

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بودجه‌ریزی در ایران

حقوق قوه مقننه در بررسی
و رأی به بودجه
(مبانی نظری و الگوی پیشنهادی)

تألیف:

علی اکبر شبیری نژاد

ناظر علمی:

احمد توکلی

دفتر مطالعات برنامه و بودجه

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

شبیری نژاد، علی اکبر

حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه: مبانی نظری و الگوی پیشنهادی / تألیف علی اکبر شبیری نژاد؛ ناظر علمی احمد توکلی. -- تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۶.

۱۱۰ ص: نمودار. -- (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۱۳۸۶/۴۲)

ISBN: 978-964-8427-29-5 : ۱۵۰۰۰ ریال

فهرست نویسی براساس اطلاعات فیپا.

بالای عنوان: بودجه‌ریزی در ایران.

کتابنامه: ص. [۸۷] - ۸۸.

۱. بودجه - ایران. ۲. بودجه‌ریزی. ۳. ایران. مجلس شورای اسلامی - حقوق و وظایف. الف. مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، دفتر مطالعات برنامه و بودجه. ب. عنوان.

ح ۲ ش ۴ / ۲۱۵۴ HJ

۱۳۸۶

عنوان: حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه

(مبانی نظری و الگوی پیشنهادی)

تألیف: علی اکبر شبیری نژاد

ناظر علمی: احمد توکلی

طراح جلد: علیرضا عاشورزاده

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

نوبت چاپ: چاپ اول، تابستان ۱۳۸۶

تعداد: ۱۰۰۰ نسخه

لیتوگرافی، چاپ و صحافی: نگاران الکترونیک

قیمت: ۱۵۰۰۰ ریال

مسئولیت صحت مطالب کتاب با مؤلف است.

کلیه حقوق برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محفوظ است.

پیشگفتار

دیر زمانی است که بحث راجع به نحوه ساماندهی اطلاعات بودجه و رسیدگی به لایحه پیشنهادی دولت در قوه مقننه و نیز تأثیرگذاری درخور و شایسته این قوه در حین بررسی لایحه مزبور محل بحث و نقد نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی و دولت قرار دارد. گذشته از فرصت زمانی بسیار کوتاه برای رسیدگی، طرح پیشنهادها و تشکیل جلسه‌های متعدد و متراکم، و تأکید زیاد برای تصویب و ابلاغ به موقع بودجه برای پاسخ‌گویی به نیازهای اجرایی از مشکلات اساسی است که در هر سال پیش‌روی پارلمان قرار گیرد. از سوی دیگر، نظرسنجی‌های به عمل آمده از طیف گسترده‌ای از دست‌اندرکاران تهیه، تصویب و اجرای بودجه در وضعیت فعلی و ضرورت اعمال حداقلی از اصلاحات نشان می‌دهد که به رغم تلاش‌های فراوان قوای اجرایی و قانون‌گذاری برای بهبود روش‌های تهیه، تصویب و اجرای بودجه هنوز هم رضایت نسبی از فرایند کنونی حاصل نشده است. البته این مسئله مختص کشور ما نیست و در بسیاری از کشورهای دیگر نیز به سبب گسترش ابعاد فنی بودجه و تغییر نقش پارلمان‌ها در فرایند بودجه‌ریزی طی ربع قرن اخیر به یکی از چالش‌های اساسی پیش‌روی حکومت‌ها بدل شده است.

این مسئله مرکز پژوهش‌ها را بر آن داشت تا بنا به مأموریت و جایگاه سازمانی خود مطالعات گسترده‌ای را به منظور رفع مشکلات و سامان‌بخشی بودجه‌ریزی کشور آغاز کند. بخش نخست این مطالعات به آسیب‌شناسی و طرح مسائل و چالش‌های بودجه‌ریزی معمول در ایران اختصاص یافت و حاصل آن به صورت مجموعه‌ای از مباحث اصلی متضمن توصیه‌های بین‌المللی در باب موازین و معیارهای شفافیت مالی، مبانی نظری بودجه و بودجه‌ریزی، بودجه اقتصادی، منابع

و مصارف در بودجه، بودجه و سازمان اداری، کاستی‌های قانونی بودجه‌ریزی، برش‌های اطلاعاتی و مبانی مقرراتی بودجه، نظارت مالی و عملیاتی و سنجه‌هایی برای داوری انتشار یافت. مباحث یادشده حاصل بررسی‌های تعدادی از کارشناسان و افراد بصیر و دارای تجربه در امر بودجه‌ریزی کشور بود.^۱

