

۱۰۸۹۸۴۱

۱۰۸۹۹۶۴

کتابخانه ملی در تئوریهای بودجه

ترجمه و تالیف

دکتر محمد جواد خضوری

فهرست

پیشگفتار.....	۹
فصل اول: تئوری بودجه در اقتصاد جدید.....	۱۷
مقدمه.....	۱۸
جزئی - تدریجی گرایی به عنوان پارادایمی کهن.....	۲۲
تبدیل و تحول در بودجه ریزی.....	۲۶
تغییرات در محیط و ترکیب بودجه.....	۲۶
تغییر عوامل اقتصادی.....	۲۶
تغییر عوامل سیاسی.....	۲۷
تغییر خط مشی بودجه ریزی به منظور نیل به بودجه متعادل و بدون کسری بود-.....	۲۸
بودجه متعادل.....	۳۰
ظهور پارادایم جدید در بودجه ریزی.....	۳۱
محیط و تاکیدات خط مشی گذاری.....	۳۳
ماهیت، کانون و فرایند بودجه ریزی.....	۳۵
عوامل و بازیگران شاخه اجرا.....	۳۶
عوامل و بازیگران شاخه تقنینی.....	۳۸
روابط مجلس و رئیس جمهور.....	۳۸
منابع.....	۴۱

فصل دوم: بررسی اولین تئوری پردازی در بودجه عمومی.....	۴۵
مقدمه.....	۴۶
ماهیت توسعه گرای جامعه و دولت.....	۴۸
استناد به تئوری مطلوبیت نهایی.....	۵۱
تئوری افزایشی واکر.....	۵۴
دلائل واکر.....	۵۶
نگاشته و نتایج تحقیق واکر.....	۵۸
مساعی واکر در نهایی بودجه.....	۶۱
کاربردهای تئوری واکر در تئوری بودجه معاصر.....	۶۵
۱- مقایسه بین دولتها.....	۶۶
۲- شاخص سنجش خدمات معادل بین آنها.....	۶۶
۳- مشکلات مربوط به جمع آوری داده ها.....	۶۷
۴- به کار گیری تئوری های مصنوعی نهایی و افکار و ایده های مربوط به چگونگی تخصیص.....	۶۸
۵- موضوع ارزشها در تخصیص اعتبارات.....	۷۰
منابع و مآخذ.....	۷۲
فصل سوم: اصول تفکیک قوا و تصمیمات بودجه ای.....	۷۵
مقدمه.....	۷۶
جزئی - تدریجی گرایی به عنوان پارادایمی کهن.....	۷۲
مجالس قانونگذاری.....	۷۸
منابع و مآخذ.....	۸۲
فصل چهارم: مدل اصیل - وکیل و تئوری بودجه.....	۸۳
مدل اصیل - وکیل و تئوری بودجه.....	۸۴

۸۴	تئوری اصیل - وکیل
۸۷	بودجه ریزی به عنوان ابزار ارتباط اصیل و وکیل
۸۸	مدل تسلط وکیل (مؤسسه)
۹۱	مدل تسلط قانونگذاران
۹۴	تسلط سازمان برنامه و بودجه
۹۵	مدل استقرار شبکه
۱۰۰	منابع و مآخذ
۱۰۳	فصل پنجم: تأثیر مأموریت مؤسسه بر استراتژیهای
۱۰۴	مقدمه
۱۰۳	بودجه‌ای مؤسسه
۱۰۷	مأموریت مؤسسه
۱۱۱	سازمانهای توزیعی
۱۱۱	سازمانهای باز توزیعی
۱۱۲	سازمانهای انتظامی
۱۱۲	سازمانهای شبه بازار
۱۱۴	پشتیبانی عمومی و موضوع هزینه / منفعت
۱۱۶	منافع متراکم
۱۱۶	منافع پراکنده
۱۱۷	هزینه‌های متراکم
۱۱۸	هزینه‌های پراکنده
۱۱۸	مأموریت سازمان و ساختار هزینه / منفعت
۱۱۸	ساختار هزینه / منفعت مؤسسات توزیعی
۱۱۹	ساختار هزینه / منفعت سازمانهای باز توزیعی
۱۲۰	ساختار هزینه / منفعت سازمانهای انتظامی

