

بایسته‌های حقوقی بودجه نهادگرا

مهدی رضایی*

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۳/۲۶ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۸/۵)

چکیده

پژوهش پیرامون بودجه در ایران پیشینه‌ای طولانی دارد. در این تحقیق، مؤلفه‌های رویکرد برون‌سیستمی نظام حقوقی بودجه با عنایت به تحلیل نهادگرا تبیین و موانع اصلاح آن در ایران بررسی شده است. دستاورد این تحقیق، صرف نظر از طرح رویکرد جدیدی در رشته حقوق مالیه عمومی، بیان ضرورت‌ها، مبانی و راهکارهای اصلاح نظام حقوقی حاکم بر بودجه در ایران است. مهم‌ترین دستاورد این تحقیق آن است که نظام حقوقی بودجه در ایران، بیشتر در پرتو نهادهای غیررسمی شکل گرفته و اگرچه بعد از انقلاب مشروطه، مجموعه قوانین و مقرراتی در این زمینه وضع شد، اما رویه‌های مربوط به حکمرانی، سازمان دولت و نهادهای مرتبط با آنکه موجب بسط نظام غارتی، تهدید مالکیت خصوصی، کم‌توجهی به لوازم توسعه و شاخصه‌های حکمرانی خوب در ایران بوده است، بدون اصلاح نهاد دولت و ایجاد تحول در تصمیم‌گیری‌ها و تخصیص منابع، وضعیت نامطلوب گذشته را استمرار خواهد داد. بر این اساس بازنگری نظام حقوقی بودجه در گرو اصلاح حقوق اساسی و نظام اداری است.

واژگان کلیدی: نگاه برون‌سیستمی، بودجه، نهادگرایی، رویکرد سیاسی بودجه

۱- مقدمه

با توجه به اینکه هر اقدامی از سوی دولت‌ها نیازمند صرف هزینه است، ناموفق بودن دولت در تأمین منابع درآمدی و توزیع متناسب آن‌ها و نیز ناتوانی در بسترسازی مناسب در این خصوص، دولت‌ها را ناکارآمد خواهد کرد. مرحوم سبحانی در مقدمه کتابی که به قلم محمد مصدق تحریر شده، اهمیت موضوع را این گونه توجیه می‌کند: «اساس استقلال و گردش سالم امور مالی یک نظام و دولت مسئول، همانا در سلامت اداره امور مالی، استحکام سیستمی و انطباق آن با واقعیات اجتماعی و اقتصادی جامعه است» (مصدق، ۱۳۷۷: ۱۱). محدوده وظایف و حجم خدمات حکومتی، یک تصمیم هنجاری^۱ - ارزشی است و امروزه در قلمرو اقتصاد سیاسی از آن بحث می‌شود.

تکوین مفاهیم اقتصادی و سیاسی در ایران با توجه به مشخصات خاص تاریخ ایران و در تقابل با سایر نهادها صورت گرفته است. این امر، شکل خاصی از حوزه عمومی در ایران را قوام داده و مفاهیمی چون قانون، دولت و نظم، شکل ایرانی خود را به تن می‌گیرند که با شکل‌گیری همان مفاهیم در جغرافیای دیگر، متفاوت است. این تفاوت را می‌توان در ماهیت قدرت، قانون، مشروعیت و مانند این‌ها پیگیری کرد.

بنای نظام مالی بخش عمومی ایران در حدود یک قرن پیش، پایه‌گذاری شد. از یک سو در قرن گذشته، تغییرات فراوانی در ساختار بخش عمومی ایران به وجود آمد و از سوی دیگر، مبانی اداره امور مالی بخش عمومی، دچار تحولات فراوانی شده و پیشرفت‌های شگرفی در فنون تهیه، تنظیم و اجرای بودجه در بخش عمومی و نظارت بر آن حاصل شده است. با وجود تحولات مذکور، نظام مالی ایران در صدسال اخیر، نه تنها متناسب با مقتضیات زمان پیشرفت نکرده، بلکه در برخی از زمینه‌ها عقب‌گرد نیز داشته است. روند نگران‌کننده اجرای بودجه سالیانه در ایران، بی‌انضباطی شدید و عدول از قانون، دویارچگی نظارت مالی، تأخیر در گزارش تفریح بودجه، نداشتن ضمانت اجرایی سیاسی و قضایی در خصوص انحراف، اتلاف، مفقود شدن بخشی از بودجه و مواردی از این قبیل، وضعیتی بحرانی در نظام حقوقی بودجه ایجاد کرده است. با استمرار چنین روندی، فلسفه مالیه عمومی و کنترل مالی دولت زیر سؤال رفته و در این صورت شاهد این‌همانی مفهوم «خزانه» و «بودجه» خواهیم بود. وظایف و کارکردهای مالی دولت ارتباط بسیار نزدیکی با حکمرانی و نیز حقوق و رفاه شهروندان دارد؛ لذا ضرورت تلاش برای اصلاح نظری و عملی در این زمینه، بیش از پیش احساس می‌شود.

۳. وجه هنجاری یک بحث یا مجموعه‌ای از واقعیات عبارت است از معنای الزامی آن در این خصوص، که افراد چگونه باید رفتار کنند، احکام و مقررات چگونه باید اصلاح شوند و یا حتی نظریه‌ها چگونه باید تفسیر شود.

در مطالعات و پژوهش‌های پیشین پیرامون بودجه، به رویکرد شکلی و درون سیستمی آن توجه بیشتری شده و از بررسی تحلیلی آن غفلت شده است. چنین روندی موجب شده تا بحث پیرامون بودجه تبدیل به موضوعی صرفاً تکنیکال و فنی شود و بررسی جنبه‌های ماهوی مغفول بماند. تحقیق مذکور در همین خصوص، به منظور ارزیابی برون سیستمی نظام حقوقی بودجه و با رویکردی تحلیلی و میان‌رشته‌ای انجام شده است.

در این مقاله به دنبال پاسخی به این سؤال هستیم که چه نسبتی میان نظام حقوقی بودجه در ایران با تاریخ سیاسی- اجتماعی برقرار است؟ در همین موضوع، سؤالات فرعی دیگری نیز مطرح خواهند شد. قواعد حقوقی حاکم بر نظام حقوق بودجه تا چه حدی و چگونه می‌توانند موجب نظم پایدار شوند؟ توسعه نیافتن متقارن نهادهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی چه تأثیری بر تنظیم، تصویب و اجرای بودجه عمومی در ایران گذاشته است؟

فرضیه این تحقیق آن است که نظام حقوقی بودجه در ایران، بیشتر در پرتو نهادهای غیررسمی شکل گرفته و اگرچه بعد از انقلاب مشروطه، مجموعه قوانین و مقرراتی در این زمینه وضع شد، اما رویه‌های مربوط به حکمرانی، سازمان دولت و نهادهای مرتبط با آنکه موجب بسط نظام غارتی، تهدید مالکیت خصوصی، کم‌توجهی به لوازم توسعه و شاخصه‌های حکمرانی خوب در ایران بوده‌اند، مجموعه قوانین و مقررات بودجه را تحت تأثیر قرار داده و عقیم نمود. چنین نظام حقوقی آشفته‌ای، از خلق نظم مؤثر و پایدار ناتوان خواهد بود.

۲- نگاه برون سیستمی

نگاه برون سیستمی، در پرتو کارکرد نهادها شکل می‌گیرد. در چنین رویکردی، پدیده‌های انسانی در رابطه با نهادهای مختلفی چون سیاست، اقتصاد، دین و حقوق ارزیابی می‌شوند و کنش‌های مختلف انسانی به صورت سیستمی فهم می‌شوند. با آنکه سه ربع قرن از بودجه‌ریزی مرسوم در کشورهای مدرن می‌گذرد، بودجه‌ریزی دولتی در ایران با مشکلات اساسی دست‌به‌گریبان است. فهم مسائل بودجه در ایران نیازمند کاهش اختلاف بین سطوح مختلف بودجه اعم از بودجه‌های ایده‌آل، قانونی و اجراشده است و این موضوع می‌تواند بیانگر این نکته باشد که بودجه در ایران درگیر تناقضات شدیدی شده و از این رو نیازمند اصلاح است. مشکلات بودجه در ایران، علاوه بر علل «درون سیستمی» دلایل «برون سیستمی» دیگری نیز دارد. نگاه برون سیستمی به بودجه را می‌توان از سه زاویه مطرح کرد:

۱- تحلیل تاریخی بودجه؛

۲- واشکافی سیاسی بودجه؛

۳- رابطه نهادها در تکوین نظام حقوقی بودجه.

