

مطالعه اکتشافی عوامل مؤثر بر رعایت عدالت منطقه‌ای در اثر خط‌مشی‌های مالی و

بودجه‌ای ایران

میر یعقوب سیدرضائی^۱، علی اصغر پورعزت^۲، آرین قلی‌پور^۳

۱. دانشجوی دکتری مدیریت توسعه، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

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

۳. استاد گروه مدیریت منابع انسانی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

تاریخ دریافت: ۹۴/۳/۱ تاریخ پذیرش: ۹۵/۶/۱۲

An Explorative Study of the Factors Impacting Regional Justice Resulting from Financial and Budgetary Policies in Iran

Mir Yaghoub Seyyed Rezaei¹, Ali Asghar Pourezat², Arian Gholipour³

1. Ph.D Candidate of Development Administration, Tehran University, Tehran, Iran.
2. Professor of Public Administration, Administration, Tehran University, Tehran, Iran.
3. Professor Of Human Resource Management, Tehran University, Tehran, Iran.

Received: (3/Sep/2016) Accepted: (22/May/2015)

Abstract

Budget is the most important tools of justice development in the country and influenced by the performance of a wide range of the relevant factors. Regard to the extent and complexity of the budgeting process, trying to identify the factors affecting justice heed has the great importance. In this study have tried series of affecting factors during open and semi-structured interviews with budgeting experts has identified. The method of the study was grounded theory. Snow-ball sampling continued until complete data saturation. Open and semi-structured interviews held with experts of the Country Management and Planning Organization (those in charge of formulating the budget bill and analysts of budget document are considered as the main informants). Data analysis was done through coding (open, axial and selective). Findings suggest that two major categories of "national and trans-regional factors" and "regional and provincial factors", each containing different categories, affect justice development directly or indirectly through budgeting system and allocation of public budget.

Keywords

regional justice, inter-ethnic justice, national factors, regional factors, government accounting.

چکیده

بودجه از جمله مهم‌ترین ابزارهای توسعه عدالت در کشور است که تحت تأثیر نحوه عملکرد مجموعه گسترده‌ای از عوامل ذی‌ربط قرار می‌گیرد. با توجه به گستردگی و پیچیدگی خط‌مشی بودجه‌ای و فراگرد بودجه‌بندی، تلاش برای شناسایی عوامل مؤثر بر رعایت عدالت در آن، از اهمیت به‌سزایی برخوردار است. در این پژوهش، تلاش شده است تا با استفاده از روش داده بنیاد و نمونه‌گیری نظری و گلوله‌برفی، مجموعه‌ای از عوامل مؤثر بر این مهم، طی مصاحبه‌های باز و نیمه‌ساختاریافته با کارشناسان و متخصصان امر، شناسایی شوند. براساس یافته‌های پژوهش، دو طبقه عوامل ملی و فرامنطقه‌ای (با مقولات تحت پوشش، مشتمل بر چالش‌های مدیریتی، قانونی، فنی، نمایندگی، بودجه‌ای، ملاحظات سیاسی و نفتی، ملاحظات نگرشی و مشکلات نهادی و سازمانی) و عوامل منطقه‌ای و استانی (با مقولات تحت پوشش، مشتمل بر شرایط منطقه‌ای؛ چالش‌های مدیریتی استانی، برداشت‌های متفاوت افراد از ماهیت بودجه و عدالت، ابعاد بودجه‌ای و عوامل غیر بودجه‌ای)، توسعه عدالت منطقه را از طریق فراگرد بودجه‌بندی، تحت تأثیر قرار می‌دهند.

واژه‌های کلیدی

عدالت منطقه‌ای، عدالت بین‌قومی، عوامل ملی، عوامل منطقه‌ای، حسابداری دولتی.

مقدمه

پراکندگی فضایی سرمایه‌گذاری عمومی، یکی از عناصر اصلی و از جمله مباحث کلیدی مرتبط با توسعه راهبردی منطقه‌ای است (پای‌چریس^۱، ۲۰۰۸). بنابراین، دولت‌ها موظفانند در فراگرد توسعه و پیشرفت اجتماعی، شرایط رشد همه بخش‌ها و ارکان جامعه را فراهم آورند. بودجه عمومی به مثابه سند اقتصادی و شاهرگ حیاتی جامعه، روند اداره همه ارکان اداری کشور را تحت نظر می‌آورد. این مهم، به ویژه در فراگرد توسعه اقتصادی مناطق بیشتر جلوه می‌کند. به ویژه در کشوری چون ایران که به طور نوشته نشده، مسیر پیشرفت و توسعه مناطق، وابسته به نحوه توزیع درآمد نفت است، خط‌مشی‌های مالی و بودجه‌ای منطقه‌ای دولت که با انتخاب-های مرتبط با ترکیب کلی این درآمدها و مخارج مرتبط است (امز^۲ و همکاران، ۱۹۹۹)، نقش مهمی در فراگرد توسعه ایفا می‌کند. به ویژه، با در نظر گرفتن این مهم که دخالت دولت در امور گوناگون، این نهاد را در برابر همه کنش‌های اقتصادی و اجتماعی، مسئول ساخته است و به نوعی انتظارات از نقش دولت را برجسته نموده است. این در حالی است که روند جاری سیاست‌ها، خط‌مشی‌ها، اقدامات و فعالیت‌های دولت، تحت تأثیر ضریب بالای رفتارهای سیاسی و لابی‌گرانه نمایندگان و واحدهای اداری مناطق توسعه‌یافته را به لحاظ دسترسی بیشتر به منابع عمومی و برخورداری از قدرت چانه‌زنی مؤثرتر، در موقعیت برتر قرار داده است و آنها را قادر ساخته است تا به هدایت اولویت‌ها به سوی مناطق خود اهتمام ورزند و از این رهگذر، وضعیت شهرها و مناطق متمایل به مرکز را متمایز نمایند؛ به طوری که حتی زمانی که دولت‌ها می‌خواهند برابری و مساوات را پیشه سازند، این گونه مناطق برابرتر جلوه می‌کنند (ر. ک. ارول^۳، ۱۹۵۴)؛ و حتی در مواردی که دولت‌ها تلاش می‌کنند تا به مناطق حاشیه‌ای بیشتر توجه کنند، عواملی چون گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفع متمایل به مرکز، حقوق عوامل ذی‌حق را تحت تأثیر قرار داده، با بهره‌گیری از ابزارهای در دسترس و نقاط قوت خود، به سوی مناطق خود سوق می‌دهند. در ادبیات بودجه‌ای، از این فراگرد به پدیده «تراژدی اشتراکات»^۴ (هاردین^۵، ۱۹۶۸) یا «مشکل استخر مشترک»^۶ (تورنل و لین^۷، ۱۹۹۸) تعبیر شده است. این

تراژدی هنگامی رخ می‌دهد که بازیگران تصمیم‌گیر درگیر در فراگرد بودجه، برای کسب منافع عمومی رقابت کنند و برای پنهان کردن و درونی‌سازی^۸ هزینه‌های جاری و آتی انتخاب‌هایشان تلاش کنند؛ در این حالت، تصمیم‌گیرندگان، منافع را برای موکلان خود و مخارج را برای کل جامعه در نظر می‌گیرند. نتیجه چنین امری، لاجرم بهره‌مندی بیشتر مناطق قدرتمندتر است؛ دست‌کم در ساحت نظری، به هر میزان که منطقه‌ای توسعه‌یافته‌تر باشد، نماینده آن منطقه از توان انسانی و ظرفیتی بیشتری برای جذب منابع برخوردار است و می‌تواند در امر هدایت و جذب منابع عمومی به سوی خود و حوزه انتخابیه خود، مؤثرتر عمل کند.

به هر حال، علی‌رغم تأکید قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر نبود تبعیض در توزیع متناسب فعالیت‌های اقتصادی و بهره‌برداری از منابع طبیعی (اصل چهل و هشتم)، به اذعان کارشناسان و پژوهش‌های صورت گرفته، نابرابری فزاینده بین استان‌ها و بی‌ثمر بودن تلاش‌های صورت گرفته برای از میان بردن این نابرابری‌ها، همچنان ادامه دارد؛ به طوری که فاصله نسبتاً زیادی میان استان‌های توسعه‌یافته که اکثراً در مرکز کشور قرار دارند و استان‌های کمتر توسعه‌یافته حاشیه‌ای، ایجاد شده است. در حالی که گاهی تلاش دولت‌ها برای کاهش فاصله بین مناطق، شایان توجه بوده، علی‌رغم موفقیت‌هایی که در این زمینه به دست آمده است، هنوز کشور ما از توزیع ناعادلانه مواهب دولتی رنج می‌برد. مهدی عسلی، بر آن است که یکی از مشخصه‌های اصلی جامعه ما، توزیع نسبتاً نابرابر درآمدها است. هر چند در دنیا، کشورهایی با نابرابری به مراتب بیشتر در توزیع درآمدها نیز وجود دارند، اما با توجه به انتظارات و پذیرش عمومی جامعه و هدف‌های اعلام شده در دولت‌های گذشته، مبنی بر عادلانه‌تر کردن توزیع درآمدها، از حیث همه مصادیق آن (یعنی توزیع عادلانه‌تر درآمد بین خانوارها، نزدیک‌تر شدن سطح زندگی روستاها به شهرها و تقریب کیفیت زندگی و شاخص‌های اجتماعی و اقتصادی مناطق و استان‌های توسعه‌یافته و محروم کشور به مرکز و استان‌های توسعه‌یافته)، عدم دستیابی کشور به وضعیت مطلوب در این زمینه، تأمل برانگیز است. یکی از مصادیق بارز این نابرابری در توزیع درآمدها (که انگاره عدالت اجتماعی را مخدوش می‌کند)، شکاف قابل‌توجهی است که میان سطح زندگی ساکنان مناطق محروم و توسعه‌نیافته کشور، با تهران و مراکز

1. Psycharise
2. Ooms
3. Orwel
4. the tragedy of the commons
5. Hardin
6. common pool problem

گروتیوس، آکوناس، توماس هابز، جان لاک، ژان ژاک روسو، جان استوارت میل، ایمانوئل کانت، جان راولز، رابرت نوزیک، دیوید میلر، مک‌ایننتایر، میشائیل والزر، آیریس یانگ، آمارتیا سن و نظایر آنها، تا به امروز استمرار یافته است و احتمالاً بعد از این دوران نیز در سیر تحول و تکامل خواهد بود. مدنظر قرار دادن اهمیت عدالت، آن گاه واضح‌تر می‌شود که تامل گردد که در عصر حاضر، مهم‌ترین بحران‌های جوامع بشری، در نابرابری‌های اجتماعی و بی‌عدالتی‌های گسترده ریشه دارند. البته قضاوت مردم در این باره به شدت تحت تأثیر احساسات، ادراکات، نگرش‌ها و رفتارهای آنان در مرادده با دیگران بارز می‌شوند. قضاوت درباره انصاف نیز تحت تأثیر برداشت‌های بین فردی، نگرش‌های سیاسی و مراتب تبعیض درباره گروه‌های آسیب‌پذیر قرار می‌گیرد (تایلر^۴ و همکاران، ۱۹۹۷: ۶). بر همین مبناست که در زمان ما، قدرت و ثبات هر حکومتی، نه در سرکردگی و تسلط بی‌رقیب در کشور، بلکه بر پایه رعایت عدالت، حقوق و روابط دموکراتیک آن با شهروندان ارزیابی می‌شود (هوفه، ۱۹۹۵: ۱۰۸).

با این حال، علی‌رغم تأکیدی که از دوران اولیه تمدن‌های بشری بر نقش عدالت در یکپارچه‌سازی و انسجام‌بخشی جمعی مردم در یک گستره سرزمینی وجود دارد، نابرابری و بی‌عدالتی نیز هم‌پای این تأکیدات وجود داشته و این نکته فقط مختص به جوامع در حال توسعه نیست، بلکه در روندهای جهانی نیز نوعی نابرابری شدید بین سطوح بالا و پایین جوامع بشری، استمرار دارد؛ روندی که بر تخصیص نابرابر ثروت و درآمد بین افراد و گروه‌های اجتماعی دلالت داشته (کاستلز^۵، ۲۰۱۰: جلد سوم، ۷۰)، در روند توسعه جوامع، افزایش می‌یابد و به تدریج بر شکاف‌های درآمدی و توسعه ظرفیت‌ها و قابلیت‌های انسانی و اجتماعی ساکن در یک منطقه یا کشور می‌افزاید.

