فصلنامه علمی راهبرد سیاسی
انتشارات دانشگاه راهبردی

تعارض نهادی دولت و مجلس در حکمرانی بودجه‌ای ایران؛ تحلیل اقتصاد سیاسی توزیع قدرت و منابع

مرتضی ملک‌پور[1]، نادر میرزاده کوهشاهی[2]، محسن نجفی‌خواه[3]

دوره ۱۰، شماره ۳، پیاپی ۳۸
پاییز ۱۴۰۵

مقاله پژوهشی

تاریخ دریافت:
۱۴۰۵/۰۵/۱۶
تاریخ پذیرش:
۱۴۰۵/۰۹/۰۱
صص: ۵۷۹-۵۵۳

شاپا چاپی: ۴۵۶۵-۲۵۸۸
الکترونیکی: ۰۳۸۱-۲۷۱۷

چکیده

بودجه در نظام‌های سیاسی معاصر، افزون بر کارکرد مالی، عرصه‌ای بنیادین برای توزیع قدرت، تخصیص منابع عمومی و تنظیم مناسبات نهادی میان قوای حکومتی است. در جمهوری اسلامی ایران، فرایند تصویب بودجه به عرصه‌ای از تعارض نهادی دولت و مجلس تبدیل شده که پیامدهای آن فراتر از اختلافات حقوقی، بر کیفیت حکمرانی مالی و ثبات اقتصادی تأثیر می‌گذارد. بر این اساس، هدف پژوهش حاضر، تبیین ریشه‌های نهادی و سیاسی تعارض دولت و مجلس در حکمرانی بودجه‌ای ایران و شناسایی عوامل مؤثر بر تداوم این تعارض است. پرسش اصلی پژوهش عبارت است از اینکه: «چه سازوکارهای نهادی و انگیزه‌های سیاسی موجب تداوم تعارض دولت و مجلس در فرایند تصویب بودجه و کاهش کارآمدی قیود حقوقی حاکم بر توزیع منابع عمومی می‌شوند؟» فرضیه پژوهش آن است که تفسیر محدودکننده اصل ۷۵ در قلمرو بودجه، انعطاف‌پذیری معیار شاکله بودجه و ساختار انگیزشی نمایندگی محلی، زمینه تداوم مداخله مجلس در بازتوزیع منابع و تضعیف انضباط مالی را فراهم می‌کنند. یافته‌های پژوهش با بهره‌گیری از روش توصیفی تحلیلی و نظریه انتخاب عمومی جیمز بوکانان در سه سطح کلان قابل تبیین‌اند: نخست، ابهام در مرزبندی صلاحیت‌های بودجه‌ای و فقدان معیارهای روشن برای تشخیص تغییر شاکله بودجه، امکان تفسیرهای متفاوت و استمرار اختلاف نهادی را فراهم می‌سازد؛ دوم، بیش‌برآورد منابع و اتکا به درآمدهای غیرقطعی، توازن صوری بودجه را جایگزین انضباط مالی کرده و هزینه افزایش مصارف را به مرحله اجرا منتقل می‌کند؛ سوم، انگیزه‌های انتخاباتی و محلی نمایندگان، از طریق چانه‌زنی، تخصیص منابع به مطالبات حوزه‌ای را بر اولویت‌های ملی و کارایی توزیعی مقدم می‌سازد. نتیجه آنکه تعارض بودجه‌ای صرفاً اختلافی حقوقی نیست، بلکه از تعامل ابهام قواعد، انگیزه‌های کنشگران و ضعف پاسخ‌گویی مالی پدید می‌آید. مهار آن به تعیین دقیق حدود اصلاح بودجه، واقع‌بینانه‌سازی برآورد منابع و تقویت نظارت مستقل بر تخصیص اعتبارات نیازمند است.

کلیدواژه‌ها: تعارض نهادی، حکمرانی بودجه‌ای، اقتصاد سیاسی، انتخاب عمومی، توزیع قدرت و منابع.

۱. گروه حقوق، واحد میبد، دانشگاه آزاد اسلامی، میبد، ایران. m_malekpour@iau.ac.ir
۲. گروه حقوق، دانشگاه تهران، تهران، ایران. (نویسنده مسئول) mirzadh@ut.ac.ir
۳. گروه حقوق، دانشگاه علوم پزشکی ایران، تهران، ایران. najafikhah.mo@iums.ac.ir

۱- مقدمه

بودجه[1] در نظام‌های سیاسی معاصر، صرفاً سندی برای پیش‌بینی درآمدها و تعیین هزینه‌های سالانه دولت نیست، بلکه یکی از مهم‌ترین سازوکارهای اعمال قدرت، توزیع منابع عمومی و تنظیم مناسبات میان نهادهای حکومتی به شمار می‌رود (*Jung & Kim, 2025: 801*). از این منظر، فرایند بودجه‌ریزی را باید بخشی از ساختار حکمرانی و عرصه‌ای برای بازتاب اولویت‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی نظام سیاسی دانست (*Alhasnawi et al., 2024: 178*). در جمهوری اسلامی ایران، قانون اساسی با تفکیک صلاحیت تهیه لایحه بودجه و رسیدگی و تصویب آن میان دولت و مجلس، چارچوب اولیه‌ای برای تنظیم مناسبات مالی دو قوه پیش‌بینی کرده است (رضوانی‌فر و سلیمی، ۱۴۰۳: ۱۹۹). بااین‌حال، فرایند تصویب بودجه در عمل همواره با اختلاف بر سر حدود اختیارات[2]، تغییر اعتبارات[3]، بازتوزیع منابع[4] و تحمیل تعهدات مالی[5] مواجه بوده است (مردانی و همکاران، ۱۴۰۳: ۲۳۹). این وضعیت نشان می‌دهد که بودجه، علاوه بر کارکرد اداری و مالی، عرصه‌ای برای تعامل و رقابت نهادی بر سر کنترل منابع و تعیین جهت‌گیری‌های سیاست عمومی است. اهمیت این مسئله زمانی بیشتر می شود که تصمیم‌های بودجه‌ای مجلس و دولت، افزون بر پیامدهای کوتاه‌مدت مالی، بر توازن قدرت نهادی، ظرفیت اجرایی دولت و کیفیت تخصیص منابع در سطح ملی تأثیر می‌گذارند (شیرزاد، ۱۴۰۳: ۲۰۱۴). بنابراین، بررسی تعارض دولت و مجلس در فرایند تصویب بودجه، مستلزم عبور از تحلیل صرفاً حقوقی و توجه هم‌زمان به ساختارهای نهادی و انگیزه‌های سیاسی کنشگران است.

موضوع مهمی که باید به آن توجه داشت، تمایز میان صلاحیت قانونی نهادها و نحوه اعمال عملی این صلاحیت‌ها در فرایند بودجه‌ریزی است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۵۲، تهیه بودجه سالانه را بر عهده دولت و رسیدگی و تصویب آن را به مجلس واگذار کرده و اصل ۷۵ نیز برای پیشنهادها و اصلاحات هزینه‌زای نمایندگان محدودیت‌هایی در نظر گرفته است (برزگر خسروی و بهرامی حسن‌آبادی، ۱۴۰۴: ۳۷). با وجود این، تعیین حدود مداخله مجلس در محتوای

1 Budget
2 Powers and Authorities
3 Appropriations
4 Redistribution of Resources
5 Imposition of Financial Obligations

لایحه دولت، به‌ویژه در تغییر ارقام، جابه‌جایی اعتبارات و افزودن احکام مالی، همواره محل اختلاف بوده است. شورای نگهبان نیز با طرح معیار «عدم تغییر شاکله بودجه» کوشیده است مرزهای مداخله تقنینی مجلس را مشخص کند؛ اما فقدان ضابطه‌ای روشن و قابل سنجش برای تشخیص تغییر شاکله، امکان برداشت‌های متفاوت از حدود صلاحیت‌ها را باقی گذاشته است (طحان نظیف، ۱۴۰۳: ٤٤). از سوی دیگر، تفسیر محدودکننده اصل ۷۵ در قلمرو پیشنهادهای بودجه‌ای، زمینه‌ای فراهم کرده است تا بخشی از تغییرات هزینه‌ای مجلس از محدودیت‌های مقرر در این اصل فاصله بگیرد (نوبهار و همکاران، ۱۴۰۳: ۲۷۷). در چنین شرایطی، مسئله صرفاً تعارض در برداشت از قواعد حقوقی نیست، بلکه چگونگی تبدیل ظرفیت‌های قانونی به ابزارهای اعمال قدرت و اثرگذاری بر توزیع منابع عمومی نیز اهمیت پیدا می‌کند. به بیان دیگر، هنگامی که قواعد نهادی نتوانند حدود مداخله بازیگران را به‌روشنی تعیین کنند، فرایند بودجه‌ریزی بیش از پیش در معرض چانه‌زنی‌های سیاسی و رقابت بر سر منابع قرار می‌گیرد.

از طرفی، اهمیت بررسی تعارض نهادی دولت و مجلس در حکمرانی بودجه‌ای ایران در پنج ملاحظه اساسی نهفته است. نخست، بودجه یکی از مهم‌ترین ابزارهای توزیع قدرت و منابع عمومی است و تغییر در سازوکار تصویب آن می‌تواند بر توازن نهادی و ظرفیت اجرایی دولت تأثیر بگذارد. دوم، ابهام در حدود صلاحیت‌های بودجه‌ای و ناکارآمدی برخی محدودیت‌های حقوقی، امکان گسترش چانه‌زنی‌های سیاسی و مداخله در ساختار منابع و مصارف را افزایش می‌دهد. سوم، پیوند میان انگیزه‌های نمایندگی محلی و تخصیص اعتبارات، ضرورت بررسی رفتار بودجه‌ای نمایندگان را از منظر اقتصاد سیاسی برجسته می سازد. چهارم، پیامدهای مالی تصمیم‌های غیرمتکی بر منابع پایدار، از جمله تشدید کسری بودجه، افزایش تعهدات دولت و فشار بر نظام بانکی، نشان می‌دهد که تعارض نهادی می‌تواند از سطح مناسبات سیاسی فراتر رود و به مسئله‌ای در حوزه ثبات اقتصادی تبدیل شود. پنجم، مطالعه تطبیقی سازوکارهای محدودکننده صلاحیت پارلمان در نظام‌های سیاسی دیگر، به‌ویژه جمهوری پنجم فرانسه، می‌تواند ظرفیت‌های اصلاح نهادی و ارتقای انضباط بودجه‌ای در ایران را روشن سازد. بنابراین، تحلیل این تعارض علاوه بر تبیین مناسبات قدرت میان دولت و مجلس، برای شناخت موانع حکمرانی مالی کارآمد و طراحی سازوکارهای پاسخگویی نهادی نیز اهمیت دارد.

