

ارائه الگویی برای شفافیت بودجه در ایران

نگین مقدم چوکامی*

طیبه امیرخانی**

تاریخ دریافت: ۹۸/۰۲/۲۰

تاریخ پذیرش: ۹۸/۰۵/۱۲

چکیده

شفافیت یکی از هشت مولفه حکمرانی خوب است. دستورالعمل‌های شفافیت بودجه که توسط سازمان‌های بین‌المللی ارائه شده نشان می‌دهد برای رسیدن به هدف شفافیت بودجه، لازم است شرایط داخلی هر کشور مورد مطالعه و امعان نظر قرار بگیرد. هدف این پژوهش ارائه مدلی برای شفافیت بودجه در ایران است. در این مطالعه آمیخته، با ده نفر از کارشناسان و متخصصان بودجه ریزی کشور که به صورت قضاوتی هدفمند انتخاب شدند مصاحبه نیمه ساختاریافته انجام شد. تحلیل مصاحبه‌ها با روش تحلیل تم صورت گرفت و پس از طراحی الگو، اعتبار آن، میزان مرتبط بودن مقوله‌های شناسائی شده به مفهوم اصلی ورتبه بندی مقوله‌ها با استفاده از پرسشنامه سنجیده شد. نتایج این پژوهش ارائه الگویی است که آسیب‌های بودجه از منظر شفافیت، دلایل ضعف شفافیت بودجه و عوامل اثرگذار بر شفافیت بودجه در کشور را نشان می‌دهد. در انتها نیز راه‌کارهایی برای بهبود شفافیت بودجه در ایران بیان شده است.

واژگان کلیدی: شفافیت، بودجه، بخش عمومی، درآمد حاصل از منابع طبیعی، دولت بزرگ و متمرکز، مالیه عمومی.

* کارشناس ارشد مدیریت دولتی، پردیس فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران، ne.moghadam73@ut.ac.ir
** استادیار مدیریت دولتی، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)، t_amirkhani@sbu.ac.ir.

مقدمه

شفافیت یکی از هشت مؤلفه مطرح شده به عنوان شاخص‌های حکمرانی خوب است^۱ که نهادهای بین‌المللی چون بانک جهانی^۲ و صندوق بین‌المللی پول^۳ تأکید زیادی بر آن دارند (ضمیری و نصیری‌حامد، ۱۳۸۹). شفافیت به عنوان یک هدف در نظر گرفته نمی‌شود و در واقع ابزاری است که به دولت‌ها کمک می‌کند تا به سایر هدف‌ها دست یابند؛ برای مثال، مطالعات تجربی بیانگر این است که دولت‌هایی که در امور مالی خود شفاف‌تر هستند، عملکرد مالی بهتر، هزینه‌های استقراض پایین‌تر، و سطوح پایین‌تری از فساد را داشته‌اند (De Renizo and Masud, 2011). اعتدالی حقوق بشر، تقویت دموکراسی، کمک به توسعه پایدار (ضمیری و نصیری‌حامد، ۱۳۸۹) از دیگر آثار شفافیت هستند. یکی از انواع شفافیت که تأکید زیادی بر آن می‌شود، شفافیت مالی است (Lowenstein, 1996; Mallin, 2003; Guillamon, Bastida and Benito, 2011) و از آنجایی که بودجه، اصلی‌ترین سند مالی دولت است که از طریق آن هدف‌ها، برنامه‌ها، فعالیت‌های دولت و چگونگی تحقق آنها، تبلور می‌یابد (آذر و امیرخانی، ۱۳۹۱)، شفافیت بودجه از موارد مهمی است که در سال‌های اخیر توجه زیادی را به خود جلب کرده است.

شفافیت بودجه به این معناست که همه شهروندان یک کشور می‌توانند به اطلاعاتی دست یابند که امکان ارزیابی موارد زیر را برای آنها فراهم آورد: چه مقادیری برای هزینه‌های مختلف اختصاص داده می‌شود؛ چه درآمدهایی کسب شده است و کمک‌های اهدا شده بین‌المللی و سایر منابع درآمدی عمومی چگونه خرج می‌شوند (Ramkumar, 2009). در کشور ایران، نظام بودجه‌ریزی با مشکلات متعددی روبه‌رو است (آذر و امیرخانی، ۱۳۹۵) که شفافیت بودجه یکی از این موارد است. در خصوص مشکلات شفافیت بودجه در ایران، صندوق بین‌المللی پول در بخش‌هایی از گزارش درمورد شفافیت مالی کشور ایران به نکات زیر اشاره کرده است: نقش برخی از نهادهای مالی مطابق قانون اساسی به خوبی تعریف نشده است؛ فهرست جامعی از صندوق‌های فرابودجه‌ای در ایران وجود ندارد؛ فعالیت‌های شبه مالی زیادی وجود دارد که شفافیت را از بین برده‌اند؛ مرز فعالیت‌های بخش عمومی و خصوصی غیر شفاف است؛ بدهی‌های احتمالی دولت در بودجه از شفافیت برخوردار نیستند؛ هزینه برخی از یارانه‌ها در بودجه

منعکس نمی‌شود و گزارشی از مخارج و درآمدهای ماهانه تهیه و اعلام نمی‌شود (IMF Country Report, 2002). چشمی (۱۳۹۷) نیز در این زمینه بیان می‌دارد که اسناد بودجه‌ای دولت از کیفیت مناسبی از نظر شفافیت برخوردار نیستند.

در کنار این امر باید به این مسأله توجه داشت که یکی از مسائلی که به بررسی شفافیت بودجه در ایران، ضرورت می‌بخشد، برخوردار بودن این کشور از منابع طبیعی از قبیل نفت و گاز است. در این راستا موسسه بین‌المللی مشارکت بودجه‌ای^۴، در سال-های اخیر تلاش‌هایی جهت یافتن نحوه تاثیر میزان منابع طبیعی مثل نفت و گاز بر میزان شفافیت مالی و بودجه‌ای داشته است (Ross, 2011). به‌علاوه لزوم شفافیت حساب-های مالی در کشورهایی که دارای منابع طبیعی هستند، به دلیل هزینه‌های زیرساختی این منابع طبیعی، هزینه‌های حمل و نقل بالا و قیمت‌های بازار متنوع، بسیار حساس و اساسی است و به کشورهای دارای گاز طبیعی توصیه شده است که از استانداردهای خاصی جهت تحقق شفافیت مالی استفاده کنند (Okogu, 2002).

با توجه به مشکلات و آسیب‌های نظام بودجه‌ریزی و شفافیت بودجه در ایران که پیشتر به آن اشاره شد (چشمی، ۱۳۹۷؛ IMF, 2002)، این پژوهش به ارائه مدلی برای شفافیت بودجه در ایران پرداخته است و در این راستا مهم‌ترین آسیب‌های بودجه از منظر شفافیت، مهم‌ترین دلایل ضعف شفافیت بودجه در ایران و مهم‌ترین عوامل اثرگذار بر شفافیت بودجه در ایران، شناسایی شده‌اند. ضرورت این پژوهش از این امر نشأت می‌گیرد که در محدوده جستجوهای انجام شده، پژوهشی که به ارائه مدلی در راستای شفافیت بودجه ایران پرداخته باشد یا اینکه عدم شفافیت در بودجه را آسیب-شناسی کرده باشد، یافت نشد.

مبانی نظری و پیشینه پژوهش

شفافیت

شفافیت همانند دیگر مفاهیم مرتبط با حکمرانی، معانی گسترده‌ای را در بر می‌گیرد (Piotrowski, & Van Ryzin, 2007)؛ در علم سیاست، شفافیت بدین معنا است که دولت، اطلاعاتی را در اختیار مردم قرار دهد، تا این امکان برای مردم حاصل شود که از آنچه دولت‌ها انجام می‌دهند، آگاه شوند (یزدانی‌زنوز، ۱۳۸۸). سازمان توسعه و همکاری

اقتصادی^۵ (OECD) شفافیت را «روشن بودن هدف‌های دولت، تدوین و اجرای سیاست-ها» تعریف می‌کند و آن را عاملی مهم برای حکمرانی خوب معرفی می‌کند (Blondal & Jennifer-Murphy, 2002). در تعریفی دیگر، شفافیت، توانایی این است که بفهمیم درون حکومت چه می‌گذرد (Piotrowski, & Van Ryzin, 2007). شفافیت ورای دسترسی به اطلاعات است و مستلزم این است که اطلاعات برای ذینفعان بیرونی قابل درک باشد (Caamaño-Alegre et al., 2012).

در طول دو دهه گذشته، تلاش‌های زیادی به منظور تقویت شفافیت در هر یک از سطح‌های مرکزی، ایالتی و محلی دولت‌ها انجام شده است؛ چراکه این امر منجر به تقویت اعتماد بیشتر به دولت، کاهش فساد عمومی و بهبود عملکرد مالی خواهد شد (Cucciniello et al., 2016). یکی از انواع شفافیت که در این راستا تأکید زیادی بر آن می‌شود، شفافیت مالی است (Lowenstein, 1996; Mallin, 2003; Guillamon, Bastida and Benito, 2011). شفافیت مالی مستلزم این است فعالیت‌های مالی گذشته، حال و آینده دولت و نیز ساختارها و عملکردهایی که تعیین کننده سیاست‌های مالی و نتایج مالی است، برای عموم مردم گشوده و باز باشد. چنین شفافیتی منجر می‌شود که بحث‌های عمومی، غنی‌تر و آگاهانه‌تر باشد و پاسخگویی و اعتبار دولت بیشتر شود (Bastida and Benito, 2007). بررسی‌های بانک جهانی از کشورها نشان داده است که کشورهایی که امور مالی آنها شفاف‌تر است، نظم مالی بیشتری دارند، سطح فساد اداری‌شان کمتر است و رتبه اعتباری بهتری دارند (World Bank Group, 2015).

با در نظر گرفتن این نکته که بودجه، اصلی‌ترین سند مالی دولت است که از طریق آن هدف‌ها، برنامه‌ها، فعالیت‌های دولت و چگونگی تحقق آنها، تبلور می‌یابد (آذر و امیرخانی، ۱۳۹۱)، شفافیت بودجه از موارد مهمی است که در سال‌های اخیر توجه زیادی را به خود جلب کرده است.

شفافیت بودجه

این ایده که شهروندان حق دارند تا اطلاعاتی در خصوص چگونگی خرج پول خود توسط دولت به دست بیاورند، ایده بسیار قدیمی است. در دوران معاصر به موازات اینکه بودجه عمومی به عنوان یک زمینه پژوهشی مورد نظر قرار گرفته است، شفافیت نیز به مثابه

یک اصل اساسی مورد توجه واقع شده است (De Renizo and Masud, 2011). سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، شفافیت بودجه^۶ را افشای کامل همه اطلاعات مالی مرتبط به شیوه‌ای به موقع و سیستماتیک می‌داند (De Renzio, Gomez and Sheppard, 2005). آنگونه که باستیدا و بنیتو^۷ (۲۰۰۷) بیان می‌کنند، شفافیت بودجه به در دسترس بودن اطلاعات در خصوص رویه‌های تصمیم‌گیری و مبادلات دولت، اطلاق می‌شود. با نگاهی واقعی‌تر به شفافیت بودجه، می‌توان گفت این مفهوم از سه بخش اساسی تشکیل شده است: (۱) منتشر کردن به موقع و نظام‌مند داده‌های بودجه‌ای که شامل همه اطلاعات مالی مرتبط می‌شود؛ (۲) نقش اثربخش قوه مجریه که شامل بحث و مذاقه در خصوص گزارش‌های بودجه، بحث و اثرگذاری بر خط‌مشی بودجه و پاسخ‌گو نگه داشتن دولت می‌شود؛ و (۳) نقش اثربخش برای جامعه مدنی از طریق رسانه‌ها و سایر سازمان‌های غیر دولتی که شامل اثرگذاری بر خط‌مشی بودجه‌ای و پاسخ‌گو نگه داشتن دولت می‌شود.