نظر به این موارد است که عدالت و نحوه برقراری آن، از دوران باستان تا به امروز، مسئله‌ای مهم در فلسفه تلقی شده، به ویژه در دوران معاصر دغدغه‌مندی‌های نظری و نظریه‌پردازی‌ها و پژوهش‌های گوناگونی را متوجه خود ساخته است. در همین امتداد است که دیوید هاروی با تأکید بر سه معیار «نیاز»، «منافع عمومی» و «استحقاق»، اصول عدالت اجتماعی خود را برای توسعه عدالت منطقه‌ای در موقعیت‌های

استان‌های توسعه یافته وجود دارد. جالب آنکه در برنامه‌های توسعه پس از انقلاب و حتی برنامه‌های اقتصادی قبل از انقلاب، کاهش نابرابری‌های بین منطقه‌ای و مراکز شهری و روستایی، به طور صریح و یا ضمنی، در شمار اهداف برنامه‌ها ذکر شده است. با این حال، باید اذعان کرد که هنوز در این مورد، نتیجه مطلوب حاصل نشده است (کریمی به نقل از عسلی، ۱۳۸۸: ۱۲۴).

بنابراین، با توجه به اهمیت خطمشی‌های مالی و بودجه‌ای و نقش سیستم بودجه‌بندی در تحقق عدالت و با تأکید بر اینکه مجموعه اقدامات و خطمشی‌های بودجه‌ای ضعیف توسط بازیگران بودجه‌ای می‌تواند باعث تخریب وجوه عمومی گردد (کریوپی^۱، ۲۰۱۴)، این سؤال مدنظر قرار می‌گیرد که «عوامل مؤثر بر رعایت عدالت منطقه‌ای در اثر خطمشی‌های مالی و بودجه‌ای کدامند؟» یا در تعبیری دیگر «چه عواملی باید در راستای توسعه عدالت منطقه‌ای از طریق بودجه عمومی، مدنظر قرار گیرند؟». بنابراین، در این پژوهش سعی شده است تا چالش‌های ناظر بر خطمشی بودجه‌ای و سیستم بودجه‌بندی ایران در راستای تحقق عدالت منطقه‌ای و به تبع آن، عواملی که باید برای دستیابی به هدف توسعه منطقه‌ای عادلانه، مدنظر قرار گیرند، شناسایی شوند.

مروری بر ادبیات نظری

با توجه به منطق پژوهش‌های کیفی با رویکرد استقرایی که وجود چارچوب نظری را پیش‌فرض نمی‌گیرند و خود در مسیر توسعه چارچوب نظری گام برمی‌دارند (ساندرز^۲ و همکاران، ۲۰۰۹)، در این بخش به مروری بر ادبیات عدالت، عدالت منطقه‌ای و بودجه‌بندی پرداخته می‌شود.

عدالت از جمله اصطلاحاتی است که از ابتدای تشکیل تمدن‌های بشری در بین‌النهرین، مدنظر بشر قرار گرفته‌اند؛ به طوری که می‌توان قانون حمورابی (پادشاه بابل) را جز اولین دستاوردهای ناب خرد و هوش بشری به شمار آورد. به هر حال، آنچه امروزه در دسترس بشریت قرار دارد، حاکی از آن است که این فیلسوفان یونانی بودند که برای اولین بار، بحث عدالت را به میدان بحث‌های فلسفی کشاندند و با سؤال سقراط مبنی بر اینکه «عدالت چیست؟» (سالامون^۳، ۱۹۹۵)، برگ زرینی را در تاریخ بشریت ورق زدند که بعد از آن، در چالش نظریه‌پردازی‌های بزرگانی نظیر افلاطون، ارسطو،

4. Tyler
5. Castells

1. Krueathep
2. Sanders
3. Solomon

ایفا می‌نماید؛ به طوری که با توجه به بزرگی نقش دولت در اقتصاد و جامعه ایران، گاهی از تعبیر «کمونیستی‌ترین اقتصاد غیر کمونیستی در جهان» (اطاعت و همکاران، ۱۳۹۲: ۳۵۲) درباره اقتصاد دولتی ایران استفاده شده است. در این میان، بودجه در منزلت یکی از مهم‌ترین ابزارها و به تعبیری، اصلی‌ترین ابزاری که دولت‌ها از طریق آن، منابع ملی را میان بخش‌ها و مناطق گوناگون کشور توزیع می‌کنند و از این رهگذر، مسیر توسعه و پیشرفت متوازن یا نامتوازن بخش‌ها و مناطق را رقم می‌زنند، مدنظر قرار می‌گیرد.

مرور کارکردهای بودجه‌ای در ادبیات نیز بر این نکته صحنه می‌گذارد که بودجه و خط‌مشی‌های بودجه‌ای، می‌توانند در راستای تحقق عدالت و توسعه متوازن کشور، نقش مهمی ایفا نمایند. نظر به همین اهمیت فوق‌العاده است که ویلدافسکی^۳ «مطالعه بودجه‌بندی» را تعبیر دیگری از «مطالعه سیاست‌ها» دانسته، از اهمیت مدنظر قرار دادن نقش خط‌مشی بودجه‌ای و سیستم بودجه‌بندی و اصلاحات بودجه‌ای در مسیر توسعه و پیشرفت کشورها یاد کرده است (ویلدافسکی، ۱۹۶۱: ۱۹۶۴: ۱۲۶؛ ۱۹۹۲). در این چشم‌انداز، خط‌مشی‌گذاری عمومی در قالب بودجه متجلی می‌شود (ویلدافسکی، ۲۰۰۲: ۲). به طور مشابه، رابین نیز دلیل اصلی برای مطالعه بودجه‌بندی را یادگیری راجع به جامعه، به واسطه نگاه کردن به شیوه‌های هزینه‌کرد و جوجه عمومی توسط حکومت، هم بر حسب فراگردهای مورد استفاده و هم بر حسب اولویت‌های بیان شده می‌داند (رابین^۴، ۱۹۹۲). بدین ترتیب، فراگرد بودجه‌بندی که تولید‌کننده سند بودجه است، نه فقط به منزله کارکرد اصلی حکومت تلقی می‌شود، بلکه به منزله فراگردی یاد می‌شود که باید در کل ساختار دستگاه اداری حکومت نفوذ کند (ویلوقبای^۵، ۲۰۱۴: ۲۱).

با ملاحظه نقش مهم بودجه در تحقق عدالت است که ماسگریو به منزله یکی از صاحب‌نظران اصلی در حوزه مالیه عمومی، «هدف توزیعی بودجه» که ناظر بر توزیع عادلانه منابع و ثروت است را به منزله یکی از اهداف اصلی خط‌مشی بودجه‌ای دانسته است. به طور کلی، صاحب‌نظران، اهداف خط‌مشی‌های بودجه‌ای حکومت را مشتمل بر چهار دسته دانسته‌اند:

اجتماعی گوناگون، در قالب اصول چهارگانه ذیل تعریف می‌کند:

(الف) توزیع درآمد باید به گونه‌ای باشد که نیازهای جمعیت‌های مناطق گوناگون برآورده شود؛

(ب) تخصیص منابع اضافی باید به گونه‌ای باشد که ضریب هم‌افزایی بین منطقه‌ای را به حداکثر ممکن افزایش دهد؛

(ج) در تخصیص منابع اضافی باید به رفع مشکلات خاص ناشی از محیط اجتماعی و جغرافیایی توجه شود؛

(د) ساز و کارهای نهادی، سازمانی، سیاسی و اقتصادی باید به گونه‌ای همراه شوند که حتی‌المقدور، سطح زندگی محروم‌ترین مناطق کشور، بهبود یابند.

هاروی^۱ بر آن است که اگر این شرایط برآورده شوند، آن گاه می‌توان با روش عادلانه به توزیع عادلانه دست یافت (هاروی، ۱۹۹۳: ۱۱۷). ملاحظه می‌شود که هاروی در این رویکرد، تا حد زیادی تحت تأثیر اصول عدالت راولز قرار گرفته است (راولز^۲، ۱۹۹۹: ۱۰؛ ۲۰۰۵: ۶۰). راولز در نظریه عدالت خود، بر آن بود که در خصوص توزیع مواهب و منابع و فرصت‌های اجتماعی نه فقط تفاوت‌های جنسی، قومی و نژادی و نظایر آن نباید دخالت داشته باشند (راولز، ۲۰۰۱: ۶۵-۶۶)، بلکه باید فرصت‌ها و منابع بیشتر را نیز برای گروه‌های محروم‌تر فراهم ساخت. بدین ترتیب، نابرابری‌ها فقط در صورتی توجیه‌پذیر می‌شوند که بیشترین منابع، به محروم‌ترین افراد اختصاص یابند؛ بنابراین، عدالت راولزی در جلوه توزیعی آن باید تخصیص‌های بیشتر را به محروم‌ترین افراد اختصاص دهد؛ ضمن اینکه در دسترسی به فرصت‌ها نیز همگان باید از شرایط یکسانی برخوردار گردند (راولز، ۱۹۸۵: ۱۹۹۳: ۲۹۱).

با این تأکید و نظر به اینکه عدالت، خواسته مهم بسیاری از آحاد جامعه است، انواع ابزارهای دستیابی به آن در کانون توجه قرار می‌گیرند؛ این مهم به ویژه در کشورهایی که دولت در آنها، به منزله بازیگر اصلی، نقش مهم و مستقیمی در توزیع مواهب و منابع ملی (با متمرکز ساختن زیرساخت‌های اقتصادی و اجتماعی در برخی از بخش‌ها یا مناطق و کمک به جذب سرمایه‌های بخش خصوصی به صورت غیرمستقیم) دارد، مهم‌تر جلوه می‌کند. کشور ایران نیز از جمله کشورهایی است که در آن، دولت نقش مهمی را در توزیع منابع عمومی

3. Wildavsky

4. Rubin

5. Willoughby

1. Harvey

2. Rawls

اقدامات صورت گرفته برای اصلاح سیستم بودجه-

بندی در ایران

ناکارآمدی سیستم بودجه‌بندی کشور در دوران اخیر، به طور جالب توجهی مورد تأیید مقامات دولتی و پژوهش‌گران قرار گرفته است و به همین جهت، تلاش‌هایی در راستای اصلاح آن صورت گرفته است. برای مثال، تغییر نحوه طبقه‌بندی اقلام بودجه‌ای کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۸۱، متأثر از حکم قانونی تبصره ۴۸ قانون بودجه سال ۱۳۸۰ مبنی بر اصلاح ساختار سیستم بودجه‌بندی کشور، توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (بر مبنای نظام طبقه‌بندی آمارهای مالی دولت)، در دستور کار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی قرار گرفت. ولی به اعتقاد کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، انجام این طبقه‌بندی به صورت ناقص و بدون انتشار همزمان متون تخصصی لازم در این باره، به پیچیدگی فراگرد مزبور افزوده است؛ زیرا از یک سو، درک مفاهیم طبقه‌بندی جدید را برای نمایندگان مجلس شورای اسلامی، کارشناسان و ارزیابی میزان رعایت استانداردهای نظام طبقه‌بندی مذکور و ارتباطات آن با کل بحث اصلاح ساختار سیستم بودجه‌بندی را دشوار و ناممکن ساخته است و از سوی دیگر، موجب عدم دسترسی به راهنمای مناسب برای پاسخ به سؤالات دست‌اندرکاران شده است. با ملاحظه این موارد، به نظر می‌رسد که اصلاح سیستم بودجه‌بندی، مقدمه‌ای فراتر از تغییر صورت‌بندی و اقتباس قالب‌های اطلاعاتی یا طبقه‌بندی مالی و حسابداری را طلب کرده، مستلزم عزم راسخ مدیریت بخش عمومی برای حرکتی بنیادی در جهت تعدیل روابط کارگزاران در محدوده امکانات و توانایی‌های ملی است و شکل‌گیری تدریجی نظام طبقه‌بندی آمارهای مالی دولت، منطبق با شرایط نظام مالی کشور نیز در گرو تعیین نیازهای دست‌اندرکاران دستگاه‌های اجرایی، نمایندگان مجلس، نهادهای نظارتی و سایر مراجع مرتبط است (پناهی و همکاران، ۱۳۸۳: ۳-۴). علاوه بر این، آنچه که به توزیع برابرتر منابع بین مناطق یا استان‌ها مربوط می‌شود، در فصل هشتم قانون برنامه سوم توسعه با عنوان نظام درآمد - هزینه استان و با تشکیل شورای توسعه و برنامه‌ریزی استان به ریاست استاندار مدنظر قرار گرفت. مطابق با ماده ۷۰ قانون برنامه سوم «به منظور تصمیم‌گیری، تصویب، هدایت، هماهنگی و نظارت در امور برنامه‌ریزی و توسعه و عمران استان‌ها، در چارچوب برنامه‌ها و سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلان کشور، شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان به ریاست استاندار تشکیل می‌شود». در ماده ۷۱ وظایف شورای

(الف) هدف تخصیصی: تدارک و تأمین کالاهای عمومی (اجتماعی) یا فراگرد تقسیم منابع کل، برای استفاده از کالاهای خصوصی و اجتماعی و انتخاب ترکیبی از کالاهای اجتماعی؛

(ب) هدف توزیعی: تعدیل توزیع درآمد و ثروت، به منظور انطباق‌پذیر ساختن آن با آنچه که از نظر اجتماع، حالت «منصفانه» یا «عادلانه» توزیع تلقی می‌شود؛

(ج) هدف تثبیتی: استفاده از خط‌مشی بودجه‌ای، به منزله ابزاری برای حفظ اشتغال در سطحی بالا، تأمین درجه معقولی از ثبات سطح عمومی قیمت‌ها و تثبیت روند مناسب رشد اقتصادی (ماسگریو، ۱۹۵۹: ۶-۲۴).