۱۲۰.....	ساختار هزینه منفعت موسسات شبه بازار.....
۱۲۱.....	استراتژیهای داخلی بودجه ریزی موسسه و پشتیبانی مردمی.....
۱۲۲.....	بودجه ریزی جزئی - تدریجی.....
۱۲۴.....	استراتژی بودجه‌ای مبتنی بر عدالت و انصاف.....
۱۲۶.....	استراتژی بودجه ریزی هدفمند.....
۱۲۷.....	استراتژی حفظ و توسعه قلمرو دستگاه.....
۱۲۸.....	استراتژیهای خارجی بودجه ریزی و پشتیبانی مردمی.....
۱۲۹.....	استراتژی نفت - صندوق با کمیسیون مجلس.....
۱۳۱.....	استراتژیهای ربا - ربح محور.....
۱۳۳.....	استراتژیهای اعتدال از.....
۱۳۴.....	استراتژی سرمایه گذاری برای انطباق قدرت.....
۱۳۶.....	ماموریت سازمان و نوع استراتژی مسلط در بودجه ریزی.....
۱۳۷.....	سازمانهای توزیعی و استراتژی مسلط در بودجه ریزی.....
۱۳۸.....	سازمانهای باز توزیعی و استراتژیهای مسلط رده ای.....
۱۳۹.....	سازمانهای انتظامی و استراتژیهای مسلط بودجه ای.....
۱۴۰.....	سازمانهای شبه بازار و استراتژیهای مسلط بودجه ای.....
۱۴۲.....	منابع.....
۱۴۵.....	فصل ششم: تئوری بودجه برای اداره عمومی و مدیران عمومی.....
۱۴۶.....	مقدمه.....
۱۴۷.....	سازمان دولتی.....
۱۴۹.....	چشم اندازهای متفاوت بر بودجه ریزی.....
۱۵۴.....	تئوری بودجه‌ای سازمان محور.....
۱۵۵.....	تئوری مبنایی.....
۱۵۷.....	تئوریهای اکتشافی - توصیفی.....

۱۵۸.....	تئوری هنجاری
۱۶۰.....	تئوری ابزاری
۱۶۲.....	منابع:
۱۶۵.....	فصل هفتم: تعادل نقطه‌ای در امر بودجه‌ریزی
۱۶۶.....	تعادل نقطه‌ای
۱۶۶.....	نظریه بودجه‌ریزی مبتنی بر دستور کار
۱۶۷.....	تئوری جزئی - تدریجی در مقایسه با تعادل نقطه‌ای
۱۶۸.....	تدریجی گرایی در بودجه‌ریزی
۱۷۱.....	تئوری تعادل نقطه‌ای
۱۷۳.....	مبنای دستور کاری تئوری
۱۷۶.....	سیاستهای نقطه‌ای
۱۸۰.....	کاربرد مدل تعادل نقطه‌ای در بودجه ایران
۱۸۱.....	یافته‌های تحقیق
۱۸۸.....	منابع
۱۹۱.....	فصل هشتم: بودجه‌ریزی برای نیل به پی آمد
۱۹۲.....	مقدمه
۱۹۳.....	بودجه مبتنی بر پی آمد و جایگاه آن در تئوری بودجه عمومی
۲۰۰.....	خدمات حمایتی خانواده
۲۰۶.....	منابع
۲۰۹.....	فصل نهم: فلسفه بودجه‌ریزی در عصر اطلاعات
۲۱۰.....	مقدمه
۲۱۱.....	فلسفه و بودجه‌ریزی عمومی

۲۱۱.....	توصیف پارادیمی منطقی از بودجه ریزی دولتی
۲۱۴.....	ابزارها و لنگرها در بودجه ریزی
۲۱۷.....	مدل عقلایی
۲۱۸.....	مدل جزئی تدریجی
۲۱۹.....	بودجه ریزی در قرن بیستم
۲۲۱.....	بودجه ریزی در قرن بیست و یکم
۲۲۶.....	جمع و مآخذ

