

# نظام بودجه‌ریزی ایران از انقلاب مشروطه تاکنون: مبتنی بر هویت قائم به شخص و دارای تعادل سیاسی (اما ناکارا) به همراه عدم تعادل‌های اقتصادی و حقوقی

رضا زمانی\*

## چکیده

در این مقاله با بررسی روند شکل‌گیری و تغییرات بودجه‌ریزی در ایران از انقلاب مشروطه تاکنون، نشان داده شده است که نظام بودجه‌ریزی کشور یک تعادل سیاسی «ناکارا» است که به عدم تعادل‌های حقوقی و اقتصادی منجر می‌شود. این ساختار باعث شده است مجلس و دولت از نقش خود در فرایند بودجه‌ریزی ناراضی باشند و در عین حال با تحمیل هزینه‌های فراوان بر اقتصاد ملی (از جمله طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام و سیکل‌های معیوب مالی و پولی) موجب نارضایتی مردم از نتایج تخصیص بودجه شوند. مبتنی بر رهیافت نظم اجتماعی دسترسی محدود، تحلیل شده است که بخش قابل توجهی از فرایند بودجه‌ریزی در کشور قائم به شخص بوده و این ویژگی یکی از عوامل اصلی تعادل ناکارای بودجه‌ریزی در ایران است. در مرحله تصویب بر نقش رئیس کمیسیون تلفیق بودجه و در مرحله اجرا بر نقش رئیس سازمان برنامه و بودجه متمرکز و مشخص داده شده است که از سطح گسترده حق صلاح‌دیدی برخوردار هستند. در مرحله نظارت نیز بر گزارش‌های تفریغ بودجه متمرکز و نشان داده شده که کارایی این گزارش‌ها بسیار اندک است.

واژه‌های کلیدی: بودجه‌ریزی، ایران، تعادل، قائم به شخص

طبقه‌بندی JEL: H30, H61, H70

## مقدمه

بیش از یک قرن از انقلاب مشروطه می‌گذرد؛ انقلابی که یکی از خواسته‌های اولیه آن شکل‌گیری نظام مالی و بودجه‌ریزی بود. اهداف مدنظر مشروطه‌خواهان در نظام بودجه‌ریزی، شکل‌گیری نظارت ملت بر دولت در امور مالیه عمومی، همسان شدن دستگاه‌های اجرایی کشور و ثبات کلان اقتصادی و مالی بوده؛ ولی با گذشت سال‌ها هنوز غالب خواسته‌های آن‌ها به صورت کامل محقق نشده است. با اینکه هر ساله حدود سه ماه از سال بودجه کل کشور در مجلس بررسی می‌شود و دولت نیز به صورت مکرر با آن درگیر است، اما رویه‌های ناکارای بودجه‌نویسی در کشور تداوم دارد و به نوعی اینرسی مقاومت در برابر اصلاحات بودجه‌ای عمیق وجود دارد و اکثر اصلاحات بودجه‌ای نیز جزئی هستند. بر همین اساس یکی از نیازهای اساسی کشور، انجام اصلاحات در نظام بودجه‌ریزی کشور است و ضرورت تدوین این مقاله همین امر است. در این مقاله به قائم به شخص بودن بخش قابل توجهی از فرایند بودجه‌ریزی، به عنوان یکی از علل ناکارایی بودجه‌ریزی در کشور، پرداخته شده و بر همین اساس کاهش درجه قائم به شخص بودن نظام بودجه‌ریزی کشور می‌تواند یکی از دستور کارهای مهم اصلاح نظام بودجه‌ریزی کشور باشد.

در این مقاله تلاش شده است که ضمن ارائه تصویر اجمالی از ویژگی‌های بودجه‌ریزی در ایران از انقلاب مشروطه به بعد، این موضوع بررسی شود و بر همین اساس در بحث مبانی نظری، رهیافت نظری نظم اجتماعی ارائه شده که یکی از محورهای این رهیافت طرح بحث بر قائم به شخص شدن امور سیاسی و

اقتصادی (از جمله امر بودجه‌ریزی) است. همچنین در بخش مبانی نظری، تعدادی از دیدگاه‌های رایج در مطالعه بودجه آمده و بر اساس آن، در بخش سوم مقاله، اهداف شکل‌گیری نظام بودجه‌ریزی مدنظر انقلابیون مشروطه از متن (مقدمه) نخستین بودجه کل کشور استخراج شده که حاکی از سطح بالای انتظارات انقلابیون مشروطه از نظام بودجه‌ریزی کشور و به نوعی تحقق شرایط نظم اجتماعی دسترسی باز در حوزه بودجه‌ریزی است. در این بخش همچنین روند تاریخی از بودجه‌ریزی از ایران ارائه و نشان داده شده است که هنوز بخش عمده‌ای از اهداف انقلاب مشروطه در این امر محقق نشده است. سپس در بخش چهارم مقاله نشان داده شده است که هم‌اکنون در هر سه مرحله تصویب، نظارت و اجرای بودجه، بخش قابل توجهی از بودجه‌ریزی هویت شخصی دارد و در بخش بعدی مقاله به این موضوع پرداخته شده که در ساخت کنونی علاوه بر مجلس و دولت، دستگاه‌های اجرایی و مردم نیز انتظاراتشان از بودجه تحقق پیدا نمی‌کند. بر طبق بخش ششم شرایط کنونی بودجه‌ریزی در کشور یک تعادل سیاسی است؛ اما این تعادل، یک تعادل ناکارا و در عین حال قائم به شخص است که به عدم تعادل اقتصادی و عدم تعادل حقوقی منجر می‌شود. عدم تعادل‌های حقوقی و اقتصادی و در عین حال تعادل سیاسی ناکارا باعث می‌شود که بودجه‌ریزی در ایران سطح کارایی اندک و در مقابل هزینه‌های بسیار زیادی داشته باشد که در بخش بعدی به این موضوع پرداخته شده است. در نهایت جمع‌بندی مقاله بدین صورت ارائه شده که باید یکی از دستور کارهای مهم دولت و مجلس در امر بودجه‌ریزی، کاهش قائم به شخص بودن نظام بودجه‌ریزی در مراحل تصویب، اجرا و نظارت باشد.

## ۱. مبانی نظری

بودجه علاوه بر اینکه سند دخل و خرج دولت است، به‌عنوان سند مالی یک‌ساله دولت آثار مالی تعامل دولت و مردم در چارچوب قوانین موضوعه را نیز در بر دارد. بر همین اساس، نظام بودجه‌ریزی در کشورها از جمله نظامات مهم حکمرانی است که سطح توسعه‌یافتگی آن آثار فراوان اقتصادی، اجتماعی و سیاسی

بر کشورها دارد که در ادامه به اجمال بحث شده است.

### ۱-۱. تأثیر ساخت حقوقی بر نظام بودجه‌ریزی

بررسی نظام‌های بودجه‌ریزی کشورها نشان می‌دهد که «چارچوب‌های حقوقی» نظام‌های بودجه‌ای کشورها باهم متفاوت است. متغیرهای «سیاسی و فرهنگ حقوقی» در تفاوت مذکور ایفای نقش می‌کنند و در عین حال نظریه‌های مالیه عمومی و حقوقی نیز به تنهایی نمی‌توانند تفاوت قوانین بودجه‌ای کشورها را توضیح دهند (یان لاینرت، ۱۳۸۷، ص ص ۸-۱۷) (Downes, Moretti & Nicol, 2017). وضعیت مذکور هم برای کشورهای در حال توسعه صادق است و هم کشورهای پیشرفته. به عنوان مثال کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی (OECD) دارای سنت‌های حقوقی گوناگون بوده که بر سطوح مختلف اختیارات قوا، تعامل شهروندان با دولت و فرایند بودجه‌ریزی آن‌ها تأثیرگذار است و بخشی از تفاوت کشورهای عضو OECD از نوع قانون اساسی آن‌ها و نقشی که در قانون اساسی برای بودجه قائل شده‌اند نشئت می‌گیرد (یان لاینرت، ۱۳۸۷: ۲۴-۲۸) (Downes, Moretti & Nicol, 2017) نیز در بررسی بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد اتحادیه اروپا، نشان می‌دهند که ساخت حقوقی بودجه‌ریزی یکی از عوامل مؤثر بر موفقیت یا ناموفق بودن نظام بودجه‌ریزی است. به عنوان نمونه مطالعه‌ای در کشورهای در حال توسعه، «پرابوو، لونگ و گوتتری»<sup>۱</sup> (۲۰۱۷)، در بررسی اصلاحات بخش عمومی و بودجه کشور اندونزی در سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۵، با بررسی روند تاریخی اصلاحات قانونی انجام گرفته در نظام بودجه‌ریزی این کشور در بازه زمانی مذکور، نتیجه‌گیری کرده‌اند که میزان موفقیت این اصلاحات به ساخت حقوقی آن کشور و ملاحظات مرتبط با آن وابسته است.

### ۱-۲. تأثیر ساخت سیاسی بر نوع نظام بودجه‌ریزی

نوع حکومت‌ها می‌تواند در متفاوت بودن نظام بودجه‌ریزی کشورها مؤثر باشد که این امر بر سطح حضور مجلس در بودجه و نوع تعامل میان دولت و مجلس

---

1. Prabowo, Leung, & Guthrie

تأثیرگذار است (یان لاینرت، ۱۳۸۷، ص ص ۵۱-۵۲). به‌عنوان مثال در مطالعه تطبیقی نظام بودجه‌ریزی کشورهای عضو OECD این کشورها را به سه گروه «مشروطه پارلمانی»، «حکومت‌های ریاستی یا نیمه‌ریاستی» و «جمهوری پارلمانی» تقسیم کرده و نشان داده است که تفاوت در نوع حکومت بر درجه تفکیک قوای مجریه و مقننه و همچنین درجه نیاز به تصویب قوانین بودجه تأثیرگذار است و با حرکت از حکومت مشروطه به جمهوری، هم تفکیک قوا تقویت می‌شود و هم نیاز به تصویب قوانین بودجه (یان لاینرت، ۱۳۸۷، ص ۵۷).