بر این اساس، مساعی نویسندگان در پژوهش حاضر معطوف به ارائه پاسخی علمی به این پرسش اصلی است که: «چه سازوکارهای نهادی و انگیزه‌های سیاسی موجب تداوم تعارض دولت و مجلس در فرایند تصویب بودجه و کاهش کارآمدی قیود حقوقی حاکم بر توزیع منابع عمومی می‌شوند؟» در این رابطه، فرضیه پژوهش بر این مبنا استوار است که تفسیر محدودکننده اصل ۷۵ در قلمرو بودجه، انعطاف‌پذیری معیار شاکله بودجه و ساختار انگیز شی نمایندگی محلی، زمینه تداوم مداخله مجلس در بازتوزیع منابع و تضعیف انضباط مالی را فراهم می‌کنند. به بیان دقیق‌تر، ابهام در قواعد تحدیدکننده صلاحیت‌ها، امکان گسترش مداخلات بودجه‌ای را افزایش می‌دهد؛ بیش‌برآورد منابع، هزینه‌های ناشی از افزایش مصارف را به مرحله اجرا منتقل می‌کند و انگیزه‌های انتخاباتی و محلی، جهت‌گیری تخصیص اعتبارات را از اولویت‌های ملی متأثر می‌سازد. نهایتاً آنکه روش تحقیق پژوهش حاضر از نوع توصیفی ـــ تحلیلی است. داده‌ها از طریق مطالعات کتابخانه‌ای، بررسی منابع علمی، تحلیل اسناد حقوقی و سیاستی، نظریات تفسیری شورای نگهبان و قوانین و مقررات مرتبط با فرایند بودجه‌ریزی گردآوری شده‌اند. در تحلیل داده‌ها، با اتکا به نظریه انتخاب عمومی جیمز بوکانان، ابعاد حقوقی، نهادی و انگیزشی تعارض دولت و مجلس بررسی شده و برای تبیین ظرفیت‌های ا صلاحی، از تجربه جمهوری پنجم فراز سه در تنظیم صلاحیت‌های بودجه‌ای پارلمان نیز استفاده شده است.

۲- ادبیات نظری و پیشینه پژوهش

۲-۱- نظریه انتخاب عمومی[1] جیمز بوکانان[2]

نظریه انتخاب عمومی یکی از رویکردهای اقتصاد سیاسی[3] است که با بهره‌گیری از تحلیل اقتصادی، رفتار کنشگران و تصمیم‌گیری در عرصه سیاست را مطالعه می‌کند. این نظریه این تصور را نقد می‌کند که افراد در سیاست، برخلاف عرصه اقتصاد، همواره فارغ از منافع شخصی و صرفاً در پی خیر عمومی‌اند (*Teng & Tian, 2025: 373*). از دیدگاه انتخاب عمومی، سیا ست‌مداران، مدیران و شهروندان دارای ترجیحات و انگیزه‌هایی هستند که بر انتخاب‌های آنان اثر می‌گذارد

1 Public Choice Theory
2 James M. Buchanan
3 Political Economy

(*Howlett & Migone, 2025: 385*). جیمز بوکانان سیاست را فرایند انتخاب جمعی و تعامل افراد برای دستیابی به توافق درباره قواعد و تصمیم‌های مشترک می‌داند. در این برداشت، دولت مجموعه‌ای از نهادها و سازوکارهای تصمیم‌گیری است که کنشگران انسانی آن را شکل می‌دهند. بنابراین، فهم نتایج سیاست عمومی مستلزم بررسی انگیزه تصمیم‌گیرندگان و قواعدی است که رفتار آنان را هدایت یا محدود می‌کند (*Buchanan, 2020: 24*).

یکی از مبانی روش‌شناختی این نظریه، فردگرایی روش‌شناختی[1] است. بر اساس آن، تبیین پدیده‌های جمعی باید از بررسی انتخاب‌ها و کنش‌های افراد آغاز شود؛ زیرا نهادها و تصمیم‌های عمومی از رفتار انسان‌ها شکل می‌گیرند. این اصل اثر ساختارها را از مسیر تأثیرگذاری بر فرصت‌ها و انگیزه‌های افراد توضیح می‌دهد. مبنای دیگر، فرض رفتار عقلانی است؛ یعنی افراد در محدوده اطلاعات و منابع در دسترس، گزینه‌ای را انتخاب می‌کنند که از نظر خود مطلوب‌تر می‌دانند. عقلانیت در این معنا لزوماً مستلزم اطلاعات کامل نیست، بلکه بر هدفمندی رفتار دلالت دارد. انتخاب عمومی میان ترجیحات فردی و نتایج جمعی نیز تمایز می‌گذارد؛ زیرا تصمیم‌های سودمند برای افراد ممکن است در مجموع پیامدهایی نامطلوب پدید آورند (*Buchanan & Tollison, 2021: 188-189*). ازاین‌رو، قواعد نهادی باید انتخاب‌های فردی را با پیامدهای جمعی سازگارتر کنند.

در اندیشه بوکانان، تمایز میان انتخاب درون قواعد و انتخاب قواعد بنیادی است. انتخاب درون قواعد به تصمیم‌گیری درباره سیاست‌ها در چارچوب ترتیبات موجود اشاره دارد؛ درحالی‌که انتخاب قواعد ناظر بر تعیین اصولی است که حدود اختیار و شیوه تصمیم‌گیری جمعی را مشخص می‌کنند. سطح نخست انتخاب پساقانون اساسی و سطح دوم انتخاب قانون اساسی نامیده می‌شود. این تمایز توجه را از ارزیابی نتایج سیاست‌ها به بررسی قواعد تولیدکننده آن‌ها منتقل می‌کند. کیفیت حکمرانی تنها به نیت تصمیم‌گیرندگان وابسته نیست، بلکه به قواعدی بستگی دارد که رفتار آنان را شکل می‌دهد. قواعد روشن و پایدار عدم اطمینان را کاهش می‌دهند؛ در مقابل، قواعد مبهم فرصت تفسیرهای متعارض و رفتار راهبردی را افزایش می‌دهند (*Buchanan, 2019: 86-87*). بنابراین، اصلاح نهادی مستلزم بازنگری در قواعد حاکم بر انتخاب جمعی است.

1 Methodological Individualism

مفهوم دیگر در نظریه انتخاب عمومی، مبادله سیاسی[1] است. بوکانان سیاست را عرصه تعامل و مبادله میان افراد می‌داند؛ با این تفاوت که تصمیم‌های سیاسی در چارچوب قواعد جمعی اتخاذ می‌شوند و ممکن است الزام‌آور باشند. کنشگران برای توافق از مذاکره، ائتلاف‌سازی و مصالحه بهره می‌گیرند؛ اما توافق لزوماً کارآمدترین نتیجه را ایجاد نمی‌کند، زیرا قدرت چانه‌زنی، اطلاعات و قواعد رأی‌گیری بر آن اثر می‌گذارند (*Buchanan, 2022: 109*). مبادله امتیازها ممکن است ائتلاف‌هایی پدید آورد که اعضای آن منتفع شوند، اما هزینه تصمیم بر دیگران تحمیل گردد؛ مبادله رأی نمونه‌ای از این وضعیت است. مسئله کنش جمعی نیز نشان می‌دهد افراد ممکن است از منافع مشترک بهره‌مند شوند، بی‌آنکه سهم متناسبی در تأمین هزینه آن بپردازند (*Root & Golovaha-Hicks, 2025: 1114*). ازاین‌رو، قواعد باید انتقال هزینه و بهره‌برداری فرصت‌طلبانه از منابع مشترک را محدود سازند.

رانت‌جویی[2] و مسئله منابع مشترک[3] از مفاهیم مهم این رویکردند. رانت‌جویی به تلاش افراد یا گروه‌ها برای کسب امتیاز از طریق اثرگذاری بر تصمیم‌ها و قواعد عمومی گفته می‌شود؛ امتیازی که ممکن است از دسترسی ترجیحی به منابع یا حمایت‌های قانونی حاصل شود. رقابت برای کسب رانت می‌تواند منابع را از فعالیت‌های مولد منحرف کند و هزینه اجتماعی به همراه آورد. مسئله منابع مشترک هنگامی شکل می‌گیرد که منافع تصمیمی به گروهی محدود برسد، اما هزینه آن میان جمع گسترده‌تری توزیع شود. در این وضعیت، هر بازیگر انگیزه مطالبه سهم بیشتر دارد، بی‌آنکه تمام هزینه انتخاب خود را تحمل کند. چنین وضعیتی می‌تواند تقاضا برای مخارج و انباشت تعهدات را افزایش دهد. شفافیت اطلاعات، محدودیت‌های معتبر و قواعد پاسخ‌گویی از سازوکارهای مهار این پیامدها هستند (*Buchanan, 2021: 144-145*).

توهم مالی[4] به وضعیتی اشاره می‌کند که در آن شهروندان یا تصمیم‌گیرندگان، هزینه واقعی سیاست‌ها و رابطه میان درآمدها و مخارج عمومی را به‌درستی درک نمی‌کنند. پیچیدگی منابع تأمین مالی، پنهان‌بودن هزینه‌ها و انتقال بار مالی به آینده، ارزیابی پیامدهای تصمیم را دشوار می‌سازد. در چنین شرایطی، منافع کوتاه‌مدت و آشکار ممکن است بیش از هزینه‌های بلندمدت مورد توجه قرار گیرند و امکان گسترش

1 Political Exchange
2 Rent-Seeking
3 Common-Pool Resources
4 Fiscal Illusion

مخارج افزایش یابد (*Buchanan, 2017: 55*). از منظر بوکانان، شفافیت مالی و دسترسی به اطلاعات روشن درباره منابع و مصارف، شرط پاسخ‌گویی است. محدودیت‌های نهادی نیز باید مانع انتقال هزینه تصمیم‌ها به دیگران یا نسل‌های آینده شوند (*Buchanan, 2022: 190*). بدین‌ترتیب، انضباط مالی بخشی از طراحی قواعدی است که انگیزه‌ها و مسئولیت‌های تصمیم‌گیرندگان را تنظیم می‌کند. این امر جایگاه قواعد را در توضیح پیامدهای سیاسی برجسته می‌سازد.

بر این اساس، در پژوهش حاضر، نظریه انتخاب عمومی برای تبیین رابطه میان انگیزه‌های کنشگران و قواعد تصمیم‌گیری بودجه‌ای به کار گرفته می شود. مفاهیم فردگرایی روش شناختی و رفتار عقلانی، مبنای تحلیل ترجیحات و انگیزه‌های سیاسی تصمیم‌گیرندگان خواهند بود. از طرفی، تمایز انتخاب درون قواعد و انتخاب قواعد، برای بررسی حدود صلاحیت‌ها و ابهام‌های نهادی مورد استفاده قرار می‌گیرد. مفاهیم مبادله سیاسی، رانت‌جویی و منابع مشترک، سازوکارهای چانه‌زنی و توزیع نامتقارن منافع و هزینه‌ها را توضیح می‌دهند. همچنین، مفهوم توهم مالی برای تحلیل پیامدهای بیش‌برآورد منابع، گسترش مصارف و تضعیف پاسخ‌گویی مالی در تعارض دولت و مجلس در ایران به کار می‌رود.

