

Masoud Haraghi¹  Ali Darvishi²  Maryam Haraghi³

1. PhD Student of Industrial Management, Faculty of Management and Economics, Islamic Azad University, Science and Research Department, Tehran, Iran (corresponding author). haraghy@Yahoo.com

2. Assistant Professor of Economics, Faculty of Business and Economics, Persian Gulf University, Bushehr, Iran. darvishi1392@gmail.com

3. Master of Business Administration, Faculty of Management and economics, Lorestan University, Lorestan, Iran. maryamharaghi@yahoo.com

Abstract

Balanced regional and sectoral development is a cornerstone of sustainable economic and social progress, necessitating equitable distribution and allocation of credit resources. While credit allocation is a critical instrument for directing resources towards areas of greatest need, traditional approaches often rely on subjective criteria, leading to persistent regional imbalances. This research aims to address this challenge by developing an optimal, index-based model for credit allocation. By constructing a comprehensive index that measures regional development levels across multiple dimensions, including economic, social, and infrastructure development, the proposed model will facilitate a more objective and efficient allocation of credit resources. The index will incorporate a range of indicators, such as per capita income, human development indicators, infrastructure quality, and access to essential services. This data-driven approach will enable policymakers to move beyond subjective assessments and prioritize regions with the greatest development needs, thereby accelerating development in lagging regions and fostering greater regional equity.

Keywords: Government Construction Budget, Credit Distribution Model for Acquiring Capital Assets, Optimal Credit Distribution.

JEL Classification: H60·H61·H72

Doi: 10.22034/eaai.2024.2036759.1027

Article history:

Receive Date: 27 July 2024

Revise Date: 14 December

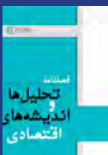
Accept Date: 18 December 2024

Publish Date: 18 December 2024



© The Author(s).

Citation: Haraghi, M., Darvishi, A. & Haraghi, M. (2024). Providing a Model for The Distribution of Provincial Capital Assets. *Quarterly Journal Economic Analysis and Ideas*, 1 (2), 143-175.



ارائه مدلی برای توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی



پژوهشکده
اقتصادی و مالی
وزارت امور اقتصادی و دارایی

مسعود حراقی^۱، علی درویشی^۲، مریم حراقی^۳

۱- دانشجوی دکتری مدیریت صنعتی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران (نویسنده

مسنول). haraghy@yahoo.com

۲- استادیار گروه اقتصاد، دانشکده کسب و کار و اقتصاد، دانشگاه خلیج فارس، بوشهر، ایران. darvishi1392@gmail.com

۳- کارشناسی ارشد مدیریت بازرگانی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه لرستان، لرستان، ایران. maryamharaghi@yahoo.com

چکیده

ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای و بخشی یکی از اهداف اصلی برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی بوده و توزیع و تخصیص متعادل اعتبارات به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای نیل به این اهداف می‌باشد. بودجه یکی از مهم‌ترین و مؤثرترین ابزاری است که می‌تواند برای تعیین سیاست‌ها و اولویت‌ها، برنامه‌ریزی، اصلاح و تعدیل فعالیت‌ها و کنترل استفاده شود. بنابراین، شناخت صحیح این ابزار و به‌کارگیری اصولی و مناسب آن و جهت‌دهی آن در قالب برنامه‌های توسعه‌ای، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. قانون‌گذار از برنامه سوم توسعه به بعد، به دنبال توجه به ظرفیت‌های استانی و رفع عدم تعادل‌های منطقه‌ای از طرق مختلف اعم از طراحی نظام درآمد- هزینه، استانی نمودن اعتبارات، تأسیس نهادهای تصمیم‌گیر استانی بوده است؛ اما جمع‌بندی گزارش عملکرد برنامه‌های استانی و منطقه‌ای نشان‌دهنده وجود شکاف در توزیع عادلانه امکانات بین مناطق و استان‌ها است. این عدم تعادل‌ها، ضرورت تجدیدنظر در روش‌های متداول توزیع اعتبارات که عمدتاً بر اساس برداشت‌های غیر کارشناسی و اعمال نظرات خاص (عمدتاً سیاسی) بوده را اجتناب‌ناپذیر می‌سازد. هدف از انجام این پژوهش، بررسی ظرفیت‌های قانونی توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، مروری بر مدل‌های متداول و ارائه مدلی بهینه و شاخص‌محور است که در آن توزیع اعتبارات دارای بیشترین کارایی باشد؛ به‌گونه‌ای که شاخص‌های توسعه‌ای مناطق پس از اجرای آن به سطح استاندارد تدوین شده، نزدیک گردد.

واژگان کلیدی: بودجه عمرانی دولت، مدل توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، توزیع بهینه اعتبار.

شناسه دیجیتال: 10.22034/eaai.2024.2036759.1027

طبقه بندی JEL: H60-H61-H72



© The Author(s).



سابقه مقاله:

تاریخ دریافت: ۶ مرداد ۱۴۰۳ تاریخ بازنگری: ۲۴ آذر ۱۴۰۳

تاریخ پذیرش: ۲۸ آذر ۱۴۰۳ تاریخ انتشار: ۲۸ آذر ۱۴۰۳

استاددهی: حراقی، مسعود، درویشی، علی و حراقی، مریم (۱۴۰۳). ارائه مدلی برای توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی. فصلنامه تحلیل‌ها و اندیشه‌های اقتصادی، ۲۱ (۲)، ۱۴۳-۱۷۵.

۱- مقدمه

وضعیت و سطح زندگی مردم در مناطق مختلف با یکدیگر متفاوت است و برخی از مناطق به علت نبود امکانات و تسهیلات در شرایط نامناسبی به سر می‌برند. علت این امر را می‌توان در اتخاذ روش‌های برنامه‌ریزی نامناسب و توجه ناکافی به تأثیرات برنامه‌های نظام اقتصادی و تشدید روند فزاینده تمرکزگرایی جست‌وجو نمود. علاوه بر این‌ها، اختلافات بین منطقه‌ای از مدت‌ها قبل وجود داشته است. سرمایه‌گذاری توسط دولت در زمینه انجام فعالیت‌های عمرانی در چهارچوب تخصیص اعتبارات تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای به‌منظور نیل به اهداف توسعه صورت می‌پذیرد و توسعه مفهومی چندبُعدی است که جنبه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و زیست‌محیطی را در بر می‌گیرد (رحیمی، ۱۳۸۳). بدیهی است توجه بیش از حد به هر یک از ابعاد توسعه و نادیده گرفتن ابعاد دیگر به عدم تعادل‌های بخشی، اجتماعی، اقتصادی و منطقه‌ای منتهی می‌شود و نظام اقتصادی و اجتماعی جامعه را دچار عدم تعادل و تزلزل می‌نماید. عدم تعادل‌های مذکور ناشی از نگرش یک‌سویه و سازمان‌نیافته و برخورد‌های ناهم‌هنگ به مقوله توسعه است. از سوی دیگر ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای و بخشی یکی از اهداف اصلی برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی بوده است و توزیع و تخصیص متعادل اعتبارات، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای نیل به این اهداف می‌باشد. بودجه یکی از مهم‌ترین و مؤثرترین ابزار است که می‌تواند برای تعیین سیاست‌ها و اولویت‌ها، برنامه‌ریزی، اصلاح و تعدیل فعالیت‌ها و کنترل استفاده شود. بنابراین شناخت صحیح این ابزار و به‌کارگیری اصولی و مناسب آن و جهت‌دهی آن در قالب برنامه‌های توسعه‌ای از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. در ادامه به مرور تکامل شیوه بودجه‌ریزی در قوانین برنامه‌های توسعه‌ای پرداخته شده است (انصاری، ۱۳۷۸).

تا پیش از تصویب برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، بودجه سالیانه کشور به صورت متمرکز توزیع می‌شد و تصویب و هزینه‌کرد اعتبارات بدون در نظر گرفتن ظرفیت‌های جامع توسعه‌ای و ضریب محرومیت مناطق و فارغ از ایفای نقش مؤثر تصمیم‌گیران منطقه‌ای و علی‌الخصوص استانی بود. به دنبال تصویب قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و در راستای تمرکززدایی، طی فصل هشتم و مواد ۷۰ تا ۸۲ (نظام درآمد - هزینه استانی)، بخشی از اعتبارات مندرج در قانون بودجه سالانه استانی شد و نهادهای مرتبط با این موضوع از جمله شورای برنامه‌ریزی و توسعه، خزانه معین و کمیته تخصیص استان شکل

گرفت. ماده ۷۵ قانون مذکور، تصریح می‌نمود که نسبت بودجه عمرانی استانی (مجموع استان‌ها) به بودجه عمرانی کل کشور در سال اول برنامه معادل با بیست و شش درصد تنظیم و سالانه با رشد شش درصد، در سال آخر برنامه از پنجاه درصد کمتر نباشد.

برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، در فصل ششم و طی مواد ۷۲ تا ۸۳ به موضوع آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای می‌پردازد. در این برنامه علاوه بر تأکید به ایجاد توازن منطقه‌ای که در برنامه سوم نیز آورده شده بود، با هدف توزیع مناسب جمعیت و فعالیت‌ها در پهنه سرزمینی و استفاده کارآمد از قابلیت‌ها و مزیت‌های کشور تدوین سند ملی آمایش سرزمین در سه سطح کلان، بخشی و استانی در دستور کار قرار می‌دهد.

برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، در فصل ششم و طی مواد ۱۷۸ تا ۱۸۶ به مباحث توسعه منطقه‌ای، تمرکززدایی و افزایش اختیارات استان‌ها در قالب ساماندهی نظام درآمد - هزینه پرداخت. علی‌رغم تلاش‌های بسیاری که طی سنوات گذشته با هدف برقراری عدالت سرزمینی صورت پذیرفته بود اما در عمل برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی متمرکز منجر به عدم تعادل منطقه‌ای شده بود، لذا قانون‌گذار با هدف برقراری تعادل‌های منطقه‌ای، توزیع عادلانه امکانات، رفع تبعیض، ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت طی ماده ۱۸۰ قانون برنامه پنجم که همسو با اصل ۴۸ قانون اساسی یعنی عدم تبعیض در بهره‌مندی از منابع طبیعی و درآمدهای ملی و توزیع عادلانه فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور بود، دولت را مکلف نمود تا در توزیع منابع عمومی و یارانه سود تسهیلات به نحوی عمل نماید تا فاصله شاخص برخورداری شهرستان‌ها با کمتر از سطح متوسط کشور در پایان برنامه چهارم در هر سال حداقل ده درصد به سطح یاد شده نزدیک گردد و معادل دو درصد از کل اعتبارات بودجه عمومی به این منظور در اختیار معاونت نظارت راهبردی قرار گیرد تا در راستای تحقق اهداف فوق توزیع و هزینه شود. علاوه بر این در ماده ۱۸۲ قانون برنامه پنجم توسعه و با هدف استقرار نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمینی، شورای آمایش سرزمین با مسئولیت معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور تشکیل شد. تداوم سیاست‌های ماده ۱۸۰ قانون برنامه پنجم توسعه در سال ۱۳۹۳ منجر به تصویب ماده واحده قانون استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت شد که طی آن سه درصد از کل اعتبارات بودجه عمومی دولت در قالب ردیف مشخص تحت همین نام و

طی جدولی که هر سال در آن سهم هر استان بر اساس شاخص‌های نرخ بیکاری، آب شرب شهری و روستایی، آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، بهسازی روستاها، راه و زیرساخت‌های جاده‌ای، سرانه‌های عمران شهری و درآمد شهرداری‌ها مشخص و در قانون بودجه درج می‌گردد و توزیع سهم شهرستانی اعتبارات نیز بر اساس شاخص‌های محرومیت و دستورالعمل خاص سازمان برنامه و بودجه تعیین خواهد شد.

