینکه اطلاعات دریافتی از وزارت امور اقتصادی و دارایی با اطلاعات وارد شده به سیستم سنا مطابقت دارد، آنگاه به حساب‌برسان مستقر در دستگاه‌های اجرایی اعلام می‌شود اطلاعات ثبت شده قبلی خود را که یک‌بار با قانون مطابقت داده و مغایرت گیری نموده‌اند، آنگاه با اطلاعات صورتحساب عملکرد مطابقت دهند و مغایرت‌های احتمالی را رفع کنند، در این مرحله نیز مواردی وجود دارد که از طریق کد رفع مغایرت برطرف می‌شود. سپس بر اساس تکلیف مقرر در ماده ۱۰۴ قانون محاسبات عمومی کشور که اشعار می‌دارد: دیوان محاسبات کشور مکلف است (مطابق اصل ۵۵ قانون اساسی) با بررسی حساب‌ها و اسناد و مدارک و تطبیق با صورت حساب عملکرد سالانه بودجه کل کشور نسبت به تهیه تفریح بودجه سالانه اقدام و هر سال گزارش تفریح بودجه سال قبل را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم و هر نوع تخلف از مقررات این قانون

را رسیدگی و به هیئت‌های مستشاری ارجاع نماید؛ اقدام به تهیه این گزارش تطبیقی (گزارش ماده ۱۰۴ قانون محاسبات عمومی کشور) می‌کند. گزارش ماده مذکور یکی از گزارش‌هایی است که در گزارش تفریح ماده واحده قانون بودجه سال قبل (سال فراغت از بودجه) تقدیم مجلس می‌شود. تخلفات شناسایی شده در گزارش تفریح بودجه در هیئت‌های حسابرسی پس از مستندسازی به دادسرای دیوان محاسبات کشور ارسال می‌شود؛ گاهی چنین پرونده‌هایی پس از طی مراحل قانونی رسیدگی دادسرای و طی نمودن مراحل رسیدگی‌ها و انشاء رأی مستشاری به دلیل اینکه مدرک یا مدارکی در حین حسابرسی یا رسیدگی از سوی حسابرسان دیوان محاسبات کشف نگردیده و یا به تقلب به نوعی مدرک سازی شده که قابلیت اثبات ندارد؛ پس از طی مراحل طولانی قضایی حکم برائت صادر می‌گردد که این موضوع موجب اتلاف وقت و صرف هزینه‌های هنگفت نظارتی می‌شود. نبود یک سیستم یکپارچه اخذ داده و اطلاعات از مرحله تدوین بودجه تا نظارت نهایی در سیر تکاملی بودجه و جزیره‌ای عمل نمودن دستگاه‌های اجرایی بخش عمومی و نیاز روزافزون به استفاده از فناوری‌های نوین در ایجاد هم‌افزایی بین دستگاهی، ایجاب می‌نماید که عملکرد نظارتی بین این سه دستگاه مهم و کلیدی کشور به سمت‌وسوی نظارت هوشمند و اصلاح فرایندها و انسجام‌بخشی به سیستم‌های بودجه‌ریزی، خزانه‌داری، اجرای بودجه و نظارت بر آن سوق داده شود.

#### ۲-۴- نظام مسائل و ریشه‌یابی مسئله

در بررسی مسائل و ریشه‌یابی مسائل و موانع موجود برای تقویت تعاملات بین دستگاهی در ارتباط با بودجه‌ریزی، خزانه‌داری و اجرای بودجه و نظارت بر آن حسب مورد به برخی از موارد مهم به شرح زیر پرداخته شده است:

- ۱- عدم وجود پایگاه داده واحد در مورد بودجه کل کشور و جزیره‌ای عمل نمودن هر دستگاه با توجه به نقش آن در این سیستم و ایجاد انضباط مالی کشور؛
- ۲- نبود کدینگ‌های واحد برای ایجاد این انسجام و ارتباط بین پایگاه داده هر دستگاه با دستگاه دیگر؛
- ۳- فقدان شاخص‌های استاندارد در هر بخش به منظور ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی؛
- ۴- عدم امکان ردیابی بودجه اعطا شده و عملکرد مترتب بر آن در دستگاه‌های اجرایی هدف از منظر بودجه‌ریزی، خزانه‌داری، اجرای بودجه و نظارت بر آن؛

- ۵- عدم محاسبه هزینه فرصت از دست رفته مربوط به عدم تمرکز بر یک بستر منسجم اخذ داده و اطلاعات به منظور درک عمیق از خسارت‌های ناشی از فقدان یکپارچه‌سازی اطلاعاتی؛
- ۶- نبود شناسنامه مالی برای هر دستگاه اجرایی پس از پایان اجرای بودجه در هر سال و متعاقب آن سنوات متوالی؛
- ۷- عدم اجرای بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد پس از گذشت سال‌ها تلاش برای اجرایی شدن آن؛
- ۸- نبود پایگاه‌های اطلاعاتی منسجم به منظور استقرار سیستم‌های هوش مصنوعی و یادگیری عمیق برای محقق شدن اهداف کلان کشور؛
- ۹- فقدان درگاه‌های اطلاعاتی برای پیوند پایگاه‌های داده موجود و سامانه‌های الکترونیکی در دستگاه‌های اجرایی با دستگاه‌های نظارتی.
- موارد فوق بخشی از مهم‌ترین مشکلات موجود در تعاملات بین دستگاهی در نظارت بخش عمومی کشور است.
- پیشنهاد این پژوهش اجرای هوشمند سازی نظارت و انسجام‌بخشی به داده‌های مالی کشور در یک بستر واحد است.