۲-۲- پیشینه پژوهش

مقیمی و کاظمی (۱٤۰٤) در پژوهشی با عنوان «آسیب شناسی مرحله تصویب بودجه دولتی و ارائه راه‌کارهایی در راستای اصلاح ساختار بودجه دولتی ایران» به بررسی چالش‌های نهادی و اجرایی مرحله تصویب بودجه در ایران پرداختند. یافته‌های پژوهش نشان داد که غلبه نگاه منطقه‌ای و سیاسی، ضعف نگرش ملی در تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای، تمرکز قدرت در کمیسیون تلفیق، مداخلات گسترده نمایندگان در متن لایحه و پیشنهادهای فاقد پشتوانه کارشناسی از مهم‌ترین آسیب‌های این مرحله هستند. همچنین، تعامل ناکارآمد دولت و مجلس، ایجاد تعهدات مالی جدید بدون پیش‌بینی منابع و ضعف سازوکارهای نظارتی، کارآمدی فرایند تصویب بودجه را کاهش می‌دهد. رستمی و همکاران (۱٤۰٤) در پژوهشی با عنوان «بررسی راهکارهای حقوقی مقابله با درج تخمین‌های غیرواقعی در قانون بودجه» به بررسی زمینه‌های حقوقی شکل‌گیری برآوردهای غیرواقعی در منابع و مصارف بودجه پرداختند. یافته‌های پژوهش نشان داد که نبود الزام قانونی برای تعیین سقف و ردیف مشخص درآمدها و هزینه‌ها، فقدان ممنوعیت صریح برای درج ارقام

غیرواقعی و نبود ارتباط منطقی میان عملکرد درآمدی گذشته و پیش‌بینی‌های جدید، از عوامل مؤثر بر تداوم این مسئله هستند. فراهانی و همکاران (۱٤۰٤) در پژوهشی با عنوان «کنکاشی در فرایند نظارت شورای نگهبان بر بودجه دو مرحله‌ای» به بررسی آثار تغییر سازوکار تصویب بودجه از نظام یک‌مرحله‌ای به نظام دومرحله‌ای و پیامدهای آن بر نظارت شورای نگهبان پرداختند. یافته‌ها نشان داد که تغییر ساختار تصویب بودجه، معیارهای نظارت بر مصوبات مجلس را نیز دستخوش تحول کرده است؛ به‌گونه‌ای که برخی معیارها به مرحله نخست و برخی دیگر به مرحله دوم تصویب اختصاص یافته‌اند. پژوهش همچنین نشان داد که نحوه بررسی و تصویب بودجه در مجلس، بر زمان و چگونگی اعمال نظارت شورای نگهبان تأثیر می‌گذارد. استفنسون[1] (۲۰۲۵) در پژوهشی با عنوان «چالش‌های نظارت سیاستی پارلمان اروپا: سازگاری نظام کمیته‌ای در بررسی هزینه‌های بودجه‌ای» به بررسی نقش پارلمان و کمیته‌های تخصصی در نظارت بر هزینه‌کرد منابع عمومی پرداخت. یافته‌های پژوهش نشان داد که دسترسی کمیته‌های پارلمانی به اطلاعات ارزیابی عملکرد و گزارش‌های حسابرسی، ظرفیت نظارتی مجلس را تقویت می‌کند و امکان ارزیابی نتایج سیاست‌های تأمین مالی شده از بودجه عمومی را فراهم می‌آورد. سووانمالا[2] و همکاران (۲۰۲۵) در پژوهشی با عنوان «دفتر بودجه پارلمان و تغییر توازن قدرت بودجه‌ای در تایلند» به بررسی نقش دفتر بودجه پارلمان در تقویت ظرفیت مجلس برای مشارکت در تهیه و نظارت بر بودجه عمومی پرداختند. یافته‌ها نشان داد که ایجاد دفتر بودجه پارلمان، توان کارشناسی و ظرفیت نظارتی مجلس را افزایش داده و تا حدودی قدرت بودجه‌ای آن را در برابر قوه مجریه تقویت کرده است؛ بااین‌حال، دولت همچنان در کنترل منابع و تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای از موقعیت مسلط برخوردار است. ژیائو[3] و همکاران (۲۰۲۵) در پژوهشی با عنوان «چرخه‌های سیاسی بودجه، اندازه دولت و تخصیص منابع عمومی: شواهدی از شهرهای سطح استان در چین» به بررسی تأثیر انگیزه‌های سیاسی مدیران بر الگوی هزینه‌کرد دولت و تخصیص منابع عمومی پرداختند. یافته‌ها نشان داد که در آستانه کنگره‌های حزبی استانی، مخارج عمومی، به‌ویژه اعتبارات مربوط به زیرساخت‌ها، افزایش می‌یابد و پس از برگزاری این کنگره‌ها روند کاهشی پیدا می‌کند. همچنین، فرصت‌های ارتقای

1 Stephenson
2 Suwanmala
3 Xiao

سیاسی مدیران و انگیزه‌های ناشی از ارزیابی عملکرد آنان، بر جهت‌گیری تخصیص منابع بودجه‌ای تأثیرگذار است.پاسوان و سینگ[1](۲۰۲۵) در پژوهشی با عنوان «نقش کمیته‌های مالی در نظارت بودجه‌ای» به بررسی جایگاه کمیته‌های مالی پارلمان در کنترل عملکرد دستگاه‌های اجرایی و نظارت بر مصرف منابع عمومی پرداختند. یافته‌های پژوهش نشان داد که کمیته‌های مالی از طریق بررسی اسناد و گزارش‌های مالی، ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی و پیگیری انحرافات بودجه‌ای، در ارتقای شفافیت و پاسخ‌گویی مالی نقش دارند.

پیشینه پژوهش نشان می‌دهد مطالعات حکمرانی بودجه‌ای را از منظرهای حقوقی، نهادی، مالی و سیاسی بررسی کرده‌اند. برآسیب‌شناسی تصویب بودجه، مداخلات نمایندگان در لایحه دولت، ضعف تعامل دو قوه و چالش‌های نظارتی تمرکز داشته‌اند؛ گروهی بر برآورد منابع و انضباط مالی تأکید کرده‌اند. مطالعات خارجی نیز ظرفیت نظارتی پارلمان، تأثیر ساختارهای سیاسی بر تخصیص منابع و انگیزه‌های تصمیم‌گیرندگان را بررسی کرده‌اند. بااین‌حال، پژوهش‌های موجود ابعاد حقوقی، نظارتی یا اقتصادی بودجه را تحلیل کرده و به تبیین تعارض دولت و مجلس از منظر اقتصاد سیاسی پرداخته‌اند. تعامل ابهام قواعد حقوقی، انگیزه های انتخاباتی نمایندگان، چانه‌زنی نهادی و محدودیت‌های انضباط مالی در تداوم تعارض، بررسی نشده است. بنابراین، پژوهش حاضر با اتکا به نظریه انتخاب عمومی جیمز بوکانان، تعارض بودجه‌ای را پیامد تعامل قواعد نهادی، منافع سیاسی کنشگران و سازوکارهای بازتوزیع منابع تبیین می‌کند. نوآوری آن، تحلیل پیوند توزیع قدرت و منابع عمومی و ارائه چارچوبی برای فهم تداوم تعارض و شناسایی راهکارهای تقویت پاسخ‌گویی، انضباط مالی و کارآمدی حکمرانی بودجه‌ای است.

۳- یافته‌ها

۱-۳- ابهام در قواعد حقوقی و مرزبندی صلاحیت‌های بودجه‌ای دولت و مجلس

یکی از مهم‌ترین زمینه های تعارض نهادی دولت و مجلس در حکمرانی بودجه‌ای، ابهام در حدود صلاحیت‌های دو قوه طی مراحل تدوین، بررسی و تصویب بودجه است. مشارکت هم‌زمان دولت و مجلس در این فرایند، به‌خودی‌خود مسئله‌ساز نیست؛ زیرا تفکیک مسئولیت تهیه لایحه از

1 Paswan & Singh

اختیار بررسی و تصویب آن، در اصل می‌تواند از یک سو انسجام سیاست مالی و از سوی دیگر نظارت تقنینی بر قدرت هزینه‌کرد دولت را تضمین کند (جعفری، ۱٤۰٤: ۸۰). دولت به دلیل برخورداری از اطلاعات اجرایی، دسترسی به داده‌های درآمدی و شناخت تعهدات دستگاه‌ها، مسئولیت تدوین چارچوب اولیه منابع و مصارف را بر عهده دارد و مجلس نیز با اتکا به صلاحیت قانون‌گذاری و نمایندگی عمومی، لایحه را بررسی و درباره آن تصمیم‌گیری می‌کند (رونق، ۱٤۰۲: ۱۱۳). تعارض هنگامی شکل می‌گیرد که مرز میان اصلاح و نظارت تقنینی از یک‌سو و بازآرایی ساختار مالی و اولویت‌های سیاستی لایحه از سوی دیگر، به‌روشنی تعریف نشده باشد.

اصل ۵۲ قانون اساسی، تهیه و تنظیم بودجه سالانه کل کشور را بر عهده دولت و تصویب آن را بر عهده مجلس قرار داده است. این تفکیک، مسئولیت تدوین چارچوب اولیه سیاست مالی و برآورد منابع و مصارف را از اختیار بررسی و تصویب متمایز می‌کند. از یک سو، اختیار تصویب بودجه نمی‌تواند به معنای تأیید یا رد صرف لایحه و محرومیت مجلس از اصلاح آن تلقی شود؛ زیرا در این صورت، نقش نظارتی و تقنینی مجلس در تعیین اولویت‌های مالی محدود خواهد شد. از سوی دیگر، اختیار اصلاح نیز نباید چنان تفسیر شود که مجلس بتواند بدون توجه به انسجام سیاست مالی، ظرفیت اجرایی دولت و آثار تجمیعی تغییرات، ساختار منابع و مصارف پیشنهادی را به‌طور نامحدود دگرگون کند (قمری و رستمی، ۱٤۰۳: ۵۸-۵۹). بنابراین، مسئله محوری نه اصل مشارکت مجلس در اصلاح بودجه، بلکه فقدان معیارهای روشن برای تشخیص حدود اصلاح مجاز و تمایز آن از تغییرات بنیادین در جهت‌گیری مالی لایحه است.

در این میان، اصل ۷۵ قانون اساسی از جایگاهی تعیین‌کننده برخوردار است؛ زیرا می‌کوشد میان اختیار پیشنهاد قانون و مسئولیت تأمین بار مالی آن پیوند برقرار کند. مطابق این اصل، طرح‌های قانونی و پیشنهادهای نمایندگان که به کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامند، باید طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید را مشخص کنند. منطق این حکم آن است که تصمیم هزینه‌زا نباید بدون تعیین منبع مالی و ارزیابی آثار آن اتخاذ شود (طحان نظیف، ۱٤۰۳: ۱٦). بااین‌حال، نسبت میان اصل ۷۵ و اصلاحات مجلس در جریان بررسی لایحه بودجه، به‌ویژه در مواردی که تغییرات پیشنهادی موجب افزایش تعهدات یا جابه‌جایی منابع می شوند، محل اختلاف است. تفسیر محدودکننده قلمرو این اصل می‌تواند امکان طرح پیشنهادهایی را فراهم آورد که آثار مالی آن‌ها به‌طور

کامل رو شن نشده ا ست؛ در مقابل، تفسیر مو سع و نامنعطف نیز ممکن ا ست ظرفیت مجلس برای اصلاح لایحه و اعمال نظارت مؤثر را محدود کند (غفاری‌فرد، ۱٤۰۳: ۱۲۱–۱۲۲). ازاین‌رو، کارآمدی ا صل ۷۵ تنها به وجود حکم قانونی وابسته نیست، بلکه به تعیین دقیق قلمرو اجرا، نحوه سنجش بار مالی پیشنهادها و سازگاری آن با ماهیت خاص فرایند تصویب بودجه بستگی دارد.