در بخش پنجم قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و طی مواد ۲۶ تا ۲۷، قانون‌گذار توازن منطقه‌ای را مدنظر قرار داد و دولت را مکلف به تهیه، تصویب و اجرای سند آمایش سرزمین ملی و استانی نمود. همچنین اجرای کامل نظام درآمد - هزینه استانی را از طریق شناسایی کامل درآمدها، اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که ماهیت استانی دارند مدنظر قرار داد و مازاد درآمدهای استانی مصوب را از طریق ابلاغ به استان‌های مشمول مطابق دستورالعمل تعیین تکلیف نمود. همچنین در این برنامه سهم استان‌ها از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی از دو درصد به سه درصد افزایش یافت. مطابق بند تبصره ۴ ماده ۳۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، این ردیف اعتباری متشکل از دو ردیف مجزا می‌گردد که عبارتند از: ردیف‌های اعتباری یک سوم از سه درصد درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی، (که بر اساس سهم استان از ارزش صادرات نفت خام و خالص صادرات گاز طبیعی تعیین می‌گردد و اعتبارات ابلاغی این ردیف به استان‌های مشمول، بر اساس شاخص‌های مدل توزیعی مصوب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان توزیع می‌گردد) و ردیف اعتباری دو سوم از سه درصد درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی (که به شهرستان‌های مناطق کمتر توسعه‌یافته اختصاص می‌یابد و سرجمع سهم هر استان بر اساس شاخص‌های توسعه‌نیافتگی به تفکیک شهرستان توسط سازمان برنامه و بودجه کشور تعیین می‌شود). علاوه بر ردیف‌های اعتباری فوق، ردیف اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی که متناسب با درآمدهای استانی تعیین می‌گردد نیز سالانه در قالب جدول ۱۰ ماده واحده قانون بودجه به استان‌ها ابلاغ می‌گردد و نحوه توزیع و هزینه‌کرد آن نیز بر اساس شاخص‌های مدل توزیعی مصوب شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و فصول مجاز در دستورالعمل تهیه و تنظیم موافقت‌نامه سازمان برنامه و بودجه تعیین می‌گردد.

با توجه به آنچه بیان گردید، قانون‌گذار از برنامه سوم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی به بعد، به دنبال توجه به ظرفیت‌های استانی و رفع عدم تعادل‌های منطقه‌ای

از شیوه‌های مختلف اعم از طراحی نظام درآمد - هزینه، استانی نمودن اعتبارات، تأسیس نهادهای تصمیم‌گیر استانی بوده است؛ اما جمع‌بندی گزارش عملکرد برنامه‌های استانی و منطقه‌ای نشان‌دهنده وجود شکاف در توزیع عادلانه امکانات بین مناطق و استان‌ها می‌باشد. این عدم تعادل‌ها ضرورت تجدیدنظر در روش‌های متداول توزیع اعتبارات، که عمدتاً بر اساس برداشت‌های غیر کارشناسی و اعمال نظرات خاص (عمدتاً سیاسی فرمانداران و استانداران) بوده است را اجتناب‌ناپذیر می‌سازد.

با عنایت به جزء ۱ بند ب ماده ۴۴ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴، اعتبارات عمرانی استانی باید بر اساس شاخص‌های مدون مصوب شورا بین فصول، برنامه‌ها و دستگاه‌های اجرایی به تفکیک شهرستان توزیع گردد، همچنین بر اساس تبصره ۲ بند ب ماده ۳۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان صرفاً مسئولیت تعیین سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته را دارد و سهم شهرستان‌ها بر اساس شاخص‌های جمعیت و محرومیت تعیین خواهد شد.

با توجه به بندهای قانونی مذکور، قانون‌گذار با هدف رفع عدم تعادل در شاخص‌های زیرساختی و برقراری عدالت سرزمینی به دنبال تدوین مدلی از توزیع اعتبارات است که شاخص‌محور و در راستای رفع محرومیت‌ها و مبتنی بر ارتقای سرانه شاخص‌ها تا حدود استاندارد ملی می‌باشد. لذا طراحی و تدوین مدل جامع توزیع اعتبارات استانی برای نیل به اهداف پیش‌تر بیان شده، ضروری است و پژوهشگر در این مطالعه ضمن مرور مدل‌های متداول توزیع اعتبارات، مدل شاخص‌محور که با رویکرد بودجه‌ریزی عملیاتی طراحی شده است را ارائه می‌نماید. ازجمله ضرورت‌های به‌کارگیری مدل‌های علمی برای توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

- برقراری عدالت: توزیع عادلانه و منصفانه اعتبارات بین مناطق و نقاط مختلف کشور، به‌عنوان یک معیار در توزیع اعتبارات باید در نظر گرفته شود تا همه افراد و جوامع بتوانند از مزایای توسعه و رشد برابر بهره‌مند گردند.
- اثربخش نمودن توزیع اعتبارات: اختصاص اعتبارات برای پروژه‌ها و برنامه‌هایی که

اثربخشی و بازدهی مطلوبی دارند و به تحقق اهداف ملی کشور نزدیک‌تر هستند، باید مورد توجه قرار گیرد تا میزان بهره‌وری استفاده از منابع مالی افزایش یابد، همچنین توزیع اعتبارات باید با نیازها و اولویت‌های هر زمان تطابق داشته باشد و بتواند به تغییرات نیازها و شرایط اقتصادی و اجتماعی پاسخ دهد.

- پایداری اقتصادی و اجتماعی: تخصیص اعتبارات به بخش‌ها و صنایع مختلف با توجه به نیازهای اساسی اقتصادی و اجتماعی، به‌ویژه در زمینه‌های بهداشت، آموزش، زیرساخت‌ها و ایجاد اشتغال، به‌منظور ارتقای پایداری اقتصادی و اجتماعی صورت پذیرد. رقابت‌پذیری و شفافیت: فرایند توزیع اعتبارات باید رقابت‌پذیر و شفاف باشد تا تصمیم‌گیری‌ها بر اساس اصول علمی و عدالت انجام شود. انتخاب پروژه‌ها و برنامه‌ها باید بر اساس ارزیابی‌های مستند و اصول کارشناسی انجام گیرد.

- ارزیابی دقیق نیازها: یکی از موارد حیاتی در توزیع اعتبارات بر اساس متدهای علمی، ارزیابی دقیق و جامع نیازهای مختلف مناطق و بخش‌های کشور است. این ارزیابی‌ها باید بر اساس داده‌های رسمی و آماری معتبر صورت گیرد تا نتایج دقت بالا و قابل اعتمادی داشته باشند.

- انتخاب معیارهای علمی: انتخاب معیارهای دقیق و علمی برای تخصیص اعتبارات بین پروژه‌ها و برنامه‌ها بسیار حائز اهمیت است. این معیارها می‌توانند شامل نرخ بهره‌وری، بازده اقتصادی، اثربخشی اجتماعی و محیط‌زیستی و ... باشند.

۲- ادبیات نظری پژوهش

۱-۲- انواع رویکردهای بودجه‌ریزی

۱-۱-۲- بودجه‌ریزی سنتی

در بودجه‌ریزی متداول هدف‌ها و تأکیدات صرفاً معطوف به ابزارهای مالی و حسابداری شامل دریافت‌ها و پرداخت‌های بخش دولتی است و توزیع اعتبارات منحصرأ به «دستگاه - مواد هزینه» منتهی می‌گردد. نقش مجلس و پارلمان نیز در بررسی بودجه صرفاً حفظ و کنترل مخارج دولت در چهارچوب اعتبارات مصوب است تا هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده باشد و هر هزینه‌ای در محل و مواد خود مصرف رسیده باشد. در این سیستم، ارقام و اطلاعات مندرج در سند بودجه نشان نمی‌دهد که دولت چه اعمالی انجام می‌دهد و در قبال

پولی که خرج می‌شود چه نتایجی به دست می‌آورد. از این رو مبنای صحیحی برای مدیریت مؤثر در دستگاه‌های اجرایی قلمداد نمی‌شود زیرا طبقه‌بندی مخارج دولت و بررسی آن، بر حسب مواد هزینه و دستگاه‌های اجرایی، نمی‌تواند نمایانگر اهداف اقتصادی دولت از محل این مخارج و یا نوع فعالیت‌های دولت در خصوص عواملی که به عنوان هزینه به کار گرفته شده است، باشد. با افزایش روزافزون وظایف دولت‌ها و نقش آن‌ها در امور اقتصادی و اجتماعی، بودجه‌ریزی متداول به تدریج اهمیت خود را از دست داده است و امروزه دیگر کاربردی ندارد. در ایران تا سال ۱۳۴۳ بودجه به صورت سنتی تهیه و تقدیم مجلس می‌شد و صرفاً به نام دستگاه اجرایی و مواد هزینه به تصویب می‌رسید (عزیزی، ۱۳۷۹).

۲-۱-۲- بودجه‌ریزی افزایشی

در این سبک، حجم عملیات دستگاه ثابت فرض می‌شود و افزایش یا کاهش هزینه‌ها در برابر حجم عملیات ثابت مقایسه و برآورد می‌گردد که به «نگهداشت سطح عملیات» موسوم است. در صورتی که در بودجه حجم عملیات گسترش یابد یا وظیفه جدیدی به دستگاه‌های اجرایی محول گردد، آثار مالی آن به تفکیک در بودجه منظور می‌شود. این روش در برآورد هزینه‌های سال بعد بسیار مؤثر است و می‌تواند به عنوان ابزاری سریع و تخمین برآورد هزینه‌ها کمک فراوانی کند. اساس کار در این روش بر اعطای اعتبارات سال قبل است که در سال بعد تغییرات حاصل از نرخ تورم و تعدیل قیمت کالاها و خدمات (نگهداشت سطح) برآورد می‌شود و توسعه عملیات کمی و کیفی به آن اضافه می‌گردد. گاهی وظیفه یا کار جدیدی به دستگاه محول می‌شود که در این صورت از جمع سه عامل نگهداشت سطح، توسعه عملیات و کار جدید، جمع کل بودجه در سال بعد حاصل می‌آید. به منظور تسهیل در تصمیم‌گیری، این روش تسهیلات لازم را در ارائه اعتبارات و همچنین بررسی‌های بودجه فراهم می‌آورد و دارای سرعت عمل در تخمین و ارائه بودجه دستگاه‌هاست، زیرا طبقه‌بندی در قالب‌های نگهداشت سطح، توسعه عملیات، کار جدید، تصمیم‌گیری را آسان و عقلایی می‌سازد. از مزایای این روش می‌توان به سرعت عمل در طبقه‌بندی مواد هزینه در قالب‌های مشخص تصمیم‌گیری و از معایب آن به عدم دقت در ارائه بودجه یا برآورد بودجه‌ای اشاره کرد (فرزیب، ۱۳۷۷).

۲-۱-۳- بودجه‌ریزی برنامه‌ای

این روش از سال ۱۹۴۹ در آمریکا به منظور اصلاح مدیریت سازمان‌های دولتی مطرح گردید.