این بررسی‌ها پیش از همه بر تفاوت نیازهای اطلاعاتی قوای اجرایی و قانون‌گذاری در تنظیم بودجه و به خصوص فقدان اطلاعات کافی برای تصمیم‌گیری‌های قوه مقننه در فرایند معمول بودجه‌ریزی کشور تأکید داشت. از این‌رو، در ادامه مطالعات اولویت بیش‌تری به مقوله «بودجه و پارلمان» داده شد و برای این منظور هفت پروژه مطالعاتی که جنبه‌های گوناگون نقش پارلمان در این‌باره را کنکاش می‌کرد در دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌ها تعریف و اجرا شد. اهم این پروژه‌ها مسائلی همچون مبانی نظری و سابقه تاریخی حضور قانون‌گذار در بودجه در جهان و ایران، تجربه‌های برخی از کشورهای پیشرو در اصلاحات، بررسی قالب‌های اطلاعاتی مصوب در بودجه‌ریزی کنونی کشور، و توصیه‌های سازمان‌های بین‌المللی پیرامون اصلاحات را مدنظر داشتند. حاصل مطالعات اخیر نیز در مجموعه‌ای تحت عنوان «بودجه‌ریزی در ایران: بودجه و پارلمان» از سوی دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به زودی منتشر خواهد شد.

متن حاضر به نوعی می‌تواند جمع‌بندی قسمت‌هایی از مطالعات دو مرحله یادشده باشد که با بهره‌گیری از اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، حقوق اداری، تفکیک و تعریف وظایف دولت، و شیوه‌های بودجه‌ریزی نوین الگویی را برای تأمین اطلاعات مورد نیاز مجلس شورای اسلامی در بررسی بودجه و نیز تبیین جایگاه و نقش قانون‌گذار در فرایند بودجه‌ریزی کشور ارائه می‌دهد. دو سؤال اساسی

۱. این مباحث در کتابی با نام: بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱ انتشار یافت.

موردنظر در این متن عبارتند از:

• با توجه به اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی، نقش و جایگاه قانون‌گذار در فرایند بودجه‌ریزی در کشور چیست؟

• برای ایفای مؤثر نقش مزبور چه اطلاعاتی باید در اختیار قانون‌گذار قرار گیرد؟ اهمیت روزافزون جایگاه بودجه در مدیریت بخش عمومی و ابعاد مختلف حقوقی، سیاسی، اداری و مالی آن مرکز پژوهش‌ها را بر آن داشت تا در این مرحله اقدام به انتشار متن حاضر و معرفی الگوی پیشنهادی کند، با این هدف که مجموعه نظرات نمایندگان محترم و دست‌اندرکاران موضوع جمع‌آوری و در جهت تکمیل مطالعات مورد استفاده قرار گیرد.

دشواری انجام چنین مطالعاتی در کشور بر کسی پوشیده نیست. در طی دهه‌های اخیر دگرگونی‌های بسیاری در مفاهیم و مأموریت‌های بودجه در اداره امور کشورها پدید آمده است، اما در حالی که یک‌صد سال از تهیه نخستین بودجه به شیوه معمول در کشور می‌گذرد، مطالعات اندکی به خصوص در ارتباط با مبانی نظری موضوع انجام شده است.

لازم به ذکر است که پیش از تنظیم متن، مطالب و موضوعات موردنظر در جلسه‌های هفتگی که در حضور تعدادی از مشاوران صاحب‌نظر و همکاران دفتر مطالعات برنامه و بودجه تشکیل می‌شد، مطرح و مورد بحث و نقد قرار می‌گرفت که راهنمایی‌های سازنده و مسئولانه اعضای جلسه در تقلیل کاستی‌های کار تأثیر عمده داشت. همچنین سازمان‌دهی مطالعه و آماده‌سازی متن حاضر بیش از همه مدیون ترغیب‌ها و پیگیری‌های مستمر آقای دکتر محمد قاسمی رئیس محترم دفتر مطالعات برنامه و بودجه است که با بردباری بسیار تشکیل و اداره جلسات و کمک به پیشبرد مطالعه را عهده‌دار بود. بدون تردید راهنمایی‌های ارزنده و کمک‌های بی‌دریغ ایشان و وسعت نظر و مساعدت اعضای محترم جلسه زمینه اصلی تهیه متن حاضر است. با وجود این، متن پیش‌رو عاری از ابهام و نقص نیست، به ویژه آنکه در صدد ارائه الگویی تازه برای بودجه‌ریزی ایران و نحوه رسیدگی و اعلام رأی پارلمان است. مرکز پژوهش‌ها از نقد و نظر اساتید و صاحب‌نظران و همه متخصصان و

حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه _____
نخبگان این حوزه استقبال می‌کند و هرگونه توصیه یا اظهار نظری را مغتنم
می‌شمرد. امید است که انتشار این متن گامی جدی در پیشبرد مباحث نظری در
حوزه بودجه‌ریزی کشور محسوب شود.