(د) هدف توسعه‌ای: استفاده از قدرت مخارج حکومت، برای تسهیل رشد اقتصادی و تولید ثروت (شفریتز^۲ و همکاران، ۲۰۰۹: ۴۹۸-۴۹۹).

برای دستیابی به این اهداف چهارگانه، کشورها مؤسسه‌ها و رویه‌هایی را اختیار کرده‌اند که ممکن است هم ابعاد رسمی و هم ابعاد غیررسمی داشته باشند. ماهیت عملیات این مؤسسه‌ها و رویه‌ها، تأثیر عمیقی بر عملکرد مالی و بودجه‌ای دارند (کوربستین و بس^۳، ۲۰۰۷). قابل تأمل است که تمرکز بر خط‌مشی‌های بودجه‌ای به منظور شناسایی سیستم مدیریت مالی بهتر، بدان دلیل حائز اهمیت تلقی می‌شود که حاکی از انتخاب شاخص‌های خاصی است که سیستم را از امکان دستیابی به شاخص‌های مناسب برای مراتب موفقیت بودجه، در دسترسی به اهداف یا پیامدهای مشخص، برخوردار می‌سازند (دی رنزیو^۴، ۲۰۱۳).

بدین ترتیب، سند بودجه ملی که حاصل فراگرد بودجه‌بندی است، جلوه‌ای بسیار مهم از فراگرد خط‌مشی‌گذاری عمومی تلقی می‌شود؛ به طوری که هرگاه پیوند خط‌مشی عمومی و ساختار سیاسی محکم باشد، خط‌مشی‌گذاران بودجه عمومی به مثابه وکیل، ترجیح می‌دهند که بر مبنای منویات موکلان خود یا عامه مردم، خط‌مشی‌گذاری کنند؛ ولی هرگاه این پیوند ضعیف و سست باشد، خط‌مشی‌گذار بودجه‌ای بر اساس ملاحظات و منازعات سیاست‌مداران شکل می‌گیرد و بودجه به ابزار اعمال قدرت تبدیل می‌شود (فولچر^۵، ۲۰۰۷).

1. Musgrave
2. Shafritz
3. Curristine
4. de Renzio
5. Folscher

برنامه‌ریزی فهرست شدند. در راستای استمراربخشی به مواد ۷۰ و ۷۱ قانون برنامه سوم توسعه، ماده ۸۳ قانون برنامه چهارم کشور، این مواد را برای دوره برنامه چهارم (۱۳۸۴-۱۳۸۸) تنفیذ کرد.

در همین راستا و برای اجرایی کردن مفاد فصل هشتم قانون برنامه سوم توسعه کشور، موضوع نظام هزینه-درآمد استان مدنظر قرار گرفت. نظام درآمد - هزینه از این منطق ساده مایه گرفته بود که منابع مالی کسب شده در استان (درآمدهای استانی) با نظر و تصمیم یک نهاد قانونی استانی، صرف آن دسته از اقدامات توسعه‌ای شود که حوزه کارکرد آن محدوده استان است (وظایف استانی). در این نظام، تعادل بخشی منطقه‌ای صرفاً یک نگاه از بالا به پایین نبوده، بلکه فراگردی مشارکتی است و متضمن نگرشی از پایین به بالاست که از طریق راهکارهای قانونی پیش‌بینی شده در دورن آن، تعادل و توازن بین مناطق (استان) متفاوت کشور را برقرار می‌سازد (احسن و کریمپور، ۱۳۸۳). در این نظام، به منظور تشویق استان‌ها برای کسب درآمدهای استانی، مطابق با تبصره ماده ۷۶ قانون برنامه سوم توسعه، ذکر شده است که «چنانچه در آمد استان از درآمدهای پیش‌بینی شده در بودجه مصوب بیشتر شود، مازاد درآمد پس از واریز به خزانه در قالب قوانین بودجه همان سال، یا سال بعد، جهت تکمیل طرح‌های عمرانی و بهبود ارائه خدمات و اصلاح ساختارهای فنی، اقتصادی و مدیریتی استان، بر اساس آیین‌نامه‌ای که بنا به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه به تصویب هیأت وزیران می‌رسد، در اختیار استان قرار می‌گیرد».

قابل تأمل آنکه با وجود شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان که از برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پا به عرصه وجود گذاشته، همچنان ادعا می‌شود که «اساس چنین شورایی بر تمرکززدایی است نه تراکم‌زدایی؛ در حالی که این شورا بیشتر در تراکم‌زدایی نقش دارد، نه تمرکززدایی؛ چرا که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر تمرکزگرایی استوار است و چنین اجازه‌ای برای مسئولین، در راستای تمرکززدایی داده نمی‌شود» (یکی از مصاحبه‌شوندگان).

علاوه بر اینها، در خصوص اصلاح سیستم بودجه‌بندی کشور در ماده ۱۳۸ برنامه چهارم توسعه کشور، موضوع بودجه‌بندی عملیاتی مدنظر قرار گرفته است و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف شده است با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط به منظور اصلاح سیستم بودجه‌بندی از روش موجود به روش هدفمند و عملیاتی و به صورت قیمت تمام شده خدمات، اقدامات خاصی را انجام دهد. این مهم در

قانون برنامه پنج توسعه نیز مدنظر بوده، در ماده ۲۱۹ آمده است که «به منظور استقرار سیستم بودجه‌بندی عملیاتی، دولت موظف است تا پایان سال دوم برنامه به تدریج زمینه‌های لازم را برای تهیه بودجه به روش عملیاتی در کلیه دستگاه‌های اجرائی فراهم آورد؛ به نحوی که لایحه بودجه سال سوم برنامه به روش مذکور تهیه، تدوین و تقدیم مجلس شورای اسلامی شود». این در حالی است که صاحب‌نظران حوزه بودجه‌بندی (کایدن^۱، ۱۹۷۸؛ ۱۹۸۰؛ ۲۰۱۱؛ شایک^۲، ۱۹۹۸)، به شدت از اقتباس طرح‌های اصلاحی معرفی شده در جهان توسعه‌یافته توسط کشورهای در حال توسعه هشدار داده، بر ضرورت احتیاط در اقتباس از آنها را تأکید کرده‌اند. برای مثال، کایدن بر آن است که، اعمال بودجه‌بندی در کشورهای توسعه‌یافته، بر مبنای بسیج بیشتر منابع، پاسخگویی بیشتر برای مخارج و کنترل اداری قوی استوار است. جایی که این شرایط وجود داشته باشند، هم‌افزایی آنها یکدیگر را تقویت می‌کنند؛ اما در جایی که فاقد یک یا همه این شرایط نهادی است، الگوی بودجه‌بندی احتمالاً کاملاً متفاوت بوده و نیازمند طرح‌های پیشنهادی متفاوتی خواهد بود (کایدن، ۱۹۸۰). شایک نیز در استدلالی مشابه و نظر به اقتباس اصلاحات نیوزلندی در کشورهای در حال توسعه، هشدار می‌دهد که کشورهای در حال توسعه نباید چنین اصلاحاتی را پیاده‌سازی کنند؛ چرا که این اصلاحات فراتر از دسترس آنها است یا با نیازهای جاری آنها تناسب ندارند. این نتیجه‌گیری بدین دلیل گرفته می‌شود که این کشور، مدیریت عمومی خود را در راستای اقتصاد نهادی و مجموعه اقدامات کسب و کار معاصر همراه کرده است (شایک، ۱۹۹۸).

بنابراین، همچنان که ملاحظه می‌شود در مدنظر قرار دادن اصلاحات مربوط به سیستم‌های مورد استفاده در کشورها، باید ملاحظات خاص مربوط به آن کشورها، نظیر بافت فرهنگی، تاریخی و ارزشی کشور، ظرفیت نهادی و ساختاری و انسانی کشور و نظایر آنها، مدنظر قرار گیرند. یکی از مهم‌ترین عوامل، پذیرش یا عدم پذیرش دامنه نقش دولت در امور اقتصادی یا اجتماعی است که بسته به سیستم سیاسی حاکم بر کشور، می‌تواند از دخالت اندک در مرتبت «دولت حداقلی» مورد حمایت نظام‌های لیبرال یا «دخالت حداکثری» در قالب نظام‌های کمونیستی، گسترده شود. در این میان، نقش عظیم دولت در راهبری امور توسعه و توزیع مواهب و بودجه‌های ملی، در ایران بسیار پررنگ است. بنابراین، در این

1. Caiden
2. Schick

جای اتکا به نظریه‌ها و مدل‌های نظری موجود، به تدوین نظریه و طراحی مدل نظری بپردازد. به ویژه، هنگامی که اطلاعات و دانش موجود درباره یک پدیده اندک است و مدل یا نظریه مدونی درباره آن موجود نیست یا مدل‌های موجود، ناقص یا تشریح نشده‌اند، بر استفاده از روش داده بنیاد تأکید می‌شود (هالت و تاممینن^۳، ۲۰۱۰).

برای تجزیه و تحلیل داده‌ها، از کدگذاری باز، محوری و انتخابی استفاده شده است که در استراتژی داده‌بنیاد برای رسیدن به نظریه نهایی مورد استفاده قرار می‌گیرد. در این پژوهش، ضمن استفاده از مصاحبه‌های نیمه ساختاریافته و باز با کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۵ نفر)، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۸ نفر)، کارشناسان دفتر مطالعات اقتصادی مجمع تشخیص مصلحت نظام و استادان دانشگاه با سابقه نمایندگی در مجلس و مشاوران سازمان‌ها یا وزارتخانه‌ها (۶ نفر) به منزله پروتکل خبرگان، بر مبنای اصلی، سؤالات محدودی طراحی شدند؛ سپس در اثر پرسش و پاسخ، بر اساس دیدگاه متخصصان و صاحب‌نظران، سؤالات جدیدی نیز شکل گرفتند و تلاش شد تا پژوهش، با رعایت جوانب گوناگون، تکمیل شود و از جامعیت کافی برخوردار گردد. این مهم بعد از انتخاب نخبگان با استفاده از روش نمونه‌گیری نظری، با استفاده از روش گلوله برفی، تا حد اشباع اطلاعات ادامه یافت. پژوهش‌گران به منظور کدگذاری باز، پس از هر مصاحبه، اقدام به پیاده کردن متن آن نموده، به کدگذاری آن پرداختند و بعد از اتمام آن، نسبت به برگزاری مصاحبه بعدی و کدگذاری آن اقدام می‌نمودند. جدول ۱، نمونه‌هایی از کدهای مفهومی و جملات متناظر با آنها را نشان می‌دهد.

در این پژوهش، این رویه تا زمانی که بعد از ۱۶ مصاحبه، مقولات به اشباع نظری رسیدند، ادامه یافت؛ ولی برای اطمینان بیشتر، پژوهش تا مصاحبه نوزدهم نیز ادامه یافت. در مجموع، ۱۶ مصاحبه مستندسازی و کدگذاری گردیدند، ولی ۳ مصاحبه که قابل استفاده نبودند، حذف شدند.

پس از کدگذاری باز، برای کدگذاری محوری اقدام شد و مقوله‌ها و مفاهیم، مورد بررسی و طبقه‌بندی قرار گرفتند.