در زمینه ویژگی‌های یک سند بودجه شفاف، بانک جهانی (۲۰۱۵) بیان می‌دارد مراحل آماده‌سازی، تصویب، اجرا و اصلاح بودجه باید در دسترس عموم قرار گیرد. انتشار اسناد به خودی خود، تضمین کننده شفافیت نیست. شفافیت به اطلاعاتی در خصوص بودجه نیاز دارد که در دسترس، مرتبط، دوره‌ای، مبتنی بر بستر، قابل اعتماد و قابل فهم باشد. در خصوص اندازه‌گیری شفافیت بودجه، دی‌رنیزو و ماسود^۸ (۲۰۱۱) به این نکته اشاره می‌کنند که اندازه‌گیری سیستماتیک شفافیت، پدیده‌ای است که در سال‌های اخیر به آن توجه شده است. در سال ۱۹۹۸، برای نخستین بار، صندوق بین‌المللی پول، کد «روش‌های خوب برای شفافیت مالی»^۹ را منتشر و در سال ۲۰۰۱ و ۲۰۰۷ بازبینی کرد. کد یاد شده همراه با یک دستورالعمل، چارچوبی را ارائه می‌کند که موارد زیر را پوشش می‌دهد: چارچوب اداری و قانونی، میزان دسترسی عموم به اطلاعات مالی، مراحل گوناگون چرخه بودجه، و استانداردهای کیفیت داده‌ها. در سال ۲۰۰۲ سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، مجموعه‌ای با عنوان روش‌های بهینه برای شفافیت بودجه را منتشر کرد که به دولت‌ها توصیه می‌کرد هفت سند اصلی در خصوص بودجه را منتشر کنند.

دی‌رنیزو و ماسود (۲۰۱۱) به این نکته اشاره می‌کنند که گرچه این دو

چارچوب، نقطه آغازین خوبی برای حرکت به سمت بودجه شفاف است، لیکن هیچ یک، معیاری برای اندازه‌گیری شفافیت بودجه که در کشورهای گوناگون قابل کاربرد باشد، ارائه نمی‌کند. از این رو موسسه بین‌المللی مشارکت بودجه‌ای، شاخص بودجه باز^{۱۰} را معرفی کرده است. این شاخص بر میزان در دسترس بودن، به موقع بودن و جامعیت هشت سند اصلی در هر کشور تأکید می‌کند. این هشت سند عبارتند از: لایحه پیش از بودجه^{۱۱} که باید یک ماه قبل از ارائه لایحه اصلی بودجه به مجلس، آماده شود و مفروضات زیربنایی بودجه، میزان درآمدها و مخارج، استقراض دولت، تخصیص‌های گسترده میان بخش‌ها را پوشش دهد. طرح پیشنهادی بودجه اجرایی^{۱۲} که نتیجه مرحله تهیه و تنظیم بودجه است و ارائه دهنده تبیین دقیقی از خط‌مشی‌ها و اولویت‌ها در بودجه سال پیش‌رو است. بودجه تصویب شده^{۱۳} به عنوان سند قانونی بودجه در کشور. بودجه شهروندی^{۱۴} که خلاصه ساده شده‌ای از بودجه برای شهروندان و رسانه‌ها است و عموم می‌توانند دسترسی آسان به آن داشته باشند. سه سند نیز باید در طول اجرای بودجه منتشر شوند: گزارش‌های ماهانه یا فصلی در خصوص میزان درآمدهای وصول شده و هزینه‌های تحقق‌یافته و بدهی‌های ایجاد شده. گزارشی در میانه سال در خصوص هر گونه تغییر در مفروضات اقتصادی که بر بودجه مصوب اثر می‌گذارد. گزارشی در پایان سال که میزان دستیابی به هدف‌های مورد نظر در بودجه مصوب را نشان می‌دهد. و در نهایت گزارشی که بعد از سال مالی توسط نهادهای نظارتی مثل دیوان محاسبات منتشر می‌شود و برای عموم مردم قابل دسترس است.

سایر سوال‌های این شاخص، قوت نهادهای نظارتی بر بودجه از قبیل دیوان محاسبات عمومی، و فرصت‌هایی برای مشارکت عموم مردم در بودجه را مد نظر قرار می‌دهند. در خصوص عوامل اثرگذار بر شفافیت بودجه، پژوهش‌هایی انجام شده است (De Renzio, Gomez & Sheppard, 2005; Caamaño-Alegre et al., 2012; Bastida and Benito, 2007). یکی از عواملی که نقش آن در شفافیت بودجه مورد توجه بسیاری از نهادهای بین‌المللی قرار گرفته است، درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی است. برای مثال موسسه مشارکت بودجه‌ای (۲۰۱۶) بر این نکته تأکید دارد که کشورهای وابسته به منابع طبیعی دچار ضعف شفافیتی شدید در سیستم بودجه ریزی خود هستند. اما پژوهش انجام شده توسط دی رنیزو و همکاران^{۱۵} (۲۰۰۵) نشان داد که این

دسته از کشورها با سطوح بسیار متغیری از شفافیت و پاسخگویی در امور بودجه مواجه اند. برخی شفافیت بودجه ای بالایی دارند و برخی کمتر. در نتیجه عوامل دیگری در ارتباط میان شفافیت بودجه و وابستگی به منابع طبیعی مطرح هستند که سه مورد از آنها به قرار زیر است (ذکر این نکته لازم است که این عوامل از هم جدا نیستند و در برخی موارد به شدت بر هم اثر گذار هستند):

- (۱) نوع و نحوه وابستگی اقتصاد کشورها به درآمدهای حاصل از منابع طبیعی و این که آیا اقتصاد به طور کلی غیر متمرکز و همگام با اقتصاد جهانی است یا خیر.
- (۲) نوع و ماهیت نظام سیاسی (این که نظام سیاسی دموکراتیک است یا خودکامه، دغدغه توسعه دارد یا یغماگر است) و نیز ماهیت ساختار نظام بودجه ریزی (این که فرآیند بودجه ریزی در جهت افزایش شفافیت اصلاح شده اند یا خیر).
- (۳) وجود یک جامعه مدنی فعال و علاقه مند در عرصه نظارت و رصد شفافیت مالی.

پیشینه پژوهش

در خصوص شفافیت بودجه، پژوهش‌های بسیاری انجام شده است. کارلیتز^{۱۶} (۲۰۱۳) در مقاله‌ای با عنوان «بهبود شفافیت و پاسخگویی در فرایند بودجه: ارزیابی از پیش‌گامی‌های اخیر» پیش‌گامی‌های مرتبط با شفافیت بودجه و پاسخ‌گویی دولت را مرور می‌کند و به تحلیل اثر آنها می‌پردازد. او در این مقاله با بررسی نتایج پیشگامی‌هایی که دولت‌ها اعمال کرده‌اند، ادعا می‌کند، کشورهای بسیاری که امکان نظارت و مشارکت بیشتری در فرایند بودجه را فراهم آورده‌اند، دستاوردهایی را در بهبود شفافیت و پاسخ‌گویی داشته‌اند، لیکن هیچ‌گونه دستورالعمل واحدی برای افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی در فرایند بودجه وجود ندارد و به نظر می‌رسد مجموعه‌ای از عوامل در مواردی منجر به دست‌یابی به موفقیت شده‌اند. این عوامل شامل موارد زیر می‌شود: ایجاد اتحادهای افقی و عمودی میان ذینفعان گوناگون، دردسترس گذاشتن اطلاعات صحیح، توانمندسازی قانونی و حمایت بین‌المللی. دی‌رنزیو و ماسود (۲۰۱۱)، در مقاله‌ای با عنوان اندازه‌گیری و بهبود شفافیت بودجه به معرفی شاخص بودجه باز (OBI) می‌پردازند. در این مقاله بیان می‌شود که برای سالیان متمادی، شفافیت در بودجه عمومی به عنوان یکی از اصول حکمرانی خوب شناخته شده است. با این وجود، معیارهای پایای اندکی برای سنجش

شفافیت بودجه وجود دارد. از این رو، این مقاله، شاخص بودجه باز را معرفی می‌کند. نتایج تحلیل‌ها در این مقاله حاکی از این است که بر مبنای داده‌هایی در خصوص شفافیت بودجه در سال ۲۰۱۰ پیرامون ۹۴ کشور، شفافیت بودجه در سراسر جهان ضعیف است. کشورهایی با درآمد ملی پایین‌تر، نهادهای دموکراتیک ضعیف‌تر، و وابستگی بیشتر به کمک‌های خارجی از نظر شفافیت در سطوح پایین‌تری هستند. برخی کشورها با توجه به شاخص بودجه باز، شفافیت بودجه و کیفیت اطلاعات ارائه شده در آن را بهبود بخشیده‌اند. به طور کلی اطلاعاتی که از شاخص بودجه باز بدست می‌آید، به دولت‌ها کمک می‌کند تا شفافیت بودجه خود را بهبود بخشند. باستیادا و بنیتو (۲۰۰۷) با هدف ارزیابی شفافیت در روش‌های بودجه‌ریزی، ۴۱ کشور عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) را بر اساس سند الگوهای برتر در زمینه شفافیت بودجه^{۱۷} تحلیل کرده‌اند. نتایج پژوهش آنان نشان می‌دهد که اثربخشی الزامات این سند در کشورهای مورد بررسی، ۵۶/۴ درصد بوده است. سایر یافته‌ها بیانگر آن است که شفافیت با فساد رابطه منفی و با توسعه اقتصادی رابطه مثبت دارد. بلور و کاوفمن^{۱۸} (۲۰۰۵) در مقاله‌ای با عنوان «شفاف کردن شفافیت» به بررسی سازوکارهای شفافیتی کشورهای مختلف پرداخته‌اند. مبنای این پژوهش ۱۹۴ کشور و بیش از بیست منبع مستقل اطلاعاتی بوده است. آنها دو مولفه برای شاخص شفافیت در نظر می‌گیرند: شفافیت اقتصادی/نهادی^{۱۹} و شفافیت سیاسی. نتایج پژوهش بیانگر این است که یک الگوی شفافیت برای همه کشورها وجود ندارد چرا که هر کشوری با توجه به منابع درآمدی و نوع حکومت خود با مسائل خاصی در حوزه شفافیت رو به رو است. همچنین شفافیت با توسعه انسانی و اقتصادی و وجود فضای رقابتی در اقتصاد رابطه مثبت و با میزان فساد در کشور رابطه منفی دارد.