«حسینی، فاتحی‌زاده و تهرانی» (۱۳۹۱) قدرت پارلمان کشورها در بودجه‌ریزی را به سه گروه پارلمان‌های «با قدرت نامحدود»، «با قدرت محدود» و «با قدرت متوازن‌کننده» تقسیم کرده‌اند. «پيله فروش، پاسبانی و چشمی» (۱۳۹۷)، تأثیر قواعد مالی بر عملکرد صندوق‌های نفتی ایران و نروژ را مطالعه و تحلیل نموده‌اند که ساختار نهادی کشورها (از جمله نهادهای سیاسی) تأثیر قابل توجهی بر میزان موفقیت سیاست‌های مرتبط با مدیریت درآمد نفت دارد و ساختار هیئت مدیره صندوق‌های نفتی، میزان حضور دولت در آنها، سازوکار تعامل صندوق‌ها با بانک مرکزی، سازوکار تعامل با نهادها و سیاست‌های اقتصادی بر میزان موفقیت یا عدم موفقیت این صندوق‌ها تأثیرگذار بوده، تفاوت کیفیت نهادها و سیاست‌های اقتصادی ایران و نروژ عامل اصلی تفاوت عملکرد صندوق نفتی دو کشور ایران و نروژ است.

در برخی مطالعات تأثیر ساخت سیاسی و حقوقی را در مجموع به‌عنوان عوامل نهادی در نظر می‌گیرند. در این صورت وضعیت متفاوت نهادی کشورها به ساختار متفاوت بودجه‌ریزی منتهی خواهد شد. به‌عنوان نمونه در کشورهای با منابع طبیعی فراوان، برخی مطالعات بر مسئله دولت رانتیر و تأثیر رانت منابع طبیعی بر ساختار بودجه، سازوکار اصلاح و میزان موفقیت در اصلاح آن تأکید دارند (حاجی یوسفی، ۱۳۷۸). مبتنی بر این دیدگاه، «دیندار رستمی، شیرین‌بخش و افشاری»<sup>۱</sup> (2019) نشان می‌دهند که رانت دسترسی به منابع نفت تأثیر بسزایی در

---

1. Dindar Rostami, Marzieh, Shirinbakhsh, Shamsollah, Afshari, Zahra

صلاح‌دید بودجه‌ای در کشورهای عضو اوپک دارد و این امر بر کسری بودجه و در نهایت رشد اقتصادی تأثیر منفی دارد.

### ۱-۳. وجود اهداف مشترک بودجه‌ریزی جهان‌شمول

با وجود تأثیر ساختارهای حقوقی و سیاسی بر نظام بودجه‌ریزی، این نظام برخی از اهداف عمومی ذیل را پیگیری می‌کند:

۱. کمک به ثبات اقتصاد کلان (Krugman, 2018)؛
۲. افزایش شفافیت بودجه (Maria Brun, & Lapsley, 2016)؛
۳. تشریح الزامات قانون اساسی برای بودجه؛
۴. اطمینان از قدرت کافی مقررات بودجه و ایجاد مقررات عملیاتی روشن نظام بودجه‌ای برای همه دست‌اندرکاران (لاینز، ۱۳۸۷، صص ۷۱-۷۲)؛
۵. نظارت ملت بر دولت (Moretti & Kraan, 2018)؛
۶. اعمال تعهد رفتاری بر دستگاه‌های اجرایی (کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸، صص ۵-۱۰).

### ۱-۴. دیدگاه‌های تحلیلی مرتبط با تأثیر ساخت سیاسی و حقوقی بر نظام

#### بودجه‌ریزی و اهداف کلی آن

دیدگاه‌های نظری متفاوتی برای تحلیل و تبیین اهداف نظام بودجه‌ای مذکور ارائه شده است. به‌عنوان نمونه می‌توان به دیدگاه اندیشمندان متقدم از جمله «جان لاک» (قرارداد اجتماعی)، «روسو» (مشارکت در اراده عمومی)، «متسکیو» (ارتباط متقابل احتیاجات دولت و مردم و همچنین اراده ملت) و «رنه اشتورم»<sup>۱</sup> (حق اجازه عایدات و مخارج حکومت به‌عنوان اقتدار ملت) اشاره کرد (تابش، ۱۳۸۷، صص ۱۵-۳۰). ارتقای دیدگاه‌های مذکور به تدریج خود را در مکتب انتخاب عمومی، اقتصاد حقوق، نهادگرایی و اقتصاد سیاسی قانون اساسی متبلور کرده است (تابش، ۱۳۸۷) و در مطالعات جدید کشورهای دنیا، از جمله کشورهای پیشرفته، مورد استفاده قرار می‌گیرند؛ به‌عنوان نمونه مراجعه شود به مطالعه ساختار بودجه فرانسه

که «موریتیانند و کران» (۲۰۱۸) آن را انجام داده‌اند.

#### ۵-۱. رهیافت نظم اجتماعی و تحلیل نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر آن

متأخرترین دیدگاهی که به صورت کلی درباره ویژگی‌های نظامات اقتصادی و سیاسی (شامل نظام بودجه‌ریزی) طرح شده، رهیافت نظم اجتماعی است که به نوعی تلفیق اکثر دیدگاه‌ها در این زمینه است. در رهیافت نظم اجتماعی تفاوت نظامات اقتصادی و سیاسی (از جمله بودجه‌ریزی) بر اساس تفاوت نوع نهادها و سازمان‌های برآمده از این نهادها تحلیل می‌شوند.

##### ۱-۵-۱. مبنای تحلیل تفاوت نظامات بودجه‌ریزی در رهیافت نظم اجتماعی

بر مبنای تحلیل، نهادها (به عنوان قواعد بازی)، شکل‌دهنده سازمان‌ها و سطح دسترسی به این سازمان‌ها هستند و چون نهاد‌های کشورهای متفاوت است، در نتیجه سازمان‌های کشورها (علی‌رغم داشتن ظاهر یکسان) کارکردهای متفاوت دارند. به عنوان مثال دو سازمان برنامه‌بودجه با ساختارهای کاملاً شبیه به هم در دو کشور کارکردهای متفاوتی در بودجه‌ریزی خواهند داشت که دلیل آن تفاوت در نوع نهاد‌های ایجادشده در این سازمان‌ها و همچنین تفاوت سطح دسترسی به این سازمان‌ها است.

##### ۱-۵-۲. دو نوع نظم اجتماعی دسترسی محدود و باز

بر اساس دیدگاه «نورث، والیس و وینگاست»<sup>۱</sup> (۲۰۰۹) هم‌اکنون در دنیا دو نوع نظم اجتماعی «دسترسی محدود» و «دسترسی باز» وجود دارد. هر یک از این دو نوع نظم اجتماعی یک تعادل بوده، در هر نظم اجتماعی نیز سیستم‌های اقتصادی و سیاسی در بلندمدت در توازن هستند. بدین معنا که سطح دسترسی به سازمان‌های اقتصادی و سازمان‌های سیاسی در بلندمدت یا دسترسی محدود است یا دسترسی باز و سطح دسترسی به سازمان‌های سیاسی و اقتصادی نمی‌تواند به گونه‌ای معنادار تفاوت داشته باشد.

---

1. North, D. C., J. J. Wallis, & B. R. Weingast

## ۱-۵-۳. قائم به شخص بودن امور (بودجه ریزی) در دسترسی محدود

یکی از مهم ترین ویژگی های نظم اجتماعی دسترسی محدود آن است که امور قائم به شخص است و هویت شخصی نقش مهمی در سازمان ها دارد؛ اما در نظم اجتماعی دسترسی باز، اکثر سازمان ها هویت غیرشخصی دارند و افراد تأثیر قابل توجهی در آن ندارند (همان: ص ص ۱۰-۲۵). قائم به شخص بودن بدین معناست که افراد نقش بسیار تعیین کننده ای در میزان تحقق اهداف یا اجرای قوانین دارند. این وضعیت به دلیل شرایطی است که ساختار نظم اجتماعی دسترسی محدود ایجاد کرده است و با تغییر افراد، درجه اهمیت اولویت ها و سطح تمرکز بر اهداف سازمان نیز تغییر می کند. بر همین اساس در کشورهای با دسترسی محدود و باز، علی رغم اینکه هر دو دارای دولت و مجلس هستند و در حوزه بودجه ریزی اقداماتی انجام می دهند؛ اما نقش و کارکرد دولت و مجلس در فرایند بودجه ریزی متفاوت است. به عنوان مثال کارکرد بخش عمده ای از نظام بودجه ریزی و سازمان های درگیر در فرایند بودجه ریزی (از جمله مجلس، سازمان برنامه، دستگاه های اجرایی) متفاوت از کارکرد همین سازمان ها در نظم اجتماعی دسترسی باز هستند. همین امر در مراحل بودجه ریزی (تصویب، اجرا و نظارت) نیز قابل ردیابی است.

در این چارچوب، علی رغم تصویب قوانین بودجه ای، افراد مجری قانون نقش حیاتی در سطح تحقق قوانین خواهند داشت که از جمله آن ها می توان به میزان جابه جایی اعتبارات بودجه ای بین دستگاه ها، درصدهای متفاوت تخصیص به دستگاه ها به تشخیص افراد، تمرکز اعتبارات متفرقه و اختیار آن در افراد خاص و تخصیص آن به تشخیص شخص مجری اشاره کرد. همچنین در زمان تصویب نیز تأثیر افراد (هم در دولت و هم در مجلس) بر میزان اعتبار مصوب قابل توجه بوده، با تغییر افراد در فرایند تصویب، ارقام بودجه دستگاه ها نیز تغییر می کند.

همچنین در دسترسی محدود، یکی از عوامل بسیار مهمی که بقای این نوع نظم اجتماعی را تضمین می کند اعطای رانت به اعضای ائتلاف غالب است. رانت اعطایی به ائتلاف غالب از طرق متفاوت از جمله بودجه انجام می گیرد. بر همین



اساس بخشی از بودجه سالیانه کل کشور به نوعی شکل‌گیری، تداوم و تضمین رانت ائتلاف غالب و نخبگان عضو این ائتلاف یا سازمان‌های وابسته به آن‌ها است.

در مقابل، در نظم اجتماعی دسترسی باز امور بودجه‌ریزی غالباً غیرشخصی است و شکل‌گیری این سازوکار نیز از طریق «توازن و مقابله»<sup>۱</sup> و نظارت ملت بر دولت شکل می‌گیرد. بر همین اساس به دلیل اینکه هویت غیرشخصی در امور حاکم است کارگزاران دولت و دستگاه‌های اجرایی نیز همسان هستند.