پژوهش سعی شده است تا با مدنظر قرار دادن این موارد و با رویکردی جامع‌نگر، به دلایل به وجود آمدن نابرابری و بی‌عدالتی در گستره سرزمینی تحت تأثیر بودجه‌های عمومی پرداخته شود. شناخت دلایل عدم تحقق عدالت در گستره سرزمینی، از این حیث حائز اهمیت فراوان است که بیشتر چنین فرض می‌شود که تخصیص بودجه بیشتر به استان‌های کمتر توسعه‌یافته، مترادف با تحریک توسعه در آن استان‌ها خواهد بود؛ در حالی که تبیین‌های تک‌بعدی در جهان دارای پیچیدگی فراوان، نمی‌تواند از روایی و پایایی قابل قبولی برخوردار باشند. جالب آنکه نقش انسان در هدایت مسیر توسعه، سال‌هاست که مورد پذیرش صاحب‌نظران اقتصادی، سیاسی، اداری و مدیریتی قرار گرفته است و بر این نکته صحنه گذاشته شده است که علی‌رغم تفاوت در میان کشورها و مناطق از حیث میزان برخورداری و دریافت منابع، بزرگ‌ترین تفاوت میان آنها، به کارایی در استفاده از منابع توسط آنها برمی‌گردد (بانک جهانی^۱، ۱۹۸۹: ۲۶).

روش پژوهش

تاکنون پژوهش‌های مدونی درباره چالش‌های خط‌مشی بودجه‌ای و سیستم بودجه‌بندی ایران انجام نشده و نظریه مشخصی در این خصوص ارائه نشده است؛ به ویژه در باب رابطه بودجه با توسعه و عدالت منطقه‌ای. بنابراین، این پژوهش با هدف احصاء عواملی صورت گرفت که با مدنظر قرار دادن آنها و انجام اصلاحات لازم برای رفع آنها، می‌توان به تحقق عدالت منطقه‌ای عادلانه در گستره سرزمینی کشور امیدوارتر بود؛ از این رو، در این پژوهش گاهی از اصطلاح «عوامل مؤثر بر اصلاح خط‌مشی بودجه‌ای یا سیستم بودجه‌بندی» استفاده می‌شود.

روش پژوهش کیفی بوده، بدون استفاده از داده‌های کمی سعی در تولید سامان‌مند داده‌ها و یافته‌هایی دارد که به طور استقرایی، از طریق اخذ گزاره‌هایی دال بر مدل نظری، از میان آراء و دیدگاه‌های صاحب‌نظران دلالت دارند. بدین منظور ضمن استفاده از روش داده‌بنیاد پیشنهادی (اشتراوس و کوربین^۲، ۱۹۹۸)، تلاش شده تا ضمن مصاحبه‌های عمیق با خبرگان موضوع، مهم‌ترین عوامل مؤثر بر اصلاح وضع موجود شناسایی شوند. استراتژی نظریه داده‌بنیاد بدین دلیل انتخاب شده است که این استراتژی به پژوهشگر امکان می‌دهد تا به

جدول ۱. نمونه‌ای از برچسب‌زنی‌ها برای ایجاد کدهای اولیه

چانه‌زنی - لابی‌گرایی	خدمتتان گفتم چانه‌زنی نمایندگان و مسئولین، لابی مسئولین و ظرفیت‌هایی که در استان‌های برخوردار هست
توزیع عادلانه منابع انسانی	من می‌گویم ما مشکل توزیع منابع انسانی داریم، پس اگر خواهان تحقق عدالت هستیم، به جای فرستادن مدیر قوی به استان توسعه یافته، آن را به یک استان محروم بفرستیم.
ضرورت آمایش سرزمین	ما باید به سمت بحث آمایش سرزمین حرکت کنیم، اگر این نباشد خودش عین بی‌عدالتی است
نبود رابطه بین بودجه و برنامه‌های توسعه	با توجه به اسناد بالادستی، الان مشکل بودجه و بزرگ‌ترین ضعفش این است که معلوم نیست در راستای چه هدفی قرار دارد؛ در راستای برنامه ۵ ساله است یا نه؟ نمی‌توان گفت که بودجه فلان سال، چند درصد و چه بخشی از اهداف برنامه پنجم را محقق می‌کند.

احتمالاً برخی از مصاحبه‌شوندگان، هنگام پاسخ به یک مقوله، با طرح دیدگاه‌های علمی خود، مقوله‌ای دیگر را نیز مدنظر قرار داده‌اند. بنابراین، مقوله‌هایی که در سطح ملی و فرامنطقه‌ای مطرح شده‌اند، احتمالاً در سطح استان و منطقه نیز نافذ و اثرگذارند.

عوامل مؤثر بر اصلاح خط‌مشی بودجه‌ای در سطح ملی

اینها عواملی‌اند که در سطحی بسیار گسترده، بر نحوه تصویب و تخصیص بودجه به استان‌ها تأثیر می‌گذارند و تأثیرگذاری مستقیم استان‌ها بر روی آن‌ها، کم است. ولی استان‌ها می‌توانند به صورت غیرمستقیم، از طریق نمایندگان استانی در مجلس و یا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، بر آنها اثرگذار باشند. این عوامل در شمار زمینه‌ها و شرایط حاکم بر نحوه بودجه‌بندی و تخصیص بودجه به استان‌ها قرار گرفته، میزان بودجه تخصیص یافته به استان‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهند (جدول ۲).

کدهای ظاهر شده در مراحل قبل، بر اساس مفاهیم اصلی و مهم‌تر برچسب‌زنی شدند. بدین ترتیب، پس از مقایسه‌های پی در پی و به اصطلاح چکش‌کاری مفاهیم و مقوله‌ها، در مرحله کدگذاری انتخابی مفاهیم نهایی در قالب مجموعه‌ای از مقوله‌های ملی و فرامنطقه‌ای و مقوله‌های استانی و منطقه‌ای شکل توسعه یافتند:

(الف) مقوله‌های اصلی دال بر عوامل ملی و فرامنطقه‌ای مؤثر بر توسعه عدالت، عبارتند از: چالش‌های مدیریتی؛ قانونی؛ فنی؛ نمایندگی؛ بودجه‌ای؛ ملاحظات سیاسی و نفتی؛ ملاحظات نگرشی و مشکلات نهادی و سازمانی.

(ب) مقوله‌های اصلی دال بر عوامل منطقه‌ای و استانی مؤثر بر توسعه عدالت، عبارتند از: شرایط منطقه‌ای؛ چالش‌های مدیریتی استانی؛ برداشت‌های متفاوت افراد از ماهیت بودجه و عدالت؛ ابعاد بودجه‌ای؛ و عوامل غیر بودجه‌ای. بدیهی است که حوزه تأثیر عوامل دسته اول از دسته دوم بیشتر است. البته ساختار سؤالات و پاسخ‌ها در مصاحبه‌ها به گونه‌ای بود که تفکیک مقوله‌ها را دشوار می‌نمود؛ بنابراین موارد سرایت معنی از یک مقوله به مقوله دیگر زیاد بود؛ یعنی

جدول ۲. عوامل ملی یا فرامنطقه‌ای مؤثر بر توسعه عدالت از طریق بودجه

طبقه کلی	مقولات	کدهای مفهومی
عوامل ملی	چالش‌های مدیریتی	عدم توجه به توان نیروهای بومی - عدم توزیع عادلانه منابع انسانی - نبود دولت‌مردان توسعه‌گرای قانونگذار.
	چالش‌های فنی	کمی‌گرایی صرف معیارها - عدم توجه به کارهای فرهنگی، آموزشی - فقدان طرح آمایش سرزمین - عدم انجام کارهای مطالعاتی عمیق - ناکارآمدی شاخص‌ها - عدم توجه به شاخص‌های کیفی - نبود روش خاص بودجه‌بندی - نبود مبنای علمی تخصیص بودجه - کارشناسی نبودن فراگرد بودجه - نبود رابطه بین بودجه و برنامه‌های توسعه - نداشتن شاخص سنجش اهداف بودجه.
	چالش‌های قانونی	تفاوت قانون بودجه با عملکرد آن - عملیاتی نشدن قوانین - انتصابی بودن استاندار - دیکته شدن امور به استان‌ها - محدودیت‌های اصل ۴۴ -

تراکم‌زدایی به جای تمرکززدایی- ارتباط ضعیف نظر و عمل.	
چالش‌های بودجه‌ای	بود روح قانون اساسی در بودجه- ناکارآمدی سیستم بودجه‌ای- انحرافات بودجه‌ای- سهم اندک بودجه استانی- ابهام در رسیدگی به بودجه شرکت‌های دولتی- مشکلات بودجه‌ای- محدودیت‌های بودجه‌ای- سرجمع بودن ردیف‌های متفرقه- معیارهای متفاوت بودجه‌ای- کسری بودجه- بودجه شرکت‌های دولتی- ناکارآمدی اجرای قانون بودجه- نظارت کم رنگ بر اجرای بودجه- تمرکزگرایی بودجه‌ای- بودجه دستگاهی- عدالت در بودجه تدوینی- هزینه کرد بدون نیازسنجی- گرایش سیستم بودجه به گذشته- محدودیت منابع.
ملاحظات سیاسی- نفتی	چانه‌زنی، لابی‌گری- بودجه برای ایدئولوژی محوری- جایگزینی رفتار سیاسی با رفتار کارشناسی- بودجه نفتی- پایه مالیاتی ناعادلانه- رابطه‌مداری- جایگزینی فعالیت‌های غیررسمی در فراگرد بودجه- نقش کم‌رنگ بودجه مالیاتی- وابستگی بودجه به درآمدهای زیرزمینی- گرایش‌های محلی بوروکرات‌ها.
نگر ش به مسأله	احساس عدم رفاه- دید سطحی به عدالت- ارزشی بودن جنس عدالت- برداشت بدوی از عدالت- ملاحظات مقایسه‌ای- ابهام در مفهوم واحد از عدالت- کم‌رنگ شدن آرمان‌ها- حالت انکار مسئولین..
چالش‌های نمایندگی	قدرت نمایندگان در لابی- توان نمایندگان در تغییر لایحه بودجه- کارشناس نبودن نمایندگان- قدرت نمایندگان در کسب بودجه- وکیل‌الدوله بودن نمایندگان- گرایش نمایندگان به کمیسیون‌های اقتصادی- کم‌رنگ بودن نظارت نمایندگان- فراموش شدن وظیفه نماینده عموم بودن نمایندگان- تأثیر اندک مجلس در اجزای بودجه استانی- نفوذ نمایندگان استان‌های برخوردار- تأکید نمایندگان بر توزیع بودجه به جای تمرکز بر شیوه توزیع- شراکت مجلس در بودجه‌نویسی.
مشکلات نهادی - سازمانی	موجودیت سازمان‌های متولی- تعدد مراکز خط‌مشی‌گذاری- ناهماهنگی مراکز خط‌مشی‌گذاری- تعدد سازمان‌های متولی محرومیت‌زدایی- موازی‌کاری سازمان‌های متولی محرومیت‌زدایی- ناکارآمدی نهادهای متولی- آشفتگی در نظام برنامه‌ریزی کشور- ناعادلانه بودن ساختار سازمانی سیستم بودجه- سلسله مراتب زیاد سازمانی- نقش کم‌رنگ دولت در بودجه‌نهایی- ضعف اطلاعات- نقصان سیستم تصمیم‌گیری- عدم تبادل موافقتنامه.

ما مشکل توزیع منابع انسانی داریم، پس اگر می‌خواهیم عدالت به خوبی محقق گردد، توزیع منابع انسانی را درست کنیم؛ به جای فرستادن مدیر قوی به استان توسعه‌یافته، وی را به استان کمتر توسعه‌یافته یا محروم بفرستیم؛ یعنی نوع مدیریت را یک مقدار تغییر بدهیم».

