مدیریت شهری
شماره ۳۹ تابستان ۹۴
No.39 Summer 2015
۲۲۱-۲۳۴
زمان دریافت مقاله: ۱۳۹۳/۸/۴ زمان پذیرش نهایی: ۱۳۹۴/۳/۱۸

بایسته های حقوقی بودجه نهادگرا

حمید قهوه چیان- دانشجوی دکترای حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران.
سید سلمان سامانی*- دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

چکیده

پژوهش پیرامون بودجه در ایران دارای پیشینه‌ای طولانی می باشد. در این تحقیق، مولفه های رویکرد برون سیستمی نظام حقوقی بودجه با عنایت به تحلیل نهادگرا تبیین و موانع اصلاح آن در ایران بررسی شده است. دستاورد این تحقیق، صرفنظر از طرح رویکرد جدیدی در رشته حقوق مالیه عمومی، بیان ضرورت ها، مبانی و راهکارهای اصلاح نظام حقوقی حاکم بر بودجه در ایران می باشد. مهم ترین دستاورد این تحقیق آن است که نظام حقوقی بودجه در ایران، بیشتر در پرتو نهادهای غیررسمی شکل گرفته و اگر چه بعد از انقلاب مشروطه، مجموعه قوانین و مقرراتی در این زمینه وضع گردید اما رویه‌های مربوط به حکمرانی، سازمان دولت و نهادهای مرتبط با آن که موجب بسط نظام غارتی، تهدید مالکیت خصوصی، کم‌توجهی به لوازم توسعه و شاخصه‌های حکمرانی خوب در ایران بوده، لذا بدون اصلاح نهادِ دولت و ایجاد تحول در تصمیم‌گیری ها و تخصیص منابع، وضعیت نامطلوب گذشته استمرار خواهد داشت. بر این اساس بازنگری نظام حقوقی بودجه در گرو اصلاح حقوق اساسی و نظام اداری است.
واژگان کلیدی: نگاه برون سیستمی، بودجه، نهادگرایی، رویکرد سیاسی بودجه.

Legal necessities of institutional budget

Abstract

Searches around budget in Iran have an old history. In this research, we will explain components of the outside-systematic approach to the legal budget system with help of institutional analysis; and study its correction barriers in Iran. This research's achievement is principles and strategies for reformation legal budget system in Iran Regardless of the new approach in the field of public finance law. The most important result of this study is that the legal budgets system in Iran is shaped In the light of informal organizations; and although after the constitutional revolution a series of laws and regulations in this field enacted, but procedures of Ruling the government an related organizations, that caused extending the looting system, Threaten private property, inattention to the materials and characteristics of good governance in Iran, therefor without institutional reform and change in the state's decision making process and Allocating resources, the situation will be perpetuated. Accordingly, legal budget system's revision depends on constitutional and administrative system's reform.
Keywords: outside-systematic approach, budget, institutionalism, political approach to budget

* نویسنده مسؤل مکاتبات، شماره تماس: ۰۹۱۵۵۰۵۳۵۹۶، رایانامه: salman_samani@yahoo.com

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

مقدمه

از آنجـا کـه هر اقدامی از سـوی دولت‌هـا نیازمند صرف هزینـه اسـت، عـدم موفقیـت دولـت در تامیـن منابـع درآمـدی و توزیـع متناسـب آن‌هـا و نیـز ناتوانـی در بسترسـازی مناسـب در این خصوص، دولتها را ناکارامد خواهـد کـرد. مرحـوم سـحابی در مقدمه کتابـی که به قلـم محمـد مصـدق تحریـر شـده، اهمیـت موضـوع را این گونـه توجیـه می کند: «اسـاسِ اسـتقلال و گردشِ سـالمِ امـور مالیِ یـک نظـام و دولتِ مسـئول، همانا در سـلامت اداره امور مالی، اسـتحکام سیسـتمی و انطباق آن بـا واقعیـات اجتماعـی و اقتصـادی جامعـه اسـت.» (مصـدق، ۱۳۷۷، صفحـه یـازده) محـدوده وظایـف و حجـم خدمـات حکومتـی، یـک تصمیـم هنجـاری - ارزشـی اسـت و امروزه در قلمرو اقتصاد سیاسـی از آن بحث می‌شـود. تکویـن مفاهیم اقتصادی و سیاسـی در ایـران بـا توجـه به مشـخصات خـاص تاریخ ایـران و در تقابـل بـا سـایر نهادهـا صـورت گرفته اسـت. ایـن امر، شـکل خاصـی از حـوزه عمومـی در ایـران را قـوام داده و مفاهیمـی چـون قانـون، دولـت و نظم، شـکلِ ایرانی خـود را بـه تـن می‌گیرنـد کـه بـا شـکل‌گیری همـان مفاهیـم در جغرافیـای دیگر، متفاوت اسـت. این تفاوت را می‌تـوان در ماهیت قدرت، قانون، مشـروعیت و مانند اینهـا پیگیـری کـرد. بنای نظـامِ مالـیِ بخـشِ عمومیِ ایـران در حـدود یـک قـرن پیـش، پایه‌گـذاری شـد. از یک سـو در قرن گذشـته، تغییرات فراوانی در سـاختار بخـش عمومـی ایـران بوجـود آمـد و از سـوی دیگـر، مبانـی اداره امـور مالـیِ بخـش عمومی، دچـار تحولات فراوانی شـده و پیشـرفت‌های شـگرفی در فنـون تهیه، تنظیـم و اجـرای بودجـه در بخـش عمومـی و نظـارت بـرآن حاصـل گردیـده اسـت. علیرغم تحـولات مذکور، نظـام مالـی ایـران در صد سـال اخیر، نه تنها متناسـب بـا مقتضیـات زمان پیشـرفت نکـرده، بلکـه در برخی از زمینه‌هـا عقب‌گرد نیز داشـته اسـت. رونـدِ نگران‌کننده اجـرای بودجه سـالیانه در ایـران، بی‌انضباطی شـدید و عـدول از قانـون، دوپارچگـی نظـارت مالـی، تاخیـر در گـزارش تفریـغ بودجـه، عدم اعمـالِ ضمانـت اجراهای سیاسـی و قضایی در مورد انحراف، اتلاف، مفقودشـدن بخشـی از بودجـه و مـواردی از ایـن قبیـل، وضعیتـی بحرانـی در نظـام حقوقـی بودجـه ایجـاد کـرده اسـت. بـا اسـتمرار چنیـن رونـدی، فلسـفه مالیـه عمومـی و کنتـرل مالـی دولـت زیر سـوال رفتـه و در ایـن صورت شـاهد این‌همانی مفهـوم «خزانـه» و «بودجه» خواهیم بـود. وظایـف و کارکردهـای مالـی دولت ارتباط بسـیار نزدیکـی بـا حکمرانـی و نیـز حقـوق و رفاه شـهروندان دارد لـذا ضـرورت تلاش برای اصـلاح نظری و عملی در ایـن زمینـه، بیـش از پیش احسـاس می‌شـود.