۱-۵-۴. ثبات بلندمدت شرایط بودجه‌ریزی (شکل‌گیری تعادل سیاسی ناکارای) در نظم

#### اجتماعی دسترسی محدود

همان‌طور که بیان شد نظم اجتماعی دسترسی محدود و باز هرکدام در تعادل است. در این چارچوب نظامات اقتصادی از جمله نظام بودجه‌ای نیز در تعادل است. از این منظر در دسترسی محدود، علی‌رغم اینکه هویت افراد بسیار مهم است و افراد در فرایند بودجه به‌شدت تأثیرگذار هستند، در مجموع برخی از ویژگی‌های کلی وجود دارد که با تغییر دولت‌ها و مجلس‌ها همچنان به قوت خود باقی هستند. عدم تغییر ویژگی‌های مذکور به‌رغم تغییر دولت و مجلس، نشان‌دهنده تعادل اقتصاد سیاسی است. این تحلیل، مبتنی بر رهیافت اقتصاد سیاسی است (نک به «عجم اوغلو و رایینسون»<sup>۲</sup>، ۲۰۰۶ و ۲۰۱۹). در رهیافت اقتصاد سیاسی تحلیل می‌شود که بازندگان تغییر (از جمله اصلاح نظام بودجه‌ای) مانع از انجام اصلاحات می‌شوند و این امر از طریق تأثیر ذی‌نفعان بودجه بر فرایند بودجه شکل می‌گیرد. با این حال در نظم اجتماعی دسترسی محدود، چون امور قائم به شخص است، درجه تأثیرگذاری افراد متغیر مهمی در امر بودجه‌ریزی است و علی‌رغم تأثیراتی که یک ذی‌نفع در بودجه دارد، چون در تأثیر متقابل سایر افراد ذی‌نفع قرار دارد یک بازی دائمی از درجه تأثیرگذاری افراد در امر

---

1. check & balance

2. Acemoglu, Daron & J. Robinson

بودجه‌ریزی شکل می‌گیرد که در نهایت هر بازیگر و ذی‌نفع (نمایندگان مجلس، دولت اعم از سازمان برنامه، وزارت اقتصاد و سایر دستگاه‌ها و مردم) از فرایند بودجه‌ریزی ناراضی خواهند بود. این امر نشان می‌دهد در این شرایط یک تعادل سیاسی (ناکارا) در بودجه‌ریزی شکل گرفته است که با تغییر دولت‌ها و مجالس همچنان باثبات است؛ اما در عین حال اهداف بودجه‌ریزی که پیشتر بیان شد (از جمله کمک به ثبات اقتصاد کلان، شفافیت، نظارت ملت بر دولت) محقق نشده و در واقع عدم تعادل اقتصادی شکل می‌گیرد.

**جدول ۱. برخی از رهیافت‌های نظری درباره نظام بودجه‌ریزی و کاربرد آن‌ها**

کاربرد نظریه	رهیافت (نظریه)
ساختارهای حقوقی متفاوت کشورها مبنای تفاوت نظامات بودجه‌ای کشورها است	نظریه مبتنی بر نوع رژیم حقوقی
ساختارهای سیاسی متفاوت کشورها مبنای تفاوت نظامات بودجه‌ای کشورها است	نظریه مبتنی بر نوع رژیم سیاسی
ساختارهای مالی متفاوت کشورها مبنای تفاوت نظامات بودجه‌ای کشورها است. اهداف کلی بودجه‌ریزی در کشورها مشابه است.	نظریه مبتنی بر مالیه عمومی
ساختارهای قانون اساسی متفاوت کشورها مبنای تفاوت نظامات بودجه‌ای کشورها است.	نظریه مبتنی بر قانون اساسی
ساختارهای نهادی متفاوت کشورها مبنای تفاوت نظامات بودجه‌ای کشورها است.	نظریه مبتنی بر نهادگرایی
بازندگان و برندگان سیاست‌های اقتصادی از جمله مهم‌ترین موانع یا عامل اصلاحات بودجه‌ای هستند.	نظریه مبتنی بر اقتصاد سیاسی
تفاوت در ساختار بودجه‌ریزی کشورها به دلیل تفاوت در نوع نظم اجتماعی کشورها است. در کشورهای با دسترسی محدود، غالب فرایند تصویب، اجرا و نظارت قائم به شخص و در دسترسی باز غالب فرایند تصویب بودجه غیرشخصی است.	نظریه مبتنی بر نظم اجتماعی

منبع: یافته‌های تحقیق؛ برگرفته از نورث، والیس و وینگاست (۲۰۰۹)، عجم اوغلو و رایبسون (۲۰۱۹ و ۲۰۰۶)، لاینرت (۱۳۸۷) و کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۸)، (موریتیان و کران، ۲۰۱۸)، (ماریا برون و لاپسلی، ۲۰۱۶)، داونز، مورتی و نیکول (۲۰۱۷) و پرابوو، لونگ و گوتری (۲۰۱۷).

**۲. اهداف شکل‌گیری نظام بودجه‌ریزی در ایران و تحلیل تاریخی از روند آن مبتنی بر رهیافت‌های نظری ارائه‌شده**

**۲-۱. اهداف نظام بودجه‌ریزی کشور در نخستین بودجه مصوب (قانون بودجه) بر اساس نخستین قانون بودجه کل کشور (۱۳۸۹) و رهیافت‌های ذکرشده در**

بخش دوم، اهداف شکل‌گیری نظام بودجه‌ریزی ایران به صورت زیر قابل طبقه‌بندی است:

- ۱- نظارت ملت بر دولت و تحقق رضایت ملت از آن؛
- ۲- کنترل قدرت مطلقه (کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸، ص ۳)؛
- ۳- اعمال تعهد رفتاری بر دستگاه‌های اجرایی (کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸، ص ۳)؛
- ۴- همسان‌سازی دستگاه‌ها از منظر اعتبار (کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸، ص ۷)، این امر نشان می‌دهد که در دوره قبل از انقلاب مشروطه دستگاه‌های اداری کشور منزلت یکسانی نداشته‌اند؛
- ۵- کاهش بی‌ثباتی‌های مالی در اقتصاد؛
- ۶- کنترل رفتار دربار (کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸، ص ۵-۱۰).

در ادامه با بررسی روند تاریخی نظام بودجه‌ریزی ایران، نشان داده می‌شود که سهم قابل توجهی از این اهداف پس از گذشت یک‌صد سال هنوز محقق نشده است.

## ۲-۲. تحلیل تاریخی از روند بودجه‌ریزی در ایران مبتنی بر رهیافت‌های نظری ارائه شده

مقالات و کتاب‌های متعددی درباره تاریخ بودجه‌ریزی در ایران تدوین شده است که به‌عنوان نمونه می‌توان به «یلی، درگاهی، کردبیچه، نیلی» (۱۳۸۹) و «لامعی» به نقل از «شبییری‌نژاد» (۱۳۸۷) و «آذر و امیرخانی» (۱۳۹۵) اشاره کرد. در این مقاله به‌اجمال به روند تاریخی بودجه‌ریزی در ایران با تأکید بر شکل‌گیری اولین کنش‌های رفتاری کارگزاران مبتنی بر رهیافت‌های نظم اجتماعی و اقتصاد سیاسی اشاره می‌شود.

### ۲-۱. دوره ۱۲۸۹ تا ۱۳۰۷؛ تلاش برای شکل‌گیری نهاد اولیه نظام بودجه‌ریزی در ایران

نخستین مصوبه بودجه مجلس شورای ملی یک بودجه چهار ماهه موقتی در ۱۲۸۸ است که برای وزارت جنگ در نظر گرفته شده است (مرکز پژوهش‌های مجلس،

نرم افزار لوح حق). در این سال و سال‌های قبل از آن نیز در ایران تلاش می‌شد که بودجه کشور سامان بگیرد. از جمله اینکه در دوره وزیر وقت (صنیع‌الدوله) طرحی با عنوان طرح بودجه کل تهیه گشت؛ ولی وی قبل از تصویب ترور شد (کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸، ص ۵)<sup>(۱)</sup> که در نهایت این تلاش‌ها در سال ۱۲۸۹ به ثمر نشست و در سال ۱۲۸۹ نخستین بودجه کل مملکت تدوین شد (کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸، مقدمه). با این حال تا سال ۱۳۰۳ بودجه‌های یک دوازدهم، بودجه‌های سالیانه وزارتخانه‌های خاص و اضافه برداشت‌های جدید نیز تجربه می‌شد (تحقیق حاضر، برگرفته از لوح حق). در سال ۱۳۰۵ در واقع اولین سالی که بودجه آن در سال قبلی به تصویب رسیده بود، نخستین متمم بودجه نیز ارائه و در فروردین ۱۳۰۶ برای بار نخست در کشور درباره بودجه اضافی سال قبل (وزارت معارف، وزارت عدلیه، کل مملکتی، وزارت داخله و پست و تلگراف) تصمیم‌گیری شد. بر اساس شواهد در خرداد ۱۳۰۷، بودجه یک‌ساله ۱۳۰۷ به تصویب رسیده که نشان می‌دهد رویه تصویب بودجه در آخر سال قبل هنوز به ثبات نرسیده است (تحقیق حاضر، برگرفته از لوح حق). در واقع از سال ۱۲۸۹ تا ۱۳۰۷ بودجه‌ریزی در ایران به تدریج در حال شکل‌گیری بوده است.

#### ۲-۲-۲. دوره ۱۳۰۸-۱۳۲۰؛ نخستین تجربه صندوق مدیریت درآمدهای نفتی

دوره شکل‌گیری بودجه‌ریزی تفصیلی مبتنی بر مأموریت وزارتخانه‌ها بودجه سال ۱۳۰۸، اولین بودجه تفصیلی ایران است که علاوه بر ارائه عایدات و مخارج به‌صورت دقیق و جزء‌به‌جزء در آن، پیش‌بینی شده که عایدات نفت جنوب در حسابی به نام حساب وجوه ذخیره قرار داده شود. در واقع مسئله مدیریت درآمدهای نفتی و شکل‌گیری سازوکار مدیریت آن در کشور نخستین بار در سال ۱۳۰۸ بوده است (استخراج از لوح حق، قانون بودجه ۱۳۰۸) که در آن سال انحصار قانونی در اکثر حوزه‌های اقتصاد آن دوره وجود داشت و بر این اساس مالیات انحصار دولتی تریاک، انحصار قند و شکر از جمله محورهای تأمین اعتبار بود. در قانون بودجه سال ۱۳۰۹ بودجه تفصیلی در کنار بودجه اصلی مورد توجه

قرار گرفته است؛ بدین معنا که صورت ضمیمه‌ای در نظر گرفته شده برای بودجه، ساختار کلی بودجه وزارتخانه‌ها را در بالاترین سطح نشان می‌دهد که با قانون اصلی تصویب و در متن ماده واحده پیش‌بینی شده است که بودجه تفصیلی تا آخر اردیبهشت به مجلس ارائه شود؛ اما به صورت الزام‌آور ذکر نشده است (قانون بودجه سال ۱۳۰۹ کل مملکتی) با این حال در سال‌های آتی تصویب این بودجه تفصیلی نیز الزام‌آور گشته است.