#### ۳-۴- یافته‌ها و نتایج بررسی

##### ۳-۴-۱- هوشمند سازی نظارت و ارائه مدل

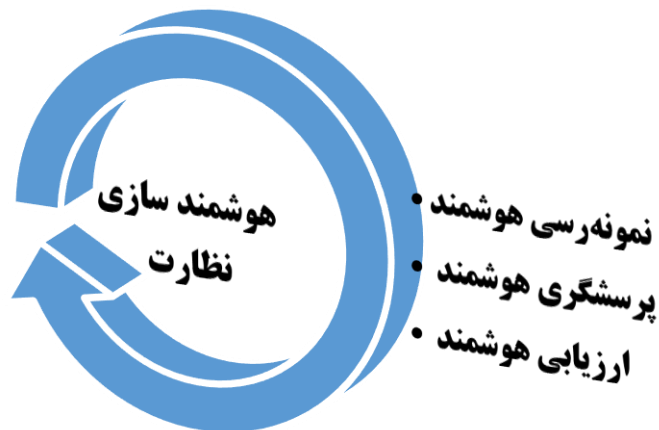
در هوشمندسازی نظارت به کمک قیود پرسشگری (چرایی، چه موقع، چه کسی، چه موضوعی، چه محلی، چه عاملی و چطور) از طریق سه ابزار مهم زیر، اصلاح فرایند نظارت صورت می‌گیرد که در مدل هوشمندسازی نظارت (شکل ۱) ارائه شده است:

**نمونه‌رسی هوشمند:** با تغییر رویکرد کار تعداد (خبره محوری) به وجه کار (داده محوری) از طریق آنالیز حساسیت حسابرسی با اعمال شاخص‌های نسبی عمومی، خصوصی و ترکیبی بر ارقام بودجه سالانه می‌توان به درجه اهمیت وجوه مشمول نظارت پی برد و نیروها و امکانات نظارتی را با متناسب با اهمیت موضوع تقسیم نمود. چنانچه آنالیز حساسیت بر بودجه سال اجرا، صورت گیرد، آنگاه نمونه‌رسی با هدف نظارت مستمر و چنانچه این آنالیز بر ارقام بودجه سال قبل انجام شود، با هدف تفریغ بودجه صورت گرفته است و در صورتی که بر ارقام لایحه بودجه سال بعد اعمال شود، می‌تواند منتج به ارائه پیشنهادهای نظارتی به قانون‌گذار شود.



**پرسشگری هوشمند:** با تغییر در نحوه جمع‌آوری اطلاعات از نظارت میدانی به اخذ اظهارنامه‌های الکترونیکی از دستگاه‌های اجرایی به تقویت پاسخگویی نظارتی می‌افزاید. اگر اظهارنامه‌های بودجه‌ای بر اساس اهداف بودجه سال اجرا صورت گیرد، آنگاه پرسشگری هوشمند با هدف نظارت مستمر انجام شود، چنانچه با توجه به اهداف بودجه سال قبل اجرا شود با هدف تفریغ بودجه، در صورتی که بر اهداف لایحه بودجه سال بعد اعمال گردد، می‌تواند در ارائه پیشنهادهای نظارتی به قانون‌گذار مؤثر واقع شود. بلاک اولیه اظهارنامه توسط دیوان محاسبات کشور تهیه و برای دستگاه‌های اجرایی ارجاع می‌گردد. سازمان برنامه و بودجه کل کشور و یا دستگاه متناظر استانی آن، اطلاعات بودجه‌ای مربوط به هر دستگاه اجرایی را در بلاک اظهارنامه همان دستگاه ثبت می‌کنند، به عنوان اولین دستگاه دریافت‌کننده بلاک می‌باشند. خزانه‌داری کل کشور و دستگاه متناظر استانی آن، اطلاعات دریافت و پرداخت خزانه مربوط به هر دستگاه اجرایی را نیز در بلاک دستگاه مربوطه ثبت می‌کند که به عنوان دومین دستگاه دریافت‌کننده بلاک خواهد بود. در این مرحله از فرایند، خزانه علاوه بر تکمیل اظهارنامه نسبت به صحت و سقم ثبت مرحله قبل (اولین بلاک) نیز امتیاز می‌دهد. سومین مرحله ارجاع بلاک اظهارنامه مربوط به هر دستگاه هدف (صاحب اصلی بودجه) است که پس از تکمیل توسط دستگاه اجرایی و تأیید ذی‌حسابان و امتیازدهی به دو مرحله قبل، به دیوان محاسبات کشور ارجاع می‌شود. در این مرحله از فرایند ارجاع بلاک، حساب‌رسان مستقر در دستگاه‌های اجرایی اقدام به راستی‌آزمایی نظارتی و امتیازدهی به مراحل تکمیل شده قبلی می‌کنند.

**ارزیابی هوشمند:** با توجه به اینکه در سیستم بودجه‌ریزی و نظارت بر بودجه تاکنون ارزیابی ناشی از عملکرد بودجه در کل کشور اجرایی نشده است؛ بنابراین اعمال این سیستم و جمع‌آوری داده‌های بودجه‌ای، عملکردی و نتایج نظارتی ناشی از راستی‌آزمایی‌های نظارتی مربوط به سیر تکاملی اظهارنامه‌های ارسالی، بانک اطلاعاتی ایجاد می‌کند که با وجود سیستم خودتنظیمی و امتیازدهی موجود (هر مرحله به مراحل قبل) از درجه اعتبار نسبی برخوردار است و به عنوان یک پتانسیل جدید برای ارزیابی دستگاه‌های اجرایی (خصوصاً مدیران هم‌تراز در کل کشور) مورد استفاده قرار می‌گیرد.