پیشگفتار

مباحث بودجه عمومی به عنوان یک رشته‌ی مطالعاتی در سال‌های اخیر، هم از نظر شکلی و هم محتوایی رشد چشمگیری داشته است. این رشد چشمگیر نیاز به یک تئوری و منطق یا مجموعه‌ای از تئوری‌ها را فراهم ساخته است. تئوری‌هایی که هم موجب شناخت زمان و مکان و محورهای اصلی مشکل شده و هم در توسعه محدوده‌ای که ما را به جهان مشکلات و مسائل رهنمون گردد، کمک خواهد کرد.

وی. او. کی^۱ در سال ۱۹۴۸، نگارش مقاله‌ی "فقدان تئوری بودجه" این موضوع را مورد توجه قرار داد. وی در اثر خود تا مشکل فقدان تئوری بودجه‌بندی عمومی را با ارائه راه‌حل‌هایی با محوریت اقتصاد و حل‌ها عمده‌تر تخصیص بهینه و کارای منابع توسط دولت تأکید داد. وی اساس تئوری خود را بر افزایش رفاه اجتماعی از طریق به کارگیری اصول پارتو بنا نهاد. مبنای این روش مدل‌های عقلایی بود که تئوریسین‌های مدیریت و اقتصاد در آن سالها در پی آن بودند.

ورن لویز^۲ (۱۹۵۲) نیز بر همین مبنا تلاش نمود تا نشان دهد که چگونه تئوری سستی اقتصاد خرد، مخصوصاً در مفهوم مطلوبیت نهایی، با استفاده از ارزش نسبی کالاها و خدمات، در تعیین چگونگی تخصیص منابع مورد استفاده برآورگانه و در نهایت با تجمع آن موجبات افزایش رفاه اجتماعی فراهم می‌شود.

تلاش‌های سایرین، از جمله آرتور اسمیت^۳ (۱۹۵۵) تفاوت زیادی با آنچه جریان اصلی اقتصاددانان مذکور داشتند، نداشت. اما سالها بعد، اولین جرقه‌های انقلاب پارادایمی توسط ویلداوسکی^۴ (۱۹۶۱) زده شد. وی معتقد است، بودجه‌بندی چیزی

-
1. O.V. Key
 2. Verne Lewis
 3. Arthur Smith
 4. Wildovsky

فراتر از تخصیص منابع کمیاب بین فعالیت‌های الف و ب است. بودجه در اصل تلفیق نیازهای متعارض جامعه از طریق مصالحه در مورد آنان در نهادهای سیاسی به منظور انجام تعدیلات تدریجی در تخصیص بودجه دانست. علاوه بر آن موشار^۱ (۱۹۵۴) نیز بودجه‌بندی را شاخصی به منظور اندازه‌گیری رقابت‌های اداری و رفتارهای بوروکراتیک مدیران می‌شمارد.

برخی بر این باورند که الزاماً نمی‌باید به دنبال یک تئوری منحصر به فرد برای بودجه‌بندی بود، بلکه مجموعه‌ای از تئوری‌ها را می‌باید برای حل مشکلات بودجه‌بندی مورد توجه قرارداد.

به نظر می‌رسد در طول شصت سالی که از کار وی اوکی می‌گذرد، تئوریسین‌ها هنوز هم در مورد روش مناسب برای توضیح رفتارهای بودجه‌ای سیاستمداران در قوه مجریه و سایر قوا هستند. اما تمایز این دو یکپارچگی در خود موضوع بودجه که حالتی چندگانه و گلچین شده دارد، نهفته است.

آلبرت هاید^۲ با عطف توجه به این موضوع می‌گوید (۱۹۹۲: ۱): "بودجه‌بندی با توجه به قالب حجیم و پیچیده‌اش در بردارنده نتایج خط‌مشی‌ها و ارائه دهنده اهداف، برنامه‌ها و اولویت‌های خط‌مشی و تعیین‌کننده مجموعه‌ی تلاش‌های دولت و در نهایت وسیله‌ای برای اندازه‌گیری اثر بخشی عملکرد آن است." از نظر او بخشی از بودجه ماهیتی سیاسی، بخشی ماهیتی اقتصادی، قسمتی از آن حسابداری و بخشی نیز ماهیتی اداری دارد.