#### ۲-۳. دوره ۱۳۰۸-۱۳۱۷: استفاده از عواید نفت خاص طرح‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری

همان‌طور که بیان شد در سال ۱۳۰۸ برای اولین بار یک حساب خاص برای نفت پیش‌بینی شد. همچنین برای اولین بار در بودجه سال ۱۳۱۲، استفاده از عایدات نفت در عایدات بودجه لحاظ گشته و مخارجی برای آن در نظر گرفته شده است (قانون بودجه سال ۱۳۱۲ مملکتی، مصوب دوم اردیبهشت ۱۳۱۲). شرایط یادشده تا سال ۱۳۱۷ به قوت خود باقی مانده است.

#### ۲-۴. دوره ۱۳۱۸ تا ۱۳۲۰: برداشت از نفت برای کسری بودجه

در بودجه ۱۳۱۸ برای نخستین بار ضمن توجه به روش تأمین کسری بودجه، اعتبارات فراتر از یک سال از طریق درآمد نفت برای احتیاجات راه‌آهن و بندر شاه و شاهپور تدارک دیده شده است (لوح حق، ۱۳۹۰، قانون بودجه ۱۳۱۸). در قانون بودجه ۱۳۲۰ (لوح حق، ۱۳۹۰: قانون بودجه ۱۳۲۰) پیش‌بینی گشته است که دو میلیون لیره برای احتیاجات ارتش و یک میلیون لیره برای راه‌آهن از نفت پرداخته شود و با توجه به پرداخت بر مبنای پول خارجی در بودجه، برای نخستین بار انتقال کسری بودجه به سال بعد به صورت قانونی طرح شده است (ماده سوم).

#### ۲-۵. سال ۱۳۲۰: جنگ جهانی دوم و تخریب نهاد اولیه بودجه‌ریزی

شرایط پس از خروج رضاشاه و شرایط جنگ جهانی دوم باعث شد تا برای اولین بار کل حساب اندوخته کشور در بودجه ۱۳۲۰ منظور شود.<sup>(۳)</sup> همچنین شرایط جنگی سال ۱۳۲۰ موجب گشت تا انتشار اسناد خزانه به همراه خرید و فروش آن و

البته ممنوع شدن پرداخت اصل و بهره اسناد خزانه با ارز خارجی به تصویب برسد. در این سال همچنین برای اولین بار عدم الزام به انجام تشریفات مناقصه افزایش یکباره مالیات بر بنزین و نفت مورد توجه قرار گرفت.

۲-۶. دوره ۱۳۳۱-۱۳۳۲: چالش مداوم میان دربار و دولت برای کنترل یکدیگر و نبودن قانون بودجه به شکل مرسوم

پس از اشغال ایران و رفتن رضاشاه و شکل‌گیری خواسته‌های مبتنی بر کنترل ارتش و دربار از یک‌سو و تلاش مداوم ارتش و دربار برای کنترل مجلس، فضای دائماً چالش‌گونه‌ای ایجاد کرده بود که قدرت میان ارتش و دربار از یک‌طرف و مجلس از طرف دیگر مدام در حال چرخش بود. در این میان کشورهای خارجی نیز در مقاطعی بر امور بودجه‌ریزی تأثیرگذار بوده‌اند (پژوهشکده امور اقتصادی ۱۳۷۸، ج ۱، ص ۲۸).

۲-۷. دوره ۱۳۳۴-۱۳۴۲: تلاش ناموفق برای شکل‌گیری بودجه برنامه‌ای

یکی از اهداف برنامه‌ریزی، کاهش قائم به شخص بودن امور است. بر همین اساس در برنامه‌های عمرانی دوم تلاش‌هایی برای سامان‌دهی بودجه در کشور انجام گرفته است. به صورت مشخص در سال‌های ۱۳۳۹ تا ۱۳۴۲ برای تغییر نظام بودجه‌ریزی به سوی برنامه‌ای تلاش‌هایی انجام شد که در نهایت با شکست روبه‌رو شد (نیلی، درگاهی، کردبیچه و نیلی، ۱۳۸۹، ص ۱۲۰). در دهه اخیر نیز برای شکل‌دهی بودجه‌ریزی عملیاتی تلاش‌هایی انجام می‌شود که ناموفق بوده و دلیل آن نیز نامشخص بودن وظایف دقیق دستگاه‌ها و سازوکارهای تعیین مسئولیت‌ها در سامان‌دهی نظام اداری است؛ با این حال در سال‌های ۱۳۴۳ و ۱۳۴۴ ساختار بودجه‌ریزی متمرکز شد.

۲-۸. دوره ۱۳۴۳-۱۳۹۹: تداوم ساختار بودجه‌ریزی متمرکز برای بازه زمانی بیش از نیم‌قرن

در سال ۱۳۴۳ و ۱۳۴۴، بودجه کل کشور در چارچوب بودجه جاری، بودجه

عمرانی، بودجه شرکت‌ها و سازمان‌های انتفاعی دولتی و بودجه مؤسسات عام‌المنفعه تدوین شد. تا قبل از آن بودجه عمرانی در سازمان برنامه و بودجه جاری وزارتخانه‌ها در وزارت دارایی تهیه می‌شد و شرکت‌های دولتی بودجه خود را داشتند که در بودجه جاری و عمرانی نمود پیدا نمی‌کرد. نهادسازی تهیه بودجه به روش جدید باعث شد تا تصویر جامع از بخش عمومی کشور فراهم شود.

از مزایای این روش تهیه بودجه این است که سطح پاسخگویی دولت به مجلس و مردم افزایش می‌یابد و بین بودجه‌های جاری و عمرانی دستگاه‌ها ارتباط برقرار می‌شود (هادی‌زنوز، ۱۳۸۹). با این حال در عمل عدم ارتباط بودجه با عملکرد (عدم بررسی میزان دستیابی به اهداف)، درخواست افزایش بودجه سالیانه دستگاه‌ها، تأثیر نفت در آن و عدم دخالت سازمان برنامه در بودجه نهادهای نظامی به‌نوعی انتقال کلی کشمکش‌های بودجه‌ای به سازمان برنامه بوده است. مشکلات مذکور به همراه نبود رابطه قاعده‌مند میان قوای مقننه و مجریه و سطح حضور قوه مقننه در بودجه (بررسی اطلاعات، دخالت، تأثیر ملاحظات حوزه انتخابیه و ...) تاکنون در کشور تداوم یافته است [قانون بودجه (۱۳۴۳) و (۱۳۴۴)، هادی‌زنوز (۱۳۸۹) و مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۹)]. این وضعیت باعث می‌شود که کارایی بودجه‌ریزی به شدت کاهش یابد؛ به‌گونه‌ای که آذر و امیرخانی (۱۳۹۵) از آن به‌عنوان سیاه‌چاله‌های بودجه در نظام بودجه‌ریزی ایران نام برده‌اند و بر اساس اظهار مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۹) این موارد بر شأن کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات مجلس نیز تأثیرگذار هستند.

جدول ۲. سابقه تاریخی بودجه‌ریزی در ایران مبتنی بر شکل‌گیری و ثبات رویه‌های بودجه‌ریزی

بازه زمانی	ویژگی دوره (تأکید بر روندهای کلی و زمان شکل‌گیری آن‌ها)
دوره ۱۲۸۹ تا ۱۳۰۷	دوره شکل‌گیری تدریجی نهاد بودجه‌ریزی در ایران
دوره ۱۳۰۸-۱۳۲۰	دوره شکل‌گیری حساب ویژه درآمدهای نفتی و بودجه‌ریزی تفصیلی مبتنی بر مأموریت وزارتخانه‌ها
دوره ۱۳۰۸-۱۳۱۷	دوره استفاده از عواید نفت فقط برای طرح‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری (عدم وابستگی بودجه به نفت)
دوره ۱۳۱۸ تا ۱۳۲۰	برداشت از نفت برای کسری بودجه (شکل‌گیری وابستگی بودجه به نفت)
سال ۱۳۲۰	جنگ جهانی دوم و تخریب نهاد اولیه بودجه‌ریزی
دوره ۱۳۲۱-۱۳۳۲	دوره چالش مداوم میان دربار و دولت برای کنترل یکدیگر و نبودن قانون بودجه به شکل مرسوم

دوره ۱۳۴۳-۱۳۴۴	تلاش ناموفق برای شکل‌گیری بودجه برنامه‌ای و وجود تعارض منافع میان سازمان برنامه و بودجه و وزارت اقتصاد
دوره ۱۳۴۴-۱۳۹۶	بودجه‌ریزی متمرکز، بودجه‌ریزی مبتنی بر قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۴۹ و اصلاحات بعدی آن) و قانون برنامه‌بودجه (مصوب ۱۳۵۱)

منبع: یافته‌های تحقیق

### ۳. مسئله قائم به شخص بودن بودجه‌ریزی در سه مرحله تصویب، اجرا و نظارت

#### ۳-۱. قائم به شخص بودن در تصویب

بر اساس مطالعه شبیری‌نژاد (۱۳۹۰)، هم‌اکنون در زمان تصویب بودجه، سازوکار دقیق تعامل میان قوای مقننه و مجریه در امر بودجه‌ریزی مشخص نیست و به دلیل نامشخص بودن سطح تعامل میان آن‌ها، سازوکار مشخصی برای تصویب بودجه وجود ندارد و به همین دلیل از نظر این تحقیق اشخاص نقش مهمی در تصویب بودجه ایفا می‌کنند. در کمیسیون تلفیق بودجه مجلس که هر سال در مجلس تشکیل می‌شود تأثیر اشخاص بر روند بررسی بودجه (به‌خصوص رئیس کمیسیون تلفیق) به‌وضوح قابل مشاهده است.<sup>(۳)</sup> بر همین اساس با تغییر رئیس کمیسیون تلفیق رویه‌های بررسی بودجه نیز دچار تغییر می‌شود.<sup>(۴)</sup> نمونه دیگر این امر حضور دستگاه‌های دولتی در کمیسیون تلفیق بودجه در مجلس است. علی‌رغم اینکه در هیئت دولت با ملاحظه مجموعه قیده‌های بودجه‌ای و غیر بودجه‌ای، منابع و مصارف بودجه کشور تعیین می‌گردد و از طریق مذاکره و چانه‌زنی در هیئت دولت بودجه دستگاه‌های دولتی (از جمله وزارتخانه‌ها) بسته می‌شود و رئیس جمهور بودجه را به مجلس تقدیم می‌کند، نمایندگان دستگاه‌های اجرایی تلاش می‌کنند که از طریق کمیسیون‌های تخصصی یا کمیسیون تلفیق بر روند بودجه دستگاه خود تأثیرگذار باشند. در این میان رفتار مجلس نیز با دستگاه‌ها یکسان نیست که به‌عنوان مثال در کمیسیون تلفیق برخی از وزرا حضور می‌یابند و برخلاف نظر دولت (که از طریق سازمان برنامه پیگیری می‌شود) نظرات دستگاه خود را پیش می‌برند.<sup>(۵)</sup>