اشتریان (۱۳۸۶) بر مبنای مطالعه موردی «موافقت نامه بودجه جاری نهاد ریاست جمهوری»، مطالعه‌ای خرد در خصوص بودجه انجام داده‌است. نتایج، بیانگر این است که اعمال قدرت و نفوذهای نابجا، بخشی‌نگری و اقدامات غیر کارشناسانه مقام‌های سیاسی و مدیران ارشد اجرائی به ضرر نظام کارشناسی بودجه است و فرآیند بودجه‌ریزی را از شفافیت خارج کرده و دچار ابهام می‌کند. صبوری (۱۳۸۶) مقاله خود را با هدف معرفی سیستم‌های هماهنگ بین‌المللی شفافیت ارائه کرده و مشکلات مطرح شده برای

شفافیت بودجه ایران را همچون مشکلات دیرینه سیستم حسابداری دولتی ایران می‌داند. کمبود انگیزه ملی برای پاسخ خواهی و متقابلاً فرهنگ پاسخگویی مسئولان، کمبود نیروهای متخصص مالی، قوانین ناکارآمد و نداشتن استانداردهای حسابداری دولتی از جمله مسائل و مشکلات پیش روی شفافیت بودجه ای در ایران است.

همان‌گونه که در مرور مبانی نظری بیان شد، پژوهشی که به ریشه‌یابی شفافیت بودجه در ایران از جنبه‌های گوناگون پرداخته باشد، یافت نشد. رتبه‌بندی شاخص بودجه باز نیز برای ایران هنوز انجام نشده است. آخرین گزارش یافت‌شده در محدوده جستجوهای انجام شده در خصوص شفافیت بودجه در ایران که توسط نهادهای بین-المللی ارائه شده است در سال ۲۰۰۲ و توسط صندوق بین‌المللی پول است که بنا به نظر این نهاد، شفافیت یکی از نقاط ضعف بودجه‌ریزی در ایران است. در تأیید این ادعا چشمی (۱۳۹۷) بیان می‌دارد که اسناد بودجه‌ای دولت از کیفیت مناسبی از نظر شفافیت برخوردار نیستند و مهم‌ترین مصداق‌های آن به شرح زیر است:

در بودجه عمومی دولت- به مبلغ ۴۷۸ هزار میلیارد تومان طبق لایحه بودجه ۱۳۹۸- مشخص نیست که ۱۵۳ هزار میلیارد تومان درآمد مالیاتی دولت بر مبنای چه پیش‌بینی‌هایی از تورم و رشد اقتصادی تنظیم شده است و جزئیات این رقم نیز برای فعالان اقتصادی مشخص نیست؛ چه میزان به بدهی دولت اضافه خواهد شد و دولت بابت این بدهی چقدر هزینه بهره باید بپردازد؟ هزینه پرسنلی دولت چقدر است؟ مقداری از ارقام آن در فصل جبران خدمات دولت قرار می‌گیرد (۹۵ هزار میلیارد تومان) و مقداری دیگر بابت بیمه کارکنان دولت در فصل رفاه اجتماعی (۱۲۲ هزار میلیارد تومان).

مشکل بزرگی که در شفافیت اسناد بودجه‌ای ایران وجود دارد این است که آمار تاریخی بودجه چه در سمت درآمدها و چه در سمت هزینه‌ها تولید و منتشر نمی‌شود. عملکرد شرکت‌های دولتی به صورت عمومی منتشر نمی‌شود و صورت‌های مالی حسابرسی شده بیش از ۴۰۰ شرکت دولتی یا منتشر نمی‌شود یا به موقع منتشر نمی‌شود. برای مثال، صورت‌های مالی شرکت ملی نفت ایران محرمانه است و صورت‌های مالی بانک مرکزی به تازگی برای سال مالی ۱۳۹۵ منتشر شد.

این عدم شفافیت در شرکت‌های دولتی به شرکت‌های شبه‌دولتی مانند شرکت‌های زیرمجموعه سازمان تامین اجتماعی، صندوق بازنشستگی کشوری، بنیاد مستضعفان و

سایر دستگاه‌های مشابه نیز قابل تعمیم است.

با توجه به مشکلات یادشده در زمینه شفافیت بودجه، این پژوهش به بررسی نقاط ضعف بودجه ایران از منظر شفافیت می‌پردازد و سپس دلایل و عوامل اثرگذار بر شفافیت بودجه، شناسایی شده است. در این راستا «دلایل» به مواردی اطلاق شده است که ارتباط مستقیمی با نظام بودجه‌ریزی دارند و عواملی که به طور کلی بر نظام مالیه عمومی ایران اثر می‌گذارند، «عوامل اثرگذار» نامیده شده است.

روش پژوهش

این پژوهش از نظر مخاطب استفاده از نتایج، کاربردی است چراکه به ریشه‌یابی مشکل شفافیت در بودجه ایران و ارائه مدل و راه‌کارهایی برای بهبود شفافیت، می‌پردازد. روش انجام این پژوهش، روش آمیخته است. فرایند انجام پژوهش بدین صورت بوده است که ابتدا به منظور دستیابی به مقوله‌های مرتبط با شفافیت بودجه در ایران، مصاحبه‌هایی با خبرگان انجام گرفت. خبرگان این مرحله، از بین اعضای هیأت علمی که ویژگی‌های زیر را داشتند، انتخاب شدند: در زمینه بودجه‌ریزی در ایران سابقه فعالیت اجرایی و عملیاتی دارند؛ دارای تألیف در زمینه بودجه‌ریزی هستند؛ تدریس مرتبط با بودجه‌ریزی داشته‌اند.

جدول شماره یک ویژگی‌های جمعیت‌شناختی خبرگان پژوهش را نشان می‌دهد:

جدول شماره ۱: ویژگی‌های جمعیت‌شناختی خبرگان پژوهش

ردیف	مرتبه علمی و سمت	تخصص	جنسیت
۱	استادیار- معاون مرکز پژوهش‌های مجلس (IB1)	اقتصاد- بودجه‌ریزی	مرد
۲	استادیار (IB4)	مدیریت دولتی - بودجه‌ریزی	زن
۳	استادیار- نماینده سابق وزارت بازرگانی (IE3)	اقتصاد	مرد
۴	استادیار- وزیر سابق اقتصاد (IE1)	اقتصاد	مرد
۵	استادیار- کارمند سابق دیوان محاسبات (IHR1)	مدیریت منابع انسانی	مرد
۶	استادیار (۲ نفر) (IB2, IB3)	مدیریت دولتی-بودجه‌ریزی	مرد
۷	عضو هیأت علمی موسسه مطالعات بازرگانی (IE4)	اقتصاد	مرد
۸	استادیار- وزیر سابق اقتصاد (IE2)	اقتصاد	مرد
۹	استادیار (IB5)	اقتصاد	زن

درخصوص تعداد افراد مورد نیاز برای انجام مصاحبه، نمونه‌گیری به شیوه قضاوتی هدفمند انجام گرفت. پس از انجام هشت مصاحبه، داده‌های بدست آمده در مصاحبه‌ها ویژگی تکراری بودن را پیدا کرد لیکن به منظور کسب اطمینان بیشتر، دو مصاحبه دیگر نیز انجام شد.

مصاحبه‌ها به صورت بازپاسخ و آزادانه بوده است. سوال‌های مصاحبه با توجه به مواردی که در مبانی نظری برای شفافیت بودجه بر آن تأکید شده است، طراحی شد و به شرح زیر است:

- ارزیابی شما از میزان شفافیت بودجه در ایران چیست؟
- مهم ترین نقاط ضعف بودجه ایران از منظر شفافیت از نظر شما کدامند؟
- مهم‌ترین ویژگی‌های نظام مالی دولت در ایران که مانع از تحقق شفافیت بودجه هستند، کدامند؟
- به نظر شما، مهم‌ترین ویژگی‌های فرایند بودجه‌ریزی که مانع از تحقق شفافیت بودجه هستند، کدامند؟
- به نظر شما مهم ترین موانع نهادی و ساختاری برای تحقق شفافیت بودجه در ایران کدامند؟
- به نظر شما مهم ترین موانع فرهنگی برای تحقق شفافیت بودجه در ایران کدامند؟
- تحلیل کلی شما از شفافیت بودجه چیست و به غیر از عوامل بالا مهم ترین موانع شفافیت بودجه در ایران را در چه می‌دانید؟
- مهم ترین ضرورت‌ها برای تحقق شفافیت در بودجه را در چه می‌دانید؟ به عبارت دیگر برای تحقق شفافیت چه اصلاحاتی در بخش‌های گوناگون ضرورت دارد؟

پاسخ به سوال‌های پژوهش، تفصیلی بود و با استفاده از تحلیل تم، مقوله‌های مورد نظر، استخراج شدند. فرایند انجام کار بدین ترتیب بوده است که با کسب اجازه از مصاحبه‌شوندگان، مصاحبه‌ها به طور کامل ضبط شده است و برای تحلیل، ابتدا متن هر مصاحبه پیاده شد و مفاهیم مشترک از مصاحبه‌ها استخراج شدند و سپس این مفاهیم مشترک، کد گذاری شدند که این امر کدهای نخستین پژوهش را تشکیل داد (Braun

(and Clarke, 2006). به منظور اطمینان از صحت کدگذاری‌ها، دو فرد آشنا به مباحث، کدگذاری را تکرار کردند که در ۸۳ درصد کدها اشتراک وجود داشت. به دلیل تعداد زیاد کدهای نخستین، کدهای مشابه مجدداً در یک طبقه قرار گرفتند و از این طریق تم‌های اصلی پژوهش تشکیل شدند (Braun and Clarke, 2006). تم‌های استخراج شده در قالب عوامل اثرگذار بر شفافیت بودجه، دلایل کلی عدم شفافیت بودجه‌ایران و نقاط ضعف بودجه از منظر شفافیت (آسیب‌ها)، طبقه‌بندی شدند. جدول شماره یک این طبقه‌بندی را نشان می‌دهد. بعد از استخراج تم‌های یادشده، اقدام به طراحی مدل شفافیت بودجه در ایران شد. از آنجایی که تحلیل تم به روابط میان تم‌ها نمی‌پردازد (Braun and Clarke, 2006)، نیاز به بررسی اعتبار مدل طراحی شده، وجود داشت از این رو پرسشنامه‌ای طراحی شد که مشتمل بر کلیه تم‌های اصلی و فرعی پژوهش و در انتها مدل ارائه شده پژوهش بود و این پرسشنامه در اختیار تیم مصاحبه شونده قرار گرفت تا میزان اهمیت تم‌های استخراج شده در شفافیت بودجه و میزان اعتبار مدل را ارزیابی کنند.