در مطالعـات و پژوهـش های پیشـین پیرامـون بودجه، به رویکرد شـکلی و درون سیسـتمی آن توجه بیشتری شـده و از بررسـی تحلیلـی آن غفلـت گردیـده اسـت. چنیـن رونـدی موجـب شـده تا بحـث پیرامـون بودجه تبدیـل بـه موضوعـی صرفـا تکنیـکال و فنـی گـردد و بررسـی جنبـه هـای ماهـوی مغفـول بمانـد. تحقیـق مذکـور در همیـن راسـتا، بـه منظـور ارزیابـی بـرون سیسـتمی نظام حقوقـی بودجه و با رویکـردی تحلیلی و میان‌رشـته‌ای انجـام شـده اسـت. در ایـن مقالـه بـه دنبـال پاسـخی بـه این سـوال هسـتیم که چه نسـبتی میـان نظـام حقوقی بودجـه در ایران با تاریخ سیاسـی-اجتماعـی برقـرار اسـت؟ در همیـن راسـتا، سـوالات فرعـی دیگری نیـز مطرح خواهند شـد. قواعـد حقوقی حاکـم بـر نظـام حقـوق بودجه تا چـه حـدی و چگونه می‌تواننـد موجـد نظمـی پایـدار گردنـد؟ عدم توسـعه متقـارن نهادهـای سیاسـی، اقتصـادی و اجتماعـی چه تاثیراتـی بـر تنظیـم، تصویـب و اجرای بودجـه عمومی در ایـران گذاشـته اسـت؟ فرضیـه ایـن تحقیـق آن اسـت کـه نظـام حقوقـی بودجـه در ایـران، بیشـتر در پرتـو نهادهـای غیررسـمی شـکل گرفتـه و اگـر چـه بعـد از انقـلاب مشـروطه، مجموعـه قوانیـن و مقرراتی در ایـن زمینـه وضـع گردیـد امـا رویه‌هـای مربـوط به حکمرانـی، سـازمان دولـت و نهادهای مرتبـط با آن که موجب بسـط نظـام غارتـی، تهدید مالکیـت خصوصی، کم‌توجهـی بـه لـوازم توسـعه و شـاخصه‌های حکمرانی خـوب در ایـران بوده‌انـد، مجموعـه قوانیـن و مقـررات

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

بودجـه را تحـت تاثیـر قـرار داده و عقیـم نمـود. چنین نظـامِ حقوقـی آشـفته‌ای، از خلـق نظمی موثـر و پایدار ناتـوان خواهـد بود.

ادبیات و مبانی نظری

نگاه برون سیستمی

نـگاه بـرون سیسـتمی، در پرتـو کارکـرد نهادها شـکل می گیـرد. در چنیـن رویکـردی، پدیده‌های انسـانی در رابطـه بـا نهادهـای مختلفـی چـون سیاسـت، اقتصاد، دیـن و حقـوق ارزیابی می شـوند و کنش‌هـای مختلف انسـانی بـه صـورت سیسـتمی فهم می شـوند. بـا آنکه سـه ربـع قـرن از بودجه ریـزی مرسـوم در کشـورهای مـدرن مـی گـذرد، بودجه‌ریـزی دولتـی در ایـران بـا مشـکلات اساسـی دسـت بـه گریبـان اسـت. فهـم مسـائل بودجـه در ایـران نیازمنـد کاهـش اختلاف بین سـطوح مختلـف بودجـه اعـم از بودجه هـای ایـده‌آل، قانونـی و اجراشـده می‌باشـد و ایـن موضـوع می توانـد بیانگـر ایـن نکتـه باشـد کـه بودجـه در ایـران درگیـر تناقضـات شـدیدی شـده و از ایـن رو نیازمنـد اصـلاح اسـت. مشـکلات بودجـه در ایـران، عـلاوه بـر علـل «درون‌سیسـتمی» دلایـلِ «برون‌سیسـتمی» دیگـری نیـز دارد. نـگاه برون سیسـتمی بـه بودجه را مـی توان از سـه زاویـه مطـرح کرد:

۱- تحلیل تاریخی بودجه؛

۲- واشکافی سیاسی بودجه؛ و

۳- رابطه نهادها در تکوین نظام حقوقی بودجه.

در ایـن مقالـه بـرای اسـتخراج مولفـه هـای بـرون سیسـتمی نظـام حقوقی بودجـه از دیـدگاه نهادگرایی[1] اسـتفاده خواهیـم کـرد. رویکرد نهادگرا مـا را به تبعیت از هیـچ الگـوی از پیـش طراحی‌شـده ای وادار نمی‌کند بلکـه مـا را به شـناخت نهادهـا و مشـاهده واقعیت‌های اقتصـادی تشـویق مـی کند.

تحلیل تاریخی بودجه

یکـی از کلیدواژه هـای تحلیل برون سیسـتمیِ بودجه، مراجعـه به تاریـخ برای درک دلایل ریشـه‌دارِ اسـتمرار و بازتولیـدِ شـرایط نامطلـوب اسـت. نهادگرایـان[2] برای نشـان‌دادن جایـگاه و منزلـت تاریـخِ هـر جامعـه در سرنوشـت و چشـمانداز توسعه یک کشـور، از مفاهیمی چـون Sedimentation بـه معنـای «رسـوب‌گذاری» و Path dependency بـه معنـای «وابسـتگی بـه مسـیر طی‌شـده» اسـتفاده میکننـد. (مومنـی، ۱۳۸۴، ص ۱۸۳) مفاهیـم یادشـده بیانگـر ایـن واقعیـت هسـتند کـه پدیده‌هـای انسـانی خلق‌الساعه نیسـتند و بـرای شـناخت وضعیـت موجـود، ناگزیـر بایـد بـه گذشـته آنهـا مراجعـه کـرد تا بتـوان ریشـه‌های الگـوی رفتاری موجـود را در آنهـا شـناخت. بـر ایـن اسـاس هـر نـوع تغییـری بـه سـهولت امکانپذیـر نیسـت و ریشـه‌های تاریخـی نهادهـا موجب می‌شـوند که مقاومتـی در برابر اراده بودجه‌ریزان و سیاسـتگذاران حـوزه عمومی ایجاد شـود. از دیـد نهادگرایان، اندیشـیدن پیرامـون مفاهیم اقتصـادی نمی‌توانـد مسـتقل از تاریـخ آن جامعـه، راهگشـاییِ خاصـی داشـته باشـد. از دیـد «نـورث[3]»، بـا مطالعـه تاریـخ و آشـنایی بـا محدودیت‌هـای تصمیم‌گیـری، می‌توانیـم درکِ بهتـری نسـبت بـه مجموعـه انتخاب‌هـا و محتـوای نهـادیِ ویـژه‌ای کـه الگـوی اقتصـادی در درون آن چارچوب‌هـا مصـداق دارد، پیـدا کنیـم (نـورث، ۱۳۸۷، ص ۱۲۹)؛ بنابرایـن

۱. اصولا نهادگرایی نوعی تجزیه و تحلیلی است که نقش نهادهای اجتماعی، سیاسی و اقتصادی را در شکل‌دادن رفتار کارگزاران و تعیین وقایع اقتصادی مورد تاکید قرار می‌دهد. این حرکت به صورت سنتی از اواخر قرن ۱۹ میلادی و به ویژه در میان اقتصاددانان آمریکایی آغاز گردید. الکساندر هامیلتون (۱۷۵۵-۱۸۰۴) و ریچارد الی (۱۸۵۴-۱۹۴۳) را شاید بتوان اولین اقتصاددانان نهادگرا نامید. یک زمینه جدیِ شکل‌گیری اندیشه نهادگرایی، تاثیر افکار «مکتبِ تاریخی» بود چرا که طبق افکارِ مکتب تاریخی، اقتصاد بخشی از مطالعات جامعه‌ی در حال تکامل می‌باشد در نتیجه اندیشه‌ها، نظریه‌ها و سازمان‌های اقتصادی و غیراقتصادی به زمان‌ها و مکان‌های معینی مربوط بوده و جهانشمول نیستند.

