



## Entrepreneurial Budgeting in the Iranian Government Budget: Obstacles and Solutions

**Seyed Mohammad Moghimi** \* 

\*Corresponding Author, Prof., Department of Leadership and Human Capital, Faculty of Public Administration and Organizational Sciences, College of Management, University of Tehran, Tehran, Iran. E-mail: moghimi@ut.ac.ir

**Alireza Salmanian** 

MS.c., Department of Leadership and Human Capital, Faculty of Public Administration and Organizational Sciences, College of Management, University of Tehran, Tehran, Iran. E-mail: salmanian1991@gmail.com

### Abstract

#### Objective

The latest approach in budgeting is entrepreneurial budgeting, where strategic plans, motivational drivers, and accountability are integrated within the budget framework and connected to citizens as a whole package. The success of entrepreneurial budgeting is based on its previous performance budgeting, which requires articulating the mission, measurable objectives, performance actions for efficiency and effectiveness, and feedback loops for utilization through citizen satisfaction surveys and focused groups. Performance budgeting focuses on accountability and assigns responsibility to the heads of the organization and program managers. With sufficient accountability and performance indicators, policymakers can trust bureaucratic systems to decentralize budget spending authority. The budget is allocated to organization managers in a lump sum to manage it as they see fit. In return for this significant trust in government managers, it is expected that they provide evidence of success in their achievements based on their performance outcomes. In Iran and recent years, there has been a strong emphasis on moving towards budgeting based on performance budgeting, but generally, budgeting in Iran has usually been a combination of two types of budgeting, incremental and programmatic. It can be argued that due to the commonalities between performance-based budgeting and entrepreneurial budgeting, The endeavour towards entrepreneurializing the budget in the country not only does not conflict with past programs but will complement them. In the present study, initially, we seek to identify the obstacles to entrepreneurializing the government budget of Iran and secondly propose appropriate solutions.

#### Methods

The approach of this research is qualitatively analyzing the content by the analysis of data obtained from semi-structured interviews with 18 experts, practitioners, and stakeholders in

public budgeting. In this research, initially, by using the library method and reviewing domestic and foreign books and articles, the theoretical foundations and research background will be examined. Then, the primary research data will be collected based on the research background and semi-structured interviews and the interview information will be coded.

### Results

Obstacles to entrepreneurial budgeting of the Iranian government fall into five legal groups (gap between budget and upper-level documents, inflexibility of laws, weakness of tax laws, lack of transparency, lack of review in budget-receiving organizations), regulatory (weak administrative structure, wrong organizational culture, lack of organizational entrepreneurship, lack of specialization and meritocracy, commandment of the system of nepotism). The legislative (relationship between parliament and government, structure of interests, technical competence of representatives, governance of local and regional perspectives), executive (oil rent, government inefficiency, technical and structural problems, governance of political and ideological perspectives, economic instability), and supervisory (traditional approach, multiple supervisory institutions, lack of universal supervision) have been classified; under each, the most important relevant issues are listed and explained

### Conclusion

By analyzing the data obtained from interviews and reviewing and delving into the comprehensive themes, three components of governance structure, mismanagement of oil revenues, and weak domestic production and civil society can be identified as the roots of emerging problems and other obstacles in establishing entrepreneurial budgeting in the country. In this way, the solutions for establishing this budgeting system in the country pass through solving these issues.

**Keywords:** Entrepreneurial budgeting, Entrepreneurship in government, Entrepreneurial spirit in budgeting, Iranian government budget, thematic analysis.

**Citation:** Moghimi, Seyed Mohammad & Salmanian, Alireza (2024). Entrepreneurial Budgeting in the Iranian Government Budget: Obstacles and Solutions. *Journal of Public Administration*, 16(1), 11-26. (in Persian)





## Entrepreneurial Budgeting in the Iranian Government Budget: Obstacles and Solutions

**Seyed Mohammad Moghimi** \* 

\*Corresponding Author, Prof., Department of Leadership and Human Capital, Faculty of Public Administration and Organizational Sciences, College of Management, University of Tehran, Tehran, Iran. E-mail: moghimi@ut.ac.ir

**Alireza Salmanian** 

MS.c., Department of Leadership and Human Capital, Faculty of Public Administration and Organizational Sciences, College of Management, University of Tehran, Tehran, Iran. E-mail: salmanian1991@gmail.com

### Abstract

#### Objective

The latest approach in budgeting is entrepreneurial budgeting, where strategic plans, motivational drivers, and accountability are integrated within the budget framework and connected to citizens as a whole package. The success of entrepreneurial budgeting is based on its previous performance budgeting, which requires articulating the mission, measurable objectives, performance actions for efficiency and effectiveness, and feedback loops for utilization through citizen satisfaction surveys and focused groups. Performance budgeting focuses on accountability and assigns responsibility to the heads of the organization and program managers. With sufficient accountability and performance indicators, policymakers can trust bureaucratic systems to decentralize budget spending authority. The budget is allocated to organization managers in a lump sum to manage it as they see fit. In return for this significant trust in government managers, it is expected that they provide evidence of success in their achievements based on their performance outcomes. In Iran and recent years, there has been a strong emphasis on moving towards budgeting based on performance budgeting, but generally, budgeting in Iran has usually been a combination of two types of budgeting, incremental and programmatic. It can be argued that due to the commonalities between performance-based budgeting and entrepreneurial budgeting, The endeavour towards entrepreneurializing the budget in the country not only does not conflict with past programs but will complement them. In the present study, initially, we seek to identify the obstacles to entrepreneurializing the government budget of Iran and secondly propose appropriate solutions.

#### Methods

The approach of this research is qualitatively analyzing the content by the analysis of data obtained from semi-structured interviews with 18 experts, practitioners, and stakeholders in

public budgeting. In this research, initially, by using the library method and reviewing domestic and foreign books and articles, the theoretical foundations and research background will be examined. Then, the primary research data will be collected based on the research background and semi-structured interviews and the interview information will be coded.

### Results

Obstacles to entrepreneurial budgeting of the Iranian government fall into five legal groups (gap between budget and upper-level documents, inflexibility of laws, weakness of tax laws, lack of transparency, lack of review in budget-receiving organizations), regulatory (weak administrative structure, wrong organizational culture, lack of organizational entrepreneurship, lack of specialization and meritocracy, commandment of the system of nepotism). The legislative (relationship between parliament and government, structure of interests, technical competence of representatives, governance of local and regional perspectives), executive (oil rent, government inefficiency, technical and structural problems, governance of political and ideological perspectives, economic instability), and supervisory (traditional approach, multiple supervisory institutions, lack of universal supervision) have been classified; under each, the most important relevant issues are listed and explained

### Conclusion

By analyzing the data obtained from interviews and reviewing and delving into the comprehensive themes, three components of governance structure, mismanagement of oil revenues, and weak domestic production and civil society can be identified as the roots of emerging problems and other obstacles in establishing entrepreneurial budgeting in the country. In this way, the solutions for establishing this budgeting system in the country pass through solving these issues.

**Keywords:** Entrepreneurial budgeting, Entrepreneurship in government, Entrepreneurial spirit in budgeting, Iranian government budget, thematic analysis.

**Citation:** Moghimi, Seyed Mohammad & Salmanian, Alireza (2024). Entrepreneurial Budgeting in the Iranian Government Budget: Obstacles and Solutions. *Journal of Public Administration*, 16(1), 11-26. (in Persian)



## بودجه‌ریزی کارآفرینانه در بودجه دولتی ایران: موانع و راه‌کارها

سیدمحمد مقیمی\*

\* نویسنده مسئول، استاد، گروه رهبری و سرمایه انسانی، دانشکده مدیریت دولتی و علوم سازمانی، دانشکده‌گان مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: moghimi@ut.ac.ir

علیرضا سلمانیان

کارشناس ارشد، گروه رهبری و سرمایه انسانی، دانشکده مدیریت دولتی و علوم سازمانی، دانشکده‌گان مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: salmanian1991@gmail.com