یافته‌های پژوهش

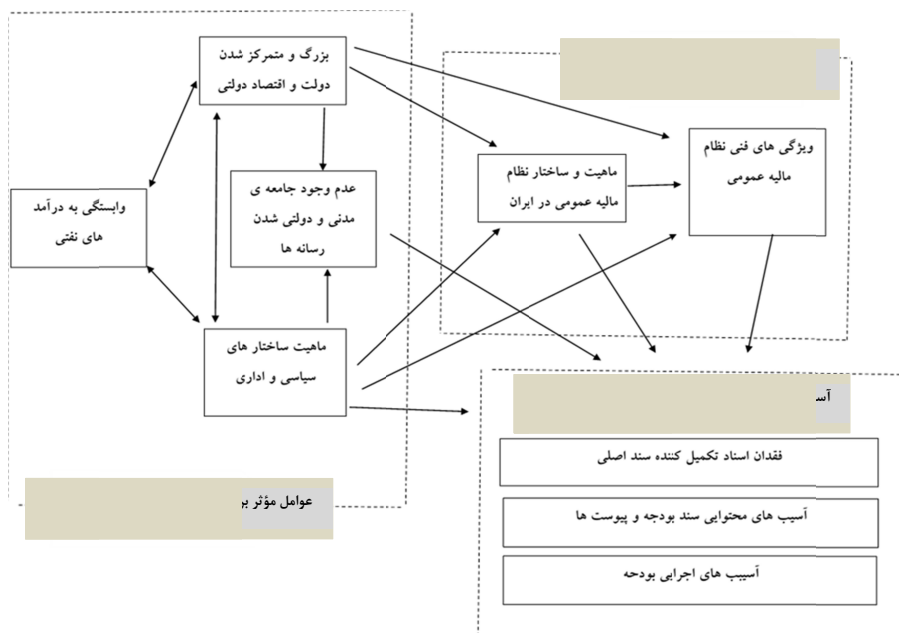
جدول شماره ۲ تم‌های اصلی و فرعی پژوهش را نشان می‌دهد. در خصوص طبقه‌بندی ارائه شده از تم‌های اصلی و فرعی پژوهش باید به این نکته توجه داشت که منظور از نقاط ضعف بودجه از منظر شفافیت، مواردی هستند که مستقیم به سند بودجه مربوط هستند؛ لیکن استدلال پژوهش‌گران بدین گونه بوده است که محتوای سند بودجه، تحت تأثیر عوامل بیرونی گوناگونی است و با این استدلال، عوامل یاد شده در دو طبقه دلایل عدم شفافیت و عوامل اثرگذار طبقه‌بندی شده‌اند که منظور از دلایل عدم شفافیت بودجه، مواردی است که رابطه نزدیک‌تری با سند بودجه دارند و برای مثال به نظام مالیه عمومی ارتباط می‌یابند و عوامل اثرگذار، تم‌هایی را در بر می‌گیرد که مرتبط با ساختارهای حکمرانی و شرایط سیاسی و اقتصادی کشور هستند.

جدول ۱: تم‌های اصلی و فرعی پژوهش ۲۰

عوامل اثرگذار بر شفافیت بودجه	
تم‌های اصلی پژوهش	تم‌های فرعی پژوهش
وابستگی به درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی	درآمدهای نفت؛ ضعف فرهنگ مالیاتی در ایران.
بزرگ و متمرکز شدن دولت و اقتصاد دولتی	بزرگ بودن دولت؛ ضعف بخش خصوصی در اقتصاد ایران؛ وجود نهادهای عمومی غیر دولتی؛ وجود نهادهای حاکمیتی غیر دولتی (فرابودجه‌ای)؛ تعدد نهادهای نظارتی و مراکز تصمیم‌گیری؛ تشکیل بخش شبه خصوصی.
ضعف فرهنگی و عدم وجود جامعه مدنی	ضعف در ارزش فرهنگی شفافیت؛ ضعیف بودن جامعه مدنی؛ دولتی بودن رسانه‌ها؛ فرهنگ ضعیف پاسخ‌گویی مسئولان؛ قانون‌گریزی در ایران.
نوع و ماهیت ساختارهای سیاسی و اداری	حاکمیت دوگانه؛ فساد اداری و سیاسی؛ ضعف شفافیت و فساد موجود در نظام مالیات‌های مستقیم؛ رابطه دوسویه ضعیف بین خواست مردم و عمل دولت؛ سیستم چند نرخی ارز، بهره و تعرفه؛ ناکارآمدی سازمان‌های نظارتی؛ تحریم‌های بین‌المللی.
دلایل عدم شفافیت بودجه ایران	
تم‌های اصلی پژوهش	تم‌های فرعی پژوهش
ماهیت و ساختار نظام مالیه عمومی در ایران	پایین بودن پیش‌بینی‌پذیری بودجه؛ تسلط رویکرد سیاسی بر بودجه؛ اختیار تام مجلس شورای اسلامی در تغییر بودجه؛ وجود دیدگاه‌های سنتی به برنامه و بودجه؛ نبود خزانه واحد و تعدد خزانه‌های دولت؛ شفافیت پایین در بهره‌برداری از منابع ملی؛ تعدد مناسبات دستگاه‌ها با خزانه کشور؛ وجود نظام تهاوتر در سیستم بودجه‌ریزی؛ ناکارآمدی نسبی سازمان برنامه و بودجه.
ویژگی‌های فنی نظام مالیه عمومی	ضعف در رعایت اصل جامعیت؛ نبود امکان ارزیابی مستقل اطلاعات منتشر شده توسط دولت؛ سیستم گزارش دهی مالی و عملیاتی ضعیف؛ نداشتن سیستم ارزیابی عملکرد برنامه‌ها در بودجه؛ ارتباط ضعیف مراکز هزینه با برنامه‌ها و فعالیت‌ها؛ روش اقلام- هزینه در تهیه و تنظیم بودجه؛ عدم تعیین اهداف و

<p>نتایج عملیاتی در مرحله تهیه بودجه (پیش از تصویب)؛ ضعف در استفاده از اطلاعات جمع آوری شده از کف هرم در فرآیند تهیه بودجه؛ ضعف شفافیت و پیگیری اهداف برنامه‌های بالادستی در بودجه سالانه؛ ناکارآمدی گزارش تفریح بودجه؛ نبود حساسی عملکرد؛ اجرای حسابداری نقدی به جای حسابداری تعهدی؛ وجود منابع مالی فرابودجه‌ای؛ سیستم اطلاعاتی و نظارتی ضعیف بودجه‌های استانی؛ نبود سیستم اطلاعاتی یکپارچه خزانه داری؛ زیرساخت‌های اطلاعاتی و آماری ضعیف.</p>	
<p>نقاط ضعف بودجه از منظر شفافیت (آسیب‌ها)</p>	
<p>تم‌های اصلی پژوهش</p>	<p>تم‌های فرعی پژوهش</p>
<p>فقدان اسناد تکمیل کننده سند اصلی</p>	<p>نبود بودجه اقتصادی؛ نبود بودجه‌ی ارزی؛ نداشتن چارچوب میان مدت بودجه؛ نداشتن بودجه شهروندی</p>
<p>آسیب‌های محتوایی سند بودجه و پیوست‌ها</p>	<p>زیاد بودن تعداد ردیف‌های بودجه‌ای؛ ناکارآمدی یا کم دقتی پیوست‌های بودجه؛ ضعف در اجرای صحیح GFS؛ تبصره‌های غیردقیق در بودجه؛ وجود ابهام در ردیف‌های متفرقه؛ حجیم شدن بودجه به دلیل قانونگذاری از طریق تبصره‌های بودجه‌ای؛ ضعف در انعکاس شفاف بدهی‌های دولت در سند بودجه؛ ضعف در انعکاس شفاف منابع و مصارف شرکت‌های دولتی؛ ابهام در درآمدهای اختصاصی.</p>
<p>آسیب‌های اجرایی بودجه</p>	<p>نبود معیار مناسب برای تخصیص منابع و ناکارآمدی قانون مبادله موافقت نامه برای تخصیص‌ها؛ تخصیص ناکارآمد بودجه مصوب عمرانی.</p>

با توجه به تم‌های استخراج شده، مدل شفافیت بودجه در ایران تدوین شد که شکل شماره یک این مدل را نشان می‌دهد:



شکل ۱: مدل شفافیت بودجه در ایران

همان گونه که در بخش پیشین شرح داده شد، پس از استخراج مدل فوق، پرسشنامه‌ای تنظیم شد که از دو بخش تشکیل شده بود: ارزیابی میزان اهمیت تم‌های شناسایی شده؛ و میزان صحت و اعتبار مدل با توجه به طبقه‌بندی تم‌ها و روابط در نظر گرفته شده میان آنها.

میزان اهمیت هر یک از تم‌های استخراج شده در شفافیت بودجه با استفاده از آزمون فریدمن بررسی شد. نتایج آزمون فریدمن نشانگر این است که میان تم‌های پژوهش از نظر اهمیت در شفافیت بودجه از دید خبرگان پژوهش تفاوت معناداری وجود دارد. در میان تم‌های شناسایی شده، ده تم زیر به ترتیب بیشترین میزان اهمیت را در ضعف شفافیت بودجه دارند: فساد اداری و سیاسی در ایران، تسلط رویکرد سیاسی بر بودجه، ضعف در انعکاس شفاف منابع و مصارف شرکت‌های دولتی، نبود سیستم گزارش‌دهی مالی و عملیاتی در ایران، دولتی بودن رسانه‌ها، وجود نهادهای حاکمیتی غیردولتی (فرابودجه‌ای): ردیف‌های جدول ۱۷ سابق در بودجه، بزرگ بودن دولت، درآمدهای نفت، ابهام در شیوه خرج درآمدهای اختصاصی، حجیم شدن بودجه به دلیل

قانونگذاری از طریق تبصره‌های بودجه.

تحریم‌های بین‌المللی، اجرای حسابداری نقدی به جای حسابداری تعهدی و نبود چارچوب میان مدت مخارج، به ترتیب کمترین اهمیت را در شفافیت بودجه از دیدگاه خبرگان پژوهش دارند. در خصوص اعتبار مدل، از ۱۰ نفر مصاحبه‌شوندگان پژوهش، هشت نفر از اعضا مدل را بدون اصلاح خاصی تأیید کرده بودند و دو نفر نیز مدل را نیازمند اصلاح دانسته بودند که با توجه به اینکه اصلاحات خاصی را پیشنهاد نداده بودند با نظر اکثریت اعضا مدل مورد پذیرش قرار گرفت.

بحث و تحلیل یافته‌ها

در این بخش، نخست تم‌های اصلی پژوهش تشریح می‌شوند و سپس مدل استخراج شده شرح داده خواهد شد.

مهم‌ترین آسیب‌های بودجه ایران از منظر شفافیت

ابتدا باید به ذکر این نکته پردازیم که آسیب‌ها یا نقاط ضعف بودجه از منظر شفافیت به مواردی گفته می‌شود که به طور مستقیم مرتبط با سند بودجه هستند. در یک طبقه-بندی کلی این موارد شامل: نبود اسناد تکمیل کننده سند اصلی، آسیب‌های محتوایی سند بودجه و پیوست‌ها و آسیب‌های اجرایی بودجه هستند.

نبود اسناد تکمیل کننده سند اصلی

همان‌گونه که در بخش مبانی نظری اشاره شد، لایحه پیش از بودجه، طرح پیشنهادی بودجه اجرایی و بودجه شهروندی، برخی از اسناد پیشنهاد شده شاخص بودجه باز به عنوان اسناد تکمیل کننده سند اصلی بودجه هستند که از دیدگاه این شاخص، برای سنجش میزان شفافیت بودجه ضروری هستند (De Renizo and Masud, 2011). در این راستا صندوق بین‌المللی پول (۲۰۱۴) بیان می‌دارد که لازم است دولت به منظور رسیدن به شفافیت، خلاصه‌ای از پیامدهای سیاست‌های بودجه‌ای را منتشر و فرصتی برای مشارکت در بودجه برای شهروندان فراهم کند. بانک جهانی نیز اعلام می‌دارد که بودجه‌های شهروندی^{۲۱} که به زبان ساده نوشته شده اند، بدین منظور استفاده می‌شوند که برای خوانندگان قابل فهم باشند. صندوق بین‌المللی پول استفاده از این بودجه را به

عنوان عاملی برای حکمرانی خوب مطرح می‌کند (World Bank Group, 2015). از دید مصاحبه‌شوندگان، نبود این اسناد یکی از نقاط ضعف بودجه ایران است که از شفافیت آن می‌کاهد. در این راستا یکی از مصاحبه‌شوندگان (IB2) اظهار می‌دارد:

«بخش قابل توجهی از درآمدهای کشور ایران از محل نفت می‌باشد، که به نرخ ارز وابسته است، داشتن بودجه ارزی می‌تواند به شفافیت کمک کند، اما این خلاء در اسناد بودجه‌ای ایران دیده می‌شود».