ب) مفهوم کلی مشکلات فنی: این‌ها عواملی هستند که اکثراً به سازوکارها و معیارهای مورد استفاده در سیستم بودجه‌بندی و تخصیص بودجه عمومی مربوط می‌شوند. به عبارتی، در مقوله فنی (چگونه انجام شدن) قواعد سخت‌افزاری و کارکردهای فراگرد بودجه‌بندی در مراحل تهیه و تصویب، اجرا و نظارت ظهور و بروز دارد؛ برای مثال، شیوه‌های

الف) مفهوم کلی مشکلات مدیریتی: این عوامل بیشتر به نوع دید مدیریتی مسئولان بلند مرتبه کشوری و همچنین به میزان درگیر کردن و استفاده از توان افراد بومی در تهیه بودجه برای برنامه‌ها و طرح‌های استانی و همچنین توزیع عادلانه مدیران توانمند در بین استان‌ها، اشاره دارند. بنابراین با توجه به اینکه گستره بودجه عمومی دولت، سراسر کشور است، در تهیه و تدوین آن نیز باید از توان همه نیروهای موجود در مناطق گوناگون هر کشور استفاده گردد. بنا به گفته کارشناسان، این امر تا حدودی، به ویژه در طی سالیان قبل و همچنین در حال حاضر، نادیده گرفته شده است. مصاحبه شونده‌ای این نکته را بدین صورت بیان می‌کرد: «من می‌گویم

نفع استان نابرخوردار جریان یابند، ولی در عمل، این مهم یا عملیاتی نمی‌شود و یا به طور کامل عملی نمی‌گردد. مصاحبه‌شونده‌ای در توصیف یکی از موارد ناظر بر محدودیت‌های قانونی (یعنی اصل ۴۴ قانون اساسی)، بیان می‌کند که «در گذشته، شرکت‌های دولتی در بسیاری از استان‌ها سرمایه‌گذاری می‌کردند، اما حالا اصل ۴۴ مانع این کار می‌شود؛ به هر حال، کارخانه‌ای که در یک استان برخوردار تأسیس شده، باعث رشد و توسعه آن استان شده است، ولی وقتی محدودیت قانونی اجازه سرمایه‌گذاری به شرکت‌های دولتی را نمی‌دهد، استان‌های کمتر توسعه‌یافته نیز از این سرمایه‌گذاری‌ها، محروم می‌شوند».

د) مفهوم کلی مشکلات بودجه‌ای: این‌ها اکثراً عواملی هستند که مربوط به مشکلات و محدودیت‌های ناظر بر فراگرد بودجه‌بندی از مرحله تهیه و تنظیم لایحه بودجه تا تصویب و اجرا و ارزشیابی آن می‌شود؛ جالب آنکه علی‌رغم شناخته‌شدن بخش ارزشیابی به منزله یکی از مراحل فراگرد بودجه‌بندی، همچنان این مرحله در ایران به طور قانونی مورد پذیرش قرار نگرفته است و بر تفریح بودجه متمرکز شده است. علاوه بر این، اصول دیگری نظیر «شفافیت» و «پاسخگویی» سال‌هاست که در بسیاری از کشورهای جهان به منزله اصول نوین بودجه‌بندی، به صورت قانونی اقتباس شده‌اند، ولی در ایران هنوز این اصول مدنظر قرار نگرفته‌اند (اگر چه در گفتار بیشتر مورد تأکید قرار می‌گیرند)؛ ضمن اینکه از جمله موارد مهم دیگر در این طبقه، سهم اندک بودجه عمرانی از بودجه عمومی کشور، در قیاس با هزینه‌های جاری است. البته هزینه‌های جاری را نیز می‌توان به منزله تحریک‌کننده اقتصاد در نظر گرفت، ولی نظر به اینکه ساختار اداری و سیاسی کشور، تمرکز بیشتر سازمان‌های اداری و سیاسی دولتی در استان‌های توسعه‌یافته را موجب شده است، خود در خلاف جهت عدالت حرکت کرده، از این طریق به توسعه بیشتر استان‌های برخوردار کمک می‌رساند؛ یعنی افزایش بودجه عمرانی به نفع همه مناطق و افزایش بودجه جاری به نفع واحدهای مرکزی است.

ه) مفهوم کلی مسائل و مشکلات نهادی و سازمانی: این عوامل دربرگیرنده مسائل و مشکلاتی‌اند که یا به تعدد سازمان‌های متولی در امر توسعه عدالت و به تبع آن نداشتن نقشه راه واحد مربوط می‌شوند و یا به ناهماهنگی‌هایی که به دلیل تعدد چنین سازمان‌هایی رخ می‌دهند و آثار نامطلوب آنها بر نظام بودجه‌بندی سایه می‌افکنند. علاوه بر این، تعدد نهادهای خط‌مشی‌گذار و موازی‌کاری آن‌ها، تداخل وظایف

بودجه‌بندی، از جمله مهم‌ترین مباحث مقوله فنی بودجه هستند. در خصوص سیستم بودجه‌بندی، در حال حاضر، سیستم مورد استفاده در کشور ایران، بودجه‌بندی سنتی است، ولی بودجه‌بندی عملیاتی به مثابه یکی از شیوه‌های جایگزین بودجه‌بندی سنتی، از سال ۱۳۸۲ شمسی مدنظر قرار گرفته و در برنامه چهارم توسعه نیز الزاماتی در خصوص آن مطرح شده است و در نهایت در بند ۳۲ از سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، مورد تأکید مجدد قرار گرفته است و در خصوص روش‌های اجرا و الزامات آن، در ماده ۱۵۹ برنامه پنجم، پیشنهادهای قید شده است. ولی هم‌چنان که در بخش ادبیات نیز ذکر شد، بدون داشتن نیروی انسانی توانمند و ماهر و همچنین ایجاد ساختارها و نهادهای لازم برای پیاده‌سازی سیستم بودجه‌بندی عملیاتی، چنین سیستمی نیز راه به جایی نخواهد برد و در بهترین حالت، به صورت ناقص مدنظر قرار خواهد گرفت. فارغ از این بحث، نظر به برنامه‌های توسعه، سیستم بودجه‌بندی ایران، سیستمی برنامه‌ای است که در آن، بودجه‌های سالانه باید بر مبنای برنامه‌های پنج‌ساله و برنامه‌های پنج‌ساله بر اساس برنامه‌های دوربرد (چشم انداز) تهیه شوند. در حالی که نمی‌توان بین بودجه‌های سالانه و برنامه‌های پنج‌سالانه توسعه کشور هیچ گونه رابطه‌ای را ردیابی کرد. بنابراین، یکی دیگر از مشهودترین عوامل زمینه‌ای که در سیستم بودجه‌بندی ایران، تعادل‌های منطقه‌ای را به تعویق می‌اندازد، عدم توجه به ابعاد فنی بودجه است. بحث بودجه و بودجه‌بندی امری کارشناسی است و باید با دیدی کل‌نگر در انتخاب شاخص‌ها، انواع شاخص‌های کمی و کیفی را مدنظر قرار داده، علاوه بر اختصاص بودجه به کارهای زیربنایی، امور فرهنگی و آموزشی را نیز مورد توجه قرار دهد. ضمن اینکه بودجه باید در عمل، برشی یک‌ساله از برنامه‌های توسعه باشد و مهم‌تر از همه، باید در آن به برنامه‌ریزی آمایش سرزمین توجه شود تا از هدر رفتن سرمایه‌گذاری‌ها جلوگیری گردد.

ج) مفهوم کلی مشکلات قانونی: عواملی که اکثراً منعکس‌کننده نقاط ضعف قانونی بوده، در عمل به صورت تمام و کمال انجام نمی‌شوند و معرف قوانینی هستند که در مقابل هدف توسعه عدالت منطقه‌ای قرار گرفته، فعالیت کارگزاران را در انجام برخی اقدامات برای توسعه اقتصادی استان‌های نابرخوردار، محدود می‌سازند. همچنین چالش‌های قانونی بر انواع نقاط ضعف و محدودیت‌های قانونی دلالت داشته، محدودیت‌هایی را مدنظر قرار می‌دهند که مانع سرازیری سرمایه‌های ملی به استان‌های کمتر توسعه‌یافته می‌شوند. در حالی که بر اساس قانون، باید این سرمایه‌ها به

آن‌ان در لوایح بودجه دولت، نامحدود تعیین شده است، تغییرات قانون بودجه نسبت به لایحه بودجه، امری طبیعی است. اما این امر می‌تواند به منزله عاملی در کاهش اثربخشی و کارایی بودجه‌ها عمل نماید؛ چرا که سازمان مدیریت در منزلت متولی تدوین بودجه، به هر حال، با بهره‌گیری از کارشناسان مجرب سعی در رعایت قواعد و اصول علمی دارد، ولی نمایندگان مجلس از تخصص لازم در این زمینه برخوردار نیستند و صرفاً در منزلت معتمدان مردم تلقی می‌شوند. به عبارت دیگر، پارلمان‌های امروز دنیا مرکب از نمایندگان معتمد مردم‌اند، نه شایستگان و متخصصان (قلی‌پور، ۱۳۹۱: ۲۵۲). شدت این مسأله با ملاحظه پیچیدگی فنی بودجه‌بندی، بیشتر می‌شود. ضمن اینکه غالب شدن نظر مجلس بر لایحه بودجه اجرایی در هنگام تصویب، موجبات فرار دولت از پاسخگویی و نظارت کم رنگ مجلس را فراهم می‌آورد؛ چرا که وقتی مجلس نیز در امر بودجه‌نویسی با دولت شریک می‌شود، نمی‌تواند فشار بیشتری بر دولت وارد آورد.

ز) مفهوم کلی نگرش به مسأله: عواملی که بیانگر نگرش مسئولان به مباحث عدالت و قومیت بوده، بازتاب دیدگاه آن‌ها محسوب می‌شوند. این عوامل از این جهت که می‌توانند در نحوه هزینه‌کرد بودجه تأثیر بسزایی داشته باشند، اهمیت دارند؛ زیرا برداشت مناسب و منطقی از عدالت، باعث هزینه‌کرد بهتر بودجه می‌شود و بالعکس، رواج برداشت نامناسب از عدالت، باعث اتلاف منابع و هدر رفت آنها می‌گردد. این نکته آنگاه واضح‌تر می‌گردد که جمعیت اقوام و مذاهب ایرانی را در چارچوب استان‌های خاصی مدنظر قرار دهیم. مصاحبه‌شونده‌ای حساسیت نسبت به مفهوم قومیت را بدین صورت بیان می‌کند که «خیلی راحت بگویم، وقتی ما حرف قومیت را پیش می‌کشیم، به نوعی می‌توان یک نوع گسستگی را در نظر بگیریم». این در حالی است که تودارو و اسمیت^۱ با ذکر مثال‌هایی از کشورهایی که دارای تنوع قومی و زبانی بوده‌اند، چنین ادعا کرده‌اند که این امر نه تنها به گسست و بی‌ثباتی ختم نشده، بلکه به یکپارچگی اقتصادی و اجتماعی در کشورهایی نظیر موریتانی و مالزی نیز منجر شده است. آنها در این امتداد بیان می‌دارند که نکته مهم در این زمینه، نوع نگاه به مسئله قومیت و امکان یا عدم امکان ختم شدن آن به مناقشه یا همکاری است که به منزله یکی از عوامل تعیین‌کننده اصلی در توفیق یا شکست تلاش‌های توسعه‌ای، عمل می‌کند (تودارو و اسمیت، ۲۰۱۲: ۶۵).

صف و ستاد، کاهش کارایی و اثربخشی، تداخل در اجرایی شدن اصول و سیاست‌های مرتبط، سردرگمی در خطمشی-گذاری‌های آتی، و همچنین مسائل مربوط به مسئولیت و پاسخگویی در حوزه برنامه‌ریزی کشور نیز در این مقوله جای می‌گیرند. در تأیید این مطلب، کایدن و ویلدافسکی (۱۹۷۴: ۱۷) در مطالعه خود با عنوان «برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی در کشورهای فقیر»، با اشاره به شکل‌گیری کمیسیون‌های قدرتمند برنامه‌ریزی (سازمان برنامه و بودجه) در ایران و عراق در اثر توصیه برخی از کارشناسان مبنی بر کارآمدی سپردن وظیفه تهیه و اجرای برنامه به یک کمیسیون قدرتمند، اظهار می‌کنند که چنین به نظر می‌رسد که این کار باعث به وجود آمدن اصطکاک‌های بیشتر در وزارتخانه‌ها شده است؛ زیرا وجود مقررات ویژه برای به‌کارگیری تخصص‌های خاص در کمیسیون برنامه‌ریزی، مستلزم به وجود آوردن مقررات دست و پاگیر و بوروکراسی اداری است که در جهت اصلاح کیفیت سیستم اداری کشور، قدم مؤثری نخواهد بود. به طور مشابه، مطالعات گروه مشاوران دانشگاه هاروارد که برای انجام مطالعات لازم در راستای کمک به تدوین برنامه سوم پیش از انقلاب، به ایران آمده بودند نیز تأییدی بر گفته‌های کایدن و ویلدافسکی است (بالدوین، ۱۹۶۷؛ مک‌لئو، ۱۹۶۴). همان‌طور که ملاحظه می‌شود، یکی از یافته‌های این مطالعه، تقریباً با گذشت چهار دهه، بر اهمیت روشن کردن نقش‌های سازمان‌های متفاوت معطوف بوده، آن را عاملی مهم در به تأخیر انداختن عدالت منطقه‌ای می‌داند و بر ضرورت مدنظر قرار دادن طرح‌های اصلاحی، به منظور واضح‌سازی نقش‌های سازمان‌های دخیل در امور محرومیت‌زدایی و عدالت‌گستری و کاستن از دوباره‌کاری‌های سازمانی، تأکید می‌کند.

