

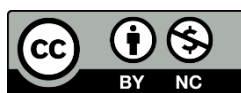
تحلیل ساختاری مسائل نظام بودجه‌ریزی ایران

سیدعلی سبحانی ثابت *

گروه اقتصاد، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه قم، قم، ایران.

چکیده	مشخصات مقاله
از آنجا که اصلاح‌های ساختاری نظام بودجه‌ریزی منوط به شناسایی مسائل و مؤلفه‌های تأثیرگذار بر ساختار فعلی است، در پژوهش حاضر به دنبال بررسی مسائل اساسی نظام بودجه‌ریزی در جمهوری اسلامی ایران بوده‌ایم. در این پژوهش، از روش تحلیل ساختاری برای استخراج مسائل راهبردی در اصلاح ساختار بودجه استفاده شده است. با استفاده از روش تحلیل ساختاری، روابط مستقیم و غیرمستقیم بین عوامل احصاشده متغیرهای ضروری برای تکامل سیستم استخراج و مشخص شده است. بر اساس نتایج به دست آمده، متغیرهای راهبردی عبارت است از «وابستگی بودجه به نفت»، «ذهنیت رانتي در بودجه‌ریزی، تصویب و اجرا» و «نبود نظارت سیستمی». علاوه بر این، نتایج نشان می‌دهد که متغیر مربوط به «ضعف اطلاعاتی و شناختی سازمان‌های برنامه و بودجه استانی» بیشترین تأثیرگذاری و متغیرهای «کسری مستمر بودجه» و «پنهان یا غیرشفاف بودن کسری بودجه» بیشترین تأثیرپذیری را دارد.	مقاله پژوهشی موضوع: اقتصاد حوزه موضوعی: ایران تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۱/۲۰ تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۱۱/۲۷ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۱/۲۹ تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۰۱/۰۲ واژگان کلیدی: اقتصاد کلان، ایران، بودجه، تحلیل ساختاری.

ارجاع به این مقاله: سبحانی ثابت س.ع. (۱۴۰۴). «تحلیل ساختاری مسائل نظام بودجه‌ریزی ایران». مطالعات کشورها. ۸۲۹-۸۰۳ (۴): ۳. doi: <https://doi.org/10.22059/jcountst.2025.390183.1242>



وبگاه: <https://jcountst.ut.ac.ir> | رایانامه: jcountst@ut.ac.ir
 شاپای الکترونیکی: ۹۱۹۳-۲۹۸۰ | ناشر: دانشگاه تهران

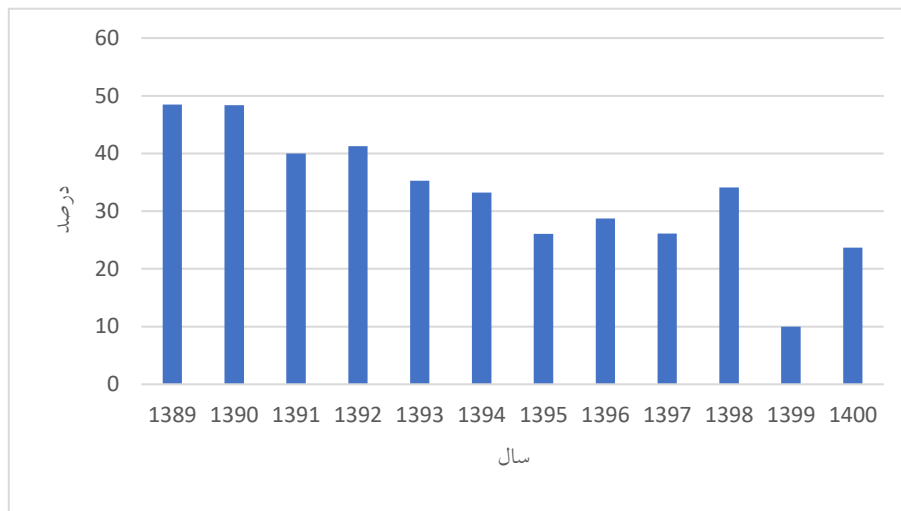
۱. مقدمه

مدیریت بودجه و بخش عمومی در ایران به‌طور کلی، ذیل دو دستگاه «سازمان برنامه و بودجه» و «وزارت امور اقتصادی و دارایی» صورت می‌گیرد. از نظر اجزای بودجه، بعد مصارف بودجه در اختیار سازمان برنامه و بودجه است. این در حالی است که منابع بودجه بیشتر از طریق وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت نفت تأمین می‌شود. از سوی دیگر، در زمان اجرای بودجه در شکل کنونی آن، فرایند تخصیص را سازمان برنامه و بودجه، و فرایند پرداخت را خزانه‌داری برعهده دارند. به‌علاوه، در قانون برنامه و بودجه، نظارت عملیاتی برعهده سازمان برنامه و بودجه، و نظارت مالی برعهده وزارت امور اقتصادی و دارایی است. نبود سازوکارهای مشخصی برای ارتباط بین این دو دستگاه باعث شده است تا اجرای بودجه یکپارچه دنبال نشود. همین امر باعث شده است این دستگاه‌ها در اجرای برخی اصلاح‌های ساختاری با اختلاف نظر همراه شوند.

ماهیت سیاستگذاری‌های اقتصادی سبب شده است مشکلات متعدد اقتصادی و ناتوانی دولت‌ها در حل و فصل آن بروز و تجمع یابد. بودجه عمومی در ایران، علاوه بر کسری مزمن و ساختاری، به درآمدهای نفتی نیز وابستگی بسیاری دارد. در بیشتر سال‌ها درآمدهای نفتی نتوانسته است از شدت کسری بودجه بکاهد و جبران‌کننده بخشی از ناترازی دخل و خرج دولت باشد. وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی، با وجود اعمال تحریم‌های ظالمانه علیه ایران، به کاهش منابع بودجه‌ای در وضعیت موجود انجامیده است و وضعیت رکودی کشور را تشدید می‌کند.

میزان وابستگی بودجه به نفت یکی از شاخص‌های اصلی بودجه در اقتصاد کشور و همواره مورد توجه اقتصاددانان و سیاستگذاران بوده است. تحریم‌های نفتی یکی از مهم‌ترین ابزارهای جهان غرب برای تحمیل نوسان‌های اقتصادی به کشور است و این وابستگی در اقتصاد ایران اهمیت بسیاری دارد، به‌گونه‌ای که در اسناد بالادستی و سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، بر کاهش وابستگی بودجه به نفت تأکید شده است. در شکل ۱ میزان وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی نشان داده شده است.

اگرچه وابستگی بودجه طی سال‌های اخیر به‌طور رسمی کاهش یافته است، اتکا به درآمد نفت از یک‌سو به‌طور پنهان بسیار زیاد است؛ و از سوی دیگر، به‌دلیل ناتوانی دولت در شناسایی پایه‌های مالیاتی جدید و وصول آن، کسری بودجه افزایش پیدا کرده است.



منبع: گزارش سازمان برنامه و بودجه (۱۳۹۸)
 شکل ۱. وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی (درصد)

بررسی شواهد تجربی از رفتار بودجه‌ای دولت در ایران حاکی از آن است که سیاست مالی و تغییرات در مخارج دولت نتوانسته است کارکرد ثبات‌بخشی به اقتصاد را به‌درستی ایفا کند، به‌طوری‌که در سال‌های رونق نفتی، درآمدهای عظیم نفتی به ریال تبدیل شده و دولت هزینه کرده است؛ در نتیجه، هزینه‌های جاری افزایش یافته و طرح‌های عمرانی جدیدی کلید خورده است. با توجه به نبود نظام مدیریت صحیح منابع ارزی، دلارهای نفتی به واردات انواع کالاهای مصرفی، سرمایه‌ای و واسطه‌ای دامن زده است که این خود به رشد اقتصادی ناپایدار و غیرمستمر می‌انجامد.

به‌این ترتیب، مسئله‌ای که مطرح می‌شود آن است که نظام بودجه‌ریزی کشور با توجه به دستور مقام معظم رهبری مبنی بر اصلاحات ساختاری در بودجه با توجه به شرایط جنگ اقتصادی، با چه چالش‌ها و مسائلی مواجه است؟ شناسایی چالش‌های موجود در نظام بودجه‌ریزی کشور، اصلاح‌های ساختاری را در بودجه ممکن می‌سازد.

بر اساس آنچه گفتیم، در این پژوهش بر آنیم تا با استفاده از دیدگاه صاحب‌نظران در حوزه بودجه‌ریزی و اقتصاد کلان، به این سؤال پاسخ دهیم که مهم‌ترین مسائل و چالش‌های تأثیرگذار بر نظام بودجه‌ریزی کشور کدام است؟

۲. مبانی نظری

به منظور بررسی مبانی نظری، با هدف استخراج مؤلفه‌ها و متغیرهای اثرگذار بر فرایند بودجه کشور، مباحث اقتصاد کلان بودجه مطرح شده است. سپس، با مرور فرایند بودجه‌ریزی در کشور، تلاش می‌کنیم تا مسائل و آسیب‌های موجود در این فرایند را استخراج کنیم.

