

بایسته های حقوقی بودجه نهادگرا

حمید قهوه چیان - دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران.

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

چکیده

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 and related organizations, that caused extending the looting system, Threaten private property, inattention to the materials and characteristics of good governance in Iran, therefore 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

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 رویه های مربوط به حکمرانی، سازمان دولت و نهادهای مرتبط با آن که موجب بسط نظام غارتی، تهدید مالکیت خصوصی، کم توجهی به لوازم توسعه و شاخصه های حکمرانی خوب در ایران بوده، لذا بدون اصلاح نهاد دولت و ایجاد تحول در تصمیم گیری 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.

مقدمه

از آنجا که هر اقدامی از سوی دولت‌ها نیازمند صرف هزینه است، عدم موفقیت دولت در تامین منابع درآمدی و توزیع متناسب آن‌ها و نیز ناتوانی در بسترسازی مناسب در این خصوص، دولت‌ها را ناچارند خواهد کرد. مرحوم سحابی 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، صفحه یازده) محدوده وظایف و حجم خدمات حکومتی، یک تصمیم هنجاری - 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 بوجود 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 گردیده است. علیرغم تحولات مذکور، نظام مالی ایران در صد سال 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، دوپارچگی نظارت مالی، تاخیر در گزارش تفریغ بودجه، عدم اعمال ضمانت اجرای

سیاسی و قضایی در مورد انحراف، اتلاف، مفقودشدن 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 سوال 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.

در مطالعات و پژوهش‌های پیشین پیرامون بودجه، به رویکرد شکلی و درون سیستمی آن توجه بیشتری شده و از بررسی تحلیلی آن غفلت گردیده است. چنین روندی موجب شده تا بحث پیرامون بودجه تبدیل به موضوعی صرفاً تکنیکال و فنی گردد و بررسی جنبه‌های ماهوی مغفول بماند. تحقیق مذکور در همین راستا، 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 سوال هستیم که چه نسبتی میان نظام حقوقی بودجه در ایران با تاریخ سیاسی-اجتماعی برقرار است؟ در همین راستا، سوالات فرعی دیگری نیز مطرح خواهند شد. قواعد حقوقی حاکم بر نظام حقوق بودجه تا چه حدی و چگونه می‌توانند موجب نظم پایدار گردند؟ عدم توسعه متقارن نهادهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی چه تاثیری 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 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 بوده‌اند، مجموعه قوانین و مقررات

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۳۹ تابستان ۹۴
No.39 Summer 2015

۲۲۲

از هیچ الگوی از پیش طراحی شده ای وادار نمی کند بلکه ما را به شناخت نهادها و مشاهده واقعیت های اقتصادی تشویق می کند.

تحلیل تاریخی بودجه

یکی از کلیدواژه های تحلیل برون سیستمی بودجه، مراجعه به تاریخ برای درک دلایل ریشه دار 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 «رسوب گذاری» و Path dependency به معنای «وابستگی به مسیر طی شده» استفاده میکنند. (مومنی، ۱۳۸۴، ص ۱۸۳) مفاهیم یادشده بیانگر این واقعیت هستند که پدیده های انسانی خلق الساعه نیستند و برای شناخت وضعیت موجود، ناگزیر باید به گذشته آنها مراجعه کرد تا بتوان ریشه های الگوی رفتاری موجود را در آنها شناخت. بر این اساس هر نوع تغییری به سهولت امکانپذیر نیست و ریشه های تاریخی نهادها موجب می شوند که مقاومتی در برابر اراده بودجه ریزان و سیاستگذاران حوزه عمومی ایجاد شود. از دید نهادگرایان، اندیشیدن پیرامون مفاهیم اقتصادی نمی تواند مستقل از تاریخ آن جامعه، راهگشایی خاصی داشته باشد. از دید «نورث»^۳، با مطالعه تاریخ و آشنایی با محدودیت های تصمیم گیری، می توانیم درک بهتری نسبت به مجموعه انتخاب ها و محتوای نهادی ویژه ای که الگوی اقتصادی در درون آن چارچوبها مصداق دارد، پیدا کنیم (نورث، ۱۳۸۷، ص ۱۲۹)؛ بنابراین

بودجه را تحت تاثیر قرار داده و عقیم نمود. چنین نظام حقوقی آشفته ای، از خلق نظمی موثر و پایدار ناتوان خواهد بود.

ادبیات و مبانی نظری

نگاه برون سیستمی

نگاه برون سیستمی، در پرتو کارکرد نهادها شکل می گیرد. در چنین رویکردی، پدیده های انسانی در رابطه با نهادهای مختلفی چون سیاست، اقتصاد، دین و حقوق ارزیابی می شوند و کنش های مختلف انسانی به صورت سیستمی فهم می شوند. با آنکه سه ربع قرن از بودجه ریزی مرسوم در کشورهای مدرن می گذرد، بودجه ریزی دولتی در ایران با مشکلات اساسی دست به گریبان است. فهم مسائل بودجه در ایران نیازمند کاهش اختلاف بین سطوح مختلف بودجه اعم از بودجه های ایده آل، قانونی و اجرا شده می باشد و این موضوع می تواند 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 می توان از سه زاویه مطرح کرد:

۱- تحلیل تاریخی بودجه؛

۲- واشکافی سیاسی بودجه؛ و

۳- رابطه نهادها در تکوین نظام حقوقی بودجه.

در این مقاله برای استخراج مولفه های برون سیستمی نظام حقوقی بودجه از دیدگاه نهادگرایی^۱ استفاده خواهیم کرد. رویکرد نهادگرا ما را به تبعیت

۱. اصولا نهادگرایی نوعی تجزیه و تحلیلی است که نقش نهادهای اجتماعی، سیاسی و اقتصادی را در شکل دادن رفتار کارگزاران و تعیین وقایع اقتصادی مورد تاکید قرار می دهد. 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 جدی شکل گیری اندیشه نهادگرایی، تاثیر افکار «مکتب تاریخی» بود چرا که طبق افکار مکتب تاریخی، اقتصاد بخشی از مطالعات جامعه ای در حال تکامل می باشد در نتیجه اندیشه ها، نظریه ها و سازمان های اقتصادی و غیراقتصادی به زمان ها و مکان های معینی مربوط بوده و جهانشمول نیستند.

۲. مکتب های نهادگرایی قدیم و جدید، به واسطه بی اعتنائی اقتصاد نئوکلاسیکی متعارف نسبت به نهادها، ظهور یافته اند. موضوع تاثیر نهادها در شکل دهی 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 اقتصاددانان های نهادگرا نامید، اما مشهورترین نهادگرایان اولیه تورستین وبلن، جان راجر کامونز و ولسی کلم میچل هستند.

3. Douglass C. North

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 موثری داشته باشد:

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 این‌رو دولت وابسته به قبایل بود. این وضعیت تا زمانی که رضا شاه، قبایل را مطیع دولت مرکزی ساخت، ادامه داشت. ورود بی‌رویه 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 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، 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 مولفه‌های 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 به‌شمار 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 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 غیرومی تنظیم شده است. جهت‌گیری 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، تنش‌هایی 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 شبه اقتصاد نفتی، سایه خود را بر ایران گستراند و اقتصاد ایران مبتلا به سرطان نفت شد. این بیماری به معنای آسیب‌پذیری و غیرقابلیت 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- مسئولیت‌گریزی 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 بی‌تاثیر 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.

زیرا تنها در درون یک چارچوب حقوقی تعیین کننده حقوق و تکالیف است که اندیشه و اقدام مستقل امکان پذیر می گردد.

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 تاریخ رقابتی قرار می گیرد. در نظام غارتی حکومت ها با به کارگیری ابزار خشونت، اموال مردم را مصادره و از سوی دیگر در شکل تلطیف یافته تر، 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 بهره برداری می کنند. این شیوه، الگوی مسلط و غالب در ایران بوده است. بر اساس این تحلیل هر چه دارایی های افراد در مقابل طبقه حاکم آسیب پذیرتر باشد حقوق مالکیت آنها، خدشه پذیرتر و بی ارزش تر می گردد، لذا از نظام رقابتی دورتر می شویم. از این منظر، ناامنی در ایران به مالکیت و ناامنی در حقوق ناشی از آن، باز می گردد. (رضاقلی، ۱۳۸۵، ۱۱۰) بر اساس این تحلیل، سابقه تاریخی تا اوایل قاجاریه، حکایت از دولت های قبیله ای دارد، یعنی دولت به عنوان طرف سوم و بی طرف عمل نکرده و خود را مالک می داند و در همه سطوح وارد می شود و حقوق مالکیت را ناکارآمد می کند و در نتیجه رانت دستگاه حاکمیت را افزایش و هزینه های معاملاتی را به میزانی افزایش می دهد که کار به تعطیلی فعالیت های 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 روشناسایی 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 آن ها را از تاریخ به ارث برده و همواره جزئی از آن شده است.

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 کوچک سازی دولت، همه دستگاه ها تمایل مستمر و سیری ناپذیری به گسترش خود داشته باشند. در چنین فضایی درآمدها همواره بیش از حد تخمین خورده و هزینه های صورت گرفته رابطه ای با نیازهای واقعی و ظرفیت جذب دستگاه ها برقرار نکرده و در نتیجه بودجه نسبتی با اهداف اعلام شده و نتایج حاصله برقرار نمی کنند.

۸- این همانی بودجه با مفاهیم مشابهی از قبیل خزانه و بیت المال صحیح به نظر نمی رسد چرا که علاوه بر تفاوت های ماهوی، چنین مفهومی نمی تواند موجب نظم در حکمرانی گردد. چنین اختلاط 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 مهم ترین فاکتور اصلاح بودجه با عنایت به تاریخ، نگرش سیستمی می باشد. ۹- مهم ترین عنصر تاریخی ایران، دولت بوده و تدقیق در مفهوم آن می تواند در فهم نظام حاکم بر بودجه نقش آفرین باشد. یکی از مهم ترین 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 قدرت دولت که آن را قابل پیش بینی نماید، وجود نداشت. (کاتوزیان، ۱۳۸۸، ۱۷) در نبود قانون، سیاست هم معنای خود را از دست می دهد،

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 (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 کارآمدی 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 کارایی استفاده از منابع و توزیع درآمد اقتصادها را تعیین می‌کند (Gary، ۱۹۸۹، ص ۵).

۲- نهادها عمدتاً ایجاد می‌شوند تا در خدمت کسانی باشند که برای تعریف قواعد جدید از قدرت چانه‌زنی برخوردارند. (North، ۱۹۹۲، ص ۲) بنابراین، مسئله در فرایند ذات امر سیاسی است که محدودیت‌های اعمال شده 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 باز می‌گردانند. از نظر بسیاری از دیکتاتورها، توسعه‌نیافتگی جامعه، کلید حفظ و کنترل آن است. از نظر نهادگرایی 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 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 تامین 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، 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 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 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، ص 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 می‌نماید. علاوه بر وضع قانون، مقررات‌گذاری (که مستقیماً توسط دولت یا دستگاه‌های اجرایی تنظیم می‌شود) در این زمینه نقش تعیین‌کننده‌ی دارد.^۱ 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.

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 مسئولیت‌بازسازی دولت به عنوان یکی از مهم‌ترین پیش‌نیازهای 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، نوری‌نایینی، 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 (مومنی، ۱۳۸۴، ص ۱۸۷). این طرح با مراجعه به تاریخ، نکته مهمی را درباره توسعه ملی ایران تحت عنوان «آشفته‌گی 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 (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 می‌باشد که دستاوردهای آن به طرح تام نزدیک بود. مطابق این گزارش، به‌هم‌ریختگی 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 دائماً 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 می‌باشد 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 بودجه‌شناسایی 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 می‌باشد) در تحلیل کارآمد نظام حقوقی حاکم بر بودجه اهمیت بسزایی خواهد داشت. (جمعی از نویسندگان، ۱۳۶۷، ص 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

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۳۹ تابستان ۹۴
No.39 Summer 2015

۲۲۷

ماهیت دولت ها، به انتخاب آنها نیست و علیرغم آن که این وظایف از کشوری به کشور دیگر قابل اقتباس است، لیکن پذیرش اجتماعی و به تبع، عملکرد این گونه وظایف وارداتی (غیر بومی) 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 تصمیم گیری های پیاپی و متعارض است که نشانه هایی 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، گرفتار تردید در صحت و سقم و نیز مشکلات اجرایی قوانین موضوعه ای است که در اغلب موارد در پیشنهاد و تصویب آنها پیشقدم بوده و لیکن به هنگام عمل در قالب های 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 «محدودیت های نظام» مطرح می شود. بر این اساس هرگاه میان منابع مورد نیاز و موجود کشور تفاوت فاحشی وجود داشته باشد، حدود پذیرش اقدامات دولت متاثر از چگونگی سیاست های اجرایی و برنامه هایی خواهد بود که به عنوان «انتخاب بهینه» مطرح می شوند. بنابراین استناد دولت به وظایف قانونی خویش تا زمانی معتبر است که در رابطه با محدودیت های 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 «برنامه ریزی 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 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 حالی که دولت در مفهوم دنیاگرا به عنوان یک پدیده اجتماعی در نظر گرفته می شود و ماهیت و نقش آن با توجه به زمینه های 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 ماموریت های 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 عدم تراکم اداره می شود. تمرکز فعالیت ها در مرکز،

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

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 آشفتگی‌های زیادی زجر می‌برد (زارعی، ۱۳۸۳، ص 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 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 رای 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، ص 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 «تفودهای ناهمگن» بدل می‌نماید.

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، 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.^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 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 عدم تمرکز 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 تقاطعی، 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،

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 «دفتر برنامه و بودجه در استان‌ها» گردید که نقطه عطفی در اشاعه عدم تمرکز در امور عمرانی و جاری کشور به شمار می‌آمد.

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، ص ۴)؛ چنین وضعیتی علاوه بر آنکه موجب کاهش اثربخشی، شفافیت، مسئولیت‌پذیری، پاسخگویی و استقرار قانون در کشور می‌باشد، 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.

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 می‌باشد که می‌توان از آنها تحت عنوان نهادهای بنیادی یاد کرد؛ نهادهای خانوادگی، پرورشی، دینی، اقتصادی و حکومتی از این قبیل‌اند (کونن، ۱۳۹۱، ص 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، ص ۲۵۹). تبیین و تحلیل نظام حقوقی بودجه بر اساس نهادهای غیرمستقیم به معنای رویکرد برون سیستمی بودجه می‌باشد. در این راستا نکات زیر ضروری به نظر می‌رسد:

۱- نهادها از قوانین رسمی و نهادهای غیررسمی تشکیل شده و همخوانی آنها تأثیر بسزایی در عملکرد اقتصادی خواهد داشت. در حالی که می‌توان قوانین رسمی را یک شبه تغییر داد، نهادهای غیررسمی بتدریج تغییر می‌کنند. از آنجایی که نهادهای غیررسمی، مشروعیت قوانین رسمی را فراهم می‌کنند، تغییر انقلابی در نهادهای رسمی، تأثیری در نهادهای غیررسمی نداشته و بر این اساس تغییر نهادهای رسمی بی‌اثر خواهد بود (نورث، ۱۳۸۵، ص ۱۰۱) در جوامعی چون ایران، که در حوزه مالیه عمومی، قوانین رسمی (نهادهای 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 نهادهای غیررسمی، منصفانه نباشد، آبستن واکنش‌های سیاسی خواهد شد و از این رو می‌تواند مانع اصلاحات گردیده و یا جهت آن را معکوس نمایند (نورث، ۱۳۸۵، ص 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. وبر 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، 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 عالم معرفی کرده است (بیکس، ۱۳۸۹، ص ۱۰۳). منشا پیدایش نهادها، تجربیات بشری، فرهنگ، اعتقادات و باورهاست و

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 ناامنی 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 بودجه نهادگرا قابل بیان است:

۱- در تحلیل سیاسی بودجه تاکید بر نقش و ماهیت نهاد دولت ضروری است. بر این اساس مهم‌ترین معضل نظام حقوقی حاکم بر بودجه، دواپارچگی 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 به عنوان داور منصف در جامعه برعهده 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.

افراد در چارچوب نهادهای موجود انتخاب می‌کنند و فرهنگ، اعتقادات و باورها تابع ایدئولوژی می‌باشند. از سوی دیگر اصلاحات اقتصادی الزاما مستلزم اصلاح، تعدیل یا تغییر ایدئولوژی می‌باشد. همچنین ایدئولوژی نقش مهمی در توسعه مجموعه افکار و توسعه ارزش‌هایی دارد که مبنای تخصیص منابع و بودجه ریزی قرار می‌گیرد.

۴- فرهنگ و مسائل اجتماعی در چگونگی تکوین نظام حقوقی بودجه تاثیرگذار 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 بوسیله 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.

نتیجه‌گیری و جمع‌بندی

تحولاتی که در یک قرن اخیر در امور صنعتی، اقتصادی و سیاسی به وجود آمده، وظایف دولت‌ها را سنگین‌تر و در عین حال پیچیده‌تر کرده است. گذار دولت‌ها از دولت-ژاندارم، به دولت-رفاه موجب فربه‌تر شدن حکمرانی و حدود دخالت دولت از یک سو و نیاز به برقرای 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 این‌رو اگر ادعا کنیم که بودجه و نظام حقوقی حاکم بر آن تفاوتی با خزانه قبل از مشروطه ندارد، ادعای گزافی نکرده‌ایم؛ چرا که سرپیچی و انحراف از

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 اگر چه می‌توانند در جهت تنظیم بودجه و در راستای فرایند توسعه کشور موثر 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، تامین اجتماعی و بهداشت عمومی است، بدست می‌آید. از نگاه نهادگرایان عدم شکل‌گیری حقوق مالکیت در ریشه‌یابی توسعه نیافتگی به ساختار قدرت سیاسی و نحوه اجرای آن باز می‌گردد. 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 با ثبات 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 می‌باشد. 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 می‌باشد. 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 پیش گفته 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 پیش از این بیان گردید 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.

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 چلوشیان، تهران، چاپ دوم، انتشارات ققنوس.

کونن، بروس (۱۳۹۱) مبانی جامعه‌شناسی، 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 سبحانی، 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

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 ناکارآمد نموده است. نهادهای مستقیم و غیرمستقیم بودجه ای در کشور با آشفتگی‌های یاد شده مسلماً ناتوان از خلق نظامی 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، تخصیص نامعقول و در نتیجه بسط نظام ناکارآمد بودجه هستیم و اصلاح آن، جز با عنایت به رویکرد مذکور، ممکن نیست.

منابع و مآخذ

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 پژوهش‌های بازرگانی.

بیکس، بریایان (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.

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، فصل نامه اقتصاد سیاسی، شماره یک، تابستان.

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.

Borner S., A. Brunetti & B. Weder, (1992) Institutional Obstacles to Latin American Growth. 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.

مدیریت شهری

فصلنامه مدیریت شهری
Urban Management
شماره ۳۹ تابستان ۹۴
No.39 Summer 2015

۲۳۴