و) مفهوم کلی مشکلات ناشی از نمایندگی و مجلس: این عوامل بر مسائل و مشکلاتی دلالت دارند که ناشی از قدرت و توان نمایندگان در تغییر لایحه بودجه در مجلس، هنگام تصویب هستند. یکی از دلایل این امر، ناشی از عرفی شدن فعالیت‌های غیررسمی از جمله لابی‌محوری است. معمولاً استان‌های برخوردار از نظر مدیریت و نمایندگان توانمند، در وضعیت بهتری نسبت به استان‌های کمتر توسعه‌یافته قرار دارند که در هنگام جذب منابع نیز از این قدرت و سرآمدی، به نفع مناطق و استان‌های خود استفاده می‌کنند. چرا که نواحی فقیر، اغلب از لحاظ سیاسی نیز در ضعف به سر می‌برند (هاروی، ۱۹۹۳: ۱۱۱). اگرچه دخالت نمایندگان در لایحه بودجه، حق قانونی آن‌ها است، ولی با توجه به اینکه حدود دخالت نمایندگان و حق دخل و تصرف

مفهوم دیگر عدالت است که با توجه به برداشت‌های متفاوت از عدالت و در نظر گرفتن این نکته که هنوز کند و کاو عمیقی در این موضوع صورت نگرفته، این واژه پس از گذشت سه دهه از پیروزی انقلاب اسلامی، هنوز از تعریف دقیق و مشخص و غیر قابل تفسیر سلیقه‌ای برخوردار نیست. وجود چنین خلاء بزرگی موجب شده است که خطمشی‌گذاران بر اساس برداشت‌های خود از عدالت اجتماعی دست به انتخاب ابزارهای مناسب خطمشی‌گذاری بزنند. این در حالی است که در نبود تبیین مفاهیم مرتبط با عدالت اجتماعی و شکل‌گیری توافق آگاهانه در مورد آن، معمولاً نمودهای ظاهری عدالت اجتماعی مورد توجه قرار می‌گیرد که حاصل آن، تحمیل هزینه‌های سنگین در سعی و خطا در خطمشی‌گذاری یا سیاست‌گذاری است. بدین ترتیب، یک روز ممکن است با هدف تحقق عدالت، قیمت انرژی را تثبیت کنیم و آن را به منزله موهبتی عادلانه ارزیابی نمائیم و روز دیگر ممکن است افزایش جهشی آن و پرداخت مستقیم به مردم را عین عدالت بدانیم. زمانی ممکن است برای دستیابی به عدالت و تضمین آن، مالکیت گسترده دولت بر صنایع و فعالیت‌های اقتصادی را برقرار سازیم و زمانی دیگر، واگذاری سریع را عین عدالت بدانیم (نیلی، ۱۳۹۰).

ح) مفهوم کلی ملاحظات سیاسی و نفتی: ملاحظات سیاسی تمرکز بودجه‌بندی را از تأکید بر روش‌های علمی و منطقی، به میزان نفوذ سران و نمایندگان و بوروکرات‌های مرکز نشین، در تعیین میزان بودجه مصوب و دریافتی برای استان‌ها، مرتبط ساخته، صحنه بودجه‌بندی را به صحنه قدرت‌نمایی مبدل می‌کنند. در این زمینه، هاروی بر آن است که اکثر شواهد موجود در خصوص تصمیم‌گیری‌های گروهی، چانه‌زنی، کنترل حکومت مرکزی، دموکراسی، بوروکراسی و نظایر آن، نشان می‌دهند که هر سازمان اجتماعی، اقتصادی، و سیاسی، به منظور تمایل به دوام، به ناچار به عرصه تباری‌ها و انحرافات به نفع گروه‌های خاص جامعه تبدیل می‌شود که این انحرافات ممکن است در برهه‌هایی، موجبات زوال و حتی نابودی آن سیستم اجتماعی را فراهم سازند (مقدمه ابن‌خلدون، ۱۳۸۸). خضری و قاسمی (۱۳۸۶) و قاسمی و همکارانش (۱۳۸۷) نیز در مصاحبه‌های خود با بازیگران فراگرد بودجه‌بندی، چنین نتیجه‌گیری می‌کنند که در تخصیص اعتبارات به استان‌ها، اراده بوروکرات‌های دستگاه‌های اجرایی در مرکز و نیز اراده‌های خاص مقامات محلی و مرکزی، نقش تعیین‌کننده‌ای داشته، نقش نمایندگان دارای قدرت و نفوذ نیز در هدایت دریافت اعتبارات بیشتر به سوی حوزه انتخابیه خود

(با توجه به توانمند بودن نمایندگان و مدیران استان‌های توسعه‌یافته)، منجر به توسعه نامتوازن منطقه‌ای می‌شود. ملاحظات نفتی نیز مشتمل بر مواردی هستند که با تکیه بر منابع زیرزمینی، دست دولت را در چگونگی هزینه‌کرد بودجه باز می‌گذارند؛ در حالی که می‌توان چنین ادعا کرد اگر پایه مالیاتی بودجه بر پایه نفتی آن غلبه می‌کرد، دولت نمی‌توانست بودجه را آن چنان که دلخواه خود است، خرج کند و باید خواسته‌های مالیات‌دهندگان را برآورده می‌کرد. این امر به دلیل قرار گرفتن ایران در جایگاه دوم جهانی به لحاظ بهره‌مندی از ذخائر نفتی و قرار داشتن در جایگاه اول در برخورداری از ذخائر گازی باید بیشتر مدنظر قرار گیرد. در این زمینه، طی پژوهشی که در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی صورت گرفته، چنین آمده است: «در سال‌هایی که رشد درآمدهای نفتی بیش‌تر است، انحراف در کل هزینه‌ها، هزینه‌های جاری و عمرانی، از ارقام پیش‌بینی شده بسیار بیشتر است». می‌توان گفت اگر بودجه را به منزله خون حیاتی کشور به حساب بیاوریم، خون حیاتی کشورهایی همچون ایران، از درآمد حاصل از فروش منابع زیرزمینی همچون نفت و گاز است و این امر آزادی عمل بیشتری به دولت برای هزینه‌کرد بودجه ملی می‌دهد، ولی در کشورهایی که قسمت اعظم بودجه آن‌ها بر اساس مالیات است و وابستگی کمتری به منابع زیرزمینی دارند، خون حیاتی حکومت‌ها، مالیات جمع‌آوری شده از افراد و مؤسسات است (فرانک، ۲۰۰۶) که این امر حکومت‌های آن کشورها را با فشار بیشتری در راستای هزینه‌کرد عقلایی بودجه ملی سوق می‌دهد. در این رابطه، تأمل بر مفاهیم «افسون منابع» و «شبه استبداد نفتی» دلالت آن بر عملکرد دولت‌ها تأمل‌برانگیز است.

عوامل مؤثر بر اصلاح خطمشی بودجه‌ای در سطح منطقه‌ای

عوامل منطقه‌ای و استانی مؤثر بر توسعه عدالت از طریق بودجه، عواملی‌اند که جدای از عوامل ملی بوده، اما همانند عوامل ملی در دستیابی به عدالت از طریق بودجه ملی تأثیرگذارند. این عوامل بیشتر به ظرفیت‌های انسانی و زیرساختی استان در جذب بودجه و مهم‌تر از آن، سرمایه‌گذاری صحیح در استان مربوط می‌شوند (جدول ۳).

جدول شماره ۳. عوامل منطقه‌ای یا استانی مؤثر بر توسعه عدالت از طریق بودجه

طبقه کلی	مقولات	کدهای مفهومی
	شرایط منطقه‌ای	توان جذب سرمایه مناطق - توان جذب سرمایه ساکنین - موقعیت جغرافیایی استان - زیرساخت‌های استانی - اوضاع منطقه - موانع سرمایه‌گذاری - میزان سرمایه‌گذاری طولی مناطق - فقر اجتماعی، فرهنگی مناطق - امنیت اقتصادی مناطق - محرومیت ذاتی منطقه - قابلیت‌های منطقه‌ای - توزیع جغرافیایی ناعادلانه شرکت‌های دولتی - شرایط نابرابر بین استان‌ها - میزان برخوردار بودن استان - دوری و نزدیکی به مرکز.
عوامل منطقه‌ای	ابعاد مدیریتی	پاسخگویی استاندار - توان مدیران استان - توان منابع انسانی - مشاوران استانی - مطالعات استانی - روابط عمومی استانداران - دیدگاه‌های مدیران استانی - نبود دید آینده‌نگر مدیریتی - شگردهای خاص مسئولین استان - کمبود اختیارات استانی.
	تفسیر ادراکی مخاطبان	احساس محرومیت افراد - نگرش افراد نسبت به وضعیت خود - درونی شدن بی‌عدالتی در برخی مناطق.
	عوامل بودجه‌ای	نحوه هزینه‌کرد بودجه - بی‌عدالتی در منابع بودجه‌ای استانی - بی‌عدالتی طولی بودجه‌ای - قدرت جذب منابع - بی‌عدالتی طولی در توزیع منابع.
	عوامل غیربودجه‌ای	سهم اندک سرمایه دولتی - تعداد نمایندگان استان در مجلس - قدرت نمایندگان استان - نقش کم‌رنگ سازمان برنامه و بودجه استان - دیکته کردن اهداف به استان‌ها.

اظهار می‌کرد که «...آنچه که وجود دارد، پتانسیل این استان‌ها برای توسعه، فوق‌العاده بالاست، ولی این‌ها مشکلاتشان فراتر از بودجه است؛ بعد امنیتی است، امنیت اقتصادی است، فضای کسب و کار در این استان‌ها مشکل دارد، تسهیل عمومی مشکل دارد، بحث‌های قومیتی نیز خیلی نقش دارد. به هر حال، تهران همگی می‌گویند که همه تهرانی هستیم، ولی مثلاً در یک استان، این قبیله با قبیله دیگر مخالفه؛ بحث‌های این چنینی که می‌شود، ریشه‌های اجتماعی بیشتر از بودجه تأثیر دارند».

ب) مفهوم کلی عوامل غیر بودجه‌ای: این دسته از عوامل اگر چه تأثیری مستقیم بر میزان بودجه دریافتی از مرکز ندارند، ولی با توجه به نبود مبنای علمی در تخصیص بودجه در ایران و تأثیر عوامل دیگر در سیستم بودجه‌بندی، حائز اهمیت قلمداد می‌شوند. از جمله موارد قابل تأمل در این دسته، میزان سرمایه دولتی است که وارد استان می‌شود و آن هم چندان چشمگیر نیست و بالاتر از آن، آثار مربوط به سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی و خارجی است که آن‌ها هم متمایل به سرازیر ساختن سرمایه‌های خود به سمت استان‌هایی هستند که از زیرساخت‌های بهتری برخوردارند. مصاحبه‌شونده‌ای این نکته را بدین صورت بیان می‌کند «مثال را فرض کنید؛ ببینید شما اگر به یک استان بروید و میزان

الف) مفهوم کلی شرایط منطقه‌ای: این عوامل به موقعیت استان از نظر جغرافیایی، توسعه‌یافتگی، دوری از مرکز و نظایر این‌ها مربوط می‌شوند. این عوامل به این دلیل که مناطق توسعه‌یافته از زیرساخت‌های بهتری در مقایسه با مناطق کمتر توسعه‌یافته و به تبع آن از ظرفیت جذب سرمایه (هم خصوصی و هم دولتی) بیشتری برخوردارند، مهم تلقی می‌شوند. زیرا ظرفیت بیشتر جذب سرمایه نیز به منزله عاملی در به تعویق افتادن تعادل‌های منطقه‌ای تلقی می‌شود و چرخه باطل «تسلسل علل» را تشدید می‌کند؛ نتیجه چنین امری، دشواری در تحقق تعادل منطقه‌ای است؛ زیرا با وجود اعطای بیشتر بودجه به مناطق محروم در مرحله تصویب و تخصیص بودجه، این بودجه یا به خوبی جذب نمی‌شود و یا پس از جذب آن، به درستی هزینه نمی‌شود^۱. مصاحبه‌شونده‌ای، اثر ظرفیت‌های استانی در جذب منابع را بدین صورت به تصویر کشیده است: «در اقتصاد، اصلی به نام اصل جذب وجود دارد؛ اصل جذب می‌گوید که استان‌های پیشرفته‌تر، توانایی و ظرفیت بیشتری در جذب سرمایه دارند، ولی استان‌های ناپروخوردار، نظیر استان ایلام اصلاً توانایی جذب سرمایه تزریق‌شده و وارد شده را نیز ندارند». مصاحبه‌شونده دیگری نیز با نگرشی جامع،

۱. این بحث، ذیل عوامل بودجه‌ای تکمیل خواهد شد.