در این مقاله برای استخراج مؤلفه‌های برون سیستمی نظام حقوقی بودجه از دیدگاه نهادگرایی^۱ استفاده خواهیم کرد. رویکرد نهادگرا ما را به تبعیت از هیچ الگوی از پیش طراحی شده‌ای وادار نمی‌کند بلکه ما را به شناخت نهادها و مشاهده واقعیت‌های اقتصادی تشویق می‌کند.

۳- تحلیل تاریخی بودجه

یکی از کلیدواژه‌های تحلیل برون سیستمی بودجه، مراجعه به تاریخ برای درک دلایل ریشه‌دار استمرار و بازتولید شرایط نامطلوب است. نهادگرایان^۲ برای نشان دادن جایگاه و منزلت تاریخ هر جامعه در سرنوشت و چشم‌انداز توسعه یک کشور، از مفاهیمی چون Sedimentation به معنای «رسوب‌گذاری» و Path Dependency به معنای «وابستگی به مسیر طی شده» استفاده می‌کنند (مؤمنی، ۱۳۸۴: ۱۸۳). مفاهیم یادشده بیانگر این واقعیت هستند که پدیده‌های انسانی خلق‌الساعه نیستند و برای شناخت وضعیت موجود، ناگزیر باید به گذشته آن‌ها مراجعه کرد تا بتوان ریشه‌های الگوی رفتاری موجود را در آن‌ها شناخت. بر این اساس، هر نوع تغییری به سهولت امکان‌پذیر نیست و ریشه‌های تاریخی نهادها موجب می‌شوند که مقاومتی در برابر اراده بودجه‌ریزان و سیاست‌گذاران حوزه عمومی ایجاد شود. از دید نهادگرایان، اندیشیدن پیرامون مفاهیم اقتصادی نمی‌تواند مستقل از تاریخ آن جامعه، راهگشایی خاصی داشته باشد. از دید نورث^۳، با مطالعه تاریخ و آشنایی با محدودیت‌های تصمیم‌گیری، می‌توانیم درک بهتری نسبت به مجموعه انتخاب‌ها و محتوای نهادی ویژه‌ای که الگوی اقتصادی در درون آن چارچوب‌ها مصداق دارد، پیدا کنیم (نورث، ۱۳۸۷: ۱۲۹). بنابراین انتخاب‌های ما توسط تاریخ محدود می‌شوند. در این راستا، ارزیابی تاریخی بودجه نیازمند تحلیل آن در تاریخ اقتصادی است. بدین منظور نکات ذیل می‌تواند در تحلیل تاریخ بودجه در ایران، نقش مؤثری داشته باشد:

۱. اصولاً نهادگرایی نوعی تجزیه و تحلیلی است که نقش نهادهای اجتماعی، سیاسی و اقتصادی را در شکل دادن رفتار کارگزاران و تعیین وقایع اقتصادی مورد تأکید قرار می‌دهد. این حرکت به صورت سنتی از اواخر قرن ۱۹ میلادی و به‌ویژه در میان اقتصاددانان آمریکایی آغاز گردید. الکساندر هامیلتون (۱۷۵۵-۱۸۰۴) و ریچارد الی (۱۸۵۴-۱۹۴۳) را شاید بتوان اولین اقتصاددانان نهادگرا نامید. یک زمینه جدی شکل‌گیری اندیشه نهادگرایی، تأثیر افکار «مکتب تاریخی» بود چرا که طبق افکار مکتب تاریخی، اقتصاد بخشی از مطالعات جامعه‌در حال تکامل است در نتیجه اندیشه‌ها، نظریه‌ها و سازمان‌های اقتصادی و غیراقتصادی به زمان‌ها و مکان‌های معینی مربوط بوده و جهان‌شمول نیستند.
۲. مکتب‌های نهادگرایی قدیم و جدید، به‌واسطه بی‌اعتنایی اقتصاد نوکلاسیکی متعارف نسبت به نهادها، ظهور یافته‌اند. موضوع تأثیر نهادها در شکل‌دهی رفتار و عملکرد اقتصادی، اعتقاد اصلی هر دو مکتب نهادگرایی قدیم و جدید است. جیمز بوکانان، الکساندر هامیلتون و ریچارد الی را شاید بتوان نخستین اقتصاددان‌های نهادگرا نامید، اما مشهورترین نهادگرایان اولیه تورستین وبلن، جان راجر کامونز و وسلی کلمر میچل هستند.

۱- تاریخ ایران بیانگر نقش پررنگ دولت و ایفای نقش حداکثری آن است. توقیف خودسرانه اموال خصوصی و توزیع سلیقه‌ای زمین توسط دولت و تضعیف جامعه مدنی، مانع از رشد طبقه زمین‌دار و بورژوازی متحد و قدرتمند شد. از سوی دیگر قبایل، نقش برجسته در صورت‌بندی و ساختار اقتصادی و دولت ایران ایفا نمودند، از این رو دولت وابسته به قبایل بود. این وضعیت تا زمانی که رضاشاه، قبایل را مطیع دولت مرکزی ساخت، ادامه داشت. ورود بی‌رویه کالاهای خارجی و نبود سیاست‌گذاری نیز وجه دیگر اقتصاد ایران بود که منجر به تضعیف صنعت داخلی و بورژوازی سنتی گشت.

۲- نظام حقوقی حاکم بر بودجه و مالیه عمومی به تدریج و در پرتو دیگر نهادهای اجتماعی شکل گرفت. بر این اساس مفهوم بودجه، قبل و بعد از مشروطه در مفهومی واحد، فهم نمی‌شود؛ بودجه قبل از مشروطه در مفهوم «فعل اداری» مطرح بود؛ چراکه اصولاً پارلمانی وجود نداشت که آن را تصویب و بر اجرای آن نظارت کند. در چنین مقطعی، تفکیک امور شخصی شاه با مسائل دولتی و عمومی نیز ممکن نبود، اما بعد از مشروطیت و تجربه پارلمان، بودجه به مثابه یک هنجار حقوقی (و نه به مثابه قانون) به رسمیت شناخته شد.

۳- بودجه عمومی به خصوص بعد از ورود درآمدهای نفتی، سرنوشت دیگری پیدا کرد و علاوه بر تزلزل شدید آن به دلیل نوسان قیمت نفت، محدود به کارکردهای همان دولت شد (دادگر، ۱۳۸۶: ۳۲۸). چنین درآمدهایی منجر به هزینه سخاوتمندانه بودجه شد، اما روی دیگر سکه آن بود که با عدم تحقق سایر درآمدها یا کاهش قیمت نفت، کسری بودجه از مؤلفه‌های همیشگی بودجه در ایران شد.^۱

۴- تحول مفهوم دولت، بودجه و قواعد حاکم بر آن را تغییر داد. یکی از مسائلی که بحران‌های اقتصادی دولت در عصر باستان و میانه^۲ را کاهش می‌داد، کوچک بودن قلمرو حکمرانی بود. دولت ایران در آن زمان، حداقلی به شمار می‌آمد، دستگاه دیوانی محدودی داشت و فعالیت‌های آن به حفظ امنیت داخلی و حراست از مرزهای کشور خلاصه و عمده مخارج دولت شامل هزینه‌های نظامی و دربار می‌شد. با فرجه شدن دولت و توجه به وظایف اجتماعی آن، مخارج دولتی و عمومی نیز افزایش یافت.

۵- نظام حقوقی حاکم بر بودجه و مالیه عمومی در ایران تحت تأثیر اندیشه‌های غربی‌بومی تنظیم شده است. جهت‌گیری نظام مالی و بودجه‌ریزی بر اساس دستورات سازمان‌های

۱. ضعف ساختارهای مالیاتی، معافیت‌های مالیاتی بنیادها و مؤسسات خاص، مشکلات ناشی از پرداخت غیرمعقول یارانه‌ها، عدم توازن بین هزینه‌های عمرانی و جاری، روحیه بلندپروازی دولت در تشدید چنین وضعیتی بی‌تأثیر نبودند.

۲. عصر قدیم در ایران به دوره هخامنشیان تا اواخر ساسانیان و تاریخ میانه به حدفاصل عباسیان تا اواخر ایلخانان و اول صفویان اطلاق می‌شود.

