

بودجه‌بندی روبه‌ای:

رویکردی هنجاری به نقش بودجه‌بندی عمومی در ساخت واقعیت آینده

میر یعقوب سیدرزائی^۱؛ علی اصغر پورعزت^۲

چکیده

بودجه‌بندی را می‌توان قلب فراگرد خط‌مشی‌گذاری عمومی تلقی کرد؛ زیرا دربرگیرنده انتخاب اهداف غایی و ابزارهای دستیابی به آن‌ها، تقسیم منابع مالی و اقتصادی جامعه بین بخش‌های عمومی و خصوصی و تخصیص میان نیازهای رقیب در بخش عمومی است. محصول نهایی این فراگرد، بودجه نام دارد که به‌منزله بازنمای اولویت‌ها و بیانیه ارزش‌ها و ترجیحات فرهنگی و سیاسی جامعه برای تخصیص منابع عمومی در جهت پیامدهای مطلوب اجتماعی است. نظر به اینکه منطق اصلی فعالیت دولت، کارایی و عدالت است، وجود چارچوبی برای تعیین حیطه فعالیت‌های حکومت به‌منظور هدفمند کردن تخصیص‌های عمومی، ضروری می‌نماید. با ملاحظه چنین ضرورتی، هدف این پژوهش، ارائه چارچوبی برای عقلایی ساختن فراگرد بودجه‌بندی با اتخاذ رویکرد روبه‌ای به بودجه‌بندی است. در این رویکرد، به‌عاریه از ادبیات خط‌مشی، دو معیار منافع و مشکلات عمومی، به‌منزله محدوده فعالیت حکومت در نظر گرفته‌شده، چنین استدلال می‌شود که با معطوف شدن رویه‌های بودجه به این دو معیار و حاکم گردانیدن قواعد رویه، می‌توان ضمن جلوگیری از انحراف، بودجه‌بندی را در مسیری عقلایی هدایت نمود و ضمن برآورده ساختن نیازها و خواسته‌های خردمندان شهروندان، مشروعیت حکومت را تقویت نمود.

واژگان کلیدی: منفعت عمومی، مشکل عمومی، قواعد رویه‌ای، منطق فعالیت حکومت.

۱. دانش‌آموخته دکتری مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت دانشگاه تهران. Seyedrezai@ut.ac.ir

۲. نویسنده مسئول، استاد دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران. Pourezzat@ut.ac.ir



مقدمه

«در زمان‌های دور، هنگامی که مردم خواهان پی بردن به نمای آینده (تصویری از آنچه روی خواهد داد) بودند، به ستارگان نگاه می‌کردند؛ ولی امروزه، آن‌ها به بودجه نگاه می‌کنند. آن‌ها حق دارند؛ زیرا بودجه‌ها بیانگر انتخاب‌های صورت گرفته عصر حاضرند که تصمیم‌های آتی را تحت تأثیر قرار داده و تعیین خواهند کرد» (Caiden, ۱۹۸۸). این جمله از کایدن، به‌خوبی نقش بودجه را در مسیر توسعه و ساخت واقعیت آینده کشورها ترسیم می‌کند؛ زیرا آینده از انتخاب‌ها، اقدامات، ارزش‌ها و باورهای اعمال‌شده امروزی ما به خود جامه عمل می‌پوشاند و آینده متفاوت، در گرو انتخاب‌ها و اقدامات متفاوت و پذیرش مسئولیت نسبت به آن‌هاست (Wheatley, ۲۰۰۹: ۶۳). بهترین سند برای نشان دادن انتخاب‌های صورت‌گرفته برای ساخت واقعیت آینده کشور، بودجه ملی است که در آن، اولویت‌ها و انتخاب‌ها درباره آنچه حکومت می‌خواهد انجام دهد یا ندهد، منعکس می‌شود (Rubin, ۲۰۰۰). در واقع، بودجه بازتاب اولویت‌ها و بیانیه ارزش‌ها و ترجیحات فرهنگی و سیاسی جامعه، برای تخصیص منابع عمومی برای کسب پیامدهای اجتماعی مطلوب است (Justice, ۲۰۰۸).

فراگرد دست‌یابی به سند بودجه (یعنی بودجه‌بندی) نیز در مقام «سنگ‌پایه ضروری در معماری اعتماد بین دولت‌ها و شهروندان» (OECD, ۲۰۱۴; ۲۰۱۵)، بیانگر ارزش‌های جامعه و کنترل حکومت است (Schuhmann, ۲۰۰۴). نظر به اهمیت سیستم بودجه‌بندی در تأثیرگذاری بر سرنوشت آحاد جامعه و ساخت اجتماعی واقعیت، این مقوله در کانون توجه بسیاری از صاحب‌نظران قرار داشته و خواهد داشت؛ به‌نحوی که می‌توان ادعا کرد که اصطلاح بودجه‌بندی، تداعی‌گر اصطلاح «برنامه اصلاحات» است؛ اصلاحاتی که در کلام ویلدافسکی، پیشرفت و توسعه‌یافتگی آمریکا را در ادوار گذشته، در پوشش واژگانی چون «صرفه‌جویی»، «کارآیی»، «بهبود و پیشرفت» یا «بودجه‌بندی بهتر» رقم زده‌اند (Wildavsky, ۱۲۹: ۱۹۶۴; ۱۹۶۱). شاید از همین روست که کشورهای غربی، هر روزه با کوبیدن بر طبل اصلاحات و معرفی شیوه‌های نوین بودجه‌ای، سعی در هدایت سیستم اجتماعی خود در مسیر بهبود رفاه جامعه دارند. در این میان، کشورهای توسعه‌نیافته بدون توجه به بافت فرهنگی و تاریخی خود و بدون مدنظر قرار دادن



الزامات و توانمندی‌های لازم برای به انجام رساندن این اصلاحات، در مقام مقلدانی دنباله‌رو، سعی در پیوستن به قافله اصلاحات دارند؛ اصلاحاتی که به باور کایدن در کشورهای توسعه‌نیافته، بدون مدنظر قرار دادن ویژگی‌های نهادی خاص کشورهای غربی، دال بر بسیج بیشتر منابع، پاسخگویی بیشتر برای مخارج و کنترل اداری قوی، اتخاذ می‌شوند و به دلیل بی‌توجهی به پیش‌شرط‌های موردنیاز برای کارکرد مؤثر آن‌ها، نتایج منفی بر جای برمی‌گذارند (Caiden, ۱۹۸۰).

علاوه بر این، به گواه کایدن و ویلدافسکی، در کشورهای فقیر، اصلاحات بودجه‌ای بر ویرانه‌های سیستم قبلی بنا گذاشته نمی‌شوند (Caiden & Wildavsky, ۱۹۷۴: ۱۶۳) و به‌نوعی از رگ و ریشه خود بریده می‌گردند. علاوه بر موارد فوق، یکی از مهم‌ترین ضعف کشورهای در حال توسعه، فقدان جهت‌گیری یکپارچه بودجه‌ای است؛ به‌طوری که سند بودجه نمی‌تواند حکومت این کشورها را در مسیر هدایت پیشرفت و توسعه رهنمون باشد. در حالی که تغییرات گسترده و پیاپی و جابه‌جایی مقامات عالی و تصمیم‌گیر در کشورهای فقیر، در نبود جهت‌گیری یکپارچه توسعه‌ای و در پیوند با آهنگ کوتاه‌مدت تصدی‌گری قوای مجریه یا در تعبیر هرینگ، «مستأجران زودگذر»^۱ (Herring, ۱۹۳۶)، موجب عدم استمرار برنامه‌ها شده، وجود چارچوبی برای هدایت اقدامات حکومت را ضروری می‌نمایاند. جالب آنکه در چنین شرایطی، مباحث کارآیی و اثربخشی نیز در کانون توجه قرار نخواهد گرفت و صرفاً ارضای منافع سیاستمداران و خطمشی‌گذاران و اقدامات کوتاه‌مدت در جهت اخذ رأی در دوره‌های آتی، مسیر اتخاذ تصمیم‌ها و انتخاب‌ها را رقم خواهند زد. حال این سؤال مطرح می‌شود که «چه باید کرد و از کجا باید شروع کرد؟». طبیعتاً سیستم مالی و بودجه‌ای، همراه با سیستم اداری کشور، اولین نقاطی محسوب می‌شوند که باید بر آن تأکید کرد و اصلاحات را بر آن‌ها استوار ساخت. این موارد، آنگاه مهم‌تر جلوه‌گر می‌شوند که دریا بیم مطابق با گزارش توسعه بانک جهانی، علی‌رغم تفاوت در میزان منابع میان کشورها، بزرگ‌ترین تفاوت بین کشورهای فقیر و غنی، کارآیی در استفاده از منابع کشور است (World bank, ۱۹۸۹).

۱. transient occupants

نظر به این موارد، هدف این مقاله، معرفی رویکردی هنجاری به بودجه‌بندی عمومی است؛ چارچوبی برای هدایت تصمیم‌ها در خصوص گزینش اقدامات، برنامه‌ها و خط‌مشی‌های حکومت، با تأکید بر «برساخته‌ای» که همگان آن را به‌منزله «فرا ارزش» نگریسته، مشروعیت اقدامات خود را بر آن استوار می‌سازند: «فرا ارزش منافع عمومی». ضمن اینکه «مشکلات عمومی» نیز مدنظر بوده، با تأکید بر آن، سعی در هموار ساختن مسیر جامعه، به‌سوی دستیابی به اهداف مطرح‌شده در چارچوب منافع عمومی تلاش می‌شود. به‌منظور تضمین تحقق این اهداف، قواعدی از ادبیات عدالت به‌عاریه گرفته می‌شوند که در مقام هشدارهایی ناظر بر رویه‌های بودجه‌بندی حاکم گردیده، ضمن محدود ساختن قدرت سیاست‌مداران و خط‌مشی‌گذاران در اتخاذ تصمیم‌های کوتاه‌نگرانه، احتمال حذف تصمیم‌های اشتباه، در طی چرخه‌های اصلاح‌پذیری را بالا می‌برند.