بنابراین لازم است توجه شود که نامشخص بودن چارچوب تعامل قوا در



فرایند تصویب بودجه نشان‌دهنده اینرسی حاکم بر رویه‌های بودجه‌ریزی در سطح کلان در بازه یک‌صد ساله مستقل از تغییر دولت‌ها، مجلس‌ها و حتی نوع حکومت‌ها است. به‌گونه‌ای که علی‌رغم سابقه بیش از یک‌صد سال بودجه‌ریزی در کشور، هنوز سازوکار تعامل میان قوه مقننه و مجریه در زمان تصویب یا اصلاح آن مشخص نیست. در واقع ثبات رویه مشخصی برای تعامل دو قوه، سطح انتظارات از هر یک از دو قوه در زمان تصویب، سطح اطلاعات لازم از بودجه (کلان، یا جزئی) برای بررسی بودجه، سطح تأثیرگذاری نمایندگان در بودجه (کلی یا جزئی) تعریف نشده و این مسئله باعث شده است که دستور کار مشخصی برای تعامل میان قوای مقننه و مجریه وجود نداشته باشد. این امر به معنی تغییر دائمی چارچوب بررسی، رأی، تصویب و اصلاح بودجه است. از سوی دیگر در چارچوب نظم اجتماعی این مسئله به معنی شکل نگرفتن رویه قانونی مشخص مستقل از تأثیر افراد در آن است که در نتیجه آن، قائم به شخص بودن تعیین چارچوب بررسی بودجه تداوم یافته و سازوکار تعیین دستور کار بررسی بودجه در سالیان متفاوت در حال نوسان بوده است و افراد هم در چارچوب و هم در دستور کارها تأثیر بسیار مهمی دارند.

### ۳-۲. قائم به شخص بودن نظام بودجه‌ریزی در مرحله اجرا

از منظر اجرایی، مطابق قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، حدود ۳۰ درصد از اعتبارات جاری و عمرانی قابلیت جابه‌جایی دارند، در اکثر سال‌ها نیز ردیف‌های متفرقه حدود ۳۰ درصد از اعتبارات را تشکیل می‌دهند که دارای نظارت‌پذیری اندکی هستند و مخارج در حدود وصول منابع بودجه در نظر گرفته می‌شود. اینکه حدود ۳۰ درصد بودجه را ردیف‌های متفرقه تشکیل می‌دهد، نشان‌دهنده تمرکز قدرت تصمیم‌گیری برای تخصیص بودجه در دستان رئیس سازمان برنامه و بودجه کل کشور و اعطای حق صلاح‌دیدگی بسیار گسترده به ایشان است. بر این اساس پاره‌ای از تبصره‌ها یا احکام بودجه ۱۰۰ درصد و پاره‌ای صفر درصد تخصیص اعتبار می‌شوند. موضوع عدم تخصیص اعتبار به بعضی از احکام در گزارش تفریغ بودجه سال‌های متفاوت قابل مشاهده است و هر ساله در گزارش

تفریح بودجه گزارش می‌شود. به‌عنوان نمونه ۱۵۰ ردیف متفرقه در سال ۱۳۹۸ و تعداد ۱۴۶ ردیف متفرقه در بودجه ۱۳۹۹ وجود دارد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۸، گزارش لایحه بودجه ۱۳۹۹، شماره مسلسل ۱۶۷۶۵، ص ۱۷).

همچنین باید به درآمدهای اختصاصی دستگاه‌ها در قائم به شخص شدن نظام بودجه ریزی در اجرا توجه شود. به‌عنوان نمونه گزارش ارائه‌شده برای یک دهه بعد از انقلاب نشان می‌دهد که سهم این درآمدها از بودجه عمومی بین ۷ تا ۱۶٫۵ درصد در نوسان بوده که نظارت‌پذیر نیست (سازمان برنامه و بودجه، دفتر اقتصاد کلان - مجموعه آماری ۱۳۷۶). درآمدهای اختصاصی در دهه ۱۳۹۰ مجدداً در حال افزایش است و این امر باعث می‌شود که هم‌ترازی دستگاه‌های اجرایی کشور دچار آسیب جدی شود. به‌عنوان نمونه در سال ۱۳۹۶ درآمدهای اختصاصی وزارتخانه‌های علوم و بهداشت به‌شدت افزایش یافت و در قبال آن این دستگاه‌ها بر اساس درآمدهای اختصاصی پیش‌بینی شده می‌توانند از بانک‌ها وام بگیرند. در ادامه این روند، در سال ۱۳۹۷ دانشگاه‌ها می‌توانستند به پشتوانه درآمد اختصاصی خود از بانک‌ها وام دریافت کنند و این امر در آیین‌نامه اجرایی بودجه پیش‌بینی شده بود؛ درحالی‌که در عمل ممکن است بخش قابل توجهی از درآمد اختصاصی بیان شده تحقق نیابد. باز هم در بودجه سال ۱۳۹۹ این رویه تداوم یافته است؛ به‌گونه‌ای که درآمدهای اختصاصی با رشد ۱۰ درصدی به حدود ۷۹ هزار میلیارد تومان رسیده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، گزارش لایحه بودجه ۱۳۹۹، شماره مسلسل ۱۶۷۷۱، ص ۷).

بنابراین در مجموع، در این شرایط، قانون بودجه نقش نهاد اعمال‌کننده محدودیت رفتاری بر دستگاه‌های اجرایی کشور را ایفا نمی‌کند و اجرای بودجه تقریباً قائم به شخص است و ترجیحات اشخاص و به‌صورت خاص رئیس سازمان برنامه و بودجه (و در سطحی پایین‌تر مدیران این سازمان) با قدرت صلاح‌دیدگی بالا می‌تواند در روند تخصیص تأثیرگذار باشد. در صورتی که در زمان تصویب بودجه سازمان برنامه و بودجه نیز ردیف‌ها را در این نهاد متمرکز کند، قدرت قائم به شخص شدن باز هم بیشتر نمود می‌یابد. این امر فارغ از حاکم

شدن جریان‌های سیاسی موجود در کشور است. به‌عنوان مثال هم در دوره ریاست جمهوری آقای احمدی‌نژاد و هم در دوره ریاست جمهوری آقای روحانی این امر صادق بوده است.<sup>(۶)</sup>

### ۳-۳. قائم به شخص بودن بودجه‌ریزی در مرحله نظارت (مطالعه موردی گزارش‌های تفریغ و نقش دیوان محاسبات)

قانون دیوان محاسبات کشور در ۱۲۸۹ به تصویب رسیده و در سال‌های ۱۳۵۲ و ۱۳۶۱ تجدید نظر شده است.<sup>(۷)</sup> بر اساس قانون ۱۳۶۱ رئیس دیوان محاسبات و رئیس دادرسی هم‌تراز هستند. رئیس دیوان محاسبات به پیشنهاد کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات و تصویب مجلس انتخاب می‌شود (ماده ۱۱). دقیقاً این سازوکار برای انتخاب دادستان دیوان محاسبات هم وجود دارد (ماده ۱۵). از منظر اجرایی نیز بخش فنی پس از تهیه گزارش آن را به رئیس دیوان محاسبات ارائه می‌دهد. در این مرحله هیچ قید رفتاری و محدودکننده برای ارسال گزارش به دادرسی نیست. بر این اساس در انتخاب پرونده‌ها و ارسال یا عدم ارسال آن‌ها به دادرسی رئیس دیوان محاسبات مختار است. در واقع سازوکار نهایی شدن پرونده یا مسکوت ماندن قائم به شخص است. حتی رئیس دیوان محاسبات به لحاظ حقوقی می‌تواند از بخش فنی بخواهد که یک موضوع را بررسی کند و سپس آن را به دادرسی بفرستد و بر این اساس ترجیحات خود را اعمال نماید.

از سوی دیگر، در اکثر قریب به‌اتفاق گزارش تفریغ بودجه سال‌های متفاوت، تقریباً تمام دستگاه‌های اجرایی کشور پرونده ارسالی به دادرسی دیوان محاسبات کشور دارند و موارد تخلف به‌شدت گسترده است. طبیعی است که رسیدگی به این پرونده‌ها نمی‌تواند کارآمد باشد؛ به‌گونه‌ای که در بازه زمانی ۱۳۸۷-۱۳۹۰، حدود ۹ درصد از پرونده‌های تشکیل شده در هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات به صدور حکم منجر شده است (دیوان محاسبات، ۱۳۹۱) و بر اساس آخرین گزارش تفریغ بودجه دیوان محاسبات (۱۳۹۶) تخلف‌های گسترده دستگاه‌های اجرایی بر طبق روال سابق ادامه دارد.

#### ۴. نارضایتی ذی‌نفعان از ساختار کنونی بودجه‌ریزی

قائم به شخص بودن بخش قابل توجهی از فرایند بودجه‌ریزی در ایران (در سه مرحله تصویب، اجرا و نظارت) در عمل باعث می‌شود که نظام بودجه‌ریزی مدام در تله تضاد منافع ذی‌نفعان متفاوت اقتصادی قرار گیرد. در این شرایط علی‌رغم اینکه تمام ذی‌نفعان تا حد امکان تلاش کرده‌اند در فرایند بودجه تأثیرگذار باشند، در نهایت همه آن‌ها از نتیجه حادث شده به دلیل اینکه تمام خواسته‌های آن‌ها را در بر نگرفته ناراضی هستند. همان‌طور که در جدول ۳ مشاهده می‌شود مجلس از دولت و دولت از مجلس و دستگاه‌های اجرایی از هر دوی دولت و مجلس ناراضی بوده، مردم از هر سه آن‌ها ناراضی هستند. برای پیگیری ساده‌تر موضوع، فقط به صورت کلی مشکلات بودجه‌ریزی از دیدگاه دولت، مسئولان اجرایی، مجلس و مردم ارائه شده است.