بین‌المللی از قبیل صندوق بین‌المللی پول یا بانک جهانی از جمله علل این تأثیرپذیری است و به دلیل ناهماهنگی با سایر نهادهای سیاسی، اجتماعی و فرهنگی، تنش‌هایی بین نهادهای رسمی و غیررسمی ایجاد شده است (رضاقلی، ۱۳۸۵: ۱۱۲).

۶- از زمان نخست‌وزیری فروغی که درآمد ناشی از فروش نفت وارد درآمدهای دولت شد، نوعی شبه اقتصاد نفتی، سایه خود را بر ایران گستراند و اقتصاد ایران مبتلا به سرطان نفت شد. این بیماری به معنای آسیب‌پذیری و غیررقابتی شدن اقتصاد و عدم تأمین بودجه از محل درآمدهای مالیاتی و بی‌نیازی به مردم و در نتیجه شکاف دولت از ملت بود. تا پیش از کشف، استخراج و فروش نفت، عمده منابع درآمدی دولت از طریق مالیات بود. سابقه چنین موضوعی تا ایران باستان نیز قابل پیگیری است.

۷- مسئولیت‌گریزی به واسطه ساخت اقتصاد سیاسی رانتی یکی از خصوصیات نهادی دولت در ایران شده است. این پدیده در عین حال موجب شده که در عین سردادن شعارهای فریبنده در زمینه کوچک‌سازی دولت، همه دستگاه‌ها تمایل مستمر و سیری‌ناپذیری به گسترش خود داشته باشند. در چنین فضایی درآمدها همواره بیش‌ازحد تخمین خورده و هزینه‌های صورت‌گرفته رابطه‌ای با نیازهای واقعی و ظرفیت جذب دستگاه‌ها برقرار نکرده و در نتیجه بودجه نسبتی با اهداف اعلام شده و نتایج حاصله برقرار نمی‌کنند.

۸- این‌همانی بودجه با مفاهیم مشابهی از قبیل خزانه و بیت‌المال صحیح به نظر نمی‌رسد چراکه علاوه بر تفاوت‌های ماهوی، چنین مفهومی نمی‌تواند مورد نظم در حکمرانی گردد. چنین اختلاط مفهومی در ادبیات سیاسی و حقوقی تکرار شده و می‌شود. موارد هزینه و درآمد در مالیه عمومی اسلامی محصور نیست، بلکه غیرقابل‌شمارش بوده و نامعین است. ۹- اصلاحات مالی و بودجه‌ای که امیرکبیر، مصدق و سایر اصلاح‌طلبان ایرانی انجام داده‌اند، زمانی اثرگذار شده است که با اصلاحات در سایر نهادها همراه بوده، لذا مهم‌ترین فاکتور اصلاح بودجه با عنایت به تاریخ، نگرش سیستمی است.

۱۰- مهم‌ترین عنصر تاریخی ایران، دولت بوده و تدقیق در مفهوم آن می‌تواند در فهم نظام حاکم بر بودجه نقش‌آفرین باشد. یکی از مهم‌ترین خوانش‌های تاریخ ایران، تأکید بر فقدان استمرار در آن است. چنین امری مانع توسعه اجتماعی، اقتصادی، علمی و تکنولوژیک مستمر و انباشتی شد (رضاقلی، ۱۳۸۵: ۲۱). بر اساس این تئوری، نظام خودکامه در طول تاریخ ایران بر انحصار حقوق مالکیت، قدرت دیوانی و نظامی شکل گرفت، از سوی دیگر خبری از «حق» نبود و تنها «امتياز» معنا داشت (کاتوزیان، ۱۳۸۸: ۱۳). در ایران، قانون به معنای قواعد اساسی و محدود کننده قدرت دولت که آن را قابل پیش‌بینی نماید، وجود نداشت (کاتوزیان، ۱۳۸۸: ۱۷). در نبود

قانون، سیاست هم معنای خود را از دست می‌دهد، زیرا تنها در درون یک چارچوب حقوقی تعیین‌کننده حقوق و تکالیف است که اندیشه و اقدام مستقل امکان‌پذیر می‌گردد.

۱۱- تحلیل دیگری، تاریخ ایران را «تاریخ غارتی» معرفی می‌کند. چنین تحلیلی با توجه به سیستم تولید، توزیع و مصرف کالاهای کمیاب شکل گرفته و در مقابل تاریخ رقابتی قرار می‌گیرد. در نظام غارتی حکومت‌ها با به‌کارگیری ابزار خشونت، اموال مردم را مصادره و از سوی دیگر در شکل تلطیف یافته‌تر، با روابط، رشوه و مسائل مشابه و با نزدیک شدن به قدرت و در دست گرفتن «حقوق ممتاز» نظام رانت را ایجاد کرده و از آن بهره‌برداری می‌کنند. این شیوه، الگوی مسلط و غالب در ایران بوده است. بر اساس این تحلیل هر چه دارایی‌های افراد در مقابل طبقه حاکم آسیب‌پذیرتر باشد حقوق مالکیت آن‌ها، خدشه‌پذیرتر و بی‌ارزش‌تر می‌گردد، لذا از نظام رقابتی دورتر می‌شویم. از این منظر، ناامنی در ایران به مالکیت و ناامنی در حقوق ناشی از آن، بازمی‌گردد (رضاقلی، ۱۳۸۵: ۱۱۰). بر اساس این تحلیل، سابقه تاریخی تا اوایل قاجاریه، حکایت از دولت‌های قبیله‌ای دارد، یعنی دولت به‌عنوان طرف سوم و بی‌طرف عمل نکرده و خود را مالک می‌داند و در همه سطوح وارد می‌شود و حقوق مالکیت را ناکارآمد می‌کند و در نتیجه رانت دستگاه حاکمیت را افزایش و هزینه‌های معاملاتی را به میزانی افزایش می‌دهد که کار به تعطیلی فعالیت‌های اقتصادی بکشد. چنین دولتی به تعبیر دقیق، «رانتی» است و نه «رقابتی» (رضاقلی، ۱۳۸۵: ۱۳۲).

تبدیل موارد یادشده به سنت، رویه و قوانین نوشته در تدوین نظام حقوقی بودجه، تأثیرگذار بوده، از این‌رو شناسایی آن‌ها برای تحلیل نظام حقوقی بودجه، اقدامی اساسی است. بر اساس تحلیل نهادگرا، وابستگی به مسیر طی شده باعث شده تا نظام حقوقی بودجه دربرگیرنده نهادهایی باشد که آن‌ها را از تاریخ به ارث برده و همواره جزئی از آن شده است.

۴- واشکافی سیاسی بودجه

هنگامی که نظام اقتصادی عملکرد مناسب و قابل قبولی ندارد، نهادگرایان توصیه می‌کنند که برای یافتن ریشه مشکلات، به بازار سیاسی مراجعه شود. از نظر نهادگرایی، کارآمدی بازار سیاسی، شرط لازم برای رسیدن به عملکرد بهتر اقتصادی است. نهادگرایان استدلال‌های متعددی را در این خصوص مطرح می‌کنند: (مؤمنی، ۱۳۸۴: ۱۸۸)

۱- نخستین استدلال به نقش دولت، در ضرورت تعریف حقوق مالکیت بازمی‌گردد. از این دیدگاه نظام مالکیت خصوصی نمی‌تواند عملکرد مناسبی داشته باشد مگر آنکه حقوق مالکیت به شکل کارآمدی تضمین و اجرا شود. (Williamson, 2000: 598) حقوق مالکیت یکی از

بنیادی‌ترین مفاهیم علم اقتصاد بوده و پایه همه مبادلات بازار را شکل داده و کارایی استفاده از منابع و توزیع درآمد اقتصادها را تعیین می‌کند. (Gary, 1989: 5)

۲- نهادها عمدتاً ایجاد می‌شوند تا در خدمت کسانی باشند که برای تعریف قواعد جدید از قدرت چانه‌زنی برخوردارند. (North, 1992: 2) بنابراین، مسئله در فرایند ذات امر سیاسی است که محدودیت‌های اعمال‌شده را به گونه‌ای سامان دهند که منافع گروه‌های دارای قدرت چانه‌زنی بیشتری رشد یابند.