۱.۲. اقتصاد کلان بودجه

این سؤال مهم مطرح است که چرا به وضعیت مالی دولت اهمیت می‌دهیم؟ در پاسخ به این سؤال، معمولاً دو دلیل ذکر می‌شود: نخست، ارتباط متغیرهای کلان اقتصادی و کسری بودجه، و دوم عدالت بین‌نسلی.

۲.۱.۱. ارتباط متغیرهای کلان اقتصادی و کسری بودجه

تخصیص و توزیع عادلانه امکانات اقتصادی کشور و تأمین ثبات در اقتصاد از مهم‌ترین وظایف اقتصادی دولت شناخته می‌شود. می‌توان گفت که بودجه ابزاری برای دستیابی به وظیفه ثبات اقتصادی است، شامل اهدافی از قبیل تثبیت قیمت‌ها، اشتغال کامل و رشد اقتصادی. دولت‌ها، برای نیل به اهداف ثبات اقتصادی و منجر به تعادل در اقتصاد کلان، باید توجه خود را به تخصیص عادلانه و بهینه بودجه معطوف کنند. تخصیص بودجه از طریق تغییر در مخارج دولت در اقتصاد کلان «سیاست مالی» شناخته می‌شود. این سیاست‌ها در چرخه‌های اقتصادی، یعنی دوران رونق و رکود، ممکن است متفاوت باشد. بنابراین، نخستین و مهم‌ترین وظیفه دولت در سیاست مالی ایجاد ثبات در اقتصاد است. این مهم از طریق تأثیرگذاری بر متغیرهای اقتصاد کلان انجام می‌شود.

براساس دیدگاه مکتب نئوکلاسیک در اقتصاد سیاست مالی، نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی باید رفتار مخالف چرخه‌ای داشته باشد. به این ترتیب، این نسبت در دوران رونق باید کاهش و در دوران رکود افزایش یابد (قاسمی و مهاجری، ۱۳۹۴). دلایل مختلفی درخصوص لزوم اجرای سیاست مالی ضدچرخه‌ای مطرح شده است، ازجمله:

- سیاست مالی ضدچرخه‌ای ابزاری برای تثبیت تولید در اقتصاد استفاده می‌شود. در این راستا، دولت باید هنگام وقوع تکانه منفی و کاهش در طرف تقاضا برای کالاهای داخلی، سطح مخارج را افزایش دهد و بخشی

از کاهش در سطح تقاضا را جبران کند. به همین ترتیب، دولت در دوران رونق، عکس دوران رکود عمل کند.

- برنامه‌های حمایت از اقشار ضعیف و سایر برنامه‌های تأمین اجتماعی در جبران نوسان‌های درآمدی معمولاً عکس چرخه‌های اقتصادی عمل می‌کند. بنابراین، یکی از اجزای مخارج دولت، بیمه‌های اجتماعی است که انتظار می‌رود رفتاری ضد چرخه‌ای داشته باشد. در مطالعات مختلف نشان داده شده است که رفتار مخارج عمومی دولت در اقتصادهای بزرگ ضد چرخه‌ای یا مقدار محدودی موافق چرخه‌ای است؛ اما، در کشورهای در حال توسعه با شدت بیشتری موافق چرخه‌ای است (قاسمی و همکاران، ۱۴۰۰).

از بُعد مباحث نظری کسری بودجه با گفت، در مکاتب مختلف دانش اقتصاد، همواره درباره تعادل در بودجه و عملکرد اقتصاد کلان اختلاف نظرهای جدی وجود داشته است. بنابراین، درباره رابطه بودجه و عملکرد اقتصاد کلان همواره نمی‌توان پاسخ قاطعی داد که آیا کسری بودجه بر متغیرهای اقتصاد کلان اثر مثبت یا منفی دارد؛ زیرا آثار اقتصادی کسری بودجه به چگونگی ایجاد کسری بودجه، منبع تأمین کسری بودجه و سایر شرایط اقتصاد کلان بستگی دارد.

در جریان متعارف اقتصاد سیاست مالی، دولت تنها عاملی برای بیرون راندن بخش خصوصی از سپهر فعالیت‌های اقتصادی شناخته می‌شود. بنابراین، این اعتقاد وجود دارد که تأثیر بودجه بر متغیرهای اقتصاد کلان اثری کوتاه مدت است و در بلندمدت به ضرر رشد اقتصادی و بیکاری است. در نتیجه، این اقتصاددانان استفاده از ابزارهای سیاست مالی مانند سیاست کسر بودجه را قبول ندارند و تعادل در بودجه اصل تلقی می‌شود. این در حالی است که کینز معتقد است در شرایط رکود فقط از طریق افزایش مخارج دولت می‌توان تقاضای کل را افزایش داد. بنابراین، این کسری بودجه، به دلیل اثر مثبت بر تقاضای کل اقتصاد، نه تنها نامطلوب نیست، بلکه در مدیریت کارآمد بودجه بسیار مطلوب ارزیابی می‌شود. بنابراین، کینز تعادل در اقتصاد کلان را بر تعادل در بودجه سالانه ترجیح می‌دهد (Keynes, 1936).

طرفداران کینز معتقدند که چون مخارج سرمایه‌گذاری در آینده درآمد ایجاد می‌کند، اگر دولت در این مخارج دچار کسری شود و برای تأمین مالی

کسری بودجه استقراض کند، در آینده می‌تواند از محل افزایش درآمدها، بدهی‌های خود را پرداخت کند؛ زیرا دولت می‌تواند کسری بودجه دوره رکود را با مازاد بودجه دوره رونق جبران کند و از تعادل در بودجه ادواری (حالتی بین تعادل بودجه سنتی و ناتعادلی در بودجه کینزی) حمایت می‌کنند.

۲.۱.۲. عدالت بین‌نسلی

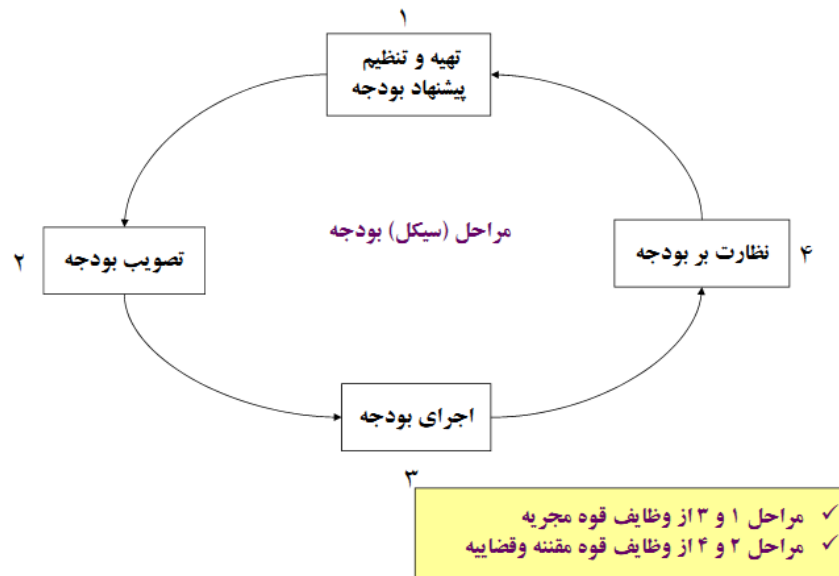
دلیل دیگری که ممکن است نگران بدهی و کسری بودجه باشیم، حقوق بین‌نسلی یا رفتار نسل‌های آینده در مقایسه با نسل‌های کنونی است. همان‌طور که ممکن است جامعه به وضعیت بدتر خود در قبال اعضای مرفه خود اهمیت بیشتری بدهد، ممکن است به وضعیت بدتر خود نیز در قبال نسل‌های بهتر خود اهمیت بیشتری بدهد. اگر انواع محاسباتی که مطرح کردیم دقیق باشد، سیاست فعلی دولت بیشتر به نفع نسل حاضر است تا نسل آینده؛ در نتیجه، وضع نسل‌های آینده را در این روند بسیار بدتر می‌کند. بنابراین، ممکن است از نظر اجتماعی یکسان‌سازی این بارها ارزشمند تلقی شود.

آیا این روش دقیقی برای بررسی مسئله برابری بین‌نسلی است؟ در پاسخ باید گفت که افزایش مستمر بهره‌وری در سراسر جهان به این معناست که هر نسلی منابع بیشتری نسبت به گذشته در اختیار دارد. بنابراین، درحالی که نسل‌های آینده با بدهی‌های بزرگ‌تری روبه‌رو خواهند شد، استاندارد زندگی بهتری نیز خواهند داشت. برای بررسی حقوق بین‌نسلی، نه تنها باید بار مطلق بدهی، بلکه آن بار را در مقیاس استاندارد زندگی در نظر بگیریم.