۲. مکتب های نهادگرایی قدیم وجدید، به واسطه بی اعتنایی اقتصاد نئوکلاسیکی متعارف نسبت به نهادها، ظهور یافته اند. موضوع تأثیر نهادها درشکل دهی رفتار و عملکرداقتصادی، اعتقاد اصلی هر دو مکتب نهادگرایی قدیم وجدید است. جیمز بوکانان، الکساندر هامیلتون و ریچارد الی را شاید بتوان نخستین اقتصاددان های نهادگرا نامید، اما مشهورترین نهادگرایان اولیه تورستین وبلن، جان راجر کامونز و وسلی کلر میچل هستند.

3. Douglass C. North

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

انتخاب‌های ما توسط تاریخ محدود می شوند. در این راستا، ارزیابی تاریخی بودجه نیازمند تحلیل آن در تاریخ اقتصادی است. بدین منظور نکات ذیل می تواند در تحلیل تاریخ بودجه در ایران، نقش موثری داشته باشد:

۱- تاریخ ایران بیانگر نقش پررنگ دولت و ایفای نقش حداکثری آن است. توقیفِ خودسرانه اموالِ خصوصی و توزیع سلیقه‌ای زمین توسط دولت و تضعیف جامعه مدنی، مانع از رشد طبقه زمین‌دار و بورژوای متحد و قدرتمند شد. از سوی دیگر قبایل نقش برجسته در صورت‌بندی و ساختار اقتصادی و دولت ایران ایفا نمودند، از این‌رو دولت وابسته به قبایل بود. این وضعیت تا زمانی که رضا شاه، قبایل را مطیعِ دولت مرکزی ساخت، ادامه داشت. ورود بی رویه کالاهای خارجی و عدم سیاستگذاری نیز، وجه دیگر اقتصاد ایران بود که منجر به تضعیف صنعت داخلی و بورژوازی سنتی گردید.

۲- نظام حقوقی حاکم بر بودجه و مالیه عمومی بتدریج 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 اصولا 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، ص 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 مولفه های همیشگی بودجه در ایران شد.[1]

۴- تحول مفهوم دولت، بودجه و قواعد حاکم بر آن را تغییر داد. یکی از مسائلی که بحران های اقتصادی دولت در عصر باستان و میانه[2] را کاهش می‌داد، کوچک بودن قلمرو حکمرانی بود. دولت ایران در آن زمان، حداقلی به‌شمار می‌آمد، دستگاه دیوانی محدودی داشت و فعالیت های آن به حفظ امنیت داخلی و حراست از مرزهای کشور خلاصه و عمده مخارج دولت شامل هزینه‌های نظامی و دربار می شد. با فربه 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 تاثیر اندیشه‌های غیربومی تنظیم شده است. جهت گیری نظام مالی و بودجه‌ریزی بر اساس دستورات سازمان‌های بین‌المللی از قبیل صندوق بین‌المللی پول یا بانک جهانی از جمله علل این تاثیرپذیری است و به دلیل عدم هماهنگی با سایر نهادهای سیاسی، اجتماعی و فرهنگی، تنش هایی بین نهادهای رسمی و غیر رسمی ایجاد شده است (رضاقلی، ۱۳۸۵، ص ۱۱۲).

۶- از زمان نخست وزیری فروغی که درآمد ناشی از فروش نفت وارد درآمدهای دولت شد، نوعی شبهِ اقتصاد نفتی، سایه خود را بر ایران گستراند و اقتصاد ایران مبتلا به سرطانِ نفت شد. این بیماری به معنای آسیب‌پذیری و غیررقابتی شدن اقتصاد و عدم تامین 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- مسئولیت گریزی به واسطه ساخت اقتصاد

۴. ضعف ساختارهای مالیاتی، معافیت‌های مالیاتی بنیادها و موسسات خاص، مشکلات ناشی از پرداخت غیر معقول یارانه‌ها، عدم توازن بین هزینه‌های عمرانی و جاری، روحیه بلندپروازی دولت در تشدید چنین وضعیتی بی تاثیر نبودند.

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

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

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 بیش از حد 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 نمی کنند.

۸- این‌همانی بودجه با مفاهیم مشابهی از قبیل خزانه و بیت‌المال صحیح به نظر نمی‌رسد چرا که علاوه بر تفاوت‌های ماهوی، چنین مفهومی نمی‌تواند موجدِ نظم در حکمرانی گردد. چنین اختلاطِ مفهومی در ادبیات سیاسی و حقوقی تکرار شده و می شود. موارد هزینه و درآمد در مالیه عمومی اسلامی محصور نیست، بلکه غیر قابل شمارش بوده و نامعین است. ۹- اصلاحات مالی و بودجه ای که امیرکبیر، مصدق و سایر اصلاح طلبان ایرانی انجام داده اند، زمانی اثرگذار شده است که با اصلاحات در سایر نهادها همراه بوده، لذا مهم‌ترین فاکتور اصلاحِ بودجه با عنایت به تاریخ، نگرش سیستمی میباشد.

۹-مهم ترین عنصر تاریخی ایران، دولت بوده و تدقیق در مفهوم آن می‌تواند در فهم نظام حاکم بر بودجه نقش آفرین باشد. یکی از مهم‌ترین خوانش های تاریخ ایران، تاکید بر فقدان استمرار در آن می باشد. چنین امری مانع توسعه اجتماعی، اقتصادی، علمی و تکنولوژیک مستمر و انباشتی گردید. (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 «امتیاز» معنا داشت. (کاتوزیان، ۱۳۸۸، ۱۳) در ایران، قانون به معنای قواعد اساسی و محدود کننده قدرتِ دولت که آن را قابل پیش‌بینی نماید، وجود نداشت. (کاتوزیان، ۱۳۸۸، ۱۷) در نبود قانون، سیاست هم معنای خود را از دست می دهد، زیرا تنها در درون یک چارچوب حقوقی تعیین کننده حقوق و تکالیف است که اندیشه و اقدامِ مستقل امکان‌پذیر می‌گردد.