بهزاد پورسید
معاون پژوهشی مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

فهرست مطالب

مقدمه	۱
۱ بودجه و بودجه‌ریزی	
۱-۱ بودجه و حاکمیت	۱۵
۲-۱ تعریف بودجه	۱۸
۳-۱ کارکردهای بودجه	۲۷
۲ قوه مجریه	
۱-۲ گستره حضور دولت	۳۴
۲-۲ سازمان اداری و اجرایی دولت	۳۹
۳ بخش عمومی	
۱-۳ سیاست‌های بازتوزیعی و تأمین اجتماعی	۵۰
۲-۳ تصدی‌ها و امور بنگاه‌های عمومی	۵۴
۳-۳ برنامه‌های عمرانی	۵۸
۴-۳ امور حاکمیتی و خدمات عمومی	۶۱
۵-۳ مدیریت توسعه و امور مالی	۶۴
۴ قوه مقننه	
۱-۴ حضور قانون‌گذار	۶۹
۲-۴ حقوق قانون‌گذار	۷۲
۵ الگوی پیشنهادی	
۱-۵ مبانی و فروض	۷۹
۲-۵ ویژگی‌های الگو و مسیر اصلاحات	۸۴
منابع و مأخذ	۸۷

پیوست ۸۹

مقدمه

بودجه‌ریزی یک نظام اطلاعاتی و مأموریت آن تهیه و ارائه اطلاعات مورد نیاز برای مقاصد مدیریت بخش عمومی است. پایه‌های نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر پیش‌بینی است و اطلاعات حاصل از برآوردهای اولیه به تدریج و در طی زمان اصلاح و به واقعیت‌های اجرایی مبدل می‌شود. از این رو، اعتبار و تناسب تصمیم‌گیری‌های مبتنی بر اطلاعات این نظام تابع مستقیم درستی و دقت برآوردها و پیش‌بینی‌های انجام شده خواهد بود. گستره این نظام شامل اطلاعات متنوع و هماهنگ شده‌ای از نمودهای «مالی- عملیاتی» فعالیت‌های مختلف و پیچیده بخش عمومی برای استفاده مدیریت امور کشور و تأمین نیازهای قوای قانون‌گذاری و اجرایی است.

در سال‌های اخیر، طرح مباحث تازه در رابطه با مفاهیم و مأموریت‌های بخش عمومی بر ضرورت بازنگری و اعمال اصلاحاتی در جهت رفع موارد ابهام و ایجاد شفافیت در فرایند بودجه‌ریزی به منظور انطباق داده‌ها با نیازهای اطلاعاتی قوای مزبور تأکید داشته و تلاش‌هایی را در سطوح ملی و بین‌المللی برانگیخته است. این تلاش‌ها در سطح ملی به دنبال بازشناسی و ارائه تعریف‌ها و الگوهای اطلاعاتی مناسبی از بخش عمومی برای تجهیز و تخصیص منابع به مصارف، کارکردهای مدیریتی و تأمین حقوق قوای نظام سیاسی حاکم است. اعضای اتحادیه اقتصادی اروپا، آفریقای جنوبی، سوئد و کره جنوبی از جمله پیشروان اصلاحات در سطح ملی بوده‌اند که به‌رغم تفاوت‌های اساسی در مأموریت‌ها و حوزه‌های اجرایی بخش عمومی خود، دستاوردهای مهمی داشته‌اند. اما تلاش‌های مجامع بین‌المللی، شفافیت در بودجه‌ریزی را از طریق اصلاح مدیریت امور مالی و تنظیم حساب‌های عمومی،

چگونگی انتخاب و سازماندهی اطلاعات مربوط برای ایجاد مشابهت‌ها و قابلیت‌های مقایسه در صورت‌بندی‌های بودجه‌ای کشورهای مختلف تعقیب می‌کند.