در این سبک بودجه‌ریزی، عملیات سازمان به شکل برنامه کاری تنظیم می‌شود و برای هر برنامه کاری، اعتبار منظور می‌گردد. بودجه برنامه‌ای نوعی طبقه‌بندی است که با ایجاد ارتباط میان مواد هزینه و عوامل به کار گرفته شده از یک طرف و نتایج کار به دست آمده از سوی دیگر نشان می‌دهد که در طی سال مالی چه کالاها و خدماتی به صورت محصول نهایی و یا فعالیت‌های بخش دولتی به منظور نیل به اهداف اقتصادی و اجتماعی دولت تولید شده است. در این شیوه وظایف دولت در قالب‌های بزرگی که با یکدیگر همگنی و همخوانی دارند طبقه‌بندی می‌گردد، سپس آن قالب‌های بزرگ از زیرمجموعه قالب‌های کوچک‌تری تشکیل می‌شود و به همین ترتیب، به گونه‌ای که قالب‌های کوچک‌تر در خصوص وظایفی که قانوناً به عهده هر یک از دستگاه‌های اجرایی است تبادل عملیات و اطلاعات می‌کنند. هر یک از قالب‌های کوچک‌تر در واقع یکی از وظایف دولت است که به عهده یک یا چند دستگاه اجرایی قرار داده شده است و اختصاص اعتبارات به هر یک از دستگاه‌های اجرایی مستلزم اجرای برنامه کار است و بنابراین حجم اعتبار در شبکه اهداف عملیات دولت به نحوی که تشخیص داده می‌شود، توزیع می‌گردد؛ از این رو هم اعتبارات و هم عملیات که در نهایت به وسیله دستگاه‌های اجرایی صورت می‌گیرند، قابل کنترل است. لازم به توضیح است که در بودجه برنامه‌ای برخی از کشورها، فقط برنامه‌ها به فصول و مواد هزینه تقسیم می‌شوند، در حالی که در برخی دیگر از کشورها، فعالیت‌ها و طرح‌ها نیز به صورت فصول و مواد هزینه پیش‌بینی می‌گردند. بدون شک در نظام حسابداری دولتی کشورهایی که از بودجه‌ریزی برنامه‌ای استفاده می‌کنند، طبقه‌بندی‌های بودجه مذکور می‌بایست عیناً در حساب‌های دولتی منعکس گردند؛ بنابراین هزینه‌های هر وزارتخانه یا مؤسسه دولتی نیز باید نخست به تفکیک برنامه‌ها و فعالیت‌ها و طرح‌های مورد اجرا در آن سازمان باشد و در ثانی می‌بایست در داخل طبقه‌بندی‌های مذکور به تفکیک فصول و مواد هزینه نشان داده شوند (فرزیب، ۱۳۸۷).

۲-۱-۴- بودجه‌ریزی عملیاتی

گرچه نظریه تنظیم بودجه عملیاتی سابقه زیادی دارد، اما می‌توان گفت برای نخستین بار در سال ۱۹۴۹ مورد توجه قرار گرفت. کمیسیون هوور که در سال ۱۹۴۷ از طرف دولت آمریکا مأمور گردیده بود تا بررسی‌های علمی به منظور اصلاح مدیریت سازمان‌های حکومت مرکزی کشورهای ایالات متحد به عمل آورد، در سال ۱۹۴۹ اعلام داشت «ما توصیه می‌کنیم که

تغییرات اساسی در نحوه تنظیم بودجه حکومت مرکزی داده شود». بودجه جدیدی که بودجه عملیاتی نامیده شد، بر اساس وظایف، طرح‌ها و فعالیت‌های دولت تنظیم می‌گردد. بودجه عملیاتی در واقع تلفیقی از «برنامه عملکرد سالیانه» و «بودجه سالیانه» است که ارتباط بین «سطوح بودجه‌ای برنامه» را با «نتایج مورد انتظار» از آن برنامه را نشان می‌دهد. این بودجه مشخص می‌سازد که هزینه دستیابی به یک هدف یا یک مجموعه‌ای از اهداف باید سطح معین و مشخصی داشته باشد. بودجه عملیاتی اثربخش، نسبت به بودجه برنامه‌ای، سازمانی و یا بخشی با نتایج مورد انتظار، مفیدتر و کارآمدتر است (نجارصراف، ۱۳۸۳). این بودجه روابط بین «هزینه‌ها» و «نتایج» را مشخص می‌کند و نیز چگونگی ایجاد این روابط را توضیح می‌دهد. این توضیح رمزگشایی مدیریت اثربخش برنامه‌هاست. هنگامی که انحرافی بین «برنامه‌ها» و «واقعیت‌ها» رخ می‌دهد، مدیران به کارگیری منابع را بررسی می‌نمایند و چگونگی برقراری ارتباط بین منابع و نتایج مورد انتظار را به‌منظور تعیین اثربخشی و کارایی برنامه‌ها مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهند. بودجه اساساً عملکرد برنامه‌ای تمام فعالیت‌های مستقیم و غیرمستقیم موردنیاز برای پشتیبانی از یک برنامه را به همراه تخمین هزینه‌های هر یک از فعالیت‌ها تعیین می‌کند. برای مثال اگر شاخص فعالیت «بررسی پرونده‌های جنایی» در یکی از دستگاه‌های دولتی، «تعداد پرونده‌های تکمیل‌شده» باشد، در گام‌های بعدی «منابع» به «نتایج» مرتبط می‌شوند. به این ترتیب که با دنبال کردن هزینه‌ها، تعداد واحدهای هر یک از فعالیت‌ها، خروجی‌ها و نتایج، در واقع اطلاعات مربوط به واحد هزینه نیز به دست می‌آید (کردبچه، ۱۳۸۴).

۲-۲- انواع رویکردهای توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دولتی

دولت‌ها به‌منظور توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دو رویکرد می‌توانند اتخاذ نمایند؛ رویکرد اول، رویکرد عمران به‌جای توسعه است که در قالب آن بودجه دولت صرف پروژه‌های عمرانی می‌شود که این پروژه‌ها باعث تولید کالا و خدماتی می‌شوند که درآمد ایجاد می‌کنند، اما مشخصاً باعث ایجاد سود انتفاعی نمی‌شوند. رویکرد دوم رویکرد توسعه به‌جای عمران است که مطابق آن بودجه دولت بایستی صرف اجرای پروژه‌های دارای توجیه اقتصادی و به‌طور خاص سودآور و مولد شوند تا از این طریق به‌صورت مداوم بر تولید ملی افزوده شود، درآمد ملی افزایش یابد، اشتغال ایجاد شود و درنهایت منجر به توسعه اقتصادی گردد.

۲-۱-۲- رویکرد تاکتیکی یا سیاست‌محور

بر اساس رویکرد سیاست‌محور، دولت و سیاست‌گذاران به دنبال حداکثر نمودن منافع خود هستند. از این نظر مهم‌ترین هدفی که در مورد تخصیص بودجه دنبال می‌شود حفظ قدرت از طریق انتخاب نوعی از تخصیص است که درنهایت محبوبیت سیاست‌گذار یا سیاست‌گذاران را حداکثر کرده و امکان اینکه دوباره در انتخابات پیروز شوند را فراهم می‌آورد. به عبارت دیگر مسئولان و سیاست‌گذاران، در تخصیص و توزیع بودجه بین استان‌ها بر اساس منافع عمل می‌کنند و ملاحظات انتخاباتی و نظام چانه‌زنی، تأثیری قطعی و نهایی در نحوه تخصیص بودجه بین استان‌ها دارد. بر اساس این رویکرد سیاست‌مداران روشی را به کار می‌گیرند که سرمایه‌گذاری‌های کمتر را در استان‌هایی انجام می‌دهند که با آن‌ها مخالف هستند و در گروه‌هایی که پشتیبان آن‌ها هستند، سرمایه‌گذاری‌های بیشتری را انجام می‌دهند. به عبارت دیگر سیاست‌مداران بودجه را برای رسیدن به دو هدف اصلی توزیع می‌کنند، یکی اینکه قدرت سیاسی خود را حفظ کنند و دوم از رأی‌دهندگان که حامی آنها بوده‌اند حمایت کنند. پیامدهای انتخاب رویکرد سیاسی در توزیع اعتبارات دولتی به شرح ذیل می‌باشد (کاکس و ماکبین^۱، ۱۹۹۸).

- نابرابری‌های منطقه‌ای: گاهی دولت‌ها به دلایل سیاسی ممکن است اعتبارات عمرانی را به مناطق خاصی تخصیص دهند. این امر می‌تواند به تشدید نابرابری‌های منطقه‌ای منجر شود و مناطقی که سهم اعتباری کمتر دارند، شاخص‌های توسعه‌ای ضعیف‌تری داشته باشند و بالعکس. این رویکرد سیاسی ممکن است باعث تشدید ناترازی درآمدی مناطق و افول شاخص‌های توسعه‌ای و درنهایت ایجاد نارضایتی در جامعه شود.

- تأثیر در انتخاب پروژه‌ها: رویکردهای سیاسی ممکن است تأثیر زیادی در انتخاب نوع پروژه و ترتیب اجرای پروژه‌های عمرانی داشته باشد. در این رویکرد توزیعی، پروژه‌ها بر اساس نیازها و ضروریات واقعی جامعه انتخاب و اجرا نخواهند شد، بلکه توزیع اعتبارات با محوریت اولویت‌ها و مصالح سیاسی می‌باشد و تداوم این روند می‌تواند باعث تضعیف بهره‌وری منابع و عدم تأمین بهینه نیازهای جامعه گردد.

- تأثیر در تخصیص بودجه: تأثیرات سیاسی در سیاست‌های تخصیص اعتبارات دولتی می‌تواند توجه دولت را بر روی پروژه‌های عام‌پسند و یا پروژه‌هایی که از نظر سیاسی جذاب

باشند، متمرکز نماید، لذا در این صورت به پروژه‌هایی که به‌طور کاملاً فنی و اقتصادی می‌توانستند بهره‌وری بالایی ایجاد نمایند، کمترین اعتبار اختصاص می‌یابد (کاس^۲، ۲۰۰۱).

۲-۲-۲- رویکرد اقتصادی (برنامه‌محور)

رویکرد دوم در توزیع بودجه، رویکردی اقتصادی و برنامه‌محور است. این رویکرد بر این مبنا استوار است که در عین آنکه سیاست‌گذاران، ملاحظات انتخاباتی را مدنظر قرار می‌دهند، ملاحظات و ضوابط اقتصادی را نیز در نظر می‌گیرند و به کارایی و برابری در توزیع اعتبارات توجه می‌نمایند. خروجی این رویکرد می‌تواند به استخراج مدل بهینه تخصیص بودجه منجر شود. در این چهارچوب، هدف استخراج قواعد، فرمول‌ها یا اصول هدف عام است که عمل بر اساس صلاح‌دید دولت را مقید سازد.

۲-۲-۲-۱- ضابطه کارایی

در رویکرد برنامه‌ای ضابطه کارایی بر این امر تأکید می‌کند که بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای باید در استان‌هایی هزینه گردد که کارایی بیشتری به دنبال داشته باشد. به‌عنوان مثال سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی باید بیشتر در مناطقی صورت گیرد که کاربران بیشتری وجود دارند؛ به عبارت دیگر، جاده بیشتر در استان‌هایی که تولید و حمل‌ونقل بیشتری دارند احداث شود تا افراد بیشتری از آن استفاده نمایند و کارایی هزینه‌کرد اعتبارات افزایش یابد و منجر به تولید بیشتر شود (سوله اوله^۳، ۲۰۱۰).