از طرفی، ابهام در مفهوم «شاکله بودجه» نیز بر پیچیدگی این رابطه می‌افزاید. این مفهوم برای تفکیک ا صلاحات محدود از تغییراتی اهمیت دارد که ترکیب منابع و مصارف یا جهت‌گیری ا صلی سیاست مالی دولت را دگرگون می‌کنند؛ بااین‌حال، تشخیص آن بدون معیارهای عینی و قابل سنجش دشوار است. ممکن است تغییر یک ردیف، با وجود محدود بودن در ظاهر، بر توازن منابع و مصارف، اولویت‌های اصلی یا تعهدات مالی دولت اثر قابل توجهی بگذارد. همچنین، مجموعه‌ای از ا صلاحات جزئی و پراکنده می‌تواند در مجموع ساختار لایحه را تغییر دهد، حتی اگر هیچ‌یک از آن‌ها به‌تنهایی تغییر بنیادین به نظر نرسد (رستمی و سهرابی، ۱٤۰۳: ٦۰–٦۱). بنابراین، سنجش تغییر شاکله نباید صرفاً بر تعداد ردیف‌های اصلاح‌شده یا میزان افزایش و کاهش یک اعتبار استوار باشد؛ بلکه لازم است آثار منفرد و تجمیعی پیشنهادها بر سقف مصارف، ترکیب منابع، تعهدات میان‌دوره‌ای و اولویت‌های کلان دولت ارزیابی شود. فقدان چنین معیاری موجب می‌شود که دولت و مجلس درباره ماهیت یکسانی از تغییر، داوری‌های متفاوتی داشته باشند و اختلاف از سطح کارشناسی به سطح منازعه صلاحیتی منتقل شود (اجتهادی و همکاران، ۱٤۰۳: ۱۷۷–۱۷۸).

این در حالی است که در عمل، دولت ممکن است مجموعه‌ای از اصلاحات را به دلیل آثار تجمعی آن‌ها بر انسجام لایحه و امکان اجرای سیاست مالی، تغییری فراتر از اصلاحات متعارف تلقی کند؛ درحالی‌که مجلس ممکن است هر پیشنهاد را به‌صورت مجزا و در محدوده اختیار تصویب خود ارزیابی کند. این تفاوت در واحد تحلیل، یعنی ارزیابی منفرد هر تغییر در برابر سنجش مجموع آثار آن‌ها، یکی از سرچشمه‌های اختلاف است (حسین‌زاده، ۱٤۰٤: ٤۱). بنابراین، اگر سازوکاری برای محاسبه اثر تجمیعی ا صلاحات وجود نداشته باشد، تشخیص مرز میان تغییر محدود و بازطراحی ساختاری دشوار خواهد شد.

این وضعیت را باید در نسبت میان «قواعد بازی» و تصمیم‌هایی تحلیل کرد که کنشگران در چارچوب آن قواعد اتخاذ می‌کنند. قواعد بودجه‌ای صرفاً مجموعه‌ای از احکام شکلی نیستند، بلکه

فرصـــت‌ها، محدودیت‌ها و هزینه‌های انتخاب هر یک از نهادها را شـــکل می‌دهند. هرچه مرز صلاحیت‌ها و معیارهای اصلاح لایحه مبهم‌تر باشد، امکان تفسیرهای رقیب، چانه‌زنی نهادی و استفاده راهبردی از خلأهای حقوقی افزایش می‌یابد. دولت می‌تواند با تأکید بر مســـئولیت تدوین و اجرای سیاست مالی، دامنه اصلاحات مجلس را محدود بداند و نمایندگان نیز با استناد به اختیار تصویب و ضرورت پاسخ‌گویی به مطالبات عمومی، مداخله خود را موجه تلقی کنند (شیرزاد، ۱٤۰۳: ۲۰۱۸). در این چارچوب، تعارض را نمی‌توان صرفاً به تفاوت دیدگاه درباره یک ردیف اعتباری فروکاست؛ بلکه باید آن را پیامد تعامل ترجیحات کنشـــگران با قواعدی دانســـت که حدود اختیار، امکان اثرگذاری و مسئولیت آنان را تعیین می‌کند (نوبری، ۱٤۰۳: ۸). از این منظر، اصلاح قواعد می‌تواند ساختار انگیزشی کنشگران را تغییر دهد و هزینه مداخله‌های فاقد پشتوانه کارشناسی را افزایش دهد.

ابهام در صـــلاحیت‌ها افزون بر افزایش اختلاف تفســـیری، هزینه تصـــمیم‌گیری و عدم‌قطعیت فرایند بودجه‌ریزی را نیز بالا می‌برد. دولت هنگام تدوین لایحه نمی‌تواند با اطمینان کافی دامنه تغییرات احتمالی را پیش‌بینی کند و مجلس نیز در نبود معیارهای حقوقی و مالی روشـــن، برای ارزیابی پیشنهادها با دشواری مواجه می‌شود. همچنین، دستگاه‌های اجرایی ممکن است در مواجهه با تغییرات متعدد و ناســـازگار، در تشـــخیص اولویت‌های قطعی تخصـــیص اعتبار با مشـــکل مواجه شوند (تنگستانی، ۱٤۰۵: ۹۸). به این ترتیب، ابهام حقوقی از سطح رابطه دو قوه فراتر می‌رود و بر کیفیت اجرا و قابلیت اتکای برنامه‌های مالی دولت نیز اثر می‌گذارد.

پیامد مهم‌تر این وضعیت، تضعیف پیوند میان اختیار، مسئولیت و پاسخ‌گویی مالی است. چون دولت تهیه‌کننده لایحه و مجلس اصلاح‌کننده و تصویب‌کننده آن است، باید بتوان سهم هر نهاد را در ایجاد تعهدات، تغییر اولویت‌ها و شکل‌گیری آثار مالی تصمیمات تشخیص داد. اما هنگامی که حدود مداخله هر قوه روشن نباشد، امکان انتقال مسئولیت افزایش می‌یابد: دولت می‌تواند بخشی از مشکلات اجرا را به تغییرات مجلس نسبت دهد و نمایندگان نیز محدودیت‌های مالی یا عدم تحقق برخی اهداف را به برآوردها و پیشنهادهای اولیه دولت منتسب کنند (مزرعه، ۱٤۰٤: ۱۰۰). در چنین شرایطی، ارزیابی عملکرد هر نهاد دشوار می‌شود و پاسخ‌گویی در برابر پیامدهای تصمیمات مشترک یا متوالی تضعیف می‌گردد.

بر این اساس، تعارض در این سطح صرفاً اختلافی تفسیری درباره اصول قانون اساسی نیست، بلکه از کاستی قواعد عملیاتی تنظیم‌کننده رابطه میان تهیه، اصلاح و تصویب بودجه ناشی می‌شود. تعیین معیارهای قابل سنجش برای تشخیص تغییر شاکله، تبیین قلمرو اجرای اصل ۷۵ در اصلاحات بودجه‌ای و الزام به ارزیابی آثار مالی و تجمیعی پیشنهادها می‌تواند دامنه اختلافات را محدود کند. چنین رویکردی نه اختیار قانونی مجلس را نفی می‌کند و نه مسئولیت دولت در تدوین و اجرای سیاست مالی را مطلق می‌سازد؛ بلکه می‌کوشد میان حق اصلاح، ضرورت حفظ انسجام بودجه و مسئولیت تأمین منابع تعادل برقرار کند (شفقی و همکاران، ۱٤۰۵: ۱۸-۱۹). در نتیجه، شفافیت قواعد صلاحیتی می‌تواند از تبدیل اختلافات کار شناسی به تعارض نهادی پایدار جلوگیری کند و زمینه پاسخ‌گویی روشن‌تر دو قوه را در قبال تصمیمات بودجه‌ای فراهم آورد.

۲-۳- پیش‌برآورد منابع و انتقال هزینه تصمیمات بودجه‌ای به مرحله اجرا

دومین سازوکار مؤثر در تداوم تعارض نهادی دولت و مجلس، فاصله میان منابع پیش‌بینی شده در قانون بودجه و ظرفیت واقعی تحقق درآمدهای عمومی است. بودجه زمانی می‌تواند مبنای معتبر سیاست‌گذاری مالی قرار گیرد که برآورد منابع آن با واقعیت‌های اقتصادی و ظرفیت وصول درآمدها تناسب داشته باشد و تعهدات هزینه‌ای بر پایه منابع قابل اتکا تنظیم شوند. در مقابل، اتکا به مفروضات خوش‌بینانه یا درآمدهای نامطمئن، توازن ظاهری ارقام را جایگزین تعادل مالی واقعی می‌کند. اهمیت این مسئله در رابطه دولت و مجلس از آنجا ناشی می‌شود که تصمیم درباره افزایش هزینه‌ها، تغییر ترکیب اعتبارات و ایجاد تعهدات جدید، بدون شناخت محدودیت واقعی منابع اتخاذ می‌شود (آریان‌نژاد و همکاران، ۱٤۰۵: ۷٦-۷۷). در چنین وضعی، توافق بر سر مصارف ممکن است پیش از ارزیابی دقیق پشتوانه درآمدی شکل گیرد و شکاف میان تعهدات مصوب و توان مالی دولت به مرحله اجرا منتقل شود.

منابع عمومی از نظر قطعیت، قابلیت وصول و حساسیت به شرایط اقتصادی یکسان نیستند. درآمدهای مالیاتی به ظرفیت فعالیت اقتصادی، کیفیت نظام اطلاعات مالیاتی، تمکین مؤدیان و کارآمدی سازوکار وصول وابسته‌اند؛ درآمدهای نفتی از حجم صادرات، قیمت جهانی، محدودیت‌های فروش، نرخ تسعیر و تحولات بین‌المللی تأثیر می‌پذیرند؛ و واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی نیز با محدودیت‌های بازار، شرایط نهادی و امکان تحقق معامله روبه‌روست.

ازاین‌رو، برآورد هر منبع باید با توجه به عوامل مؤثر بر تحقق آن و میزان عدم‌قطعیت همراه باشد. توازن صوری زمانی پدید می‌آید که مجموع درآمدهای درج‌شده در بودجه با مجموع مصارف برابر باشد، اما این برابری بر مفروضاتی استوار شود که احتمال تحقق آن‌ها پایین یا نامطمئن است (طحان نظیف، ۱۴۰۳: ۲۲-۲۳). در این حالت، بودجه از نظر حسابداری متعادل به نظر می‌رسد، ولی در عمل با شکاف منابع و مصارف مواجه است؛ شکافی که هنگام وصول نشدن درآمدهای پیش‌بینی‌شده و ضرورت انتخاب میان تعهدات قانونی، اولویت‌های اجرایی و محدودیت نقدینگی آشکار می‌شود (نوبری، ۱۴۰۳: ۱۴).