### چکیده

**هدف:** جدیدترین رویکرد در بودجه‌ریزی، بودجه‌ریزی کارآفرینانه است. در این رویکرد برنامه‌های استراتژیک، محرک‌های انگیزشی و پاسخ‌گویی، در چارچوب بودجه با یکدیگر ادغام می‌شوند و با شهروندان به‌عنوان یک بسته کلی، ارتباط برقرار می‌شود. موفقیت بودجه کارآفرینانه، بر اساس بودجه‌بندی عملکرد پیشین آن بنا شده است که نیاز دارد به بیان مأموریت، اهداف سنجش‌پذیر، اقدام‌های عملکردی برای کارایی و اثربخشی و حلقه‌های بازخورد برای به‌کارگیری از نظرسنجی رضایت شهروندان و گروه‌های متمرکز. بودجه‌بندی عملکرد پاسخ‌گویی را مدنظر قرار می‌دهد و مسئولیت آن را متوجه رؤسای بنگاه و مدیران برنامه می‌کند. با توجه به پاسخ‌گویی و شاخص‌های عملکرد کافی، سیاست‌گذاران می‌توانند به سیستم‌های بوروکراتیک اعتماد کنند تا اختیار هزینه‌کردن بودجه را نامتمرکز سازند. در واقع، بودجه به مدیران سازمان، به‌صورت تخصیص یک‌جا پرداخت می‌شود تا هر طور که صلاح می‌داند، آن را اداره کند. در ازای این اعتماد چشمگیر به مدیران دولتی، انتظار می‌رود که آن‌ها بر اساس دستاوردهای عملکرد خود، شواهدی از موفقیت در دستاوردها را ارائه دهند. در ایران و در سال‌های اخیر، بر حرکت به‌سمت طراحی بودجه، بر اساس بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، تأکیدهای زیادی شده است؛ اما به‌طور کلی، بودجه‌ریزی در ایران معمولاً ترکیبی از دو نوع بودجه‌ریزی افزایشی و برنامه‌ای بوده است. می‌توان این گونه استدلال کرد که به‌دلیل وجود نقاط مشترک فراوان، بین بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و بودجه‌ریزی کارآفرینانه، تلاش در جهت کارآفرینانه‌شدن بودجه در کشور، نه‌تنها با برنامه‌های گذشته منافاتی ندارد، بلکه تکمیل‌کننده آن‌ها خواهد بود. در پژوهش حاضر، در وهله اول، به‌دنبال شناخت موانع کارآفرینانه‌شدن بودجه دولتی ایران و در وهله دوم، پیشنهاد راه‌حل‌های مقتضی بوده‌ایم.

**روش:** رویکرد این پژوهش، کیفی تحلیل مضمون و مطابق با تحلیل داده‌های حاصل از مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با ۱۸ تن از خبرگان، مجریان و صاحب‌نظران بودجه‌ریزی عمومی است. در این پژوهش نخست با استفاده از روش کتابخانه‌ای و مرور کتاب‌ها و مقاله‌های داخلی و خارجی، به بررسی مبانی نظری و پیشینه پژوهش پرداخته خواهد شد. سپس داده‌های اولیه پژوهش، بر اساس پیشینه پژوهش و مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته گردآوری و اطلاعات مصاحبه‌ها، کدگذاری می‌شود.

**یافته‌ها:** موانع بر سر راه کارآفرینانه‌شدن بودجه دولتی ایران، در پنج گروه قانونی (شکاف میان بودجه و اسناد بالادستی، انعطاف‌ناپذیری قوانین، ضعف قوانین مالیاتی، فقدان شفافیت، عدم بازنگری در سازمان‌های گیرنده بودجه)، تنظیم دستگامی (ضعف ساختار اداری، فرهنگ غلط سازمانی، فقدان کارآفرینی سازمانی، عدم تخصص‌گرایی و شایسته‌سالاری، حکم‌فرمایی نظام چانه‌زنی)، تصویبی (رابطه مجلس و دولت، ساختار منافع، صلاحیت فنی نمایندگان، حاکمیت دیدگاه محلی و منطقه‌ای)، اجرایی (رانت نفت، ناکارآمدی دولت، مشکلات فنی و ساختاری، حاکمیت دیدگاه‌های سیاسی و ایدئولوژیک، بی‌ثباتی اقتصادی) و نظارتی (رویکرد سنتی، تعدد نهادهای نظارتی، فقدان نظارت همگانی) طبقه‌بندی شدند که ذیل هر یک مهم‌ترین موارد مربوطه معرفی و شرح داده شده است.

**نتیجه‌گیری:** با تحلیل داده‌های حاصل از مصاحبه‌ها و بازبینی و تعمیق در مضمون‌های فراگیر به‌دست‌آمده، سه مؤلفه ساختار حاکمیتی، به‌کارگیری نابجای درآمدهای نفتی و ضعف تولید داخلی و ضعف جامعه مدنی را می‌توان ریشه‌های بروز مشکلات و موانع دیگر در جهت استقرار بودجه‌ریزی کارآفرینانه در کشور دانست. به این ترتیب، راه‌کارهای استقرار این سیستم بودجه‌ریزی در کشور از مسیر حل این موارد می‌گذرد.

**کلیدواژه‌ها:** بودجه‌ریزی کارآفرینانه، بودجه دولتی ایران، روحیه کارآفرینی در بودجه‌ریزی، کارآفرینی در دولت، تحلیل مضمون.

**استناد:** مقیمی، سیدمحمد و سلمانیان، علیرضا (۱۴۰۳). بودجه‌ریزی کارآفرینانه در بودجه دولتی ایران: موانع و راه‌کارها. مدیریت دولتی، ۱۶(۱)، ۱۱-۲۶.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۶/۲۴

تاریخ ویرایش: ۱۴۰۱/۰۷/۰۹

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۹/۱۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۰۱/۲۹

doi: <https://doi.org/10.22059/JIPA.2022.348731.3217>

مدیریت دولتی، ۱۴۰۳، دوره ۱۶، شماره ۱، صص. ۱۱-۲۶

ناشر: دانشکده مدیریت دانشگاه تهران

نوع مقاله: علمی پژوهشی

© نویسندگان

## مقدمه

با افزایش پیچیدگی‌های جامعه طی چند دهه گذشته، نیاز به یک دولت انعطاف‌پذیر، سازگار و مسئولیت‌پذیر افزایش یافته است. از طرفی به‌طور متناقض، تقاضای عمومی برای خدمات دولتی هم‌زمان با خواسته عموم مردم برای محدود کردن هزینه‌های دولت افزایش یافته است (آزبورن و گابلر<sup>۱</sup>، ۱۹۹۳). فشارهای مالی در دولت برای چندین دهه افزایش یافته است. دیگر مدیریت دولتی، فقط به هزینه‌ها محدود نمی‌شود، بلکه آن‌ها باید درباره درآمد بودجه نیز فکر کنند. بخش جدایی‌ناپذیر از بودجه‌بندی کارآفرینانه، تمرکز مدیران دولتی بر ایجاد منابع درآمد جایگزین برای فعالیت‌های‌شان است (لینچ و لینچ<sup>۲</sup>، ۱۹۹۶).

نکات مهمی که باید در پرورش فضای کارآفرینانه به‌خاطر سپرد، همان‌ده نکته آزبورن و گابلر است (۱۹۹۳): رقابت بین ارائه‌دهندگان خدمات، به‌کارگیری سازوکارهای بازار، تقویت پتانسیل درآمد، توانمندسازی شهروندان، رضایت مشتری‌محور، سازمان‌های مأموریت‌محور، مرجع نامتمرکز، اقدام‌های فعال و پیشگیرانه، اندازه‌گیری عملکرد و عمل به‌عنوان سرعت‌دهنده‌ای برای بخش‌های دیگر. این ده ویژگی در کنار هم، نوعی تفکر ایجاد می‌کند که دولت را به ارائه خدمات عمومی با کیفیت بالا ترغیب می‌کند. به‌منظور سادگی و شفافیت، این ده اصل در دو گروه تقسیم می‌شوند. پنج اصل اول، تحت‌نگرش‌های کارآفرینانه و پنج اصل دیگر تحت خود‌جهت‌دهی گروه‌بندی می‌شوند (لینچ و لینچ، ۱۹۹۶). موفقیت بودجه کارآفرینانه، بر اساس بودجه‌بندی عملکرد پیشین آن بنا شده است که نیاز دارد به بیان مأموریت، اهداف سنجش‌پذیر، اقدام‌های عملکردی برای کارایی و اثربخشی و حلقه‌های بازخورد برای به‌کارگیری از نظرسنجی رضایت شهروندان و گروه‌های متمرکز. بودجه‌بندی عملکرد پاسخ‌گویی را مدنظر قرار می‌دهد و مسئولیت آن را متوجه رؤسای بنگاه و مدیران برنامه می‌کند. با توجه به پاسخ‌گویی و شاخص‌های عملکرد کافی، سیاست‌گذاران می‌توانند به سیستم‌های بوروکراتیک اعتماد کنند تا اختیار هزینه‌کردن بودجه را نامتمرکز سازند. در واقع، بودجه به مدیران سازمان به‌صورت تخصیص یک‌جا پرداخت می‌شود تا هر طور که صلاح می‌داند، آن را اداره کند. در ازای این اعتماد چشمگیر به مدیران دولتی، انتظار می‌رود که آن‌ها بر اساس دستاوردهای عملکرد خود، شواهدی از موفقیت این دستاوردها را ارائه دهند. با بودجه‌بندی کارآفرینانه، ذهن آن‌ها ترغیب می‌شود که بپرسند: چگونه می‌توان رقابت را در یک فعالیت اساساً انحصاری که ما آن را خدمات دولتی می‌نامیم، وارد کرد؟ (لینچ و لینچ، ۱۹۹۶).

نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد با استناد به اسناد بالادستی و قوانین برنامه‌های توسعه پنج ساله کشور تدوین شده است. هدف از این نظام، تقویت فرهنگ هدف‌محوری، برنامه‌مداری، نتیجه‌گرایی و تعالی عملکرد دستگاه‌های اجرایی، تحقق سند چشم‌انداز توسعه کشور و ارتباط زنجیره‌ای میان سیاست‌های کلی نظام و برنامه‌های توسعه پنج ساله با بودجه‌های مصوب سالانه کشور است (مقیمی، ۱۳۹۸: ۲۹۵). در سال‌های اخیر، بر حرکت به‌سمت تدوین بودجه بر اساس بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، تأکیدهای زیادی شده است؛ اما به‌طور کلی، بودجه‌ریزی در ایران، معمولاً ترکیبی از

1. Osborne & Gabler  
2. Lynch and Lynch

دو نوع بودجه‌ریزی افزایشی و برنامه‌ای بوده است. از طرفی با وجود اشتراک‌های زیادی که بودجه‌ریزی کارآفرینانه با بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد دارد، می‌توان استقرار آن را در راستای اجرایی شدن بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد در کشور و عبور از موانع و چالش‌های آن دانست.

حال مسئله اصلی پژوهش حاضر این است که با توجه به شرایط حاکم بر کشور و نیز خطمشی‌ها، سیاست‌های کلی نظام و اسناد بالادستی که چشم‌انداز کشور را ترسیم می‌کنند و همچنین با عنایت بر نظام بودجه‌ریزی حاکم و قوانین و برنامه‌های مرتبط با آن، موانع استقرار بودجه‌ریزی کارآفرینانه در بودجه‌ریزی دولتی ایران کدام‌اند و چه راه‌کارهایی برای تحقق آن وجود دارد؟

## پیشینه نظری پژوهش

### بودجه‌ریزی کارآفرینانه

روحیه کارآفرینی در بودجه‌ریزی، به معنای تغییر رویکرد مدیریت و سیاست‌گذاری است که در بخش دولتی به کار گرفته می‌شود تا نهادهای دولتی، به شیوه کارآفرینی بیندیشند. به عبارت دیگر، مؤسسه‌های عمومی را مجبور کنیم تا از منابع خود به‌طور مداوم به روش‌های جدیدی بهره‌گیرند، تا هم کارایی و هم اثربخشی آن‌ها افزایش یابد. این مفهوم مدعی نیست که بخش دولتی باید مانند بخش خصوصی اداره شود. در واقع، تفاوت بین بخش‌های دولتی و خصوصی اساسی است. در عوض، باید به فکر مدیریت و ارائه خدمات عمومی بیشتر، شبیه به بخش خصوصی باشیم. این واقعیت که نمی‌توان دولت را دقیقاً مانند بخش خصوصی اداره کرد، به این معنا نیست که نمی‌تواند کارآفرینانه‌تر شود (آزبورن و گابلر، ۱۹۹۳).

مفهوم بودجه‌ریزی کارآفرینانه هنوز در مراحل اولیه توسعه قرار دارد. بودجه‌ریزی کارآفرینانه به عنوان روشی برای بودجه‌ریزی تعریف می‌شود که به موجب آن، خطمشی‌گذار و مدیران اجرایی کل محدودیت‌های هزینه و اولویت اهداف سیاسی را تعیین می‌کنند، سپس انعطاف‌پذیری و انگیزه‌هایی مانند بخش خصوصی را برای مدیران برنامه فراهم می‌کنند تا مشخص کنند که چگونه به‌طور خاص، بودجه آن‌ها هزینه می‌شود و اهداف بر اساس اولویت، چگونه محقق خواهند شد (کینگ<sup>۱</sup>، ۱۹۹۶). در ازای افزایش اختیارات، مدیران نسبت به دستاوردها بسیار مسئول هستند. این روش به دنبال ایجاد یک محیط سازمانی نه‌چندان عریض و طویل، نامتمرکز، ابتکاری، انعطاف‌پذیر، سازگار، با قابلیت یادگیری روش‌های جدید در صورت تغییر شرایط و قادر به انجام کارها به همان اندازه مؤثر و خلاقانه است (آزبورن و گابلر، ۱۹۹۳).

این رویکرد، سیاست‌گذاران را آزاد می‌گذارد تا به جای نهادهای خرد و برنامه‌های آن‌ها، روی موضوعات بزرگ سیاست‌گذاری تمرکز کنند. رؤسای نهادها و مدیران برنامه آزادانه اختیار دارند که برای انجام مأموریت سیاست‌گذاری شده، به بهترین روش ممکن بودجه اختصاصی را هزینه کنند. در عوض این آزادی، هر برنامه باید بیانیه



مأموریت واضحی داشته باشد و اهداف سنجش‌پذیر با به‌کارگیری نتیجه عملکرد به‌منظور پاسخ‌گویی رؤسای سازمان و مدیران برنامه در برابر سیاست‌گذاران تعیین شود. یکی از برجسته‌ترین ویژگی‌های بودجه‌ریزی کارآفرینانه، توانایی سازمان و حتی در مواردی، برنامه برای نگاه‌داشتن بخشی از پول هزینه‌نشده و درآمد کسب شده است (کوثران<sup>۱</sup>، ۱۹۹۳). چنانچه بخواهیم از ادبیات پیرامون بودجه‌ریزی کارآفرینانه، جمع‌بندی داشته باشیم، به مؤلفه‌های آن خواهیم رسید. این مؤلفه‌ها را می‌توان در چارچوب سه گروه اصلی طبقه‌بندی کرد:

گروه اول، تعیین اهداف کلی توسط خط‌مشی‌گذار در سطح کلان کشور است که باید به‌گونه‌ای سنجش‌پذیر برای سازمان‌های مختلف دولتی در راستای تحقق اهداف کلان کشور تعیین شود.

گروه دوم، تمرکززدایی در بودجه‌ریزی است. به این ترتیب که آزادی عمل اعطاشده به مدیران ارتقا می‌یابد و زمینه را برای ورود نوآوری به سازمان‌های دولتی با ایجاد مشوق‌هایی مانند بخش خصوصی، ایجاد می‌کند؛ به‌طوری که سازمان‌های دولتی کارا تر و اثربخش‌تر عمل کنند.

گروه سوم، افزایش پاسخ‌گویی مدیران در قبال دستاوردهاست که به‌شیوه کنترل و نظارت برمی‌گردد که الزام توجه بر پیامدها و دستاوردها، به‌جای کنترل ورودی‌ها و منابع را گوش زد می‌کند. به این ترتیب، باید شرایط حاکم بر کشور سنجیده شود و با تطبیق این مؤلفه‌ها با آنچه اکنون در نظام بودجه‌ریزی کشور جریان دارد، پی به مشکلات و موانع استقرار بودجه‌ریزی کارآفرینانه برد تا با توجه به ظرفیت‌های کشور به‌دنبال راه‌کارهای مقتضی بود.

### کارمزدهای خدمات عمومی و بودجه‌ریزی کارآفرینانه

زمانی که از برخی برنامه‌های دولتی منفعت شخصی عاید عده‌ای می‌شود، باید از آن‌ها کارمزد اخذ شود. این موضوع در مواردی مانند تحصیل که هم‌زمان منفعت عمومی و فردی دارد یا زمانی که دولت برای تأمین نیازهای عمومی مانند برق گاز تلفن و غیره از ظرفیت‌های بخش خصوصی استفاده می‌کند، صادق است. با اخذ کارمزدها، درآمدی نصیب دولت می‌شود که می‌تواند آن را برای تأمین خدمات مختلف سرمایه‌گذاری کند. علاوه‌براین، کارمزدها نشان‌دهنده درجه‌ای از کارکرد سازوکار بازار، از طریق ارتباط دادن درآمدهای دولتی به تقاضا برای خدمات و کالاهای خاص است؛ به‌طوری که سطح درآمدها با سطح رضایت کاربران و دیگر مؤلفه‌های تأثیرگذار در تقاضا، تغییر می‌کند.