جدول ۱. برخی از دلایل ناراضی بودن ذی‌نفعان از نظام بودجه‌ریزی کنونی

ذی‌نفع	دلایل ناراضی بودن از روند کنونی بودجه‌ریزی
دولت	دخالت بیش از حد مجلس در مرحله تصویب؛ عدم تناسب مسئولیت‌ها و اختیارات هم در مرحله تهیه و تصویب و هم در مرحله اجرا؛ عدم کفایت قوانین و مقررات مالی و محاسباتی؛ عدم کفایت منابع برای انجام وظایف دولت به نحو مطلوب؛ ایجاد وظیفه برای دولت توسط مجلس بدون پذیرش مسئولیت در تأمین منابع.
مجلس	نامعلوم بودن حجم و کیفیت کالاها و خدماتی که قرار است در قبال مصرف منابع عمومی به جامعه عرضه شود؛ عدم رعایت چارچوب‌های حقوقی و قانونی؛ نامعلوم بودن سیاست‌های کلان دولت در تنظیم بودجه؛ عدم ارتباط مشخص برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سنواتی.
مسئولان اجرایی	حجم زیاد قوانین و مقررات مالی و نامطلوب بودن کیفیت آن برای مواجهه با واقعیت‌های اجرایی؛ فقدان روشی برای انعکاس برنامه‌های دستگاه‌ها در بودجه؛ ناکارا بودن ابزارهایی مانند مبادله موافقت‌نامه و تخصیص اعتبار.
عموم مردم	نبود اطمینان از کیفیت تصمیم‌گیری‌های دولت و مجلس؛ احساس حیف‌ومیل گسترده منابع عمومی؛ کیفیت نامطلوب برخی از کالاها و خدمات عمومی ارائه شده توسط دولت؛ گسترده‌گی بوروکراسی و ناکارآمدی روش‌های انجام کار در دستگاه‌های دولتی؛ پرهزینه بودن فعالیت‌های دولت.

منبع: یافته‌های تحقیق، برگرفته از خضری و قاسمی (۱۳۸۶)؛ شبیری‌نژاد (۱۳۹۰ و ۱۳۸۷)؛

محسنی و اصلانی (۱۳۸۲)، آذر و امیرخانی (۱۳۹۵)

## ۵. تعادل (عدم تعادل) بودجه: عدم تعادل اقتصادی، عدم تعادل حقوقی؛

### اما تعادل سیاسی

بر طبق مبانی نظری ارائه‌شده در مقاله ساخت سیاسی و حقوقی بر نظام بودجه‌ریزی تأثیر دارند و بودجه نیز علاوه بر کارکردهای اقتصادی (که غالب است) کارکردهای حقوقی و سیاسی دارد و در اینجا نیز سه تعادل (عدم تعادل) سیاسی، اقتصادی و حقوقی از هم تفکیک<sup>(۸)</sup> و به‌اجمال نشان داده شده است که بودجه‌ریزی در ایران در یک تعادل ناکارای سیاسی قرار دارد که با عدم تعادل اقتصادی و حقوقی همراه است.

### ۵-۱. تعادل سیاسی ناکارا و قائم به شخص

تعادل در علوم بدین معناست که وقتی شوکی به سیستم وارد می‌شود، بعد از مدتی دوباره سیستم به مسیر و روند قبلی خود برمی‌گردد. روی دیگر قضیه این است که شوک‌های واردشده به سیستم یا اصلاحات انجام‌شده در آن به‌گونه‌ای نیست که روند و مسیر حرکت جدیدی ایجاد کند. مبتنی بر دو دیدگاه ارائه‌شده، می‌توان مشاهده کرد که بودجه‌ریزی در ایران یک تعادل سیاسی است؛ اما این تعادل ناکارا است؛ به این معنی که رفاه اجتماعی در حالت جایگزین بهتر از این وضعیت می‌توانست افزایش یابد و گرنه طبیعی است که مورد اقبال ذی‌نفعان این وضعیت قرار گیرد.

بر اساس مطالب پیش‌گفته، سطوح اطلاعاتی که به نمایندگان مجلس در بودجه ارائه می‌شود، سازوکار تعامل میان مجلس و دولت، حضور دستگاه‌های اجرایی که مستقل از دولت در کمیسیون‌های مجلس حضور می‌یابند و درخواست‌های نمایندگان در بودجه از دولت مشخص نیست. بر همین اساس نمایندگان مجلس در زمان بررسی بودجه، در برخی امور که در سطح مأموریت‌های کلان وزارتخانه‌ها است و در مواردی در سطح ساختن یک بیمارستان یا مدرسه وارد بررسی بودجه می‌شوند. همچنین بخش عمده بودجه پیشنهادی دولت، در واقع نشان‌دهنده مأموریت‌های دولت است اما در کمیسیون‌های تخصصی، کمیسیون تلفیق بودجه و صحن علنی مجلس، موضوع

مأموریت‌های دولت به ندرت بررسی می‌شود. این امر برای دهه‌های متمادی در جریان است که حاکی از نوعی تعادل است.

علاوه بر این، اصلاحات انجام گرفته در نظام بودجه‌ریزی کشور در دهه‌های اخیر جزئی بوده و مسیر جدیدی برای نظام بودجه‌ریزی کشور ایجاد نکرده است. اصلاح جزئی آیین‌نامه داخلی مجلس (تعیین تعداد نمایندگان هر کمیسیون و ...) و عدم ورود جدی مجلس و دولت به بحث تدوین قانون بودجه یا اصلاح قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ از جمله این موارد هستند. بر همین اساس عملاً شوکی به نظام بودجه‌ریزی کشور وارد نشده که آن را از مسیر تعادل خود خارج کند و در مسیر جدیدی قرار دهد. پس اصلاحات بودجه‌ای مرسوم نیز تأثیری در تعادل ندارند؛ اما این تعادل سیاسی هم قائم به شخص و هم ناکارا است؛ قائم به شخص از این منظر که سطح تأثیرگذاری و تعامل میان قوا در فرایند تصویب بودجه به سطح تأثیرگذاری افراد در دستور کارها بستگی دارد. بر این اساس با تغییر رؤسای کمیسیون‌ها، مدیران سازمان برنامه و بودجه، نمایندگان مجلس، وزرا و رؤسای جمهور رویه‌های بررسی بودجه از آن‌ها تأثیر می‌پذیرد که در بخش‌های قبلی مقاله بحث و نمونه‌های عینی آن ارائه شد.

تعادل مذکور از این منظر ناکارا است که هزینه‌های فراوانی برای کشور ایجاد می‌کند. به‌عنوان نمونه می‌توان به انحراف‌های جدی عملکرد بودجه از مصوب (مجلس بر آن مهر تأیید زده است) اشاره کرد که هر ساله اتفاق می‌افتد. وجود سازوکار تخصیص در امر بودجه‌ریزی کشور که در سطح معنی‌داری نظر مجلس (مهر تأیید) را تهدید می‌کند و مسئله توازن و تقابل میان دولت و مجلس را که در امر تفکیک قوا مدنظر است، مخدوش می‌سازد. همچنین به‌عنوان نمونه دیگر می‌توان به مسئله هزینه بالای طرح‌های عمرانی توجه کرد که در بخش‌های بعدی بررسی می‌شود.

## ۵-۲. عدم تعادل حقوقی

یکی از شاخصه‌های مهم حکومت‌های انتخابی مسئله تفکیک قواست که از طریق سازوکار توازن و مقابله نیز قوام می‌یابد. در این چارچوب، نمایندگان مجلس در

ایران، پس از انتخاب شدن و سوگند وفاداری، نماینده مردم ایران هستند و باید منافع ملی را در رأس خواسته‌های خود قرار دهند؛ اما سازوکار انتخاب نمایندگان و نامشخص بودن سطح تعامل دولت و مجلس در امر بودجه‌ریزی در ایران باعث می‌شود که در عمل، نمایندگان بیشتر ترجیحات منطقه‌ای را پیگیری کنند تا ترجیحات ملی. ملک‌الساداتی و همکاران (۱۳۹۲) گرایش‌های بودجه‌های ملی و منطقه‌ای نمایندگان مجلس را از طریق تحلیل محتوایی تذکرات نمایندگان مجلس دوره هشتم بررسی کرده و نشان داده‌اند که همه نمایندگان در پیگیری طرح‌های عمرانی، اهداف منطقه‌ای را بر اهداف ملی ترجیح داده و در سیاست‌های بودجه‌ای و طرح‌های عمرانی نمایندگان حوزه‌های سه کرسی نمایندگی و کمتر (یک یا دو کرسی نمایندگی) به صورت کاملاً مشخص اهداف منطقه‌ای را بر اهداف ملی ترجیح داده‌اند.

از سوی دیگر نمایندگان مجلس باید بر دولت نظارت کنند؛ نه اینکه فقط به‌عنوان بخشی از دولت عمل نمایند. در این شرایط به‌جای تمرکز بر مأموریت‌های وزارتخانه‌ها و پیگیری و نظارت بر آن‌ها در سطح عالی، به‌عنوان بخشی از بدنه اجرایی دولت به فرماندار، استاندار، بخشدار و مدیران دستگاه‌های اجرایی مناطق کمک می‌کنند. این امر توازن و مقابله دولت و مجلس را از بین می‌برد و کارکردهای حقوقی (و سیاسی) شکل‌گیری مجلس و دولت را تضعیف می‌کند و در عین حال نشان می‌دهد که تعادل حقوقی شکل گرفته ناکاراست. همان‌طور که در بخش بررسی تاریخی بیان شد، حدود نیم‌قرن است که بودجه‌ریزی به‌صورت متمرکز انجام می‌گیرد؛ این امر یکی از عوامل عمده شکل‌گیری عدم تعادل حقوقی ذکر شده است که قانون انتخابات و سازوکار انتخاب نمایندگان مجلس نیز بر آن تأثیرگذار هستند. «باستانی‌فر» (۱۳۹۶) در جدیدترین مطالعه در این حوزه نشان داده است که در بودجه عمرانی شهرداری اصفهان، نهاد برنامه ریز (معاونت برنامه ریزی در شهرداری اصفهان) بر بروز یا عدم بروز ناسازگاری زمانی تأثیرگذار بوده است که این ناسازگاری زمانی نیز به‌نوعی ناشی از تغییرات سیاست‌گذاری‌ها در بستر زمان به دلیل تغییر ترجیحات

سیاست‌گذاران طرح‌های عمرانی شکل گرفته است و دال بر عدم تعادل حقوقی حتی در سطح شهرداری‌ها و دولت‌های محلی است.

### ۵-۳. عدم تعادل اقتصادی

ساختار کنونی بودجه‌ریزی یک عدم تعادل اقتصادی بوده، بودجه جاری در کشور به صورت مکرر دچار کسری است و تأمین مالی از طریق فروش نفت و فروش اوراق مالی یا استقراض انجام می‌گیرد. سهم مالیات‌ها در بودجه ایران در مقایسه با کشورهای دنیا اندک و نفت عنصر مؤثری در پوشش کسری بودجه است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۹).