۳. بحث

۱.۳. فرایند بودجه‌ریزی و مسائل آن

فرایند بودجه‌ریزی در ایران چهار مرحله را شامل می‌شود: تهیه و تنظیم و پیشنهاد لایحه توسط دولت، تصویب بودجه در مجلس شورای اسلامی، اجرای بودجه در دولت، و در نهایت نظارت بر بودجه (شکل ۲). باید توجه داشت که یکی از مهم‌ترین چالش‌هایی که در این مراحل وجود دارد، ذهنیت رانتهی کنشگران این حوزه است. با وجود برخی اصلاح‌ها در فرایند بودجه‌ریزی کشور، باز هم بسیاری از تهیه‌کنندگان و تصویب‌کنندگان بودجه ذهنیتی رانتهی دارند، به گونه‌ای که در این نگاه، بودجه ساختاری برای توزیع مواهب نفتی در بین دستگاه‌های مربوط تعریف می‌شود.



منبع: (آذر و امیرخانی، ۱۳۹۱)
 شکل ۲. فرایند بودجه‌ریزی در کشور

برپایه بررسی فرایند بودجه‌ریزی و مطالعات انجام‌شده در زمینه مشکلات ساختاری بودجه، در ادامه مسائل مهم و تأثیرگذار در فرایند بودجه‌ریزی دسته‌بندی شده است.

۳.۱.۱. مؤلفه اقتصاد کلان

برخی مسائل در فرایند بودجه کشور به الگوهای اقتصاد کلان مرتبط می‌شود. درباره اینکه مخارج دولت چگونه بر متغیرهای کلان اقتصادی تأثیر می‌گذارد و دولت‌ها بر اساس نظریه‌های مختلف اقتصاد کلان رفتار چرخه‌ای یا ضدچرخه‌ای در سیاست مالی خود دارند، مباحثی مطرح شد. آنچه در اقتصاد کلان به‌طور راهبردی در ساختار بودجه اهمیت بسیاری دارد عبارت است از کسری مستمر بودجه با وجود دولت‌هایی با سلايق مختلف، نداشتن درآمدهای پایدار برای پاسخ به مخارج فزاینده دولت در کنار وابستگی به درآمدهای نفتی، نبود قواعد مالی و حجم زیاد یارانه آشکار و پنهان در بودجه.

از سوی دیگر، در فرایند بودجه‌ریزی کشور آسیب‌هایی وجود دارد که لازم است متغیرهای تحلیل ساختاری را در نظر گرفت. در ادامه این متغیرها را بررسی می‌کنیم.

الف) مؤلفه نهادی

برخی نارسایی‌های موجود در فرایند بودجه‌ریزی به نهادهای مرتبط با بودجه‌ریزی مربوط می‌شود. نورث این نهادها را چنین تعریف می‌کند: قواعد بازی در جامعه؛ یا به‌طور رسمی‌تر، محدودیت‌های طراحی‌شده عاملان انسانی تعامل‌ها و ساختارهای انگیزشی را در تبادلهای انسانی سیاسی، اجتماعی و اقتصادی شکل می‌دهند و تعیین‌کننده‌های بنیادی عملکرد اقتصادی به‌شمار می‌روند (North, 1994: 359). محدودیت‌های اعمال‌شده در چارچوب نهادی مجموعه فرصت‌ها، نوع سازمان‌هایی را تعیین می‌کند که موجودیت خواهند یافت (North, 1993: 2). نهاد ممکن است رسمی یا غیررسمی باشد. نهادهای رسمی قوانین، مقررات، آیین‌نامه‌ها، حقوق و نظایر آن را شامل می‌شوند. این در حالی است که نهادهای غیررسمی به خصوصیات فرهنگی، عادت‌ها، رسوم و جزآن مربوط می‌شود.

به‌این ترتیب، می‌توان موارد زیر را متغیرهای نهادی در نظر گرفت:

۱. مشخص‌نبودن خروجی تزریق منابع در ردیف‌های بودجه؛
۲. خلق درآمدهای صوری برای جبران هزینه‌ها؛
۳. تفکیک‌نشدن نوع هزینه‌ها برای انتساب آن‌ها به نوع درآمدها؛
۴. وجود تبصره‌های فراوان و ایجاد سردرگمی به‌منزله ترفندی برای دورزدن مفاد قانون؛
۵. نبود نظام تعهدی در ثبت و نگهداری حساب‌های مدیریت مالی کشور و به‌جای آن نظام نقدی؛
۶. عادلانه‌نبودن تخصیص اعتبارات؛
۷. صوری‌شدن و التزام‌نداشتن به قانون بودجه از طریق تغییرات گسترده در مرحله تخصیص.

ب) مؤلفه ذهنی-شناختی

برخی دیگر موارد موجود در فرایند بودجه‌ریزی به ذهنیت دست‌اندرکاران تهیه بودجه و برخورداری آن‌ها از اطلاعات کافی برای برآورد، پیش‌بینی و برنامه‌ریزی بازمی‌گردد. این موارد در غالب مؤلفه ذهنی-شناختی از این قرار است:

۱. ذهنیت رانتی در بودجه‌ریزی، تصویب و اجرا؛
۲. ضعف اطلاعاتی و شناختی (آمایش) سازمان‌های برنامه و بودجه استانی؛
۳. متخصص‌نبودن بیشتر نمایندگان در حوزه بودجه‌ریزی.

پ) مؤلفه‌های سیاسی

برخی دیگر متغیرها عواملی هستند که به واسطه اعمال قدرت سیاسی در فرایند بودجه‌ریزی به ایجاد نارسایی در فرایند بودجه منجر می‌شوند. این متغیرها عبارت است از:

۱. ضعف توان کارشناسی در سازمان برنامه و بودجه به واسطه تسلط نگاه سیاسی مدیران؛
۲. نبود اراده سیاسی و فرهنگ‌سازی در نظام اداری برای بودجه‌ریزی عملیاتی؛
۳. غالب بودن نگاه محلی و منطقه‌ای؛
۴. مداخله‌ها و تغییرات غیراصولی نمایندگان مجلس در بودجه.

ت) مؤلفه شفافیت

متغیرهای دیگری نیز وجود دارند که از فقدان شفافیت در فرایند و ساختار بودجه‌ریزی حکایت دارند. این متغیرها به شرح زیر است:

۱. نداشتن شفافیت و دقت برآورد در رقم‌های بودجه‌ای (تورش بین اقلام برآوردی و عملکردی)؛
۲. پنهان یا غیرشفاف بودن کسری بودجه؛
۳. نداشتن گزارش سالیانه از آثار اقتصادی و اجتماعی بودجه.

ث) مؤلفه نظارت

در نهایت، برخی متغیرها به مسئله نظارت و فقدان آن مربوط می‌شود. این متغیرها عبارت‌اند از:

۱. نبود نظارت سیستمی؛
۲. کاستی‌های نظارت بر کار شورای برنامه‌ریزی استان‌ها؛
۳. کاستی‌های نظارت بر تخصیص بودجه؛
۴. کاستی‌های نظارت بر مرحله تصویب بودجه؛
۵. کاستی‌های نظارت بر همخوانی بودجه با برنامه‌های پنج ساله توسعه.

۴. روش پژوهش

تحلیل ساختاری ابزاری طراحی شده برای مرتبط‌ساختن ایده‌هاست. در این روش، سیستم را به کمک ماتریسی تعریف می‌کنند که تمام عناصر سازنده آن را مرتبط

می‌کند. در روش تحلیل ساختاری، روابط مستقیم و غیرمستقیم بین عوامل احصاشده متغیرهای ضروری برای تکامل سیستم استخراج و مشخص می‌شود. در تحلیل ساختاری، برای بررسی کیفی، سیستم‌های بسیار متفاوتی به کار می‌رود. سیستم تحت بررسی، به شکل گروهی از عناصر (متغیرها/عوامل وابسته به هم) در می‌آید (Arcade et al., 2008: 6). ساختار روابط از طریق سلسله‌مراتب عوامل و بر اساس تأثیری بیان می‌شود که هر عامل بر بقیه عوامل دارد (فعال بودن) و تأثیری که عامل از بقیه عوامل می‌پذیرد (وابستگی) (Ambrosio et al., 2009: 4). شبکه روابط میان عناصر، یعنی ساختار سیستم، کلید پویای آن را تشکیل می‌دهد و کاملاً ثابت باقی می‌ماند.

بر این اساس، باید توجه داشت که در این روش ساختار روابط بین متغیرهای شناسایی‌شده تحلیل و بررسی شده است، نه ساختار موضوع بررسی شده. به عبارت دیگر، در این پژوهش ساختار بودجه تحلیل نشده است، بلکه تحلیل ساختاری از مسائل بودجه‌ریزی کشور انجام می‌شود. تحلیل ساختاری که هدف آن روشن کردن این ساختار است، در سه مرحله رخ می‌دهد.

الف) فهرست متغیرها / مؤلفه‌ها. این مرحله شامل ایجاد فهرستی از عواملی است که سیستم تحت مطالعه، همچنین محیط داخلی و خارجی آن را توصیف کند (Godet et al., 2003).

ب) توصیف روابط بین متغیرها. مرحله دوم، مرتبط ساختن و توصیف شبکه روابط بین متغیرهاست (Arcade et al., 2008). معمولاً از قضاوت کارشناسان برای ارزیابی تأثیر هر متغیر بر دیگری استفاده می‌شود؛ در نتیجه، ماتریسی شکل می‌گیرد که درایه‌های آن بیانگر اثر هر متغیر بر دیگری است. فرایند پرکردن ماتریس فرایندی کیفی است. برای n عامل، $n \times n$ پرسش مطرح می‌شود. برای هر جفت از عوامل این پرسش‌ها مطرح می‌شود: آیا رابطه‌ای حاکی از تأثیر مستقیم بین این دو وجود دارد؟ (Godet et al., 2003).