با گسترش تکیه بر اخذ کارمزد از برنامه‌های دولتی، شاهد تأثیر آن بر سیستم بودجه‌ریزی دولتی هستیم. کارمزدها درآمد بالایی را از فعالیت‌هایی ایجاد می‌کنند که تحت تأثیر نوسان‌های چرخه بازار هستند که این امر تخمین درآمد را به یک هنر تبدیل می‌سازد. علاوه‌براین، برنامه‌هایی که توسط مجلس تصویب شده‌اند و عایدی کارمزد دارند، از لحاظ قانونی پیچیده‌اند و الزاماتی دارند که باعث پیچیدگی بیشتر بودجه می‌شود. از طرفی، مؤسسه‌های دولتی در همه جای دنیا وجود دارند و عناصر جدانشدنی سیستم حکومت هستند.

اعمال روش بودجه‌ریزی کارآفرینانه به برنامه‌های کارمزد کاربر دولتی نوید افزایش انعطاف‌پذیری کلی مدیران سازمان‌ها را می‌دهد. از طرفی نشانه گسترش این موضوع است که این برنامه‌ها یک چالش جدید برای بودجه‌ریزی سنتی هستند (کوثران، ۱۹۹۳).

### چالش‌های پیش روی تحقق بودجه‌ریزی کارآفرینانه

آمریکا و دیگر کشورهای صنعتی آمادگی تغییر پارادایم به‌طور اساسی را ندارند. آن‌ها معتقدند در واقعیت، هیچ تغییری در این اندازه به راحتی اتفاق نمی‌افتد. آگاهی از برخی عوامل حیاتی می‌تواند به حداکثر رساندن جنبه‌های مثبت و به حداقل رساندن جنبه‌های منفی تغییر پارادایم کمک کند. عصر اطلاعات، تمرکززدایی قابل توجهی از قدرت را از مراکز موجود در بخش‌های خصوصی و دولتی به افراد و گروه‌های کوچکی منتقل می‌کند که می‌توانند با بهره‌مندی از عصر اطلاعات، کارایی مؤثرتری داشته باشند. این تمرکززدایی به نفع شخص یا واحدهای کارآفرین در بخش‌های دولتی و خصوصی است. روش‌های بودجه‌ریزی و روش‌های طراحی شده برای کمک به آن‌ها، عملکرد و کارایی دولت را بسیار بهبود می‌بخشد؛ اما خطرهای مهمی هست که سیاست‌گذاران و مدیران هوشیار برای اطمینان از موفقیت در این اصلاحات، باید به آن‌ها توجه کنند. این خطرها و هشدارها عبارت‌اند از:

۱. پرورش و تشویق نوآوری در دولت، باید مشخصه این رویکرد جدید در بودجه‌ریزی باشد؛
۲. ارزش‌های جمعی باید مورد توجه قرار گیرند و در تصمیم‌گیری‌ها لحاظ شوند؛
۳. پارامترها و مؤلفه‌های منطقی لازم است و باید تعریف شوند؛
۴. آموزش و تمرین برای موفقیت این روش بسیار مهم است؛
۵. مهارت‌های مذاکره و قرارداد صحیح ضروری است؛
۶. باید در وهله نخست، نیازهای کل جامعه در نظر گرفته شود.

### روش‌شناسی پژوهش

هدف از این پژوهش، بررسی موانع و راه‌کارهای بودجه‌ریزی کارآفرینانه در بودجه‌ریزی دولتی ایران است. بر این اساس، محقق به دنبال پاسخ به برخی سؤال‌های کلیدی است. موانع قانونی بودجه‌ریزی کارآفرینانه در بودجه‌ریزی دولتی ایران کدام‌اند؟ موانع مرتبط با تنظیم دستگاهی بودجه‌ریزی کارآفرینانه در بودجه‌ریزی دولتی ایران کدام‌اند؟ موانع تصویبی بودجه‌ریزی کارآفرینانه در بودجه‌ریزی دولتی ایران کدام‌اند؟ موانع اجرایی بودجه‌ریزی کارآفرینانه در بودجه‌ریزی دولتی ایران کدام‌اند؟ موانع نظارتی بودجه‌ریزی کارآفرینانه در بودجه‌ریزی دولتی ایران کدام‌اند؟ چه راه‌کارهایی برای تحقق بودجه‌ریزی کارآفرینانه در بودجه دولتی ایران هست؟

برای دستیابی به هدف و پاسخ به سؤال‌ها، ضروری است که این پژوهش در قالب پارادایم تفسیرگرایی و به‌شیوه کیفی انجام گیرد و در تجزیه و تحلیل داده‌ها نیز از روش تحلیل مضمون<sup>۱</sup> استفاده شود.

تحلیل مضمون شیوه‌ای در روش پژوهش کیفی است که بر شناسایی، تحلیل و تفسیر الگوی معانی داده‌های کیفی تمرکز دارد. مضمون یا تیم، عنصر کلیدی در این روش است. مضمون‌ها پرارزش‌ترین واحدهایی هستند که در تحلیل محتوا باید مدنظر قرار گیرند و منظور از مضامین، معنای خاصی است که از یک کلمه یا جمله یا پاراگراف مستفاد می‌شود. این مضمون‌ها فضای خاص و مشخصی را اشغال نمی‌کنند، چون یک جمله ممکن است چند مضمون داشته باشد یا چند پاراگراف متن، ممکن است فقط یک مضمون داشته باشد. این روش نیز مانند دیگر روش‌های تحلیل کیفی در مدیریت علوم اجتماعی، رشد چشمگیری داشته است.

در این پژوهش نخست با استفاده از روش کتابخانه‌ای و مرور کتاب‌ها و مقاله‌های داخلی و خارجی، به بررسی مبانی نظری و پیشینه پژوهش پرداخته خواهد شد. سپس داده‌های اولیه پژوهش براساس پیشینه پژوهش و مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته گردآوری و اطلاعات مصاحبه‌ها، کدگذاری می‌شود. برای تأیید کدهای برآمده از مصاحبه‌ها، این کدهای اولیه به خبرگان داده شد تا صحت آن‌ها را تأیید کنند. در ضمن، حین مصاحبه، پس از پرسیدن هر سؤال از مصاحبه‌شوندگان، پژوهشگر مضامین برداشت‌شده از صحبت‌های ایشان را به آن‌ها اعلام و از آن‌ها درخواست می‌کرد که درستی برداشت پژوهشگر را تأیید یا تکذیب کنند. سرانجام با رسیدن به مضمون‌ها، تک‌تک آن‌ها ذیل سؤال‌های پژوهش دسته‌بندی شدند. در پایان مقاله نیز، جمع‌بندی از یافته‌های پژوهش و پیشنهادهایی براساس این یافته‌ها ارائه شده است.

مدل استفاده‌شده برای پژوهش، دربرگیرنده شش گام به شرح زیر است:

۱. آشنایی با داده‌ها: در گام آشنایی با داده‌ها بسیار حیاتی است که پژوهشگر خود را در داده‌ها غوطه‌ور کند تا حدی که با عمق و وسعت محتوا آشنا شود. غوطه‌وری خوانش مکرر داده‌هاست.
۲. ایجاد کدهای اولیه: گام دوم زمانی آغاز می‌شود که پژوهشگر داده‌ها را خوانده و با آن‌ها آشنا شده است. این گام دربرگیرنده ایجاد کدهای اولیه از داده‌هاست.
۳. جست‌وجوی تم‌ها: این گام زمانی آغاز می‌شود که همه داده‌ها در آغاز، کدگذاری و گردآوری شده باشند و فهرستی طولانی از کدهای متفاوت، از مجموعه داده‌ها شناسایی شود.
۴. بازبینی تم‌ها: در این گام پژوهشگر مجموعه‌ای از تم‌ها را گردآوری کرده و به بازبینی آن‌ها می‌پردازد.
۵. تعریف و نام‌گذاری تم‌ها: گام پنجم زمانی آغاز می‌شود که پژوهشگر نقشه تماتیک<sup>۲</sup> رضایت‌بخشی از درون داده‌ها به‌دست آورده باشد.
۶. تدوین گزارش: گام پایانی دربرگیرنده تم‌های تکمیل‌شده، تحلیل نهایی و نگارش گزارش پایانی آن‌هاست.