شکل ۱: طراحی مدل هوشمند سازی نظارت

#### فرایند امتیازدهی در سیر تکاملی بلاک‌های اظهارنامه

در هر مرحله از ارجاع اظهارنامه بلاکی که دریافت‌کننده ارجاع است در پایان کار باید به انجام مرحله قبل و نبود اشکالات در اطلاعات درج شده دستگاه قبلی از ۰ تا ۵ امتیاز دهد. به طور مثال زمانی که خزانه‌داری کل کشور اظهارنامه دستگاه‌های اجرایی را از برنامه و بودجه دریافت می‌کند، به صحت و سقم اطلاعات درج شده توسط دستگاه قبلی از ۰ تا ۵ امتیاز می‌دهد و با کد عمومی دستگاه بعدی ارجاع می‌نماید؛ آنگاه دستگاه گیرنده ارجاع با کد خصوصی خود اظهارنامه را گشوده و اطلاعات را کنترل و عملکرد سهم دستگاه خود را اضافه می‌کند. در سیر مراحل حرکت اظهارنامه زمانی که اظهارنامه به دستگاه اصلی صاحب اظهارنامه مذکور ارجاع می‌شود، این دستگاه به اطلاعات درج شده دستگاه‌های قبل، از منظر صحت و سقم اطلاعات از جمله سازمان برنامه و بودجه و خزانه‌داری کل کشور به ترتیب از ۰-۵ امتیاز می‌دهد و اطلاعات عملکرد خود را تکمیل می‌کند و پس از امضا و تأیید دستگاه آن را با کد عمومی وزارت امور اقتصادی و دارایی ارجاع می‌نماید. این دستگاه از طریق ذی‌حسابان مستقر با کد خصوصی گشوده می‌شود و توسط ذی‌حساب مربوطه عملکرد سازمان برنامه و بودجه و خزانه‌داری کل کشور و دستگاه اجرایی مورد نظر را کنترل می‌نمایند و به

عملکرد هر سه دستگاه قبل از دیدگاه نظارت حین خرج از ۰ تا ۵ امتیاز اعطاء و با کد عمومی دیوان محاسبات کشور اظهارنامه را در موعد مقرر ارجاع می‌نماید (زارع و دیگران، ۱۴۰۱).

### فرایند راستی‌آزمایی در دیوان محاسبات کشور

فرایند اصلی راستی‌آزمایی دیوان محاسبات کشور از دریافت آخرین بلاک اظهارنامه آغاز می‌شود. نکته مهم و کلیدی این است که این سیستم فرایند خود نظارتی را در اظهارنامه‌ها نهادینه می‌کند. با توجه به سیستم ارزیابی هر سطح توسط سطح بعدی و قابل رؤیت بودن نتایج این مراحل از ارزیابی‌ها برای دیوان محاسبات کشور شفافیت نظارتی به حداکثر میزان خود خواهد رسید. در مسیر حرکت بلاک‌های یک اظهارنامه باید جایگاهی برای اظهارنظر احتمالی هر دستگاه اجرایی تعبیه شود تا امکان ارائه پیشنهادها و هشدارهای خاص نظارتی به منظور اصلاح رویه‌های بعدی صورت گیرد. یکی از محاسن اصلی این سیستم آن است که در عمل اصطلاح «دستگاه حساب نداده» وجود ندارد و تا دستگاه اجرایی مراحل لازم را طی نکند؛ دریافت وجهی نخواهد داشت. لازم به توضیح است زمانی که اظهارنامه در اختیار ذی‌حساب دستگاه اجرایی است، عملکرد دستگاه توسط ذی‌حساب تأیید یا واخواهی می‌شود و موارد اعمال شده مربوط به ماده ۹۱ قانون محاسبات عمومی کشور نیز به همراه این نوع راستی‌آزمایی به بخش نظارت اطلاع‌رسانی می‌کند. با اعمال نظارت بر پایه اقرارنامه یا اظهارنامه‌های الکترونیکی بسیاری از کارهایی که در دیوان محاسبات کشور به صورت پراکنده در واحدهای مختلف و گاهاً به صورت موازی‌کاری انجام می‌شود شکل و سیاق خاصی می‌گیرد. سیستم امتیازدهی همراه شده با اظهارنامه‌ها، قدرت خودتنظیمی را در فرایند کار تقویت می‌نماید؛ در عمل هیچ دستگاهی حاضر نیست چنین تجربه تلخی را داشته باشد که در اثر کم‌اظهاری یا بد‌اظهاری دارای امتیازاتی شود که بر دریافت بودجه دستگاه خود اثر سوء داشته باشد و همین امر موجب می‌شود سیستم خود نظارتی به تدریج شکل گیرد. هر یک از مراحل ارجاعات یک اظهارنامه و حدود مسئولیت، اختیارات و زمان‌بندی انجام فرایند کار بر اساس دستورالعملی خواهد بود که توسط دستگاه نظارت به موجب قانون تهیه و تنظیم می‌گردد. اظهارنامه‌های دریافت شده از دستگاه‌های اجرایی بر اساس تصمیم‌گیری‌های مدیریتی و احکام حسابرسی صادر شده برای هیئت‌های حسابرسی در اختیار حسابرسان کل مربوطه در ستاد مرکزی و مدیران کل دیوان محاسبات استان‌ها قرار می‌گیرد و از طریق ارجاع با کد عمومی و گشودن اظهارنامه از طریق کد خصوصی، اطلاعات در سطوح حسابرسان

کل یا مدیران و سرپرستان و همچنین اعضاء گروه حسابرسی تحویل می‌گردد. مدت زمان مشخصی برای راستی آزمایی مربوطه مشخص می‌شود که در این زمان تیم تخصصی دیوان با کنترل اقلام ثبت‌شده قانون و دریافت‌های خزانه دستگاه اجرایی با سامانه‌های اطلاعاتی تخصصی هر دستگاه (با سطح دسترسی برای دستگاه نظارت)، کتاب قانون بودجه کل کشور، بازدید میدانی از طرح‌ها، پروژه‌ها و درصد پیشرفت آن‌ها و اعمال تکنیک‌های حسابرسی بر اساس استانداردهای تخصصی، موارد مندرج در اقرارنامه یا اظهارنامه دستگاه‌های اجرایی در هریک از مراحل طی شده در سیر تکاملی اظهارنامه، راستی آزمایی صورت می‌گیرد. تیم تخصصی نظارت در مرحله راستی آزمایی از طریق قیود پرسشگری مندرج در سازوکارهای خاص هر مرحله و طی مراحل مختلف، نتایج رسیدگی‌ها را در سیستم اعمال و به سطوح بعدی نظارت ارجاع می‌نماید. چنانچه عملکرد ارسالی دستگاه اجرایی بر اساس اظهارنامه بودجه‌ای مطابق قانون تشخیص داده شد، آنگاه قابلیت اخذ تأییدیه از دستگاه نظارت بخش عمومی (دیوان محاسبات کشور) را دارد و چنانچه انحرافات از تکالیف قانونی در حد ارسال تذکر یا اخطار باشد، از طریق جایگاه سیستمی لازم به دستگاه اخطار داده می‌شود و موضوع در اظهارنامه بنیادی دستگاه در بخش سوابق نظارتی درج می‌گردد. چنانچه موضوع از حد اخطار فراتر رفته و نیازمند ارسال پرونده دستگاه به حوزه قضایی دیوان محاسبات کشور باشد، آنگاه باید مراحل به صورت سیستمی به گونه‌ای طراحی شود که انحرافات در قالب پرونده دادسرای توسط حسابرسان مستقر در دستگاه اجرایی، تأیید و با ارتباط دادن مستندات از جمله عکس و فایل اضافه یا اسناد و مدارک (از طریق آپلود) جهت ارائه به دادسرای دیوان محاسبات کشور امکان‌پذیر باشد که در قالب بلاک‌های بعدی ارجاعات اظهارنامه به بخش‌های مختلف دیوان از جمله بخش دادرسی و مستشاری امکان‌پذیر است که به پژوهشگران آتی پیشنهاد می‌شود (زارع و دیگران، ۱۴۰۱).