• بودجه به عنوان یک سند سیاسی، وظیفه تخصیص منابع محدود جامعه را بین منافع متعارض، رقابتی و چندگانه بر عهده دارد.

• بودجه به عنوان یک سند مالی و اقتصادی، به عنوان یک ابزار اولیه در خدمت ارزیابی، صلاحیت برنامه‌های توزیع مجدد درآمدها، تحریک رشد و توسعه اقتصادی، افزایش اشتغال، مبارزه با تورم و کمک به ثبات اقتصادی تلقی می‌شود.

• بودجه به عنوان یک ابزار حسابداری، حساری را برای مخارج دولت فراهم ساخته تا دولت تنها در چارچوب‌های آن نسبت به تخصیص منابع اقدام نماید.

• در نهایت بودجه به عنوان یک سند اداری و مدیریتی راهها و ابزارهایی را فراهم می‌سازد که از آن طریق دولت خدمات خود را ارائه نموده و از طریق آن شاخص‌هایی برای اندازه‌گیری، ارزیابی و بازنگری آن فراهم سازد.

نقش‌های متفاوتی که در سطور فوق به آن اشاره گردید، مشکلات وجود یک تئوری واحد برای بودجه عمومی را بیش از پیش نمایان می‌سازد، تئوری منسجمی که تمام عناصر فوق را در یک مجموعه واحد ارائه نماید.

در هر حال نظر اصلی، این فقدان پیوستگی درونی، نقاط قوت و ضعف خاصی را در پی دارد از جمله:

عدم وجود چارچوب واحد همیشه این خطر را در پی دارد که چشم‌اندازهای متفاوت موجب وسعت بسیار زیاد موضوع اصلی و در نتیجه مغشوش شدن تفکرات افراد در آن زمینه گردد. در عین حال همان موضوع از دیدگاه دیگری می‌تواند نقطه قوت آن محسوب شود. رقابت بین کمیته‌ها و یک سو و تفاوت در داشته‌ها از دیگر سو، کمک به ایجاد یک تئوری جامع از بودجه‌بندی است. در عین آن که طبیعت گلچین شده موضوع را به قدر کافی روشن می‌سازد تا از آن برای زمین‌های رقابتی مساعد را برای مطالعات بیشتر فراهم سازد.

این کتاب به منظور شناخت این دیدگاه‌های متفاوت تألیف گردیده است. در فصل اول کتاب که برگرفته از مقاله لانس. تی. للوپ^۱ با عنوان "در بودجه در قرن جدید" است، تلاش شده است با نگاهی به شرایط سیاسی، اجتماعی و اقتصادی موثر بر بودجه ریزی در نیمه دوم قرن بیستم، تاثیر این شرایط را در تئوری مسلط بودجه ریزی مخصوصاً در محیط آمریکا و از منظر مکتب جزئی-تدریجی و تاریخ تئوری بودجه مورد بحث قرار گیرد. در این فصل روشهای بودجه ریزی و کانونهای قدرت در

محیطهای یکنواخت و با ثبات سیاسی و محیطهای پر تلاطم، مورد بررسی قرار گرفته است.

در ادامه با بررسی شرایط محیطی که منجر به ظهور پارادایم جزئی - تدریجی گرایی در بودجه شد، مشکلات چنین تفکری در امر بودجه‌ریزی بیان و نقد گردیده است. در نهایت با ارائه جدولی مولفه‌های محیط اقتصادی، کانون و فرایند بودجه‌ریزی و نیز مجریان و عوامل کلیدی در امر بودجه‌ریزی و روشهای اصلاحی مورد عمل در آن در سه دوره تسلط مدل جزئی - تدریجی گرایی، دوره انتقال و ظهور کسری بودجه مزمین و در نهایت دوره تعادل بودجه‌ای مورد بحث قرار گرفته است.