انتقال هزینه تصمیمات از مرحله تصویب به مرحله اجرا، یکی از پیامدهای مهم این سازوکار است. در زمان بررسی بودجه، افزایش اعتبار یک دستگاه یا ایجاد تعهدی جدید می‌تواند به‌عنوان دستاورد سیاسی یا مدیریتی معرفی شود؛ اما محدودیت منابع معمولاً در ادامه و از طریق کاهش تخصیص، تأخیر در پرداخت‌ها یا انباشت تعهدات نمایان می‌شود. به این ترتیب، میان زمان کسب منفعت سیاسی تصمیم و زمان آشکار شدن هزینه مالی آن فاصله می‌افتد. تصمیم‌گیرندگان ممکن است هنگام تصویب، تمام هزینه واقعی انتخاب‌های خود را به‌صورت مستقیم و فوری تحمل نکنند؛ درحالی‌که آثار آن در مرحله اجرا بر دستگاه‌های اجرایی، دریافت‌کنندگان خدمات عمومی و پیمانکاران تحمیل می‌شود (قمری و رستمی، ۱۴۰۳: ۶۳-۶۴). این جدایی زمانی میان منفعت تصمیم و هزینه اجرای آن، انگیزه پذیرش تعهداتی بیش از ظرفیت مالی را افزایش می‌دهد و پاسخ‌گویی درباره منشأ محدودیت‌های اجرایی را دشوار می‌سازد.

این وضعیت با مسئله منابع مشترک و عدم تقارن میان منافع متمرکز و هزینه‌های پراکنده قابل تبیین است. منابع عمومی در اختیار مجموعه‌ای از کنشگران و گروه‌ها قرار دارد که هر یک برای تأمین اولویت‌های خود سهم بیشتری مطالبه می‌کنند. منفعت افزایش اعتبار ممکن است برای دستگاه، بخش یا منطقه‌ای مشخص و قابل مشاهده باشد، درحالی‌که هزینه آن در کل بودجه و میان شهروندان توزیع می‌شود. ازاین‌رو، هر کنشگر انگیزه دارد منفعت بخش مورد حمایت خود را افزایش دهد، بی‌آنکه تمام هزینه اجتماعی آن را در محاسبات خود لحاظ کند (سلیمانی، ۱۴۰۳: ۱۳۷-۱۳۸). هنگامی که چنین مطالباتی در فرایند بودجه‌ریزی انباشته می‌شوند، مجموع مصارف می‌تواند از ظرفیت واقعی منابع فراتر رود؛ حتی اگر هر تصمیم به‌تنهایی از نظر حامیان آن قابل دفاع

به نظر برسد (غفاری‌فرد، ۱٤۰۳: ۱۲۵). این همان مسئله‌ای است که در تحلیل منابع مشترک، به بهره‌برداری بیش از حد از منبعی با هزینه جمعی اشاره دارد.

این سازوکار زمانی تشدید می شود که برآورد منابع به‌جای آنکه مبنای تعیین سقف مصارف باشد، برای توجیه هزینه‌های مورد توافق تنظیم شود. در چنین وضعی، ابتدا مجموعه‌ای از هزینه‌ها و تعهدات مطالبه می‌شود و سپس درآمدهایی متناسب با آن‌ها در بودجه پیش‌بینی می‌گردد تا توازن حسابداری برقرار شود. دولت ممکن است برای حفظ اولویت‌های هزینه‌ای و مجلس برای پاسخ‌گویی به مطالبات بخش‌ها و مناطق مختلف، به مفروضات درآمدی خوش‌بینانه متکی شوند. بنابراین، مسئله فقط خطای فنی در پیش‌بینی نیست؛ بلکه گاه ترتیب منطقی تصمیم‌گیری معکوس می‌شود و به‌جای محدود کردن مصارف به منابع قابل تحقق، ارقام منابع با هدف پوشش دادن مصارف مطلوب تنظیم می‌شوند (رستمی و سهرابی، ۱٤۰۳: ٦۷-٦۸). در چنین شرایطی، توافق سیاسی بر سر هزینه‌ها جای ارزیابی دقیق ظرفیت مالی را می‌گیرد و بودجه به سندی تبدیل می‌شود که تعهدات آن از پشتوانه درآمدی مطمئن برخوردار نیست.

بااین‌حال، هر انحراف میان پیش‌بینی و عملکرد را نباید ناشی از رفتار فرصت‌طلبانه یا بیش‌برآورد عمدی دانست. نوسانات اقتصادی، تغییر قیمت‌های جهانی، محدودیت‌های تجاری و تحولات پیش‌بینی‌ناپذیر نیز می‌توانند موجب عدم تحقق درآمدها شوند. ازاین‌رو، باید میان خطای اجتناب‌ناپذیر پیش‌بینی و بیش‌برآورد ساختاری تمایز گذاشت. در حالت نخست، انحراف از تغییرات پیش‌بینی‌ناپذیر یا محدودیت اطلاعاتی ناشی می‌شود؛ اما در حالت دوم، مفروضات درآمدی بدون توجه کافی به احتمال تحقق منابع یا با هدف ایجاد فضای مالی برای پذیرش مصارف بیشتر تنظیم می شوند (حسین‌زاده، ۱٤۰٤: ٥٦). ارزیابی این تفاوت مستلزم مقایسه پیش‌بینی‌ها با عملکرد سال‌های گذشته، بررسی ظرفیت واقعی وصول، تحلیل سناریوهای اقتصادی و شفافیت مفروضات است. اگر یک منبع درآمدی در چند سال متوالی کمتر از رقم مصوب تحقق یافته باشد، تکرار برآوردهای بالا بدون توضیح درباره تغییر ظرفیت وصول یا اصلاح سیاست‌های مرتبط، نشانه‌ای از ضعف روش‌شناختی و احتمال بیش‌برآورد ساختاری خواهد بود.

پیامد مستقیم عدم تحقق منابع، محدود شدن قدرت اجرایی بودجه مصوب است. دولت برای حفظ تعادل نقدی ناچار می شود تخصیص اعتبارات را تعدیل کند؛ اقدامی که می‌تواند به کاهش یا

تأخیر در تخصیص اعتبارات عمرانی، محدود شدن پرداخت‌های دستگاه‌ها، انتقال تعهدات به دوره‌های بعد یا استفاده از منابع مالی جایگزین بینجامد. کاهش تخصیص طرح‌های عمرانی، اجرای پروژه‌های زیر ساختی را به تأخیر می‌اندازد و ممکن است هزینه تکمیل آن‌ها را افزایش دهد. تأخیر در پرداخت‌ها نیز برنامه‌ریزی دستگاه‌های اجرایی و پیمانکاران را مختل می‌کند و انتقال تعهدات به سال‌های بعد، انعطاف‌پذیری بودجه‌های آینده را کاهش می‌دهد؛ زیرا بخشی از منابع آتی پیشاپیش به تصمیمات گذشته اختصاص می‌یابد (جعفری، ۱٤۰٤: ۹۲-۹۳). بدین‌ترتیب، بیش‌برآورد منابع فقط به عدم تحقق یک رقم درآمدی محدود نمی‌ماند، بلکه کیفیت ارائه خدمات عمومی، پیشرفت طرح‌ها و امکان برنامه‌ریزی میان‌مدت را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد.

در این مرحله، تعارض دولت و مجلس صورت تازه‌ای پیدا می‌کند. مجلس ممکن است دولت را به اجرای ناقص مصوبات یا کاهش تخصیص اعتبارات متهم کند و دولت نیز عدم تحقق درآمدها و محدودیت منابع را علت ناتوانی در اجرای کامل بودجه بداند. اختلافی که در مرحله تصویب بر سر افزایش مصارف و توزیع اعتبارات شکل گرفته بود، در مرحله اجرا به اختلاف درباره مسئولیت عدم تحقق تعهدات تبدیل می‌شود. اگر سهم هر نهاد در شکل‌گیری مفروضات درآمدی و مصارف مصوب روشن نباشد، هر یک می‌تواند بخشی از پیامدهای نامطلوب را به دیگری نسبت دهد (حسین‌زاده، ۱٤۰٤: ۳۰). بنابراین، فاصله میان پیش‌بینی و عملکرد، علاوه بر آثار مالی، مسئله پاسخ‌گویی نهادی را نیز تشدید می‌کند.

این وضعیت با مفهوم «توهم مالی» بوکانان نیز ارتباط دارد. هنگامی که بودجه با درآمدهای غیرقطعی متوازن نشان داده می‌شود، چنین تصوری ایجاد می‌شود که دولت توان تأمین مجموعه‌ای از هزینه‌ها را دارد؛ درحالی‌که بخشی از منابع هنوز تحقق نیافته یا به شرایط نامطمئن وابسته است. در نتیجه، هزینه واقعی تصمیمات مالی در زمان تصویب کمتر از واقع درک می‌شود و آثار آن به مرحله اجرا انتقال می‌یابد. مهار این سازوکار مستلزم آن است که مفروضات درآمدی و درجه قطعیت هر منبع آشکار باشد، برآوردها به‌طور منظم با عملکرد واقعی مقایسه شوند و افزایش تعهدات هزینه‌ای به وجود منابع قابل تحقق و پایدار مشروط گردد (شفقی و همکاران، ۱٤۰۵: ۲۵-۲٦). در این صورت، امکان توافق بر سر مصارف فاقد پشتوانه کاهش می‌یابد و مسئولیت دولت و مجلس در قبال آثار مالی تصمیمات شفاف‌تر می‌شود.

۳-۳- انگیزه‌های انتخاباتی و محلی نمایندگان و بازتوزیع سیاسی منابع عمومی

سومین سازوکار مؤثر در تعارض نهادی دولت و مجلس، تأثیر ساختار انگیزشی نمایندگی سیاسی بر نحوه توزیع منابع عمومی است. نمایندگان مجلس، علاوه بر مشارکت در قانون‌گذاری و نظارت ملی، در برابر مطالبات حوزه‌های انتخابیه خود نیز مسئولیت دارند. بااین‌حال، هنگامی که معیارهای تخصیص اعتبارات شفاف و الزام‌آور نباشند، انگیزه‌های انتخاباتی و محلی ممکن است بر تصمیمات بودجه‌ای غلبه کنند و رقابت برای کسب سهم بیشتر از منابع را جایگزین ارزیابی منافع عمومی سازند (سلیمانی، ۱٤۰۳: ۱۷۲-۱۷۳). در چنین وضعی، مسئله نه اصل پیگیری مطالبات حوزه انتخابیه، بلکه چگونگی ورود این مطالبات به فرایند تخصیص و میزان انطباق آن‌ها با اولویت‌های ملی و ظرفیت مالی کشور است.