#### هم‌افزایی گامی به سوی انسجام‌بخشی از طریق هوشمند سازی نظارت

حرکت و سیر تکاملی بودجه هر دستگاه اجرایی از ابتدا تا انتها در یک بستر واحد از طریق پرسشگری هوشمند می‌تواند گامی به سوی هم‌افزایی و انسجام‌بخشی به داده‌های مشمول نظارت در تعاملات بین دستگاهی باشد. نقش هوشمند سازی نظارت در انسجام‌بخشی به داده‌ها در یک بستر واحد در (شکل ۲) نشان داده شده است.



شکل ۲: نقش هوشمندسازی نظارت در انسجام‌بخشی به داده‌ها در یک بستر واحد

مأخذ: یافته‌های پژوهش

فواید انسجام‌بخشی به داده‌ها در یک بستر واحد در حرکت و سیر تکاملی بودجه هر دستگاه اجرایی با لحاظ تعاملات بین دستگاهی به صورت مقایسه‌ای، با استفاده از ابزارهای هوشمندسازی (جدول ۱) خلاصه شده است.

جدول ۱: مقایسه فواید انسجام‌بخشی از طریق سه ابزار هوشمندسازی نظارت

ردیف	دستگاه / نظارت هوشمند	نمونه‌رسی هوشمند	پرسشگری هوشمند	ارزیابی هوشمند
۱	سازمان برنامه و بودجه کل کشور	- تدوین بودجه بر اساس درجه اهمیت موضوع مشمول در بودجه کشور، منطقه و استان و ایجاد شناسنامه برای هر دستگاه اجرایی	- ورود اطلاعات بودجه‌ای و فازهای زمانی بودجه (لایحه، تصویب، تخصیص و...) در یک بستر واحد و جلوگیری از دوباره‌کاری مرتبط با هر دستگاه	- کنترل بودجه در سیستم توسط مراحل اجرا و امکان دسترسی به سطوح عملکردی بودجه به منظور رتبه دهی در بخش نظارت عملکردی سازمان برنامه و بودجه و تقویت وظیفه نظارتی سازمان برنامه و بودجه به همراه بازدیدهای میدانی متخصصان و یا حتی استفاده از اظهارنظرهای نظارتی

ردیف	دستگاه / نظارت هوشمند	نمونه‌رسی هوشمند	پرسشگری هوشمند	ارزیابی هوشمند
				دیوان محاسبات کشور
۲	وزارت امور اقتصادی و دارایی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- دریافت و پرداخت بر اساس درجه اهمیت موضوع مشمول در کشور، منطقه و استان، همچنین ایجاد شناسنامه برای هر دستگاه اجرایی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ورود اطلاعات دریافت و پرداخت در یک بستر واحد برای هر دستگاه اجرایی و نظارت بر فرایند تزریق وجه نقد به دستگاه اجرایی هدف و کنترل دریافت‌های آن و کنترل مراحل بودجه‌ای آن/ کنترل ذی‌حساب بر عملکرد دستگاه اجرایی هدف در یک بستر واحد</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- کنترل دریافت‌ها و پرداخت‌ها در مراحل اجرا</li> <li>- امکان دسترسی به سطوح عملکردی به منظور پایش وجه نقد اعمال سیاست‌های لازم در توزیع وجوه عمومی از طریق مشاهده بازخوردهای ناشی از آن در سیستم</li> </ul>
۳	دستگاه اجرایی هدف	<ul style="list-style-type: none"> <li>- مدیریت و هزینه‌کرد بر اساس درجه اهمیت موضوع در کشور، منطقه و استان و استفاده از شناسنامه خود در تجارب سال‌های قبل</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ورود اطلاعات عملکردی دستگاه توسط امور مالی دستگاه و در نهایت کنترل ذی‌حساب بر عملکرد آن در یک بستر واحد امتیازدهی به دو مرحله قبل و استفاده از بانک اطلاعاتی مدون برای تعاملات بین دستگاهی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- کنترل بودجه دستگاه در یک بستر واحد و تلاش در خود ارتقای و رقابت با مدیران هم‌تراز و کسب بالاتری امتیازات برای اخذ بودجه در سیستم بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد بر اساس شایستگی‌ها</li> </ul>
۴	دیوان محاسبات کشور	<ul style="list-style-type: none"> <li>- توزیع نیرو و امکانات نظارتی با توجه به درجه اهمیت وجوه مشمول نظارت در کشور،</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- دریافت اطلاعات بودجه‌ای و عملکردی به همراه امتیازدهی هر مرحله توسط مراحل قبل به صورت خودتنظیمی سیستم و درج اظهارنظر و</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- دسترسی بودن اطلاعات نظارتی دستگاه در یک بستر واحد و امکان رصد نمودن فرایند اجرای بودجه مربوط به آن و امتیازدهی‌های ناشی</li> </ul>

ردیف	دستگاه / نظارت هوشمند	نمونه‌رسی هوشمند	پرسشگری هوشمند	ارزیابی هوشمند
		منطقه و استان و استفاده از شناسنامه نظارتی دستگاه‌های اجرائی هدف	پیشنهادهای حسابرسان مستقر در دستگاه‌های اجرائی بر بستر واحد اخذ داده و اطلاعات	از حرکت بلاک‌های اظهارنامه و اظهارنظر بر بستری که از قبل از طریق خودتنظیمی سیستمی یک‌بار امتیازدهی شده و اکنون از قابلیت اتکا بیشتری برخوردار است.