## یافته‌های پژوهش

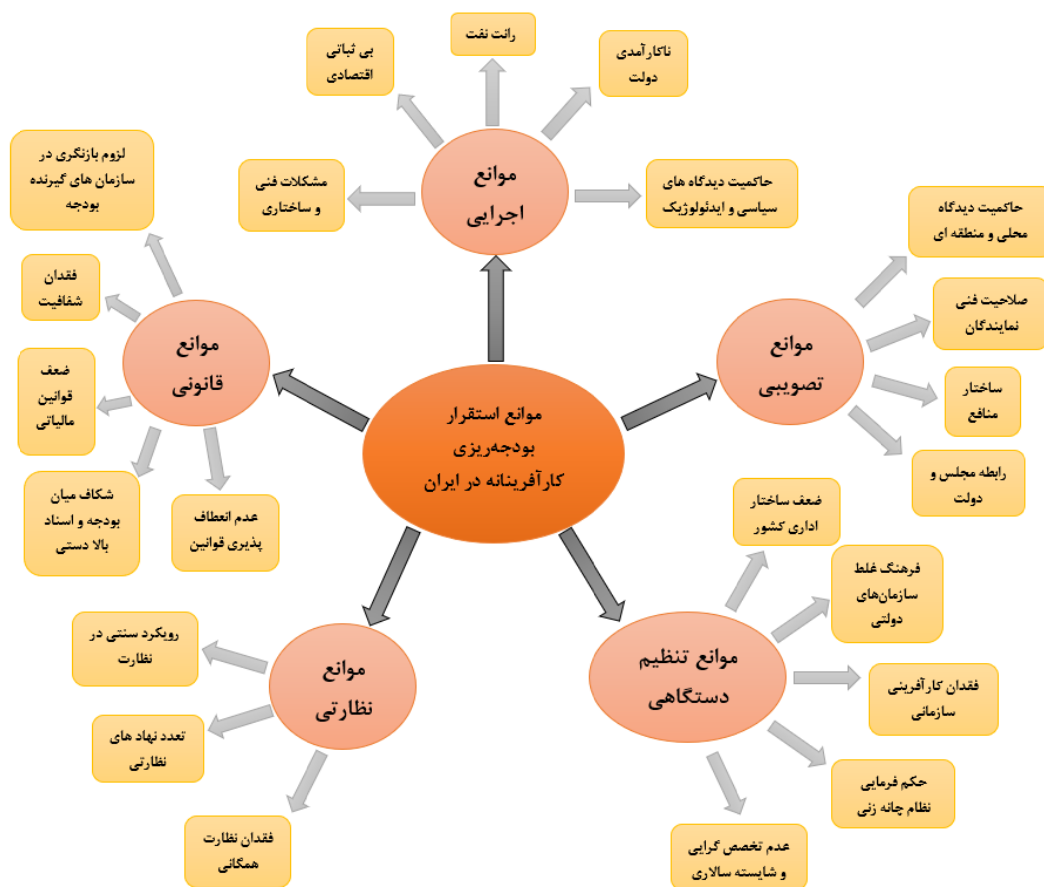
داده‌های پژوهش با توجه به نظرها و دیدگاه‌های خبرگان بودجه‌ریزی دولتی و با استفاده از مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته به‌دست آمده‌اند. پس از مطالعه و مرور ادبیات نظری پژوهش، پژوهشگر با کمک استادان، پرسش‌هایی را برای انجام مصاحبه با افراد جامعه آماری طراحی کرد. سؤال‌هایی که از خبرگان پرسیده شد، عبارت بودند از:

۱. مهم‌ترین مشکلات و چالش‌های سیستم بودجه‌ریزی فعلی ایران کدام‌اند؟
  ۲. راه‌کارهای برون‌رفت از مسائل و مشکلات سیستم بودجه‌ریزی کدام‌اند؟
  ۳. موانع اصلاح سیستم بودجه‌ریزی در ایران در جهت کارآفرینانه‌شدن (موانع قانونی، تنظیم دستگامی، تصویبی، اجرایی و نظارتی)؟
  ۴. مهم‌ترین مشوق‌های کارآفرینانه‌شدن بودجه‌ریزی در ایران کدام‌اند؟
  ۵. اولویت موانع کارآفرینانه‌شدن بودجه‌ریزی در ایران کدام‌اند؟
- بر مبنای سؤال‌های طراحی شده مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با افراد صورت گرفت و در عین حال، حین انجام مصاحبه و به تناسب پاسخ‌های افراد، سؤال‌های بیشتری برای تکمیل مباحث، طرح و پرسیده می‌شد.
- گام آغازین از شش گام روش تحلیل براون و کلارک، آشنایی با داده‌ها و ایجاد کدهای اولیه است. این گام روی مصاحبه‌هایی که با خبرگان انجام گرفت و با استفاده از تبدیل صدای ضبط‌شده مصاحبه‌ها به متن، پیاده‌سازی شد. برای هر مصاحبه، جدولی ترسیم شد تا بتوان متن مصاحبه و کدهای استخراجی از مصاحبه را در آن درج کرد. پس از خواندن متن مصاحبه، کدهای اولیه از درون متن حاصل شد. به عبارت دیگر با برچسب زدن به هر واحد معنایی، کدهای اولیه شکل گرفتند. این رویه برای همه مصاحبه‌ها به همین صورت تکرار شد. از مجموع ۱۸ مصاحبه به عمل آمده، ۵۲۳ کد اولیه (با تکرار) حاصل شد.

در ادامه و در گام دوم با خواندن چندباره کدها و بازبینی آن‌ها، کدهای تکراری حذف شد و کدهایی که به لحاظ معنا و مفهوم قرابت داشتند، در یک کد انتزاعی‌تر قرار گرفتند و در پایان در قالب ۱۷۸ کد، خلاصه شدند.

در گام پایانی، پژوهشگر براساس مطالعات پیشین و حساسیت به‌دست‌آمده و همچنین با در نظر گرفتن مفاهیمی که با مصاحبه با خبرگان به آن‌ها واقف شد، کدهای گام دوم را دوباره ذیل مفاهیم انتزاعی‌تر گذاشت و مضامین سازمان‌دهنده و سپس فراگیر را شکل داد.

به‌منظور خلاصه کردن مطلب در جهت پرداخت بیشتر به ادبیات، پیشینه موضوع و نتیجه‌گیری، از آوردن جدول مربوط به کدهای پایه، سازمان‌دهنده و فراگیر خودداری شده است. بنابراین، بر مبنای اطلاعات به‌دست‌آمده از مصاحبه‌ها و اشراف بر پیشینه پژوهش، مقوله‌های حاصل به‌صورت شکل ۱ به‌دست آمد.



شکل ۱. مضامین سازمان دهنده و فراگیر

در ادامه هریک از مضمون ها به صورت جداگانه بررسی و با توجه به مضمون های پایه و همچنین مطالعات تکمیلی تبیین شده است.

## الف. موانع قانونی

۱. شکاف میان بودجه و اسناد بالادستی: برای تحقق سند چشم انداز ۲۰ ساله از چهار برنامه پنج ساله استفاده شود که در واقع تدوین برنامه های پنج ساله و بودجه های سالیانه، به عنوان گام های خرد، تحقق سند محسوب می شوند؛ ولی به نظر می رسد که در روند برنامه ریزی سلسله مراتبی از سند چشم انداز تا برنامه های عملیاتی خرد، آسیب هایی به وجود می آید که به عدم تحقق کامل سیاست بالاتر منجر می شود. به عبارت دیگر، در روند برنامه ریزی، عملیاتی سازی سیاست ها و تدوین شاخص های کنترلی روند پیشرفت برنامه ها (تبدیل ورودی ها به خروجی)، مسائلی پیش می آید که در نهایت شکست سیاست های کلان یا دست کم تضعیف اثربخشی آن ها را منجر می شوند.
۲. انعطاف ناپذیری قوانین: انعطاف پذیری در قوانین مربوط به بودجه، باعث خواهد شد که دست مدیران در راستای به کارگرفتن تصمیم ها باز گذاشته شود تا همواره به دنبال نوآوری در روش انجام امور محوله باشند. به عبارت دیگر انعطاف پذیری قوانین بودجه باعث انعطاف پذیری بودجه خواهد شد.