نماینده در ساختار انتخاباتی با مجموعه‌ای از انگیزه‌ها و محدودیت‌ها روبه‌روست. او باید در تصمیمات کلان کشور مشارکت کند و درباره توزیع منابع میان بخش‌ها و اولویت‌های ملی تصمیم بگیرد؛ در عین حال، عملکردش در حوزه انتخابیه بر ارزیابی رأی‌دهندگان و احتمال انتخاب مجدد اثر می‌گذارد. از این منظر، پیگیری اعتبار برای پروژه‌های عمرانی و خدمات عمومی منطقه می‌تواند ابزاری برای پاسخ‌گویی سیاسی و نشان دادن کارآمدی نماینده باشد. این انگیزه هنگامی مسئله‌ساز می‌شود که جذب اعتبار محلی به شاخص غالب ارزیابی عملکرد تبدیل شود و موفقیت نماینده بیش از آنکه با کیفیت قانون‌گذاری، نظارت یا آثار ملی تصمیمات سنجیده شود، بر میزان منابعی استوار گردد که برای حوزه انتخابیه خود به دست آورده است (شیرزاد، ۱٤۰۳: ۲۰۲۳-۲۰۲٤). در این شرایط، ساختار انگیزشی نمایندگی می‌تواند تمرکز بر منافع جغرافیایی و بخشی را تقویت کند و اولویت‌های ملی را تحت تأثیر قرار دهد. در این رابطه، نظریه انتخاب عمومی جیمز بوکانان امکان تحلیل این رفتار را بر پایه فردگرایی روش‌شناختی فراهم می‌آورد. نمایندگان ممکن است از یک‌سو به ضرورت رعایت محدودیت منابع و اولویت‌های ملی آگاه باشند و از سوی دیگر، به دلیل پاسخ‌گویی انتخاباتی، برای افزایش سهم حوزه خود تلاش کنند. بنابراین، رفتار بودجه‌ای آنان را باید در پیوند میان قواعد نهادی، ساختار رقابت انتخاباتی و امکان کسب منفعت سیاسی تحلیل کرد.

یکی از سازوکارهای شکل‌گیری این وضعیت، مبادله سیاسی و چانه‌زنی میان نمایندگان در فرایند بررسی بودجه است. نمایندگان ممکن است برای حمایت از پیشنهادهای یکدیگر به

توافق‌های متقابل بر سند؛ به‌گونه‌ای که هر یک از افزایش اعتبار حوزه انتخابیه دیگری پشتیبانی کند، مشروط بر آنکه پیشنهاد مربوط به حوزه خود نیز مورد حمایت قرار گیرد. این سازوکار در ادبیات انتخاب عمومی با مفهوم مبادله رأی یا «لگ‌رولینگ» شناخته می‌شود (مزرعه، ۱٤۰٤: ۱۲۱–۱۲۲). هنگامی که حمایت متقابل از پیشنهادها بدون ارزیابی هزینه کل و منافع اجتماعی صورت گیرد، ممکن است مجموع تعهدات بودجه‌ای را افزایش دهد و منابع را میان طرح‌های متعدد پراکنده سازد. در این وضعیت، هر نماینده ممکن است پیشنهاد مورد حمایت خود را به‌تنهایی قابل دفاع بداند، درحالی‌که انباشت توافق‌های جزئی، بار مالی قابل توجهی بر بودجه عمومی تحمیل می‌کند (تنگستانی، ۱٤۰۵: ۱۰۱).

ویژگی مهم این چانه‌زنی، تفاوت میان منافع متمرکز و هزینه‌های پراکنده است. اعتبار اختصاص‌یافته به یک پروژه محلی برای ساکنان منطقه یا گروهی از ذی‌نفعان، منفعتی مشخص و قابل مشاهده ایجاد می‌کند؛ اما هزینه آن از منابع عمومی تأمین می‌شود و میان کل جامعه توزیع می‌گردد. ازاین‌رو، حامیان هر پیشنهاد انگیزه بیشتری برای پیگیری منفعت مستقیم آن دارند تا توجه به هزینه‌ای که به‌صورت پراکنده بر بودجه تحمیل می‌شود. اگر این الگو در میان شمار زیادی از نمایندگان تکرار شود، مجموع تصمیمات جزئی می‌تواند به افزایش مصارف، پراکندگی اعتبارات و کاهش انسجام تخصیص منابع بینجامد (آریان‌نژاد و همکاران، ۱٤۰۵: ۸۲–۸۳). این مسئله با منطق منابع مشترک در نظریه انتخاب عمومی سازگار است: هر گروه برای افزایش سهم خود از منبعی عمومی تلاش می‌کند، درحالی‌که هزینه افزایش مجموع مطالبات بر کل بودجه و در نهایت بر جامعه تحمیل می‌شود.

این سازوکار در تخصیص اعتبارات عمرانی برجستگی بیشتری دارد؛ زیرا پروژه‌های عمرانی معمولاً آثار ملموس و قابل مشاهده‌ای دارند و می‌توان آن‌ها را به‌عنوان دستاوردی مشخص به رأی‌دهندگان معرفی کرد. در مقابل، اصلاح ساختار هزینه‌های عمومی، ارتقای بهره‌وری دستگاه‌ها یا سرمایه‌گذاری در برنامه‌های بلندمدت ممکن است آثار فوری و محلی کمتری داشته باشد. تفاوت در قابلیت مشاهده و انتساب منافع، انگیزه ترجیح پروژه‌های کوتاه‌مدت و ملموس را تقویت می‌کند؛ حتی اگر گزینه‌های جایگزین از بازده اقتصادی یا اجتماعی بیشتری برخوردار باشند (شفقی و

همکاران، ۱٤۰۵: ۲۹–۳۰). در نتیجه، افق زمانی سیاست‌گذاری ممکن است به‌جای نیازهای بلندمدت توسعه، با ملاحظات کوتاه‌مدت رقابت سیاسی تنظیم شود.

بااین‌حال، توجه به نیازهای محلی را نباید معادل رفتار رانتی یا مداخله ناموجه نمایندگان دانست. تفاوت‌های جغرافیایی، جمعیتی و اقتصادی ایجاب می‌کند که سیاست بودجه‌ای به نیازهای منطقه‌ای توجه کند؛ برخی مناطق به دلیل محرومیت تاریخی، ضعف زیرساخت‌ها، پراکندگی جمعیت یا هزینه بالاتر ارائه خدمات عمومی به حمایت بیشتری نیاز دارند. تمایز میان تخصیص مبتنی بر عدالت منطقه‌ای و تخصیص متأثر از انگیزه انتخاباتی، به معیارهای روشن و قابل ارزیابی وابسته است (اجتهادی و همکاران، ۱٤۰۳: ۱۹٤). اگر افزایش اعتبار با شاخص‌هایی مانند میزان محرومیت، جمعیت، شکاف زیرساختی، هزینه ارائه خدمات، شمار بهره‌مندان و بازده اجتماعی توجیه شود، می‌توان آن را بخشی از سیاست بازتوزیعی مشروع دانست؛ اما اگر قدرت چانه‌زنی نماینده، نفوذ سیاسی حوزه یا امکان بهره‌برداری انتخاباتی معیار اصلی باشد، تخصیص از منطق عدالت‌محور فاصله می‌گیرد (قمری و رستمی، ۱٤۰۳: ٦۷–٦۸). بنابراین، ارزیابی مداخله نمایندگان باید بر مبنای کیفیت و توجیه تخصیص انجام شود، نه صرف حضور آنان در فرایند طرح مطالبات منطقه‌ای.

از طرفی، ضعف پیوند میان تخصیص اعتبارات و شاخص‌های عینی نیاز و عملکرد، امکان اثرگذاری روابط سیاسی و چانه‌زنی‌های غیررسمی را افزایش می‌دهد. در چنین شرایطی، پروژه‌هایی که توجیه فنی و اقتصادی کافی ندارند ممکن است وارد بودجه شوند یا بیش از ظرفیت اجرایی خود اعتبار دریافت کنند. پیامد این روند می‌تواند پراکندگی اعتبارات میان طرح‌های متعدد، طولانی شدن زمان تکمیل پروژه‌ها و کاهش بازده سرمایه‌گذاری عمومی باشد (شیرزاد، ۱٤۰۳: ۲۰۲۸). مسئله فقط افزایش هزینه‌ها نیست؛ بلکه توزیع منابع میان پروژه‌هایی است که از نظر ضرورت، آمادگی اجرا و بازده اجتماعی در موقعیت یکسانی قرار ندارند. تخصیص اعتبارات به طرح‌های فاقد آمادگی اجرایی نیز می‌تواند منابع محدود را برای مدتی طولانی مسدود کند، بی‌آنکه خدمات یا ظرفیت تولیدی متناسبی ایجاد شود.

رقابت بر سر اعتبارات همچنین تعارض میان اولویت‌های ملی دولت و مطالبات محلی نمایندگان را تشدید می‌کند. دولت در تدوین بودجه باید میان اهدافی مانند ثبات مالی، رشد اقتصادی، تأمین خدمات عمومی و اجرای برنامه‌های توسعه‌ای توازن برقرار سازد؛ در مقابل،

نمایندگان ممکن است بر نیازهایی تأکید کنند که اهمیت آن‌ها در حوزه انتخابیه آشکارتر است. هنگامی که منابع محدود باشند، تأمین اعتبار یک پروژه محلی می‌تواند مستلزم کاهش اعتبار پروژه‌ای دیگر یا محدود کردن منابع برنامه‌های ملی باشد. از منظر اقتصاد سیاسی، این وضعیت رقابت میان منطق سیاست‌گذاری ملی و منطق نمایندگی محلی را بازتاب می‌دهد (رستمی و سهرابی، ۱۴۰۳: ۸۵–۸۶). منطق نخست بر آثار کلان تصمیمات، محدودیت منابع، کارایی اقتصادی و عدالت توزیعی تأکید دارد؛ منطق دوم بر انتقال مطالبات حوزه انتخابیه و پاسخ‌گویی به رأی‌دهندگان استوار است.

در نتیجه، چانه‌زنی محلی در فقدان معیارهای روشن می‌تواند رابطه دولت و مجلس را به رقابتی مستمر بر سر کنترل منابع تبدیل کند. دولت ممکن است برای حفظ انسجام برنامه‌های مالی خود در برابر تغییرات محلی مقاومت کند و نمایندگان نیز اصلاح لایحه را بخشی از وظیفه نمایندگی بدانند. راه‌حل، حذف نقش مجلس در انتقال نیازهای منطقه‌ای نیست، بلکه قاعده‌مند کردن ورود این مطالبات به فرایند تخصیص است؛ به‌گونه‌ای که پیشنهادهای محلی بر پایه شاخص‌های شفاف محرومیت و نیاز، ارزیابی هزینه ـــ فایده، آثار بین‌منطقه‌ای و آمادگی اجرایی پروژه‌ها سنجیده شوند (غفاری‌فرد، ۱۴۰۳: ۱۳۲–۱۳۳). بنابراین، انتشار مبانی انتخاب و تغییر اعتبارات نیز امکان ارزیابی عمومی تصمیمات را افزایش می‌دهد. بر این اساس، تعارض بودجه‌ای در این سطح بازتاب رقابت نهادی بر سر قدرت تصمیم‌گیری و توزیع منابع است و کاهش آن به پیوند دادن اختیار نمایندگی با معیارهای ملی، شفافیت تخصیص و پاسخ‌گویی مالی نیاز دارد.