در فصل بعدی که با عنوان بررسی نخستین تئوری پردازی در بودجه عمومی، مشخص گردید است. نگاهی به کتاب خانم مابل واکر^۱ منتشره در ۱۹۳۰ در مورد چگونگی تعیین سربندهای شهری شده است.

واکر اولین نویسنده کلیدی بودجه است که با ارائه تحقیقی در زمینه‌ی معیار توزیع درآمد و تعادل در بودجه با استفاده از بنای مطلوبیت نهایی در اقتصاد، شاخص‌هایی را برای تعیین بهینه بودجه شهرداری ارائه داد. روش مقایسه‌ی نتایج را فراهم ساخت. کتاب واکر به عنوان یک اثر کلاسیک نگاهی اقتصادی به فرایند تخصیص منابع به وظایف شهرداریها دارد.

بودجه عمومی می‌باید طبیعت پیچیده روابط بین ساقه مجریه و مقننه و قضائیه را مورد توجه قرار دهد. در فصلی با عنوان: تفکیک موازنات بودجه‌ای، روابط متقابل قانون‌گذاران و مجریان در فرایند بودجه‌ریزی آمریکا، ارائه مورد بررسی قرار داده شده است. مطالعه این فصل از این منظر که هر یک از کشورهایی مذکور به روش خاصی اداره می‌شوند، می‌تواند راهگشای دانشجویان در تحلیل روش تفکیک قوا در کشور و تاثیر آن بر بودجه ریزی باشد.

در فصل چهارم که عمدتاً بر گرفته از مقاله جان فورستر^۲ با عنوان "مدل اصیل - وکیل و تئوری بودجه" است، بودجه ریزی از منظر تئوری اقتصادی اصیل - وکیل مورد

توجه قرار گرفته است. با توجه به نقش حیاتی اطلاعات در اثر بخشی پیمان بین وکیل و اصیل، تلاش شده است تا مشخص سازد اگر هر یک از مجموعه قانونگذاران- موسسات دولتی و سازمان برنامه و بودجه اطلاعات را کنترل نمایند، چه وضعیتی حاصل خواهد شد. این فصل ارتباط نزدیکی با موضوع کنترل سازمانی و مدیریت مبادله اطلاعات دارد.

در فصل بعد با عنوان تأثیر مأموریت مؤسسه بر استراتژیهای بودجه‌ای، پس از تقسیم چهار کلاس مأموریت‌های دستگاه‌های دولتی، نوع استراتژی و تاکتیک مورد استفاده آنان در بودجه ریزی مورد بحث واقع شده است. فرض بر این است که هر سازمانی با توجه مأموریت خود و استندگی و تمرکز هزینه‌ها و منافع فعالیت‌های استراتژیهای بودجه‌ای خاصی را بر می‌گزیند، تا از آن طریق نیل به خواسته‌های بودجه‌ای تسهیل گردد. در این فصل مجامع‌های تأمل‌پنداری شده از تاکتیک‌های متفاوت ذیل هر راهبرد توصیف شده است. عمده منابع این فصل با استفاده از مقاله مارسیا لین ویکر^۱ و چانگ هوان مو^۲ به رشته تحریر درآمده است.

توجه به بودجه از منظر مدیران دولتی موضوعی است که در فصل بعدی با عنوان "تئوری بودجه برای اداره امور عمومی و مدیران دولت" منعکس شده است. در این فصل ضمن طرح مباحثی پیرامون سازمان‌های دولتی و روش‌های کنترل تخصیص اعتبار در آنها تئوریهای از منظر اقتصادی، مدیریتی و سیاسی مورد بحث قرار گرفته و روش‌های اکتشافی/توصیفی، هنجاری و ابزاری در بودجه ریزی مورد مبنایی برای بودجه‌ریزی، مخصوصاً برای دولت‌های محلی با نگرش سازمان محور ارائه می‌شود. هر چند "فرایند تخصیص منابع" که موجب ایجاد ماهیت ممتاز و دوگانه‌ای در سازمان‌های دولتی می‌شود مورد تأکید است، اما سازمان‌های دولتی در سطح شهرستان که از نظر ساختاری در انتهای سلسله مراتب حکومت قرار دارند، پایه‌های رشد اقتصادی جامعه هستند.