علاوه بر بودجه ارزی، نبود بودجه اقتصادی، بودجه شهروندی و چارچوب میان مدت مخارج از دیگر اسناد تکمیل‌کننده سند اصلی است که تهیه و منتشر نمی‌شود (IB1, IE4)

آسیب‌های محتوایی سند بودجه و پیوست‌ها

در این بخش به بیان آسیب‌های سند اصلی بودجه (مصوب مجلس) می‌پردازیم که از دید مصاحبه‌شوندگان، منجر به ضعف در شفافیت بودجه می‌شوند. ضعف در اجرای صحیح نظام آمارهای مالی دولت (GFS)، شیوه تنظیم ردیف‌ها و پیوست‌های بودجه، تبصره‌های بودجه و بودجه شرکت‌های دولتی، ردیف‌های متفرقه، درآمدهای اختصاصی دستگاه‌ها و بدهی‌های دولت از عمده‌ترین مواردی هستند که مصاحبه‌شوندگان به آنها اشاره داشته‌اند. یکی از این آسیب‌ها، ضعف در اجرای صحیح GFS است. گرچه دولت ایران، دستورالعمل صندوق بین‌المللی پول با عنوان اختصاری GFS را پذیرفته است لیکن مصاحبه‌شوندگان اعتقاد داشتند که در بسیاری از موارد این طبقه‌بندی به صورت شکلی رعایت می‌شود و محتوی لازم را ندارد. در این راستا یکی از مصاحبه‌شوندگان (IB1) بیان می‌دارد:

«متأسفانه در موارد زیادی مشاهده می‌شود که این طبقه‌بندی به درستی اجرا نشده است و بعضاً با عدد سازی‌های صوری اقدام به ارائه قالب شکلی این طبقه‌بندی شده است، که این امر نه تنها ما را به شفافیت نزدیک نمی‌کند، بلکه با ارائه ردیف‌های غلط ما را از مسیر شفافیت دور هم می‌کند».

ردیف‌ها و پیوست‌های بودجه از دیگر آسیب‌های مورد نظر مصاحبه‌شوندگان (IE2, IE4) بوده است. در خصوص تبصره‌های بودجه و ردیف‌های متفرقه، مصاحبه‌شوندگان (IB1, IE3) به این نکته اشاره کرده‌اند که در برخی موارد تبصره‌های غیر دقیقی در بودجه آورده می‌شود یا در سند بودجه قانون‌گذاری‌هایی انجام می‌شود که باعث حجیم شدن بودجه می‌شوند، این حجیم شدن نیز منجر به کاهش شفافیت می‌شود.

یکی دیگر از مواردی که به شدت منجر به کاهش شفافیت بودجه ایران شده است ابهام در ردیف‌های متفرقه است. این ردیف‌های متفرقه که از آنها به عنوان جعبه سیاه‌های بودجه یا سم یاد می‌شود {بعضاً} به شدت مبهم و گنگ هستند. بودجه شرکت‌های دولتی نیز از مواردی است که از دید مصاحبه‌شوندگان تأثیر زیادی در کاهش شفافیت بودجه دارد. در خصوص درآمدهای اختصاصی دستگاه‌ها مصاحبه‌شوندگان (IHR1, IB3) به این نکته اشاره می‌کنند که:

«بخش درآمدهای اختصاصی دستگاه‌های اجرایی در بودجه از نظر شفافیت، ضعف‌های بسیار دارد و سرنوشت این درآمدها را {بعضاً} نمی‌توان به راحتی در بودجه کشور پیگیری کرد. از سوی دیگر در مواردی مشاهده می‌شود که قانون‌ها و تبصره‌هایی به طور ویژه ایجاد تعهد یا بدهی را برای دولت مجاز اعلام می‌کنند در حالی که این بدهی در سند بودجه پیش‌بینی نمی‌شود، این امر منجر می‌شود که سند بودجه کفایت خود برای نشان دادن مسئله مهمی همچون میزان بدهی‌های دولت را از دست بدهد».

آسیب‌های اجرایی بودجه

مشکلاتی که در زمان اجرای بودجه به وجود می‌آید از مواردی است که از شفافیت بودجه می‌کاهد. در این راستا یکی از مصاحبه‌شوندگان (IB1) به این امر اشاره می‌کند که:

«مشاهده می‌شود که به علت زیاد بودن هزینه‌های جاری، ارقام مالی برای پروژه‌های عمرانی {بعضاً} به صورت صوری در سند بودجه نوشته

می‌شود، و در مرحله اجرا بخش قابل توجه‌ای از بودجه‌های مصوب عمرانی تخصیص پیدا نمی‌کند؛ یا مشاهده می‌شود که قانون مبادله موافقت‌نامه‌ها ناکارآمد بوده و مرجع تصمیم‌گیری برای تخصیص‌ها {بعضا} در عمل کمیته‌های چند نفره‌های است که ساز و کار شفافی هم برای تخصیص‌های خود ندارد».

دلایل ضعف شفافیت بودجه در ایران

بخش بعدی به دلایل ضعف شفافیت بودجه در ایران می‌پردازد. همان‌گونه که پیشتر بیان شد، دلایل ضعف شفافیت بودجه به مواردی گفته می‌شود که به نظام مالی عمومی ایران ارتباط دارد. با توجه به مقوله‌های حاصل از مصاحبه‌ها این دلایل به طور عمده در دو مقوله کلی ماهیت و ساختار نظام مالی عمومی در ایران و ویژگی‌های فنی نظام مالی عمومی طبقه‌بندی شده‌اند که در ادامه هر یک شرح داده می‌شوند.

ماهیت و ساختار نظام مالی عمومی در ایران

صندوق بین‌المللی پول در سال ۲۰۰۷ راهنمای شفافیت منابع درآمدی یا به اختصار «راهنما»^{۳۲} را منتشر کرد تا به طور ویژه به مسئله شفافیت مالی کشورهای دارای منابع طبیعی بپردازد. در این خصوص، این صندوق بر روی مؤلفه‌هایی مانند افشای کامل رسید قراردادهای نفتی، یا مشخص بودن روابط دولت با شرکت‌های منابع طبیعی و مشخص بودن روندهای مالی شرکت‌های منابع طبیعی تاکید می‌کند (IMF(b), 2007).

یافته‌های پژوهش حاضر نشان می‌دهد که ماهیت و ساختار نظام مالی عمومی به شدت متأثر از وجود درآمدهای حاصل از منابع طبیعی در کشور است و ضعف‌های عمده‌ای در خصوص شفافیت بهره‌برداری منابع طبیعی وجود دارد، به نحوی که میزان صادرات، استخراج و حتی قراردادهای نفتی {بعضا} برای مردم غیر شفاف و نامشخص است. به علاوه سهم عمده درآمدهای حاصل از منابع طبیعی در درآمدهای کشور، ماهیت و ساختار نظام مالی عمومی را با مشکل پایین بودن پیش‌بینی‌پذیری بودجه مواجه ساخته است. از طرفی وجود نظام تهاتر که ماحصل وجود نفت و شرایط تحریم بین‌المللی است و بعضا در کشور ایران دیده می‌شود، منجر به عدم شفافیت گسترده می‌شود.

از دیدگاه مصاحبه‌شوندگان (IE2, IE4, IB4)، تسلط نسبی رویکرد سیاسی بر بودجه

از دیگر مشکلات نظام مالیه عمومی است؛ پر واضح است که در فضای سیاست‌زده نمی‌توانیم انتظار شفافیت داشته باشیم. گزارش صندوق بین‌المللی پول در سال (۲۰۰۲) مبنی بر این که حمایت قانونی‌ای از امور گمرک و مالیات در برابر مداخلات سیاسی نمی‌شود (IMF Country Report, 2002)، یافته این پژوهش مبنی بر تاثیر وجود فضای سیاسی بر عدم شفافیت را تایید می‌کند. اگر سازمان برنامه و بودجه را به مثابه نهادی برای تزریق عقلانیت به بودجه و جلوگیری از سیاست‌زدگی بودجه در نظر بگیریم، یکی از مصاحبه‌شوندگان (IB1) در این خصوص بیان می‌دارد:

« سازمان برنامه و بودجه به دلایلی چون {بعضاً} استخدام افراد غیر متخصص، کارآمدی کافی را ندارد. همچنین دیدگاه‌ها به برنامه و بودجه در ایران همچنان سنتی بوده و ماهیتاً نظام مالیه عمومی را از پارادایم‌های جدید که رویکرد شفافیت دارند دور کرده است.»

یکی دیگر از مصاحبه‌شوندگان (IHR1) به برخی از مشکلات ساختاری نظام مالیه عمومی در ایران به صورت زیر اشاره می‌کند:

« مشکلات ساختاری چون واحد نبودن خزانه و تعدد خزانه‌های دولت، بدین صورت که کل درآمدهای کشور در یک حساب جمع نمی‌شود، و تعدد مناسبات دستگاه‌ها با خزانه کشور، به گونه‌ای که بعضاً دیده می‌شود که برخی دستگاه‌های زیر نظر یک وزارت‌خانه به صورت مستقل با خزانه دولت ارتباط برقرار می‌کنند، نیز به ابهام، پیچیدگی و عدم شفافیت منجر می‌شود.»

ویژگی‌های فنی نظام مالیه عمومی

بیدآبادی (۱۳۸۳) در خصوص سند بودجه ایران بیان می‌دارد که رعایت هدف‌های متعالی که در قانون اساسی، برنامه‌های پنج‌ساله و سند چشم‌انداز ۲۰ ساله دیده می‌شود، در قوانین بودجه سنواتی مشاهده نمی‌شود. همچنین در خصوص سیستم گزارش‌دهی مالی و عملیاتی، گزارش سال (۲۰۰۲) صندوق بین‌المللی پول بیان می‌دارد که گزارشی از مخارج و درآمدهای ماهانه تهیه و اعلام نمی‌شود و هیچگونه گزارش میان دوره‌ای از اجرای بودجه

برای مجلس تهیه و ارسال نمی‌شود (IMF Country Report, 2002).

نتایج حاصل از مصاحبه‌های این پژوهش بیانگر این است که مقوله‌های زیر مشخصه‌های فنی نظام مالیه عمومی در ایران هستند که منجر به کاهش شفافیت بودجه از منظر هدف‌مندی شده‌اند: روش اقلام- هزینه در تهیه و تنظیم بودجه؛ نبود حسابرسی عملکرد؛ ضعف در تعیین هدف‌ها و نتایج عملیاتی در مرحله تهیه بودجه (پیش از تصویب) و نداشتن سیستم ارزیابی عملکرد برنامه‌ها در بودجه؛ نبود سیستم گزارش دهی مالی و عملیاتی که یکی از گام‌های بودجه‌ریزی در ادبیات جهانی است اما در ایران مغفول مانده است. این موارد اجازه نمی‌دهند خروجی مورد نظر برای اختصاص بودجه برای بررسی کنندگان بودجه شفاف باشد.