۱۰- تحلیل دیگری، تاریخ ایران را «تاریخ غارتی» معرفی می کند. چنین تحلیلی با توجه به سیستم تولید، توزیع و مصرف کالاهای کمیاب شکل گرفته و در مقابل تاریخِ رقابتی قرار می‌گیرد. در نظام غارتی حکومت‌ها با به کارگیری ابزارِ خشونت، اموال مردم را مصادره و از سوی دیگر در شکل تلطیف یافته‌تر، با روابط، رشوه و مسائل مشابه و با نزدیک‌شدن به قدرت و در دست گرفتن «حقوق ممتازه»، 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 دارایی های افراد در مقابل طبقه حاکم آسیب‌پذیرتر باشد حقوق مالکیت آنها، خدشه‌پذیرتر و بی‌ارزش‌تر می گردد، لذا از نظام رقابتی دورتر می‌شویم. از این منظر، ناامنی در ایران به مالکیت و ناامنی در حقوق ناشی از آن، باز می‌گردد. (رضاقلی، ۱۳۸۵، ۱۱۰) بر اساس این تحلیل، سابقه تاریخی تا اوایل قاجاریه، حکایت از دولت‌های قبیله‌ای دارد، یعنی دولت به عنوان 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 رانتِ 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، ص ۱۳۲).

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

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

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، کارامدی بازار سیاسی، شرطِ لازم برای رسیدن به عملکرد بهتر اقتصادی است. نهادگرایان استدلالهای متعددی را در این خصوص مطرح می کنند (مومنی، ۱۳۸۴، ص ۱۸۸):

۱-نخستین استدلال به نقش دولت، در ضرورت تعریف حقوق مالکیت باز می‌گردد. از این دیدگاه نظام مالکیت خصوصی نمی‌تواند عملکرد مناسبی داشته باشد مگر آنکه حقوق مالکیت به شکل کارامدی تضمین و اجرا شود. (Williamson، ۲۰۰۰، ص ۵۹۸) حقوق مالکیت یکی از بنیادی‌ترین مفاهیم علم اقتصاد بوده و پایه همه مبادلات بازار را شکل داده و کارآیی استفاده از منابع و توزیع درآمد اقتصادها را تعیین می‌کند (Gary، ۱۹۸۹، ص ۵).

۲-نهادها عمدتا ایجاد می‌شوند تا در خدمت کسانی باشند که برای تعریف قواعد جدید از قدرتِ چانه‌زنی برخوردارند. (North، ۱۹۹۲، ص ۲) بنابراین، مسئله در فرایندِ ذاتِ امر سیاسی است که محدودیت‌های اعمال‌شده را به گونه‌ای سامان دهند که منافع گروه‌های دارای قدرتِ چانه‌زنی بیشتری رشد یابند.

۳-برخی از نهادگرایان مبنای تقدمِ امرِ سیاسی را به ریشه‌های سیاسیِ تداومِ ساختِ تولیدِ معیشتی در یک نهاد اقتصادی باز می گردانند. از نظر بسیاری از دیکتاتورها، توسعه‌نیافتگی جامعه، کلیدِ حفظ و کنترل آن است. از نظر نهادگرایانی چون استیگلیتز در همه حکومت‌ها و نه فقط در دیکتاتوری‌ها، ممانعت از توسعه اقتصادی می‌تواند توسط گروه‌هایی ایجاد شود که با پیشرفت کشور، قدرت سیاسی آنها به مخاطره می‌افتد (مومنی، ۱۳۸۴، ص 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 خواسته های خود را با هزینه کمتری بیان کنند، آن‌گاه رجحان‌های ذهنی افراد، نقش مهمی در انتخاب‌ها ایفا خواهند کرد. بالابودن هزینه ابراز عقیده، افراد را به این سمت می‌کشاند که چیزی بگوید اما منظور دیگری داشته باشد، کاری بکند 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 تامین هزینه‌های کسبِ اطلاعاتِ دقیق به سهولت امکان‌پذیر نخواهد بود. در عرصه رفتار فردی نیز این مسئله موجب گسترش روحیه نفاق و ریا خواهد شد (نورث، ۱۳۸۷، ص 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 دستِ مقاماتِ دولتی است و بالارفتن سطح فساد در یک کشور منجر به درگیرشدن اقتصاد با فساد خواهد بود و به این ترتیب آثار گسترده‌ی 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 (مومنی، ۱۳۸۴، ص ۱۸۹). مطالعات تطبیقی حاکی از آن است که افزایش شفافیت در فرایندهای تصمیم‌گیری و تخصیص منابع و تاکید بر نقش قوه قضاییه و سلامت و بی‌طرفی آن تاثیر بسزایی بر کاهش فساد دارد. (Borner and Weder، ۱۹۹۲، ۲۹)

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 می نماید. علاوه بر وضع قانون، مقررات‌گذاری (که مستقیماً توسط دولت یا دستگاه های اجرایی تنظیم می‌شود) در این زمینه نقش تعیین‌کننده‌ای دارد.[1] وضعیت بازار و عملکرد بخش خصوصی با

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

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

تعریف، تضمین و اجرای کارامدِ 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 اقلیتِ صاحب نفوذ، افزایش می‌یابد. از این رو نهادگرایان از مسئولیت بازسازی دولت به عنوان یکی از مهم‌ترین پیش نیازهای حرکت به سمت توسعه نام می‌برند.

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 شبیری‌نژاد، 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، قطعا بدون نتیجه خواهد ماند، زیرا بدون اصلاح نهادِ دولت و ایجاد دگرگونی در نظام تصمیم‌گیری و تخصیص منابع، نیروهایی که خواستار استمرار وضعیت نامطلوب گذشته هستند، مانع اصلاح خواهند شد (مومنی، ۱۳۸۴، ص ۱۸۷). این طرح با مراجعه به تاریخ، نکته مهمی را درباره توسعه ملی ایران تحت عنوان «آشفتگی و به‌هم‌ریختگی وظایف سنتی دولت» متذکر می شود. 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 (مومنی، ۱۳۸۶، ص 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 (مومنی، ۱۳۸۶، ص ۷). تحقیق دیگری که در این خصوص انجام شده است گزارش توسعه جهانی سال ۱۹۹۷ توسط کارشناسان بانک جهانی می باشد که دستاوردهای آن به طرح تام نزدیک بود. مطابق این گزارش، بهم‌ریختگی وظایف دولت در ایران، منشا آشفتگی ساختار سازمانی و اجرایی دیوانسالاری دولتی شده است (مومنی، ۱۳۸۴، ص ۱۸۸).