در ایران هم چند سالی است که اهمیت نظام اطلاعاتی بودجه و لزوم رفع نارسایی‌های آن مورد توجه و تأکید مدیریت بخش عمومی قرار گرفته است. اما از آنجا که انجام این کار مستلزم ایجاد هماهنگی در جایگاه و نقش دولت، تعریف مأموریت‌ها و وظیفه‌های اجرایی، ساختار اداری و سازمانی، مدیریت تجهیز و تخصیص منابع و سرانجام، تشخیص و تأمین حقوق قوای سیاسی در فرایند تصمیم‌گیری و انتخاب‌های بخش عمومی است، دستیابی به نظام اطلاعاتی (مالی- عملیاتی) بودجه‌ای مطلوب دشوار می‌نماید؛ تا حدی که نگرانی‌های راجع به احتمال بروز تغییرات ناخواسته یا اغتشاش و گسیختگی در مدیریت امور جاری کشور به صورت مانع عمده انجام اصلاحات درآمده و سبب شده که موضوع با صرف‌نظر از همه ابعاد و جوانب مربوط به ایجاد تغییراتی در سند بودجه محدود شود. به عبارت دیگر، انجام اصلاحات در بودجه‌ریزی ایران با اصلاح طبقه‌بندی‌های معمول در سند بودجه مترادف گرفته شده، در حالی که بحث اصلاحات بدون توجه به مراتب و پیش‌نیازهای یادشده به جایی نمی‌رسد.^۱

گسترده‌گی حوزه عمل و تعدد مسائل در برنامه اصلاحات بودجه‌ای ایران به جایگاه تاریخی و تلقی‌های ارزشی از دولت نیز مربوط می‌شود. به‌رغم گذشت بیش از صد سال از تأسیس دولت مشروطه و بودجه‌ریزی به شیوه نوین، نمودهای کم‌وبیش پرننگی از این‌گونه مسائل ساختاری و بازمانده از دوران قدیم مسیر اصلاحات را ناهموار می‌نماید. به عنوان مثال، بحث‌های نظری راجع به پدیده دولت در ایران و ثنویت در مفاهیم حاکمیت به عنوان یک نهاد مذهبی و کارکردهای دولت مدرن به عنوان یک نهاد سیاسی در طی مبارزات نهضت مشروطیت و در پرتو اندیشه‌های ضد استبدادی و آرای برخی علمای دینی در وجوب دولت به اوج رسید.

۱. متأسفانه تلاش‌های ناموفق سال‌های اخیر و استمرار مسائل و مشکلات به ایجاد فضایی حاکی از ناامیدی مطلق — به‌خصوص در قوه مقننه — برای انجام اصلاحات در بودجه‌ریزی ایران منجر شده است.

اما به رغم توجه و تأکید زیاد علما و انقلابیون مشروطه‌خواه^۱، مالیه عمومی ایران به مسیر مورد انتظار درنیامد و لزوم اصلاح دخل و خرج عمومی کشور به سبب اختلاف نظرهای گروه‌های مبارز، مداخله‌های پنهان و آشکار قدرت‌های سیاسی ذی‌نفوذ، انحلال پارلمان و موانع دیگری از این دست نادیده ماند. بازتاب اجتماعی این مباحث در حاکمیت‌های قومی و تحت نفوذ دولت‌های استعمارگر آن زمان به ضعف پیشبرد ارتباط سازمان یافته میان دولت و مردم و به تبع آن، فقدان نظام مالیاتی کارآمد و منابع قابل اتکا برای دولت، حیف‌ومیل درآمدها و بروز کسری‌های مستمر و روزافزون خزانه، روی‌آوری به خدمات مستشاران خارجی و تأثیر آن‌ها در سازماندهی نامتناسب امور و سرانجام، بازگشت به استبداد و سپس حضور درآمدهای نفتی در منابع عمومی منجر شد که به تناوب دولت را با معیارهای مختلف و متعارض و اغلب به عنوان پدیده‌ای با کارکردهای منفی تحلیل می‌کرد. در عین حال، آشنایی با تحولات اجتماعی و صنعتی کشورهای اروپایی و گسترش نقش و جایگاه دولت در این دوران، نیاز به تولید و عرضه خدمات عمومی و انتظارات جامعه برای برخورداری از حداقل خدمات مزبور را تشدید می‌کرد. فقدان همگرایی در فرایند گسترش حوزه عمل یا مأموریت‌های دولت و تدارک منابع لازم برای اجرای آن‌ها از یک‌سو و ابهام در فرایند تحول و حدود مشروعیت دولت از سوی دیگر، سبب شد که مردم ضمن توسعه مطالبات اجتماعی خود و انتظار عرضه خدماتی مانند آموزش، بهداشت، زیربناها و... تا حد ممکن از شرکت در تأمین هزینه‌های مربوط خودداری کنند و حتی نفی ضرورت پرداخت بهای خدمات (مالیات) دولت را به بهانه احتمال عدم مشروعیت آن و بقای ظلم در حکم فریضه بشناسند. هر چند در نقش زمینه‌های