۲-۲-۲-۲- ضابطه برابری

ضابطه دوم در رویکرد برنامه‌ای، ضابطه برابری است. بر اساس این ضابطه بودجه بیشتر باید به مناطق نیازمندتر اختصاص یابد. بر اساس این رویکرد مناطق ضعیف‌تر ممکن است در صورت به کارگیری این ضابطه، تلاش کافی برای خروج از وضعیت نیازمند بودن و ارتقای شاخص‌های خود ننمایند و در عوض دریافت بودجه تخصیصی بیشتر را ادامه دهند. بنابراین مطابق رویکرد برابری محور مکین و مکمیلان، سهم اعتبارات عمرانی استان‌ها با نسبت تولید سرانه ملی بر تولید سرانه منطقه به دست می‌آید. در هر صورت در رویکرد برابری محور، بودجه بیشتر به مناطق نیازمندتر و کمتر توسعه‌یافته‌تر تخصیص می‌یابد، به‌عنوان مثال باید بیمارستان‌ها و مراکز بهداشتی بیشتری در مناطق فقیرتر و دارای شاخص سلامت پایین‌تر، احداث گردد (سوله اوله^۳، ۲۰۱۰).

2. Case

3. Sol é Ollé

۲-۲-۳- رابطه بین ضابطه کارایی و برابری

به‌طور کلی درباره تبادل بین تخصیص کارایی محور و تخصیص برابری محور باید عنوان نمود که تخصیص نوع دوم، در واقع بازتولید فقر و توزیع آن (به جای تولید ثروت و توزیع آن) تلقی می‌شود. تخصیص نوع دوم، فرایند تولید ثروت در واحد ملی (کشور) را کند می‌سازد؛ در نتیجه در سال‌های بعد و طول زمان، ثروت و در نتیجه بودجه قابل تخصیص به همه مناطق از جمله مناطق غیر پیشرو همچنان محدود بوده و رشد کمی خواهد داشت، این در حالی است که تخصیص کارایی محور، به تقویت فرایند تولید ثروت و تسریع آن می‌انجامد؛ به‌نحوی که در سال‌های بعدی امکان تخصیص بودجه بسیار بالاتر حتی به مناطق غیر پیشرو هم فراهم می‌آید. بنابراین انتخاب در بلندمدت در واقع بین توزیع درآمدهای بیشتر (در تخصیص نوع اول) یا درآمدهای کمتر (در تخصیص نوع دوم) است. درنهایت تخصیص برابری محور فقط در کوتاه‌مدت، بودجه مطلق بیشتری نصیب مناطق غیر پیشرو می‌کند، در حالی که عملکرد ضد رشد این‌گونه بودجه‌ریزی در بلندمدت به زیان همه مناطق از جمله مناطق غیرکارا خواهد بود. بنابراین سرمایه‌گذاری‌های عمرانی با افزایش سطح سرمایه عمومی، تأثیری قوی بر تقویت بهره‌وری بخش خصوصی در طول زمان خواهد داشت (قاسمی و همکاران، ۱۳۹۴).

۳- پیشینه پژوهش

۳-۱- پژوهش‌های داخلی

غفاری فرد و احساس (۱۴۰۱) در پژوهشی با عنوان «بررسی تطبیقی توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی بین امور مختلف توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌های ایران با معیارهای اسلامی» با استفاده از روش تحلیل محتوا بر اساس متون اسلامی معیارها و شاخص‌های لازم در توزیع بودجه مشخص و از منظر خبرگان (هشت نفر) میزان اهمیت هر معیار و شاخص در محیط نرم‌افزار اکسپرت چویس^۴ تعیین شد. نتایج پژوهش نشان می‌دهد، رعایت مصالح عمومی، کارایی و بهره‌وری و عدالت در توزیع منابع از جمله معیارهای کلی توزیع بودجه در اقتصاد اسلامی است که با شاخص‌های فرعی آن با استفاده از روش تحلیل سلسله‌مراتبی از دید خبرگان، معیار کارایی و بهره‌وری، معیار عدالت در توزیع منابع و شاخص رعایت مصالح عمومی بیشترین امتیاز را کسب نموده‌اند. مقایسه عملکرد توزیع بودجه توسط

شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها در بین بخش‌های مختلف با میزان سهم هر معیار اسلامی از منظر خبرگان نشان می‌دهد که در توزیع بودجه توسط این شورا می‌بایست به امور بین نسلی و رعایت مصالح عمومی توجه بیشتری گردد.

شاگرد اردکانی و همکاران (۱۳۹۹) در پژوهشی با عنوان «ارائه الگوی تخصیص منطقه‌ای اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بخش بهداشت و درمان» به ارائه مدلی برای تخصیص اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بخش بهداشت و درمان استان خراسان رضوی به شهرستان‌های این استان پرداختند. برای دستیابی به این هدف از روش تصمیم‌گیری چندمعیاره مبتنی بر رضایتمندی، بر اساس آمار و اطلاعات مربوط به اعتبارات و شاخص‌های منعکس‌کننده امکانات بخش بهداشت و درمان استان رضوی و با تأکید بر مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته استفاده شده است. یافته‌های پژوهش بر اساس الگوی ارائه شده، بالاترین سهم‌های بهینه و پایین‌ترین سهم‌ها برای شهرستان‌های استان خراسان شمالی را مشخص می‌نماید.

رحمانی فضلی و عرب مازار (۱۳۹۵) در پژوهشی با عنوان «توزیع بهینه منابع بودجه استانی بر پایه یک مدل کنترل بهینه» یک مدل برنامه‌ریزی آرمانی را جهت تخصیص بهینه منابع بودجه استانی در راستای تحقق آرمان‌های عمده کلان اقتصادی و اجتماعی کشور شامل کاهش نرخ بیکاری، کاهش نابرابری درآمدی، افزایش نرخ تولید و اشتغال و ارتقای سطح سرمایه اجتماعی ارائه می‌دهند. مدل طراحی شده، سطح بهینه تخصیص منابع بودجه را به استان‌های کشور به‌طوری که در راستای تحقق آرمان‌ها باشد تعیین می‌نماید. نتایج تجربی برای استان‌های کشور بر پایه ده شاخص عمده شامل سهم جمعیتی استان، سهم تولید ناخالص داخلی استان از کشور، نرخ بیکاری استان، نرخ باسوادی، نرخ مشارکت اقتصادی، ضریب نفوذ اینترنت، ضریب جینی، نسبت ارزش افزوده بخش‌های عمده کشاورزی، خدمات و صنعت و معدن نشان می‌دهد که نخست همگرایی نسبی در توزیع بهینه سهم استانی اعتبارات بودجه عمومی کشور وجود دارد و در ثانی تحقق آرمان‌های تعیین شده در استان‌های بیشتر توسعه‌یافته نیازمند تخصیص سطوح بالاتری از منابع مالی و بودجه‌ای نسبت به استان‌های کمتر توسعه‌یافته می‌باشد و در واقع بیشتر هزینه‌بر است. از این‌رو در راستای دستیابی به توسعه متوازن و همگرایی منطقه‌ای و رفع نابرابری‌ها و ناهمگنی‌های فضایی و مالی کشور پیشنهاد می‌کند که به اندازه سهم تخصیص منابع بودجه به استان‌های کمتر توسعه‌یافته افزوده شود و

سهم تخصیص منابع بودجه استان‌های مختلف همگرا شود.

قاسمی و همکاران (۱۳۹۴) در پژوهشی با عنوان «نحوه توزیع بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بین استان‌های ایران (۱۳۷۹-۱۳۹۰)»، با معرفی دو رویکرد تاکتیکی (مبتنی بر ملاحظات سیاسی و انتخاباتی) و رویکرد برنامه‌ای (مبتنی بر معیارهای اقتصادی و شاخص‌های کارایی و برابری) در توزیع اعتبارات، از لحاظ نظری به بررسی نحوه توزیع اعتبارات بین ۲۸ استان کشور طی دوره زمانی ۱۳۷۹-۱۳۹۰ پرداختند و نتایج پژوهش نشان داد که متغیرهای تاکتیکی شامل شاخص‌های کارایی و برابری اثر مثبتی بر نحوه توزیع بودجه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بین استان‌ها دارد.

رجبی (۱۳۹۱) در مطالعه‌ای با عنوان «برنامه‌ریزی آرمانی، رویکردی اثربخش در بودجه‌ریزی و تخصیص بهینه مالی (مطالعه موردی: تخصیص بودجه وزارت بهداشت و درمان به استان‌های کشور)»، نحوه تخصیص بهینه بودجه وزارت بهداشت به استان‌های کشور را با استفاده از رویکرد برنامه‌ریزی آرمانی مدل‌سازی می‌نماید. نتایج پژوهش نشان می‌دهد استفاده از این روش ضمن تخصیص بهینه بودجه به استان‌های کشور، در بلندمدت برقراری عدالت و توازن بین استان‌های کشور را به دنبال خواهد داشت.

آذر و قشقایی (۱۳۸۹) در پژوهشی با عنوان «طراحی مدل ریاضی تخصیص بهینه بودجه، با رویکرد MADM» یک مدل بهینه‌سازی ریاضی مبتنی بر روش تصمیم‌گیری چند معیاره را برای تخصیص بودجه حمایتی دولت به شهرداری‌های کشور طراحی نموده‌اند. در این مدل بعد از اعمال وزن در شاخص‌ها بر اساس آنتروپی شانون و انجام محاسبات الزم به روش‌های ساو^۵، تاپسیس^۶، الکره^۷ و میانگین‌گیری از این سه روش، امتیاز کلی هر استان محاسبه و رتبه‌بندی بر اساس این امتیازها صورت گرفته است. نتایج حاصل از مدل و مقایسه آن با روش موجود بیانگر غیر بهینه بودن رویه جاری تخصیص بودجه است.

منظری حصار و محقر (۱۳۸۴) در مطالعه‌ای الگوی تخصیص اعتبارات محرومیت‌زدایی برای فصل تربیت بدنی شهرستان‌های استان خراسان را بررسی نموده‌اند. در این مطالعه برای بهینه تخصیص اعتبارات محرومیت‌زدایی، اهمیت و وزن شاخص‌های محرومیت‌زدایی توسط روش AHP تعیین و ضرایب محرومیت با استفاده از روش تاپسیس محاسبه شده و با استفاده از

5. SAW

6. TOPSIS

7. ELECTRE

مدل پیشنهادی تسهیم به فاصله ثابت، تخصیص اعتبار بین شهرستان‌ها حاصل شده است.

۳-۲- پژوهش‌های خارجی

گونزالس و همکاران^۸ (۲۰۱۲) در پژوهشی با موضوع «اقتصاد سیاسی تخصیص بودجه در کشورهای در حال توسعه فدرال» به مطالعه تأثیر عوامل سیاسی و اقتصادی در تخصیص بودجه بین ایالات کشور آرژانتین طی دوره بیست‌ساله پرداخته است. داده‌های اقتصادی با بودجه اختصاص‌یافته به استان‌ها مورد بررسی قرار گرفت و نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد که به اکثر ایالات آرژانتین بر اساس رویکرد اقتصادی، بودجه تعلق می‌گیرد و هیچ ایالتی نمی‌تواند از این روند حذف شود. بر اساس رویکرد سیاسی نیز شهروندان به نامزدهایی رأی می‌دهند که بودجه بیشتری به ایالت آن‌ها تزریق کرده باشد.