نظریه بودجه در چالش نظریه‌پردازی‌ها

اگرچه قدمت تدوین بودجه و بودجه‌بندی و مدیریت امور مالی را می‌توان به‌اندازه عمر خود حکومت‌ها قلمداد کرد (Mckinnery & Howard, ۱۹۹۸) و با نگاه به گذشته، تصور حکومت بدون بودجه را دشوار انگاشت (Tyer & Willand, ۱۹۹۷)، ولی تأکید بر بودجه، به‌منزله سندی برای محدود کردن قدرت و پاسخگو ساختن پادشاه یا حکمران، به‌طور مشخص، به‌قانون مگنا کارتا در انگلستان سال ۱۲۱۵ برمی‌گردد (Lee et al, ۲۰۱۳: ۸-۹). نقطه عطف این سیر تکاملی، در امتداد مباحث مطرح‌شده در اواخر قرن نوزدهم، با شکل‌گیری مفهوم بودجه‌بندی اجرایی، در اوایل قرن بیستم آغاز می‌گردد؛ ولی با مطرح شدن سؤال مهم آ.کی، مبنی بر اینکه «بر چه اساسی باید تصمیم به تخصیص X دلار به فعالیت A ، به‌جای فعالیت B گرفت؟» (Key, ۱۹۴۰)، دوران جدیدی با تأکید بر اولویت مخارج آغاز شد. ویلدمار آ.کی در مقاله «فقدان نظریه بودجه‌ای»، با واجد صلاحیت دانستن اقتصاددانان برای نظریه‌پردازی نظریه بودجه، به بحث ورود می‌کند و پس از بررسی دیدگاه اقتصادی، با تأکید بر مفهوم «مطلوبیت اجتماعی»، در نهایت چنین نتیجه‌گیری می‌کند که «این سؤال، مشکلی در فلسفه سیاسی است». یعنی جواب سؤال، نه از اقتصاد، بلکه از سیاست و فلسفه سیاسی باید حاصل گردد.



در سال ۱۹۵۰، در سمپوزیوم «درباره نظریه بودجه» چنین اعتراف شد که در پاسخ به سؤال ا.کی، صاحب‌نظران عرصه بودجه‌بندی، برای تدوین اصول متقاعدکننده (هنجاری یا توصیفی)، در خصوص نحوه تخصیص وجوه عمومی، کار اندکی انجام داده‌اند (Symposium on Budget Theory, ۱۹۵۰). در همین امتداد، لویس برخلاف نظر ا.کی، تلاش کرد تا به این پرسش، بر اساس تحلیل‌های اقتصاد خرد جواب دهد. در بیان وی، بر اساس نظریه اقتصاد خرد، به‌ویژه با تأکید بر مفاهیم بازگشت سرمایه و مطلوبیت نهایی، می‌توان برای تعیین ارزش نسبی کالاها و خدمات، به‌منظور توجیه اولویت تخصیص منابع، به‌گونه‌ای که در مجموع به بهبود رفاه اجتماعی منجر شود، تصمیم‌گیری کرد (Lewis, ۱۹۵۲). تلاش‌های اقتصاددانان دیگر، نظیر آرتور اسمیتیس^۱ (۱۹۵۵) نیز چندان با پیشنهادهای عرضه‌شده توسط اقتصاددانان رفاه، متفاوت نبود. در امتداد تلاش اقتصاددانان برای تبیین نظریه بودجه، شاید اظهار کرد که اقتصاد رفاه از حیث مساعدت مستقیم به عمل و اقدام بودجه‌ای، شکست خورده است (Schick, ۱۹۶۶). به همین ترتیب، اپل بای نیز ارزش‌ها را مدنظر قرار داده، بر آن بود که سازمان بودجه‌بندی باید مجموعه ارزش‌های مدنظر در تصمیم‌گیری و تعامل نهادی را بازنمایی کند و مسئولیت اصلی بودجه‌ریزان، باید توسعه دیدگاه «بودجه سالم» باشد (Appleby, ۱۹۵۷).

ویدافسکی بر یکی از نکات مورد تأکید ا.کی، دال بر «مطلوبیت تحلیل دقیق و جامع فراگرد بودجه» (Key, ۱۹۴۰: ۱۱۴۴) انگشت نهاده، به مطالعه درباره نقش و رفتار بازیگران در فراگرد بودجه‌بندی در آمریکا پرداخت. وی سؤال ا.کی را بدین صورت مطرح می‌کند: «نحوه اتخاذ تصمیم برای تخصیص X دلار به فعالیت A به جای فعالیت B چگونه است؟» (Jones, ۱۹۹۶). سپس با بررسی فراگرد بودجه‌بندی، پیش‌فرض‌های ا.کی مبنی بر وجود «نظریه هنجاری بودجه‌بندی» در سیاست آمریکا را نامطلوب و غیرعملی می‌داند. وی در جواب سؤال، بر آن بود که «حقیقت آشکاری است که بودجه به‌طور جدایی‌ناپذیری به سیستم سیاسی پیوند خورده است» (Wildavsky, ۱۹۶۱). در واقع، از نگاه ویدافسکی، بودجه در قلب

۱. Arthur Smithies

فراگرد سیاسی قرار دارد و تدریجی‌گرایی در نظریه بودجه، به‌منزله سازوکاری برای کاهش تضاد در فراگرد بودجه‌بندی، مدنظر قرار گرفته است.

در همین امتداد، داوسون با بیان اینکه در قلمرو بودجه‌بندی عمومی، نظریه به مناسب‌ترین شکل، حالت منفی به خود گرفته است (Dawson, ۱۹۸۵)، به توسعه مدلی نظری برای بودجه‌بندی سیستمی^۱ اهتمام ورزید.

شایک با مدنظر قرار دادن رشته‌های متعدد مطالعه‌کننده بودجه‌بندی، سؤال را بدین‌صورت مطرح کرد که «بر چه مبنایی، درباره اختصاص X دلار به فعالیت A ، به‌جای فعالیت B ، تصمیم گرفته می‌شود؟» و سعی کرد به این سؤال، در پوشش نظریه مقدماتی^۲ جواب دهد (Schick, ۱۹۸۸). به باور وی، داشتن یک نظریه واحد ضروری نیست، بلکه ترجیحاً مجموعه‌ای از نظریه‌ها لازم است که هر یک، بر جنبه‌ای خاص از مشکلات بودجه‌بندی متمرکز شود.

لینچ با کاربست «رویکرد توسعه سیستم بودجه»^۳، به بودجه‌بندی عمومی، مفهوم پیامدها را به ورودی‌ها، فراگرد و خروجی‌ها افزود (Lynch, ۱۹۸۹). لیلوپ نیز در سال ۲۰۰۲ مجموعه پیشنهادهایی را برای پی‌ریزی پارادایم بودجه‌بندی در قرن بیست‌ویک ارائه کرده است (Leloup, ۲۰۰۲).

به‌هرحال، با وجود همه این تلاش‌ها، صاحب‌نظران برآنند که هنوز هیچ نظریه واحد بودجه‌ای وجود ندارد (Gibran & Sekwat, ۱۹۹۲; Wildavsky, ۳۴۵; ۲۰۰۹) و حتی برخی نیز داشتن نظریه واحد بودجه‌ای را غیرممکن دانسته‌اند (Shick, ۱۹۸۸). البته این اظهارنظرها نباید مأیوس‌کننده باشند، بلکه فقط باید هشدار هشيارساز تلقی شوند.

منافع عمومی هدایت‌گر مسیر فراگرد بودجه‌ای

در تلاش برای یافتن مفهومی برای گرد هم آوردن کلیه گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفوذ حول آن، به نظر می‌رسد «برساخته‌ای» که همگان آن را به‌منزله «فرا ارزش» نگریسته، اقدامات خود را بر آن استوار و توجیه‌پذیر می‌گردانند، «فرا ارزش منافع عمومی» است. در این حالت، اصل بر آن است که «حرکت در مسیر

۱. model for systemic budgeting

۲. elementary theory

۳. budget system approach



تحقق منافع عمومی، مأموریت بنیادین حکومت‌ها و نهادهای عمومی» است (OECD, ۲۰۰۳) و حداقل در ساحت نظری، «عمل دولت، بازنمای منافع عمومی یا خیر مشترک همه شهروندان است» (Heywood, ۲۰۱۳: ۶۱). با این رویکرد، چنین فرض می‌شود که مقامات حکومتی، در اتخاذ تصمیم‌های خود، برحسب مفهوم منافع عمومی هدایت می‌شوند و تصمیم‌های خود را برحسب منافع عمومی توجیه می‌کنند (Pal & Maxwell, ۲۰۰۴). ولی نکته آن است که تعابیر متفاوتی از منافع عمومی وجود دارد. بسیاری از فیلسوفان سیاسی از افلاطون و ارسطو گرفته تا هابز، لاک و روسو و ساندل، وجود منافع عمومی مشترک را که بیش‌تر و برتر از مجموع جمع منافع افراد است و باید باشد، بدیهی دانسته‌اند (Elcock, ۲۰۱۲). در این دیدگاه، منافع عمومی، دربرگیرنده منافع جمعی یا عامه‌آحاد اجتماع است؛ یعنی، چیزی که برای «جامعه به‌مثابه یک کل» خوب است (Heywood, ۲۰۰۲: ۲۴۰).

از نگاه هابز، تعریف منافع عمومی به ممانعت از جنگ افراد بر علیه هم کمک می‌کند؛ به‌طوری‌که آنان با واگذاری قدرت به شهریار قدرتمند، برای فرار از وضع طبیعی تلاش می‌کنند (Hobbes, ۱۶۵۱: ۷۸). لاک با نگاهی خوش‌بینانه به ذات بشر، نقش دولت و مفهوم منافع عمومی را معطوف به حفاظت از زندگی، آزادی‌ها و مالکیت خصوصی افراد می‌داند (Lock, ۱۹۸۰: ۶۶; ۷۲). روسو نیز منافع عمومی را مترادف با اراده عامه گرفته، بر آن بود که «اراده عمومی، همیشه برحق است و همیشه به‌سوی رفاه عمومی گرایش دارد» (Rousseau, ۱۷۶۲/۱۹۹۴: ۶۶). همچنین آدام اسمیت با تعیین نقش محدود برای حاکمیت، مفهوم منافع عمومی را در پرداختن به اموری چون دفاع از کشور، استقرار عدلیه (سیستم قضایی) دقیق و برپاداشتن و حفظ نهادهای عمومی و خدماتی سودمند برای افراد جامعه می‌داند (Smith, ۱۷۷۶/۱۹۹۸: ۹۲۲-۹۶۳). از نگاه بنتهام نیز منافع عمومی، در پرتو فایده‌گرایی قابل تفسیر است (Lynch & Lynch, ۲۰۰۲)؛ یعنی آنگاه به منفعت عمومی می‌رسیم که فایده را بیش‌تر سازیم و انتخاب‌های حکومت، به کسب بیشترین فایده برای بیشترین تعداد از افراد جامعه، با ملاحظه کمترین میزان درد، معطوف باشند.