اما تصمیم‌گیران و سیاست‌گذاران بدون توجه به این مسئله مهم و بدون دستیابی به یک درک اصولی از این آشفتگی سازمانی و ریشه‌های تاریخی آن دائما در حال قبض و بسط ساختار سازمان دیوان‌سالاری دولتی بوده‌اند و این فرایند آزمون و خطا به صورت خسارت‌بار و بی‌ثمری همچنان ادامه دارد. به این ترتیب تا زمانی که وظایف دولت از یکدیگر به درستی تفکیک نشده باشد، اغتشاش در وظایف سازمانی اجتناب‌ناپذیر خواهد بود بر این اساس تفکیک وظایف دولت مقدمه هرگونه اصلاحی در نهاد دولت می باشد 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 نظامِ 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 می باشد) در تحلیل کارامد نظام حقوقی حاکم بر بودجه اهمیت بسزایی خواهد داشت. (جمعی از نویسندگان، ۱۳۶۷، ص ۶) جایگاه و ماموریت های دولت، بر اساس رویه و سنت‌های تاریخی شکل یافته و در قالب قوانین موضوعه، «وظیفه»های معین را برای آن مشخص می کند. از سوی دیگر پیدایش این وظایف، متاثر از ماهیت دولت است. بدین سبب، تغییر و تبدیل وظایف و

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

ماهیت دولت ها، به انتخاب آنها نیست و علیرغم آن‌که این وظایف از کشوری به کشور دیگر قابل اقتباس است، لیکن پذیرش اجتماعی و به تبع، عملکردِ این‌گونه وظایف وارداتی (غیر بومی) در اغلب موارد، متفاوت، متعارض و ناکارامد 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 می باشد. در این صورت شاهد بروز نوعی مدیریت ایذایی در درون دولت خواهیم بود. (جمعی از نویسندگان، ۱۳۶۷، ص ۵۳) چنین دولتی، خود بیش از همه، گرفتارِ تردید در صحت و سقم و نیز مشکلات اجرایی قوانین موضوعه‌ای است که در اغلب موارد در پیشنهاد و تصویب آنها پیشقدم بوده و لیکن به هنگام عمل در قالب‌های سازمان و نهادهای نامتناسب جلوه گر می شود. تمرکز تدریجی منابع در دست دولت و گسترش توقعات اجتماعی از مدیریت جامعه، منشاء 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 متاثر از چگونگی سیاست‌های اجرایی و برنامه‌هایی خواهد بود که به عنوان «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 برنامه و بودجه را برعهده داشت) انجام شد. پژوهشگران گروه هاروارد تجارب قابل 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.[1] بر اساس دستاوردهای تحقیق گروه هاروارد، عامل اصلی مشکلات ایران، نظام اداری آن است، از نظر آنها جامعه در حال توسعه پیش نمی رود مگر آن که فرآیندهای اداری عقلانی بر آن حکمفرما باشد. در مقام جمع بندی از تحقیقات یادشده که بیانگر تاثیر ماهیت دولت در تعیین سیاستگذاری های بودجه ای است، می توان به موارد ذیل اشاره کرد (جمعی از نویسندگان، ۱۳۶۷، ص ۷۱):

۱- در حالی‌که دولت در مفهوم دنیاگرا به عنوان 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 می گیرد اما در دیدگاه شیعه، حکومت بر پایه امامت و مبتنی بر یک استنباط مذهبی از جهان تکوین می یابد، همچنین نظرات متفکران اسلامی بیشتر مبتنی بر «وجود» حکومت ها بنا شد تا بر «کیفیت» آن ها و تداوم و بقای جامعه، کمتر مورد عنایت قرار گرفت. بر این اساس ثنویت در مفهوم دولت، اعتبار و جایگاه اجتماعی آن را مورد تردید قرار داده است.

۲- تلفیق برداشت های دنیاگرا و دینی از دولت، سبب تجمیع ماموریت‌های 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 ماموریت های متفاوت دولت نمایان شده که در قالب ساختار سازمانی و مدیریتی ظهور می یابد.

عدم تمرکز و بودجه

امور عمومی در ایران بر اساس نظام تمرکز یا عدم‌تراکم اداره می شود. تمرکز فعالیت‌ها در مرکز،

۱. به نقل از سایت مرکز پژوهش های مجلس به آدرس: http: rc.majlis.ir/fa/news/show/856198

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

سبب کندی و ناهماهنگی‌های اقتصادی و اجتماعی گردیده است. این نظام به تدریج در قالب نهادهای قانونی کشور شکل گرفته و می توان 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 می شد (جمعی از نویسندگان، ۱۳۶۸، ص ۱).

توجه به تاثیر اداره امور به شیوه عدم تمرکز در تهیه، تصویب و اجرای بودجه در ایران، بی‌آنکه برخاسته از تحلیلی علمی باشد به صورت عملی و بنابر مقتضیات اجرایی اعمال شد.[1] به تدریج با مطرح شدن برنامهریزی و تهیه برنامههای عمرانی کشور، عدمتمرکز 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 به ویژه 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 عدم‌تمرکز در مدیریت بخش عمومی بازتابی از یک مسئله ساختاری است که دارای ابعاد سیاسی، اداری حقوقی و تشکیلاتی می‌باشد. (جمعی از نویسندگان، ۱۳۶۸، ۱۸۲)

تاثیر ساختار سیاسی بر بودجه

نظام جمهوری اسلامی ایران از الگوهای سیاسی تجربه‌شده و منطق آنها پیروی نمی‌کند، هر چند از آنها به طور التقاطی، موازینی را اقتباس نموده است. بعد از انقلاب، تدوین قانون اساسی بزرگترین دستاورد حقوقی کشور محسوب می شد، اما دو واقعه، ساختار آن را تغییر داد. اول، اتفاق‌هایی بود که در مرحله تثبیت نظام اتفاق افتاد (بازرگان، ۱۳۶۳، ص ۱۳۶) و دوم، اصلاح قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ بود که به منظور ایجاد تمرکز در ساختار حکومتی انجام شد.

برخی از حقوقدانان معتقدند سازماندهی اقتدار سیاسی در ایران از آشفتگی های زیادی زجر می برد (زارعی، ۱۳۸۳، ص ۱۸۸). بر این اساس قانون اساسی مجموعه منسجمی از روابط قوای حکومتی با یکدیگر با طرح قواعد منصفانه ارائه نمی دهد. در سیستم سیاسی ایران علاوه بر اینکه نشانه‌هایی از تداخل قوا در سیستم رسمی مشاهده می شود، 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 صرفا 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 رای مستقیم و تحت نظارت مردم تشکیل شده، در حالی‌که بخش غیرانتخابی بر مبنای حاکمیت تئوکراتیک، فرای سیستم نظارتی و کنترلی ادامه فعالیت می دهند (زارعی، ۱۳۸۳، ص ۱۹۷). بر این اساس حاکمیت دوگانه در ایران ایجاد شد که منشا 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.

۱. سازماندهی تشکیلاتی عدم تمرکز در ابتدای برنامه سوم عمرانی و با تاسیس 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 «دفاتر برنامه و بودجه در استان‌ها» گردید که نقطه عطفی در اشاعه عدم تمرکز در امور عمرانی و جاری کشور به شمار می‌آمد.