سوله اوله^۹ (۲۰۰۹) در پژوهشی با موضوع «توزیع مجدد بین منطقه‌ای از طریق سرمایه‌گذاری زیرساخت‌ها: تاکتیکی یا برنامه‌ای» با استفاده از داده‌های کشور اسپانیا در طول دوره چهل‌ساله، معادله‌ای را ارائه نمود که در آن متغیرهای اقتصادی و سیاسی نقش اصلی در توزیع مجدد درآمد را دارند، متغیرهای اقتصادی شامل درآمد سرانه، تولید ناخالص سرانه، وضعیت جغرافیایی و متغیرهای سیاسی شامل: احزاب منطقه‌ای، رأی حاشیه، حاشیه قیمت. نتایج به‌دست‌آمده از پژوهش نشان‌دهنده آن است که در این کشور سیاست تاکتیکی، معیار توزیع بودجه است و مناطقی که سهم بودجه بیشتری می‌برند، دارای قدرت سیاسی بیشتری نیز هستند.

یامانو و اوکواوارا^{۱۰} (۲۰۰۰) در پژوهشی با موضوع «تخصیص منطقه‌ای سرمایه‌گذاری عمومی: کارایی یا تساوی؟» با استفاده از داده‌های سری زمانی طی دوره ۲۵ ساله اثر سرمایه‌گذاری دولت بر اقتصاد منطقه‌ای برای ۴۷ استان از کشور ژاپن را مورد مطالعه قرار دادند. نتایج پژوهش نشان داد که بر اساس سیاست‌های مؤثر در تخصیص بودجه، به استان‌های دارای تولید ناخالص داخلی بیشتر، سرمایه بیشتری اختصاص‌یافته و درنهایت بهره‌وری نهایی سرمایه در این استان‌ها ارتقا یافته است. درحالی‌که به استان‌هایی که کمتر توسعه‌یافته هستند، سرمایه کمتری اختصاص یافته است و آنچه اتفاق افتاده رابطه بین تخصیص کارآمد و عادلانه سرمایه‌گذاری عمومی را نمایش می‌دهد.

8. Gonzalez & et al.

9. Solle Olle

10. Yamano & Ohkawara

۴- قوانین و مقررات مرتبط با توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی
مبانی قانونی تهیه و تنظیم بودجه دستگاه‌های اجرایی مشمول نظام بودجه استانی که در
قوانین بالادستی مورد تأکید قرار گرفته است، به شرح موارد ذیل ارائه می‌گردد.

۴-۱- ماده ۴۴ قانون الحاق برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) به
شماره ۴۸۸/۸۷۰۳۵ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۰۴
به‌منظور تمرکززدایی و افزایش اختیارات در جهت توسعه و عمران و توازن منطقه‌ای استان
اقدامات زیر صورت می‌گیرد:

الف- بودجه سالانه استان شامل منابع استانی اعم از درآمد استانی، درآمد اختصاصی،
واگذاری دارایی‌های مالی و سرمایه‌ای و سهم از منابع ملی و همچنین مصارف استانی اعم از
اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی هر کدام به‌صورت سرجمع در قوانین
بودجه سنواتی درج می‌شود. توزیع «دستگاه - برنامه» اعتبارات هزینه‌ای و توزیع سرجمع
اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شهرستان‌ها مطابق ضوابط مندرج در این قانون بر
عهده شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان است.

تبصره- اعتبار پروژه‌هایی که ماهیت استانی داشته و یا در چند شهرستان قرار می‌گیرند
به‌طور مستقیم و توسط شورا به‌صورت مجزا تعیین می‌شود.

ب- شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان موظف است حداکثر ظرف مدت پانزده روز پس از
ابلاغ بودجه مصوب استان شامل درآمدها، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات هزینه‌ای
بر اساس پیشنهاد رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها (موضوع لایحه قانونی راجع
به تشکیل سازمان برنامه‌بودجه استان‌ها مصوب ۱۳۵۹/۴/۱۵ شورای انقلاب) که ساختار
تشکیلاتی آن در سقف پست‌های موجود دولت و استان‌ها توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی
کشور تعیین و ابلاغ می‌شود (به‌عنوان دبیر شورا) و در چهارچوب اهداف و سیاست‌های
برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و خط‌مشی‌ها و
دستورالعمل‌های ابلاغی سازمان ص‌درصد (۱۰۰٪) اعتبارات ابلاغی به استان را که در قانون
بودجه درج گردیده است به شرح زیر توزیع کند:

۱- اعتبارات عمرانی استانی بر اساس شاخص‌های مدون مصوب شورا بین فصول، برنامه‌ها
و دستگاه‌های اجرایی به تفکیک شهرستان؛

۲- اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی محرومیت‌زدایی، بر اساس شاخص‌های توسعه‌نیافتگی و نقاط توسعه‌نیافته استانی بین فصول و برنامه‌های مربوط به توسعه‌نیافتگی به تفکیک شهرستان؛

۳- اعتبارات موضوع دودرصد (۲٪) نفت و گاز (سه‌م یک‌سوم استان صرفاً به مناطق نفت‌خیز و گازخیز استان و سه‌م دوسوم استان صرفاً به مناطق توسعه‌نیافته) به تفکیک شهرستان.

ج- کمیته برنامه‌ریزی شهرستان که متشکل از فرماندار (رئیس کمیته)، نماینده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان (دبیر کمیته) و عضویت رؤسای دستگاه‌های اجرایی که مدیران کل آنها عضو شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان هستند، موظفند پروژه‌های عمرانی شهرستان را حداکثر پانزده روز پس از ابلاغ سه‌م شهرستان، مصوب و جهت مبادله موافقت‌نامه با دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به سازمان استان مذکور اعلام نمایند.

تبصره- فرمانداران موظفند یک هفته قبل از تشکیل جلسات کمیته از نمایندگان شهرستان در مجلس شورای اسلامی (ضمن ارائه مستندات دستور جلسه) به‌عنوان ناظر در جلسات دعوت به عمل آورند.

د- درآمدهای استانی سه‌م هر استان توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور هم‌زمان با ابلاغ اعتبارات به استان ابلاغ می‌شود و ستاد تجهیز درآمد استان که متشکل از رئیس سازمان استان مذکور (رئیس)، مدیرکل امور اقتصادی و دارایی استان (دبیر) و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط، مکلف است ضمن تشکیل جلسات به‌صورت ماهانه، گزارش عملکرد و وصول درآمدها را به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی گزارش کند.

ه- به‌منظور تخصیص اعتبارات استانی در اختیار استان با لحاظ وضعیت تحقق درآمدها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی ناظر بر بودجه عمومی دولت، کمیته تخصیص اعتبارات استان با مسئولیت استاندار و عضویت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان (دبیر) و رئیس سازمان امور اقتصادی و دارایی استان تشکیل می‌شود.

و- پس از تعیین سقف تخصیص اعتبارات توسط کمیته تخصیص اعتبار استانی موضوع ماده (۷۷) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تنفیذ‌شده در ماده (۸۳) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ تخصیص اعتبار هزینه‌ای برحسب دستگاه، برنامه و

فصول و تخصیص اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان برحسب طرح و پروژه تعیین و ابلاغ می‌شود.

تبصره ۱- کمیته تخصیص استانی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان مکلفند در هر مقطع از ابلاغ تخصیص برای موارد سه‌گانه موضوع بند (ب) این ماده، سهم تخصیص طرح‌های عمرانی هر شهرستان را در سرجمع تخصیص هر موضوع، معادل سهم اعتبارات موضوع اعتبار شهرستان در سرجمع تخصیص، رعایت کنند.

تبصره ۲- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور می‌تواند متناسب با افزایش سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها، وظایف و اختیارات خود را به واحدهای مستقل استانی خود، تفویض کند.

ز- علاوه بر اعتبارات دودرصد (۲٪) نفت و گاز، ملی استانی شده، ملی ویژه، محرومیت‌زدایی و مواردی که پس از انتقال وظیفه، اعتبار آن به استان اضافه می‌شود، سهم اعتبارات تملک دارایی‌های استانی سالانه دو درصد (۲٪) تا سقف بیست درصد (۲۰٪) کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور، افزوده می‌شود.

۴-۲- بند ب ماده ۳۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور به شماره ۳۲/۹۶۶۸۳ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱

تبصره ۲- شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان صرفاً مسئولیت تعیین سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات موضوع قانون «استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته»، سهم شهرستان‌ها را بر اساس شاخص‌های جمعیت و محرومیت به عهده دارد و این شورا حق دخالت در تصمیمات کمیته برنامه‌ریزی شهرستان را ندارد.

تبصره ۳- شورای برنامه‌ریزی استان مجاز است پس از ابلاغ اعتبارات استان حداکثر تا پنج درصد (۵٪) از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان را با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه استان و تصویب شورای برنامه‌ریزی در قالب کمک‌های فنی و اعتباری برای افزایش سرمایه صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی همان استان یا شهرستان اختصاص دهد. همچنین این شورا مجاز است حداکثر بیست درصد (۲۰٪) از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان را در قالب کمک‌های فنی و اعتباری با اولویت تکمیل و اجرای طرح‌های

اقتصاد مقاومتی اختصاص دهد.

۴-۳- بندت ماده ۳۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور به شماره ۳۲/۹۶۶۸۳ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱

دولت مکلف است سه درصد (۳٪) از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی را به ترتیب یک‌سوم به استان‌های نفت‌خیز و گازخیز که سهم هر استان بر اساس سهم آن استان در ارزش صادرات نفت خام و خالص صادرات گاز طبیعی تعیین می‌گردد و دوسوم به شهرستان‌های مناطق کمتر توسعه‌یافته که بر اساس شاخص‌های توسعه‌نیافتگی به تفکیک شهرستان توسط سازمان برنامه و بودجه کشور تعیین می‌شود، جهت اجرای برنامه عمرانی بودجه‌های سنواتی اختصاص دهد. این اعتبار صرفاً به مناطق نفت‌خیز و مناطق توسعه‌نیافته اختصاص می‌یابد و موجب کاهش سهم اعتبارات استانی این مناطق نمی‌شود.

۴-۴- قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۱۰۵۹۸۶/۱۰۴ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۸

ماده ۲۶- به‌منظور رقابت‌پذیر کردن عدالت بین منطقه‌ای و سرزمینی و تقویت خوداتکایی، افزایش انگیزه وصول درآمد استانی:

الف- دولت موظف است:

۱- در طول سال اول اجرای قانون برنامه سند آمایش سرزمین ملی و استانی را تهیه کند و پس از تصویب شورای عالی آمایش سرزمین از سال دوم اجرای قانون برنامه به اجرا درآورد.

۲- درآمدها و هزینه‌هایی که ماهیت استانی دارند را تعیین و طی دو سال اول اجرای قانون برنامه در چهارچوب نظام درآمد- هزینه استانی به‌صورت سرجمع درآمدها، اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هر استان (برمبنای وجوه واریزی به خزانه‌داری کل کشور) در بودجه سنواتی اعمال نماید. مازاد بر درآمدهای وصولی نسبت به سقف مصوب هر استان بر اساس دستورالعمل ابلاغی سازمان برای تأمین اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مصوب در قانون بودجه سنواتی، در مقاطع سه‌ماهه بین استان‌های ذی‌ربط توزیع می‌گردد.