۳. ضعف قوانین مالیاتی: بهره‌مندی از یک نظام مالیاتی کارآمد در گرو بهره‌گیری از قوانین و مقررات مالیاتی کارا و اثربخش خواهد بود. به این دلیل همواره اصلاح قوانین و مقررات مالیاتی در راستای کارآمد ساختن و حفظ پویایی نظام مالیاتی مورد توجه سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان اقتصادی کشور قرار داشته است.
۴. فقدان شفافیت: مقوله‌های زیر مشخصه‌های فنی نظام مالیه عمومی در ایران هستند که به کاهش شفافیت بودجه از منظر هدف‌مندی منجر شده‌اند: روش ارقام - هزینه در تهیه و تنظیم بودجه؛ نبود حسابرسی عملکرد؛ ضعف در تعیین هدف‌ها و نتایج عملیاتی در گام تهیه بودجه (پیش از تصویب) و نداشتن سیستم ارزیابی عملکرد برنامه‌ها در بودجه؛ نبود سیستم گزارش‌دهی مالی و عملیاتی. این موارد اجازه نمی‌دهند خروجی مورد نظر برای اختصاص بودجه برای بررسی‌کنندگان بودجه شفاف باشد.
۵. عدم بازنگری در سازمان‌های گیرنده بودجه: موازی‌کاری، قدرت دولت‌ها را تضعیف کرده و موجب ناکارآمدی آن‌ها شده است، راه‌حل نهایی حل مشکلات کشور و کارآمدسازی دولت‌ها، تجمیع قدرت نهادهای موازی کار در یک کانون به نام دولت است. پاسخ‌گویی شاخصی برای دولت کارآمد است. با این حال ساختار سیاسی ما به گونه‌ای است که نهادهای قدرتمندی وجود دارند که از مواهب نظام و کشور بهره می‌برند، اما پاسخ‌گو نیستند.

### ب. موانع تنظیم‌دستگاهی

۱. ضعف ساختار اداری: نظام اداری را می‌توان به عنوان یک دستگاه حاکمیتی مرتبط با بدنه مردمی کشور در نظر گرفت که از حیطة نفوذ و تأثیرگذاری بسیار گسترده و عمیقی برخوردار است. مهم‌ترین کارکرد این نظام را می‌توان در تنظیم کلیه فعالیت‌ها برای نیل به هدف‌های از پیش طراحی شده دولت‌ها خلاصه کرد. در حقیقت همه تصمیم‌ها و برنامه‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی دولت یا نظام سیاسی حاکم بدون پشتیبانی نظام اداری تحقق‌پذیر نیست. امروزه یکی از مهم‌ترین وجوه تمایز کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه، ویژگی‌ها و خصیصه‌های نظام اداری و مدیریتی آن‌هاست.
۲. فرهنگ غلط سازمانی: مؤلفه‌ها و عناصر فرهنگ را به هر شکل که در نظر بگیریم، امروزه برای ایجاد انگیزه، رفتارهای مطلوب، دستیابی به اهداف سازمانی و افزایش بهره‌وری نیروی انسانی، مدیران سطح بالای سازمان از راهبردهای نوین و کارآمد به کارگیری می‌کنند که یکی از این راهبردها ایجاد فرهنگ سازمانی مطلوب به‌منظور هدایت رفتار نیروی انسانی در سازمان و خلق و انعکاس تصویر روشن از سازمان و مدیریت در اندیشه جامعه مصرف‌کننده کالا و خدمات سازمانی است؛ چراکه رفتارهای فردی و جمعی را هدایت می‌کند و بر تصمیم‌گیری‌ها، سبک مدیریت، روابط و الگوهای رفتاری در سازمان اثر دارد (میرزایی اهرنجانی و مقیمی، ۱۳۸۲).
۳. فقدان کارآفرینی سازمانی: کارآفرینی دولتی رویکردی نوین در مدیریت سازمان‌های دولتی محسوب می‌شود و سازمان‌های بخش دولتی می‌توانند از طریق به‌کارگیری یک رویکرد کارآفرینانه، ارزش‌های جدیدی را به ذی‌نفعان مختلف خود ارائه دهند. پنج عامل فعالیت‌های منابع سازمانی را به کارآفرینی سازمانی مرتبط می‌سازند که این پنج عامل عبارت‌اند از: استفاده مناسب از پاداش‌ها، فراهم کردن حمایت مدیریت برای نوآوری، در دسترس بودن منابع

برای نوآوری، ساختار سازمانی انعطاف‌پذیر و ریسک‌پذیری فردی (مرزبان، مقیمی و عربیون، ۱۳۸۹). با این حال، نتایج پژوهش حاضر نشان داد به‌کارگیری و اشاعه رفتارها و اقدام‌های کارآفرینانه در سازمان‌های دولتی ایران، در وضعیت چندان مطلوبی قرار ندارد.

۴. عدم تخصص‌گرایی و شایسته‌سالاری: میزان اثربخشی و بازدهی سازمان‌های کشورهای در حال توسعه نسبت به سایر کشورهای پیشرفته در سطح نازلی است و این امر یکی از مشکلات همه‌ی کشورهای مذکور است. یکی از دلایل عمده آن ضعف تخصصی یا عدم به‌کارگیری مؤثر از متخصصان است. در این کشورهای نیروی انسانی متخصص بسیار کم است و از نیروی متخصص موجود نیز به‌درستی و در جای خود استفاده نمی‌شود (مقیمی، ۱۳۸۳).

۵. حکم‌فرمایی نظام چانه‌زنی: طی چند سال گذشته، متأسفانه نظام بودجه‌ریزی ما بر مبنای چانه‌زنی بوده است، در دولت دستگاه‌ها به‌دنبال کسب اعتبارات بیشتر هستند و در مجلس نیز، نمایندگان به‌دنبال بودجه بیشتر برای پروژه‌های استان خود هستند؛ بدون اینکه مبتنی بر اصول علمی باشد. پُر واضح است که با عملیاتی شدن بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد و به تبع آن برچیده‌شدن نظام چانه‌زنی، راه برای استقرار بودجه‌ریزی کارآفرینانه نیز هموار خواهد شد.

### ج. موانع تصویبی

۱. رابطه مجلس و دولت: برخی معتقدند اختیارات گسترده مجلس در خصوص تصویب بودجه منجر به تغییرات عمده و دگرگونی اساسی لایحه بودجه پیشنهادی دولت می‌شود که لایحه بودجه را عملاً تبدیل به طرح بودجه می‌کند که این امر مغایر با صراحت اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی، مبنی بر صلاحیت انحصاری دولت در تهیه و تنظیم بودجه است. لایحه بودجه لایحه اجرایی است، نه تقنینی؛ صلاحیتی که از اصل پنجاه و دوم برای مجلس استنباط می‌شود رد یا تصویب بودجه است. در مقابل، برخی نیز با تکیه بر واژه «رسیدگی» در اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی و فقدان محدودیت قانونی برای رسیدگی و تصویب بودجه توسط مجلس، قائل به اختیارات گسترده برای مجلس در تصویب بودجه هستند.

۲. ساختار منافع: نفوذ در گام تصویب بودجه به این خاطر مهم است که در واقع این گام، گام قانونی شدن تخصیص‌ها است؛ در این گام است که تخصیص‌ها تثبیت می‌شوند و برای اجرایی‌شدن رسمیت پیدا می‌کنند یا با نظر نمایندگان تغییر می‌پذیرند. باید اذعان کرد که به‌دلیل وجود نداشتن احزاب و نمایندگان حزبی قوی در ایران و در نتیجه عدم وجود خطوط واحد و منسجم در زمینه تخصیص‌ها، هر یک از نمایندگان مجلس به عنصری ذی‌نفوذ و هدفی مناسب برای لابی‌گران تبدیل می‌شوند و برای انتقال آرام و اعمال نفوذها مدنظر قرار می‌گیرند.

۳. صلاحیت فنی نمایندگان: همواره باید کیفیت تنظیم بودجه در مراحل مختلف در نظر گرفته شود، از جمله در گام تصویب آنکه برای حصول به این مهم، نمایندگان باید دیدگاه علمی را سرلوحه تصمیمات بودجه‌ای خود قرار دهند. متأسفانه با وجود پژوهش‌ها و بررسی‌هایی که در زمینه بودجه‌ریزی دولتی در داخل کشور به عمل آمده است، ما

هنوز از فقر علمی در بودجه‌ریزی رنج می‌بریم و نمایندگان به‌عنوان یکی از مهم‌ترین بازیگران این عرصه، ملزم به کسب علم به‌روز در بودجه‌ریزی دولتی هستند.

۴. حاکمیت دیدگاه محلی و منطقه‌ای: یکی از موارد تعارض منافع در مجلس، تعارض منافع بین منافع ملی و منافع منطقه‌ای است. منظور این است که نمایندگان مجلس بین منافع ملی و کشوری و منافع منطقه‌ای و حوزه‌گزینشی خود دچار تعارض شده و در غالب موارد دومی را بر اولی ترجیح می‌دهند؛ بدین معنا که نمایندگان مجلس فعالیت‌های تقنینی و نظارتی خود را بر مبنای این انجام می‌دهند که بیشترین آورده را برای منطقه و حوزه‌گزینشی خود داشته‌باشند، حتی اگر برخلاف منافع ملی کشور باشد.