بودجه بندی در فضای دستور کارهای عمومی تنظیم می‌شود. محققین حدس می‌زنند که یک محیط نسبتاً پایدار به صورت دوره‌ای به ناپایداری تبدیل می‌شود. بام گارتner^۱ این مفهوم به عنوان تعادل نقطه ای مورد توجه قرار داده است. در فصل هفتم با عنوان: تعادل نقطه‌ای در امر بودجه بندی این موضوع مورد توجه قرار گرفته است. معمولاً بودجه‌ها تغییرات منظم و جزئی را منعکس می‌نمایند، اما بعضاً تغییرات بزرگ و ناگهانی خط‌مشی موجب تغییر این روند می‌گردد.

این فصل یک تحقیق در بودجه فصل آموزش و پرورش در کشورمان مؤید این نظر در امر بودجه بندی کشورمان است که در این فصل مورد اشاره قرار گرفته است. در طول سالها، متعددی، تأکید زیادی بر نتایج و کارایی در ارزیابی بودجه وجود داشت و کمتر تأکید بر آثار و اثربخشی آن می‌گردید. فصل: "بودجه‌بندی مبتنی بر نتایج" که با استفاده از نظریات بلوم^۲ و ال مارتین^۳ ارائه شده است چارچوبی مفهومی از منابع متفاوت برای تفکر در مینه آثار و پیآمدهای بودجه‌ریزی فراهم می‌سازد. این چارچوب هرچند جدید نیست ولی یک گام تکاملی در نگرش‌های عقلایی به بودجه ریزی است.

در فصل انتهایی، که بر گرفته از مقاله‌ی توماس دی لینچ^۴ و سیتیا ای. لینچ^۱ با عنوان: "فلسفه، بودجه عمومی و عصر اطلاعات" است، نویسندگان بر این باورند که؛ آنان که بودجه را مورد مطالعه قرار می‌دهند برای ادراک بهتر از محیط تجربی بودجه، می‌باید فلسفه سیاسی را مورد توجه قرار دهند. نویسندگان با قرار دادن فلسفه سیاسی و با مرور نظریات بروک، بنت‌هام، استورات میل، لیند بلوم، نلسن بت و ریچ در پی آن هستند که با بازنگری بودجه ریزی جزئی تدریجی و عقلایی راهی به سوی بودجه ریزی کارآفرینانه بگشایند. محور بحث آنان تغییر است؛ چگونه بودجه ریزی دستخوش تغییر می‌شود؟ بر مبنای چه فلسفه ای این تغییرات حاصل می‌شود و ما به

1 bomgartner

2. Lawrence. L. Martin

3. Thomasd. D. Lynch

4. Cynthia. E. Lynch

عنوان متخصص چگونه آن را بپذیریم، چگونه به آن واکنش نشان دهیم و چگونه از فرصت‌های فراهم آمده بهره برداری نمائیم.

مقاله های انتخابی در کتاب، به گونه ای گزینش گردیده است که خلاء فقدان مباحث نظری فارسی در بودجه ریزی را مرتفع، و به دانشجویان کارشناسی ارشد رشته مدیریت مالی دولتی دیدی عمیق تر نسبت به مبنای فلسفی بودجه ارائه نماید. امید آن دارم که اساتید محترم و دانشجویان عزیز با ارائه نظرات اصلاحی خود اینجانب را در هر چه پر بار نمودن محتوا یاری رسان باشند. از دوست عزیز و دانشمند جناب آقای دکتر دانائی فرید که در گزینش و ارائه متن مقالات مساعدت نمودند، کمال تشکر و امتنان را دارم. همچنین از سرکار خانم لواسانی که زحمت تایپ آنرا متقبل شدند، و انتشارات مهکامه که آنرا به زیر چاپ آراستند، سپاسگزارم.