۳- سه درصد (۳٪) از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی خالص صادرات گاز طبیعی را به ترتیب یک‌سوم به استان‌های نفت‌خیز و گازخیز و دوسوم به مناطق و

شهرستان‌های کمتر توسعه‌یافته جهت اجرای برنامه‌های عمرانی در قالب بودجه‌های سنواتی با تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه این استان‌ها اختصاص دهد. حکم جزء (۳) بند (الف) ماده (۲۶) این قانون بر حکم جزء (۱) بند (ب) ماده (۷) حاکم است. در طول اجرای قانون برنامه ششم توسعه، حکم مقرر در مورد افزایش درصد در این بند، بر جزء (۳) بند (ب) ماده (۴۴) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴ حاکم است.

۵- بررسی مدل‌های توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

۵-۱- روش جمعیت و مساحت

آنچه مسلم است دو عامل و پارامتر جمعیت و مساحت به دلیل تعیین سطح نیازها و افزایش هزینه‌های خدمات‌رسانی از مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر اعتبارات مورد نیاز یک منطقه می‌باشند. لذا بر این اساس یکی از ساده‌ترین روش‌هایی که به‌منظور توزیع اعتبارات همیشه مطرح می‌گردد، بهره‌گیری از این پارامترها در تعیین سهم اعتبارات مناطق مختلف است اما از آنجاکه اثرات این دو پارامتر بر تعیین میزان اعتبارات مورد نیاز یکسان نیست لذا ضریب وزنی ۰/۶ برای جمعیت به دلیل تأثیرگذاری بیشتر و ۰/۴ برای مساحت مناطق در نظر گرفته می‌شود و سپس بر این اساس سهم اعتبارات هر منطقه تعیین می‌گردد.

(۱)

X: مجموع اعتبارات قابل توزیع

$$X = \sum_{i=1}^n [(0.6 * P) + (0.4 * A)]$$

P: جمعیت شهرستان i ام

A: مساحت شهرستان i ام

از مهم‌ترین ایراداتی که در این روش وجود دارد این است که در فضای واقعی شرایط و وضعیت مناطق عمدتاً یکسان نیست و ساکنین مناطق نیز از سطح زندگی متفاوتی برخوردار می‌باشند و از طرفی قابلیت‌های منطقه‌ای بسیار متغیر هستند اما در این روش فرض بر این است که تمامی شرایط مناطق یکسان است. لذا بهره‌گیری از این روش تنها زمانی می‌تواند به عدالت نزدیک گردد که تمامی مناطق دارای شرایط کاملاً همگن و مشابه باشند.

۵-۲- روش آنالیز تاکسونومی عددی

آنالیز تاکسونومی عددی یکی از روش‌های درجه‌بندی مناطق از لحاظ توسعه‌یافتگی است.

آنالیز تاکسونومی برای طبقه‌بندی‌های مختلف در علوم به کار برده می‌شود. نوع خاص آن تاکسونومی عددی است که بنا به تعریف، ارزیابی عددی شباهت‌ها و نزدیکی‌ها بین واحدهای تکسونومیک و درجه‌بندی آن عناصر بر گروه‌های تکسونومیک می‌باشد. این روش برای اولین بار توسط آندرسون در سال ۱۷۶۳ میلادی پیشنهاد شد و در سال ۱۹۶۸ به عنوان وسیله‌ای برای طبقه‌بندی و درجه توسعه‌یافتگی بین ملل مختلف توسط پروفیسور هلوینگ از مدرسه عالی اقتصاد در یونسکو مطرح شد. این روش به طور کلی یک روش عالی درجه‌بندی، طبقه‌بندی و مقایسه مناطق مختلف با توجه به درجه توسعه آنها می‌باشد و همچنین روشی است که یک مجموعه را به زیرمجموعه‌های کم‌وبیش همگن تقسیم کرده و یک مقایسه قابل قبول برای بررسی میزان توسعه‌یافتگی نواحی در اختیار برنامه‌ریزان قرار می‌دهد. با توجه به اینکه مهم‌ترین قدم برنامه‌ریزی توسعه تعیین اهداف توسعه و از جمله کاهش عدم تعادل‌ها است با تعیین درجات توسعه هر یک از مکان‌ها به وسیله روش مورد بحث، تشخیص جهت و نوع توسعه مورد نیاز امکان‌پذیر می‌باشد.

با وارد کردن بُعد زمان می‌توان هدف توسعه مناطق مختلف را به اهداف بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت تقسیم‌بندی کرد. در این صورت در کوتاه‌مدت، هدف از توسعه، افزایش کمیت‌های موجود (شاخص‌ها) در هر فصل بودجه و هر منطقه به میانگین کلی (میانگین کمیت موردنظر در مناطق توسعه‌یافته‌تر) همچنین در میان‌مدت افزایش کمیت‌های موجود به سطح مناطق ردیف اول (توسعه‌یافته‌ترین منطقه) و در بلندمدت هدف، رساندن کمیت‌ها به سطح استانداردهای بین‌المللی می‌باشد و بر این اساس اعتبارات موردنیاز هر منطقه برای رسیدن به هدف مشخص می‌گردد. از جمله ایرادات وارده به این روش از توزیع اعتبار می‌توان به یکسان فرض شدن و هم‌جهت بودن شاخص‌ها اشاره نمود.

۵-۳- روش تاپسیس^{۱۱}

تاپسیس یکی از انواع مدل‌های تصمیم‌گیری چند شاخصه^{۱۲} است که برای تخصیص اعتبار میان مناطق مختلف می‌توان از آن استفاده نمود. این روش برای اولین بار توسط هوانگ و یون در سال ۱۹۸۱ ارائه گردید و بر این اساس بنا شده است که گزینه انتخابی باید کمترین فاصله را با راه‌حل ایدئال مثبت (بهترین حالت ممکن) و بیشترین فاصله را با راه‌حل ایدئال منفی

11. Topsis

12. Multiple Attribute Decision Making

(بدترین حالت ممکن) داشته باشد.

به‌طور کلی حل يك مسئله به روش تاپسیس شامل شش مرحله به شرح زیر می‌باشد:

الف) تشکیل ماتریس شاخص‌ها: که هر سطر این ماتریس مربوط به يك منطقه و هر ستون آن نشان‌دهنده يك شاخص است.

ب) نرمال‌سازی شاخص‌ها: در این مرحله ماتریس تصمیم‌گیری با استفاده از نرم اقلیدسی به يك ماتریس بی‌مقیاس تبدیل می‌شود. یکی از معایب بی‌قیاس کردن اقلیدسی این است که به علت تبدیل غیرخطی، این روش منجر به مقیاس‌های اندازه‌گیری با طول مساوی نمی‌شود و ترتیب نسبی نتایج به‌خصوص برای مقادیر ماکزیمم و مینیمم در این روش یکسان باقی نمی‌ماند و در نتیجه مقایسه مستقیم شاخص‌ها با یکدیگر خالی از اشکال نمی‌باشد.

ج) تعیین اهمیت شاخص‌ها: یکسان بودن اهمیت شاخص‌ها منجر به افزایش نابرابری منطقه‌ای و نیز عدم تخصیص اعتبار در جهت رفع نیازهای اساسی و ضروری می‌گردد. با این فرض مناطقی که در شاخص‌های کم‌اهمیت ضعیف می‌باشند با مناطقی که در شاخص‌های مهم ضعیف هستند، در یک رتبه قرار می‌گیرند و به اندازه یکسان اعتبار دریافت می‌نمایند. برای تعیین اهمیت شاخص‌ها می‌توان از روش‌های آنتروپی شانون، بُردار ویژه، حداقل مربعات وزین و ... استفاده نمود.

د) تشکیل ماتریس بی‌مقیاس موزون: در این مرحله با استفاده از ماتریس قطری (وزن شاخص‌ها) ماتریس بی‌مقیاس موزون به دست می‌آید.

و) مشخص نمودن گزینه ایدئال: منطقه ایدئال بدان مفهوم است که با توزیع اعتبار در پی آن هستیم که شاخص‌های همه مناطق به سطح شاخص ایدئال برسد. هرچه مقادیر شاخص‌های مناطق از شاخص‌های منطقه ایدئال دورتر باشد محرومیت بیشتر و توسعه‌یافتگی کمتر است. گزینه ایدئال از بیشترین مقدار هر شاخص در مناطق تشکیل می‌شود و دیگر گزینه‌ها در مقایسه با آن سنجیده می‌شوند.

هـ) محاسبه اندازه فاصله بر اساس نرم اقلیدسی یا محاسبه ضرایب محرومیت

۵-۴- روش فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی^{۱۳}

یکی از معروف‌ترین و تقریباً کاربردی‌ترین تکنیک‌های تصمیم‌گیری چندشاخصه، تکنیک

فرآیند تحلیل سلسله‌مراتبی است. این روش را نخستین بار توماس‌ال ساعتی عراقی‌الاصل در دهه ۱۹۷۰ ابداع کرد. از این تکنیک هنگامی که تصمیم‌گیری با چند گزینه رقیب و معیارهای متعدد روبه‌روست استفاده می‌شود. معیارهای مطرح شده می‌توانند کیفی یا کمی باشند. اساس این روش تصمیم‌گیری بر مقایسات زوجی است. تصمیم‌گیرنده با فراهم آوردن درخت سلسله‌مراتب تصمیم، کار را آغاز می‌کند. درخت سلسله‌مراتب تصمیم، درختی چند سطحی است که در سطح اول هدف، در آخرین سطح گزینه‌های رقیب و در سطوح بینابین معیارها قرار دارند. پس‌از آن تصمیم‌گیرنده یکسری مقایسات زوجی انجام می‌دهد. مقایسات دو به دو به طریق رتبه‌ای مشخص می‌گردد و سپس مقدار عددی متناظر با آن در جدول مقایسه آورده می‌شود. در نهایت منطق فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی، به‌گونه‌ای ماتریس‌های حاصل از مقایسات زوجی انجام شده تصمیم‌گیرنده را با یکدیگر تلفیق می‌کند تا تصمیم بهینه حاصل شود. (آذر و قشقایی، ۱۳۸۹)

۶- ارائه مدل پیشنهادی پژوهش توزیع اعتبارات - هدف‌گذاری فعالیت‌ها و بهره‌برداری از بودجه‌ریزی عملیاتی

ضرورت تحقق عدالت اجتماعی و کاهش نابرابری و عدم تمرکز نیز از وظایف مهم دولت است که این مهم در اسناد برنامه‌های پنج‌ساله توسعه به‌وضوح بیان شده است. برای کاهش نابرابری نیاز به شناسایی تفاوت‌های منطقه‌ای است. تخصیص اعتبار به مناطق مختلف باید به‌گونه‌ای صورت پذیرد که بیشترین اثربخشی را داشته باشد و تعادل بین آنها متناسب با توسعه‌یافتگی برقرار گردد.