صندوق بین‌المللی پول در سال ۲۰۱۴، اصل جامعیت را به عنوان یکی از دستورالعمل‌های پایه‌ای در ایجاد شفافیت مالی و بودجه اعلام می‌دارد (IMF, 2014). با این وجود، نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که در ایران نقص در رعایت اصل جامعیت، از دلایل ضعف شفافیت بودجه است و از دلایل این امر برای مثال می‌توان به این موارد اشاره کرد: وجود منابع مالی فرابودجه‌ای (مانند ۱۴,۵ درصد سهم شرکت نفت از درآمد‌های نفتی) یا شرکت‌هایی که سهم دولت کمتر از ۵۰ درصد است و در نتیجه شرکت دولتی محسوب نمی‌شود و در بودجه به آن اشاره نمی‌شود (IBI). همچنین سند صندوق بین‌المللی پول (۲۰۱۴) بیان می‌دارد که ارزیابی مستقل پیش‌بینی‌ها و عملکردهای اقتصادی و مالی دولت که از زیر مجموعه‌های اصل اعتبار سند بودجه به حساب می‌آید از عوامل اصلی ایجاد شفافیت در بودجه کشورها است. اما چنانچه نتایج مصاحبه‌های این پژوهش نشان داد، نظام مالیه عمومی در ایران از لحاظ فنی امکان ارزیابی مستقل اطلاعات منتشر شده توسط دولت را به متخصصین نمی‌دهد.

در خصوص نظارت بر بودجه، گرچه دیوان محاسبات اقدام به تهیه گزارش‌های تفریغ بودجه می‌نماید، لیکن نتایج حاصل از مصاحبه‌های این پژوهش حاکی از این است که {بعضاً} پس از قرائت گزارش تفریغ در مجلس، برنامه‌ای برای پیگیری مشکلات اشاره شده در گزارش، وجود ندارد، از این‌رو این گزارش کارآمدی لازم را ندارد و مصاحبه‌شوندگان این امر را یکی دیگر از دلایل ضعف شفافیت بودجه در ایران می‌دانند.

همچنین سیستم اطلاعاتی و نظارتی ضعیف بودجه‌های استانی، نبود سیستم

یکپارچه خزانهداری، ضعف در زیرساخت‌های اطلاعاتی و آماری، اجرای حسابرسی نقدی به جای حسابرسی تعهدی، استفاده اندک از اطلاعات جمع‌آوری شده از کف هرم (دستگاه‌های اجرایی) در فرآیند تهیه بودجه از سایر دلایل فنی نظام مالیه عمومی در ایران می‌باشند که منجر به ضعف شفافیت بودجه می‌شوند.

مهم‌ترین عوامل اثرگذار بر شفافیت بودجه در ایران

ابتدا باید به این نکته اشاره کنیم که عوامل اثرگذار بر شفافیت بودجه به مواردی گفته شده است که به طور زمینه‌ای بر شفافیت بودجه اثر می‌گذارند. این عوامل شامل موارد زیر می‌شود: وابستگی به درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی، بزرگ و متمرکز شدن دولت و اقتصاد دولتی، ضعف فرهنگی و جامعه مدنی ضعیف و نهایتاً، نوع و ماهیت ساختارهای سیاسی و اداری که هر یک مقوله‌های فرعی خود را دارند.

وابستگی به درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی

صندوق بین‌المللی پول در سال ۲۰۰۷، بیان می‌دارد که کشورهای دارای منابع طبیعی به دلیل نوسانات قیمت جهانی منابع طبیعی و پیچیدگی‌های فنی موجود در بازارهای این منابع با مسائل ویژه شفافیت بودجه‌ای مواجه هستند (IMF(a), 2007). راس^{۳۳} (۲۰۱۱) بیان می‌دارد که توضیح این الگو که کدام یک از کشورهای دارای منابع طبیعی به عدم شفافیت بودجه دچار می‌شوند و کدام یک نمی‌شوند، کمی دشوار است اما شواهد نشان می‌دهد که احتمالاً وجود منابع طبیعی در کشورهایی که دموکراسی در آنها بیشتر است، تأثیر منفی کمتری بر شفافیت بودجه آنها دارد. در خصوص تأثیر درآمدهای نفت بر شفافیت بودجه، یکی از مصاحبه‌شوندگان (IB3) بیان می‌دارد:

« درآمدهای نفت، به طور کلی به علت نوسان‌ها و مسائل ویژه‌ای که با خود به همراه دارند، انضباط و شفافیت را در بودجه ایران از بین می‌برند، این درآمدها همچنین به طور تاریخی همراه با سایر مولفه‌ها باعث شده اند که فرهنگ مالیاتی در بین مردم ایران از بین برود و این عوامل مسیر رسیدن به شفافیت را سنگلاخی تر کرده اند.»

حاجیوسفی (۱۳۷۸) یکی از ویژگی‌های دولت رانتیر را بی‌نیاز شدن نسبی دولت از مردم از جنبه درآمدی می‌داند که این امر به نوبه خود منجر به استقلال نسبی دولت از مردم می‌شود و شفافیت و پاسخ‌گویی دولت را کاهش می‌دهد. در این راستا قاسمی (۱۳۹۱) نیز به این امر اشاره دارد که وابستگی ضعیف دولت به مالیات به عنوان منبع اصلی تأمین مالی دولت باعث شده است که ساخت منابع و مصارف در ایران، {بعضا} مستقل از خواست مردم، شکل بگیرد؛ از این رو بودجه‌ها در ایران نمی‌توانند ارائه دهنده پاسخی به این سؤال باشند که یک کابینه که حکومت را در دست دارد، برای یک دوره مشخص چهار ساله کشور را با چه میزان هزینه و با چه کیفیتی اداره می‌کند. که این امر به نوبه خود به معنای کاهش شفافیت در بودجه است.

بزرگ و متمرکز شدن دولت و اقتصاد دولتی

نتایج مصاحبه‌های این پژوهش بیانگر این است که ماحصل مسیر توسعه دولت محور در ایران، بزرگ شدن دولت، ضعف بخش خصوصی در اقتصاد، تعدد نهادهای نظارتی و مراکز تصمیم‌گیری است. عواملی که دست در دست هم، پیچیدگی، ابهام و عدم شفافیت بیشتر را به ارمغان می‌آورند. از سویی، تشکیل بخش شبه خصوصی و نهادهای عمومی غیر دولتی و روشن نبودن نسبی وظایف و نقش این نهادها به این ابهام و عدم شفافیت دامن می‌زند. از سویی دیگر، شاهد نظارت بسیار اندک بر عملکرد نهادهای فرابودجه‌ای هستیم که زمینه را برای عدم شفافیت کلی در کشور، بیشتر فراهم می‌آورد (IB4, IB1, IE2).

ضعف فرهنگی و عدم وجود جامعه مدنی

در پژوهش حاضر، مشخص شد که در نظر نگرفتن شفافیت به عنوان یک ارزش فرهنگی، ضعیف بودن جامعه مدنی، دولتی بودن رسانه‌ها، فرهنگ پاسخگویی ضعیف مسئولان و {بعضا} قانون‌گریزی از جمله مواردی هستند که مسیر ابهام و ضعف شفافیت را به طور کلی هموارتر می‌کنند.

نوع و ماهیت ساختارهای سیاسی و اداری

طبق پژوهشی که دی رنیزو^{۲۴} و همکارانش (۲۰۰۵) انجام داده اند، نوع و ماهیت نظام سیاسی و نیز ماهیت ساختار نظام بودجه ریزی از جمله عواملی است که در کنار عوامل

دیگر، تعیین کننده میزان شفافیت بودجه در کشورها است. مطابق یافته‌های این پژوهش نیز، وجود حاکمیت دوگانه، کانال‌های قدرت غیر رسمی در کنار فساد اداری و سیاسی که در ایران وجود دارد، زمینه‌ساز عدم شفافیت بودجه هستند. در این راستا یکی از مصاحبه‌شوندگان (IE1) بیان می‌دارد:

« حاکمیت دوگانه و کانال‌های قدرت غیر رسمی‌ای که ما {بعضاً} داریم از منابع عمومی که نفت هم تشدیدشان کرده، همه سهم می‌خواهند، این سهم خواهی خودش را در بودجه نشان می‌دهد و اینها بودجه را غیر شفاف می‌کنند.»

علاوه بر آن، سیستم مالیات مستقیم نیز بعضاً فساد زا بوده که این فساد، عدم شفافیت را تشدید می‌کند. از سویی دیگر سیستم چند نرخ ارز و بهره و تعرفه به علت پیچیدگی‌هایی که با خود به همراه دارد، می‌تواند به فساد و عدم شفافیت منجر شود. تحریم‌های بین‌المللی و ضعیف بودن رابطه دوسویه بین خواست مردم و عمل دولت از سایر مواردی هستند که امکان دارد ابهام را زیاد و اطلاع رسانی و شفافیت را کم کنند. لازم به یادآوری است که موارد این بخش از مصاحبه‌ها با نتایج پژوهش بلور و کافمن (۲۰۰۵) همراستا است.

مولفه‌ها، عناصر و روابط مدل شفافیت بودجه در ایران

مولفه‌ها، عناصر و روابط مدل شفافیت بودجه در ایران در شکل شماره یک نشان داده شده است. در خصوص مدل طراحی شده، توجه به یک نکته لازم است که مطابق با آنچه در مبانی نظری بیان شده است، منابع طبیعی به خودی خود منجر به عدم شفافیت نبوده و به عنوان عامل اصلی شناخته نمی‌شود، در این که منابع طبیعی در کشوری منجر به عدم شفافیت شود یا خیر، «نوع نظام سیاسی»، «ماهیت اقتصادی» و «نحوه فعالیت جامعه مدنی» تاثیر گذارند، در حقیقت تعامل این موارد با یکدیگر تعیین کننده شفافیت یا عدم شفافیت در کشورها است (De Renzio et al., 2005). بنابراین باید توجه داشت که وابستگی به درآمدهای نفتی در مدل تدوین شده به تنهایی عامل یا شروع کننده مسیر عدم شفافیت بودجه نیست.