پ) شناسایی متغیرهای اصلی. آخرین مرحله، عبارت است از شناسایی متغیرهای اصلی و عوامل کلیدی پویایی‌های جهانی سیستم (Arcade et al., 2008: 6). این مرحله، شناسایی و رتبه‌دهی مجدد عوامل کلیدی، یعنی عوامل کلیدی ضروری برای تکامل سیستم را شامل می‌شود. مقایسه رتبه عوامل از دسته‌بندی‌های گوناگون (مستقیم،

غیرمستقیم و بالقوه) منبعی سرشار از اطلاعات است. نتایج داده‌ها، در مقابل میزان تأثیر و میزان وابستگی هر عامل، در نموداری دوبعدی بیان می‌شود که در آن محور X بیانگر میزان وابستگی و محور Y بیانگر میزان تأثیرگذاری است. همچنین، امکان تعیین اثرگذارترین عوامل در سیستم و بررسی سایر نقش‌های مختلف این عوامل وجود دارد (Godet et al., 2003: 61).

در روش تحلیل ساختاری، برای انجام دادن مراحل پژوهش، نخست فهرستی از متغیرهای کلیدی فراهم می‌آید که ممکن است برآمده از نظرهای خبرگان در منابع دیگر باشد. سپس، متناسب با تعداد متغیرهای کلیدی، خانه‌های ماتریسی $n \times n$ از متغیرهای تأثیرگذار امتیازدهی می‌شود. این ماتریس «ماتریس اثرهای مستقیم» نامیده می‌شود و در آن هر درایه نمایانگر میزان تأثیر یک متغیر بر متغیر دیگر است و مقدار آن بسته به میزان تأثیر، ممکن است ۰، ۱، ۲، ۳ و یا ۴ (P) باشد. در این روش، عدد ۱ بیانگر تأثیر ضعیف، ۲ بیانگر تأثیر متوسط و ۳ بیانگر تأثیر شدید یا قوی است. عدد ۴ بیانگر این موضوع است که از نظر کارشناسان و خبرگان شرکت‌کننده در پژوهش، تأثیر دو متغیر بر یکدیگر احتمالی است؛ به این معنا که ممکن است تأثیرگذاری با تأثیرپذیری وجود داشته یا نداشته باشد. با تغییر درایه‌های دارای کد ۴ یا P در مرحله تحلیل نرم‌افزاری می‌توان تأثیرهای احتمالی را نیز شناسایی کرد. سپس، در مرحله سوم، با استفاده از یکی از دو روش مستقیم یا غیرمستقیم می‌توان میزان تأثیر را مشخص کرد (رشید ارده و خزایی، ۱۳۹۵).

در روش مستقیم، تأثیر مستقیم متغیر K بر دیگر متغیرها حاصل جمع تمامی مقادیر سطر K از ماتریس M است. تأثیرپذیری متغیر K از سایر متغیرها حاصل جمع مقادیر ستون K است. به این ترتیب، رتبه‌بندی و نه برای هر متغیر به دست می‌آید. از مرتب‌سازی این مقادیر اهمیت هر متغیر محاسبه می‌شود.

پس از این مرحله، به کمک نرم‌افزار میک‌مک می‌توان تأثیرهای غیرمستقیم را شناسایی کرد. اساس کار برای محاسبه تأثیرهای غیرمستقیم، چندین مرتبه ضرب ماتریس در خودش، یا به عبارت دیگر، به توان n رساندن ماتریس آثار مستقیم است. پس از هر مرتبه ضرب ماتریسی، جمع سطری و ستونی آثار محاسبه و متغیرها رتبه‌بندی می‌شود. این فرایند به تکرار ادامه می‌یابد تا زمانی که رتبه همه متغیرها در مرحله $k-1$ با رتبه آن‌ها هنگامی که ماتریس به توان $K+1$

می‌رسد، تفاوتی نداشته باشد. به این ترتیب، جمع آثار غیرمستقیم درجه اول به دست می‌آید. آثار درجه اول به این معناست که در این روش تنها آثار غیرمستقیم یک متغیر از طریق یک متغیر واسطه (نه تعداد بیشتری متغیر واسطه) محاسبه می‌شود. در عمل تأثیر درجات بالاتر آنقدر ضعیف است که می‌توان از آن صرف نظر کرد. در روش میک‌مک معمولاً توان مقدار n ، ۷ یا ۸ است؛ به این معنا که با ۷ یا ۸ بار ضرب ماتریس آثار مستقیم در خودش، رتبه متغیرها بدون تغییر باقی می‌ماند، نتایج به پایداری می‌رسد و فرایند ریاضی تکراری تکمیل می‌شود. به کمک نرم‌افزار میک‌مک می‌توان این اعمال ریاضی را انجام داد. این نرم‌افزار همچنین الگوریتمی برای تعیین موقعیت هریک از متغیرها روی نقشه‌های آثار مستقیم و غیرمستقیم دارد. با مهم‌ترین نقشه‌های آثار مستقیم و غیرمستقیم که به تفسیر سریع‌تر و دقیق‌تر نتایج کمک می‌کند، می‌توان جمع آثار حاصل از جمع سطری و ستونی را روی دو محور تأثیرگذاری و تأثیرپذیری (وابستگی) مکان‌یابی کرد. همچنین، با افراز فضای دوبعدی نقشه، این امکان فراهم می‌شود که بتوان درباره نقش هریک از آثار قضاوت کرد که در ادامه به آن اشاره می‌کنیم. به این ترتیب، نرم‌افزار میک‌مک نقشه‌های بصری اولیه‌ای فراهم می‌آورد که با استفاده از نرم‌افزارهای بصری‌سازی جانبی می‌توان آن‌ها را بهینه کرد (رشید ارده و خزایی، ۱۳۹۵).

۵. یافته‌ها

۱.۵. تحلیل ساختاری مسائل بودجه‌ریزی در اقتصاد ایران

تحلیل اولیه داده‌های ماتریس تأثیرهای مستقیمی را نشان می‌دهد که با استفاده از نظرهای پنج نفر از کارشناسان در چهار جلسه خبرگی پر شده است. مجموع کل رابطه‌ها برای ماتریس 29×29 برابر ۸۴۱ بود. در این ماتریس تعداد ۳۶۶ رابطه با عدد صفر مقداردهی شد و بدین معناست که عوامل بر یکدیگر تأثیر نداشته‌اند. بر این اساس، درجه پرشدگی برابر با $56/49$ درصد محاسبه شد. این امر نشان می‌دهد که متغیرهای انتخاب‌شده تأثیر بیش از حد بر یکدیگر نداشته است. در واقع، سیستم پایداری نسبی دارد. علاوه بر این، شاخص پایداری سیستم و محاسبه‌شده با نرم‌افزار با دو بار چرخش^۱ به مقدار ۱۰۰ درصد رسیده است (جدول ۱).

1. iteration

جدول ۱. تحلیل اولیه داده‌ها	
مقدار	شاخص
۲۹	اندازه ماتریس
۲	تعداد چرخش
۳۶۶	تعداد عدد صفر
۲۴۷	تعداد عدد ۱
۱۷۴	تعداد عدد ۲
۵۴	تعداد عدد ۳
۴۷۵	تعداد غیر صفر
۸۴۱	تعداد کل
۵۶/۴۹	درصد پرشدگی

منبع: نتایج تحقیق

۲.۵. ماتریس تأثیرهای مستقیم

برای انجام دادن تحلیل ساختاری با استفاده از نرم افزار میک مک، نخست میزان تأثیرگذاری و تأثیرپذیری متغیرها در ماتریس آثار مستقیم اندازه گیری و متغیرهای مختلف، از جمله متغیرهای راهبردی، شناسایی می شود. در جدول ۲، میزان تأثیرگذاری و تأثیرپذیری متغیرها، همچنین کلیت گروهی که در آن قرار دارند نشان داده شده است.