اگرچه ممکن است به‌سادگی اظهارنظر کرد که يك منطقه از منطقه دیگری از هر لحاظ توسعه‌یافته‌تر است یا عقب‌افتاده‌تر، ولی اندازه‌گیری کمی توسعه‌یافتگی کار ساده‌ای نیست، واژه توسعه دارای معانی بسیاری است. آیا منظور از توسعه‌یافتگی توسعه اقتصادی، اجتماعی، آموزشی و فرهنگی است یا ترکیبی از آنها؟ اگر ارزیابی مناطق صرفاً از نظر يك شاخص انجام می‌گرفت شاید عمل رتبه‌بندی، توزیع اعتبار و تعیین اولویت‌ها در مورد مناطق آسان می‌شد ولی از آنجاکه تنها يك شاخص نمی‌تواند به‌درستی وضعیت مناطق را مشخص نماید ناگزیر به روش‌هایی نیاز است که بتواند وضعیت مناطق را نه فقط از نظر يك شاخص بلکه از لحاظ چندین شاخص مختلف بررسی نماید. حال هرچه این شاخص‌ها بیشتر باشند جنبه‌های متفاوت‌تری را در بر می‌گیرند و در نتیجه به واقعیت نزدیک‌تر خواهد بود. از این نظر است که برای دستیابی

به چنین نتیجه‌ای، استفاده از روش‌های علمی مورد نیاز است که شاخص‌های مختلف را با هم ترکیب و تلفیق کرده و موقعیتی چندبُعدی از یک منطقه را نسبت به سایر مناطق نشان دهد. به‌منظور توزیع بهینه اعتبارات بین مناطق مختلف می‌بایست از الگویی بهره‌گیری کرد که بر اساس یک روش علمی و مستدل نحوه توزیع اعتبارات را مشخص نماید. این الگو می‌باید با در نظر گرفتن تمامی پارامترها و شاخص‌های اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی مؤثر در توسعه مناطق میزان توسعه‌یافتگی هر منطقه را به‌صورت کمی در بخش‌های مختلف نمایش دهد تا با شناسایی مناطق کمتر توسعه‌یافته، فاصله میان مناطق مختلف از لحاظ برخورداری از شاخص‌های توسعه (اقتصادی - اجتماعی) را تعیین نمود و با مدیریت صحیح منابع و امکانات بتوان به سمت آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای حرکت کرد.

۶-۱- معنا و مفهوم شاخص

شاخص در فرهنگ‌های لغت به معنای چیزی که نشان می‌دهد، مشخص می‌کند و یا نمودار و نماینده تعریف شده است که این اصطلاح حاکی از معنای گسترده‌تری می‌باشد که می‌توان آن را به‌صورت زیر بیان کرد. «مقداری که با تغییرات خود، دگرگونی‌های روی داده طی زمان و مکان را نشان می‌دهد، ولی آن دگرگونی‌هایی که دامنه آنها به‌گونه‌ای است که قابلیت اندازه‌گیری مستقیم به‌خودی‌خود یا مشاهده مستقیم در عمل را ندارد». در تعریف دیگری از شاخص چنین آمده است: «استفاده از ملاک‌ها و اصولی که خصوصیات کیفی را در قالب کمیات بیان نماید و آنها را قابل بررسی و ارزشیابی نماید شاخص نام می‌گیرد». از شاخص‌ها برای اندازه‌گیری وضعیت و روند تغییرات اقتصادی، اجتماعی، سیاست‌گذاری، تعیین میزان پیشرفت و ارزیابی برنامه‌ها، نشان دادن مشکلات و تنگناهای اقتصادی، اجتماعی، محیطی، شناسایی نواحی عقب‌مانده و اندازه‌گیری نابرابری‌های منطقه‌ای استفاده می‌شود.

در کل شاخص‌ها یکسری داده‌های خلاصه‌شده در رابطه با موجودی‌ها و جریان‌هایی هستند که برای اندازه‌گیری جنبه‌های اقتصادی، اجتماعی و محیطی طراحی شده و برای تجزیه و تحلیل و تصمیم‌های راجع به سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی ضروری هستند. استفاده از شاخص‌ها در سنجش توسعه نیز با مشکلاتی چون عدم اتحاد نظر در مورد شاخص‌ها، مشکل تعیین درجه اهمیت هر کدام از شاخص‌ها، تعیین ارزش‌گذاری هر یک از آنها، وجود وابستگی و در ارتباط بودن بار رفاه فعلی جامعه و ... همراه می‌باشد.

۶-۲- بودجه‌ریزی عملیاتی

بودجه‌ریزی عملیاتی عوامل «صرفه‌جویی» و «اثربخشی» را به ابعاد سنتی بودجه‌ریزی می‌افزاید. نظام بودجه‌ریزی عملیاتی بین «کارایی» و «اثربخشی» تمایز قائل می‌شود. در «کارایی» استفاده مفید از منابع موردنظر است، درحالی‌که «اثربخشی» با عملکرد مرتبط است. در بودجه‌ریزی عملیاتی طبقه‌بندی عملیات به نحوی است که هدف‌ها شفاف‌تر بیان می‌شوند، ارزیابی بودجه سهل‌تر بوده و در روش هزینه‌بندی آن ارتباط بین داده و ستانده مورد توجه قرار می‌گیرد. مهم‌ترین هدف بودجه‌ریزی عملیاتی اصلاح مدیریت بخش عمومی و افزایش اثربخشی مخارج این بخش است. ویژگی‌های اساسی این اصلاح عبارتند از:

- ارزیابی پاسخ‌گویی مسئولان دستگاه‌های اجرایی بر اساس معیار دستاوردهای فعالیت‌های آنان، دامنه تأثیرگذاری آنها جهت نیل به دستاوردها و بودجه و امکاناتی که برای تحقق دستاوردها به مصرف رسیده است؛
- ارزیابی پاسخ‌گویی مدیران دستگاه‌های اجرایی به مسئولان ذی‌ربط بر اساس محصولاتی که باید تولید کنند و بودجه و سایر امکاناتی که برای تولید این محصولات به کار می‌گیرند؛
- تضمین و تحکیم پاسخ‌گویی از طریق مبادله موافقت‌نامه بین مدیران و مسئولان دستگاه‌های اجرایی و بین مسئولان دستگاه‌های اجرایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (به نمایندگی از طرف دولت)؛
- استقرار نظام بودجه‌ریزی ستانده محور؛
- دادن اختیارات لازم به مدیران در انتخاب نهاده‌های لازم برای تولید محصولات موردنظر؛
- ارزیابی مستمر عملکرد مدیران و مبنا قرار دادن نتایج عملکرد به عنوان یکی از معیارهای تخصیص اعتبارات.

۶-۳- روش اجرای مدل

از آنجاکه توزیع اعتبارات در هر بخش باید بر اساس آیین‌نامه‌های اجرایی مربوطه شامل فصول، برنامه‌ها و عملیات‌های مشخص انجام پذیرد لذا در ابتدا باید تمامی شاخص‌ها و پارامترهایی که به‌وسیله آنها می‌توان میزان تحقق اهداف و وظایف دستگاه‌های اجرایی مربوطه را اندازه‌گیری نمود استخراج کردند. استخراج این شاخص‌ها یکی از مهم‌ترین مراحل فرایند انجام کار می‌باشد. این شاخص‌ها باید دقیقاً مبتنی بر اهداف و وظایف هر دستگاه اجرایی تدوین گردند

و شاخص‌های انتخابی الزاماً باید شرایط ذیل را دارا باشند:

الف) نشان‌دهنده سرانه‌های وضع موجود و وضعیت برخورداری مناطق در بخش‌های مختلف باشند زیرا موجب ایجاد اثر دو عامل و فاکتور مهم جمعیت و مساحت در توزیع اعتبار می‌شوند. مانند جمعیت شهری و روستایی، تعداد شهرها و روستاها، تعداد خانوارهای برخوردار از آب شرب بهداشتی در مناطق شهری و روستایی، سرانه‌های ورزشی، آموزشی و فرهنگی، وسعت بیابان‌ها، مراتع، اراضی کشاورزی، تعداد قنوات و ...

ب) شاخص‌های انتخابی باید قابلیت اندازه‌گیری برای تمامی مناطق را داشته باشند به عبارت دقیق‌تر کمیت‌پذیر باشند.

ج) شاخص‌های انتخابی علاوه بر نشان دادن وضعیت موجود می‌باید نشان‌دهنده قابلیت‌های مناطق نیز باشند زیرا قابلیت‌ها و مزیت‌های مناطق به‌عنوان مهم‌ترین عامل در جهت‌دهی و موفقیت‌آمیز بودن هزینه‌کرد اعتبارات عمرانی محسوب می‌گردد.

پس از تدوین این شاخص‌ها، میزان مقدار شاخص مربوطه به تفکیک مناطق مختلف (شهرستان یا استان) استخراج شده و به‌صورت نموداری با یکدیگر مورد مقایسه قرار خواهند گرفت. با این مقایسه وضعیت شاخص‌های موردنظر در مناطق مختلف مشخص می‌گردد. اکنون با استفاده از شاخص‌های هدف در سال موردنظر که بر اساس اسناد توسعه‌بخشی یا نرم‌های استاندارد کشوری تعیین می‌گردند، جداول ارتقای هر منطقه تشکیل می‌گردد. جداول ارتقا نشان‌دهنده حجم فعالیت است که می‌بایست برای رساندن شاخص وضع موجود هر منطقه به شاخص هدف انجام پذیرد. اکنون می‌توان با استفاده از هزینه تمام‌شده فعالیت‌ها در بخش‌های مختلف میزان اعتبار واقعی موردنیاز برای ارتقای شاخص‌های توسعه مناطق را محاسبه نمود. بدیهی است در این جدول میزان فعالیت که در مناطق کمتر برخوردار باید انجام پذیرد از سایر مناطق بیشتر است. به‌این‌ترتیب در هر یک از فصول و برنامه‌های مناطق مختلف حجم فعالیت که باید انجام گیرد مشخص می‌شود که با در دست داشتن هزینه واحد هر یک از فعالیت‌های عمرانی موردنظر، اعتبار ریالی موردنیاز برای رسیدن به شاخص هدف در هر منطقه محاسبه خواهد گردید. از آنجا که اعتبارات استانی متأثر از سیاست‌های کلان و میزان درآمدهای دولت می‌باشد لذا انتظار می‌رود که حجم ریالی اعتبار موردنیاز برنامه‌های عمرانی هر منطقه با امکانات مالی دولت در سال موردنظر مساوی نباشد به همین دلیل در

پایان، سهم مناطق به تفکیک عملیات، طرح، برنامه و فصل تعیین می‌شود. انجام این امر باعث می‌شود که بتوان اعتبار عمرانی مناطق را به نسبت‌های به‌دست‌آمده از مدل توزیع کرد و به این دلیل در صورت کاهش یا افزایش اعتبارات عمرانی همچنان در راستای نیل به توزیع متعادل اعتبارات حرکت کرد. به این ترتیب انتظار می‌رود که تداوم توزیع اعتبارات عمرانی بین مناطق بر اساس شاخص‌ها و مبتنی بر روش مشخص و شناخته‌شده تنگناهای موجود در راه دستیابی به اهداف را آشکارتر کند و با تعدیل اهداف و کمک به توسعه مناطق محروم و نسبتاً عقب‌مانده توانایی‌ها و استعدادهای مناطق را در راستای تهیه و ارائه برنامه‌های جامع و منسجم افزایش دهد.