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

دولت ناشی از نفوذهای ناهمگن، دولتی است که در آن یک مرکز تصمیم‌گیری واحد وجود ندارد و تصمیم‌گیری های دولتی در قالب مجموعه‌ای از اراده های 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، ص ۴)؛ چنین وضعیتی علاوه بر آنکه موجب کاهش اثربخشی، شفافیت، مسئولیت‌پذیری، پاسخگویی و استقرار قانون در کشور می باشد، دستیابی به اهداف توسعه در کشور را با دشواری مواجه می‌کند. وجود این تعارض در حاکمیت در پیوند با شکاف تاریخی دولت و ملت، تاثیرات اجتناب ناپذیری بر مالیه عمومی و نظام بودجه گذاشته و علاوه بر گسترش پدیده فساد، اقتصاد زیرزمینی را رونق بخشیده و مالیه عمومی را ناکارامد نموده است.

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 غیررسمیِ تصمیمسازی ها و اجرای آن ها را در عرصه عمومی تعیین و به آنها شکل می‌دهند. شناخت نهادهای هر جامعه‌ای نیازمند مطالعه مختصات بومی و منطقه ای، تاریخ و اجتماع آن جامعه می باشد که می توان از آنها تحت عنوان نهادهای بنیادی یاد کرد؛ نهادهای خانوادگی، پرورشی، دینی، اقتصادی و حکومتی از این قبیل‌اند (کوئن، ۱۳۹۱، ص ۱۵۱).

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

۱-نهادها از قوانین رسمی و هنجارهای غیررسمی تشکیل شده و همخوانی آنها تاثیر بسزایی در عملکرد اقتصادی خواهد داشت. در حالی‌که می توان قوانین رسمی را یک شبه تغییر داد، هنجارهای غیر رسمی بتدریج تغییر می‌کنند. از آنجایی که هنجارهای غیررسمی، مشروعیت قوانین رسمی را فراهم می‌کنند، تغییر انقلابی در هنجارهای رسمی، تاثیری در هنجارهای غیررسمی نداشته و بر این اساس تغییر هنجارهای رسمی بی‌اثر خواهد بود (نورث، ۱۳۸۵، ص ۱۰۱) در جوامعی چون ایران، که در حوزه مالیه عمومی، قوانینِ 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 غیر رسمی، منصفانه نباشد، آبستن واکنش‌های سیاسی خواهد شد و از این رو می‌توانند 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 می شود. وبر کنش‌های مختلف انسانی را به صورت یک سیستم کلی و مرتبط با هم معرفی می نماید. در چنین تحلیلی، رابطه پیچیده‌ای بین افعال اقتصادی، سیاسی و ایدئولوژیک وجود دارد. (کسل، ۱۳۸۷، ص 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، ص ۲۰۹).

۳-ایدئولوژی به چند شیوه در بهبود عملکرد اقتصادی مورد توجه قرار می‌گیرد. (متوسلی، ۱۳۸۸، ص ۹۴) برایان بیکس در کتاب «فرهنگ نظریه حقوقی» ایدئولوژی را شیوه نگاه به عالَم معرفی کرده است (بیکس، ۱۳۸۹، ص ۱۰۳). منشا پیدایش نهادها، تجربیات بشری، فرهنگ، اعتقادات و باورهاست و

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

افـراد در چارچـوب نهادهای موجـود انتخاب می‌کنند و فرهنـگ، اعتقـادات و باورهـا تابع ایدئولوژی می‌باشـند. از سـوی دیگـر اصلاحـات اقتصـادی الزامـا مسـتلزم اصـلاح، تعدیل یا تغییـر ایدئولوژی می‌باشـد. همچنین ایدئولـوژی نقـش مهمـی در توسـعه مجموعـه افـکار و توسـعه ارزش‌هایـی دارد کـه مبنای تخصیـص منابع و بودجـه ریزی قـرار مـی گیرد.

۴-فرهنگ و مسـائل اجتماعی در چگونگی تکوین نظام حقوقـی بودجـه تاثیرگـذار مـی باشـند. بر این اسـاس شـناخت مسـائل جـاری در جامعـه، دگرگونی‌هـای فرهنگـی، اجتماعـی، روابـط نـژادی، قومـی، اجتماعـات شـهری و روسـتایی فاکتورهـای مهمـی در تصمیم‌گیری‌هـا و سیاسـتگذاری‌های بودجـه‌ای بـه شـمار مـی آینـد کـه بوسـیله سیسـتم آمـاری صحیح و منصفانـه شناسـایی شـده و قـدرت تصمیـم گیـری در ایـن خصـوص را ایجـاد مـی کننـد. نداشـتن آمار و اطلاعـات صحیـح و بـه هنـگام موجـب تهیـه و تـداوم برنامه‌هـای توسـعه‌ای غیرواقعـی می‌شـود.

نتیجه گیری و جمعبندی

تحولاتـی کـه در یـک قـرن اخیـر در امـور صنعتـی، اقتصادی و سیاسـی بـه وجود آمده، وظایـف دولت‌ها را سـنگین‌تر و در عین حـال پیچیده‌تر کرده اسـت. گذار دولت‌هـا از دولـت- ژانـدارم، بـه دولـت- رفـاه موجـب فربه‌تـر شـدن حکمرانـی و حـدود دخالـت دولـت از یـک سـو و نیـاز بـه برقرای نظـمِ مالـی از سـوی دیگر، ضـرورت طـرح بودجه‌ریـزی در معنـای مـدرن را ایجاد نمـوده اسـت. نظـام حقوقـی بودجـه در ایـران وارثِ سـاختارِ معیوبـی اسـت کـه همـواره از نقایـص بنیادی رنـج می‌بـرد. ادامـه چنیـن رونـدی از سـویی موجـب کاهـش کارایـی و از سـوی دیگـر ناتـوان شـدن آن از خلـق نظـمِ مالـی خواهـد شـد. در چنیـن وضعیتـی، بودجـه تنهـا شـکلی از سیسـتم حقوقی بر تـن کرده تا اوامـرِ کارگـزاران دولتـی را موجه و حقانـی جلوه نماید. از ایـن‌رو اگـر ادعـا کنیـم کـه بودجـه و نظـام حقوقـی حاکـم بـر آن تفاوتی بـا خزانه قبـل از مشـروطه ندارد، ادعـای گزافـی نکرده‌ایم؛ چرا که سـرپیچی و انحراف از قوانیـن و مقـررات حاکـم بر نحـوه دخل و خرج کشـور تبدیـل به رویه‌ای همیشـگی شـده و تنها تفـاوت آن با شـیوه قبلی، وجود پیکره‌ای صوری و تشـریفاتی اسـت. بی‌گمـان تـا زمانی کـه حکمرانـی خوب، توسـعه، نظام توانمنـد حقـوق مالکیـت خصوصـی و از همـه مهم‌تـر اصلاحـات اساسـی در سـاختار دولـت تحقـق نیابـد سـخن‌راندن از نظـام حقوقـی بودجه که منجـر به نظم مالـی و بهبود حکمرانی شـود، بیهوده به نظر می‌رسـد. رویکـرد اصلـی ایـن مقالـه، نگـرش برون سیسـتمی به نظـام حقوقـی حاکـم بر بودجـه در ایران بـود. از این رو تـلاش کردیـم از زاویه نهادگرایان این مسـئله را تحلیل و بـه واشـکافی آن در پهنـای تاریخ ایـران بپردازیم. در فقـدان چنیـن رویکـردی، تدویـن بودجـه، تبدیـل بـه شـکلی از اراده بـدون معیـارِ هیئت حاکمه خواهد شـد. تشـکیل نظـام خودکامـه، بسـط ناامنـی بـا بـه محـاق بـردن مالکیـت خصوصـی، عـدم توجـه بـه توسـعه و الزامـات حکمرانـی خـوب برجسـته‌ترین خصوصیـات بودجـه ایرانـی را در عرصـه تاریـخ بـه خـود اختصـاص دادند.