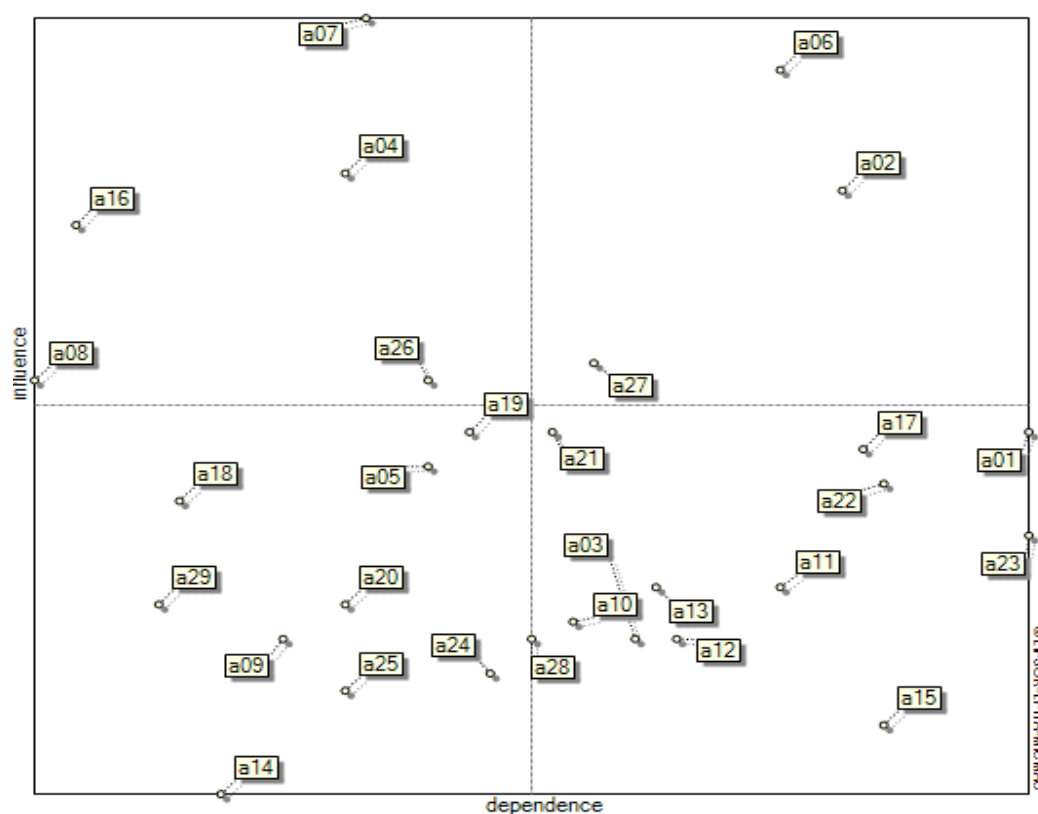
جدول ۲. تأثیرهای متقابل متغیرها و مؤلفه‌ها

مؤلفه	متغیر	نام اختصاری	میزان اثرگذاری	میزان اثرپذیری	میزان اثرگذاری متغیر	میزان اثرپذیری متغیر
اقتصاد کلان	کسری مستمر بودجه	a01	۲۹	۵۰	۱۶۰	۱۶۰
	وابستگی به درآمدهای نفتی	a02	۴۳	۴۱		
	حجم زیاد یارانه آشکار و پنهان در بودجه	a03	۱۷	۳۱		
	نبود قواعد مالی بودجه‌ای صریح و دقیق	a04	۴۴	۱۷		
	کمبود درآمدهای پایدار برای دولت از محل منابع غیرنفتی (مالیات و جزآن)	a05	۲۷	۲۱		
ذهنی - شناختی	ذهنیت رانتي در بودجه‌ریزی، تصویب و اجرا	a06	۵۰	۳۸	۱۳۵	۵۸
	ضعف اطلاعاتی و شناختی (آمایش) سازمان‌های برنامه و بودجه استانی	a07	۵۳	۱۸		
	متخصص نبودن بیشتر نمایندگان در حوزه بودجه‌ریزی	a08	۳۲	۲		
نهادی	تجمع تمام امور بودجه جاری و عمرانی در سازمان برنامه و بودجه	a09	۱۷	۱۴	۱۸۱	۲۴۵
	مشخص نبودن خروجی تزریق منابع در ردیف‌های بودجه	a10	۱۸	۲۸		
	خلق درآمدهای صوری برای جبران هزینه‌ها	a11	۲۰	۳۸		
	تفکیک نبودن نوع هزینه‌ها برای انتساب آن به نوع درآمدها	a12	۱۷	۳۳		
	وجود تبصره‌های فراوان و ایجاد سردرگمی همچون ترفندی برای دورزدن مفاد قانون	a13	۲۰	۳۲		
	نبود نظام تعهدی در ثبت و نگهداری حساب‌های مدیریت مالی کشور و به جای آن نظام نقدی	a14	۸	۱۱		
	عادلانه نبودن تخصیص اعتبارات	a15	۱۲	۴۳		
	قدیمی بودن و ناکارایی قانون برنامه و بودجه کشور	a16	۴۱	۴		

مؤلفه	متغیر	نام اختصاری	میزان اثرگذاری	میزان اثرپذیری	میزان اثرگذاری متغیر	میزان اثرپذیری متغیر
سیاسی	صوری شدن و التزام نداشتن به قانون بودجه از طریق تغییرات گسترده در مرحله تخصیص	a17	۲۸	۴۲	۱۰۲	۷۶
	ضعف توان کارشناسی در سازمان برنامه و بودجه به واسطه تسلط نگاه سیاسی مدیران	a18	۲۵	۹		
	نبود اراده سیاسی و فرهنگ سازی در نظام اداری برای بودجه ریزی عملیاتی	a19	۲۹	۲۳		
	غالب بودن نگاه محلی و منطقه ای	a20	۱۹	۱۷		
	مداخله ها و تغییرات غیر اصولی نمایندگان مجلس در بودجه	a21	۲۹	۲۷		
شفاف نبودن	نبود شفافیت و دقت در برآورد رقم های بودجه ای (تورش بین اقلام برآوردی و عملکردی)	a22	۲۶	۴۳	۷۸	۱۳۴
	پنهان یا غیر شفاف بودن کسری بودجه	a23	۲۳	۵۰		
	نداشتن گزارش سالیانه از آثار اقتصادی و اجتماعی بودجه	a24	۱۵	۲۴		
	دیر دادن گزارش های تفریغ بودجه	a25	۱۴	۱۷		
نداشتن نظارت	نبود ضمانت اجرایی لازم برای مقابله با انحراف های بودجه ای	a26	۳۲	۲۱	۱۰۱	۸۴
	نبود نظارت سیستمی	a27	۳۳	۲۹		
	ناهمخوانی بودجه با برنامه های پنج ساله توسعه	a28	۱۷	۲۶		
	نبود نظارت بر کار شورای برنامه ریزی استان ها	a29	۱۹	۸		

منبع: نتایج تحقیق

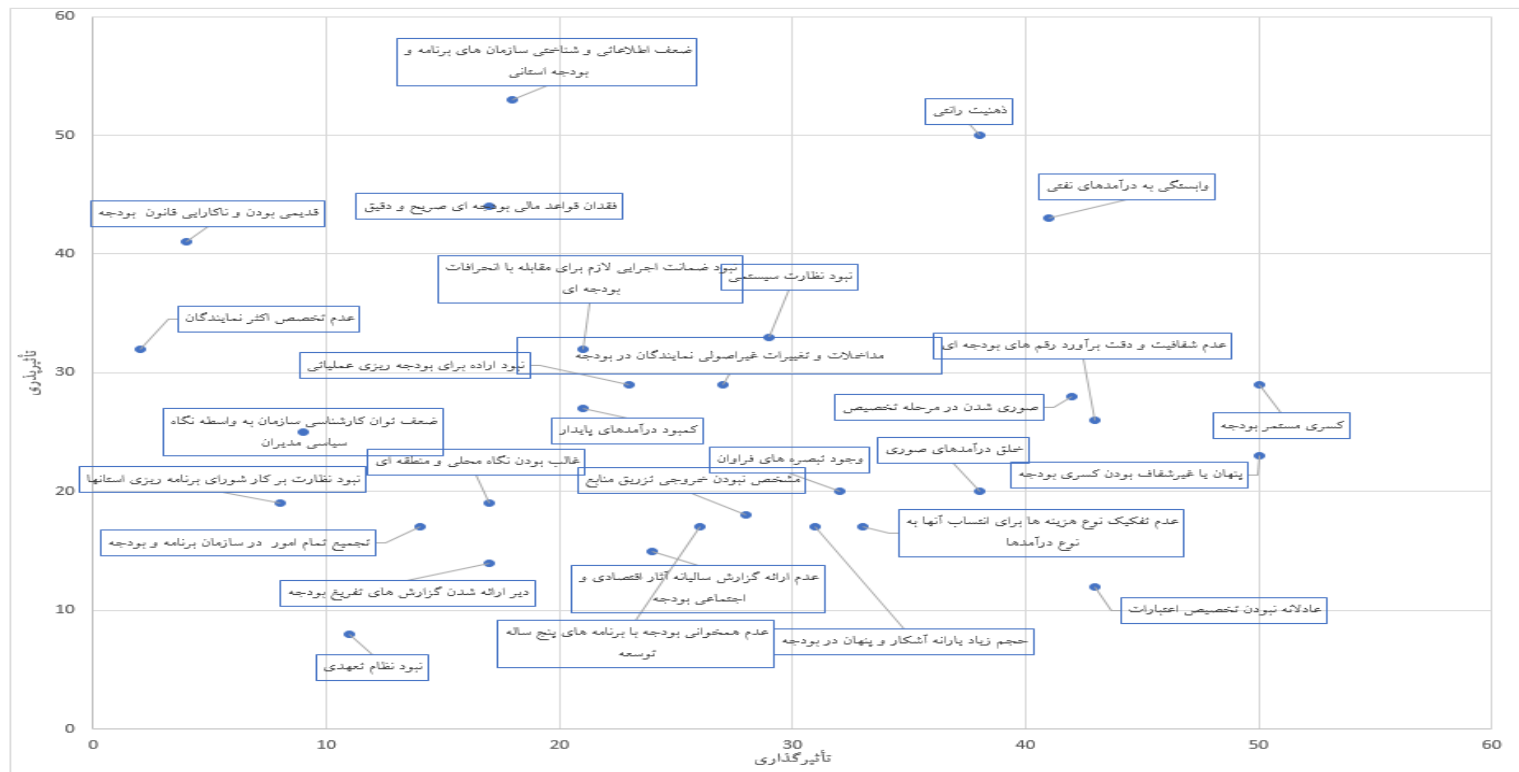
نتایج به دست آمده از جدول تحلیلی ۲ نشان می‌دهد که متغیرهایی که در گروه عوامل نهادی قرار دارند بیشترین تأثیرگذاری و تأثیرپذیری را دارند. پس از آن نوبت به متغیرهای گروه عوامل اقتصاد کلان می‌رسد. بر اساس مبانی روشی تحلیل ساختاری، نخست باید نقشه تأثیرگذاری و تأثیرپذیری متغیرها را رسم کرد. پس از آن، بسته به موقعیت هر متغیر، آن را در شمار متغیرهای تعریف شده در روش تحلیل ساختاری دسته‌بندی کرد. در شکل ۳، نقشه تأثیرگذاری و تأثیرپذیری متغیرها در ماتریس تأثیرهای مستقیم نشان داده شده است. این شکل از نرم‌افزار میک‌مک استخراج شده است.