بحث و نتیجه‌گیری

واقعیت این است که بودجه در نظام‌های سیاسی، صرفاً سندی برای ثبت درآمدها و هزینه‌های عمومی نیست؛ بلکه نهادی برای توزیع قدرت، تعیین اولویت‌های عمومی و تنظیم رابطه میان قوای حکومتی به شمار می‌رود. ازاین‌رو، چگونگی تدوین، بررسی و تصویب آن بر کیفیت حکمرانی مالی، عدالت توزیعی و ثبات اقتصادی اثر می‌گذارد. در جمهوری اسلامی ایران، فرایند تصویب بودجه به عرصه‌ای برای بروز اختلاف میان دولت و مجلس تبدیل شده است؛ اختلافی که از تفاوت در برداشت حقوقی از صلاحیت‌ها فراتر می‌رود و با انگیزه‌های سیاسی، محدودیت منابع و رقابت بر سر تخصیص اعتبارات پیوند می‌یابد. بر این اساس، تلاش پژوهش حاضر پاسخ‌گویی به این

پرسش بوده است که چه سازوکارهای نهادی و انگیزه‌های سیاسی موجب تداوم تعارض دولت و مجلس در فرایند تصویب بودجه و کاهش کارآمدی قیود حقوقی حاکم بر توزیع منابع عمومی می‌شوند؟ پژوهش با روش توصیفی ـ تحلیلی و با اتکا به نظریه انتخاب عمومی جیمز بوکانان، ابعاد حقوقی، مالی و سیاسی این تعارض را بررسی کرده است.

در این رابطه، تحلیل انجام‌شده بر چند موضوع اساسی دلالت دارد. نخست آنکه ابهام در مرزبندی صلاحیت‌های بودجه‌ای دولت و مجلس، زمینه تفسیرهای رقیب و استمرار اختلاف نهادی را فراهم می‌کند. اصل ۵۲ قانون اساسی، تهیه بودجه را بر عهده دولت و تصویب آن را بر عهده مجلس قرار داده است؛ بااین‌حال، حدود اصلاحات مجاز مجلس و مرز میان نظارت تقنینی و تغییر بنیادین لایحه همواره به‌روشنی مشخص نیست. همچنین، نحوه اعمال اصل ۷۵ در اصلاحات بودجه‌ای و فقدان معیارهای دقیق برای تشخیص تغییر شاکله بودجه، امکان برداشت‌های متفاوت را افزایش می‌دهد. در چنین وضعیتی، دولت ممکن است اصلاحات مجلس را مداخله در مسئولیت تدوین و انسجام سیاست مالی بداند و نمایندگان همان اقدامات را در چارچوب اختیار تصویب بودجه توجیه کنند. بنابراین، اختلاف بر سر پیشنهادهای مشخص، به مناقشه‌ای درباره حدود قدرت و صلاحیت نهادی تبدیل می‌شود. پیامد این ابهام، افزایش هزینه تصمیم‌گیری، دشواری ارزیابی آثار تجمیعی اصلاحات و تضعیف امکان انتساب مسئولیت تصمیمات مالی است.

دوم آنکه بیش‌برآورد منابع و اتکا به درآمدهای غیرقطعی، توازن ظاهری بودجه را از انضباط مالی واقعی جدا می‌کند و هزینه تصمیمات هزینه‌زا را به مرحله اجرا انتقال می‌دهد. برآورد درآمدهای مالیاتی، نفتی و سایر منابع عمومی باید با توجه به ظرفیت وصول، عملکرد سال‌های گذشته و میزان عدم‌قطعیت هر منبع انجام شود. هرگاه ارقام درآمدی بدون پشتوانه کافی افزایش یابند، امکان تصویب مصارف و تعهداتی فراهم می‌شود که تأمین مالی آن‌ها با اطمینان همراه نیست. در این شرایط، توازن حسابداری بودجه لزوماً بیانگر توازن واقعی منابع و مصارف نخواهد بود. عدم تحقق درآمدها در مرحله اجرا می‌تواند به کاهش تخصیص اعتبارات، تأخیر در پرداخت‌ها، تعویق طرح‌های عمرانی و انباشت تعهدات منجر شود. در نتیجه، اختلاف دولت و مجلس از مرحله تصویب به مرحله اجرا منتقل می‌شود و هر طرف ممکن است مسئولیت ناکامی در تحقق مصوبات

را به دیگری نسبت دهد. ازاین‌رو، بیش‌برآورد منابع فقط خطایی فنی نیست، بلکه با ساختار انگیزشی تصمیم‌گیرندگان و پراکندگی مسئولیت مالی ارتباط دارد.

سوم آنکه انگیزه‌های انتخاباتی و محلی نمایندگان می‌تواند جهت تخصیص منابع عمومی را تحت تأثیر قرار دهد. نمایندگان در کنار مسئولیت قانون‌گذاری ملی، در برابر مطالبات حوزه‌های انتخابیه خود نیز پاسخ‌گو هستند؛ بنابراین، پیگیری اعتبارات برای پروژه‌های محلی می‌تواند بخشی از وظیفه نمایندگی باشد. بااین‌حال، هنگامی که معیارهای شفاف و مبتنی بر نیاز، محرومیت، بازده اجتماعی و آمادگی اجرایی برای اولویت‌بندی پروژه‌ها وجود نداشته باشد، قدرت چانه‌زنی و ملاحظات انتخاباتی ممکن است بر ارزیابی کارشناسی غلبه کند. مبادله حمایت میان نمایندگان و تلاش برای افزایش سهم حوزه‌های انتخابیه، در صورت فقدان محدودیت‌های مالی مؤثر، می‌تواند مجموع مصارف را افزایش دهد و منابع را میان طرح‌های پراکنده توزیع کند. در این وضعیت، منافع برخی تصمیمات در سطح محلی متمرکز می‌شود، اما هزینه فرصت آن بر کل بودجه عمومی تحمیل می‌گردد. البته انعکاس نیازهای منطقه‌ای ذاتاً ناموجه نیست؛ مسئله هنگامی پدید می‌آید که تخصیص منابع به‌جای شاخص‌های عینی و عدالت‌محور، تابع نفوذ سیاسی و چانه‌زنی مقطعی شود.

چهارم آنکه شفافیت مالی، ارزیابی کارشناسی و پاسخ‌گویی نهادی، سازوکارهای مکمل برای کاهش تعارض و بهبود کیفیت تصمیمات بودجه‌ای هستند. انتشار مفروضات درآمدی، گزارش عملکرد منابع و مصارف، اعلام آثار مالی پیشنهادهای اصلاحی و ارائه معیارهای تخصیص اعتبارات، امکان سنجش تصمیمات را برای نهادهای نظارتی و جامعه فراهم می‌کند. همچنین، تعیین ضوابط روشن برای اصلاح لایحه، تبیین قلمرو اصل ۷۵ و تدوین شاخص‌های عملیاتی برای تشخیص تغییر شاکله بودجه می‌تواند از اختلاف‌های تفسیری بکاهد. ارزیابی مستقل و پیشینی آثار مالی پیشنهادها نیز مانع از آن می‌شود که تعهدات جدید بدون شناسایی منابع قابل تحقق تصویب شوند. در حوزه تخصیص منطقه‌ای، انتشار دلایل انتخاب پروژه‌ها و پیوند دادن اعتبارات به شاخص‌های نیاز و بازده اجتماعی، امکان تبدیل مطالبات محلی به تصمیمات قابل دفاع در سطح ملی را افزایش می‌دهد. این اقدامات باید با حفظ حق نظارت و اصلاح مجلس و مسئولیت اجرایی دولت همراه باشند؛ زیرا هدف، حذف تعامل دو قوه نیست، بلکه قاعده‌مند کردن آن است.

از منظر نظریه انتخاب عمومی بوکانان، تعارض بودجه‌ای را باید پیامد تعامل قواعد نهادی و ترجیحات کنشگرانی دانست که در چارچوب آن قواعد تصمیم می‌گیرند. ابهام در قواعد، فرصت گسترش مداخله و چانه‌زنی را افزایش می‌دهد؛ ماهیت منابع مشترک، انگیزه مطالبه سهم بیشتر را تقویت می‌کند؛ و پراکندگی هزینه‌ها در برابر تمرکز منافع، پذیرش تعهدات مالی را تسهیل می‌سازد. در چنین وضعیتی، دولت و مجلس ممکن است هر یک در پی تحقق ترجیحات خود باشند، بی‌آنکه هزینه کامل تصمیمات جمعی را به‌طور مستقیم متحمل شوند. بنابراین، مسئله اصلی صرفاً وجود اختلاف میان دو قوه نیست، بلکه کیفیت قواعدی است که رفتار آن‌ها را محدود یا هدایت می‌کند. بر این اساس، تعارض نهادی زمانی کاهش می‌یابد که قواعد بودجه‌ای، رابطه میان اختیار، مسئولیت و پیامد مالی تصمیمات را روشن سازند و امکان ارزیابی عمومی عملکرد هر نهاد را فراهم آورند. بنابراین، در جمع‌بندی می‌توان گفت تعارض دولت و مجلس در حکمرانی بودجه‌ای ایران از تعامل سه عامل اصلی پدید می‌آید: ابهام در مرز صلاحیت‌ها و معیار شاکله بودجه، فاصله میان منابع پیش‌بینی‌شده و ظرفیت واقعی تحقق درآمدها، و انگیزه‌های سیاسی و محلی مؤثر بر بازتوزیع اعتبارات. این عوامل یکدیگر را تقویت می‌کنند؛ ابهام قواعد فضای مداخله را گسترش می‌دهد، ضعف انضباط مالی هزینه آن را به مرحله اجرا منتقل می‌سازد و انگیزه‌های انتخاباتی بر جهت تخصیص منابع اثر می‌گذارند. ازاین‌رو، حل مسئله به محدودسازی کلی اختیارات مجلس یا تمرکز نامحدود تصمیم‌گیری در دولت نیاز ندارد؛ بلکه مستلزم تعیین دقیق حدود اصلاح بودجه، واقع‌بینانه‌سازی برآورد منابع، ارزیابی آثار مالی پیشنهادها، شفاف‌سازی معیارهای تخصیص و تقویت نظارت مستقل است. چنین رویکردی می‌تواند ضمن حفظ نقش نظارتی و تقنینی مجلس و مسئولیت اجرایی دولت، پاسخ‌گویی مالی را افزایش دهد و بودجه را از عرصه چانه‌زنی پراکنده به سازوکاری منضبط برای تأمین منافع عمومی و توزیع کارآمد منابع تبدیل کند.

پیشنهادها

۱- تدوین ضوابط شفاف برای تفکیک صلاحیت‌های بودجه‌ای دولت و مجلس: ضروری است حدود اصلاحات مجاز مجلس، قلمرو اجرای اصل ۷۵ و معیارهای تشخیص تغییر شاکله بودجه در قالب ضوابطی دقیق و قابل سنجش تبیین شود. این اقدام ضمن حفظ اختیار قانونی مجلس در بررسی و تصویب بودجه، از تغییرات ساختاری فاقد ارزیابی کافی و تداخل مسئولیت‌های دو قوه

جلوگیری می‌کند. همچنین، پیش‌بینی سازوکار ارزیابی حقوقی و مالی پیشنهادهای اصلاحی می‌تواند اختلافات تفسیری را پیش از تبدیل شدن به تعارض نهادی کاهش دهد.