نـکات ذیل در مقـام نتیجه‌گیری و ارزیابـی فاکتورهای حقوقـی بودجـه نهادگرا قابل بیان اسـت:

۱- در تحلیـل سیاسـی بودجه تاکید بـر نقش و ماهیت نهـاد دولـت ضـروری اسـت. بـر ایـن اسـاس مهم‌ترین معضـل نظـامِ حقوقـیِ حاکـم بـر بودجـه، دوپارچگـی حاکمیـت در ایـران بـوده کـه موجـب آشـفتگی‌های بسـیاری گردیـده اسـت. نظـام سیاسـی در ایـران بـه گونـه‌ای تنظیم شـده که بخـش بزرگـی از فعالیت‌های اقتصـادی در اختیـار دولـت درآمده و این با نقشـی که دولـت می‌بایسـت بـه عنـوان داوری منصـف در جامعه برعهـده گیـرد، در تعارض اسـت. از سـوی دیگـر نفت، سیسـتم درآمـدی دولـت را بـه سـمت و سـویی بـرده کـه دیگـر نیـازی بـه حضـور مردم احسـاس نمی‌شـود و ایـن خـود آغازگـر حجـم بزرگـی از انحرافـات در حکمرانـی اسـت. کیفیـت منابع درآمدی، موجب شـده تـا دولتمـردان، بیشـتر تقسـیم کننـده منابع باشـند تا بودجه‌ریـز و سیاسـتگذار در معنـای اخـص آن.

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

۲- بـا عنایـت به ارتباط تنگاتنگ دخـل و خرج عمومی بـا توسـعه، بودجـه را می‌بایسـت در مسـیر توسـعه کشـور تحلیـل نمـود. در ارزیابـی توسـعه، نبایـد آن را بـه «برنامه‌هـای توسـعه» در کشـور تقلیـل داد و میان ایـن دو، این‌همانی برقـرار نمود. برنامه‌های توسـعه اگر چـه می‌تواننـد در جهـت تنظیـم بودجـه و در راسـتای فراینـد توسـعه کشـور موثـر باشـند امـا صِرف داشـتن «قوانیـن برنامـه توسـعه» لزومـاً حرکت بودجـه و مالیه عمومـی در جهـت توسـعه تلقـی نمی‌شـود، بلکـه این مهـم، با رشـد و گسـترش همـه شـرایط و ابعـاد مادی و معنـویِ حیـات اجتماعی کـه در تعامل میـان ملت و دولـت و بـا تحقق معیارهایـی چون امنیـت، آزادی‌های فـردی، مشـارکت سیاسـی، رشـد اقتصـادی، تامیـن اجتماعـی و بهداشـت عمومی اسـت، بدسـت می‌آید. از نـگاه نهادگرایـان عـدم شـکل‌گیری حقـوق مالکیت در ریشـه‌یابی توسـعه نیافتگی به سـاختار قدرت سیاسـی و نحـوه اجـرای آن بـاز می گـردد. چنانچـه دیدیم نظام سیاسـی در ایـران متمایل بـه مصادره، توقیـف و غارت امـوال بـوده، بـر ایـن اسـاس امکان اسـتقرار یـک نظام بـاز سیاسـی، کم‌هزینـه و باثبـات و به تبـع آن، تعریف و اجـرای یـک نظـام کارآمـدِ حقـوق مالکیـت ناممکن گردیده اسـت.

۳-یکـی از مهم‌تریـن مباحـث بودجه ایرانی، وابسـتگی شـدید منابـع درآمـدی به نفت می‌باشـد. چنیـن امری باعـث شـده که اقتصاد ایران در زمـره اقتصادهای رانتی قـرار گیـرد و از ایـن رو ابهـام و عـدم شـفافیت یکـی از مهم‌تریـن مشـخصه‌های آن شـده کـه نقطـه آغـاز بسـیاری از انحرافات و در نتیجه تشـکیل دولت رانتینر می باشـد. بـا تشـکیل چنین دولتـی، تخصیـص منابع فقـط یـک منطـق می‌شناسـد و آن، سـطح درآمدهای انتظـاری از محـل فـروش نفت اسـت. بودجه‌ریـزی در چارچـوب یـک اقتصاد سیاسـی رانتی، با وجود شـکاف و دوپارچگـی حاکمیـت و در پهنه تاریخ غارتی علاوه بر مشـکلات و پیچیدگی‌هـای پیـش گفته آثـار نامطلوب دیگـری نیـز بـر جـای می‌گـذارد کـه از مهم‌تریـن آثار آن می‌تـوان بـه منتقل‌کـردن همـه حساسـیت‌ها از کانـونِ اصلـی مشـکل بـه سـمت اشـخاص و دوم بدنام نمـودن رویه‌هـا، راهبردهـا و سیاسـت‌های اعلام شـده، اشـاره کرد.

۴-نظـام حقوقـی بودجـه، پیـش از آنکـه امـری فنـی، اقتصـادی یـا مبتنـی بـر تکنیک‌هـای حقوقـی باشـد، امری سیاسـی اسـت. بنابراین در گسـتره سـنت حقوق عمومـی قابـل فهـم خواهد بـود. با چنیـن پیش‌فرضی، نظـام حقوقـی حاکـم بـر بودجـه در ارتبـاط متقابـل و به‌هـم پیوسـته آزادی‌هـای مدنـی، سـاخت قـدرت سیاسـی و اداری و گروه‌هـای ذی‌نفـوذ و دیگر نهادهای غیررسـمی شـکل مـی گیـرد. نظـام بودجـه در مفهوم مـدرن، تنهـا در قالـب حکمرانـی خـوب، معنـا خواهد یافـت و تـا زمانـی فاکتورهـای حکمرانی خـوب تحقق نیابـد، متـن مصـوب (سـند بودجـه) تنهـا یـک متـن قانونـی ناتـوان خواهـد بود و عـلاوه بر آنکـه پیش‌بینی هزینـه و درآمـد دیگر واقعی نیسـت، کارکـرد اصلاحی خاصـی نیز نخواهد داشـت و در نتیجه تـوان خلقِ نظم مالی نیز از آن سـلب می‌شـود. دسـتیابی بـه ارزش‌ها و اصول حکمرانی خوب مسـتلزم سـازماندهی حکومت و متناسـب بـا مردم‌سـالاری و حاکمیت جمهوری اسـت که دارای اصول تمرکززدایی، مشـارکتی، شفاف‌سـازی، پاسـخگویی، حاکمیـت قانـون، رعایـت حقـوق بشـر و آزادی‌هـای عمومـی اسـت. چنانچـه پیش از ایـن بیان گردیـد چالش‌های اساسـی در سـاختار حکومتی ایران، فاکتورهـای حکمرانـی خـوب را بـه محـاق بـرده و در نتیجـه رتبه ایـران در مقام ارزیابـی حکمرانی خوب که از سـوی سـازمان‌های بین‌المللـی انجـام شـده، همواره وضعیـت نگران‌کننـده و نامسـاعدی را نشـان می‌دهد.