منبع: نتایج تحقیق

شکل ۳. نقشه تأثیرهای مستقیم

برای نمایش بهتر، از داده‌های خروجی نرم‌افزار میک‌مک در نرم‌افزار صفحه گسترده اکسل استفاده کرده‌ایم.



منبع: نتایج تحقیق

شکل ۴. نمایش تأثیرهای مستقیم بر اساس عنوان

الف) مؤلفه‌های هدف: متغیر «وابستگی به درآمدهای نفتی» و «نبود نظارت سیستمی»

ب) مؤلفه‌های دوجبه: متغیر «ذهنیت رانتی در بودجه‌ریزی، تصویب و اجرا»

پ) مؤلفه‌های تأثیرپذیر: متغیرهای زیر بیشترین تأثیرپذیری را داشتند:

۱. کسری مستمر بودجه؛
۲. حجم زیاد یارانه آشکار و پنهان در بودجه؛
۳. مشخص نبودن خروجی تزریق منابع در ردیف‌های بودجه؛
۴. خلق درآمدهای صوری برای جبران هزینه‌ها؛
۵. تفکیک نبودن نوع هزینه‌ها برای انتساب آن‌ها به نوع درآمدها؛
۶. وجود تبصره‌های فراوان و ایجاد سردرگمی همچون ترفندی برای دورزدن مفاد قانون؛
۷. عادلانه نبودن تخصیص اعتبارات؛
۸. صوری شدن و التزام نداشتن به قانون بودجه از طریق تغییرات گسترده در مرحله تخصیص؛
۹. مداخله‌ها و تغییرات غیراصولی نمایندگان مجلس در بودجه؛
۱۰. نداشتن شفافیت و دقت در برآورد رقم‌های بودجه‌ای (تورش بین اقلام برآوردی و عملکردی)؛
۱۱. پنهان یا غیرشفاف بودن کسری بودجه؛
۱۲. ناهمخوانی بودجه با برنامه‌های پنج ساله توسعه.

در بین متغیرهای تأثیرپذیر، متغیرهای «کسری مستمر بودجه» و «پنهان یا غیرشفاف بودن کسری بودجه» بیشترین مقدار تأثیرپذیری را در بین سایر متغیرها داشت. این امر نشان‌دهنده آن است که کسری بودجه به لحاظ ساختاری به نوعی معلول سایر متغیرها به حساب می‌آید و برای حل مشکل کسری بودجه باید متغیرهای تأثیرگذار را شناسایی کرد.

ت) متغیرهای تأثیرگذار: متغیرهای زیر بیشترین اثرگذاری را بر سایر متغیرها داشت:

۱. نبود قواعد مالی بودجه‌ای صریح و دقیق؛
۲. ضعف اطلاعاتی و شناختی (آمایش) سازمان‌های برنامه و بودجه استانی؛

۳. متخصص نبودن بیشتر نمایندگان در حوزه بودجه‌ریزی؛
۴. قدیمی بودن و ناکارایی قانون برنامه و بودجه کشور؛
۵. نبود ضمانت اجرایی لازم برای مقابله با انحراف‌های بودجه‌ای.

در بین متغیرهای تأثیرگذار، متغیر «ضعف اطلاعاتی و شناختی (آمایش) سازمان‌های برنامه و بودجه استانی» مؤثرترین متغیر در سیستم شناخته شد. این متغیر در گروه عوامل «ذهنی-شناختی» قرار دارد که در ادامه بیشتر درباره آن توضیح می‌دهیم.

ث) متغیرهای مستقل و حذف‌شونده: موقعیت متغیرهای «تجمع تمام امور بودجه جاری و عمرانی در سازمان برنامه و بودجه»، «نبود نظام تعهدی در ثبت و نگهداری حساب‌های مدیریت مالی کشور و به‌جای آن نظام نقدی»، «غالب بودن نگاه محلی و منطقه‌ای»، «نداشتن گزارش سالیانه از آثار اقتصادی و اجتماعی بودجه» و «دیر دادن گزارش‌های تفریغ بودجه» نشانگر آن است که این متغیرها ارتباطی با تغییرات و پویایی‌های سیستم ندارند و می‌توان آن‌ها را از سیستم حذف کرد.

ج) متغیرهای اهرمی ثانویه: متغیرهای «کمبود درآمدهای پایدار برای دولت از محل منابع غیرنفتی (مثل مالیات)»، «ضعف توان کارشناسی در سازمان برنامه و بودجه به واسطه تسلط نگاه سیاسی مدیران» و «نبود نظارت بر کار شورای برنامه‌ریزی استان‌ها». با وجود اینکه تا حدودی مستقل هستند، بیش از آنی که تأثیرپذیر باشند، تأثیرگذار هستند و معیار و مرجعی برای سنجش به کار می‌روند.

چ) متغیرهای تنظیمی: «نبود اراده سیاسی و فرهنگ‌سازی در نظام اداری برای بودجه‌ریزی عملیاتی».

ح) متغیرهای راهبردی: «وابستگی به درآمدهای نفتی» و «ذهنیت رانتهی در بودجه‌ریزی، تصویب و اجرا». این دو متغیر، بر اساس موقعیت آن‌ها در نقشه پراکندگی متغیرها، بیشترین تأثیرگذاری و تأثیرپذیری را در بین سایر متغیرها دارند.

در جدول ۳، نتیجه تحلیلی متغیرهای مؤثر در مسائل بودجه‌ریزی کشور بر اساس ماتریس آثار مستقیم نشان داده شده است.

جدول ۳. نتیجه تحلیل متغیرهای مؤثر در مسائل بودجه‌ریزی کشور

ردیف	متغیر	نام کوتاه	نتیجه تحلیلی
۱	کسری مستمر بودجه	a01	تأثیرپذیر
۲	وابستگی به درآمدهای نفتی	a02	هدف
۳	حجم زیاد یارانه آشکار و پنهان در بودجه	a03	تأثیرپذیر
۴	فقدان قواعد مالی بودجه‌ای صریح و دقیق	a04	تأثیرگذار
۵	کمبود درآمدهای پایدار برای دولت از محل منابع غیرنفتی (نظیر مالیات)	a05	اهرمی ثانویه
۶	ذهنیت رانتی در بودجه‌ریزی، تصویب و اجرا	a06	دووجهی
۷	ضعف اطلاعاتی و شناختی (آمایش) سازمان‌های برنامه و بودجه استانی	a07	تأثیرگذار
۸	متخصص‌نبودن بیشتر نمایندگان در حوزه بودجه‌ریزی	a08	تأثیرگذار
۹	تجمیع تمام امور بودجه جاری و عمرانی در سازمان برنامه و بودجه	a09	مستقل و حذف‌شونده
۱۰	مشخص‌نبودن خروجی تزریق منابع در ردیف‌های بودجه	a10	تأثیرپذیر
۱۱	خلق درآمدهای صوری برای جبران هزینه‌ها	a11	تأثیرپذیر
۱۲	تفکیک‌نبودن نوع هزینه‌ها برای انتساب آن‌ها به نوع درآمدها	a12	تأثیرپذیر
۱۳	وجود تبصره‌های فراوان و ایجاد سردرگمی همچون ترفندی برای دورزدن مفاد قانون	a13	تأثیرپذیر
۱۴	نبود نظام تعهدی در ثبت و نگهداری حساب‌های مدیریت مالی کشور و به‌جای آن نظام نقدی	a14	مستقل و حذف‌شونده
۱۵	عادلانه‌نبودن تخصیص اعتبارات	a15	تأثیرپذیر
۱۶	قدیمی‌بودن و ناکارایی قانون برنامه و بودجه کشور	a16	تأثیرگذار
۱۷	صوری‌شدن و التزام‌نداشتن به قانون بودجه از طریق تغییرات گسترده در مرحله تخصیص	a17	تأثیرپذیر
۱۸	ضعف توان کارشناسی در سازمان برنامه و بودجه به‌واسطه تسلط نگاه سیاسی مدیران	a18	اهرمی ثانویه