۳- برخی از نهادگرایان مبنای تقدم امر سیاسی را به ریشه‌های سیاسی تداوم ساخت تولید معیشتی در یک نهاد اقتصادی بازمی‌گردانند. از نظر بسیاری از دیکتاتورها، توسعه‌نیافتگی جامعه، کلید حفظ و کنترل آن است. از نظر نهادگرایانی چون استیگلیتز^۱ در همه حکومت‌ها و نه فقط در دیکتاتورهای، ممانعت از توسعه اقتصادی می‌تواند توسط گروه‌هایی ایجاد شود که با پیشرفت کشور، قدرت سیاسی آن‌ها به مخاطره می‌افتد (مؤمنی، ۱۳۸۴: ۱۸۹).

۴- از دیدگاه نهادگرایان، میان آزادی‌های مدنی و کاهش پیچیدگی‌های رفتاری و افزایش قابلیت پیش‌بینی رفتارها رابطه معنی‌داری وجود دارد. بنابراین در صورتی که نهادهای رسمی به افراد این امکان را بدهند تا خواسته‌های خود را با هزینه کمتری بیان کنند، آنگاه رجحان‌های ذهنی افراد، نقش مهمی در انتخاب‌ها ایفا خواهند کرد. بالا بودن هزینه ابراز عقیده، افراد را به این سمت می‌کشاند که چیزی بگویند اما منظور دیگری داشته باشد، کاری بکنند اما درک دلیل اصلی انجام آن بسیار دشوار باشد. در این صورت امکان پیش‌بینی رفتارهای آتی افراد، خواه در بازار سیاسی و خواه در بازار اقتصادی بسیار اندک بوده و تأمین هزینه‌های کسب اطلاعات دقیق به سهولت امکان‌پذیر نخواهد بود. در عرصه رفتار فردی نیز این مسئله موجب گسترش روحیه نفاق و ریا خواهد شد (نورث، ۱۳۸۷: ۸۰).

۵- یکی از بحث‌هایی که نهادگرایان توجه ویژه‌ای بدان دارند، رابطه ساخت استبدادی در حوزه سیاست با گسترش و تعمیق فساد مالی است. توزیع منابع در تمام دولت‌ها در دست مقامات دولتی است و بالا رفتن سطح فساد در یک کشور منجر به درگیر شدن اقتصاد با فساد خواهد بود و به این ترتیب آثار گسترده خود را بر روی رشد و بهره‌وری اقتصادی و بهره‌وری ملی منعکس خواهد کرد. بر این اساس رابطه تنگاتنگی میان ناکارآمدی بازار سیاسی و سطح فساد وجود دارد (مؤمنی، ۱۳۸۴: ۱۸۹). مطالعات تطبیقی حاکی از آن است که افزایش شفافیت در فرایندهای تصمیم‌گیری و تخصیص منابع و تأکید بر نقش قوه قضاییه و سلامت و بی‌طرفی آن تأثیر بسزایی بر کاهش فساد دارد. (Borner and Weder, 1992: 29)

۶- از نظر نهادگرایان، وضعیت بازار و عملکرد بخش خصوصی بر اساس ساختار سیاسی مشخص می‌شود، چراکه دولت اکثر نهادهای پشتیبان فعالیت بازار را فراهم می‌نماید. علاوه بر وضع قانون، مقررات‌گذاری (که مستقیماً توسط دولت یا دستگاه‌های اجرایی تنظیم می‌شود) در این زمینه نقش تعیین‌کننده‌ای دارد.^۱ وضعیت بازار و عملکرد بخش خصوصی با تعریف، تضمین و اجرای کارآمد حقوق مالکیت، رقابت و ثبات فضای اقتصاد کلان چون سیاست‌های پولی و مالی امکان‌پذیر است. در شرایطی که جامعه مدنی از قدرت کافی برخوردار نیست، امکان استفاده خودسرانه از دولت در راستای منافع یک اقلیت صاحب نفوذ، افزایش می‌یابد. از این رو نهادگرایان از مسئولیت بازسازی دولت به‌عنوان یکی از مهم‌ترین پیش‌نیازهای حرکت به سمت توسعه نام می‌برند.

۵- تاریخچه رویکرد سیاسی به بودجه

یکی از ارزشمندترین کوشش‌هایی که طی دو دهه گذشته برای غلبه بر مشکلات ساختاری نظام بودجه‌ریزی صورت گرفته، مطالعه‌ای است که تحت عنوان «طرح تام» [تشکیلات اداری و مالی دولت] و در فاصله سال‌های ۱۳۶۶ تا ۱۳۶۸ در سازمان برنامه و بودجه سابق انجام شد و چهره‌های برجسته‌ای همچون شییری‌نژاد، عظیمی، نوری‌نائینی، خلعتبری و سحابی در انجام آن نقش داشته‌اند. بر اساس یافته‌های این طرح، کوشش‌هایی که برای اصلاح نظام بودجه‌ریزی از درون ساختار آن بدون نگرش برون سیستمی صورت می‌گیرد، قطعاً بدون نتیجه خواهد ماند، زیرا بدون اصلاح نهاد دولت و ایجاد دگرگونی در نظام تصمیم‌گیری و تخصیص منابع، نیروهایی که خواستار استمرار وضعیت نامطلوب گذشته هستند، مانع اصلاح خواهند شد (مؤمنی، ۱۳۸۴: ۱۸۷). این طرح با مراجعه به تاریخ، نکته مهمی را درباره توسعه ملی ایران تحت عنوان «آشفستگی و به‌هم‌ریختگی وظایف سنتی دولت» متذکر می‌شود. این موضوع تنها به معنای جابه‌جایی در کادر یک چارت تشکیلاتی نبوده، بلکه در مشکلات بنیادین نظام تولید اندیشه و جلب مشارکت همگانی ریشه دارد (مؤمنی، ۱۳۸۶: ۷). طرح مزبور، شفافیت را مهم‌ترین اقدام برای اصلاح نظام برنامه و بودجه کشور به شمار آورده که مطابق آن دولت می‌بایست تفکیک منطقی و عالمانه‌ای از وظایف پنج‌گانه حاکمیتی، بازتوزیعی، توسعه‌ای، تصدی‌گری و ثبات بخشی، به عمل آورده و در راستای چنین اصلاحاتی، بستر مناسبی برای حرکت به سمت توسعه ملی آماده کند (مؤمنی، ۱۳۸۶: ۷). تحقیق دیگری که در این خصوص انجام شده است گزارش

۱. برای مطالعه بیشتر در این زمینه نگاه کنید به هداوند، مهدی، (۱۳۸۶)، «درآمدی بر مقررات‌گذاری اقتصادی»، مجلس و پژوهش، سال ۱۴ شماره ۵۶، صص ۴۷ تا ۸۴.

توسعه جهانی سال ۱۹۹۷ توسط کارشناسان بانک جهانی است که دستاوردهای آن به طرح تام نزدیک بود. مطابق این گزارش، به هم ریختگی وظایف دولت در ایران، منشأ آشفتگی ساختار سازمانی و اجرایی دیوان سالاری دولتی شده است (مؤمنی، ۱۳۸۴: ۱۸۸).

اما تصمیم گیران و سیاست گذاران بدون توجه به این مسئله مهم و بدون دستیابی به یک درک اصولی از این آشفتگی سازمانی و ریشه‌های تاریخی آن دائماً در حال قبض و بسط ساختار سازمان دیوان سالاری دولتی بوده‌اند و این فرایند آزمون و خطا به صورت خسارت بار و بی‌ثمری همچنان ادامه دارد. به این ترتیب تا زمانی که وظایف دولت از یکدیگر به درستی تفکیک نشده باشد، اغتشاش در وظایف سازمانی اجتناب ناپذیر خواهد بود بر این اساس تفکیک وظایف دولت مقدمه هرگونه اصلاحی در نهاد دولت است که بر هر کوشش دیگری مقدم خواهد بود.