در بررسی بودجه در مجلس و دولت، بودجه به‌عنوان سند سیاست‌گذاری مالی دولت برای یک سال در نظر گرفته نشده است و بیشتر به‌عنوان دخل و خرج سالیانه دیده می‌شود که در نتیجه آن به صورت مداوم بی‌ثباتی‌های اقتصادی تداوم می‌یابد. مجموعه شاخص‌های بودجه‌ای که هر ساله در زمان تدوین بودجه در گزارش‌های متنوع اقتصادی ذکر می‌شود (رجوع شود به گزارش‌های سالیانه فصل بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس) نشان می‌دهد از منظر مالیه عمومی در بودجه کل کشور عدم تعادل وجود دارد که از طریق مواردی مانند کسری بودجه عملیاتی، نوسان دائمی سهم صندوق توسعه ملی از نفت، افزایش مداوم بدهی‌های دولت، افزایش مداوم نرخ ارز در بودجه، انبساطی‌تر شدن دائمی بودجه در هنگام بررسی در مجلس و ... قابل ردیابی است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۹).

### ۶. هزینه‌های ساختار کنونی بودجه‌ریزی

تعادل سیاسی ناکارای بودجه در کنار عدم تعادل‌های اقتصادی و حقوقی نظام بودجه‌ریزی در ایران، هزینه‌های فراوانی برای کشور دارد و در این زمینه از هزینه‌های بودجه‌ریزی کنونی کشور مثال‌های فراوانی می‌توان طرح کرد. در ادامه به دو مورد «طرح‌های عمرانی» و «سیکل معیوب سیاست‌گذاری مالی» به اجمال پرداخته می‌شود.

هزینه بهره‌برداری در بخش طرح‌های عمرانی، در دهه ۸۰ حدود ۲,۵ برابر



پیش‌بینی اولیه (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰) و در دهه ۹۰ نیز تقریباً همان حدود بوده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸)؛ درحالی‌که میزان انحراف در بودجه طرح‌های عمرانی در کشورهای پیشرفته اندک و در برخی از کشورها (از جمله کشور نروژ) زیر ۱۰ درصد است؛ یعنی اجرای طرح عمرانی که مثلاً بازه زمانی هفت ساله برای اجرای آن پیش‌بینی شده، به قدری دقیق است که پس از هفت سال اجرای پروژه، هزینه‌های نهایی اتمام پروژه فقط ۱۰ درصد با برآورد اولیه تدوین پروژه متفاوت است. همچنین در اکثر طرح‌های عمرانی مطالعات فنی، مالی، اقتصادی و زیست‌محیطی به شدت ضعیف است و در انتخاب پروژه‌های عمرانی، علاوه بر متغیرهای اقتصادی عوامل سیاسی نیز به شدت تأثیرگذار است؛ درحالی‌که سازوکارهای متفاوتی برای سیاست‌زدایی از تعریف و اجرای طرح‌های عمرانی در دنیا تجربه شده است (ابوحوزه و زمانی، ۱۳۹۵).

از سوی دیگر، تعادل سیاسی ناکارا و عدم تعادل حقوقی باعث می‌شود، آثار متقابل سیاست‌های مالی و پولی که از طریق کسری بودجه، تورم و سایر شاخص‌های اقتصادی قابل ردیابی است، مورد توجه جدی مجلس و دولت قرار نگیرند که در نتیجه آن اقتصاد از طریق بودجه با عدم تعادل اقتصادی روبه‌رو می‌شود. به‌عنوان نمونه، این وضعیت باعث شده تا یک سیکل معیوب بی‌انضباطی مالی، وابسته شدن سیاست‌های پولی به سیاست مالی و تورم در اقتصاد ایران شکل گیرد. با افزایش تورم قدرت خرید واقعی دولت کاهش می‌یابد و دولت برای جبران آن به افزایش نرخ ارز از طریق تبدیل به ریال درآمدهای نفت و استقراض از بانک مرکزی روی می‌آورد و این امر بر سیاست‌های پولی تأثیر می‌گذارد که در نهایت از طریق نقدینگی به شکل‌گیری تورم منجر می‌شود و مجدداً سیکل جدیدی شکل می‌گیرد. این سیکل معیوب سالیان سال تداوم یافته و مکانیزه‌های تأثیرگذاری سیاست‌های پولی و کنترل و اعمال انضباط مالی را دچار خدشه کرده است.

این شرایط ساختاری ناکارا در عمل باعث شده است که خواسته انقلابیون

مشروطه محقق نشود؛ حتی بر اساس مطالعات جدید نیز خواسته‌های بودجه‌ای نخستین قانون بعد از انقلاب اسلامی همچنان عملی نشده، چنانکه آتش‌بار (۱۳۹۸) در بررسی تاریخی نشان داده است که اهداف قانون بودجه ۱۳۵۸ و ۱۳۵۹ همچنان محقق نگشته است.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

هدف از تدوین این مقاله طرح بحث قائم به شخص بودن بودجه‌ریزی در ایران در هر سه مرحله تصویب، اجرا و نظارت بوده و نشان داده شده است که شرایط بودجه‌ریزی در ایران یک تعادل سیاسی ناکارا و در عین حال از منظر اقتصادی و حقوقی در عدم تعادل است؛ یعنی مسیر و روندی که در بودجه‌ریزی طی می‌شود همان مسیری است که سالیان سال وجود داشته است و فقط افراد آن (دولت و مجلس و دستگاه‌ها) تغییر می‌کنند و اگر اصلاحاتی هم در مسیر بودجه‌ریزی انجام می‌گیرد، اصلاحات جزئی (تغییر افراد کمیسیون تلفیق و ...) است که ریل حرکت نظام بودجه‌ریزی را تغییر نمی‌دهد و نتایج حاکم بر بودجه‌ریزی در دهه‌های قبل همچنان تداوم می‌یابد که مسائلی همچون ناکارایی طرح‌های عمرانی و حیف‌ومیل شدن منابع محدود اقتصادی در طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام و همچنین شکل‌گیری سیکل‌های معیوب سیاست مالی، پولی و ارزی در کشور (افزایش کسری بودجه، افزایش تورم، افزایش نرخ ارز، افزایش نقدینگی) و استفاده مداوم از نفت برای پوشش کسری بودجه از جمله آن‌ها است.

بر اساس این مطالعه تعادل ناکارای کنونی حدود نیم‌قرن سابقه دارد و در این مدت ویژگی‌های مشترک تمام دوره‌های دولت‌ها و مجلس‌ها، سطح بالای قائم به شخص بودن فرایند بودجه‌ریزی در سه مرحله تصویب، اجرا و نظارت است. در این مدت اصلاحات بودجه‌ای هم وجود داشته است، اما همان‌طور که بیان شد این اصلاحات جزئی بوده و تعادل ناکارای سیاسی و عدم تعادل‌های اقتصادی و حقوقی تداوم یافته‌اند.

در این شرایط با اینکه ذی‌نفعان بخش عمومی بودجه شامل دولت، دستگاه‌های اجرایی و مجلس تلاش مداوم کرده‌اند تا از طریق تأثیر و نفوذ

شخصی بر فرایند بودجه منافع خود را حداکثر کنند؛ اما به دلیل نبودن چارچوب‌های غیرشخصی مشخص قابل‌اتکا (مشخص شدن سطح حضور مجلس در بودجه، سازوکار دقیق و انتظارات مجلس و دولت در تعامل با یکدیگر مستقل از نقش افراد، تفکیک دقیق قوا در فرایند بودجه، قواعد مشخص غیرشخصی تخصیص که برای تمام دستگاه‌ها یکسان باشد و...) مسائل و مشکلات فراوانی در فرایند بودجه‌ریزی وجود دارند.

در این شرایط غالب خواسته‌های انقلاب مشروطه (علی‌رغم گذشت بیش از یک قرن) و خواسته‌های انقلاب اسلامی (علی‌رغم گذشت بیش از چهار دهه)، از جمله همسان‌سازی دستگاه‌ها در بودجه، ثبات اقتصاد کلان و مالی، نظارت ملت بر دولت از طریق بودجه همچنان تحقق نیافته است.

بنابراین بر اساس این پژوهش، یکی از وجوه مشترک و اصلی تمام دولت‌ها و مجلس‌ها در امر بودجه‌ریزی، قائم به شخص بودن آن است و بر همین اساس ضرورت دارد که سازوکارهای کاهش قائم به شخص بودن بودجه در دستور کار دولت و مجلس قرار گیرد.<sup>(۹)</sup>

## پی‌نوشت‌ها

۱. همچنین گفته می‌شود که وی پس از تدوین بودجه سال ۱۲۹۰ ترور شده است (نیلی، درگاهی، کردبچه و نیلی، ۱۳۸۹، ص ۱۱۰).
۲. ماده واحده: وزارت دارایی مجاز است کلیه پرداخت‌هایی که در مدت سال ۱۳۲۰ از طرف شرکت سهامی نفت انگلیس و ایران به عمل می‌آید و موجودی حساب اندوخته کشور را تا این تاریخ به جمع بودجه سال ۱۳۲۰ منظور و تعهدات حساب نامبرده را از محل بودجه تأمین نماید (قانون اجازه منظور نمودن حساب اندوخته کشور به جمع بودجه سال ۱۳۲۰).
۳. به‌عنوان نمونه عملی، رئیس کمیسیون تلفیق مجلس، باید مجموع پیشنهادهای نمایندگان را جمع بندی کرده و به صحن علنی ببرد. در این میان بنا به دلایل گوناگون (از جمله به دلیل کمبود وقت احتمالی یا مهم تر از آن اعتماد نمایندگان عضو کمیسیون تلفیق به هیئت رئیسه کمیسیون تلفیق) حق صلاح‌دیدی قابل توجهی به رئیس کمیسیون در جمع بندی بودجه تقدیمی به صحن علنی اعطا می‌شود. رئیس کمیسیون تلفیق نیز این حق صلاح‌دیدی خود را از طریق مشورت با چند نفر از کارشناسان خبره (از جمله مرکز پژوهش‌های مجلس یا سازمان برنامه و بودجه) و رؤسای کمیسیون‌ها یا به تنهایی در بودجه اعمال می‌کند. به‌عنوان نمونه در قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۵، ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ اصلاحات عبارتی بسیار زیادی (تغییر نام ردیف اعتباری و ...) در بودجه اعمال شده است که در عمل فقط با حق صلاح‌دیدی رئیس کمیسیون تلفیق بودجه انجام گرفته است. به‌عنوان مثال در قانون بودجه ۱۳۹۵، در بخش دهم تغییرات متفرقه آمده است که ۶۳ ردیف دارد یا در سال ۱۳۹۷ این تغییرات بیش از ۱۰۰ ردیف داشت. در شرایط کنونی بودجه ریزی، حق صلاح‌دیدی رئیس کمیسیون تلفیق بودجه در بخش تغییرات متفرقه وجود دارد.
۴. به‌عنوان نمونه‌ای تجربی در این حوزه، با تغییر رئیس کمیسیون تلفیق از 1394 به 1395 و بازگشت مجدد رئیس قبلی در سال ۱۳۹۶ در سال‌های اخیر، روش ورود به هزینه‌ها و درآمدها و سطح پیشنهادهای هزینه‌ای و درآمدی که نمایندگان می‌توانستند ارائه کنند متفاوت بوده است. بر این اساس در شروع جلسات اولیه

بحث جدی بین نمایندگان کمیسیون تلفیق ایجاد می‌شود که حاکی از وجود تفاوت‌ها به دلیل تغییر رئیس کمیسیون تلفیق است. برای اثبات این‌گونه ادعاها باید به نمایندگان مجلس شورای اسلامی عضو کمیسیون تلفیق یا کارشناسان مرتبط با موضوع مراجعه کرد. تجربه شخصی نویسنده مقاله مبنای این تحلیل بوده است و سطح تفاوت تأثیرگذاری رئیس کمیسیون تلفیق محل مناقشه می‌تواند باشد؛ اما در کلیت امر درستی است.