همان‌گونه که در شکل ۱ مشاهده می‌شود، کشور ایران دولتی نسبتاً بزرگ و متمرکز دارد که بخش قابل توجهی از اقتصاد را در اختیار دارد؛ این امر به نوبه خود بعضاً منجر به ضعف بخش خصوصی در اقتصاد ایران و شکل‌گیری نهادهای عمومی غیر دولتی و بخش شبه دولتی شده است. از سوی دیگر بزرگ و متمرکز شدن دولت بعضاً جامعه مدنی را در ایران ضعیف کرده است و زمینه را برای فعالیت رسانه‌های مستقل و آزاد کاهش داده است. ماهیت ساختارهای سیاسی و اداری در ایران نیز ویژگی‌های خاص خود را دارد که از دیدگاه مصاحبه‌شوندگان، مهم‌ترین آنها حاکمیت دوگانه در ایران است. ضعف در شفافیت و {بعضاً} امکان فساد در نظام مالیات مستقیم، ضعف در رابطه دوسویه بین خواست مردم و عمل دولت، سیستم چند نرخ‌ی ارز و بهره و تعرفه، ناکارآمدی نسبی سازمان‌های نظارتی، و تحریم‌های بین‌المللی از دیگر مواردی هستند که مشخصه ساختارهای سیاسی و اداری ایران محسوب می‌شوند. درآمدهای نفتی و مالکیت کامل این درآمدها توسط دولت رابطه دوسویه با عوامل یاد شده داشته است بدین ترتیب که این درآمدها {بعضاً} شدت تأثیر عوامل یاد شده را تقویت کرده‌اند و شرایط بیان شده نیز باعث استفاده نادرست از درآمدهای نفتی شده است. این عوامل که بر هم رابطه دوسویه دارند، منجر به شکل‌گیری ماهیت و ساختار خاصی در نظام مالیه عمومی ایران شده‌اند بدین ترتیب که وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی، منجر به پایین بودن پیش‌بینی‌پذیری بودجه، شده است. در کنار این امر، {به نظر می‌رسد} رویکرد حاکم بر بودجه در ایران به شدت سیاسی و سنتی است و دید علمی به بودجه وجود ندارد. مجلس شورای اسلامی در تغییر بودجه، اختیار تام دارد که این امر ممکن است منجر به تغییر لایحه پیشنهادی دولت در راستای افزایش بودجه‌های استانی شود. تمام درآمدهای دولت به خزانه واریز نمی‌شود و بسیاری از موارد، درآمدها به حساب‌های جداگانه واریز می‌شود که برای مثال می‌توان به اختصاص ۱۴ و نیم درصد از پول نفت به شرکت ملی نفت، اشاره کرد. یا برای نمونه وزارت نفت به عنوان یک ستاد، زیرمجموعه‌های شرکت گاز، شرکت نفت، شرکت پالایش و پخش و شرکت پتروشیمی را دارد که این شرکت‌ها در درون خود معاملات بسیاری را انجام می‌دهند که اطلاع یافتن از آنها دشوار یا در مواردی غیرممکن است. ضعف شفافیت در بهره‌برداری از منابع ملی از دیگر ویژگی‌های ساختاری نظام مالیه عمومی در ایران است. تعدد مناسبات

دستگاه‌ها با خزانه کشور از دیگر ویژگی‌های ساختاری نظام مالیه عمومی است. تعدد این مناسبات مانع از اشراف کامل و به تبع آن پاسخگویی وزارتخانه می‌شود، ضمن آنکه در عملکرد درست دستگاه‌های نظارتی نیز می‌تواند اختلال ایجاد کند. وجود نظام تهاتر در سیستم بودجه‌ریزی و {بعضا} ناکارآمدی سازمان برنامه و بودجه از دیگر ویژگی‌هایی است که در مصاحبه‌ها به آنها اشاره شده است.

این موارد منجر شده است که نظام مالیه عمومی در ایران از برخی ویژگی‌های فنی برخوردار باشد که موارد یاد شده در مصاحبه‌ها عبارتند از: ضعف در رعایت اصل جامعیت؛ نبود امکان ارزیابی مستقل اطلاعات منتشر شده توسط دولت؛ سیستم گزارش دهی مالی و عملیاتی ضعیف در ایران؛ نبود سیستم ارزیابی عملکرد برنامه‌ها در بودجه؛ ضعف در ارتباط مراکز هزینه با برنامه‌ها و فعالیت‌ها؛ روش اقلام- هزینه در تهیه و تنظیم بودجه؛ بی‌توجهی به تعیین هدف‌ها و نتایج عملیاتی در مرحله تهیه بودجه (پیش از تصویب)؛ ضعف در استفاده از اطلاعات جمع‌آوری شده از کف هرم در فرآیند تهیه بودجه؛ ضعف در شفافیت و پیگیری اهداف برنامه‌های بالادستی در بودجه سالانه؛ ناکارآمدی گزارش تفریح بودجه؛ نبود حسابرسی عملکرد؛ اجرای حسابداری نقدی به جای حسابداری تعهدی؛ وجود منابع مالی فرابودجه‌ای؛ سیستم اطلاعاتی و نظارتی ضعیف بودجه‌های استانی؛ نبود سیستم اطلاعاتی یکپارچه خزانه داری؛ و ضعف در زیرساخت‌های اطلاعاتی و آماری. موارد بیان شده منجر به ظهور آسیب‌ها یا نقاط ضعفی در زمینه شفافیت بودجه شده‌اند که با توجه به دیدگاه‌های مصاحبه‌شوندگان این آسیب‌ها به سه طبقه اصلی تقسیم شده‌اند: آسیب‌های محتوایی سند بودجه و پیوست-ها؛ آسیب‌های اجرایی بودجه؛ فقدان اسناد تکمیل‌کننده سند اصلی که در بخش پیشین شرح داده شدند.

نتایج جانبی پژوهش

علاوه بر یافته‌های یاد شده، نتایج آزمون فریدمن نشان می‌دهد، فساد اداری و سیاسی در ایران، از دیدگاه مصاحبه‌شوندگان، مهم‌ترین عامل کاهش دهنده شفافیت بودجه است. با توجه به نتیجه پژوهش باستیدا و بنیتو (۲۰۰۷) که بیان می‌دارد شفافیت با فساد رابطه منفی و با توسعه اقتصادی رابطه مثبت دارد، می‌توان نتیجه گرفت که طبق

نتایج این پژوهش، فساد باعث گسترش عدم شفافیت می‌شود، ضمن اینکه طبق همین پژوهش یکی از راه‌کارهای مقابله با فساد نیز افزایش شفافیت است. تسلط رویکرد سیاسی بر بودجه، رتبه دوم را از نظر اهمیت به دست آورده است. نگاه سیاست‌زده به اداره امور عمومی به طور عام و بودجه به طور خاص از دید مصاحبه‌شوندگان یکی از دلایل مهم کاهش شفافیت بودجه است. در این زمینه در یکی از مصاحبه‌ها (IB1) بیان شده است:

«وقتی می‌گوییم بودجه سیاسی است، یعنی دولت، دولت اجرایی نمی‌باشد! بلکه دولت سیاسی است! یعنی باید منافع سیاسی را بگیرد و وقتی این دو ترکیب شود ملاحظات سیاسی که بیاید دیگر اقتصاد خیلی معنی و مفهوم ندارد».

سومین مورد مهم در کاهش شفافیت بودجه، وجود شرکت‌های دولتی است. تحریم‌های بین‌المللی از دید خبرگان رتبه آخر را به خود اختصاص داده است. با توجه به این امر می‌توان نتیجه گرفت که عوامل زمینه‌ای و زیربنایی از دید پاسخ‌دهندگان اهمیت بیشتری دارند و برای حل مشکل شفافیت بودجه باید ابتدا تلاش کرد تا عوامل زمینه‌ای را برطرف کرد و زمینه را برای حل این مشکلات فراهم آورد.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

شناسایی عوامل اثرگذار بر شفافیت بودجه در ایران و ارائه مدلی در این زمینه، هدف اصلی از انجام این پژوهش است. در خصوص عوامل شناسایی شده، می‌توان آنها را با توجه به نظریه سطوح نهادها (Williamson, 2000) در سطوح گوناگونی در نظر گرفت. همان‌گونه که داگلاس نورث (۱۳۸۵) بیان می‌دارد، نهادها قوانین بازی در جامعه هستند؛ یا به عبارتی سنجیده‌تر، قیودی هستند وضع شده از جانب نوع بشر که روابط متقابل انسان‌ها با یکدیگر را شکل می‌دهند. از نظر داگلاس نورث (۱۳۸۵) نهادها می‌توانند رسمی و غیر رسمی باشند؛ بدین معنا که نهادها هم ممکن است خلق شوند همچون قانون اساسی کشورها و هم ممکن است به آرامی و به مرور زمان شکل گیرند و متحول شوند، همچون حقوق عرفی.

در این راستا ویلیامسون چهار سطح را برای نهادها قائل است. سطح نخست را سطح پایداری می‌داند که شامل نهادهای غیر رسمی، فرهنگ، سنت، هنجارها و مذهب می‌شود. اغلب غیرقابل محاسبه و خودبه‌خودی است. تغییرات در این سطح آرام صورت می‌گیرد و ممکن است قرن‌ها یا یک هزاره به طول انجامد. از سطح دوم به عنوان محیط نهادی یاد می‌شود که ساختارهای مشاهده شده در اینجا محصول فرایندهای تکاملی هستند و قواعد رسمی را در بر می‌گیرد که شامل قوانین اساسی، قوانین عادی و حقوق مالکیت می‌شود. تعریف و الزام به اعمال حقوق مالکیت و قوانین قراردادهای از ویژگی‌های مهم این سطح هستند. تغییرات عمده در این قواعد بازی طی دهه‌ها یا قرن‌ها امکان‌پذیر است و قطعاً برای اینکه تغییرات پایدار باشد، این قواعد باید برآمده از نهادهای سطح یک باشد.

سطح سوم، سطح نهادهای اعمال مدیریت است. در واقع حکمرانی در این سطح قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر مجموعه آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌هایی که برای تضمین اجرای قواعد بازی تنظیم می‌شوند، در این سطح قرار می‌گیرد. هدف از این سطح شفاف کردن و دستیابی عملی به ساختار حکمرانی است و به مثابه دومین سطح اقتصادی کردن در نظر گرفته می‌شود. و سطح چهارم نیز سطح تخصیص منابع و اشتغال است (Williamson, 2000). با توجه به این امر می‌توان عوامل شناسایی شده در این پژوهش را در این چهار سطح در نظر گرفت:

سطح اول که سطح پایداری است مقوله‌های زیر را در بر می‌گیرد: ضعف فرهنگ مالیاتی در ایران؛ نبود ارزش فرهنگی شفافیت؛ فرهنگ ضعیف پاسخگویی مسئولان؛ قانون‌گریزی؛ بزرگ بودن دولت؛ فساد اداری و سیاسی در ایران؛ ضعف بودن جامعه مدنی؛ وجود دیدگاه‌های سنتی به برنامه و بودجه؛ و رابطه ضعیف دوسویه بین خواست مردم و عمل دولت. همان‌گونه که مشاهده می‌شود این عوامل در یک فرایند تاریخی، شکل گرفته است و به نوعی تبدیل به بخشی از فرهنگ ایران شده است و همان‌گونه که ویلیامسون بیان می‌دارد، تغییر آن به زمان زیادی نیاز دارد.

مواردی از قبیل روش اقلام-هزینه در تهیه و تنظیم بودجه، نبود سیستم گزارش‌دهی مالی و عملیاتی در ایران، نبود چارچوب میان‌مدت مخارج، نداشتن بودجه شهروندی، سیستم چند نرخ ارز و بهره و تعرفه، نبود حسابرسی عملکرد، نبود بودجه

اقتصادی، نبود بودجه ارزی، و اجرای ضعیف نظام آمارهای مالی دولت در سطح دو طبقه‌بندی ویلیامسون قرار می‌گیرند که تغییرات عمده در آنها طی دهه‌ها یا قرن‌ها امکان‌پذیر است.