بر اساس این تحقیقات، در زمینه ساختار و سازمان بودجه‌ای کشور و نتایج حاصل از بررسی‌های مربوط، دو نوع محدودیت در زمینه نظام بودجه شناسایی شده است: «محدودیت‌های نظام» و «محدودیت‌های عملکرد» بر این اساس، شناسایی محدودیت‌های نظام (که در این تحقیق از آن به تحلیل برون سیستمی بودجه یاد کردیم و بیانگر نقش و حدود وظایف دولت در قلمرو مباحث بودجه‌ای است) در تحلیل کارآمد نظام حقوقی حاکم بر بودجه اهمیت بسزایی خواهد داشت (جمعی از نویسندگان، ۱۳۶۷: ۶). جایگاه و مأموریت‌های دولت، بر اساس رویه و سنت‌های تاریخی شکل یافته و در قالب قوانین موضوعه، «وظیفه»‌های معین را برای آن مشخص می‌کند. از سوی دیگر پیدایش این وظایف، متأثر از ماهیت دولت است. بدین سبب، تغییر و تبدیل وظایف و ماهیت دولت‌ها، به انتخاب آن‌ها نیست و با وجود آن‌ها که این وظایف از کشوری به کشور دیگر قابل اقتباس است، لیکن پذیرش اجتماعی و به تبع، عملکرد این گونه وظایف وارداتی (غیربومی) در اغلب موارد، متفاوت، متعارض و ناکارآمد است.

بر اساس طرح تام، علت عدم پذیرش اجتماعی برخی از تصمیمات دولت، تداخل یا تکرار وظایف در محدوده مدیریت دولت، پیدایش تشکیلات موازی و ضرورت تصمیم‌گیری‌های پیاپی و متعارض است که نشانه‌هایی از وجود نارسایی و ابهام در ماهیت دولت است. در این صورت شاهد بروز نوعی مدیریت ایدایی در درون دولت خواهیم بود (جمعی از نویسندگان، ۱۳۶۷: ۵۳). چنین دولتی، خود بیش از همه، گرفتار تردید در صحت و سقم و نیز مشکلات اجرایی قوانین موضوعه‌ای است که در اغلب موارد در پیشنهاد و تصویب آن‌ها پیش قدم بوده ولیکن به هنگام عمل در قالب‌های سازمان و نهادهای نامتناسب جلوه‌گر می‌شود. تمرکز تدریجی منابع در دست دولت و گسترش توقعات اجتماعی از مدیریت جامعه، منشأ مسائل

دیگری است که در بخش «محدودیت‌های نظام» مطرح می‌شود. بر این اساس هرگاه میان منابع مورد نیاز و موجود کشور تفاوت فاحشی وجود داشته باشد، حدود پذیرش اقدامات دولت متأثر از چگونگی سیاست‌های اجرایی و برنامه‌هایی خواهد بود که به‌عنوان «انتخاب بهینه» مطرح می‌شوند. بنابراین استناد دولت به وظایف قانونی خویش تا زمانی معتبر است که در رابطه با محدودیت‌های یادشده «انتخاب بهینه» باشد.

پژوهش گروه «هاروارد» با رویکرد دیگری به نتایج مشابه رسید. این تحقیق، دستاورد پژوهشگرانی بود که به دعوت ابوالحسن ابتهاج (که آن زمان ریاست سازمان برنامه‌بودجه را بر عهده داشت) انجام شد. پژوهشگران گروه هاروارد تجارب شایان توجهی در زمینه اصلاح تشکیلات اداری داشتند. آن‌ها از سال ۱۳۳۷ تا ۱۳۴۴ در ایران بودند و نتایج تحقیقات خود را در چند کتاب و مقاله منتشر ساختند که یکی از آن‌ها کتاب «برنامه‌ریزی در ایران» نوشته مک لئود در سال ۱۳۴۲ است.^۱ بر اساس دستاوردهای تحقیق گروه هاروارد، عامل اصلی مشکلات ایران، نظام اداری آن است، از نظر آن‌ها جامعه در حال توسعه پیش نمی‌رود مگر آن‌که فرآیندهای اداری عقلانی بر آن حکم فرما باشد.

در مقام جمع‌بندی از تحقیقات یادشده که بیانگر تأثیر ماهیت دولت در تعیین سیاست‌گذاری‌های بودجه‌ای است، می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد: (جمعی از نویسندگان، ۱۳۶۷: ۷۱).

۱- در حالی که دولت در مفهوم دنیاگرا به‌عنوان یک پدیده اجتماعی در نظر گرفته می‌شود و ماهیت و نقش آن با توجه به زمینه‌های تاریخی و بر اساس یک سلسله از تعینات اجتماعی شکل می‌گیرد اما در دیدگاه شیعه، حکومت بر پایه امامت و مبتنی بر یک استنباط مذهبی از جهان تکوین می‌یابد، همچنین نظرات متفکران اسلامی بیشتر مبتنی بر «وجود» حکومت‌ها بنا شد تا بر «کیفیت» آن‌ها و تداوم و بقای جامعه، کمتر موردعناایت قرار گرفت. بر این اساس ثنویت در مفهوم دولت، اعتبار و جایگاه اجتماعی آن را مورد تردید قرار داده است.

۲- تلفیق برداشت‌های دنیاگرا و دینی از دولت، سبب تجمع مأموریت‌های متفاوت آن‌ها در قالب پیکره حقوقی واحد و در نتیجه وظایف متعارضی برای دولت ایجاد شده است. اعتبار متفاوت هنجارها موجب آشفتگی در نظام حقوقی نیز گردید. طبیعی است چنین وضعیتی به نظام مالی نیز سرایت خواهد نمود. نظام دوگانه وظایف در سند بودجه به صورت تنظیم مأموریت‌های متفاوت دولت نمایان شده که در قالب ساختار سازمانی و مدیریتی ظهور می‌یابد.

۶- عدم تمرکز و بودجه

امور عمومی در ایران بر اساس نظام تمرکز یا عدم تراکم اداره می‌شود. تمرکز فعالیت‌ها در مرکز، سبب کندی و ناهماهنگی‌های اقتصادی و اجتماعی گردیده است. این نظام به تدریج در قالب نهادهای قانونی کشور شکل گرفته و می‌توان آن را تا انقلاب مشروطه نیز پیگیری نمود. پیش از انقلاب مشروطه نیز عدم تمرکز اداری و حقوقی در قالب اختیارات والیان و حکام هر منطقه در امور دیوانی ظاهر می‌شد (جمعی از نویسندگان، ۱۳۶۸: ۱).

توجه به تأثیر اداره امور به شیوه عدم تمرکز در تهیه، تصویب و اجرای بودجه در ایران، بی‌آنکه برخاسته از تحلیلی علمی باشد به صورت عملی و بنا بر مقتضیات اجرایی اعمال شد.^۱ به تدریج با مطرح شدن برنامه‌ریزی و تهیه برنامه‌های عمرانی کشور، عدم تمرکز در امور عمرانی توسعه گرفت و تحت عناوینی از قبیل عمران ناحیه‌ای، برنامه‌ریزی منطقه‌ای و بودجه خاص ناحیه‌ای در برنامه‌ها، قوانین مربوط به بودجه و قانون محاسبات، اسناد بودجه‌های سالانه و به‌ویژه در قانون برنامه و بودجه بکار رفت (جمعی از نویسندگان، ۱۳۶۸: ۱۰۳). نقش اصلی در فرایند پیشنهاد و تنظیم بودجه جاری دستگاه‌های اجرایی، با سازمان‌های برنامه و بودجه استان بود و استانداران و کمیته‌های برنامه‌ریزی نقش چندانی در این جریان نداشتند (جمعی از نویسندگان، ۱۳۶۸: ۱۲۳). حدود تمرکز و عدم تمرکز در مدیریت بخش عمومی بازتابی از یک مسئله ساختاری است که دارای ابعاد سیاسی، اداری حقوقی و تشکیلاتی است (جمعی از نویسندگان، ۱۳۶۸: ۱۸۲).

۷- تأثیر ساختار سیاسی بر بودجه

نظام جمهوری اسلامی ایران از الگوهای سیاسی تجربه‌شده و منطبق آن‌ها پیروی نمی‌کند، هرچند از آن‌ها به‌طور التقاطی، موازینی را اقتباس نموده است. بعد از انقلاب، تدوین قانون اساسی بزرگ‌ترین دستاورد حقوقی کشور محسوب می‌شد، اما دو واقعه، ساختار آن را تغییر داد. اول، اتفاق‌هایی بود که در مرحله تثبیت نظام اتفاق افتاد (بازرگان، ۱۳۶۳: ۱۳۶) و دوم، اصلاح قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ بود که به‌منظور ایجاد تمرکز در ساختار حکومتی انجام شد. برخی از حقوق‌دانان معتقدند سازمان‌دهی اقتدار سیاسی در ایران از آشفتگی‌های زیادی زجر می‌برد (زارعی، ۱۳۸۳: ۱۸۸). بر این اساس قانون اساسی مجموعه منسجمی از روابط قوای حکومتی با یکدیگر با طرح قواعد منصفانه ارائه نمی‌دهد. در سیستم سیاسی ایران علاوه بر اینکه

۱. سازمان‌دهی تشکیلاتی عدم تمرکز در ابتدای برنامه سوم عمرانی و با تأسیس دفتر عمران ناحیه‌ای در سازمان برنامه و بودجه آغاز شد. این حرکت‌ها هم‌زمان با شروع برنامه عمرانی پنجم کشور، منجر به ایجاد تشکیلات منسجمی تحت عنوان «دفتر برنامه و بودجه در استان‌ها» گردید که نقطه عطفی در اشاعه عدم تمرکز در امور عمرانی و جاری کشور به شمار می‌آید.