مسئله بر آن است که «استاندارد منافع عمومی»، استاندارد اخلاقی فراگیر و «همواره مدنظر» است (Messina, ۲۰۰۷). هرینگ نیز در تلاش برای یافتن معیاری برای هدایت دستگاه اداری ایالات متحده، نظر به کوتاه‌مدت بودن دوران ریاست جمهوری و فقدان جهت و هماهنگی کلان و دوربرد در سیستم اداری، منافع عمومی را استاندارد می‌شمرد که در اجرای گام‌به‌گام قانون، هدایت‌گر اداره است و نماد شفاهی^۱ طراحی شده برای معرفی وحدت، نظم و عینیت به اداره، تلقی می‌شود (Herring, ۱۹۳۶).

سال‌ها پس از هرینگ، تریخا فلسفه وجودی اداره امور عمومی را ناظر بر پیگیری و حفظ منافع عمومی شمرده، بر آن است که کارکردها و وظایف اداره امور عمومی می‌تواند و باید برحسب منافع عمومی شناسایی شده و به رسمیت شناخته شده، منتج گردند (Triखा, ۲۰۰۹: ۷۷). لانگ نیز بر آن بود که استاندارد مناسب برای اداره امور عمومی، پایبندی به منافع عمومی است (Long, ۱۹۹۰). او تأکید می‌کند که یکی از اهداف اصلی دانشکده‌های اداره عمومی، باید توسعه قدرت تمییز بین منافع سیاسی مدنظر رئیس‌جمهور و منافع عمومی ملت باشد (Long, ۲۰۰۹)؛ زیرا دولت‌ها، معمولاً نه بر مبنای منافع عمومی واقعی، بلکه بر اساس برداشت و ادراک خود از منافع عمومی، دست به اقدام می‌زنند (Cronin, ۲۰۰۹). (Miller, ۱۹۹۳; Cronin, ۲۰۰۹: ۶۴۳; Lee et al, ۲۰۱۳: ۱)

بدیهی است که با توجه به محدود بودن عمر شاخه اجرایی حکومت، اگر هر رئیس‌جمهور و کابینه‌اش، بر اساس برداشت خود از منافع عمومی دست به اقدام و عمل بزند، به احتمال زیاد حاصل کار وی تأکید بر اقدامات کوتاه‌مدت و پوپولیستی، برای جمع کردن رأی و غفلت از اقدامات بلندمدت به‌منزله بنیان توسعه، خواهد بود. در حالی که بدون اقدامات آینده‌نگرانه دوربرد و مستمر نمی‌توان رشد و توسعه دوراندیشانه را به ارمغان آورد. بنابراین، اگر بر سر مفهوم منافع عمومی و در چارچوب آن، بر اهداف کلی توسعه، توافق همگانی حاصل آید، می‌توان به هدایت جامعه به سوی اهداف سالم، مطمئن شد. در این صورت، پاسخ به سؤال درباره جهت تغییرات، چندان مشکل نخواهد بود؛ زیرا واضح است که در این حالت، تغییر مطلوب آن است که حامی توسعه باشد (Caiden & Wildavsky, ۱۹۷۴: ۲۷) و

۱. verbal symbol



خط‌مشی مطلوب آن است که چنین تغییری را روا دارد (سیدرضائی و پورعزت، ۱۳۹۴) و حکومت مطلوب آن است که همواره تغییر و تحول و توسعه را در جهت پیشینه‌سازی منافع عمومی رصد نماید و با یادگیری از خطاها و اشتباهات گذشته، در جهت اصلاح آن‌ها همت گماشته، یادگیری دو حلقه‌ای را تداعی کند.

بنابراین، منفعت عمومی، دانش‌واژه محوری در فهم مسئله و مشکل عمومی و جهت‌دهی به اداره امور عمومی است. نکته بسیار مهم آن است که این دانش‌واژه بر وظایف دولت و حکومت ناظر بوده، از جمله مؤلفه‌های مؤثر در رفتارشناسی حکومت‌ها به شمار می‌رود؛ دانش‌واژه‌ای که چشم‌اندازی ارزشمند و درعین حال مبهم بر روی افراد (یک ملت) می‌گشاید و مبانی عمل‌اداری، سیاسی و اخلاقی آنان را تحت تأثیر قرار می‌دهد (پورعزت و همکاران، ۱۳۹۴)؛ زیرا منافع عمومی، برترین استاندارد اقدام حکومت و معیار بیشترین اهتمام به خردورزی و رعایت اخلاق در حکومت است (Sorauf, ۱۹۵۷). اگر چه منافع عمومی ذیل مکاتب گوناگونی مورد بحث قرار گرفته‌اند، ولی یکی از وجوه غالب در ادبیات مرتبط با منافع عمومی، شیوه‌ها و رویه‌های مورد استفاده برای تصمیم‌گیری شفاف و منصفانه توسط حکومت است (Pal & Maxwell, ۲۰۰۴). در این رویکرد، جامعه با سازمان‌ها و رویه‌های حکمرانی نهادینه‌شده معطوف به بیان (شناسایی) و دستیابی به منافع عمومی، توان‌تر می‌گردد (Huntington, ۱۹۷۳: ۲۴).

بودجه‌بندی عمومی نیز در مقام «مهم‌ترین فراگرد تصمیم‌گیری در نهادهای عمومی»، از این امر مستثنا نبوده، حتی می‌توان نظر به ملاحظات مربوط به نقش رعایت انصاف بودجه‌ای در افزایش مشروعیت حاکمیت و مقبولیت پذیرش تصمیم‌های مقامات دولتی، آن را مهم‌تر از سایر نهادها و عرصه‌ها در نظر گرفت. در همین امتداد، آ‌کی در تأکید بر اهمیت نظریه بودجه‌بندی، بر آن بود که ایجاد یک سازمان بودجه مرکزی قوی و مستقل، با تعهد راسخ به «منافع عمومی»، می‌تواند چشم‌انداز دوربرد حکومت را فراتر از منافع کوتاه‌نظرانه و انحصارگرایانه طبقه‌ای خاص، ترسیم نماید (Long, ۲۰۰۹)؛ منافع عامه مردم، منفعی که فقط می‌توان از آن‌ها، با عنوان «منافع عمومی» یاد کرد. در همراه کردن نظریه بودجه با منافع عمومی، راه‌کارهای گوناگونی قابل تجربه‌اند! در این میان، یک راه توسعه فراگرد تدوین بودجه، با التزام به رعایت قواعد رویه‌ای سالم در تشخیص و حفظ منافع

عمومی است. بدین ترتیب، بودجه‌بندی رویه‌ای شکل می‌گیرد. بودجه‌بندی رویه‌ای را می‌توان سنگ‌پایه ایجاد اجماع بین کلیه گروه‌های درگیر در فراگرد حکمرانی و اداره و بودجه‌بندی در فضایی بین‌نخبگانی تلقی کرد؛ فضایی با تأکید بر نقش ویژه اندیشمندان علوم سیاسی، اقتصاد، مدیریت دولتی و جامعه‌شناسی؛ فضایی که امکان التزام به منافع عمومی را در مسیر و فراگرد تدوین بودجه، فراهم می‌آورد.

قواعد و هنجارهای نوین برای بودجه‌بندی

هنجارها، جهت‌بخش استفاده از دانش تخصصی تعریف‌کننده مدیریت مالی محسوب می‌گردند (Miller, ۲۰۱۲). بر همین مبنا، برخی از پژوهش‌گران به‌منظور شمول هنجارها یا اصول جدید در سیستم بودجه‌بندی و در راستای بازپردازی اصول و قواعد سنتی بودجه‌ای، متناسب با الزامات دنیای معاصر، علاوه بر اصول پذیرفته‌شده سنتی در بودجه‌بندی، از لزوم بازنگری در اصول بودجه‌بندی سخن گفته و مجموعه اصول جدیدی را پیشنهاد داده‌اند. جدول ۱ اصول پیشنهادی میرز را برای توسعه اصول هنجاری بودجه‌بندی، نشان می‌دهد.

جدول ۱. مدل هنجاری اولیه از فراگرد بودجه‌ای (adapted: Meyers, ۱۹۹۶).

واژه انگلیسی	استانداردهایی برای فراگرد بودجه خوب	ردیف
Comprehensive	جامعیت: بودجه باید شامل همه موارد استفاده از منابع مالی حکومت باشد.	۱
Honest	درستی: بودجه باید بر مبنای پیش‌بینی‌های عاری از تعصب تدوین شود.	۲
Perceptive	حساسی و هوشمندی: بودجه باید نیازهای دوربرد و کوتاه‌برد را در نظر داشته باشد.	۳
Constrained	مقیدشدگی: بودجه باید به مقدار پول در دسترس توسط حکومت، محدود باشد.	۴
Judgmental	قضاوتی بودن: بودجه باید با جستجوی راه‌های به دست آوردن بیشترین آثار از کمترین هزینه‌ها، تدوین شود.	۵
Cooperative	همکارانه بودن: بودجه باید با همکاری و با پرهیز از تسلط سایر فراگردهای مهم تصمیم‌گیری، تدوین شود.	۶



Timely	به‌موقع بودن و زمان‌بندی: هر یک از وظایف باید به‌طور منظم، هنگامی که مورد انتظارند، تنظیم شوند.	۷
Transparent	شفافیت: بودجه باید بدون تلاش اضافی، قابل فهم باشد.	۸
Legitimate	مشروعیت: تصمیم‌های مهم باید بر اساس قانون و توسط افراد مجاز اخذ گردند.	۹
Responsive	پاسخ‌گویی و حساب‌پس‌دهی: خط‌مشی بودجه‌ای باید در انطباق با ترجیحات عمومی، تدوین گردد.	۱۰

علاوه بر این‌ها، لارکی و دوروکس^۱ نیز از شش عامل «تعدادل مشروط»، «کارایی تصمیم»، «مقایسه‌های عملی»، «عدم قطعیت و انعطاف‌پذیری»، «ثبات» و «بودجه‌های چندگانه»، به‌منزله فهرست آزمایشی برای اصول بودجه‌بندی نام می‌برند؛ ضمن اینکه کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، اصول ده‌گانه حکمرانی بودجه‌ای خوب را به‌منزله رهنمودهای واضحی برای طراحی، اجرا و بهبود سیستم‌های بودجه، برای رصد چالش‌های آتی مدنظر قرار می‌دهند (OECD, ۲۰۱۴; ۲۰۱۵).