ردیف	متغیر	نام کوتاه	نتیجه تحلیلی
۱۹	نبود اراده سیاسی و فرهنگ سازی در نظام اداری برای بودجه ریزی عملیاتی	a19	تنظیمی
۲۰	غالب بودن نگاه محلی و منطقه ای	a20	مستقل و حذف شونده
۲۱	مداخله ها و تغییرات غیراصولی نمایندگان مجلس در بودجه	a21	تأثیرپذیر
۲۲	نداشتن شفافیت و دقت در برآورد رقم های بودجه ای (تورش بین اقلام برآوردی و عملکردی)	a22	تأثیرپذیر
۲۳	پنهان یا غیرشفاف بودن کسری بودجه	a23	تأثیرپذیر
۲۴	ندادن گزارش سالیانه از آثار اقتصادی و اجتماعی بودجه	a24	مستقل و حذف شونده
۲۵	دیر دادن گزارش های تفریغ بودجه	a25	مستقل و حذف شونده
۲۶	نبود نظارت سیستمی	a27	هدف
۲۷	نبود ضمانت اجرایی لازم برای مقابله با انحراف های بودجه ای	a26	تأثیرگذار
۲۸	ناهمخوانی بودجه با برنامه های پنج ساله توسعه	a28	تأثیرپذیر
۲۹	نبود نظارت بر کار شورای برنامه ریزی استان ها	a29	اهرمی ثانویه

جدول ۴. تأثیرگذاری و تأثیرپذیری غیرمستقیم متغیرها و مؤلفه ها

متغیر	نام اختصاری	تأثیرگذاری	تأثیرپذیری	تأثیرگذاری مؤلفه	تأثیرپذیری مؤلفه
کسری مستمر بودجه	a01	۱۸۶۳۲	۳۳۶۶۰		
وابستگی به درآمدهای نفتی	a02	۲۶۱۰۲	۲۸۰۴۴	۱۰۴۱۳۲	۱۰۶۳۸۹
حجم زیاد یارانه آشکار و پنهان در بودجه	a03	۱۱۹۰۴	۲۲۵۶۶		

اقتصاد کلان

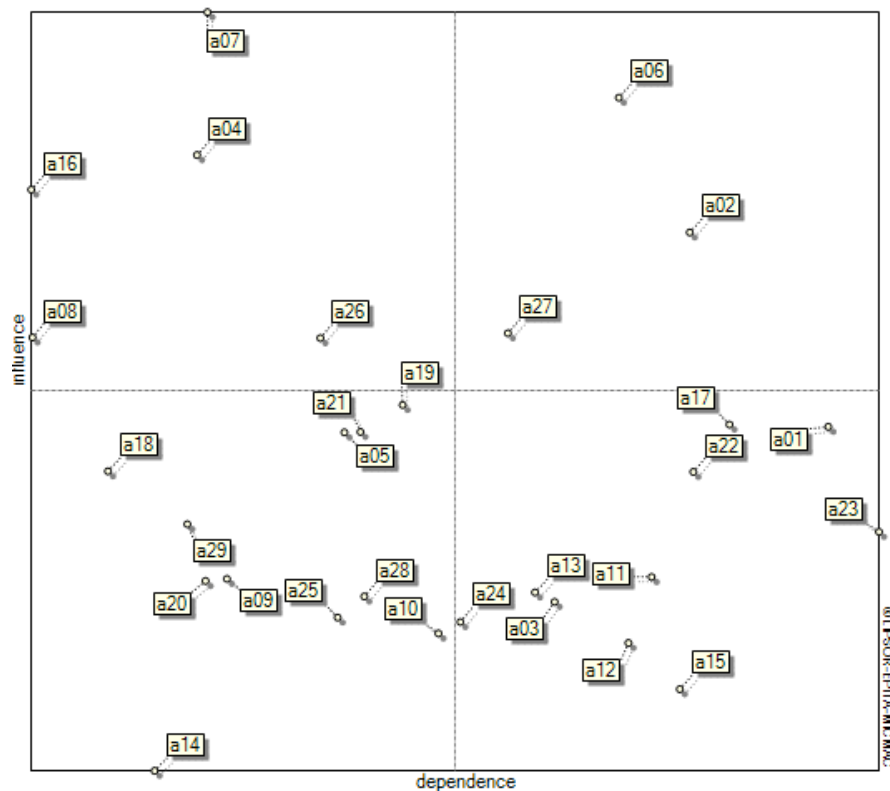
متغیر	نام اختصاری	تأثیرگذاری	تأثیرپذیری	تأثیرگذاری مؤلفه	تأثیرپذیری مؤلفه
نداشتن قواعد مالی بودجه‌ای صریح و دقیق	a04	۲۹۰۷۷	۸۰۷۲		
کمبود درآمدهای پایدار برای دولت از محل منابع غیرنفتی (نظیر مالیات)	a05	۱۸۴۱۷	۱۴۰۴۷		
ذهنیت رانتي در بودجه‌ريزي، تصويب و اجرا	a06	۳۱۲۷۹	۲۵۱۶۹		
ضعف اطلاعاتی و شناختی (آمایش) سازمان‌های برنامه و بودجه استانی	a07	۳۴۵۶۴	۸۴۹۷	۸۷۹۰۸	۳۵۰۷۲
متخصص‌نبودن بیشتر نمایندگان در حوزه بودجه‌ريزي	a08	۲۲۰۶۵	۱۴۰۶		
تجميع تمام امور بودجه جاری و عمرانی در سازمان برنامه و بودجه	a09	۱۲۷۸۸	۹۲۸۵		
مشخص‌نبودن خروجی تزریق منابع در ردیف‌های بودجه	a10	۱۰۶۹۳	۱۷۸۵۸		
خلق درآمدهای صوری برای جبران هزینه‌ها	a11	۱۲۸۵۹	۲۶۴۹۹		
تفکیک‌نبودن نوع هزینه‌ها برای انتساب به نوع درآمدها	a12	۱۰۳۲۶	۲۵۵۵۹		
وجود تبصره‌های فراوان و ایجاد سردرگمی همچون ترفندی برای دورزدن مفاد قانون	a13	۱۲۲۶۷	۲۱۷۷۳	۱۱۹۳۵۵	۱۶۵۹۷۹
نبود نظام تعهدی در ثبت و نگهداری حساب‌های مدیریت مالی کشور و به‌جای آن نظام نقدی	a14	۵۴۱۱	۶۳۵۴		
عادلانہ‌نبودن تخصیص اعتبارات	a15	۸۵۴۹	۲۷۶۴۱		
قدیمی‌بودن و ناکارایی قانون برنامه و بودجه کشور	a16	۲۷۷۴۴	۱۳۵۵		
صوری‌شدن و التزام‌نداشتن به قانون بودجه از طریق تغییرات گسترده در مرحله تخصیص	a17	۱۸۷۱۸	۲۹۶۵۵		

ذهنی-
شناختی

نهادی

متغیر	نام اختصاری	تأثیرگذاری	تأثیرپذیری	تأثیرگذاری مؤلفه	تأثیرپذیری مؤلفه
سیاسی	a18	۱۶۹۲۵	۴۴۶۶		
	a19	۱۹۴۷۰	۱۶۴۰۶	۶۷۵۴۱	۴۳۹۸۶
	a20	۱۲۷۱۱	۸۴۱۸		
	a21	۱۸۴۳۵	۱۴۶۹۶		
شفاف نبودن	a22	۱۶۸۹۹	۲۸۱۸۷		
	a23	۱۴۵۹۴	۳۵۷۱۵	۵۳۹۲۵	۹۶۴۲۲
	a24	۱۱۱۳۱	۱۸۷۴۷		
	a25	۱۱۳۰۱	۱۳۷۷۳		
نداشتن نظارت	a26	۲۲۰۴۰	۱۳۰۷۳		
	a27	۲۲۲۲۵	۲۰۶۷۳	۷۱۲۶۷	۵۶۲۸۰
	a28	۱۲۱۱۳	۱۴۸۵۲		
	a29	۱۴۸۸۹	۷۶۸۲		

منبع: نتایج تحقیق



شکل ۵. نقشه تأثیرهای غیرمستقیم متغیرها م
منبع: نتایج تحقیق

۳.۵. ماتریس تأثیرهای غیرمستقیم

در ماتریس تأثیرهای غیرمستقیم، مقدار اثرگذاری و اثرپذیری هریک از متغیرها به توان‌های ۲، ۳، ۴، ۵ و حتی بیشتر رسانده می‌شود. این کار باعث می‌شود تا شدت اثرگذاری‌ها بیشتر و فاصله‌ها نمایان‌تر شود. در جدول ۴ میزان تأثیرگذاری و تأثیرپذیری غیرمستقیم متغیرها نشان داده شده است.