نشانه‌هایی از تداخل قوا در سیستم رسمی مشاهده می‌شود، نهادهای سیاسی رسمی و غیررسمی در سایه وجود دارند که به موازات نهادهای اجرایی و تقنینی رسمی حرکت می‌کنند و گاه بالاتر از آنها قرار می‌گیرند. از سوی دیگر قانون اساسی فعلی صرفاً بخش محدودی از اقتدار سیاسی را دربر می‌گیرد و شامل تمامی سطوح اقتدار سیاسی در کشور نمی‌شود و حتی بخش‌های مهم و زیربنایی‌تر از نظر اهمیت تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری و تقنینی و اجرایی در خارج از حاکمیت اصل تفکیک قوا متمرکز شده و در خارج از محدوده بخش انتخابی قرار گرفته است. بر این اساس، بخش انتخابی از مقام‌ها و نهادهای انتخابی توسط رأی مستقیم و تحت نظارت مردم تشکیل شده، در حالی که بخش غیرانتخابی بر مبنای حاکمیت تئوکراتیک، فرای سیستم نظارتی و کنترلی ادامه فعالیت می‌دهند (زارعی، ۱۳۸۳: ۱۹۷). بر این اساس حاکمیت دوگانه در ایران ایجاد شد که منشأ سازمان‌دهی و تشکیلات دوگانه، ابهام در روابط حکومتی، فقدان شفافیت و پاسخگویی در نهادها، تعرض و تنش در سطح مدیریت کلان حکومت و ناسازگاری در تصمیم‌ها، اقدامات، قوانین و سیاست‌های حکومتی گردید.

ماهیت غیرهمگون حاکمیت دموکراتیک و تئوکراتیک، ساختار متعارض حقوقی-سیاسی را تثبیت نموده که ماهیت حکومت را به شکل «نفوذهای ناهمگن» بدل می‌نماید. دولت ناشی از نفوذهای ناهمگن، دولتی است که در آن یک مرکز تصمیم‌گیری واحد وجود ندارد و تصمیم‌گیری‌های دولتی در قالب مجموعه‌ای از اراده‌های مشوش سازمان می‌یابد. در این صورت، دولت سازمانی است که در آن گروه‌هایی با منافع رقیب و با ابزارهای متفاوت با یکدیگر مواجه می‌شوند، در نتیجه اعمال دولتی تابع رفتار عقلانی و پایدار نخواهد بود (شریف‌شاهی، ۱۳۸۵: ۴). چنین وضعیتی علاوه بر آنکه موجب کاهش اثربخشی، شفافیت، مسئولیت‌پذیری، پاسخگویی و استقرار قانون در کشور است، دستیابی به اهداف توسعه در کشور را با دشواری مواجه می‌کند. وجود این تعارض در حاکمیت در پیوند با شکاف تاریخی دولت و ملت، تأثیرات اجتناب‌ناپذیری بر مالیه عمومی و نظام بودجه گذاشته و علاوه بر گسترش پدیده فساد، اقتصاد زیرزمینی را رونق بخشیده و مالیه عمومی را ناکارآمد نموده است.

۸- رابطه متقابل نهادها و تکوین نظام حقوقی بودجه

چنانچه گفتیم برای شناسایی نقشه کلی اقتصادی هر کشوری باید نهادهای آن جامعه را شناسایی کنیم. نهادهای اجتماعی محدودیت‌های رسمی و غیررسمی تصمیم‌سازی‌ها و اجرای آنها را در عرصه عمومی تعیین و به آنها شکل می‌دهند. شناخت نهادهای هر جامعه‌ای نیازمند مطالعه مختصات بومی و منطقه‌ای، تاریخ و اجتماع آن جامعه است که می‌توان از آنها تحت

عنوان نهادهای بنیادی یاد کرد؛ نهادهای خانوادگی، پرورشی، دینی، اقتصادی و حکومتی از این قبیل اند (کوئن، ۱۳۹۱: ۱۵۱).

نهادها به دو شیوه ایجاد می‌شوند؛ نهادهای رسمی که شامل قوانین می‌شوند و نهادهای غیرمستقیم که مشتمل بر عرف، سنت و قراردادهای تثبیت‌شده می‌باشند (دادگر، ۱۳۸۹: ۲۵۹). تبیین و تحلیل نظام حقوقی بودجه بر اساس نهادهای غیرمستقیم به معنای رویکرد برون سیستمی بودجه است. در این راستا نکات زیر ضروری به نظر می‌رسد:

۱- نهادها از قوانین رسمی و هنجارهای غیررسمی تشکیل شده و همخوانی آن‌ها تأثیر بسزایی در عملکرد اقتصادی خواهد داشت. درحالی که می‌توان قوانین رسمی را یک‌شبه تغییر داد، هنجارهای غیررسمی به تدریج تغییر می‌کنند. به این علت که هنجارهای غیررسمی، مشروعیت قوانین رسمی را فراهم می‌کنند، تغییر انقلابی در هنجارهای رسمی، تأثیری در هنجارهای غیررسمی نداشته و بر این اساس تغییر هنجارهای رسمی بی‌اثر خواهد بود (نورث، ۱۳۸۵: ۱۰۱). در جوامعی چون ایران، که در حوزه مالیه عمومی، قوانین رسمی (هنجارهای رسمی) کشورهای دیگر را پذیرفته، انتقال قوانین و مقررات موفق جوامع پیشرفته غربی، شرط کافی برای بهبود عملکرد اقتصادی نخواهد بود. بر این اساس چنانچه سیاست‌گذاری بودجه‌ای، با معیار هنجارهای غیررسمی، منصفانه نباشد، آستن واکنش‌های سیاسی خواهد شد و از این رو می‌تواند مانع اصلاحات گردیده و یا جهت آن را معکوس نمایند (نورث، ۱۳۸۵: ۱۰۳).

۲- رابطه متقابل نهادها، بیانگر اهمیت تفکر برون سیستمی است. بر این اساس هر پدیده‌ای در ارتباط با نهادهای دیگر چون سیاست، اقتصاد، دین و حقوق ارزیابی می‌شود. و بر کنش‌های مختلف انسانی را به صورت یک سیستم کلی و مرتبط با هم معرفی می‌نماید. در چنین تحلیلی، رابطه پیچیده‌ای بین افعال اقتصادی، سیاسی و ایدئولوژیک وجود دارد (کسل، ۱۳۸۷: ۷۷). مطابق این نظریه هیچ نظام اقتصادی نمی‌تواند به صورت تمام و کمال از نظام‌های اجتماعی و سیاسی و فرهنگی آن جامعه جدا شود (مالجو، ۱۳۸۵: ۲۰۹).

۳- ایدئولوژی به چند شیوه در بهبود عملکرد اقتصادی مورد توجه قرار می‌گیرد (متوسلی، ۱۳۸۸: ۹۴). برایان بیکس^۱ در کتاب "فرهنگ نظریه حقوقی" ایدئولوژی را شیوه نگاه به عالم معرفی کرده است (بیکس، ۱۳۸۹: ۱۰۳). منشأ پیدایش نهادها، تجربیات بشری، فرهنگ، اعتقادات و باورهاست و افراد در چارچوب نهادهای موجود انتخاب می‌کنند و فرهنگ، اعتقادات و باورها تابع ایدئولوژی می‌باشند. از سوی دیگر اصلاحات اقتصادی الزاماً مستلزم اصلاح، تعدیل یا تغییر ایدئولوژی است. همچنین ایدئولوژی نقش مهمی در توسعه مجموعه

افکار و توسعه ارزش‌هایی دارد که مبنای تخصیص منابع و بودجه‌ریزی قرار می‌گیرد.