۵. به عنوان نمونه، در سال ۱۳۹۵ که موضوع برداشت از صندوق توسعه ملی برای وزارت نفت با رقمی بالغ بر حدود پنج میلیارد در کمیسیون تلفیق بحث شد، وزیر نفت در مجلس حضور یافت و از این امر دفاع کرد؛ اما هنگام حضور یک وزیر دیگر که به دنبال افزایش اعتبار تخصیصی برای وزارتخانه خودش بود، معاون وقت سازمان برنامه و بودجه و همچنین رئیس کمیسیون این موضوع را به درستی متذکر شدند که سازمان برنامه و بودجه به نمایندگی از دولت باید صحبت کند و نتیجه تعامل وزارتخانه‌ها در لایحه بودجه آمده است. درحالی‌که در شرایطی که امور قائم به شخص نباشد نه وزیر نفت و نه سایر وزرا نمی‌توانند مستقل از دولت خواسته‌های خود را در کمیسیون تلفیق به پیش ببرند.

۶. در دوره آقای احمدی‌نژاد، رئیس وقت سازمان برنامه و بودجه قدرت بسیار بالایی در تخصیص ردیف‌های متفرقه و همچنین تخصیص بودجه به دستگاه‌های خاص داشت و این امر برای رئیس کنونی سازمان برنامه و بودجه نیز صادق است و قدرت ایشان در ردیف‌های متفرقه همانند قبل پابرجا بوده و حتی در نتیجه این کار درصد تخصیص اعتبار دستگاه‌ها نیز متفاوت است. به همین دلیل است که تمام وزارتخانه و دستگاه‌های اجرایی مدام در تلاش هستند که ارتباط ارگانیک خود با سازمان برنامه و بودجه را حفظ کنند و در عمل نیز به دلیل اینکه تخصیص متناسب با تحقق بودجه است حق صلاح‌دیدی رئیس سازمان برنامه و بودجه در تخصیص اعتبارها بسیار بالاست.

۷. سایر اصلاحات به عنوان بخشی از این اصلاحات قلمداد شده‌اند.

۸. طبیعی است مسائل اجتماعی و اهداف اجتماعی نیز در امر بودجه‌ریزی وجود دارند که به اغماض در این بحث ورود نشده است و این حوزه نیز در عدم تعادل قرار دارد.

۹. گفتنی است که در سال‌های متمادی دستور کارهای اصلاح و کاهش قائم به شخص بودن بودجه به صورت جزئی طرح بحث شده است که در این مقاله به آن‌ها ورود نکرده است. همچنین اینکه محورهای این دستور کار چه باید باشد، مسیر تحقیقی است که در مطالعات بعدی می‌توان پیگیری کرد.

## منابع

- آتش‌بار، توحید (۱۳۹۸). درس‌هایی از تاریخ بودجه‌ریزی ۱. بودجه سال‌های ۱۳۵۸ و ۱۳۵۹. مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۶۴۸۱.
- ابوحمز، داریوش. زمانی، رضا (۱۳۹۵). مبانی نظری ناکارآمدی و هزینه‌های مازاد طرح‌های عمرانی و سازوکاری برای افزایش کیفیت اجرا در ایران. مجلس و راهبرد، ۲۲ (۸۸)، صص ۶۹-۱۰۶.
- باستانی فر، ایمان (۱۳۹۶). تحلیل تأثیر نهاد برنامه ریز در عدم بروز ناسازگاری زمانی در بودجه عمرانی (مطالعه موردی: شهرداری اصفهان). تحقیقات اقتصادی، ۵۱ (۲)، صص ۳۰۶-۲۷۵.
- پژوهشکده امور اقتصادی (۱۳۷۸). بررسی نظام مالی کشور و ارائه یک نظام بهینه. دو جلد.
- بیله فروش، میثم. پاسبانی، ابوالفضل. چشمی، علی (۱۳۹۷). تأثیر «قواعد مالی» بر عملکرد صندوق‌های نفتی: مقایسه صندوق‌های ایران و نروژ. فصلنامه مجلس و راهبرد، ۲۵ (۹۳)، صص ۲۳۷-۲۸۰.
- تابش، احمد (۱۳۸۷)، مبانی نظری و سیر تاریخی (فصل دوم) بودجه‌ریزی در ایران؛ بودجه و پارلمان. به کوشش شبیری‌نژاد، علی‌اکبر. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- حاجی یوسفی، امیرمحمد (۱۳۸۷). دولت، نفت و توسعه اقتصادی در ایران. تهران: انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- حسینی، سید محمدرضا. فاتحی زاده، محسن. تهرانی، ایمان (۱۳۹۱). اصل (۷۵) قانون اساسی و اختیارات قوه قضائیه در بودجه‌ریزی. مجلس و راهبرد، ۷۰ (۲)، صص ۱۳۳-۱۶۲.
- خضری، محمد. قاسمی، محمد (۱۳۸۶). مسائل و مشکلات بودجه در ایران (خلاصه نظرات دست‌اندرکاران بودجه). دفتر مطالعات برنامه‌بودجه. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- دیوان محاسبات کشور، گزارش‌های تفریغ بودجه سال‌های مختلف.
- دیوان محاسبات کشور، گزارش‌های تفریغ بودجه سال ۱۳۹۶.

- دیوان محاسبات (۱۳۹۱). بررسی وضعیت عملکرد دادسرا و آرای صادره هیئت‌های مستشاری و محکمه تجدیدنظر در بازه زمانی ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۱.
- زمانی و همکاران (۱۳۹۵). لایحه بودجه ۱۳۹۶-۲. محورهای تصمیم‌گیری. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- سازمان برنامه‌وبودجه (۱۳۷۶). دفتر اقتصاد کلان- مجموعه آماری.
- شیرینی‌نژاد، علی‌اکبر (۱۳۸۷). بودجه‌ریزی در ایران، بودجه و پارلمان. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- شیرینی‌نژاد علی‌اکبر (۱۳۹۰). بودجه‌ریزی در ایران: حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه (مبانی نظری و الگوی پیشنهادی). دفتر مطالعات برنامه‌وبودجه. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- آذر، عادل. امیرخانی، طیبه (۱۳۹۵). سیاه‌چاله‌های بودجه در نظام بودجه‌ریزی ایران. مدیریت دولتی، ۸ (۴)، صص ۵۹۰-۵۷۱.
- کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۸)، اولین بودجه کل کشور. لوح حق (۱۳۹۰)، قانون بودجه سال‌های متفاوت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- محسنی، عباس. اصلانی، رشید (۱۳۸۲). بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)؛ مسئولیت محاسباتی و نظارت‌های مالی و عملیاتی. دفتر برنامه‌وبودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۰). بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۱، شماره ۸. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۸). بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۹. شماره ۶۲. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۸). بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۹. شماره ۱۰. منابع بودجه. شماره مسلسل ۱۶۷۷۱.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۸). بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۹. شماره ۴. تحلیلی بر مصارف بودجه (ویرایش اول). شماره مسلسل ۱۶۷۷۱.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۹). کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات ۶. وظایف، اختیارات و اولویت‌های پیشنهادی، شماره مسلسل ۱۷۰۵۶.
- ملک‌الساداتی، سیدسعید. سلیمی‌فر، مصطفی. قوامی، هادی (۱۳۹۲). نهادهای انتخاباتی و گرایش‌های بودجه‌ای ملی و منطقه‌ای نمایندگان مجلس شورای اسلامی ایران؛ تحلیل محتوای تذکرات نمایندگان دوره هشتم، اقتصاد و توسعه منطقه‌ای (دانش و توسعه). ۲۰ (۵)، صص ۱۱۷-۱۴۹.
- نیلی، مسعود، حسن درگاهی، کردبچه، محمد. نیلی، فرهاد (۱۳۸۹). دولت و رشد اقتصادی در ایران. چ دوم. تهران: نشر نی.
- هادی‌زنوز، بهروز (۱۳۸۹). بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران (قبل از انقلاب).

تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.

یان لاینرت (۱۳۸۷). چارچوب‌های حقوقی نظام‌های بودجه‌ای (مطالعه تطبیقی). ترجمه افشین خاکباز. مرکز پژوهش‌های مجلس.

Acemoglu, Daron and J. Robinson (۲۰۰۶), *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, New York, Cambridge University Press

Acemoglu, Daron and J. Robinson (۲۰۱۹), *the Narrow Corridor: States, Societies and the Fate of Liberty*, Penguin Press, September 2019.

North, D. C., J. J. Wallis, and B. R. Weingast. (2009). *Violence and Social Orders*. Cambridge University Press.

Prabowo ri Jatmiko Wahyu, Leung Philomena, and Guthrie James (2017), reforms in public sector accounting and budgeting in Indonesia (2003-2015): confusions in implementation, public budgeting, accounting and financial management, 29 (1), 104-137

Downes, Ronnie, Moretti, Delphine & Nicol Scherie (2017), Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results, *OECD Journal on Budgeting* Volume 2017/1

Krugman, Paul (2018), Good enough for government work? *Macroeconomics since the crisis*, *Oxford Review of Economic Policy*, Volume 34, Numbers 1-2, 2018, pp. 156-168

Maria Brun Isabel, & Irvine Lapsley (2016), Democracy, governmentality and transparency: participatory budgeting in action, *Public Management Review*, Volume 19, Issue 7, Pages 1006-1021

Moretti, Delphine & Kraan, Dirk (2018), Budgeting in France, *OECD Journal on budgeting*: vol. 2018/۲

Dindar Rostami, Marzieh, Shirinbakhsh, Shamsollah, Afshari, Zahra (2019), The Effects of Oil Price Shocks on Discretionary Fiscal Policy in Selected OPEC Countries: Panel Structural Vector Autoregressive, *Iranian Journal of Economic Studies*, 8(1) 2019, 7-25