بودجه‌بندی رویه‌ای

بودجه‌بندی، یک فراگرد تصمیم‌گیری است و هر تصمیمی، منجر به انتخابی می‌گردد و هر انتخابی، تحت تأثیر عوامل زیادی قرار می‌گیرد و بر مجموعه‌ای از انتخاب‌های دیگر اثر می‌گذارد. بودجه عمومی، به دلیل ماهیت خاص بخش عمومی و درگیری با طیف وسیعی از گروه‌های فشار، ذی‌نفع و ذی‌نفع در فراگرد بودجه‌بندی، امری سیاسی تلقی می‌شود و معمولاً تحت تأثیر عوامل پشت پرده نیز قرار می‌گیرد (۲: Gosling, ۲۰۱۶; Rubin, ۲۰۱۱) و به‌ویژه در مواقعی که با محدودیت منابع و تخصیص منابع همراه می‌گردد، سیاسی‌کاری و رفتارهای سیاسی تشدید می‌شوند (Kondalkar, ۲۰۰۷: ۲۱۴-۲۱۵).

بنابراین، یک شیوه (شاید تنها شیوه و بهترین شیوه) برای کاهش رفتارهای سیاسی و درعین‌حال، درمان «فقدان نظریه بودجه»، تأکید بر مفهوم منافع عمومی، از طریق نقد مداوم عمل موجود، از پنجره منافع عمومی یا تعریف دقیق

۱. Larkey & Devereux

محتوای عملی و مصادیق مفهوم منفعت عمومی باشد؛ یعنی، باوری که اجتماع، منافعی دارد که باید کشف شوند و بر مبنای آن‌ها اقدام گردد (Long, ۲۰۰۹). بودجه‌بندی رویه‌ای (سیدرضائی، ۱۳۹۳؛ سیدرضائی و پورعزت، ۱۳۹۴)، با مفروض گرفتن این موارد و با استناد به تعریف عقلایی خط‌مشی که خط‌مشی عمومی را تجلی اداره حکومت دانسته، دو معیار «منافع عمومی» و «مسائل / مشکلات عمومی» (Anderson, ۲۰۰۳: ۲; Birkland, ۲۰۱۰: ۹) را به‌منزله «فرا ارزش»، در کانون توجه قرار می‌دهد و سعی در مفهوم‌پردازی از یک شیوه بودجه‌بندی خوب دارد. در سیستم خط‌مشی‌گذاری عقلایی، منفعت عمومی و مسئله عمومی، مبنای تخصیص بودجه تلقی شده، با توجه به آن‌ها، تلاش می‌شود تا بین اقدامات و خط‌مشی‌های حکومت و همچنین میان عوامل اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و اداری و محورهای ایجاد همبستگی بین منافع رقیب، تعادل برقرار شود و بدین ترتیب، سنگ‌پایه ایجاد اجماع بین کلیه گروه‌های درگیر، بنا نهاده شود.

در این رویکرد، بودجه تجلی‌گاه اعمال «اراده شهروندان» تلقی شده، چنین تأکید می‌شود که اگر فعالیت یا نهادی خاص، ناعادلانه و ناکارآمد است، یا باید اصلاح گردد و یا منسوخ؛ زیرا منطق اصلی فعالیت و اقدام و عمل دولت و حکومت، عدالت و بهره‌وری (کارایی و اثربخشی) است (Rawls, ۱۹۷۱/۲۰۰۵: ۳-۴). در این رویکرد، نحوه کارکرد فراگرد بودجه، باید دال بر حاکم گردانیدن قواعد رویه‌ای و معطوف نمودن رویه‌های بودجه‌بندی، به دو معیار «نیل به منافع عمومی» و «حل مسائل / مشکلات عمومی» باشد تا چارچوب یا محدوده عمل و اقدام حکومت، به نحوی عادلانه و اثربخش، بازتعریف شود.

نظر به تعابیر متفاوت از منافع عمومی، این منافع باید در اجماع بین‌نخبگانی تعیین شوند؛ اجماعی متشکل از کلیه نخبگان فکری و ابزاری صاحب‌نظر که با ملاحظه مشکلات کوتاه‌مدت در راستای رفاه جامعه، بتوانند با تأکید بر نظریه‌های مزیت مطلق (اسمیت، ۱۹۹۸/۱۷۷۶)، مزیت نسبی (ریکاردو^۱، ۲۰۰۱/۱۸۱۷) و مزیت رقابتی (پورتر^۲، ۱۹۹۰)، این منافع و قابلیت‌ها و ظرفیت‌های منطقه‌ای را دریابند تا در اثر اهتمام به تأمین آن‌ها، سرمایه‌گذاری‌هایی توسعه یابند که ره‌آورد

۱. Ricardo

۲. Porter



آن‌ها، رشد و توسعه مستمر کشور باشد. تأکید بر نخبگان بدان دلیل است که ادبیات تصدیق می‌کند که عملکرد توسعه‌ای حکومت، تا حد زیادی توسط نیروی انسانی تعیین می‌شود، نه منابع مالی و فیزیکی صرف.

در این راستا و به‌منظور بالا بردن احتمال موفقیت انتخاب‌های نمایندگان و سیاست‌مداران، با الهام از نظر پیتر دراکر، سه‌گام اصلی باید مدنظر قرار گیرد: (۱) رها کردن اقدامات و خط‌مشی‌هایی که در گذشته کارساز نبوده‌اند، یا خوب عمل نکرده‌اند؛

(۲) تمرکز بر خط‌مشی‌هایی که کارساز بوده‌اند و نتایج مثبتی را به بار آورده‌اند؛

(۳) تحلیل علل موفقیت‌ها و شکست‌های نسبی (Drucker, ۲۰۱۱: ۱۴۵).

نظر به این‌گام‌های سه‌گانه، در این رویکرد، ابتدا «حوزه عمل و اقدام حکومت» تعریف می‌گردد؛ ضمن اینکه باید توجه داشت که هر اقدامی با رعایت اصول کارایی و عدالت، در قالب ظرفیت‌های محیطی، باعث افزایش رفاه عامه مردم و به‌تبع آن، افزایش مشروعیت حاکمیت در داخل مرزهای کشور شود و توان تأثیرگذاری کشور را در عرصه بین‌المللی افزایش دهد، معطوف به منافع عمومی تلقی می‌گردد. بنابراین، دو عرصه داخلی و خارجی مدنظر قرار می‌گیرند:

الف) در عرصه داخلی، بر اهمیت صنعتی‌شدن به‌منزله رویکرد غالب در نظریه توسعه و «عیار بارز نوسازی و بهبود قدرت اقتصادی ملت‌ها» (Todaro & Smith, ۶۶: ۲۰۱۲) تأکید می‌گردد؛ در این مسیر، خردگرایی در اصلاح ساختار تصمیم‌گیری و بهبود طرح‌های پیشنهادی اصلاحی، نقشی کلیدی دارد. تعیین چارچوب یا محدوده فعالیت حکومت در عرصه داخلی، بدان جهت حائز اهمیت است که مسیر حرکت حکومت و دولت و تخصیص‌های بودجه‌ای را هم‌راستا با مسیر حرکت جامعه به‌سوی توسعه و پیشرفت و تعالی رهنمون گشته، امکان راهبردپردازی در آن مسیر را فراهم می‌سازد. با توجه به نا ایستایی و پویا بودن منافع عمومی در طی دوره‌های زمانی طولانی، می‌توان به تجربه کشورهای دیگر نیز نظر داشت. برای مثال، اولین برنامه توسعه منابع انسانی ملی در کره جنوبی (دهه هفتاد میلادی)، بر تعلیم نیروی انسانی برای نوآوری‌های فناورانه متمرکز بود؛ ولی در دهه نود میلادی، این کشور نگاه خود را از تولیدات صنعتی، به سمت توسعه تولید محصولات با علوم بسیار پیشرفته، نظیر نیمه‌هادی‌ها، نمایشگرهای

الکترونیکی، موبایل و کشتی سازی تغییر داد و اخیراً نیز به سمت تولید محصولات با ارزش افزوده بسیار بالا، نظیر فناوری اطلاعات، زیست فناوری و فناوری های زیست محیطی متمایل گشته است (Nery-Kjerfve et al, ۲۰۱۴). قابل توجه است که دستیابی موفقیت آمیز به این اهداف، میسر نمی شود، مگر از طریق بذل توجه کافی به مقوله آموزش و تربیت نیروی کار ماهر و متخصص.

در بودجه بندی رویه ای، تلاش می شود تا همه اهداف توسعه، به صورت متعامل، مدنظر قرار گیرند؛ زیرا قصور در تحقق یک هدف یا نادیده انگاشتن یک بُعد، ممکن است موجبات شکست اهداف دیگر را نیز فراهم آورد.

ب) در عرصه خارجی، این نکته که «هر رشته اقدامی که ملت را به آستانه نبرد نهایی^۱ سوق دهد، بعید است که بتواند همسو با منافع عمومی تلقی گردد» (Long, ۲۰۰۹: ۲۶۰)، مدنظر قرار می گیرد؛ زیرا اقدامات نابخردانه ایدئولوژیک در عرصه بین المللی، ضمن دشوار ساختن جذب سرمایه گذاری های خارجی، در صورت جلب نظر سرمایه گذاران، ریسک و هزینه سرمایه گذاری در داخل را افزایش می دهد؛ به طوری که حتی در صورت جلب نظر سرمایه گذاران خارجی نیز احتمالاً هزینه های سنگینی را به جهت افزایش نرخ های بهره و بیمه، بر کشور تحمیل می گرداند.

با تعیین چارچوب و محدوده فعالیت حکومت در عرصه های داخلی و خارجی، دو حوزه اقدام و عمل برای حکومت مشخص می گردد:

یک) حوزه اقدام و عمل دوربرد - در این حوزه، با ملاحظه مفهوم منافع عمومی و نگرش دوربرد به آن، از طریق تخصیص های کارآمد و عادلانه در سیستم بودجه ای، برای تهییج و تسریع حرکت جامعه (به مثابه کل) به سوی رشد و پیشرفت و توسعه و تعالی، تلاش می شود.

دو) حوزه اقدام و عمل کوتاه برد - در این حوزه، با در نظر گرفتن مسائل و مشکلات عمومی آزاردهنده برای آحاد جامعه، با دیدی کوتاه برد و مشکل گشا، برای رفع مسائل یا مشکلات سیطره افکننده بر زندگی عامه مردم و تأمین رفاه آنان، تلاش می شود.

۱. armageddon



شاید در نگاه اول، چنین به نظر برسد که در این باره، دستیابی به اجماع در میان نخبگان، اگر امکان‌ناپذیر نباشد، بسیار دشوار است؛ ولی این پیشنهاد، پشتوانه نظری قوی و قابل‌اعتمادی در ادبیات خطمشی دارد؛ برای مثال، در مدل خطمشی‌گذاری جریان‌های سه‌گانه کینگ‌دان (۲۰۱۴) که بر اساس منطق هرج‌ومرج‌های سازمان‌یافته^۱ تدوین شده است، بر احتمال دستیابی به اجماع در میان جریان‌های سه‌گانه «مشکل - خطمشی - سیاست» تأکید شده، بر امکان ایجاد تغییرات بنیادین در خطمشی‌های حکومت، به هنگام باز شدن «پنجره فرصت»، با بازیگری فعال «کارآفرینان خطمشی»، صحنه گذاشته می‌شود. پنجره فرصت، زمانی باز می‌شود که وقایع یا رخدادهایی که موجب بروز شرایط مشکل‌زا می‌شوند، با یک رویداد بهبوددهنده خطمشی‌گذاران، هم‌زمان می‌گردند یا زمانی که نیروهای سیاسی (مثل قوای مقننه و مجریه)، با همدیگر همگرایی بیشتری داشته باشند. در چنین شرایطی، می‌توان تغییراتی بنیادین در خطمشی‌های حکومت ایجاد کرد و جهت‌گیری اصلی کشور را بازتعریف نمود (Kingdon, ۲۰۱۴). میرز نیز با اشاره به اثر بامگارتنر و جونز^۲ (۱۹۹۳) درباره دستورکارها و بی‌ثباتی در سیاست آمریکا^۳، با استناد به تجزیه و تحلیل تجربی آن‌ها، مفهوم «تعادل گسسته»^۴ را از دیرینه‌شناسی اقتباس کرده، بازخوانی نهادگرایی را ضروری می‌داند و به‌ویژه مفهوم «وابستگی به مسیر»، «تغییرپذیری خطمشی‌ها» و «اصلاح جهت‌گیری‌ها» را مدنظر قرار می‌دهد (Meyers, ۲۰۱۶).

قواعد رویه‌ای در بودجه‌بندی رویه‌ای

مدنظر قرار دادن قواعد برای اتخاذ و اثربخش ساختن تصمیم، بدین دلیل حائز اهمیت است که این قواعد برای حفظ نظم اجتماعی، از طریق تنظیم و توزیع منابع و فرصت‌ها و حل اختلافات و اجرای قوانین، مفیدند (Tyler, ۱۹۹۷)؛ زیرا برای انجام امور پیچیده، باید رفتار تعدادی زیادی از افراد هماهنگ گردد. این امر، مستلزم اتخاذ رویه‌های عملیاتی استاندارد، بر اساس قواعدی است که کارها باید

۱. organized anarchies

۲. Frank R. Baumgartner and Bryan D. Jones

۳. agendas and instability in American politics

۴. punctuated equilibrium

مطابق با آن‌ها انجام شوند (Allison, ۱۹۶۹). بر همین مبنا، در بودجه‌بندی رویه‌ای، نقطه ثقل مرکزی، بر رعایت قواعد شش‌گانه رویه‌ای، بنا نهاده می‌شود.

الف) قاعده ثبات رویه: رویه‌های تخصیصی باید برای همه مناطق و در طول زمان سازگار (ثابت) باشند (Leventhal, ۱۹۸۰). نظر به اینکه بودجه ابزاری است که تقریباً همه سیاست‌مداران با استفاده از آن، سعی در تعریف اولویت‌های خط‌مشی و توزیع منافع بر اساس حوزه‌های انتخابی خود دارند (White, ۱۹۹۸) و با توجه به نوع دموکراسی خاص رایج در کشورهای فقیر، گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفوذ، تأثیر بیشتری در انحراف منابع کمیاب به مناطق خاص (و نه لزوماً کارآمد) دارند (See Krueathep, ۲۰۱۴)، تأکید بر این قاعده، موجب مهار رفتار سیاست‌مداران، بر مبنای منطق‌گزینش‌شده در اجماع بین‌نخبگانی خواهد شد.

ب) قاعده نفی تبعیض یا تعصب^۱: نفع شخصی سیاست‌مداران و مقامات منتخب و اطاعت کورکورانه از پیش‌پندارهای کوتاه‌نظرانه، باید در همه نقاط فراگرد تخصیص، منع شوند (Leventhal, ۱۹۸۰). با کاربست این قاعده، با تأکید بر استفاده از واقعیت‌ها و شواهد (نه عقاید شخصی) در تصمیم‌گیری‌ها، حتی اگر تعصبی هم بخواهد صورت بگیرد، باید مطابق با اقدامات تبعیض مثبت، به نفع محروم‌ترین مناطق صورت گیرد؛ زیرا بر اساس اهداف هزاره، ارتقاء رفاه اجتماعی و بهبود جایگاه فقرا، یکی از مهم‌ترین اهداف حکومت‌های نوین است.

ج) قاعده دقت یا صحت^۲: تا حد ممکن پایه فراگرد تخصیص باید بر اساس اطلاعات خوب و عقاید آگاهانه استوار گردد؛ ضمن اینکه اطلاعات نیز باید با حداقل خطا، جمع‌آوری و پردازش شوند (Leventhal, ۱۹۸۰). مطابق با این قاعده، سیستم اطلاعات مدیریت بودجه‌ای اهمیت می‌یابد؛ زیرا داشتن سیستم اطلاعات بودجه‌ای دقیق و قابل‌اعتماد، امکان تصمیم‌گیری معتبر و صادقانه را فراهم می‌سازد و اثر اطلاعات نادرست ایجادشده توسط گروه‌های فشار و ذی‌نفوذ را خنثی می‌نماید (Becker, ۱۹۸۳).

د) قاعده اصلاح‌پذیری^۳: باید فرصت‌هایی برای اصلاح و لغو تصمیم‌های اتخاذشده در نقاط و مراحل گوناگون تصمیم‌گیری وجود داشته باشد؛ زیرا حتی

۱. the bias-suppression rule

۲. the accuracy rule

۳. the correctability rule



تصمیم‌گیرندگان صلاحیت‌دار و با حسن نیت نیز ممکن است مرتکب خطا یا سهل‌انگاری شوند (Leventhal, ۱۹۸۰). در فراگرد بودجه‌بندی، مراحل گوناگونی برای اعمال این قاعده وجود دارد. در مرحله تدوین پیش‌نویس بودجه، در هیئت دولت، هنگام تصمیم‌گیری نهایی درباره بودجه، هنگام بررسی نمایندگان و کمیسیون تلفیق و در نهایت، در صحن علنی مجلس هنگام تصویب.

و) قاعده نمایندگی: همه مراحل فراگرد تخصیص باید بازتاب دغدغه‌ها، ارزش‌ها و دورنمایی از آثار مثبت خط‌مشی‌های حکومت بر جمعیت متأثر از فراگرد تخصیص باشد (Leventhal, ۱۹۸۰). در دل این قاعده، بر مشارکت مردم از طریق نمایندگی تأکید می‌شود؛ منطق زیربنایی نمایندگی، آن است که شهروندان بر وضعیت محلی آگاه بوده، درک بهتری از نیازهای اجتماعات خود دارند و می‌توانند اطلاعات ارزشمندی برای تصمیم‌گیری فراهم سازند (Guo & Neshkova, ۲۰۱۲). نکته آن است که با توجه به تخصصی بودن فراگرد بودجه، مشارکت مستقیم مردم امکان‌پذیر نیست؛ بنابراین، فقط مشارکت شهروندانی توجیه‌پذیر است که در زمینه مورد بحث، از تخصص و دانش کافی برخوردار باشند.

ی) قاعده اخلاقی: رویه‌های تخصیص باید با ارزش‌های اخلاقی و معنوی پذیرفته‌شده توسط افراد سازگار باشند (Leventhal, ۱۹۸۰). در فراگرد تدوین بودجه، رعایت این قاعده حائز اهمیت فراوان است؛ زیرا میزان تخصیص به مناطق خاص، دلالت‌هایی بر جایگاه اجتماعی و سیاسی آن منطقه و مردم آن، در نظر سیاست‌مداران و مقامات منتخب دارند؛ تا حدی که می‌توان ادعا کرد که تخصیص‌های بیش‌تر، بر ارزش و احترام بیش‌تر و تخصیص‌های کمتر، بر نوعی بی‌توجهی سیاست‌مداران به آن منطقه دلالت دارند. این امر، در کشورهای چند قومیتی که حساسیت‌های اجتماعی بالا است، شایان توجه بیش‌تری است؛ زیرا در این کشورها، رابطه مستقیمی بین تخصیص‌ها و منزلت قومیت‌ها ادراک می‌شود.

بحث درباره بودجه‌بندی رویه‌ای

بودجه‌بندی رویه‌ای با هدف عقلایی‌تر شدن، عادلانه‌تر شدن، اصلاح‌پذیر شدن و کنترل مالی برتر مدنظر قرار می‌گیرد؛ بنابراین، بحث درباره بودجه‌بندی رویه‌ای را می‌توان تحت چند سرفصل مهم پی گرفت:

الف) هدایت خردمندان و عادلانه منابع: بودجه‌بندی رویه‌ای، با منطق انتخاب طرح‌ها، برنامه‌ها، خط‌مشی‌ها، اقدامات و قواعد ناظر بر رویه‌های تدوین بودجه حکومت سروکار دارد؛ قابل تأمل است که پس از مشخص شدن محدوده اقدام و عمل حکومت، تضمین فعالیت در محدوده تعیین‌شده ضرورت دارد؛ به‌ویژه با توجه به اینکه بازیگران متعددی در عرصه بودجه‌بندی نافذند، تدوین رویه‌ها و قواعد استاندارد و انعطاف‌پذیر، برای انطباق با افزایش پیچیدگی و بزرگی سیستم ضروری به نظر می‌رسد (Platt, ۱۹۴۷). به‌هرحال، با مدنظر قرار دادن اهمیت رویه‌ها، می‌توان از وضع مقررات مغایر با عدالت (۱۹۸: ۱۹۷۱/۲۰۰۵: See Rawls) و تخصیص‌های ناعادلانه و ناکارآمد جلوگیری کرد؛ زیرا سیستم‌های برخوردار از رویه‌های شفاف و پایبند به استانداردهای اخلاقی و فنی قوی، می‌توانند مانع از انحراف تخصیص‌های بودجه‌ای، به‌سوی منافع گروه‌های خاص گردند (See Norton & Elson, ۲۰۰۲: VI). این نکته آنگاه مهم‌تر جلوه می‌کند که دریابیم در صورت توجه به رویه‌های تدوین بودجه، می‌توان بودجه را به «یکی از قوی‌ترین ابزارهای تحقق دموکراسی» (Willoughby, ۱۹۱۸) مبدل گردانید و در صورت عدم توجه به رویه‌ها، ضمن سلب چنین امکانی (Upson, ۱۹۲۴)، احتمالاً دولت‌هایی نا اثربخش و ناکارآمد خواهیم داشت؛ دولت‌هایی که فاقد هنجارها و ضوابط بوروکراتیک بوده، مقید به قاعده^۱ خاصی نیستند و پیش‌بینی‌ناپذیر و بی‌ثبات ظاهر می‌شوند (Evans, ۱۹۹۵: ۷۱).

ب) عدالت و مشروعیت: هایدک بر آن است که مشروعیت قدرت قانونگذاری، مستلزم به رسمیت شناخته‌شدن برخی قواعد عمومی است؛ قواعدی که حتی مشروعیت قوانین قوه مقننه نیز باید در چارچوب آن‌ها توجیه شوند (Hayek, ۱۹۸۲: ۹۵). نورث و همکارانش نیز برآنند که یکی از سه شرط آستانه‌ای لازم برای گذار از «نظم دسترسی محدود» به «نظم دسترسی باز»^۲، حاکمیت قانون در میان نخبگان است (North et al, ۲۰۰۹: ۱۵۱). در همین امتداد، اگر بپذیریم که عدالت، موضوعی محوری در همه مناقشات و مباحثات اخلاقی است و اخلاقیات مرسوم، ریشه در قواعد دارند (See Kohlberg, ۱۹۷۵)، با تأکید بر قواعد

۱. rule-bounded

۲. the transition from limited to open access orders



اقتباس شده از فهم عدالت، می‌توان بر اخلاقیات ناظر بر بودجه‌بندی به‌مثابه مهم‌ترین فراگرد تصمیم‌گیری در قوای مجریه و مقننه، صحنه گذاشت. در این صورت، با اتکا به رویه‌های اخلاقی و پذیرفته‌شده استاندارد، بهتر می‌توان از تخصیص‌های ناعادلانه جلوگیری کرد؛ زیرا این قواعد می‌توانند همچون حصارهایی مستحکم، قدرت بودجه‌ریزان و قانون‌گذاران را در تخصیص‌های ناکارآمد و ناعادلانه محدود ساخته، هر آنچه را که خارج از چارچوب منافع عمومی باشد، غیرقانونی و مردود دانسته، با دقت و جدیت در طی فراگردهای اصلاح و یادگیری، از عرصه تصمیم‌گیری بودجه‌ای و فراگرد تخصیص منابع، خارج سازند؛ با این سازوکار، نوعی «بودجه‌بندی قدرت» نیز حاصل می‌گردد که به باور لانگ، پایه‌ای‌ترین موضوع قابل تأمل در دانش واقع‌گرا و واقع‌نگر اداره است (Long, ۱۹۴۹).

بنابراین، با تأکید بر قواعد رویه‌ای در بودجه‌بندی و معطوف کردن آن‌ها به تأمین منافع ملی و حل مسائل و مشکلات عمومی، به‌صورت نامحسوس و نامرئی، نوعی «موقعیت دیده‌بانی» شکل می‌گیرد تا به‌مثابه کنترل‌گری پیش‌نگر، هم‌نقش بوروکرات‌ها و سیاست‌مداران قدرتمند و هم‌نقش اراده‌های خاص مقامات محلی و مرکزی و هم‌نقش نمایندگان دارای قدرت و نفوذ را محدود ساخته و حتی در ایده‌آل‌ترین حالت، حذف نماید و از این رهگذر، مشروعیت حکومت را افزایش دهد؛ دیده‌بانی که مستمراً سه‌گانه «درستی، قانونی بودن و صرفه‌جویی» را نمادپردازی^۱ می‌کند (Gross, ۱۹۶۹). واضح است که تقویت مشروعیت حکومت بسیار مهم است؛ زیرا به گواه پترز، در دوران معاصر، دو مشکل مهم هر حکومتی عبارت‌اند از: تأمین مالی تعهدات خط‌مشی و تقویت مشروعیت حکومت، به‌منزله سازوکار حل مشکل برای جامعه (Peters, ۱۹۹۵).

ج) **گفتمان یادگیری:** رویکرد رویه‌ای به بودجه‌بندی، از منظر یادگیرندگی نیز قابل تأمل است؛ آرجریس (۱۹۹۰؛ ۱۹۹۳) بر آن است که دو مدل یادگیری وجود دارد: در مدل اول، افراد برای ترویج و کاربست مدل ذهنی خودشان، با یکدیگر رقابت و مجادله می‌کنند و در مدل دوم، به دیالوگ و گفتمان می‌پردازند. در رویکردهای فرانونین، اهتمام به کاربست مدل دیالوگی، بر احتمال کامیابی می‌افزاید (Stacey et al, ۲۰۰۰: ۷۳). در بودجه‌بندی رویه‌ای، توافق حاصل‌شده در اجماع

۱. symbolize

بین‌نخبگانی، متضمن به‌کارگیری مدل یادگیری همکارانه است، تا احتمال کامیابی افزایش یابد؛ ضمن اینکه با تغییر رویکرد از تعریف یک‌جانبه منافع عمومی، به تعریف حاصل‌شده در اجماع بین‌نخبگانی، می‌توان امیدوار بود که کارکنان دولت نیز به منافع عمومی متعهدتر شوند و در برابر صاحبان قدرت، بی‌طرف عمل نمایند؛ تا حدی که حتی بتوانند در برابر دل‌بستگی‌های ایدئولوژیک حکومت وقت نیز ایستادگی نمایند (Heywood, ۲۰۱۳: ۳۷۴). همچنین با شکل‌گیری اجماع درباره مفاهیم «منافع و مسائل و مشکلات عمومی» توسط بازیگران عرصه بودجه‌بندی، می‌توان امیدوار بود که با توافق بر چارچوب منافع عمومی، به‌منزله نوعی «فرا‌ارزش»، قراردادی جمعی حاصل آید که همه مقامات حکومتی و گروه‌های نافذ جامعه را به بهینه‌سازی کلی سیستم اجتماعی متعهد سازد و از این رهگذر، خطرات حاصل از بهینه‌سازی بخشی در سیستم اجتماعی را به حداقل ممکن کاهش داده و در بهترین حالت، حذف نماید.

واضح است که اگر کشوری خواهان حرکت در مسیر رشد و توسعه مستمر باشد، باید مبنای تخصیص منابع خود به برنامه‌ها و خط‌مشی‌های گوناگون را با نگاهی دوربرد و هم‌راستا با بهینه‌سازی کلی سیستم اجتماعی، با حداکثر تدبیر و دوراندیشی در نظر آورد تا منابع تجدیدنپذیر، در چرخه تخصیص‌های عادلانه و کارآمد، به‌گونه‌ای سرمایه‌گذاری شوند که خود در چرخه‌ای تسلسلی، منشأ منابعی برای سرمایه‌گذاری‌های دیگر گردند و پیام‌آور جامعه بهتر و انسانی‌تر شوند.

د) مدیریت مالی: ثبات خردمندانانه رویه بودجه، تأثیر قابل‌توجهی بر مدیریت مطلوب مالی عمومی خواهد داشت؛ هر چند نمی‌توان انتظار داشت که بودجه‌بندی رویه‌ای بتواند همه عادات حسابداری بد را به‌طور دائم از بین ببرد؛ برای مثال، دولت یا مجلسی که مصمم به رواج دادن خط‌مشی‌های بودجه‌ای و مالی سست یا شل باشند، قادر می‌شوند دوران بی‌نظمی را برگردانند. با این حال، بهبود رویه بودجه‌بندی می‌تواند دو چیز را میسر سازد:

یک) اجرای خط‌مشی مالی را به شیوه‌ای واضح و شفاف، برای حکومت یا مجلس مسئول، امکان‌پذیر گرداند؛

دو) پنهان کردن بی‌مسئولیتی و پفره‌روی از مسئولیت را برای حکومت یا مجلس دشوارتر سازد (Alesina et al, ۱۹۹۵).



بدین ترتیب، اگر قواعد بودجه‌ای و مالی، به‌خوبی طراحی شوند و تدوین و به‌طور اثربخش اجرا گردند، نویدبخش اصلاحات چشم‌گیری خواهند بود. این قواعد می‌توانند سوگیری را کاهش داده، از ناسازگاری زمانی خط‌مشی‌های بودجه‌ای بکاهند، التزام حکومت به پایداری مالی را تقویت نمایند و مدیریت مالی را با در نظر گرفتن نوسانات احتمالی، اثربخش‌تر کنند. ضمن اینکه در اهتمام به افزایش پیش‌بینی‌پذیری در خط‌مشی‌گذاری مالی، می‌توانند نوسانات خروجی را کاهش داده، رشد دوربرد را افزایش دهند. با این حال، طراحی خوب و اجرای اثربخش، اهداف بسیار مهم و چالش‌برانگیزی‌اند که باید با جدیت مدنظر قرار گیرند. اگر یک قاعده مالی طراحی شده، نتواند توسط نهادهای مالی موجود، به‌گونه‌ای موفقیت‌آمیز اجرا شود، به‌سرعت در مسیر بی‌اعتباری و سقوط ارزش قرار می‌گیرد. به همین ترتیب، اجرای اثربخش یک «قاعده بد طراحی‌شده»، نمی‌تواند سیستم را به موفقیت برساند (Corbacho & Ter-Minassian, ۲۰۱۳).

نتیجه‌گیری

بودجه‌بندی به‌منزله مهم‌ترین فراگرد تصمیم‌گیری در بخش عمومی، اصلاحات مستمری را در راستای عقلایی‌سازی، پشت سر گذاشته است و همچنان نیازمند اصلاحات عقلایی جدیدی در مسیر هدایت تخصیص‌های بودجه‌ای، برای رشد و توسعه و تعالی کشورها است. نظر به این مهم، پژوهش حاضر با معرفی رویکرد رویه‌ای به بودجه‌بندی، بر ضرورت اجماع بر «فرا ارزش منافع عمومی»، به‌منزله چارچوب بلندمدت عمل و اقدام حکومت تأکید دارد؛ فرا ارزشی که معمولاً در کشورهای در حال توسعه، تعریف‌چندان روشنی از آن وجود ندارد و همین امر، موجب تفوق مباحث ایدئولوژیک بر مباحث عقلانی در این کشورها می‌گردد. بدین ترتیب، با تعریف و تبیین «منافع و مشکلات عمومی»، به‌منزله چارچوب اقدام و عمل حکومت، می‌توان ضمن واضح‌سازی مصادیق منفعت عمومی، با هدایت منابع عمومی در مسیر آن مصادیق، از تخصیص‌های ناکارآمد و ناعادلانه بودجه جلوگیری کرد. نکته آن است که تدبیر در امور و برنامه‌ریزی آینده‌نگرانه، بر اساس اجماع بر معیارهایی صورت می‌گیرد که در عرصه تفکر و اندیشه و به‌طور کلی تحت تأثیر قوه فکری و عقلی انسان، صورت‌بندی می‌شوند. زمانی که مباحث سیاسی، بر

انتخاب‌ها و امور سایه افکنند، با توجه به کوتاه بودن آهنگ دوره تصدی‌گری اداری، از دولتی به دولتی دیگر (در قوه مجریه)، نمی‌توان به توسعه مستمر امیدوار بود؛ زیرا هر دولتی بر اساس برداشت خود از منافع عمومی دست به اقدام و انتخاب می‌زند که نتیجه آن، تأکید بر اقدامات کوتاه‌مدت برای کسب مشروعیت حزبی یا هزینه‌کرد وجوه عمومی، برای کسب رأی است.

در بودجه‌بندی رویه‌ای، برای جلوگیری از این اقدامات کوتاه‌نگرانه، با تأکید بر اینکه ملاحظات مربوط به رویه، بازتابی از نحوه اتخاذ تصمیم‌ها در هر سطحی از سیستم‌های اجتماعی است، تأکید می‌شود که هر چه نهادی با اطلاعات کامل و مشارکت بیشتر شهروندان، در راستای بیان دغدغه‌ها و ارزش‌هایشان شکل گیرد، به احتمال بیشتر، ضمن به بار آوردن پیامدهای مثبت برای آحاد جامعه، تصمیم‌ها و اقداماتش منصفانه تلقی شده، با تمایل بیشتری مورد پذیرش قرار خواهند گرفت. با این پیش‌فرض، آنچه مهم جلوه می‌کند، قواعد رویه‌ای حاکم بر فراگرد تصمیم‌گیری، به‌ویژه در بودجه‌بندی به‌مثابه مهم‌ترین فراگرد تصمیم‌گیری در بخش عمومی است؛ قواعدی که با حاکم گردانیدن آن‌ها بر رویه‌های تدوین بودجه، می‌توان ضمن مدنظر قرار دادن دغدغه‌ها و ارزش‌های مردم، به برآورده ساختن کارکردهای بودجه‌ای دال بر کنترل، مدیریت، برنامه‌ریزی، پاسخگویی و اولویت‌بندی دست یافت؛ ضمن اینکه این قواعد در نقش نوعی سیستم کنترل پیش‌نگر عمل می‌کنند که همچون دیده‌بانی مسئول، کلیه خط‌مشی‌ها و اقداماتی را که متناظر با چارچوب منافع و مشکلات عمومی نباشد، در چرخه‌ای خودکار از دور تخصیص بودجه‌ای خارج می‌گرداند و همواره فرصت اصلاح و بازبینی در آن‌ها را برای خود محفوظ نگه می‌دارد. بنابراین، هدف اصلی تعبیه قواعد رویه‌ای در بودجه‌بندی، محدود کردن قدرت سران سیاسی، با هدایت آن‌ها در مسیر چارچوبی است که در نهایت، منافع عامه مردم را مدنظر قرار می‌دهد.

بدین ترتیب، می‌توان گفت که اثر اصلی بودجه‌بندی رویه‌ای بر توسعه کشور، قاعده‌مند کردن و تمرکز تحلیلی بیشتر بر انتخاب برنامه‌ها، فعالیت‌ها، اقدامات، مداخله‌ها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های حکومت، از طریق معطوف نمودن رویه‌های تدوین سند بودجه، به رعایت ارزش‌های معطوف به حفظ منافع عمومی و حل مشکلات عمومی تعریف‌شده، در «اجماعی بین‌نخبگانی» است.



منابع

- پورعزت، علی‌اصغر، صدیقه دمرچی‌لو، و میناسادات هاشمی کاسوایی (۱۳۹۴). «منافع ملی و حل مسئله عمومی به‌مثابه شاخص ارزیابی عملکرد دولت». در علی‌اصغر پورعزت (ویراستار)، ۱۳۹۴، *مدیریت ایران: مدیریت و ارزیابی عملکرد دولت*. تهران: انتشارات علمی و فرهنگی، صص: ۳۵۶-۳۶۸.
- سیدرضائی، میریعقوب (۱۳۹۳). «نظریه بودجه‌بندی رویه‌ای». ایده برتر و برگزیده چهارمین همایش ایده‌های نوآورانه و فناورانه دانشگاه تهران. اسفند ۱۳۹۳. دانشگاه تهران.
- سیدرضائی، میریعقوب، و علی‌اصغر پورعزت (۱۳۹۴). «بودجه‌بندی رویه‌ای: چارچوبی هدایت‌شونده برای معطوف ساختن سیستم بودجه‌بندی به تحقق منافع عمومی». ارائه شده در اولین کنفرانس مدیریت دولتی ایران. تهران: دانشکده مدیریت دانشگاه تهران. ۲۹ دی ۱۳۹۴.

- Alesina, Alberto, Mauro Mare, and Roberto Perotti (۱۹۹۵). "The Italian Budget Procedures: Analysis and Proposals". Discussion Paper Series No. ۷۵۵.
- Allison, Graham (۱۹۶۹). "Conceptual models and the Cuban missile crisis". *The American Political Science Review*, Volume ۶۳, Issue ۳, ۶۸۹-۷۱۸.
- Anderson, James E. (۲۰۰۳). *Public policymaking: an introduction*. New York: Houghton Mifflin Company.
- Appleby, Paul (۱۹۵۷). "The Role of the Budget Division". *Public Administration Review*, Vol. ۱۷, No. ۳, pp. ۱۵۶-۱۵۸.
- Becker, Gary S. (۱۹۸۳). "A theory of competition among pressure groups for political influence". *Quarterly Journal of Economics*, Vol. ۹۸, No. ۳, pp. ۳۷۱-۴۰۰.
- Birkland, Thomas A. (۲۰۱۰). *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. Third edition. London and New York: Routledge.



- Caiden, Naomi (۱۹۸۰). "Budgeting in Poor Countries: Ten Common Assumptions Re-Examined". *Public Administration Review*, Vol. ۴۰, No. ۱, pp. ۴۰-۴۶.
- Caiden, Naomi (۱۹۸۸). "Shaping things come super-budgeters as heroes (and heroines) in late-twentieth century". In Irene Rubin (Ed.), ۱۹۸۸, *New Directions in Budget Theory SUNY Series in Public Administration*, Albany: State University of New York Press, pp. ۴۳-۵۸.
- Caiden, Naomi, and Aaron Wildavsky (۱۹۷۴). *Planning and budgeting in poor countries: comparative studies in behavioral science*. New York: A Wiley-Interscience publication.
- Corbacho, Ana, and Teresa Ter-Minassian (۲۰۱۳). "Public financial management requirements for effective implementation of fiscal rules". In Richard Allen, Richard Hemming and Barry H. Potter (Eds.), ۲۰۱۳, *the international handbook of public financial management*, New York: Palgrave Macmillan, pp. ۳۸-۶۲.
- Cronin, Bruce (۲۰۰۹). "Theories of the state". In Phillip Anthony O'Hara (Ed.), ۲۰۰۹, *International encyclopedia of public policy: volume ۳- Public policy and political development*. Australia: Gperu, pp. ۶۴۳-۶۵۳.
- Dawson, John E. (۱۹۸۵). *A model for systematic budgeting*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Drucker, Peter F. (۲۰۱۱). *Post-capitalist Society*. London and New York: Routledge.
- Elcock, Howard (۲۰۱۲). "Ethics and the public interest: a question of morality". *Teaching public administration*, Vol. ۳۰, No. ۲, pp. ۱۱۵-۱۲۳.
- Evans, peter (۱۹۹۵). *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. New Jersey: Princeton university press.
- Gibran, Joan M., and Alex Sekwat (۲۰۰۹). "Continuing the search for a theory of public budgeting". *J. of public budgeting, accounting and financial management*. Vol. ۲۱, No. ۴, pp. ۶۱۷-۶۴۴.



- Gosling, James J. (۲۰۱۶). *Budgetary Politics in American Governments*. Sixth edition. New York and London: Routledge.
- Gross, Bertram M. (۱۹۶۹). "The New Systems Budgeting". *Public Administration Review*, Vol. ۲۹, No. ۲, pp. ۱۱۳-۱۳۷.
- Guo, h., & Neshkova, M. I. (۲۰۱۲). "Citizen input in the budget process: When does it matter most?". *The American review of public administration*, Vol. ۴۳, No. ۳, pp. ۳۳۱-۳۴۶.
- Hayek, F. A. (۱۹۸۲). *Law, legislation and liberty: a new statement of the liberal principles of justice and political economy*, ۳ volume set. London and New York: Routledge.
- Herring, E. Pendleton (۱۹۳۶). "Public administration and the public interest". In Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde (Eds.), ۱۹۹۲, *classics of public administration*, third edition, Boston, California: Wadsworth, Inc., pp. ۷۵-۷۹.
- Heywood, Andrew (۲۰۰۲). *Politics*. ۲th Ed. New York: Palgrave Macmillan.
- Heywood, Andrew (۲۰۱۳). *Politics*. ۴th Ed. New York: Palgrave Macmillan.
- Hobbes, Thomas (۱۶۵۱). *Leviathan, or the matter, forme, and power of common-wealth ecclesiasticall and civill*. London: Andrew Croke.
- Huntington, Samuel P. (۱۹۷۳). *Political order in changing societies*. Seventh printing. New Haven and London: Yale university press.
- Jones. L. R. (۱۹۹۶). "Wildavsky on budget reform". *Policy sciences*, Vol. ۲۹, pp. ۲۲۷-۲۳۴.
- Justice, Jonathan (۲۰۰۸). "Budgets and accountability". In Evan M. Berman (Ed.), ۲۰۰۸, *Encyclopedia of public administration and public policy*, ۳ volume set, second edition, New York and London: Tylor & Francis group, pp. ۲۰۹-۲۱۶.
- Key, V. O (۱۹۴۰). "The Lack of a Budgetary Theory". *The American Political Science Review*, Vol. ۳۴, No. ۶, pp. ۱۱۳۷-۱۱۴۴.
- Kingdon, John W. (۲۰۱۴). *Agendas, alternatives, and public policies*. Second edition. US: Pearson Education Limited.
- Kohlberg, Lawrence (۱۹۷۵). "The cognitive-developmental approach to moral education". *The Phi Delta Kappan*, Vol. ۵۶, No. ۱۰, A special issue on moral education, pp. ۶۷۰-۶۷۷.
- Kondalkar, V. G. (۲۰۰۷). *Organizational behaviour*. New Delhi: New Age International Limited, Publishers.



- Krueathep, Weerasak (۲۰۱۴). "Bad luck or bad budgeting: an analysis of budgetary roles underpinning poor municipal fiscal conditions in Thailand". *Public budgeting and finance*, Vol. ۳۴, No. ۳, pp. ۵۱-۷۲.
- Larkey, Patrick D., and Erik A. Devereux (۱۹۹۹). "Good Budgetary Decision Processes". In H. George Frederickson and Jocelyn M. Johnston (Eds.), ۱۹۹۹, *public management reform and innovation: research, theory, and application*, Tuscaloosa: University of Alabama Press, pp. ۱۶۶-۱۸۸.
- Lee, Robert D., Ronald W. Johnson, and Philip G. Joyce (۲۰۱۳). *Public budgeting systems*. ۹th ed. USA: Jones & Bartlett Learning.
- Leloup, Lance T. (۲۰۰۲). "Budget theory for a new century". In A. Khan and W. B. Hildreth (Eds.), ۲۰۰۲, *budget theory in the public sector*, Connecticut and London: Quorum Books, pp. ۱-۲۱.
- Leventhal, Gerald S. (۱۹۸۰). "What should be done with equity theory? New approaches to the study of fairness in social relationship". In K. J. Gergen, M. S. Greenberg, and R. H. Willis (eds.), ۱۹۸۰, *Social exchange: Advances in theory and research*. New York: Plenum press, pp. ۲۷-۵۵.
- Lewis, Verne B. (۱۹۵۲). "Toward a Theory of Budgeting". *Public Administration Review*, Vol. ۱۲, No. ۱, pp. ۴۲-۵۴.
- Lock, John (۱۹۸۰). *Second treatise of government*. Edited, with and introduction, by C. B. Macpherson. Cambridge: Hackett publishing company.
- Long, Norton E. (۱۹۴۹). "Power and Administration". *Public Administration Review*, Vol. ۹, No. ۴, pp. ۲۵۷-۲۶۴.
- Long, Norton E. (۱۹۹۰). "Conceptual notes on the public interest for public administration and policy analysts". *Administration & Society*, Vol. ۲۲, No. ۲, pp. ۱۷۰-۱۸۱.
- Long, Norton (۲۰۰۹). "Public administration, the public interest, citizenship, and democracy". *Administration & Society*, Vol. ۴۱, No. ۲, pp. ۲۵۸-۲۶۴.
- Lynch, Thomas D. (۱۹۸۹). "Budget system approach". *Public Administration Quarterly*, Vol. ۱۳, No. ۳, pp. ۳۲۱-۳۴۱.
- Lynch, Thomas D., Cynthia E. Lynch (۲۰۰۲). "Philosophy, public budgeting, and the information age". In Aman Khan and W. Bartley Hildreth (Eds.), ۲۰۰۲, *budget theory in the public sector*, Connecticut and London: Quorum Books, pp. ۲۶۱-۲۷۹.



- McKinney, Jerome B. and Lawrence C. Howard (۱۹۹۸). *Public administration: balancing power and accountability*. ۲nd edition. Connecticut and London: Praeger Publishers.
- Messina, Alex (۲۰۰۷). "Public relations, the public interest and persuasion: an ethical approach". *Journal of Communication Management*, Vol. ۱۱, No. ۱, pp. ۲۹ – ۵۲.
- Meyers, Roy T. (۱۹۹۶). "Is there a key to the normative budgeting lock?" *Policy sciences*, Vol, ۲۹, No. ۳, pp. ۱۷۱-۱۸۸.
- Meyers, Roy T. (۲۰۱۶). "How to Make Budget Process Reform Politically Feasible". *Economic studies at Brookings*, a Series of Discussion Papers on Re-Imagining the Federal Budget Process, No ۴, April ۲۰۱۶.
- Miller, Gerald J. (۲۰۱۲). "The practice of government budgeting and finance is interpretation". In Gerald J. miller, ۲۰۱۲, *government budgeting and financial management in practice: logics to make sense of ambiguity*, Boca Raton: CRC press, pp. ۹۹-۱۵۳.
- Nery-Kjerfve, Tania, Sehoon Kim, Minjung Kim^۱, and Gary N. McLean (۲۰۱۴). "National human resource development in Brazil: lessons from Korea". *Human Resource Development Review*, Vol. ۱۳, No. ۴, pp. ۴۸۳-۵۰۶.
- North, Douglass C., John Joseph Wallis, and Barry R. Weingast (۲۰۰۹). *Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge & New York: Cambridge university press.
- Norton, Andy, and Diane Elson (۲۰۰۲). *What's behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process*. Overseas Development Institute.
- OECD (۲۰۰۳). *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD guidelines and country experiences*. Paris: OECD Publications Service.
- OECD (۲۰۱۴). *Draft reflections on OECD council on the principles of budgetary governance*. Paris: OECD Senior Budget Officials.
- OECD (۲۰۱۵). *Recommendation of the council on budgetary governance*. Public governance & territorial development directorate.
- Pal, Leslie A., and Judith Maxwell (۱۹۷۳). "Assessing the Public Interest in the ۲۱st Century: A Framework". *Paper prepared for the External Advisory Committee on Smart Regulation, chaired by Gaétan Lussier*. Canadian Policy Research Networks Inc.



- Peters, B. Guy (۱۹۹۵). "Introducing the topic". In B. Guy Peters and Donal J. Savoie (Eds.), ۱۹۹۵, *governance in a changing environment*, Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, pp. ۳-۱۹.
- Platt, C. Spencer (۱۹۴۷). "Humanizing Public Administration". In Richard C. Kearney and Evan M. Berman (Eds.), ۱۹۹۹, *public sector performance: management, motivation, and measurement*. Colorado: Westview press, pp. ۴۵-۵۶.
- Porter, Michael E. (۱۹۹۰). *The competitive advantage of nations, with a new introduction*. The Free press.
- Rawls, John (۱۹۷۱/۲۰۰۵). *A theory of justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard university press. Originally edition.
- Ricardo, David (۱۸۱۷/ ۲۰۰۱). *On the principles of political economy and taxation*. Kitchener, Batoche books.
- Rousseau, Jean-Jacques (۱۷۶۲/۱۹۹۴). *Discourse on political economy and the social contract*, translation with an introduction and notes by Christopher Betts. Oxford: Oxford university press.
- Rubin, Irene (۲۰۰۰). *The politics of public budgeting: getting and spending, borrowing and balancing*. Fourth edition. New York and London: Seven Bridges Press.
- Rubin, Irene (۲۰۱۱). "New directions in public budgeting". In Donald C. Menzel and Harvey L. Whith (Eds.), ۲۰۱۱, *the state of public administration: issues, challenge, and opportunities*, London and New York: Routledge, pp. ۱۴۲-۱۵۵.
- Schick, Allen (۱۹۶۶). "The Road to PPB: The Stages of Budget Reform". *Public Administration Review*, Vol. ۲۶, No. ۴, pp. ۲۴۳-۲۵۸.
- Schick, Allen (۱۹۸۸). "An Inquiry into the Possibility of a Budgetary Theory". In Irene Rubin (Ed.), ۱۹۸۸, *New Directions in Budget Theory*, Albany: State University of New York Press, pp. ۵۹-۶۹.
- Schuhmann, Robert A. (۲۰۰۴). "Budgeting". In David Schultz (Ed.), ۲۰۰۴, *Encyclopedia of public administration and public policy*, New York: Facts On File, Inc., pp. ۳۷-۳۸.
- Smith, Adam (۱۷۷۶/ ۱۹۹۸). *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. London: electric book company Ltd.
- Sorauf, Frank J. (۱۹۵۷). "The Public Interest Reconsidered". *The Journal of Politics*, Vol. ۱۹, No. ۴, pp. ۶۱۶-۶۳۹.
- Stacey, Ralph D., Douglas Griffin, and Patricia Shaw (۲۰۰۰).



Complexity and management: fad or radical challenge to systems thinking? London and New York: Routledge.

Symposium on Budget Theory (۱۹۵۰). "Symposium on Budget Theory". *Public Administration Review*, Vol. ۱۰, No. ۱ (winter, ۱۹۵۰), pp. ۲۰-۳۱.

Todaro, Michael P., and Smith, Stephen C. (۲۰۱۲). *Economic development*. ۱۱ edition, Boston: Addison- Wesley, Pearson.

Trikha, Rajeshwar (۲۰۰۹). *Bureaucracy and public administration*. Jaipur, India: ABD publishers.

Tyer, Charlie, Jennifer Willand (۱۹۹۷). "Public budgeting in America: A twentieth century retrospective". *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol. ۹, No. ۲, pp. ۱۸۹-۲۱۹.

Tyler, Tom R. (۱۹۹۷). "The Psychology of Legitimacy: A Relational Perspective on Voluntary Deference to Authorities". *Personality and social psychology review*, Vol. ۱, No. ۴, pp. ۳۲۳-۳۴۵.

Upson, Lent D. (۱۹۲۴). "Half- time budget methods". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. ۱۱۳, No. ۱, pp. ۶۹-۷۴.

Wheatley, Margaret J. (۲۰۰۹). *Turning to one another: simple conversations to restore hope to the future*. Expanded second edition. San Francisco: Berrett-Koehler Publishing, Inc.

White, Joseph (۱۹۹۸). "Making "common sense" of federal budgeting". *Public Administration Review*, Vol. ۵۸, No. ۲, pp. ۱۰۱-۱۰۸.

Wildavsky, Aaron (۱۹۶۱). "Political implications of budgetary reform". *Public administration review*, Vol. ۲۱, No. ۴, pp. ۱۸۳-۱۹۰.

Wildavsky, Aaron (۱۹۶۴). *The politics of the budgetary process*. Boston: Little company.

Wildavsky, Aaron (۱۹۹۲). "Political implications of budgetary reform: A retrospective". *Public administration review*, Vol. ۵۲, No. ۶, pp. ۵۹۴-۵۹۹.

Willoughby, Williams F. (۱۹۱۸). "The movement for budgetary reform in the states". In Jay M. Shafritz, and Albert C. Hyde, ۲۰۰۷, *classics of public administration*, sixth edition. US: Thomson Wadsworth, pp. ۳۹-۴۲.

World Bank (۱۹۸۹). *Financial systems and development: world development indicators, World development report ۱۹۸۹*. New York and Oxford: Oxford university press.