۴- فرهنگ و مسائل اجتماعی در چگونگی تکوین نظام حقوقی بودجه تأثیرگذار می‌باشند. بر این اساس شناخت مسائل جاری در جامعه، دگرگونی‌های فرهنگی، اجتماعی، روابط نژادی، قومی، اجتماعات شهری و روستایی فاکتورهای مهمی در تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌های بودجه‌ای به شمار می‌آیند که به وسیله سیستم آماری صحیح و منصفانه شناسایی شده و قدرت تصمیم‌گیری در این خصوص را ایجاد می‌کنند. نداشتن آمار و اطلاعات صحیح و به هنگام موجب تهیه و تداوم برنامه‌های توسعه‌ای غیرواقعی می‌شود.

۹- نتیجه

تحولاتی که در یک قرن اخیر در امور صنعتی، اقتصادی و سیاسی به وجود آمده، وظایف دولت‌ها را سنگین‌تر و درعین حال پیچیده‌تر کرده است. گذار دولت‌ها از دولت-ژاندارم، به دولت-رفاه موجب فریه‌تر شدن حکمرانی و حدود دخالت دولت از یک سو و نیاز به برقراری نظم مالی از سوی دیگر، ضرورت طرح بودجه‌ریزی در معنای مدرن را ایجاد نموده است. نظام حقوقی بودجه در ایران وارث ساختار معیوبی است که همواره از نقایص بنیادی رنج می‌برد. ادامه چنین روندی از سویی موجب کاهش کارایی و از سوی دیگر ناتوان شدن آن از خلق نظم مالی خواهد شد. در چنین وضعیتی، بودجه تنها شکلی از سیستم حقوقی بر تن کرده تا اوامر کارگزاران دولتی را موجه و حقانی جلوه نماید. از این رو اگر ادعا کنیم که بودجه و نظام حقوقی حاکم بر آن تفاوتی با خزانه قبل از مشروطه ندارد، ادعای گزافی نکرده‌ایم؛ چراکه سرپیچی و انحراف از قوانین و مقررات حاکم بر نحوه دخل و خرج کشور تبدیل به رویه‌ای همیشگی شده و تنها تفاوت آن با شیوه قبلی، وجود پیکره‌ای صوری و تشریفاتی است. بی‌گمان تا زمانی که حکمرانی خوب، توسعه، نظام توانمند حقوق مالکیت خصوصی و از همه مهم‌تر اصلاحات اساسی در ساختار دولت تحقق نیابد سخن‌راندن از نظام حقوقی بودجه که منجر به نظم مالی و بهبود حکمرانی شود، بیهوده به نظر می‌رسد.

رویکرد اصلی این مقاله، نگرش برون سیستمی به نظام حقوقی حاکم بر بودجه در ایران بود. از این رو تلاش کردیم از زاویه نهادگرایان این مسئله را تحلیل و به واشکافی آن در پهنای تاریخ ایران بپردازیم. در فقدان چنین رویکردی، تدوین بودجه، تبدیل به شکلی از اراده بدون معیار هیئت حاکمه خواهد شد. تشکیل نظام خودکامه، بسط نامنی با به محاق بردن مالکیت خصوصی، عدم توجه به توسعه و الزامات حکمرانی خوب برجسته‌ترین خصوصیات بودجه ایرانی را در عرصه تاریخ به خود اختصاص دادند.

نکات ذیل در مقام نتیجه‌گیری و ارزیابی فاکتورهای حقوقی بودجه‌نهادگرا قابل بیان است:

۱- در تحلیل سیاسی بودجه تأکید بر نقش و ماهیت نهاد دولت ضروری است. بر این اساس مهم‌ترین معضل نظام حقوقی حاکم بر بودجه، دوپارچگی حاکمیت در ایران بوده که موجب آشفتگی‌های بسیاری گردیده است. نظام سیاسی در ایران به گونه‌ای تنظیم شده که بخش بزرگی از فعالیت‌های اقتصادی در اختیار دولت درآمده و این با نقشی که دولت می‌بایست به‌عنوان داوری منصف در جامعه بر عهده گیرد، در تعارض است. از سوی دیگر نفت، سیستم درآمدی دولت را به سمت و سویی برده که دیگر نیازی به حضور مردم احساس نمی‌شود و این خود آغازگر حجم بزرگی از انحرافات در حکمرانی است. کیفیت منابع درآمدی، موجب شده تا دولت‌مردان، بیشتر تقسیم‌کننده منابع باشند تا بودجه‌ریز و سیاست‌گذار در معنای اخص آن.

۲- با عنایت به ارتباط تنگاتنگ دخل و خرج عمومی با توسعه، بودجه را می‌بایست در مسیر توسعه کشور تحلیل نمود. در ارزیابی توسعه، نباید آن را به "برنامه‌های توسعه" در کشور تقلیل داد و میان این دو، این‌همانی برقرار نمود. برنامه‌های توسعه اگرچه می‌توانند در جهت تنظیم بودجه و در راستای فرایند توسعه کشور مؤثر باشند اما صرف داشتن "قوانین برنامه توسعه" لزوماً حرکت بودجه و مالیه عمومی در جهت توسعه تلقی نمی‌شود، بلکه این مهم، با رشد و گسترش همه شرایط و ابعاد مادی و معنوی حیات اجتماعی که در تعامل میان ملت و دولت و با تحقق معیارهایی چون امنیت، آزادی‌های فردی، مشارکت سیاسی، رشد اقتصادی، تأمین اجتماعی و بهداشت عمومی است، به دست می‌آید. از نگاه نهادگرایان عدم شکل‌گیری حقوق مالکیت در ریشه‌یابی توسعه‌نیافتگی به ساختار قدرت سیاسی و نحوه اجرای آن بازمی‌گردد. چنانچه دیدیم نظام سیاسی در ایران متمایل به مصادره، توقیف و غارت اموال بوده، بر این اساس امکان استقرار یک نظام باز سیاسی، کم‌هزینه و باثبات و به تبع آن، تعریف و اجرای یک نظام کارآمد حقوق مالکیت ناممکن گردیده است.

۳- یکی از مهم‌ترین مباحث بودجه ایرانی، وابستگی شدید منابع درآمدی به نفت است. چنین امری باعث شده که اقتصاد ایران در زمره اقتصادهای رانتی قرار گیرد و از این رو ابهام و عدم شفافیت یکی از مهم‌ترین مشخصه‌های آن شده که نقطه آغاز بسیاری از انحرافات و در نتیجه تشکیل دولت رانتینر است. با تشکیل چنین دولتی، تخصیص منابع فقط یک منطق می‌شناسد و آن، سطح درآمدهای انتظاری از محل فروش نفت است. بودجه‌ریزی در چارچوب یک اقتصاد سیاسی رانتی، با وجود شکاف و دوپارچگی حاکمیت و در پهنه تاریخ غارتی علاوه بر مشکلات و پیچیدگی‌های پیش‌گفته آثار نامطلوب دیگری نیز بر جای می‌گذارد که از مهم‌ترین آثار آن می‌توان به منتقل کردن همه حساسیت‌ها از کانون

اصلی مشکل به سمت اشخاص و دوم بدنام نمودن رویه‌ها، راهبردها و سیاست‌های اعلام شده، اشاره کرد.

۴- نظام حقوقی بودجه، پیش از آنکه امری فنی، اقتصادی یا مبتنی بر تکنیک‌های حقوقی باشد، امری سیاسی است. بنابراین در گستره سنت حقوق عمومی قابل فهم خواهد بود. با چنین پیش‌فرضی، نظام حقوقی حاکم بر بودجه در ارتباط متقابل و به هم پیوسته آزادی‌های مدنی، ساخت قدرت سیاسی و اداری و گروه‌های ذی‌نفوذ و دیگر نهادهای غیررسمی شکل می‌گیرد. نظام بودجه در مفهوم مدرن، تنها در قالب حکمرانی خوب، معنا خواهد یافت و تا زمانی فاکتورهای حکمرانی خوب تحقق نیابد، متن مصوب (سند بودجه) تنها یک متن قانونی ناتوان خواهد بود و علاوه بر آنکه پیش‌بینی هزینه و درآمد دیگر واقعی نیست، کارکرد اصلاحی خاصی نیز نخواهد داشت و در نتیجه توان خلق نظم مالی نیز از آن سلب می‌شود. دستیابی به ارزش‌ها و اصول حکمرانی خوب مستلزم سازمان‌دهی حکومت و متناسب با مردم‌سالاری و حاکمیت جمهوری است که دارای اصول تمرکززدایی، مشارکتی، شفاف‌سازی، پاسخگویی، حاکمیت قانون، رعایت حقوق بشر و آزادی‌های عمومی است. چنانچه پیش‌ازین بیان شد چالش‌های اساسی در ساختار حکومتی ایران، فاکتورهای حکمرانی خوب را به محاق برده و در نتیجه رتبه ایران در مقام ارزیابی حکمرانی خوب که از سوی سازمان‌های بین‌المللی انجام شده، همواره وضعیت نگران‌کننده و نامساعدی را نشان می‌دهد.