۴-۶- مزایای مدل پیشنهادی

از مهم‌ترین مزایای بهره‌گیری از این روش توزیع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

- کاربردی نمودن بودجه‌ریزی عملیاتی در دستگاه‌های مدیریتی و اجرایی کشور؛
- برخورد جامع و نظام‌یافته با توزیع اعتبارات عمرانی، برقراری انضباط مالی در کشور و توزیع اعتبارات عمرانی بر اساس مجموعه‌ای از شاخص‌ها و متغیرها و روابط مستدل و منطقی بین آنها و کاهش اعمال نظرات و سلیقه‌های شخصی و غیر کارشناسی؛
- این الگو که به تفکیک عملیات، طرح، برنامه و فصل تهیه می‌گردد الگویی است که با به‌کارگیری مجموعه‌ای از شاخص‌ها، پارامترها و روابط ریاضی مستقل مسیر دستیابی به شاخص‌های هدف‌گذاری شده را مشخص و معین می‌سازد؛
- توزیع متعادل و متناسب اعتبارات بر اساس وضع موجود و اهداف اسناد توسعه مناطق و قابلیت‌های مناطق با دیدگاه آمایشی؛
- توزیع اعتبارات به‌صورت مؤثر (منطبق بر نیازها و اهداف) و امکان انتخاب، اجرا و نظارت بر اجرای پروژه‌ها به‌صورت علمی و اصولی؛
- کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای در میزان توسعه‌یافتگی مناطق مختلف، بر اساس شاخص‌های توسعه و کمک به رشد و توسعه مناطق کمتر توسعه‌یافته و ارائه تصویری کمی از میزان برخورداری و یا عقب‌ماندگی نسبی مناطق بر اساس شاخص‌های دقیق آماری؛
- تعیین اهداف کمی مشخص و واقع‌بینانه برای هر یک از فعالیت‌های عمرانی؛

- تکمیل و گسترش بانک اطلاعاتی منسجم و هم‌زمان از وضعیت موجود بخش‌های مختلف؛
- تعیین درجه اهمیت هر یک از برنامه‌های عمرانی برحسب فصول و برنامه‌ها و به تفکیک مناطق؛
- توجیه مقامات کشوری و استانی در مورد چگونگی توزیع اعتبارات عمرانی در طرح‌های عمرانی.

۷- نتیجه‌گیری و پیشنهادهای سیاستی

روش پیشنهادی توزیع اعتبارات بر مبنای هدف‌گذاری فعالیت‌ها و بهره‌برداری از بودجه‌ریزی عملیاتی، الگویی جامع و مبتنی بر اصول علمی است که با ترکیب شاخص‌های متعدد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، سعی در ایجاد تعادل منطقه‌ای و کاهش نابرابری دارد. این روش از چندین مرحله اساسی تشکیل شده است که شامل شناسایی شاخص‌های مرتبط، ارزیابی وضع موجود مناطق، تعیین شاخص‌های هدف، محاسبه حجم فعالیت‌های موردنیاز و برآورد اعتبارات لازم برای تحقق اهداف است. از مهم‌ترین ویژگی‌های این روش می‌توان به مواردی از جمله جامعیت، انعطاف‌پذیری، کاهش نابرابری، هدفمندی، شفافیت و کاهش اعمال سلیقه اشاره نمود. از مهم‌ترین مزایای اجرای این مدل می‌توان به افزایش کارایی و اثربخشی در تخصیص منابع، بهبود شفافیت و پاسخ‌گویی دستگاه‌های اجرایی، کمک به توسعه متوازن و کاهش فاصله‌های منطقه‌ای اشاره نمود. همچنین می‌توان به نقاط ضعف این روش از جمله پیچیدگی در اجرای مدل به دلیل نیاز به داده‌های دقیق و به‌روز و لزوم وجود توانمندی در مدیریت اطلاعات و استفاده از روش‌های علمی در تمامی دستگاه‌های اجرایی اشاره نمود. در مجموع، این روش یک گام مؤثر در جهت عدالت‌محوری و کارایی در تخصیص اعتبارات است که در صورت مدیریت صحیح و تأمین داده‌های لازم، می‌تواند به بهبود توسعه پایدار و متوازن در کشور کمک کند. مبتنی بر پژوهش انجام‌شده در راستای بهبود توزیع اعتبارات تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای استانی، پیشنهادهای سیاستی به شرح ذیل ارائه می‌گردد:

۱) تدوین چهارچوب حقوقی و نهادی شفاف

- تدوین و تصویب قوانین و مقرراتی که روش توزیع اعتبارات بر اساس شاخص‌های علمی و عینی را الزام‌آور کند؛
- ایجاد یک نهاد نظارتی مستقل برای پایش و ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها در استفاده از

اعتبارات.

۲) طراحی نظام داده‌محور و هوشمند

- ایجاد پایگاه داده‌های جامع و به‌روز از شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی و زیربنایی مناطق؛
- بهره‌گیری از فناوری‌های نوین مانند هوش مصنوعی و کلان‌داده برای تحلیل دقیق نیازها و اولویت‌ها.

۳) تقویت ظرفیت‌های اجرایی در دستگاه‌های اجرایی

- آموزش و توانمندسازی مدیران و کارشناسان دستگاه‌های اجرایی در زمینه بودجه‌ریزی عملیاتی و برنامه‌ریزی توسعه؛
- تشویق به بهره‌گیری از ابزارهای علمی و نرم‌افزارهای مدیریت منابع در فرآیند تخصیص بودجه.

۴) ایجاد مشوق برای کاهش نابرابری منطقه‌ای

- تخصیص منابع بیشتر به مناطق کمتر توسعه‌یافته به‌منظور بهبود زیرساخت‌ها و کاهش فاصله‌های اقتصادی و اجتماعی؛
- ارائه تسهیلات و حمایت‌های مالی به پروژه‌هایی که بیشترین تأثیر را در رفع محرومیت و ایجاد فرصت‌های شغلی در مناطق کم‌برخوردار دارند.

۵) توسعه فرهنگ شفافیت و پاسخ‌گویی

- انتشار عمومی اطلاعات مربوط به تخصیص و هزینه‌کرد اعتبارات به‌صورت دوره‌ای؛
- ایجاد سازوکارهای نظارتی و بازخوردگیری از مردم و ذی‌نفعان محلی برای افزایش مشارکت عمومی.

۶) تشویق به همکاری‌های بین‌بخشی و منطقه‌ای

- تقویت هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی و نهادهای محلی برای هم‌افزایی در استفاده از منابع؛

- طراحی پروژه‌های مشترک میان مناطق هم‌جوار برای بهینه‌سازی هزینه‌ها و بهره‌وری بیشتر.

۷) الزام به پایش و ارزیابی مستمر

- تدوین شاخص‌های کلیدی عملکرد (KPI) برای سنجش میزان دستیابی به اهداف تعیین‌شده در توزیع اعتبارات؛
- ارائه گزارش‌های دوره‌ای درباره تأثیرات تخصیص منابع بر شاخص‌های توسعه منطقه‌ای و ملی.

۸) ایجاد صندوق توسعه منطقه‌ای

- راه‌اندازی صندوق‌های مالی منطقه‌ای که بر اساس اولویت‌های هر منطقه طراحی و مدیریت شوند؛
- تشویق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در پروژه‌های توسعه‌ای از طریق مدل‌های مشارکت عمومی - خصوصی.

تعارض منافع

تعارض منافع وجود ندارد.

حامی مالی

حامی مالی وجود ندارد.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

فهرست منابع

- Ansari, Sh. (1999). Budget and Government Budgeting in Iran. Third Edition, Tehran: Yekan. (In Persian)
- Azar A., & Ghashghaei, A. (2011). Designing a Mathematical Model for Optimal Budget Allocation with an MADM Approach for Government Support Budget to Municipalities in the Country. *Strategic Management Thought*, 4(2), 101-128. (In Persian)
- Azizi, Gh. (2001). Principles of Government Budget Formulation and Control (Scientific - Practical). First Edition, Tehran: shahr-e-ashub Publications. (In Persian)
- Case, A. (2000). Election Goals and Income Redistribution: Recent Evidence from Albania. *Journal of Europe Economic Reiview*, 1(4), 405-423.
- Cox, G.W., & McCubbins, M. (1998). Electoral Politics as a Redistributive Game. *The Journal of Politics*, 48(2), 379-389.
- Farzib, A. (1998). Government Budgeting in Iran (with complete revision). 6th ed, Center for Public Administration Training, Presidency, Tehran. (In Persian)
- Farzib, A. (2008). Applied Budgeting in Iran. First Edition, Cooperative Company of Entrepreneurs of Culture and Art. (In Persian)
- Ghafarid, M., & Ehsaas, S.H. (2022). Comparative Study of the Distribution of Credits for the Acquisition of Provincial Capital Assets between Different Affairs by the Planning and Development Council of the Provinces of Iran with Islamic Standards. *Accounting and Budgeting of The Public Sector*, 3(1), 50-33. (In Persian)
- Ghasemi, M., Arbabian, S., Moini, Sh., & Salimi, B. (2014). How to Distribute the Budget for Acquiring Capital Assets Among the Provinces of Iran (1379-1390). *Planning and Budgeting Quarterly*, 20(1), 37-66. (In Persian)
- Gonzalez, L. (2012). The Political Economy of Redistribution in Developing Federal Democracies: Empirical Results and Comparative Implications. APSA 2012 Annual Meeting Paper. <https://ssrn.com/abstract=2107501>
- Knight, B. (2008). Legislative Representation, Bargaining Power and the Distribution of Federal Funds: Evidence from the US Congress. *The Economic Journal*. 118, 1785-1803.

- Kordbacheh, M. (2004). Suggesting a Method for Operational Budgeting. Iran's Management and Planning Organization. <https://www.noormags.ir/view/ar/articlepage/1045543>. (In Persian)
- Manzari-Hesar, M., & Moghhar, A. (2008). Allocating Credits for the Employment Model to Alleviate Deprivation. *Planning and Budgeting Journal*, 91(2), 69-90. (In Persian)
- Najarsaraf, A. (2004). Operational Budgeting Framework for Government Organizations Based on Full Cost Pricing. Center for Technology Development and Administrative Renovation, Ministry of Health, Treatment and Medical Education, Tehran. (In Persian)
- Rahimi, H. (2004). Introduction to geography and sustainable development. 1st ed. Mashhad: Oghlidos. (In Persian)
- Rahmani-Fazli, H., & Arabmazar, A. (2015). Optimum Distribution of Provincial Budget Resources Based on an Optimal Control Model. *Economic Research and Policy Quarterly*, 24(29), 7-28. (In Persian)
- Rajabi, A. (2012). Goal-Oriented Planning, an Effective Approach in Budgeting and Optimal Allocation of Financial Resources (Case study: Allocation of the Ministry of Health and Medical Education's Budget to the Provinces of the Country). *Health Accounting*, 1(2 & 3), 1-16. <https://doi.org/10.30476/jha.2012.16591> (In Persian)
- Shaker Ardakani, I., Shaker Ardakani, M., & Shahmohammadi Mehrjardi, A. (2020). A Model of Regional Allocation of Funds for the Ownership of Capital Assets of the Health Sector. *JPBUD*, 25(2), 91-114. <https://doi.org/10.52547/jpbud.25.2.91>. (In Persian)
- Sole Olle, A. (2009). Inter-Regional Redistribution through Infrastructure Investment: Tactical or Programmatic?. *Xarxa de Referència en Economia Aplicada (XREAP)*, Working Papers XREAP2009-13.
- Sole Olle, A. (2010). The Determinants of the Regional Allocation of Infrastructure Investment in Spain. In: N. Bosch & M. Espasa & A. Sole Olle (ed.), *The Political Economy of Inter-Regional Fiscal Flows*, chapter 12, Edward Elgar Publishing.
- Yamano, N., & Ohkawara, T. (2000). The Regional Allocation of Public Investment; Efficiency or Equity?. *Journal of Regional Science*, 40(2), 229-205.