۵- تحلیـل سیاسـی بودجـه در ایـران بیانگـر آن اسـت کـه بـدون اصـلاح سـاختار دولـت، وصـول بـه بودجـه مطلـوب ناممکـن بـوده و تمـام تلاش‌هایی کـه در جهـت اصـلاح درون‌سیسـتمی بودجـه انجـام می‌شـود، در نهایـت بـه ناکامـی منتهـی خواهـد شـد. شناسـایی نهادهـایِ غالـب در جامعـه (اعـم از نهادهای رسـمی یـا غیررسـمی) یکـی از پیش‌نیازهـای تنظیم، تصویـب و اجـرای بودجـه در یـک دولـت مدرن اسـت.

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

تاکید بر نهادهای غیررسمی و ایجاد همخوانی نهادهای غیررسمی با نهادهای رسمی (قوانین و مقررات) نکته تاثیرگذاری در این زمینه می‌باشد. نظام حقوقی بودجه در ایران به شدت تحت تاثیر نهادهای غیررسمی بوده و اگر چه 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 شده اند. چنین موضوعی، مجموعه قوانین و مقررات بودجه را تحت‌تاثیر قرار داده و ناکارامد نموده است. نهادهای مستقیم و غیرمستقیم بودجه ای در کشور با آشفتگی های یاد شده مسلما ناتوان از خلق نظمی موثر و پایدار در زمینه مالیه عمومی و بالتبع نظام بودجه خواهند بود. بر این اساس همواره شاهد از بین رفتن درآمدها، میزان بالای انحراف از بودجه، اختلاس، اتلاف، تخصیصِ نامعقول و در نتیجه بسط نظام ناکارامد بودجه هستیم و اصلاح آن، جز با عنایت به رویکرد مذکور، ممکن نیست.

منابع و ماخذ

بازرگان، مهدی (۱۳۶۳) انقلاب ایران در دو حرکت، ناشر مهدی بازرگان، چاپ نراقی.

بانک جهانی (۱۳۷۸) نقش دولت در جهان در حال تحول، ترجمه گروه مترجمین، چاپ اول، موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی.

بیکس، برایان (۱۳۸۹) فرهنگ نظریه حقوقی، ترجمه محمد راسخ، چاپ اول، تهران، نشر نی.

تقریرات دکتر نیک پی (۱۳۸۹) جامعه‌شناسی حقوق عمومی (مقطع کارشناسی ارشد)، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

جمعی از نویسندگان (۱۳۶۷) پروژه مطالعاتی نظام بودجه ریزی کشور، گزارش دوم (طرح کلی ساختار و سازمان بودجه ای ایران)، انتشارات وزارت برنامه و بودجه.

جمعی از نویسندگان (۱۳۶۸) پروژه مطالعاتی نظام بودجه ریزی کشور، گزارش چهارم (تمرکز و عدم تمرکز بودجه ای)، انتشارات وزارت برنامه و بودجه.

دادگر، یدالله (۱۳۸۶) اقتصاد بخش عمومی، قم، چاپ دوم، انتشارات دانشگاه مفید.

دادگر، یدالله (۱۳۸۹) حقوق و اقتصاد، تهران، انتشارات پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس و نورالعلم.

رضاقلی، علی (۱۳۸۵) نهادهای غارتی در اقتصاد ایران، فصل‌نامه جامعه و اقتصاد، شماره هفتم، بهار.

زارعی، محمدحسین (۱۳۸۳) حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران، تحقیقات حقوقی، شماره ۴۰.

شریف‌شاهی، محمد (۱۳۸۵) نقش و تاثیر حاکمیت بر مالیه عمومی ایران، دانشگاه شهید بهشتی.

کاتوزیان، همایون (۱۳۸۸) نه مقاله در جامعه‌شناسی تاریخی ایران، ترجمه علیرضا طیب، چاپ سوم، نشر مرکز.

کسل، فیلیپ (۱۳۸۷) چکیده آثار آنتونی گیدنز، ترجمه حسن چاوشیان، تهران، چاپ دوم، انتشارات ققنوس.

کوئن، بروس (۱۳۹۱) مبانی جامعه شناسی، دکتر غلامعباس توسلی و دکتر رضا فاضل، چاپ بیست و چهارم، انتشارات سمت.

مالجو، محمد (۱۳۸۵) رابطه اقتصاد و جامعه در تاریخ اقتصادی از نگاه کارل پولانی، فصل‌نامه جامعه و اقتصاد، شماره ۷، بهار.

متوسلی، محمود و نجفی، محمد باقر (۱۳۸۸) ابزارهای تحلیل و تبیین مسائل اقتصادی از دیدگاه داگلاس نورث، اقتصاد و جامعه، شماره ۱۰، بهار.

مصدق، محمد (۱۳۷۷) اصول و قوانین مالیه در ممالک ایران و خارج، پیشگفتار از عزت‌الله سحابی، چاپ اول، تهران، نشر فروزان.

مومنی، فرشاد (۱۳۸۴) اقتصاد سیاسی بودجه‌ریزی در ایران. و نیز ورمزیار، حسین، بودجه ریزی عملیاتی در ایران، فصل‌نامه اقتصاد و جامعه، سال دوم، شماره

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]

ششم زمستان.
مومنی، فرشاد (۱۳۸۶) به مناسبت سالروز درگذشت زنده یاد دکتر حسین عظیمی؛ مثلث اندیشه، اراده و سازمان، روزنامه اعتماد ملی، شماره ۳۵۷.
نورث، داگلاس (۱۳۸۵) اقتصاد نهادی نوین توسعه، ترجمه فرشاد مومنی، فصل‌نامه اقتصاد سیاسی، شماره یک، تابستان.
نورث، داگلاس (۱۳۸۷) نهادها و ثمره اقتصادی آن‌ها، ترجمه مهدی خداپرست، پژوهش‌نامه بازرگانی، سال دوم، شماره پنجم.
هداوند، مهدی (۱۳۸۹) درآمدی بر مقررات‌گذاری اقتصادی، مجلس و پژوهش، سال ۱۴ شماره ۵۶.
Borner S., A. Brunetti & B. Weder, (1992) Institutional Obstecles to Latin American Growt. San Francisco, CA:ICS Press..
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.
Williamson O.E,(2000) The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. Journal of Economic Literature, Sept 2000, vol. 38.

[Downloaded from ijurm.imo.org.ir on 2026-11-02]