مآخذ: یافته‌های پژوهش

### نقش قوا بر نظارت بخش عمومی

#### قوه مقننه

قوای بالادستی در مسیر نظارت بخش عمومی نقش سیاست‌گذاری کلان دارد و نقش مجلس شورای اسلامی قانون‌گذار و صاحب اصلی نظارت بخش عمومی است، صاحبی که با نظارت پارلمانی خود از طریق دیوان محاسبات کشور به صورت مستقیم و همچنین از طریق هیئت تحقیق و تفحص مجلس و کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی (غالباً با همکاری دیوان محاسبات کشور) پاسخگوی عموم مردم می‌باشند.

#### نقش قوه مجریه

نقش قوه مجریه در نظارت بخش عمومی شامل:

- بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی مالی و نظارت عملیاتی کشور (از طریق سازمان برنامه و بودجه و ادارات کل مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها)؛
- حافظ و هدایتگر وجوه عمومی (از طریق خزانه‌داری کل کشور و خزانه معین استان‌ها)؛
- نقش نظارت حین خرج (از طریق وزارت امور اقتصادی و دارایی و ادارات کل امور اقتصادی و دارایی استان‌ها به وسیله ذی‌حسابان مستقر در دستگاه‌های اجرائی)؛
- نقش نظارتی بر شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و... از طریق حسابرسی و بازرسی قانونی توسط سازمان حسابرسی.

#### نقش قوه قضائیه

- نقش قوه قضائیه در نظارت بخش عمومی شامل:

- صدور آراء هیئت عمومی دیوان عالی کشور به عنوان رأی وحدت رویه در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.
- صدور آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که در موضوعات مشابه به آن‌ها استناد می‌گردد.
- نقش نظارتی قوه قضائیه از طریق سازمان بازرسی کل کشور در مقابله با فساد، بازرسی های فوق‌العاده حسب‌الامر، اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوء جریانات اداری و مالی، گزارش بازرسی متضمن اعلام وقوع جرم به مراجع صالح قضایی، گزارش موارد تخلف در ارتباط با آیین‌نامه، تصویب‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل‌های صادره، شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی جهت رسیدگی و رأی به دیوان عدالت اداری.
- اعمال ماده (۲۵) قانون دیوان محاسبات به منظور پیگیری جرم بر اساس ماده (۲) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۰ که اشعار می‌دارد هر فعل یا ترک فعلی که در قانون برای آن مجازات تعیین شده باشد، جرم محسوب می‌گردد و همچنین ماده ۲۵ قانون دیوان محاسبات کشور اشعار می‌دارد هرگاه دیوان محاسبات کشور ضمن انجام وظایف به یکی از جرائم عمومی [از جمله تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی، اختلاس، تدلیس، ارتشاء، تبانی در معاملات دولتی، مداخله در معاملات دولتی و داوری دعاوی له و علیه دولت (قانون راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷)، ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل] برخورد نماید، مکلف است موضوع را از طریق دادستان دیوان محاسبات کشور برای تعقیب به مراجع قضایی اعلام نماید. این امر مانع از ادامه رسیدگی مزبور در دیوان محاسبات کشور نخواهد بود.

### ج) ظرفیت‌های قانونی برای اجرای هوشمند سازی نظارت

ظرفیت‌های قانونی برای طرح و اجرای اظهارنامه‌های پیشنهاد شده، ماده (۹۵) قانون محاسبات عمومی و تبصره (۱) این ماده و ارتباط آن با ماده (۳۹) قانون دیوان محاسبات کشور، همچنین مواد (۸) و (۹) آیین‌نامه اجرایی نحوه حسابرسی و رسیدگی دیوان محاسبات کشور است. مطابق آیین‌نامه اجرایی نحوه حسابرسی و رسیدگی دیوان محاسبات کشور، مصوب مورخ ۱۳۹۴/۰۱/۲۳ کمیسیون مشترک برنامه و بودجه و محاسبات اجتماعی مجلس شورای اسلامی در اجرای ماده (۴۴) قانون دیوان محاسبات کشور اختیارات ویژه‌ای فراهم کرده است (زارع و دیگران، ۱۴۰۰).



## ۵- پیشنهادها و توصیه‌های سیاستی

### الف) پیشنهاد به پژوهشگران آتی

موارد زیر به پژوهشگران دانشگاهی و همچنین اندیشمندان شاغل در بخش تحقیق و توسعه دستگاه‌های اجرایی کشور با ماهیت عملکرد نظارتی پیشنهاد می‌شود:

- ۱- بررسی خلأهای قانونی موجود به همراه ارائه پیشنهادهاى تخصصی به منظور هوشمندسازی نظارت به پژوهشگران رشته حقوق پیشنهاد می‌شود.
- ۲- بررسی امکان بسترسازی اظهارنامه، علم رمزنگاری آن و همچنین موضوع سیستم اثبات کار<sup>۱</sup> به پژوهشگران رشته فناوری اطلاعات در مورد طراحی سامانه‌های غیرمتمرکز و بلاک‌چین پیشنهاد می‌گردد (زارع و دیگران، ۱۴۰۱).
- ۳- بررسی و امکان‌سنجی کسب درآمد از بستر اظهارنامه به منظور استفاده از آن توسط سایر دستگاه‌های اجرایی (وزارت اقتصاد و دارایی، وزارت صنعت و معدن و تجارت، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان حفاظت محیط‌زیست و سایر دستگاه‌های که در ماهیت عملکرد خود بخش نظارت را نیز به عهده دارند) یا حتی برای اشخاص حقیقی و حقوقی با مقاصد نظارتی به متخصصان اقتصادی و فناوری اطلاعات و سایر رشته‌های مرتبط پیشنهاد می‌شود (زارع و دیگران، ۱۴۰۱).
- ۴- بررسی و امکان‌سنجی تدوین استانداردهای حسابرسی بر مبنای هوشمندسازی نظارت از طریق پرسشگری هوشمند به متخصصان و پژوهشگران مالی پیشنهاد می‌گردد.
- ۵- بررسی و امکان‌سنجی طراحی نظام‌نامه ارزیابی و امتیازدهی الکترونیکی به دستگاه‌های اجرایی در نظام پیشنهادی حاضر با هدف استفاده از آن در بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد به متخصصان اقتصاد، مالی، مدیریت، بودجه، حقوق، فناوری اطلاعات و سایر رشته‌های مرتبط پیشنهاد می‌گردد.
- ۶- بررسی و امکان‌سنجی افزودن بخش فرایند قضایی دیوان محاسبات کشور در ادامه مسیر ارجاعات مربوط به بلاک‌های اظهارنامه هر دستگاه اجرایی به منظور انسجام در روند کار و یکپارچگی اطلاعات نظارت بخش عمومی به متخصصان و پژوهشگران حقوقی و قضایی پیشنهاد می‌شود.

۷- بررسی و امکان‌سنجی احصاء شاخص‌های عمومی، خصوصی و ترکیبی در هر یک از دستگاه‌های اجرایی به منظور فرایند ارزیابی‌های تخصصی جهت نظارت پیشرفته و هدفمند بر عملکرد ذاتی دستگاه به متخصصان و پژوهشگران اقتصاد، مدیریت و هر یک از رشته‌های مرتبط با دستگاه‌های اجرایی کشور پیشنهاد می‌گردد.

۸- طراحی اظهارنامه‌های پرسشگری هوشمند در راستای وظایف ذاتی دستگاه‌های اجرایی به صورت تخصصی با در نظر گرفتن قوانین خاص هر دستگاه در کنار قوانین عام کشور به متخصصان و پژوهشگران کلیه رشته‌های تخصصی کشور پیشنهاد می‌شود.

۹- طراحی اظهارنامه پرسشگری هوشمند در راستای اهداف سند آمایش سرزمین برای هر یک از استان‌ها با توجه به تفاوت‌ها و استعدادهای استانی در صنعت گردشگری، تولید، کشاورزی، معدن، ورزش، هنر و صنایع دستی و سایر موارد با هدف جذب حامیان مالی (اسپانسر) از مشاغل و کسب و کارهای پررونق همان منطقه یا مناطق هم‌جوار یا کل کشور (ملی) یا در سطح فراملی به متخصصان و پژوهشگران اقتصاد، مالی و کلیه رشته‌های تخصصی کشور پیشنهاد می‌گردد.

۱۰- بررسی و امکان‌سنجی نظارت بر پایه پرسشگری هوشمند و اجرای تکنیک سنجش نسبی خود اظهاری بخش عمومی در سایر کشورها با توجه به قوانین حاکم در کشورهای مورد نظر به پژوهشگران و متخصصان حقوق بین‌الملل پیشنهاد می‌شود.

۱۱- بررسی مؤلفه‌ها و عملکرد تئوری بازی در فرایند صحت‌سنجی راستی‌آزمایی و امتیازدهی در مسیر حرکت بلاک‌های اظهارنامه‌ها و تأثیر حالات مختلف آن در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری‌های ذی‌ربط.

۱۲- به منظور تکمیل اهداف منبعث از هوشمندسازی نظارت، بانک‌های اطلاعاتی جامعی به مرور و در ضمن اجرای «نظام پرسشگری هوشمند» جمع‌آوری می‌شود. با ایجاد بانک‌های اطلاعات راستی‌آزمایی شده، پتانسیل پژوهش‌های تخصصی در موضوعات الگوهای هوش مصنوعی و سیستم‌های خبره، سیستم‌های فازی و ... در بخش‌های تخصصی کشور از جمله نظارت بانکداری، محیط‌زیست، نفت و گاز، مالیاتی و گمرکی، معادن، کشاورزی، گردشگری و... برای محققان و پژوهشگران آینده مهیا می‌شود.

#### ب) پیشنهادهای کاربردی به دیوان محاسبات کشور

۱- تغییر رویکرد کار تعداد (خبره محوری) به رویکرد وجه کار (داده محوری) با استفاده از آنالیز حساسیت حسابرسی به منظور دست یافتن به نمونه‌رسی هوشمند صورت گیرد،

آنگاه انتخاب نمونه‌ها بر اساس درجه اهمیت وجوه مشمول نظارت انجام خواهد شد.. چنانچه آنالیز حساسیت حسابرسی بر ارقام بودجه سال قبل انجام شود نتیجه نهایی آن در گزارش تفریغ بودجه نمود می‌یابد و در صورتی که آنالیز حساسیت بر ارقام بودجه‌ای همان سال صورت گیرد مؤثر در گزارش نظارت مستمر خواهد بود و اگر آنالیز حساسیت بر ارقام لایحه بودجه سال بعد انجام شود آنگاه در توصیه‌های نظارتی به قانون‌گذار مؤثر واقع می‌شود.

۲- از اظهارنامه‌های الکترونیکی به منظور تغییر در اخذ اطلاعات میدانی به اخذ اطلاعات الکترونیکی و دستیابی به سیستم پرسشگری هوشمند از دستگاه‌های اجرایی استفاده گردد. با این روش می‌توان از ظرفیت هشدارهای نظارتی به منظور کم اظهاری و بد اظهاری در اتخاذ تصمیمات نظارتی در سطوح مختلف و حتی قضاوت‌های حرفه‌ای در مورد پرونده‌های دادسرای و مستشاری و محکمه استفاده کرد.

۳- ارزیابی هوشمند ایجاد شده در طراحی نظام تصمیم‌گیری نظارت بخش عمومی با رویکرد الکترونیکی، یک پتانسیل جدید است که با استفاده از تکنیک سنجش نسبی حسابرسی عملکرد سه نوع ارزیابی شامل ارزیابی مدیران هم‌تراز (از طریق مقایسه عملکرد آن‌ها و نمره دهی با هدف ایجاد رقابت و خود ارتقایی)، خود نظارتی در اجرای بودجه (از طریق امتیازدهی به عملکرد بلاک‌های اظهارنامه مربوط به دستگاه‌های اجرایی قبل از بلاک مورد نظر با هدف خودتنظیمی سیستمی) و امتیازدهی هدفمند نظارتی (از طریق امتیازدهی حسابرسان مستقر در دستگاه اجرایی پس از راستی آزمایی به مجموع امتیازات دستگاه هدف) می‌تواند مبنایی برای بودجه‌ریزی بر اساس عملکرد قرار گیرد.

۴- ایجاد اورژانس حسابرسی به منظور اعزام نیروی متخصص فنی و حقوقی لازم در مورد حسابرسی دستگاه‌ها یا موضوعاتی که وجوه مشمول نظارت آن‌ها با درجه اهمیت بالا تعیین شده است.

۵- با اعمال نظارت بر پایه اقرارنامه یا اظهارنامه‌های الکترونیکی بسیاری از کارهایی که در دیوان محاسبات کشور به صورت پراکنده در واحدهای مختلف و گاهی به صورت موازی کاری انجام می‌شود، شکل و سیاق خاصی می‌گیرد.

۶- در وضعیت فعلی یافته‌های حسابرسی مندرج در گزارش‌های دیوان محاسبات کشور شامل اقدامات پیشگیرانه (مواردی که حسابرسی با اقدامات نظارتی خود موفق به

برگشت وجوه یا اصلاح رویه شده است)، موارد واخواهی (موارد عدم رعایت قوانین و مقررات که نیازمند ارسال به دادسرا و صرف هزینه دادرسی می‌باشد) و درنهایت اظهارنظر و پیشنهاد حسابرسان است. در این تحقیق از ظرفیت هشدار نظارتی کم‌اظهاری و بداظهاری استفاده می‌شود که این هشدارها بدون اجرای فرایند اظهارنامه نیز در مواردی که عدم رعایت قوانین و مقررات وجود دارد؛ اما صرف هزینه دادرسی به صرفه و صلاح نیست، به عنوان هشدار نظارتی توسط حسابرس (در بخش یافته‌های حسابرسی گزارش‌ها) حسب صلاح‌دیدهای قضایی با درج در پرونده دستگاه اجرایی پیشنهاد می‌گردد.

### ج) پیشنهادهای کاربردی دستگاه‌های اجرایی با ماهیت عملکرد نظارتی

در هوشمندسازی نظارت تدابیر اندیشیده شده که نظام نمونه‌رسی و پرسشگری و ارزیابی هوشمند می‌شود، با استفاده از شاخص‌های نسبی عمومی و نسبی خصوصی و نسبی ترکیبی هر رشته خاص می‌توان آنالیز حساسیت نظارت مورد نظر را یافت و درجه اهمیت نمونه‌های مورد رسیدگی را هوشمندانه انتخاب کرد و سیستم اخذ اطلاعات را از طریق اظهارنامه یا اقرارنامه الکترونیکی از طریق قیود پرسشگری اخذ نمود و ارزیابی‌های مرتبط با آن را بر پایه نظارت مرتبط با همان دستگاه تهیه کرد.

## منابع

- آذر، عادل و آمنه خدیور (۱۳۹۳). بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد پارادایم‌های مدل‌سازی. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی،
- آذر، عادل، محسن ذبیحی جامخانه و منیژه ملائی (۱۳۹۹). بررسی تأثیر چابکی سازمانی بر افزایش مهارت دوسوتوانی، مدیریت توسعه و تحول، سال دوازدهم، شماره ۴۲، ۳۷-۵۵.
- امیدوار، مریم؛ حمیدرضا وکیلی فرد، و بیژن عابدینی (۱۳۹۹). طراحی مدل تفسیرگرایانه/ ساختارمندانه اثربخش‌ترین علل کیفیت حسابرسی بخش عمومی. حسابداری دولتی، سال هفتم، شماره ۱۳، ۱۴۵-۱۶۰.
- حقیقی، مهری و اصغر عربیان (۱۳۹۷). بازتاب چالش‌های نظری و حقوقی نظارت مالی بر عملکرد شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی در رویه دیوان محاسبات کشور. رساله دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی گروه حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات.
- دیوان محاسبات کشور. (۱۳۹۷). تحلیل قوانین و مقررات کاربردی مالی محاسباتی با رویکرد پاسخ به ابهامات و تبیین مصادیق تخلف. تهران: مرکز آموزش و برنامه‌ریزی دیوان محاسبات کشور.
- دیوان محاسبات کشور (۱۳۹۸). برنامه جامع حسابرسی سال ۱۳۹۸. تهران: مرکز آموزش و برنامه‌ریزی.
- دیوان محاسبات کشور (۱۳۹۸). گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۹۷. تهران: اداره کل تلفیق و تدوین تفریغ بودجه کل کشور.
- دیوان محاسبات کشور (۱۳۹۸-۱۳۹۱). مجموعه مقالات دانش حسابرسی. تهران.
- دیوان محاسبات کشور (۱۳۹۸). نظامنامه مدیریت دانش. تهران: مرکز آموزش و برنامه‌ریزی.
- زارع، پریرسا، عادل آذر و علیرضا زارعی (۱۴۰۰). طراحی نظام تصمیم‌گیری در حوزه نظارت بخش عمومی با رویکرد الکترونیکی در دیوان محاسبات کشور. دو فصلنامه حسابداری دولتی، سل هفتم، شماره ۲ (۱۴)، ۴۳-۵۸.
- زارع، پریرسا، عادل آذر و علیرضا زارعی (۱۴۰۱). سازوکارهای هوشمندسازی نظارت بخش عمومی در طراحی نظام تصمیم‌گیری دیوان محاسبات کشور. حسابداری دولتی، سال هفتم، شماره ۲ (۱۸)، طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۰). حقوق/اداری. چاپ هفدهم، تهران: سمت.
- فاضلی نژاد، جواد و محمدحسین زارعی (۱۳۹۵). الگوی مطلوب نظارت مالی برون‌قوه‌ای بر بودجه در ایران با مطالعه تطبیقی فرانسه، آمریکا و انگلستان. رساله دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

- قادرزاده، کریم و لطفی، محسن (۱۳۹۸). شناسایی ذینفعان گزارش‌های مالی بخش عمومی و نیازهای اطلاعاتی آن‌ها، *ه حسابداری دولتی*، سال ششم، شماره ۱ (۱۱). ۴۶-۳۳.
- کردستانی، غلامرضا (۱۳۹۸). مدیریت مالی عمومی: شناسایی و ارزیابی چالش‌های نظام بودجه‌ریزی. *حسابداری دولتی*، سال هفتم، شماره پیاپی ۱۱: ۶۱-۸۰.
- لطف آذر، همایون و کتابیون لطف آذر (۱۳۹۸). کاربرد محصول و خدمات دانش بنیان ژئوتکنیک در سد مخزنی تنگاب فیروز آباد، *(فناوری اطلاعات داده‌محور به منظور پایش و ارائه تحلیل‌های مهندسی از عملیات و تزریق ساخت سد)*. شرکت دانش بنیان مهندسی زمین رایانه آریا برنا (زرآب).
- مطلبی کریکندی، مصطفی، عادل آذر، عادل، آمنه خدیور و عباس مقبل باعرض (۱۴۰۱). طراحی مدل حسابرسی هوشمند در دیوان محاسبات کشور، *پژوهش‌های مدیریت عمومی*. سال پانزدهم، شماره ۵۸: ۳۲-۵.
- مهرانی، کاوه، سیدمحمد مقیمی و قربان اسکندری (۱۳۹۸). بررسی چالش‌ها و ضعف‌های دیوان محاسبات کشور در نظارت بر بخش‌های بانکی و راهکارهای رفع آن، *دانش حسابرسی*، سال نوزدهم، پیاپی ۷۷: ۲۱-۳۷.
- نجفی‌خواه محسن (۱۳۹۵). مرز میان بخش عمومی و بخش خصوصی در حقوق ایران با تأکید بر برنامه خصوصی‌سازی و برون‌سپاری. *برنامه‌ریزی و بودجه*، سال بیست و یکم، شماره ۴، ۱۳۳-۱۰۱.
- وایاس، نیک، آنجوسا بیج و باسکار کریسنا ماچاری (۱۳۹۹). بلاک‌چین و زنجیره تأمین. ترجمه عادل آذر و مصطفی جوادطلب، تهران: نگاه دانش.
- Al Amimi, H. S. (2020). The future of public sector auditing: Living in times of change. *International Journal of Government Auditing*, 47(1), 4-5.
- Awwad, A. S., Ababneh, O. M. A., & Karasneh, M. (2022). The mediating impact of IT capabilities on the association between dynamic capabilities and organizational agility: The case of the Jordanian IT sector. *Global Journal of Flexible Systems Management*, 23(3), 315-330.
- Dulkys, A., & General, A. (2019). GOOD GOVERNANCE: A LOOK INTO THE FREE-RIDING PHENOMENON. *International Journal of Government Auditing*, (2) 46, 22-23.
- George, B., & Desmidt, S. (2018). Strategic-decision quality in public organizations: An information processing perspective. *Administration & Society*, 50(1), 131-156.

- Van der Bracht, K. (2020). DATA, AUDITING AND STRATEGY. *AUDITIMI PUBLIK*, 269.
- Vyas, N., Beije, A., & Krishnamachari, B. (2019). *Blockchain and the supply chain: concepts, strategies and practical applications*. Kogan Page Publishers.
- Wang, Z., Li, M., Lu, J., & Cheng, X. (2022). Business Innovation based on artificial intelligence and Blockchain technology. *Information Processing & Management*, 59(1), 102759.

# Intelligent monitoring is a step towards synergy and cooperation between the Planning and Budget Organization, the Supreme Audit Court and the Ministry of Economic Affairs and Finance

Parisa Zare\*

## Abstract

This research creates a new potential by presenting a solution to make intelligent monitoring with the aim of synergy and cooperation between the three important institutions of the Planning and Budget Organization (with the function of budgeting), the Supreme Audit Court (with the function of monitoring the legislative branch) and the Ministry of Economic Affairs and Finance (with the function of the national treasury and monitoring during spending). The research method is applied development. This research has reached the limitations of questioning through the method of adapting the content of the governing chapters and materials to the methods, actors and activities in the governing laws. Intelligent supervision with the help of questioning restrictions through three important tools: Intelligent sampling (by changing the approach from the number of tasks to the number of tasks through audit sensitivity analysis), Intelligent questioning (by changing the way of collecting information from field monitoring to obtaining electronic declarations from executive devices) and Intelligent evaluation (with Creating a new potential in the evaluation of equivalent managers and self-regulation system in the movement of declaration blocks) has taken action to unify the process of obtaining financial data of the country in a single platform. Audit sensitivity analysis determines the degree of importance of the funds subject to supervision by using relative indicators and moves audits from expert-oriented to data-oriented. The movement of the blocks of electronic declarations and the scoring designed during this movement, causes the desired synergy and cooperation of this research along with systemic self-regulation and finally performance-based budgeting.

**Keywords:** Intelligent monitoring, Intelligent sampling, Intelligent questioning, Intelligent evaluation, The Supreme Audit Court, The Planning and Budget Organization, The Ministry of Economic Affairs and Finance.

**Jel Classification:** M42, M48, E17

---

\* PhD Graduated Industrial Management, Industrial Management-Financial, Central Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.  
Email:zare.p.1392@gmail.com





# نخستین همایش بهبود روند بودجه‌ریزی در ایران

## برگزارکنندگان و حامیان:



پژوهشکده  
اقتصادی وزارت  
امور اقتصادی و  
دارایی



دانشکده  
حکمرانی  
دانشگاه تهران



مرکز پژوهش‌های  
توسعه و  
آینده‌نگری



مرکز آموزش  
و برنامه‌ریزی  
دیوان محاسبات  
کشور