۲- استقرار نظام ارزیابی واقع‌بینانه و مستقل منابع بودجه‌ای: پیش‌بینی درآمدهای عمومی باید بر ا ساس عملکرد واقعی سال‌های گذ شته، ظرفیت قابل تحقق و صول درآمدها و سناریوهای معتبر اقتصادی انجام شود و میزان عدم‌قطعیت هر منبع به صورت شفاف مشخص گردد. همچنین، ایجاد سازوکار کارشناسی مستقل برای ارزیابی مفروضات درآمدی و سنجش نسبت منابع پیش‌بینی‌شده با مصارف پیشنهادی، از شکل‌گیری توازن صوری بودجه جلوگیری می‌کند. این رویکرد، امکان تصویب تعهدات متنا سب با ظرفیت واقعی مالی دولت و کاهش انتقال کسری منابع به مرحله اجرا را فراهم می‌سازد.

۳- قاعده‌مند کردن تخصیص اعتبارات منطقه‌ای بر اساس شاخص‌های عینی: تخصیص منابع به حوزه‌های انتخابیه باید بر پایه معیارهایی نظیر میزان محرومیت، شکاف زیرساختی، جمعیت، بازده اجتماعی و آمادگی اجرایی پروژه‌ها صورت گیرد. انتشار عمومی مبانی انتخاب پروژه‌ها و دلایل تغییر اعتبارات نیز می‌تواند نقش چانه‌زنی‌های سیاسی و ملاحظات انتخاباتی را در توزیع منابع محدود سازد. این سازوکار ضمن حفظ امکان انعکاس مطالبات محلی در فرایند بودجه‌ریزی، عدالت منطقه‌ای و کارایی توزیعی منابع عمومی را تقویت می‌کند.

٤- تقویت شفافیت، پاسخ‌گویی و نظارت مستقل بر تصمیمات بودجه‌ای: انتشار اطلاعات مربوط به پیشنهادهای اصلاحی، آثار مالی مصوبات، میزان تحقق درآمدها و عملکرد تخصیص اعتبارات باید به‌عنوان الزامی مستمر در چرخه بودجه‌ریزی مورد توجه قرار گیرد. همچنین، تقویت نظارت کارشناسی و مستقل بر انطباق مصارف با منابع تحقق‌یافته و امکان ردیابی مسئولیت تصمیمات دولت و مجلس، از پراکندگی مسئولیت و انتقال هزینه‌های تصمیمات جلوگیری می‌کند. این اقدام با افزایش قابلیت ارزیابی عمومی و کاهش عدم‌تقارن اطلاعاتی، زمینه انضباط مالی و همکاری نهادی مؤثرتر را فراهم می‌آورد.

فهرست منابع

آذر، مهدی؛ حسین‌پور، داود؛ علی‌پور درویش، زهرا و محمدیان ساروی، محسن. (۱٤۰٤). تجربه زیسته نمایندگان مجلس شورای اسلامی از فرایند تصویب بودجه سالانه. مطالعات مدیریت بهبود و تحول، (۱۱٦)، ۱-۵۰.

آریان‌نژاد، علی؛ فراهانی، محمدصادق و میرزاده کوهشاهی، نادر. (۱٤۰۵). «شاکله بودجه»؛ بازشناسی مفهوم و شاخصه‌ها. تحقیق و توسعه در حقوق مالی و مالیاتی، (۱)، ٦۹-۹۳.

اجتهادی، سمیرا؛ زارع، هاشم؛ ابراهیمی، مهرزاد و ابوترابی، محمدعلی. (۱٤۰۳). آثار تعیین‌کننده‌های کلان خزانه‌ای بر کسری خزانه‌ای در ایران. پژوهشنامه اقتصادی، (۹۲)، ۱۷۲-۲۰۳.

برزگر خسروی، محمد و بهرامی حسن‌آبادی، مهدی. (۱٤۰٤). چارچوب حقوقی «درآمد اختصاصی» در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. مجلس و راهبرد، (۱۲۳)، ۳۳-٦۵.

تنگستانی، محمدقاسم. (۱٤۰۵). معافیت مالیاتی به مثابه هزینه عمومی پنهان: الزامات بودجه‌مندی، شفافیت و پاسخگویی در حقوق عمومی مالی ایران. تحقیق و توسعه در حقوق مالی و مالیاتی، (۱)، ۹٤-۱۲۲.

جعفری، حسین. (۱٤۰٤). قوانین و مقررات مالی. تهران: دانش.

حسین‌زاده، حمید. (۱٤۰٤). آراء محاکم دادگستری: " شورای عالی فنی - سازمان برنامه و بودجه کشور". تهران: مختصات.

رستمی، ولی؛ پروین، خیرالله؛ میرزاده، نادر و نظریان، حمید. (۱٤۰٤). بررسی راهکارهای حقوقی مقابله با درج تخمین‌های غیرواقعی در قانون بودجه. دانش حقوق عمومی، ۱٤(٤)، ۵۱-۷٤.

رستمی، ولی و سهرابی، حامد. (۱٤۰۳). بررسی اصول حاکم بر نظام بودجه‌ریزی در ایران و فرانسه. تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، (۲۲)، ۵۷-۹۹.

رضوانی‌فر، محمدمهدی و سلیمی، زهرا. (۱٤۰۳). چالش‌های حکمرانی مبتنی بر توسعه پایدار در نظام بودجه‌ریزی ایران. تمدن حقوقی، (۲۰)، ۱۹۵-۲۱٦.

رونق، مریم. (۱٤۰۲). محشای مجموعه قانون و مقررات بودجه سال ۱٤۰۲. تهران: فرمنش.

طحان نظیف، هادی. (۱٤۰۳). حقوق بودجه: تحلیل نظام حقوقی حاکم بر تهیه، تصویب و تغییر بودجه در آینه قانون اساسی و رویه‌های شورای نگهبان. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.

سلیمانی، محمد. (۱٤۰۳). حقوق مالی. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.

شفقی، محمدجواد؛ رستمی، ولی و خطیب دماوندی، مهدی. (۱٤۰۵). نظارت قوه مقننه بر بودجه شرکت‌های دولتی در ایران. پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۸(۲٦)، ۱۳-۳۸.

شیرزاد، امید. (۱٤۰۳). بازخوانی ا صل ۵۲ قانون ا سا سی در پرتو قانون ا صلاح ساختار بودجهٔ کل ک شور. مطالعات حقوق عمومی، ٥٤(۳)، ۲۰۱۱-۲۰۳۲.

غفاری‌فرد، محمد. (۱٤۰۳). سازوکارهای تدوین نظام نوین درآمد–هزینه استانی در برنامه هفتم پیشرفت کشور. دانش حکمرانی، (٤)، ۱۱٦-۱۳۸.

فراهانی، محمدعلی؛ آریان‌نژاد، علی و بهادری جهرمی، علی. (۱٤۰٤). کنکاشی در فرایند نظارت شورای نگهبان بر بودجه دو مرحله‌ای. پژوهشنامه حقوق اسلامی، ۲٦(۲)، ٦٤۱-٦٦۸.

قمری، محمد و رستمی، ولی. (۱٤۰۳). الزامات و ضرورت‌های حقوقی در فرایند بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد. حقوق اداری، (۳۹)، ۵۳-۷۳.

مردانی، فاطمه؛ قوامی، هادی؛ احمدی شادمهری، محمدطاهر و چشمی، علی. (۱٤۰۳). بررسی الگوی تخصیص بودجه عمرانی در فرایند پارلمانی تصویب بودجه با استفاده از رویکرد اقتصادسنجی فضایی. سیاست‌گذاری اقتصادی، ۱٦(۳۲)، ۲۳۵-۲٦۱.

مزرعه، فاطمه. (۱٤۰٤). کتاب تحلیلی حقوق مالیه عمومی. تهران: راه.

نوبری، فرزانه. (۱٤۰۳). بررسی همسویی بودجه سال ۱٤۰٤ و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی. امنیت اقتصادی، ۱۲(۸)، ٤-۲٤.

نوبهار، رحیم؛ قاسمی، مجتبی و صفاری، فاطمه. (۱٤۰۳). چالش‌های تخصیص بهینه منابع مالی به قوه قضاییه در جمهوری اسلامی ایران. حقوقی دادگستری، (۱۲۷)، ۲۷۱-۲۹٦.

Alhasnawi, M. Y., Mohd Said, R., Muhsen, Y. R., Alnoor, A., Alshdaifat, S. M., & El Shlmani, Z. M. (2024). A systematic literature review of budget participation: Foundations, trends, and ways forward. International Review of Public Administration, 29(3), 175-202.

Buchanan, J. M. (2022). The economics of politics. 10th Ed, London: Institute of Economic Affairs.

Buchanan, J. M. (2021). What should economists do? 8th Ed, Indianapolis: Liberty Fund.

Buchanan, J. M. (2020). Fiscal theory and political economy: Selected essays. 8th Ed, Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Buchanan, J. M. (2019). Post-socialist political economy: Selected essays. 6th Ed, Cheltenham: Edward Elgar.

Buchanan, J. M. (2017). Essays on the political economy. 4th Ed, Honolulu, HI: University of Hawaii Press.

Buchanan, J. M., & Tollison, R. D. (2021). Theory of public choice: Political applications of economics. 4th Ed, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Howlett, M., & Migone, A. (2025). Beyond evidentiary uncertainty: Mitigating political risks in policy designs. Journal of Policy Design and Practice, 8(3), 379-391.

Jung, H., & Kim, B. H. (2025). Budget transparency and fiscal soundness: Citizens' political participation as a moderating factor. Journal of Public Money & Management, 45(7), 799-808.

Paswan, N. K., & Singh, T. (2025). Role of financial committees in budgetary oversight. International Journal of Political Science and Governance, 7(8), 17-39.

Root, H. L., & Golovaha-Hicks, W. (2025). Multilevel selection in political economy: Networks, complexity, and system-level adaptation. Journal of Economic Issues, 59(4), 1111-1128.

Stephenson, P. (2025). The challenges of policy oversight for the European Parliament: How the committee system is adapting in its scrutiny of budgetary expenditure. The Journal of Legislative Studies, 31(2), 363-383.

Suwanmala, C., Kruatep, W., & Buengmum, U. (2025). The Parliament Budget Office (PBO) and the shifting budget power in Thailand. Chulalongkorn University Journal of Social Sciences, 55(2), 212-241.

Teng, Y., & Tian, C. (2025). Political incentives and local connections: The impact of mayor characteristics on the provision of public goods. Journal of Chinese Governance, 10(3), 367-393.

Xiao, J., Zhang, Q., Knight, B., & Gong, L. (2025). Political budget cycles, government size, and the allocation of public funds: Evidence from prefectures in China. Journal of China Economic Review, 94(2), 449-463.