مواردی از قبیل ضعف بخش خصوصی در اقتصاد ایران، وجود نهادهای عمومی غیر دولتی، وجود نهادهای حاکمیتی غیر دولتی (فرابودجه‌ای): ردیف‌های جدول ۱۷ سابق در بودجه، تعدد نهادهای نظارتی و مراکز تصمیم‌گیری، تشکیل بخش شبه خصوصی، دولتی بودن رسانه‌ها، حاکمیت دوگانه در ایران، ناکارآمدی نسبی سازمان‌های نظارتی و نبود خزانه واحد و تعدد خزانه‌های دولت در سطح سوم ویلیامسون هستند که در واقع نهادهای اعمال مدیریت را تشکیل می‌دهند. و در نهایت مواردی از قبیل پایین بودن پیش‌بینی‌پذیری بودجه، ضعف شفافیت و فساد موجود در نظام مالیات مستقیم، وجود ابهام در ردیف‌های متفرقه، حجیم شدن بودجه به دلیل قانون‌گذاری از طریق تبصره‌های بودجه‌ای، انعکاس غیر شفاف بدهی‌های دولت در سند بودجه، انعکاس غیر شفاف منابع و مصارف شرکت‌های دولتی، ابهام در شیوه خرج درآمدهای اختصاصی، نبود معیار مناسب برای تخصیص منابع و ناکارآمدی قانون مبادله موافقت‌نامه برای تخصیص‌ها و تخصیص نادرست بودجه مصوب عمرانی، مواردی هستند که در سطح چهارم قرار می‌گیرند. از این رو می‌توان گفت که آسیب‌های وارد بر بودجه از منظر شفافیت بودجه در سطوح گوناگونی قرار دارند و برای اینکه بتوان به شفافیت بودجه دست یافت لازم است که صرفاً به آسیب‌های سطح چهارم توجه نداشت و در راستای اصلاح آسیب‌های سطح اول، دوم و سوم نیز گام‌های لازم را برداشت. در خصوص راه‌کارهای بهبود شفافیت بودجه در ایران، راه‌کارهای زیر از مصاحبه‌ها استخراج شده است:

پیاده‌سازی حسابداری تعهدی؛ وضع قواعد برای استفاده از درآمدهای حاصل از منابع طبیعی؛ تفکیک وظایف قوه مقننه و مجریه در بودجه؛ تغییر روش بودجه‌ریزی؛ گزارش‌دهی به مردم؛ ایجاد سامانه پیگیری پروژه‌های عمرانی؛ ایجاد یک سامانه اطلاعاتی برای پیگیری پروژه‌های عمرانی؛ لزوم کوچک‌سازی دولت و اجرای صحیح اصل ۴۴ قانون اساسی؛ اجازه فعالیت به سازمان‌های مردم‌نهاد و رسانه‌ها در مورد شفافیت بودجه‌ای؛ تقویت اراده اصلاح در دولت؛ تقویت فضای مطالبه‌گری در مردم؛ افزایش عدم تمرکز.

در راستای نتایج این پژوهش به پژوهش‌گران آینده پیشنهاد می‌شود با به کارگیری ابزارهای کمی سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی برای سنجش کمی شفافیت بودجه در ایران اقدام کنند و میزان تطابق ایران با استانداردهای معرفی شده توسط سازمان‌های بین‌المللی را بررسی کنند. بررسی نقش شفافیت در تحقق حکمرانی خوب از دیگر مباحثی است که اهمیت زیادی در این راستا دارد. همچنین انجام پژوهش‌هایی در خصوص چگونگی پیاده‌سازی اصلاحات پیشنهاد شده در این پژوهش پیشنهاد می‌شود.

پی‌نوشت‌ها

^۱. هشت مولفه حکمرانی خوب عبارت‌اند از: مشارکت، حاکمیت قانون، شفافیت، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری، توجه به آرای عمومی و اجماع (توافق جمعی)، برابری، اثر بخشی و کارایی.

- | | |
|---|--|
| 2. World Bank | 3. International Monetary Fund (IMF) |
| 4. International Budget Partnership | |
| 5. Organization of Economic Co-operation and Development(OECD) | |
| 6. Budget Transparency | 7. Benito and Bastida |
| 8. Renzio and Masud | 9. Best practices for budget transparency |
| 10. Open Budget Index | 11. The Pre-Budget Statement |
| 12. The Executive's Budget Proposal | 13. The Enacted Budget |
| 14. Citizens Budget | 15. Renzio et al |
| 16. Carlitz | 17. Best Practices for Budget Transparency |
| 18. Bellver & Kaufmann | 19. Economic/institutional transparency |
| ^{۲۰} . به دلیل طولانی بودن نقل قول‌هایی که این‌ها از آنها استخراج شده‌اند از آوردن نقل قول‌ها، خودداری شده است | |
| 21. Citizen Budget | 22. The guide |
| 23. Ross | 24. De Renzio |

منابع

- آذر، عادل، امیرخانی، طیبه (۱۳۹۱). بودجه‌ریزی عمومی: نهادهای بودجه‌ریزی و بودجه محلی، تهران: انتشارات سمت.
- آذر، عادل، امیرخانی، طیبه (۱۳۹۵). سیاه‌چاله‌های بودجه در نظام بودجه‌ریزی ایران، مدیریت دولتی، ۸(۴)، ۵۷۱-۵۹۰.
- اشتریان، کیومرث. (۱۳۸۶). رابطه‌ی قدرت سیاسی-دیوانی و بودجه (مطالعه موردی موافقت‌نامه بودجه جاری نهاد ریاست جمهوری). فصلنامه سیاست، ۳۷(۲)، ۱-۲۴.

بیدآبادی، بیژن (۱۳۸۴)، پیامدهای تامین مالی کسری بودجه از طریق انتشار پول جدید، *مسائل سیاست‌گذاری‌های کلان اقتصادی در ایران*، مجموعه مقالات موجود در سایت www.ieicenter.com

حاجی یوسفی، امیر محمد. (۱۳۷۸). *دولت، نفت و توسعه اقتصادی در ایران*، تهران: انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی

چشمی، علی (۱۳۹۷). *دولت و درک شفافیت، نشریه تجارت فردا*، شماره ۳۰۷.

صبوری، مصطفی. (۱۳۸۶). شفافیت بودجه ای و نقش حسابداری دولتی. *حسابرس* ۳۷، ۵۰-۵۷.

ضمیری، عبدالحسین، نصیری حامد، رضا (۱۳۸۹). حکمرانی مطلوب و نقش شفافیت در تحقق آن. *پژوهشنامه علوم اجتماعی*، ۱(۵۲)، ۱۷۳-۲۲۴.

قاسمی، محمد (۱۳۹۱). *حاکمیت دوگانه در بودجه‌ریزی، تجارت فردا*، شماره ۲۹.

نورث، داگلاس (۱۳۸۵). *نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی*، ترجمه محمدرضا معینی، تهران، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

یزدانی زنوز، هرمز. (۱۳۸۸). بررسی نقش شفافیت در تحقق حکمرانی مطلوب. *حقوق عمومی*، ۵(۲)، ۴۹-۷۰

Bastida, F., & Benito, B. (2007). Central government budget practices and transparency: an international comparison. *Public Administration*, 85(3), 667-716.

Blondal, J. R. G., Jennifer–Murphy, M. (2002). OECD Best Practices for Budget Transparency. *OECD Journal on Budgeting*, 1(3).

Bellver, A., Kaufmann, D.(2005). Transparenting transparency: Initial empirics and policy applications, *Preliminary draft discussion paper presented at the IMF conference on transparency and integrity*, held on July 6th-7th, 2005.

Braun, V., Clarke, V. (2006) Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3 (2), 77-101.

Caamaño-Alegre, J., Lago-Peñas, S., Reyes-Santias, F., & Santiago-Boubeta, A. (2013). Budget transparency in local governments: an empirical analysis. *Local Government Studies*, 39(2), 182-207.

Carlitz, R.(2013). Improving Transparency and Accountability in the Budget Process: An Assessment of Recent Initiatives, *Development Policy Review*, 31 (1), 49-67

Cucciniello, M., Porumbescu, G.A., Grimmelikhuijsen, S. (2016). 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. *Public Administration Review*, 77(1), 23-44.

- De Renzio, P., Masud, H., Measuring and Promoting Budget Transparency: The Open Budget Index as a Research and Advocacy Tool, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 24(3), 607–616.
- De Renzio, P., Gomez, P., & Sheppard, J. (2005). Budget transparency and development in resource-dependent countries. *International Social Science Journal*, 57, 57-69.
- Guillamon, M., Bastida, F., Benito, B.(2011). The Determinants of Local Government's Financial Transparency, *Local Government Studies*, 37(4), 391-406.
- International Budget Partnership(2016). *Guide to the open budget questionnaire: an explanation of the questions and the response options*, Washington, DC 20002 www.internationalbudget.org.
- IMF Country Report, (2002). *Islamic Republic of Iran: Report on the observation of Standards & Codes, Fiscal Transparency Module*, Washington, D. C., No. 02/267, 1-22.
- International Monetary Fund(a)(2007). *Manual on fiscal transparency*, Washington, D. C.
- International Monetary Fund(b)(2007). *Guide on resource revenue transparency, Fiscal Affairs Dept*, Washington, D. C.
- International Monetary Fund(2014), *The Fiscal Transparency Code* . Washington, D. C.
- Lowenstein, L.(1996). Financial Transparency and Corporate Governance: You Manage What You Measure, *Columbia Law Review*, 96(5), 1335-1362.
- Mallin, C.(2003). The Relationship between Corporate Governance, Transparency and Financial Disclosure, *Corporate Governance*, 10(4), 253-255.
- Okogu, B. (2002). *Issues in global natural gas: A primer and analysis*. Working Paper, IMF.
- Piotrowski, S. J., & Van Ryzin, G. G. (2007). Citizen attitudes toward transparency in local government. *The American Review of Public Administration*, 37(3), 306-323.
- Ramkumar, V., & De Renzio, P. (2009). Improving Budget Transparency and Accountability in Aid Dependent Countries: How Can Donors Help?. *World Development*, 75, 32.
- Ross, M. L. (2011). *Mineral wealth and budget transparency*, available at: <https://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/ross/papers/working/Mineral%20Wealth%20and%20Budget%20Transparency.pdf>

Williamson, O.E. (2000). The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking a Head. *Journal of Economic Literature*, XXXVIII, 595-613.

World Bank Group (2015). Transparency in Public Finance. Retrieved from: <http://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/transparency-in-public-finance>.

A Model for Budget Transparency in Iran

Negin Moqadam Chokami & Tayebe Amirkhani*

Abstract

Transparency is considered as one of the eight components of good governance. The budget transparency guidelines that have been enacted by international organizations propose that in order to achieve budget transparency goals, the internal context of each country has to be taken into consideration. The purpose of this study is to present a model for budget transparency in Iran. In this research, we conducted a semi-structured interview with ten Iranian planning and budget experts who were purposively selected based on their knowledge and experiences in public planning and budgeting. Then, we used thematic analysis in order to design a budget transparency model for the Country. Furthermore, we distributed a questionnaire among the experts to validate the model. Findings show the major weaknesses of the country's budget transparency, the main reasons for the weaknesses and the factors that affect budget transparency in Iran.

Keywords: Transparency, budget, public sector, oil income, large and centralized government, public finance