اقوام» یاد می‌کند، استفاده کرد. ایران متشکل از اقوام زبانی ترک، کرد، فارس، لر، بلوچ، عرب، ترکمن، و مجموعه‌ای از لهجه‌های متفاوت زبانی است. جغرافیای استقرار این قومیت‌های زبانی نیز به گونه‌ای است که (به جز پایتخت کشور که از کلیه اقوام با درصد کمتر یا بیشتری از بعضی اقوام تشکیل شده)، می‌توان از آن تحت عنوان استقرار منطقه‌ای یاد کرد. در حالی که از این نظر نیز مناطق قومی‌نشین از نظر میزان توسعه‌یافتگی، نسبت به مرکزیت کشور که بیشتر متشکل از قوم فارس است، از وضعیت بدتری دارند (به جز یکی دو مورد استثنا). همچنین از جنبه مذهبی، کشور ایران از ادیان گوناگونی همچون اسلام (شیعه و سنی)، مسیحی، یهودی، و زرتشتی تشکیل می‌شود. بنابراین، حساسیت‌های مربوط به مذاهب باید در توزیع مواهب ملی مدنظر قرار گیرد تا از این رهگذر، بتوان با همگرایی بیشتر، مسیر توسعه و پیشرفت کشور را در فراگردی همکارانه و مشارکت‌جویانه پیش برد.

(د) مفهوم کلی عوامل بودجه‌ای: این‌ها عواملی هستند که به نحوه هزینه‌کرد بودجه در استان و همچنین بنیان کسب منابع بودجه‌ای در آن مربوط می‌شوند و با ابعاد مدیریتی و همچنین شرایط منطقه‌ای، رابطه‌ای تنگاتنگ دارند؛ زیرا همان‌طور که گفته شد، هر چقدر استانی از نظر مدیریت و منابع انسانی توانمندتر و از لحاظ زیرساخت‌ها بهتر باشد، در هزینه‌کرد و همچنین کسب منابع استانی با مشکلات کمتری روبرو خواهد شد. علاوه بر این، میزان درآمدهای استانی (که مبنایی برای بودجه استانی است و در استان‌های برخوردار نسبت به استان‌های کمتر توسعه‌یافته بیشتر است)، به منزله دلیلی برای توسعه هر چه بیشتر این مناطق از طریق هزینه‌کرد بیشتر بودجه، اظهار می‌شود. فارغ از میزان بودجه تخصیص یافته به استانی خاص، بحث جذب این منابع است که ارتباط وثیقی با توان مدیریت استان دارد. بنابراین، استان‌های توسعه‌یافته که از مدیریت قوی‌تری برخوردارند، نسبت به استان‌های کمتر توسعه‌یافته، توان بیشتری برای جذب حداکثر بودجه تخصیص‌یافته دارند. مصاحبه‌شونده‌ای با بیان اینکه «من می‌گویم قبل از اینکه کمبود منابع داشته باشیم، من مشکل را مدیریتی و منابع انسانی می‌بینم؛ می‌گویم استان ایلام، استان کرمانشاه، استان کردستان، استان آذربایجان غربی، شما اول نشان بدهید چند مرده حلاجید، بعد اعتبار بخواهید؛ وقتی اعتباری هم که میاد، اصلاً جذب نمی‌شود، درست خرج نمی‌شود، این موارد هزینه‌ها را خیلی بالا می‌برند» تداعی‌گر گفته بانک جهانی می‌شود که

سرمایه‌های وارده به استان را بسنجید (سرمایه خصوصی، دولتی، شبه دولتی، شرکت‌ها و یک بخشی هم استانی)، معمولاً سرمایه‌ای که در قالب سرمایه دولتی وارد استان می‌شود، کمتر از ۱۰ درصد است؛ یعنی همه در مورد بودجه عمومی بحث می‌کنیم که کمتر از ۱۰ درصد است. شما اگر میزان سپرده‌های بانکی استان‌ها را با هم مقایسه بکنی، می‌بینی ۵۰ درصد سپرده‌های بانکی، نزدیک به ۵۰ درصد، فقط در استان تهران قرار گرفته است؛ در کنار این ۵۰ درصد سپرده‌های بانکی، این را هم ببین که میزان به اصطلاح تسهیلات هم، نزدیک به ۴۰ درصد در استان تهران توزیع می‌شود؛ یا همچنین شما سرمایه‌گذاری‌های خارجی را هم که بسنجی، شرایط همین‌طور است؛ همین‌طور در مورد آیت‌های دیگری که در رشد و توسعه منطقه مؤثرند».

از جمله موارد دیگر مرتبط با این مقوله، نقش و مشارکت سازمان‌های برنامه و بودجه استانی در توزیع منابع است که به دلیل ساخت متمرکز کشوری، چنین امکانی برای آن‌ها به صورت ایده‌آل مهیا نشده است و در این خصوص، از توانایی مشارکت چندانی برخوردار نیستند؛ در حالی که نحوه هزینه‌کرد بخشی از منابع نیز از مرکز تعیین و به استان‌ها دیکته می‌شوند.

(ج) مفهوم کلی تفسیرهای ادراکی مخاطبان: در شرح مورد اخیر، می‌توان گفت که معمولاً اگر اهالی یک منطقه کمتر توسعه‌یافته نسبت به عدالت حساس‌تر باشند، حتی اگر نسبت به مناطق دیگر وضع بهتری هم داشته باشند، واکنش‌های شدیدتری به بی‌عدالتی نشان می‌دهند. چنین حالتی در کشورهای چند قومیتی تشدید می‌شود؛ زیرا اقوام به طور مکرر وضع قوم خود را با سایر اقوام و به ویژه قوم مسلط‌تر، مقایسه می‌کنند. در واقع، اینها عواملی‌اند که به نگرش مخاطبان و ساکنین مناطق کمتر توسعه‌یافته نسبت به موضوعات مربوط به عدالت و وضعیت خود مربوط می‌شوند. برای مثال، اگر مخاطبان در منطقه‌ای (با اینکه از وضعیت بهتری نسبت به دیگر مناطق برخوردارند)، خود را در بی‌عدالتی احساس کنند، حساسیت‌برانگیزتر ظاهر می‌شوند؛ به ویژه، در کشورهای چند قومیتی، حساسیت چنین موضوعی چند برابر می‌شود؛ زیرا در صورت بالا بودن بحث مقایسه اجتماعی، افراد به جای مقایسه منطقه خود با منطقه‌ای دیگر، آن را تا مقایسه وضع رابطه قومیت خود با قومیت دیگر امتداد می‌دهند. این در حالی است که کشور ایران به لحاظ ترکیب قومی به حدی غنی است که می‌توان برای آن از تعبیر کاستلز (در مورد جامعه آمریکا که از آن تحت عنوان «موزاییک

چالش‌های بودجه‌بندی و خطمشی‌های بودجه‌ای کشور، با توجه به مقوله عدالت منطقه‌ای و بین‌قومی، در سیری اکتشافی و با استفاده از استراتژی کیفی نظریه داده‌بنیاد، شناسایی شوند.

طی مشاوره با کارشناسان و خبرگان، مشاهده شد که مهم‌ترین عوامل مؤثر بر بروز بی‌عدالتی منطقه‌ای در فراگرد بودجه‌بندی عمومی را می‌توان به دو دسته ملی یا فرامنطقه‌ای و منطقه‌ای یا استانی تقسیم‌بندی کرد. عوامل ملی مؤثر بر بروز بی‌عدالتی منطقه‌ای، عبارتند از چالش‌های مدیریتی، فنی، قانونی، بودجه‌ای، سیاسی و نفتی، نحوه نگرش به مسأله، نمایندگی و مجلسی، و نهادی و سازمانی؛ در حالی که عوامل منطقه‌ای مؤثر بر بروز بی‌عدالتی، عبارتند از شرایط منطقه‌ای، ابعاد مدیریتی، تفسیرهای ادراکی مخاطبان، عوامل بودجه‌ای و عوامل غیر بودجه‌ای. با نظر به این موارد، در اثر استمرار بی‌عدالتی در توزیع بودجه، روند توسعه اجتماعی و برابری اجتماعی، تحقق اهداف قانون اساسی، توسعه متوازن اقتصادی در مناطق گوناگون کشور، روند توسعه فرهنگ و آداب و رسوم محلی، انسجام ملی و یکپارچگی و تمامیت ارضی کشور و فضای سیاسی-امنیتی مناطق، تحت تأثیر قرار می‌گیرد. این وضع به افزایش عدم رضایت اقوام و تسری احساس نابرابری در میان آنان، می‌انجامد. اما با کاهش نقش لابی‌ها، چانه‌زنی-ها، مصالحه‌ها و رفتارهای سیاسی در حد معقولانه و افزایش شفافیت بودجه‌ای و اهتمام به طراحی سامانه علمی بودجه-بندی و برخورداری از الگوهای خردمندانه توزیع و تخصیص و اجراء و نظارت بر بودجه، می‌توان امیدوار بود که الزامات عدالت و برابری در توزیع منابع، افزایش یافته، بودجه ملی به طور معقول‌تر و خردمندانه‌تر در خدمت آحاد جامعه قرار گیرد.

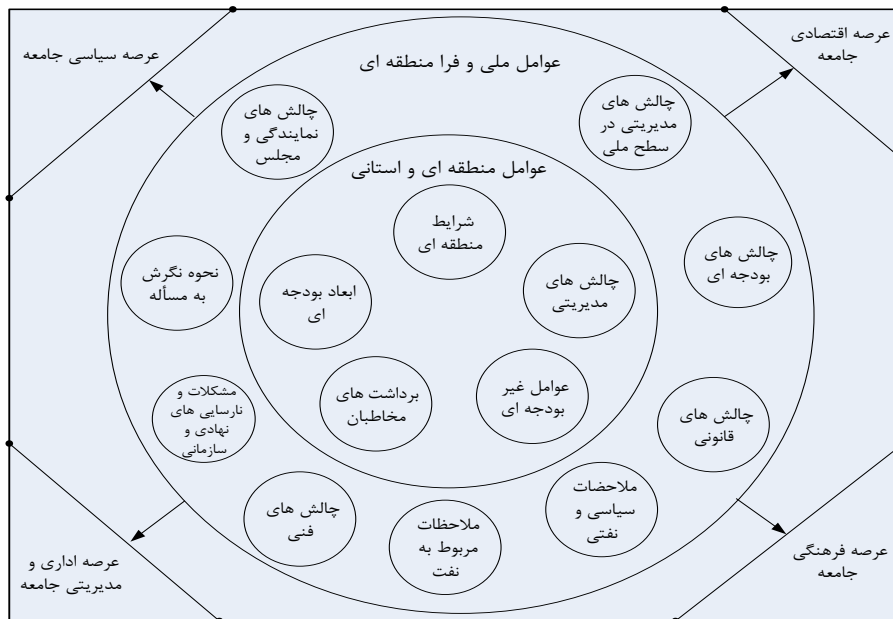
در واقع، هر گونه تلاش برای ایجاد نابرابری در توزیع بودجه عمومی، اقدامی خلاف شرع و اخلاق است و نوعی مصادره به مطلوب منابع عمومی محسوب می‌شود؛ زیرا نمایندگان یا استانداران، با این گونه تلاش‌های غیر انسانی، تلاش می‌کنند تا بر محبوبیت منطقه‌ای و اعتبار حرفه‌ای خود بیفزایند؛ در حالی که منافع ملی را قربانی می‌سازند. شکل ۱، مدل نهایی احصاء شده از متن مصاحبه‌ها را در طی فراگرد کدگذاری باز، محوری و انتخابی، با اثرپذیری و اثرگذاری متقابل آنها در عرصه‌های چهارگانه اقدام و عمل اجتماعی، نشان می‌دهد.