#### د. موانع اجرایی

۱. رانت نفت: از حیث سیاسی، رانت نفت سبب جدایی دولت از مردم و سلطه آن بر جامعه می‌شود. در اقتصادهای غیررانتی، درآمد دولت عمدتاً از محل جمع‌آوری مالیات است؛ اما در کشورهای نفت‌خیز توسعه‌نیافته و در حال رشد بخش زیادی از درآمد دولت از محل صادرات نفت است. این امر سبب استقلال دولت از طبقات اجتماعی، وابسته‌شدن آن‌ها به نهاد دولت و قرار گرفتن این نهاد بر فراز جامعه می‌شود. استقلال مالی دولت، به آن اجازه می‌دهد که خواسته‌های خود را بر جامعه تحمیل کند. از حیث اقتصادی، رانت نفت سبب تضعیف انگیزه کار، تضعیف بخش خصوصی، گسترش فرهنگ رانت‌خواری، مصرف‌گرایی و اتلاف منابع اقتصادی می‌شود.

۲. ناکارآمدی دولت: دولت‌های بعد از انقلاب، همواره برنامه‌هایی را برای حل مشکلات اقتصادی ارائه کرده و به دنبال اجرای این برنامه‌ها بوده‌اند؛ اما شاید بتوان گفت هیچ یک از این دولت‌ها، در کسب رضایتمندی مردم از جهت بهبود فاکتورهای اقتصادی و معیشتی، توفیق کاملی به‌دست نیاورده‌اند. در میان عوامل مؤثر بر ناکارآمدی دولت‌ها در زمینه اقتصادی، آنچه بین خبرگان درباره آن اتفاق نظر هست، وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای نفتی و همچنین، بی‌توجهی یا کم‌توجهی به ظرفیت‌های داخلی در اقتصاد است.

۳. مشکلات فنی و ساختاری: بُعد فنی بودجه، یعنی روش بودجه‌ریزی، سیستم‌های حسابداری به کارگیری شده در این بخش، روش ارزیابی عملکرد و تعیین شاخص‌های مربوط به آن و... در اغلب کشورها جنبه اقتباسی دارند و موضوع شایان توجه این است که این عناصر با در نظر گرفتن ساختارهای حاکم بر هر کشور پیاده‌سازی شوند. ملاحظات فنی جزء آن دسته از مشکلات بودجه است که برای تغییر آن‌ها باید نگاه بلندمدت به کار گرفت؛ زیرا تغییر آن‌ها مقاومت سازمان‌ها، مدیران و دیگر ذی‌نفعان را به همراه دارد.

۴. حاکمیت دیدگاه‌های سیاسی و ایدئولوژیک: برای آنکه یک کشور از جهات مختلفی چون مباحث سیاسی، اجتماعی و... در مسیر توسعه قرار گیرد، توجه به یک نکته اهمیت بسزایی دارد و آن، هماهنگی سیاست‌های خارجی با سیاست‌های اقتصادی است. زمانی که سیاست خارجی به‌گونه‌ای باشد که در پی آن، تعامل با کشورهای مختلف نداشته باشد یا سیاست‌های خارجی سبب ادامه‌دار شدن تحریم‌ها شود، نمی‌توان به فضای اقتصادی آرام دست یافت یا شاهد اقتصادی سالم، درست و پویا بود. حرکت بر اساس ایدئولوژی نمی‌تواند اقتصاد کشور را بهبود ببخشد یا



باعث رونق شود. اقتصادی که در شرایط تحریم به سر می‌برد باید فضای کلی سیاست خارجی خود را تغییر دهد و به همه کشورها اعلام کند که می‌خواهد با توجه به منافع اقتصادی مردم خود تصمیم‌گیری کند.

۵. بی‌ثباتی اقتصادی: ریشه‌های بی‌ثباتی در اقتصاد کشور را می‌توان بدین ترتیب برشمرد: ۱. به‌کارگیری تصمیمات کاملاً شخصی و غیرکارشناسی شده؛ ۲. تغییر دولت‌ها؛ ۳. تغییر سیاست‌های اقتصادی؛ ۴. اداره کردن دستوری سیاست‌های اقتصادی؛ ۵. ریشه‌دار بودن واسطه‌گری و دلالی در بخش‌های مختلف اقتصاد؛ ۶. بهره‌جویی از رانت؛ ۷. کاهش مرادوات بین‌المللی؛ ۸. رقابت دولت با بخش خصوصی؛ ۹. در حاشیه قرار گرفتن کارشناسان اقتصادی؛ ۱۰. استفاده از درآمدهای نفتی در بودجه جاری دولت‌ها؛ ۱۱. فربگی نهاد دولت.

### ه. موانع نظارتی

۱. رویکرد سنتی: هم‌اکنون بودجه توسط سازمان برنامه و بودجه تهیه می‌شود و کنترل و نظارت بر اجرای آن توسط عوامل وزارت امور اقتصادی و دارایی (ذی‌حسابان) و دیوان محاسبات انجام می‌گیرد. در نظارت مالی تنها به نحو تطابق روش حصول درآمدها و انجام هزینه‌ها با قوانین و مقررات توجه می‌شود و ذی‌حسابان به عملکرد دستگاه‌های اجرایی و میزان کارایی آنان، هیچ‌گونه نظارتی ندارند. نکته تأمل‌برانگیز فقدان نظارت عملیاتی دقیق است. منظور از نظارت عملیاتی، طبق قوانین برنامه و بودجه و محاسبات عمومی کشور، ارزشیابی فعالیت‌ها و طرح‌های عمرانی، از جنبه تطابق عملیات و دستاوردها با هدف‌ها و سیاست‌های تعیین شده است.

۲. تعدد نهادهای نظارتی: مدیران جمهوری اسلامی ایران در سازمان‌های دولتی و وابسته به دولت، توسط سازمان‌های مختلفی نظارت می‌شوند. سازمان‌های بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات، ذی‌حسابان از طرف وزارت اقتصادی و دارایی، معاون راهبردی و نظارت برنامه و بودجه برای آن‌هایی که بودجه‌های دولتی مصرف می‌کنند و واحدهای حراست که بخشی از وزارت اطلاعات هستند. این نظارت‌های متعدد و گاه مکرر، از یک طرف، مانع شیوع فساد در سازمان‌ها نبوده است و از طرف دیگر، موجب بی‌حرکی و از دست رفتن جسارت تصمیم‌گیری در سازمان‌های دولتی شده است. علاوه بر اینکه وجود دستگاه‌های موازی هزینه‌های اضافی به دولت تحمیل می‌کند، آسیب جدی این دستگاه‌ها به نظام مدیریتی کشور آن است که جسارت تصمیم‌گیری و تحرک را از مدیران سلب می‌کند.

۳. فقدان نظارت همگانی: در سیستم‌های نظارت، به‌ویژه در نظام نظارت اسلامی، مسئله نظارت و کنترل بر سازمان و عملکرد کارکنان آن، در چارچوب وظایف و اختیارات مدیران و مسئولان خلاصه نمی‌شود؛ بلکه کلیه افراد جامعه، به‌خصوص کارکنان و اعضای سازمان موظف‌اند تا بر اساس وظیفه شرعی، بر اعمال و رفتار و عملکرد افراد و کارکنان و حتی عملکرد مدیران و مسئولان سازمان، نظارت و کنترل داشته باشند. این کنترل و نظارت همگانی و عمومی، از اهمیت زیاد و جایگاه ویژه‌ای برخوردار است و در آموزه‌های دینی تأکید فراوانی بر آن شده است. متأسفانه، اکنون، به دلیل نبود رسانه‌های آزاد و مستقل برای تحلیل و بازتاب عملکردها، بی‌توجهی به افزایش آگاهی جمعی، ضعف جامعه مدنی و نقش کم‌رنگ مراکز علمی و دانشگاهی به‌عنوان دیده‌بان بودجه، نظارت همگانی در رابطه با بودجه دولتی وجود ندارد.

## نتیجه‌گیری و پیشنهادها

با تحلیل داده‌های حاصل از مصاحبه‌ها و بازبینی و تعمیق در مضمون‌های فراگیر به‌دست‌آمده، سه مؤلفه ساختار حاکمیتی، به‌کارگیری نابجای درآمدهای نفتی و ضعف تولید داخلی و ضعف جامعه مدنی را می‌توان ریشه‌های بروز مشکلات و موانع دیگر در جهت استقرار بودجه‌ریزی کارآفرینانه در کشور دانست که به این ترتیب، راه‌کارهای استقرار این سیستم بودجه‌ریزی در کشور، از مسیر حل این مسائل می‌گذرد (سلمانیان، ۱۴۰۰).