همان‌گونه که در جدول ۴ مشاهده می‌شود، مؤلفه‌های ساختاری بیشترین تأثیرگذاری و تأثیرپذیری را در ماتریس تأثیرهای غیرمستقیم داراست. این امر نشان می‌دهد که بیشترین مسائل و بیشترین راه‌حل‌ها را می‌توان در مؤلفه‌های ساختاری نظام بودجه‌ریزی کشور جستجو کرد. بر اساس نتایج به‌دست‌آمده، همچنان متغیرهای «وابستگی به درآمدهای نفتی»، «ذهنیت رانتي در بودجه‌ریزی، تصویب و اجرا» و «نبود نظارت سیستمی» متغیرهایی با بیشترین تأثیرگذاری و تأثیرپذیری غیرمستقیم شناسایی شد.

۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بر اساس نتایج به‌دست‌آمده، متغیرهای راهبردی عبارت است از «وابستگی بودجه به نفت»، «ذهنیت رانتی در بودجه‌ریزی، تصویب و اجرا» و «نبود نظارت سیستمی». علاوه بر این، نتایج نشان می‌دهد که متغیر مربوط به «ضعف اطلاعاتی و شناختی سازمان‌های برنامه و بودجه استانی» بیشترین تأثیرگذاری و متغیرهای «کسری مستمر بودجه» و «پنهان یا غیرشفاف بودن کسری بودجه» بیشترین تأثیرپذیری را دارد.

درباره متغیرهای راهبردی، با توجه به کلان‌بودن آن‌ها، راهبردهایی پیشنهاد شد. برای کاهش وابستگی بودجه به نفت سیاست‌های مختلفی در متون اقتصادی وجود دارد، اما آنچه به لحاظ راهبردی در فرایند اصلاح ساختار بودجه اهمیت فراوان دارد استفاده از قواعد مالی دقیق و قاهرانه برای کاهش اتکای بودجه به نفت است.

متغیر دیگری که متغیر راهبردی شناسایی شد، متغیر «نبود نظارت سیستمی» است. در این زمینه باید گفت که نظارت سیستمی، بدون استفاده از سامانه‌های برخط، با هدف جمع و تحلیل اطلاعات امکان‌پذیر نخواهد بود. در چنین سیستمی لازم است از یک‌سو وضع موجود را پایش کرد؛ از سوی دیگر، آن را با اهداف برنامه‌ریزی شده تطبیق داد.

«ذهنیت رانتی در بودجه‌ریزی، تصویب و اجرا» نیز متغیر راهبردی دیگر در سیستم طراحی شد. درباره ذهنیت باید سیاست‌های شناختی و ادراکی را بررسی کرد. اما، آنچه اهمیت دارد تغییر ذهنیت‌ها به واسطه وقوع رخدادهاست. بنابراین، دولتی مقتدر که به دنبال کاهش بهره‌گیری کنشگران و ذی‌نفعان از رانت‌های بودجه‌ای است، می‌تواند رخدادها را در ضدذهنیت موجود را تسهیل کند.

متغیر «ضعف اطلاعاتی و شناختی سازمان‌های برنامه و بودجه استانی» بیشترین تأثیرگذاری را در بین سایر متغیرها داراست. این متغیر نشان می‌دهد که یکی از بزرگ‌ترین چالش‌های کشور در نظام بودجه نداشتن داده‌های درست و متناسب با بوم در مناطق کشور است. این مهم بدون بهره‌گیری از سامانه‌های جمع‌آوری اطلاعات غیرمتمرکز اقتصادی در غالب برنامه‌های آمایش سرزمین امکان‌پذیر نیست.

متغیرهای «کسری مستمر بودجه» و «پنهان یا غیرشفاف بودن کسری بودجه» دو متغیری بودند که بیشترین تأثیرپذیری را داشتند. به این ترتیب،

می‌توان گفت که کسری بودجه، بیش از آنکه بر متغیرهای دیگر اثرگذار باشد، خود تحت تأثیر آنهاست. بنابراین، با استفاده از تغییر در متغیرهای راهبردی و اثرگذار می‌توان تا حد زیادی آن را مدیریت و کنترل کرد.

تعارض منافع

این مقاله مشمول هیچ گونه تعارض منافع نیست.

اصول اخلاقی

نویسنده در انتشار این مقاله، به‌طور کامل از اخلاق نشر، از جمله سرقت ادبی، سوءرفتار، جعل داده‌ها یا ارسال و انتشار دوگانه پرهیز داشته است؛ منفعت تجاری در این راستا وجود ندارد. این مقاله حاصل تحقیقات خود نویسنده است و اصالت محتوای آن را اعلام داشته است. تألیف این مقاله به هوش مصنوعی داده نشده است.

دسترسی به داده‌ها

در صورت نیاز به اطلاعات بیشتر درخصوص نحوه تجزیه و تحلیل داده‌ها در این مقاله، با نویسنده مکاتبه فرمایید.

منابع

- آذر ع، امیرخانی ط. (۱۳۹۱). بودجه‌ریزی عمومی: نهادهای بودجه‌ریزی و بودجه محلی. تهران: سمت.
- رشید ارده ح، خزایی س. (۱۳۹۵). «تحلیل کلان روندهای موثر بر آینده بازار صنعت بانکداری با رویکرد تحلیل ساختاری/ تحلیل تأثیر متقابل (بر گذر)». فصلنامه تحقیقات بازاریابی نوین. ۶(۳): ۵۷-۸۶. <http://dx.doi.org/10.22108/nmrj.2016.21073>
- سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۹۸). «طرح چارچوب اصلاح ساختاری بودجه با رویکرد قطع وابستگی به نفت: برنامه کلی اصلاح ساختاری بودجه عمومی». تهران: سازمان برنامه و بودجه. <https://www.mporg.ir/FileSystem/View/File.aspx?FileId=a9badc85-37eb-4792-afdd-1f84fed7bfd0>
- قاسمی م، سبحانیان س‌م، ابوحمزه د. (۱۴۰۰). «زمینه‌ها و راهکارهای کاهش وابستگی بودجه دولت به نفت». فصلنامه مجلس و راهبرد. ۲۸(۱۰۵). <http://dx.doi.org/10.22034/mr.2021.434>
- قاسمی م، مهاجری پ. (۱۳۹۴). «قواعد مالی مناسب برای سیاستگذاری مالی در ایران». فصلنامه پژوهشنامه اقتصاد و برنامه‌ریزی. ۲۰(۲): ۸۴-۵۹. <http://jpbud.ir/article-1-1149-fa.html>

References

- Ambrosio A, Lozano M, Hernandez P. (2009). "Prospective structural analysis: An application to rural development strategies". *The 83rd Annual Conference of the Agricultural Economics Society Dublin*.
<http://dx.doi.org/10.22004/ag.econ.50929>.
- Arcade J, Godet M, Francis M, Fabrice R. (2008). Structural Analysis with the MICMAC Method & Actors' Strategy with MACTOR Method; Futures Research Methodology. Vol 2. AC/UNU Millennium Project.
- Azar A, Amirkhani T. (2011). *Public Budgeting: Budgetary Institutions and Local Budget*. Tehran: Samt Publication. [in Persian]
- Ghasemi M, Mohajeri P. (2015). "Appropriate fiscal rules for financial policy in Iran". *JEPR*. 20(2): 59-84. <http://jpbud.ir/article-1-1149-fa.html>. [in Persian]
- Ghasemi M, Sobhanian SMH, Abu Hamzeh D. (2021). "Fields and strategies for reducing the government budget's dependence on oil". *Majles and Strategy Quarterly*. 28(105). <http://dx.doi.org/10.22034/mr.2021.434>. [in Persian]
- Godet AJ, Meunier MF, Roubelat F. (2003). "Structural analysis with the MICMAC method & actors' strategy with MACTOR method". AC/UNU Millennium Project: Futures Research Methodology-V2., AC/UNU, Washington, DC.
- Iran's Planning and Budget Organization. (2019). "Budget structural reform framework plan with the approach of ending dependence on oil: General plan for structural reform of the public budget". Tehran: Planning and Budget Organization.
<https://www.mporg.ir/FileSystem/View/File.aspx?FileId=a9badc85-37eb-4792-afdd-1f84fed7bfd0>. [in Persian]
- Keynes JM. (1936). "The general theory of employment, interest and money". In Johnson E, Moggridge D, Robinson A. (Eds.). *The Collected Writings of John Maynard Keynes*. Vol 7, Cambridge: Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1007/978-3-319-70344-2>.
- North DC. (1994). "Institutions, Institutional Change and Economic Performance". Cambridge: Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>.
- (1993) "Institutions and credible commitment". *Journal of Institutional & Theoretical Economics*. 149: 11-23.
<https://doi.org/10.5465/amp.2009.43479264>.
- Rashid Ardeh H, Khazaei S. (2016). "A macro-analysis of trends affecting the future of the banking industry market with a structural analysis/ interaction analysis (transition) approach". *Quarterly Journal of Modern Marketing Research*. 6(3): 57-86. <http://dx.doi.org/10.22108/nmrj.2016.21073>. [in Persian]