علی‌رغم تفاوت در میان کشورها و مناطق، از حیث میزان برخورداری و دریافت منابع، بزرگ‌ترین تفاوت میان آنها، به کارایی در استفاده از منابع توسط آنها مربوط می‌شود (بانک جهانی، ۱۹۸۹: ۲۶).

۵) مفهوم کلی ابعاد مدیریتی: این عوامل در برگیرنده مسائل و مشکلاتی است که مربوط به منابع انسانی، مسئولین منطقه و چگونگی پاسخگویی آنها در برابر ذی‌نفعان و چگونگی هزینه‌کرد بودجه است. این عوامل در حالت کلی، به مقوله منابع انسانی مربوط بوده، از این جهت، حائز اهمیت تلقی می‌شوند که در عصر اطلاعات، نیروی انسانی، سرمایه سازمان تلقی شده، به هر میزان که این نیروی انسانی از توانمندی بیشتری برخوردار باشد، در راستای انجام وظایف خود، به نحو بهتری عمل خواهد کرد. بنابراین، مدیریت عمومی اثربخش در عصر مدیریت نتیجه‌گرا، مستلزم ایجاد واحدهای اداری عمومی برای توسعه ظرفیت مدیریت راهبردی، و فراگرد مدیریت مرکزی است؛ فراگردی که همه فعالیت‌ها و مأموریت‌های اصلی را ادغام کند و آنها را به سمت جلو بردن دستور جلسات راهبردی سازمان، هدایت نماید (پوستر و استریب، ۱۹۹۹). مصاحبه‌شونده‌ای بحث توزیع نیروی انسانی در میان استان‌ها را مدنظر قرار داده، اظهار می‌کند «ما تنها چیزی که هیچ وقت در بحث بودجه‌ها، لحاظ نمی‌کنیم، بحث مدیریت منابع انسانی است. هیچ وقت به این‌ها نگاه نکرده‌ایم، کمتر مدیری حاضر است به استان کمتر توسعه یافته برود».

نتیجه‌گیری

خطمشی بودجه‌ای و فراگرد بودجه‌بندی، از جمله حوزه‌هایی تلقی می‌شوند که نحوه کارکردشان تأثیر شایان توجهی بر توسعه و پیشرفت کشورها و همچنین تحقق عدالت در گستره سرزمینی دارند. با ملاحظه این فرض واقعی که ماهیت وجودی بودجه و بودجه‌بندی، در مقام ابزاری برای تخصیص بهینه و کارآمد و عادلانه منابع، به دلیل نامحدود بودن نیازها و خواسته‌های بشری و محدود بودن منابع در دسترس برای تأمین آنها، توجیه شده است، اکنون آنچه اهمیت می‌یابد، نحوه استفاده کارآمد و اثربخش از منابع در دسترس است. در این رویکرد، به جای تأکید بیش از حد بر کمبود منابع، سعی در بهره‌گیری حداکثری از منابع در دسترس می‌شود. نظر به این مهم، در این پژوهش تلاش شد تا با رویکردی جامع‌نگر،



نمودار ۱. دو سطح از عوامل مؤثر بر توسعه بودجه عدل در ایران (پورعزت و سیدرضائی، ۱۳۹۵).

ولو اندکی، جامعه را از حالت انحطاط به طریق عدایت و اعتلا، رهنمون گردد.

این چالش‌ها بسیار جدی و اثرگذارند، ولی گویا هم‌افزایی آنها، شرایط را دشوارتر می‌سازد. پژوهش حاضر صرفاً مترصد شناسایی گونه‌هایی از چالش‌ها و موانع توسعه بودجه عدالت-محور بود؛ جان کلام پژوهش دال بر این واقعیت است که رشد و توسعه متوازن میسر نمی‌گردد، مگر زمانی که مرکز نشینان بفهمند، سعادت آنان در گرو خوشبختی همه آحاد جامعه، به ویژه حاشیه‌نشینان است.

مسأله مهم این است که بهینه‌سازی بخشی منافع ملی، روند بهینه‌سازی کلی را محدود می‌سازد و اکتفا به منابع نفتی، روحیه و خلق و خوی استبدادی بوروکرات‌ها را (براساس نظریه شبه استبداد نفتی) تقویت می‌کند. در چنین شرایطی، بی‌کفایتی مسئولان محلی و خودباختگی نمایندگان منطقه‌ای در برابر نمایندگان مناطق مرکزی، شرایط را برای استان‌ها و مناطق کمتر توسعه‌یافته حاشیه‌ای دشوارتر می‌سازد. ارائه راهکار مواجهه با این واقعیت، کار دشواری است؛ هر چند امکان‌پذیر است. زیرا به هر حال، هر اقدام اصلاحی می‌تواند

پناهی، علی؛ مجلل، محمدرضا؛ موسوی‌نژاد، ابراهیم؛ فرزیب، علیرضاو زنگنه، محمد (۱۳۸۳). اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، آموزش و تحقیقات شرکت‌های دولتی و مناطق محروم در لایحه بودجه سال ۱۳۸۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه. شماره مسلسل گزارش، ۶۸۸۹.

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

قاسمی، محمد؛ پناهی، علی؛ خضری، محمد و مخبر، عباس (۱۳۸۷). بودجه‌ریزی در ایران؛ بودجه و دست‌اندرکاران

منابع

ابن خلدون، عبدالرحمن (۱۳۸۸). مقدمه ابن خلدون. ترجمه پروین گنابادی. تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.

احسن، کاظم و کرمپور، امراالله (۱۳۸۳). نظام درآمد - هزینه استان نگاهی جدید به توسعه و توازن منطقه‌ای: چالش‌ها و چشم‌انداز آن. مجله برنامه و بودجه، شماره ۸۳، ۷۱-۹۶.

اطاعت، جواد؛ دژپسند، فرهاد؛ دینی‌ترکمانی، علی؛ سریع‌القلم، محمود؛ (۱۳۹۲). مبانی توسعه پایدار در ایران. تهران: نشر علم.

پورعزت، علی‌اصغر، و سیدرضائی، میریعقوب (۱۳۹۵). بودجه‌بندی عدالت‌محور برای پیشرفت فرامنطقه‌ای. تهران: نشر الگوی پیشرفت.

تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، گروه پژوهشی اقتصاد؛ پژوهش نامه ۱۱.
نیلی، مسعود (۱۳۹۰). ساز و کارهای تحقق عدالت اجتماعی در ایران. مقاله ارائه شده به دومین نشست اندیشه‌های راهبردی. رستاک،
<http://www.rastak.com/article/print/id/8286>
هوفه، اتفرید (۱۹۹۵). درباره عدالت: برداشت‌هایی فلسفی. ترجمه امیر طبری (۱۳۸۳). چاپ اول. تهران: نشر اختران.

- Caiden, N. (1978). Patterns of Budgeting. *Public Administration Review*, 38(6), 539-544.
- Caiden, N. (1980). Budgeting in Poor Countries: Ten Common Assumptions Re-Examined. *Public Administration Review*, 40(1), 40-46.
- Caiden, N. (2011). Book review: the Unruly World of Public Budgeting. *Public Budgeting & Finance*, 31(4), 148-155.
- Caiden, N. & Wildavsky, A. (1974). *Planning and budgeting in poor countries: comparative studies in behavioral science*. New York: A Wiley-Interscience publication .
- Castells, M. (2010). *End of millennium (the information age, Volume III: economy, society, and culture)*. Second edition. Oxford: Blackwell publishing.
- Currstine, T. & Bas, M. (2007). Budgeting in Latin America: Results of the 2006 OECD Survey. *OECD journal of budgeting*, 2(1), 1-37.
- de Renzio, P. (2013). *Assessing and comparing the quality of public financial management systems: theory, history and evidence*. In Richard Allen; Richard Hemming; and Barry H. Potter (Eds.), 2013, the international handbook of public financial management, 137-160, New York: Palgrave Macmillan.
- Folscher, A. (2007a). Budget methods and practice". In Anwar Shah (Ed.), budgeting and budgetary institutions, 109-135, Washington, DC: World Bank.
- Frank, H. A. (2006). *Introduction*. In Howard A. Frank (Ed.). Public financial management, 1-18, Boca Raton and New York: CRC press.

(نظرسنجی). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه.
قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور.
قانون چهارم سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور.
قانون پنجم سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور.
قلی‌پور، رحمتا... (۱۳۹۱). *تصمیم‌گیری سازمانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی*. تهران: سمت.
کریمی، مظفر (۱۳۸۸). *راهبردهای تحقق عدالت اجتماعی و اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران*. تهران: مرکز

- Hardin, G. (1968). *The tragedy of the commons*. *Science*, 162, 1234-1238.
- Harvey, D. (1993). *Social justice and the city*. Oxford: Blackwell publishers Ltd.
- Holt, N. L. & Tamminen, K. A. (2010). Moving forward with grounded theory in sport and exercise psychology. *Psychology of Sport and Exercise*, 11, 419-422.
- Krueathep, W. (2014). Bad luck or bad budgeting: an analysis of budgetary roles underpinning poor municipal fiscal conditions in Thailand. *Public budgeting & finance*, 34(3), 51-72.
- Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance: a study of public economy*. New York: McGraw-Hill.
- Ooms, V. D., Boster, R. S. & Fleegler, R. L. (1999). *The federal budget and economic management*. In Roy T Meyers (Ed.), 1999, handbook of government budgeting, 197-226, San Francisco: Jossey-Bass publishers.
- Orwel, J. (1954). *Animal farm*. London: Secker and Warburg.
- Poister, T. H. & Streib, G. D. (1999). *Strategic management in the public sector: concepts, models, and processes*. In Gerald J. Miller, W. Bartley Hildreth, and Jack Rahin (eds.), Performance-based budgeting: an ASPA classic, 283- , 305, Colorado: Westview Press.
- Psycharis, y. (2008). Public Spending Patterns: the Regional Allocation of Public Investment in Greece by Political Period. *Hellenic Observatory, the European Institute*. 14.
- Rawls, J. (1985). *Justice as Fairness: Political not Metaphysical*. In Samuel

- freeman (Ed.), John Rawls: collected papers, 2001, Massachusetts: Harvard university press.
- Rawls, j. (1993). *Political liberalism*. New York: Columbia university press.
- Rawls, J. (1999). *The law of people; with the idea of public reason revisited*. Massachusetts: Harvard university press.
- Rawls, J. (2001). *Justice as fairness: a restatement. Edited by Erin Kelly*. Massachusetts: Harvard University press
- Rawls, J. (2005). *A theory of justice. Massachusetts: Harvard University press*. Originally published: 1971.
- Rubin, I. (1992). *Budgeting: theory, concepts, methods, and issues*. In Jack Rabin (Ed.), 1992, Handbook of public budgeting, New York: Marcel Dekker, Inc., 3-22. Saunders, Mark; Philip Lewis; and Adrian Thornhill (2009). Research methods for business students. Fifth edition. Harlow: Pearson.
- Schick, A (1998). Why most developing countries should not try New Zealand reforms. *The World Bank Research Observer*, 13(1), 123–131.
- Shafritz, J. M., Russell, E. W. & Borick, C P. (2009). *Introduction public administration. Sixth edition*. New York: Pearson education, Inc.
- Solomon, R. C. (1995). *Justice as vengeance, vengeance as justice: a partial response to polymarchus*. In James P. Sterba et al (Eds.), 1995, Morality and social justice. Rowman & Littlefield publishers Inc.
- Strauss, A. L. & Corbin, J. M. (1998). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Second edition. London: Sage publications.
- Todaro, M. P. & Smith, S. C. (2012). *Economic development*. 11 edition. Boston: Addison- Wesley, Pearson.
- Tornell, A. & Lane, R. (1998). *Voracity and growth. Cambridge: national bureau of economic research*, NBER Working Paper 6498.
- Tyler, T. R., Boeckmann, R. J., Smith, H. J. & Huo, Y. J. (1997). *Social justice in a diverse society*. New York: Westview press.
- Wildavsky, A. (1961). Political implication of budgetary reform. *Public administration review*, 21(4), 183-190.
- Wildavsky, A. (1964). *The politics of the budgetary process*. Boston: Little, Brown and company.
- Wildavsky, A. (1992). Political implications of budgetary reform: A retrospective. *Public administration review*, 52(6), 594-599.
- Wildavsky, A. (2002). *Budgeting: a comparative theory of budgetary process*. Revised edition. New Jersey: Transaction publishers.
- Willoughby, K. (2014). *Public budgeting in context: structure, law, reform, and results*. San Francisco: Jossey-Bass.
- World Bank (1989). *World development report 1989, financial systems and development, world development indicators*. New York and Oxford: Oxford university press.