## ساختار حاکمیتی در ایران

شاید بتوان موضوع اصلی و بنیادین ساختار حاکمیتی ایران را در عبارت «حاکمیت دوگانه» خلاصه کرد. ساختارهای مشابه ساختار جمهوری اسلامی، در اصطلاح رژیم‌های ایدئولوژیک نامیده می‌شوند. منظور از رژیم ایدئولوژیک رژیمی است که هدف اصلی خود را اجرا و تحقق یک ایدئولوژی سراسری می‌داند و در پی آن است تا چارچوب آن ایدئولوژی به زندگی اجتماعی و فرهنگی، شکل و سامان بخشد. در دولت‌های ایدئولوژیک تنها افراد و گروه‌هایی می‌توانند به عرصه قدرت وارد شوند که مؤمن و متعهد به آن ایدئولوژی باشند. شکل‌گیری نهادهایی با کارکردهای موازی و مشابه انعکاسی از همین تفکرهاست که به ائتلاف منابع عمومی منجر می‌شود. موضوعی که به این امر دامن می‌زد، قدرتمند بودن و در عین حال، پاسخ‌گو نبودن برخی از این نهادهاست که بدون داشتن خروجی و منفعت عمومی خاصی، همچنان به سهم‌خواهی از بودجه سالانه می‌پردازند. در واقع حاکمیت چنین دیدگاهی، گاهی منطق را در تعیین خط‌مشی‌ها تحت‌الشعاع قرار می‌دهد و بدون بهره‌گیری از علم و منطق، بهره‌گیری از رویکرد کارآفرینانه در بودجه‌ریزی و اداره امور عمومی، دست‌یافتنی نخواهد بود. به هر حال دولت در جامعه ایران، به همان ترتیبی که تبیین گشت، برآیند یک ساختار حاکمیتی دوگانه است. به طبع برون‌داد این ساختار، دولتی با ماهیت متعارض خواهد بود. تعارضی که مأموریت‌ها و نقش‌های متفاوتی برای دولت ایجاد خواهد کرد که ممکن است با وظایف دولت تناسب چندانی نداشته باشد و این تعارض ممکن است، امور و کارکردهای گوناگون، نظیر بودجه‌ریزی را نیز تحت‌تأثیر خود قرار دهد (سلمانیان، ۱۴۰۰).

## به‌کارگیری نابجای درآمدهای نفتی و ضعف نظام مالیاتی

وجود نفت و درآمدهای حاصل آن اگرچه می‌تواند برای برخی از کشورها به عنوان نیروی پیشران، زمینه رفاه بیشتر، سرمایه‌گذاری‌های افزون‌تر و قدرت تأثیرگذاری بیشتر در عرصه روابط بین‌المللی را فراهم کند، در سوی دیگر طیف، به‌کارگیری نابجای درآمدهای نفت، تبدیل آن به مهم‌ترین منبع درآمدی، استفاده از آن برای گسیل کالاهای وارداتی و از بین بردن پتانسیل تولیدی جامعه، نه تنها زمینه‌های رفاه را فراهم نخواهد کرد؛ بلکه به شکل گرفتن پدیده رانت، در ابعاد مختلف ساختار جامعه (دولت رانتیر، اقتصاد سیاسی رانتی) خواهد شد. روشن است که تلاش برای کاهش وابستگی دولت به درآمدهای نفتی، بدون تقویت درآمد جایگزین، یعنی درآمدهای مالیاتی امکان‌پذیر نخواهد بود. تلاش در این راستا به معنای اصلاح نظام مالیاتی کشور است. از طرفی، اگر اعتبارات هزینه‌ای دولت کنترل نشود، حتی با رشد بالای درآمدهای مالیاتی نیز نمی‌توان کل اعتبارات هزینه‌ای را از محل درآمدهای مالیاتی پوشش داد. چالش‌های بسیار مهم

نظام مالیاتی ایران عبارت‌اند از: تعدد و پیچیدگی قوانین، بالا بودن و تعدد نرخ‌ها، بالا بودن سطح معافیت‌ها، گسترده‌نبودن پایه مالیاتی و ناکارآمد بودن ساختار نظام مالیاتی (سلمانیان، ۱۴۰۰).

### ضعف جامعه مدنی

مردم در زمره یکی از پیشران‌های بسیار مهم حرکت‌های اصلاحی بودجه‌ریزی محسوب می‌شوند که به‌طبع بدون شناخت منافع خود و همچنین حقوق و تکالیف خود، قادر نخواهند بود خواسته خود را در اولویت‌های بودجه‌ای دولت قرار دهند. این درحالی است که به‌صورت تاریخی، با مبنا قرار داده شدن درآمدهای نفتی و عدم وابستگی دولت به درآمدهای مالیاتی (درآمدهای دریافتی از مردم)، شکاف طبیعی میان دولت و مردم شکل گرفت. خود این عامل به فقر فرهنگی در عرصه تعاملاتی دولت و ساختار حاکمیتی منجر شده است. در واقع، مردم هر جامعه‌ای تعیین‌کننده نوع حکومتی است که زمام امور را در اختیار دارد و حکومت‌ها با توجه به سطح مطالبه‌گری‌های مردم و در راستای تحقق خواسته آن‌ها تلاش خواهند کرد. تقویت جامعه مدنی، پاسخ‌گویی را به امری متداول مبدل می‌سازد (سلمانیان، ۱۴۰۰).

### منابع

- سلمانیان، علیرضا (۱۴۰۰). بررسی موانع و راهکارهای بودجه ریزی کارآفرینانه در بودجه دولتی ایران. پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران.
- مرزبان، شیرمرداد؛ مقیمی، سید محمد و عربیون، ابوالقاسم (۱۳۹۰). تأثیر جو کارآفرینی سازمانی بر رفتار کارآفرینانه مدیران. فصلنامه اقتصاد و تجارت نوین، (۲۱ و ۲۲)، ۱-۲۵.
- مقدم چوکامی، نگین؛ امیرخانی، طیبه (۱۳۹۸). ارائه الگویی برای شفافیت بودجه در ایران. علوم مدیریت ایران، ۱۳(۵۲)، ۵۱-۸۳.
- مقیمی، سید محمد (۱۳۸۳). عوامل مؤثر در کارآفرینی سازمانی در سازمان های بخش خدمات اجتماعی فرهنگی دولتی ایران. فرهنگ مدیریت، ۲(۷)، ۲۷-۷۸.
- مقیمی، سید محمد (۱۳۹۸). بودجه‌ریزی دولتی: نظریه‌ها، اصول و کاربردها از تنظیم تا کنترل (ویرایش دوم). تهران: راه‌دان.
- میرزایی اهرنجانی، حسن و مقیمی، سید محمد (۱۳۸۲). ارائه الگوی مطلوب سازمانی برای سازمان های غیر دولتی ایران با استفاده از رویکرد کارآفرینی. دانش مدیریت، (۶۲)، ۱۰۱-۱۳۸.

### References

- Cothran, D.A. (1993). Entrepreneurial Budgeting: An Emerging Reform? *Public Administration Review*, 53(5), 445-454.

- King, S.M. (1996). The Entrepreneurial Budgeting System of Texas Parks and Wildlife Department. *Paper presented at the Annual American Society for Public Administration National Conference*, Atlanta, July.
- Lynch, T.D. & Lynch, C. (1996). Twenty-first Century Budget Reform: Performance, Entrepreneurial and Competitive Budgeting. *Public Administration Quarterly*, 20 (3), 255-284.
- Marzban, Sh. & Moghimi, M. & Arabiyoun, A. (2011). The effect of organizational entrepreneurial climate on managers' entrepreneurial behavior. *Modern Economy and Trade Quarterly*, 21(22), 1-25. (in Persian)
- Mirzayi Aharanjani, H. & Moghimi, M. (2003). Presenting the ideal organizational model for Iran's non-governmental organizations using the entrepreneurial approach. *Management knowledge*, 62, 101-138. (in Persian)
- Moghadam Choukani, N. & Amirkhani, T. (2019). Providing a model for budget transparency in Iran. *Iranian Management Sciences*, 13(52), 51-83. (in Persian)
- Moghimi, M. (2004). Effective factors in organizational entrepreneurship in Iran's governmental social and cultural service organizations. *Management culture*, 2(7), 27-78. (in Persian)
- Moghimi, M. (2019). Public budgeting: theories, principles & Applications from preparation to control, (2<sup>th</sup> Ed.). Tehran: Rahdan. (in Persian)
- Osborne, D. & Gabler, T. (1993). *Reinventing Government*. New York: Plume.
- Salmanian, A. (2021). *Investigating Barriers and Solutions of Entrepreneurial Budgeting in Iran's Public Budget*. Msc., University of Tehran. (in Persian)