۵- تحلیل سیاسی بودجه در ایران بیانگر آن است که بدون اصلاح ساختار دولت، وصول به بودجه مطلوب ناممکن بوده و تمام تلاش‌هایی که در جهت اصلاح درون‌سیستمی بودجه انجام می‌شود، در نهایت به ناکامی منتهی خواهد شد. شناسایی نهادهای غالب در جامعه (اعم از نهادهای رسمی یا غیررسمی) یکی از پیش‌نیازهای تنظیم، تصویب و اجرای بودجه در یک دولت مدرن است. تأکید بر نهادهای غیررسمی و ایجاد همخوانی نهادهای غیررسمی با نهادهای رسمی (قوانین و مقررات) نکته تأثیرگذاری در این زمینه است. نظام حقوقی بودجه در ایران به شدت تحت تأثیر نهادهای غیررسمی بوده و اگرچه همواره و بعد از مشروطیت، مجموعه قوانین و مقرراتی در این زمینه تهیه و تصویب شد اما عرف و رویه‌های مربوط به حکمرانی و سازمان دولت و نهادهای مرتبط با آن، موجب بسط نظام غارتی، تهدید مالکیت خصوصی، کم‌توجهی به لوازم توسعه و شاخصه‌های حکمرانی خوب در ایران شده‌اند. چنین موضوعی، مجموعه قوانین و مقررات بودجه را تحت تأثیر قرار داده و ناکارآمد نموده است. نهادهای مستقیم و غیرمستقیم بودجه‌ای در کشور با آشفتگی‌های یادشده مسلماً ناتوان از خلق نظامی مؤثر و پایدار در زمینه مالی عمومی و بالتبع نظام بودجه خواهند بود. بر این اساس

همواره شاهد از بین رفتن درآمدها، میزان بالای انحراف از بودجه، اختلاس، اتلاف، تخصیص نامعقول و در نتیجه بسط نظام ناکارآمد بودجه هستیم و اصلاح آن، جز با عنایت به رویکرد مذکور، ممکن نیست.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

منابع

الف) فارسی

کتاب

- بازرگان، مهدی، (۱۳۶۳)، *انقلاب ایران در دو حرکت*، تهران: چاپ نراقی.
- بانک جهانی، (۱۳۷۸)، *نقش دولت در جهان در حال تحول*، ترجمه گروه مترجمین، چاپ اول، تهران: موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- بیکس، برایان، (۱۳۸۹)، *فرهنگ نظریه حقوقی*، ترجمه محمد راسخ، چاپ اول، تهران: نشر نی.
- جمعی از نویسندگان، (۱۳۶۷)، *پروژه مطالعاتی نظام بودجه‌ریزی کشور*، گزارش دوم (طرح کلی ساختار و سازمان بودجه‌ای ایران)، تهران: انتشارات وزارت برنامه‌بودجه.
- جمعی از نویسندگان، (۱۳۶۸)، *پروژه مطالعاتی نظام بودجه‌ریزی کشور*، گزارش چهارم (تمرکز و عدم تمرکز بودجه‌ای)، تهران: انتشارات وزارت برنامه‌بودجه.
- دادگر، یدالله، (۱۳۸۶)، *اقتصاد بخش عمومی*، چاپ دوم، قم: انتشارات دانشگاه مفید.
- دادگر، یدالله، (۱۳۸۹)، *حقوق و اقتصاد*، تهران: انتشارات پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس و نورالعلم.
- کاتوزیان، همایون، (۱۳۸۸)، *نه مقاله در جامعه‌شناسی تاریخی ایران*، ترجمه علیرضا طیب، چاپ سوم، تهران: نشر مرکز.
- کسل، فیلیپ، (۱۳۸۷)، *چکیده آثار آنتونی گیدنز*، ترجمه حسن چاوشیان، چاپ دوم، تهران: انتشارات ققنوس.
- کوئن، بروس، (۱۳۹۱)، *مبانی جامعه‌شناسی*، دکتر غلامعباس توسلی و دکتر رضا فاضل، چاپ بیست و چهارم، تهران: انتشارات سمت.
- مصدق، محمد، (۱۳۷۷)، *اصول و قوانین مالیه در ممالک ایران و خارج*، پیشگفتار از عزت‌الله سبحانی، چاپ اول، تهران: نشر فروزان.

مقاله

- رضاقلی، علی، (۱۳۸۵)، «*نهادهای غارتی در اقتصاد ایران*»، فصل‌نامه جامعه و اقتصاد، بهار، شماره هفتم.
- زارعی، محمدحسین، (۱۳۸۳)، «*حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران*»، تحقیقات حقوقی، شماره ۴۰.

- مالجو، محمد، (۱۳۸۵)، «رابطه اقتصاد و جامعه در تاریخ اقتصادی از نگاه کارل پولانی»، فصل نامه جامعه و اقتصاد، بهار، شماره ۷.
- متوسلی، محمود و نجفی، محمدباقر، (۱۳۸۸)، «ابزارهای تحلیل و تبیین مسائل اقتصادی از دیدگاه داگلاس نورث»، اقتصاد و جامعه، بهار، شماره ۱۰.
- مؤمنی، فرشاد، (۱۳۸۴)، «اقتصاد سیاسی بودجه ریزی در ایران»، فصل نامه اقتصاد و جامعه، سال دوم، زمستان، شماره ۶.
- مؤمنی، فرشاد، (۱۳۸۶)، به مناسبت سالروز درگذشت زنده یاد دکتر حسین عظیمی؛ «مثلث اندیشه، اراده و سازمان»، روزنامه اعتماد ملی، شماره ۳۵۷.
- مؤمنی، فرشاد، (۱۳۸۴)، «اقتصاد سیاسی بودجه ریزی در ایران»، ورمزیار، حسین، بودجه ریزی عملیاتی در ایران، فصل نامه اقتصاد و جامعه، سال دوم، زمستان، شماره ۶.
- نورث، داگلاس، (۱۳۸۵)، «اقتصاد نهادی نوین توسعه»، ترجمه فرشاد مؤمنی، فصل نامه اقتصاد سیاسی، تابستان، شماره یک.
- نورث، داگلاس، (۱۳۸۷)، «نهادها و ثمره اقتصادی آنها»، ترجمه مهدی خداپرست، پژوهش نامه بازرگانی، سال دوم، شماره پنجم.
- هداوند، مهدی، (۱۳۸۹)، «درآمدی بر مقررات گذاری اقتصادی»، مجلس و پژوهش، سال ۱۴ شماره ۵۶.

ب) انگلیسی

Books

- Gary. D libecap, (1989), *Contracting for Property Right*, New York, Cambridge University Press.
- North D.C, (1992), *The New Institutional Economic and Development*, St. Louis. Washington University.

Article

- Alan. Schick, (1۹۶۶), "Budgeting as an Administrative Process", In Alan Schick, ed. *Perspectives on Budgeting*, Washington D. C: American Society for Public Administration.
- Allen Schick, (1982), "The Road to PPB: Stage of Budget Reform", *Public Administration Review*.
- AMES L.Chan, (2002), "Models of Public Budgeting and Accounting Reform", *OECD Journal on Budgeting*, Volume ۲ Supplement 1, OECD, Paris.
- Anthony, Downs, (1960), "Why the Government Budget is too Small in a Democracy", *World Politics*, July.
- Akhil Reed, Amar, (1998), "The Bill of Rights: Creation and Reconstruction", *New*

Haven, CT: Yale University Press.

- Borner S., A. Brunetti & B. Weder, (1992), "Institutional Obstacles to Latin American Growth", San Francisco, CA: ICS Press.

- Williamson O.E, (2000), The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead, Journal of Economic Literature, Sept 2000, Vol. 38.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی