

# میراث شهری

شماره ۳۹ تابستان ۹۴

No.39 Summer 2015

۲۲۱-۲۳۴

زمان پذیرش نهایی: ۱۳۹۴/۳/۱۸

زمان دریافت مقاله: ۱۳۹۳/۸/۴

## بایسته های حقوقی بودجه نهادگرا

حمید قهقهه چیان - دانشجوی دکترای 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 می‌باشد. در این تحقیق، مولفه‌های 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 رشتۀ حقوق مالیه عمومی، بیان ضرورت‌ها، مبانی و راهکارهای اصلاح نظام حقوقی حاکم بر بودجه در ایران می‌باشد. 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 نهاد دولت و ایجاد تحول در تصمیم‌گیری‌ها 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. **وازگان کلیدی:** نگاه برون سیستمی، بودجه، نهادگرایی، رویکرد سیاسی بودجه.

## مقدمه

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 این همانی 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 موجود نظمی پایدار گردد؟ عدم توسعه متقارن نهادهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی چه تاثیراتی 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 شاخه‌های حکمرانی خوب در ایران بوده‌اند، مجموعه قوانین و مقررات

از آنجا که هر اقدامی از سوی دولتها نیازمند صرف هزینه است، عدم موفقیت دولت در تامین منابع درآمدی و توزیع مناسب آن‌ها و نیز ناتوانی در بسترسازی مناسب در این خصوص، دولتها را ناکارامد 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.» (صدق، 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، مشروعيت 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 شکری 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 اجراء‌ای

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

### تحلیل تاریخی بودجه

یکی از کلیدوازه‌های تحلیل برون سیستمی بودجه، مراجعه به تاریخ برای درک دلایل ریشه‌دار استمرار و بازتولید شرایط نامطلوب است. نهادگرایان<sup>۱</sup> 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. (مومنی، ۱۳۸۴، ص ۱۸۳) مفاهیم یادشده بینگر 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 «ورث<sup>۲</sup>»، 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 مصدق دارد، پیدا کنیم (ورث، ۱۳۸۷، ص ۱۲۹)، بنابراین

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

### ادبیات و مبانی نظری 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 بودجه ریزی مرسوم در کشورهای مدرن می‌گذرد، بودجه‌ریزی دولتی در ایران با مشکلات اساسی دست به گریبان است. فهم مسائل بودجه در ایران نیازمند کاهش اختلاف بین سطوح مختلف بودجه اعم از بودجه‌های ایده‌آل، قانونی و اجراسده می‌باشد و این موضوع می‌تواند بینگر این نکته باشد که بودجه در ایران درگیر تنافضات شدیدی شده و از این رو نیازمند اصلاح است. مشکلات بودجه در ایران، علاوه بر علل «درون‌سیستمی» دلایل «برون‌سیستمی» دیگری نیز دارد. نگاه برون سیستمی به بودجه را می‌توان از سه زاویه مطرح کرد:

- تحلیل تاریخی بودجه؛
- واشکافی سیاسی بودجه؛ و
- رابطه نهادها در تکوین نظام حقوقی بودجه.

در این مقاله برای استخراج مولفه‌های برون سیستمی نظام حقوقی بودجه از دیدگاه نهادگرایی<sup>۱</sup> استفاده خواهیم کرد. رویکرد نهادگرا مارا به تبعیت

۱. اصولاً نهادگرایی نوعی تجزیه و تحلیلی است که نقش نهادهای اجتماعی، سیاسی و اقتصادی را در شکل‌دادن رفتار کارگزاران و تعیین وقایع اقتصادی مورد تأکید 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 نهادگرایانمی‌دید. یک زمینه جدی گیری اندیشه نهادگرایی، تأثیر افکار «مکتب تاریخی» بود جرا که طبق افکار 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. مکتب‌های نهادگرایی قدیم و جدید، به واسطه بی‌اعتنایی اقتصاد نئوکلاسیکی متعارف نسبت به نهادها، ظهور یافته‌اند. موضوع تأثیر نهادها در شکل دهنی 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 ولی کلر میچل هستند.
3. Douglass C. North

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.<sup>۱</sup> 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<sup>۲</sup> 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 عمدۀ 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 غیریومی 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، 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 شبۀ اقتصاد نفتی، سایه خود را بر ایران گستراند و اقتصاد ایران مبتلا به سلطان نفت شد. این بیماری به معنای آسیب‌پذیری و غیرقابلی 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، عمدۀ منابع درآمدی دولت از طریق مالیات بود. سابقه چنین موضوعی تا ایران باستان نیز قابل پیگیری است. ۷- مسئولیت گریزی به واسطه ساخت اقتصاد

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 پرنگ 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 متحدد و قدرتمند شد. از سوی دیگر قبایل نقش بر جسته 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 (ونه 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

<sup>۴</sup>. ضعف ساختارهای مالیاتی، معافیت‌های مالیاتی بنیادها و موسسات خاص، مشکلات ناشی از پرداخت غیر معقول بارانه‌ها، عدم توازن بین هزینه‌های عمرانی و جاری، روحیه بلندپروازی دولت در تشید چنین وضعیتی بی‌تأثیر نبودند.

<sup>۵</sup>. 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.

# دریس می‌شمری

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

۲۲۵

زیرا تنها در درون یک چارچوب حقوقی تعیین کننده حقوق و تکالیف است که اندیشه و اقدام مستقل امکان‌پذیر می‌گردد.

۱۰- تحلیل دیگری، تاریخ ایران را «تاریخ غارتی» معرفی می‌کند. چنین تحلیلی با توجه به سیستم تولید، توزیع و مصرف کالاهای کمیاب شکل گرفته در مقابل تاریخ رقابتی قرار می‌گیرد. در نظام غارتی حکومتها با به کارگیری ابزار خشونت، اموال مردم را مصادره و از سوی دیگر در شکل تلطیف یافته‌تر، با روابط، رشو و مسائل مشابه و با نزدیک شدن 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 دارایی‌های افراد در مقابل طبقه حاکم آسیب‌پذیرتر باشد حقوق مالکیت آنها، خدشه‌پذیرتر و بی‌ارزش‌تر می‌گردد، لذا از نظام رقابتی دورتر می‌شویم. از این منظر، نامنی در ایران به مالکیت و نامنی در حقوق ناشی از آن، باز می‌گردد. (رضاقلی، ۱۳۸۵، ۱۱۰) بر اساس این تحلیل، سابقه تاریخی تا اوایل فاجاریه، 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 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، ص ۱۳۲).

تبديل 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 نهادگر، وابستگی به مسیر طی شده باعث شده تا نظام حقوقی بودجه در برگیرنده نهادهایی باشد که آن‌ها 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 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 نمی‌کنند.

۸- این‌همانی بودجه با مفاهیم مشابهی از قبیل خزانه و بیت‌المال صحیح به نظر نمی‌رسد چرا که علاوه بر تفاوت‌های ماهوی، چنین مفهومی نمی‌تواند موجِ 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 غیر قابل شمارش بوده و نامعین است. ۹- اصلاحات مالی و بودجه‌ای 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 اصلاح 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 برو بودجه نقش آفرین باشد. یکی از مهم‌ترین خواشندهای تاریخ ایران، تاکید بر فقدان استمرار در آن می‌باشد. چنین امری مانع توسعه اجتماعی، اقتصادی، علمی و تکنولوژیک مستمر و انباستی 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 پیش‌بینی نماید، وجود نداشت. (کاتوزیان، ۱۳۸۸، ۱۷) در نبود قانون، سیاست هم معنای خود را از دست می‌دهد،

## 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، 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 کارامدی تضمین و اجرا شود. Williamson (۲۰۰۰، ص ۵۹۸) حقوق مالکیت یکی از بنیادی ترین 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 عمدتاً ایجاد می‌شوند تا در خدمت کسانی باشند که برای تعریف قواعد جدید از قدرت چانهزنی برخوردارند. (North، ۱۹۹۲، ص ۲) بنابراین، مسئله در فرایندِ ذاتِ امر سیاسی است که محدودیت‌های اعمال شده را به گونه‌ای سامان دهنده منافع گروه‌های دارای قدرت چانهزنی بیشتری رشد یابند.

۳- برخی از نهادگرایان مبنای تقدیم امر سیاسی را به ریشه‌های سیاسی تداوم ساخت تولید معیشتی در یک نهاد اقتصادی باز می‌گردانند. 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 دیکتاتورها، 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 بگوید اما منظور دیگری داشته باشد، کاری بکند اما در ک 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 اطلاعات دقیق به سهولت امکان‌پذیر نخواهد بود. در عرصه رفتار فردی نیز این مسئله موجب گسترش روحیه نفاق و ریاخواهد 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 مقاماتِ دولتی است و بالارفتن سطح فساد در یک کشور منجر به درگیرشدن اقتصاد با فساد خواهد بود و به این ترتیب آثار گستردگی 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 طبیقی حاکی از آن است که افزایش شفافیت در فرایندهای تصمیم‌گیری و تخصیص منابع و تأکید بر نقش قوه قضائیه 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 پستیبان فعالیت بازار را فراهم می‌نماید. علاوه بر وضع قانون، مقررات گذاری (که مستقیماً توسط دولت یا دستگاه‌های اجرایی تنظیم می‌شود) در این زمینه نقش تعیین‌کننده‌ای دارد.<sup>۱</sup> وضعیت بازار و عملکرد بخش خصوصی با

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

# مدیریت شهری

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

۲۲۷

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، به مریختگی وظایف دولت در ایران، منشاً 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 خطاب 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 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 بروون سیستمی بودجه یاد کردیم و بیانگر نقش و حدود وظایف دولت در قلمرو مباحث بودجه‌ای می‌باشد) در تحلیل کارامد نظام حقوقی حاکم بر بودجه اهمیت بسزایی خواهد داشت. (جمعی از نویسندها، ۱۳۶۷، ص ۶) جایگاه و ماموریت‌های دولت، بر اساس رویه و سنت‌های تاریخی شکل یافته و در قالب قوانین موضوعه، «وظیفه‌های معین را برای آن مشخص می‌کند. از سوی دیگر پیدایش این وظایف، متاثر از ماهیت دولت است. بدین سبب، تغییر و تبدیل وظایف و

تعريف، تضمین و اجرای کارامد 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 بر جسته‌ای 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 بروون 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 «آشفتگی و به مریختگی وظایف سنتی دولت» مذکور می‌شود. این موضوع تنها به معنای جایه‌جایی 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، بازنویی، توسعه‌ای، تصدی‌گری و ثبات بخشی، به عمل آورده و در

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.<sup>۱</sup> بر اساس دستاوردهای تحقیق گروه هاروارد، عامل اصلی مشکلات ایران، نظام اداری آن است، از نظر آنها جامعه در حال توسعه پیش نمی‌رود مگر آن که فرآیندهای اداری عقلانی بر آن حکم‌فرما باشد. در مقام جمع‌بندی از تحقیقات یادشده که بیانگر تاثیر ماهیت دولت در تعیین سیاست‌گذاری‌های بودجه‌ای است، می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد (جمعی از نویسندهان، ۱۳۶۷، ص ۷۱):

۱- در حالی که دولت در مفهوم دنیاگرا به عنوان یک پدیده اجتماعی در نظر گرفته می‌شود و ماهیت 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 مورد عنایت 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 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 سرازیر خواهد نمود. نظام دوگانه وظایف در سند بودجه به صورت تنظیم ماموریت‌های متفاوت دولت نمایان شده که در قالب ساختار سازمانی و مدیریتی ظهور می‌یابد.

### عدم تمرکز و بودجه

امور عمومی در ایران بر اساس نظام تمرکز یا داشتند. آنها از سال ۱۳۳۷ تا ۱۳۴۴ در ایران بودند و عدم تراکم اداره می‌شد. تمرکز فعالیت‌ها در مرکز،

ماهیت دولت‌ها، 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 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 می‌باشد. در این صورت شاهد بروز نوعی

مدیریت ایدایی در درون دولت خواهیم بود. (جمعی از نویسندهان، ۱۳۶۷، ص 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 پیشقدم بوده و لیکن به هنگام عمل در قالب‌های سازمان و نهادهای نامناسب جلوه گر می‌شود. 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 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 بر عهده 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

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

# مدیریت شهری

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

۲۲۹

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 منشا سازماندهی و تشکیلات دوگانه، ابهام در روابط حکومتی، فقدان شفافیت و پاسخگویی در نهادها، تعرض و تنفس 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 «تفوذهای ناهمنگ» بدل می‌نماید.

سبب کندي و ناهمانگي هاي اقتصادي و اجتماعي گردیده است. اين 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 نویسندها، 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.<sup>۱</sup> به تدریج با مطرح شدن برنامه‌ریزی و تهیه برنامه‌های عمرانی کشور، عدم تمرکز در امور عمرانی توسعه گرفت و تحت عنوانی از قبیل عمران ناحیه‌ای، برنامه‌ریزی منطقه‌ای و بودجه خاص ناحیه‌ای در برنامه‌ها، قوانین مربوط به بودجه و قانون محاسبات، استاناد بودجه‌های سالانه و به ویژه در قانون برنامه و بودجه بکار رفت. (جمعی از نویسندها، 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 نویسندها، 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 نویسندها، ۱۳۶۸، ۱۸۲)

## تأثیر ساختار سیاسی بر بودجه

نظام جمهوری اسلامی ایران از الگوهای سیاسی تجربه شده و منطق آنها پیروی نمی‌کند، هر چند از آنها به طور التقاطی، موازینی را اقتباس نموده است. بعد از انقلاب، تدوین قانون اساسی بزرگترین دستاورده حقوقی کشور محسوب می‌شد، اما دو واقعه، ساختار آن را تغییر داد. اول، اتفاق‌هایی بود که در مرحله تثبیت نظام اتفاق افتاد (بازارگان، 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 «دفاتر 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 می‌باشد. 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، تاثیرات اجتناب‌ناپذیری 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 مقابل نهادها و تکوین نظام حقوقی بودجه**

چنانچه گفتیم برای شناسایی نقشه کلی اقتصادی هر کشوری باید نهادهای آن جامعه را شناسایی کیم. 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، پورشنی، دینی، اقتصادی و حکومتی از این قبیل‌اند (کوئن، 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 ثبت‌شده می‌باشند (دادگر، ۱۳۸۹، ص ۲۵۹). تبیین و تحلیل نظام حقوقی بودجه بر اساس نهادهای غیرمستقیم به معنای رویکرد برون سیستمی بودجه می‌باشد. در این راستانکات 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 حالی که می‌توان قوانین رسمی را یک شبه تغییر داد، هنجارهای غیر رسمی بتدريج تغيير 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، قوانین رسمی (نهادهای رسمی) کشورهای دیگر را پذیرفته، انتقال قوانین و مقررات موفق جوامع پیش‌رفته غربی، شرط کافی برای بهمود 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، ص ۱۰۳).

۲- رابطه مقابل 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. 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، 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. (متولی، 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 باورهایست و

# مدیریت شهری

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

۲۳۱

قوانين و مقررات حاکم بر نحوه دخل و خرج کشور تبدیل به رویدای همیشگی شده و تنها تفاوت آن با شیوه قبلی، وجود پیکرهای صوری و تشریفاتی است. بی‌گمان تازمانی 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 بر عوامل 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 پهنهای 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 بودجه نهادگرایان این 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 به عنوان 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 تقسیم کننده 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 الزاماً مستلزم اصلاح، تعديل یا تغییر ایدئولوژی می‌باشد. همچنانی 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 بودجه ای 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-زاندارم، به دولت-رفاه موجب فربه‌تر شدن حکمرانی و حدود دخالت دولت از یک سو و نیاز به برقراری نظام مالی از سوی دیگر، ضرورت طرح بودجه‌ریزی در معنای مدرن را ایجاد نموده است. نظام حقوقی بودجه در ایران وارد ساختار معموبی است که همواره از نقايس بنيادي رنج می‌برد. ادامه چنین روندی از سویی موجب کاهش کارایی و از سوی دیگر ناتوان شدن آن از خلق نظام 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 گرافی نکرده‌ایم؛ چرا که سرپیچی و انحراف 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 بهم پیوسته آزادی‌های مدنی، ساخت قدرت سیاسی و اداری و گروه‌های ذی نفوذ و دیگر نهادهای غیررسمی شکل می‌گیرد. نظام بودجه در مفهوم مدرن، تنها در قالب حکمرانی خوب، معنا خواهد یافت و تازمانی فاکتورهای حکمرانی خوب تحقق نیابد، متن مصوب (سنده بودجه) تنها یک متن قانونی ناتوان خواهد بود و علاوه بر آنکه پیش‌بینی هزینه و درآمد دیگر واقعی نیست، کارکرد اصلاحی خاصی نیز خواهد داشت و در نتیجه توان خلق نظام 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 تمرکز‌دادی، 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 محقق 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.

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 «قوانين 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، بdest 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 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 می‌باشد. چنین امری باعث شده که اقتصاد ایران در زمرة 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 دوبارچگی حاکمیت و در پنهان 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

# مدیریت شهری

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

۲۲۳۳

جمعی از نویسندها (۱۳۶۸) پژوهه 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.

رضاقی، 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.

شریفشاھی، 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 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.

متولی، محمود و نجفی، محمد باقر (۱۳۸۸) ارزهای 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

تاكيد بر نهادهای غيررسمی و ايجاد همخوانی نهادهای غيررسمی با نهادهای رسمي (قوانين و مقررات) نكته تاثيرگذاري در اين زمينه می باشد. نظام حقوقی بودجه در ايران به شدت تحت تاثير نهادهای غيررسمی بوده و اگر چه همواره وبعد از مشروطیت، مجموعه قوانین و مقرراتی در این زمينه تهیه و تصویب شد اما اعراف 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 تاثير قرار داده و ناکارامد نموده است. نهادهای مستقیم و غيرمستقیم بودجه ای در کشور با آشفتگی‌های یاد شده مسلماناتوان از خلق نظمی موثر و پایدار در زمينه مالیه عمومی و بالتع 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 ناکارامد بودجه هستیم و اصلاح آن، جز با عنایت به رویکرد مذکور، ممکن نیست.

## منابع و مأخذ

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، برایان (۱۳۸۹) فرهنگ نظریه حقوقی، ترجمه محمد راسخ، چاپ اول، تهران، نشر نی. تقریرات دکتر نیک پی (۱۳۸۹) جامعه‌شناسی حقوق عمومی (قطع کارشناسی ارشد)، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

جمعی از نویسندها (۱۳۶۷) پژوهه 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، فصلنامه اقتصاد سیاسی، شماره یک، تابستان.

نورث، داگلاس (۱۳۸۷) نهادها و ثمره اقتصادی آن‌ها، ترجمه مهدی خدایپرست، پژوهشنامه بازگانی، سال دوم، شماره پنجم.

هدواند، مهدی (۱۳۸۹) درآمدی بر مقررات‌گذاری 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.



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

۲۳۴