۱. شیخ محمدحسین نائینی نخستین و مهم‌ترین وظیفه حکومت اسلامی در عصر غیبت را که از مبعوثان ملت تشکیل می‌شود ضبط و تعدیل خراج و تطبیق دخل و خرج کشور می‌شناسد. همچنین پس از نهایی شدن پیروزی نهضت مشروطیت و فتح پایتخت در سال ۱۳۲۷ هجری قمری، معین‌التجار اصل عمل مالیه را بر همه چیز مقدم می‌شمرد و حاجی حسین‌آقا امین‌الضرب اصلاح مسئله مالیه و تیولاتی که در عوض مواجب تصاحب شده است را از اهم اقدام‌های اساسی می‌داند.

تاریخی در نابسامانی‌های بودجه‌ای کشور نباید اغراق کرد، اما تأثیر زمینه‌های مزبور را در بروز مسائل ساختاری راجع به اساس روابط و بده بستان‌های دولت و مردم، ناکارآمدی نظام مالیاتی و فقدان منابع مستمر و مبتنی بر فرایند تولید ملی، وابستگی شدید مدیریت کشور به منابع حاصل از صدور نفت و عوارض ناشی از آن به عنوان مانع اساسی اصلاحات در اداره امور بخش عمومی، هم نادیده نمی‌توان گرفت. سازماندهی و اداره امور مالی عمومی در فاصله دو جنگ جهانی هم بیش از آنچه که ناشی از انجام اصلاحات در روش‌های تنظیم بودجه باشد، حاصل تثبیت حاکمیت سیاسی و اقتدار دولت مرکزی بود؛ به‌طوری که مقارن با جنگ جهانی دوم و تضعیف حکومت، بار دیگر عدم توازن‌های مالی در بودجه آشکار شد و وجوه مربوط به صادرات منابع نفتی در زمره درآمدهای دولت قرار گرفت. و بالاخره، کوشش‌های ناپیوسته‌ای که در چند دهه اخیر برای اصلاح نظام بودجه‌ای کشور و متناسب‌سازی آن با نیازهای اطلاعاتی مدیریت بخش عمومی به عمل آمد در اغلب موارد به نتیجه‌های مورد انتظار دست نیافت.

سازماندهی و تنظیم اطلاعات بودجه‌ای می‌باید بر اساس تأمین حقوق و پاسخ‌گویی به نیازهای سه حوزه ذی‌نفع صورت پذیرد. حوزه نخست به تأمین نیازهای اطلاعاتی قوه مقننه اختصاص دارد و کاربرد اصلی و اولیه آن برای تصمیم‌گیری و نظارت و ارزیابی است. اطلاعات مربوط به قوه مقننه باید مفهوم، شفاف و برآمده از فرایند اطلاع‌رسانی بودجه باشد. به عبارت دیگر اقناع اطلاعاتی قانون‌گذاری مستلزم توجیه راهبردهای انتخاب شده و برآورد عملیات اجرایی در چارچوب منابع قابل تجهیز با رعایت مسئولیت محاسباتی از یک‌سو، و اظهارنظر راجع به آثار و نتایج کلی عملیات بودجه‌ای در اداره امور و تغییرات حاصل در شاخص‌های کلی و کلان کشور است. از این‌رو نظام اطلاعاتی بودجه باید متضمن دو ویژگی مهم پیش‌بینی‌های دولت در برابر قوه مقننه باشد که یکی مربوط به ترسیم محدوده برنامه‌های عملیاتی مدنظر و دیگری موضوع تأثیر برنامه‌های مزبور در احوال اقتصادی-اجتماعی کشور است؛ که این قسمت اخیر، نقش انتخاب‌ها و تداوم عملیاتی برنامه‌ها در منابع بالقوه و سمت و سوی آینده کشور را نشان می‌دهد.

اما قوه مجریه نیز نیازهای اطلاعاتی خود را از طریق فرایند بودجه‌ریزی طرح و تعقیب می‌کند. مدیریت بخش عمومی بر عهده قوه مجریه (دولت) است و اطلاعات مربوط به آن می‌باید از یک‌سو متناسب با مسئولیت‌ها و وظایف قانونی دولت در قبال منابع وصولی و تخصیص‌یافته باشد و از سوی دیگر، تصمیم‌های راجع به توزیع منابع و الزامات اجرایی این وظایف را با توجه به تکالیف و ساختارهای سازمانی بخش عمومی تنفیذ کند. این گروه از اطلاعات بودجه‌ای به‌رغم اهمیت بسیار زیادی که در حوزه مدیریت دولت دارد، کم‌تر مورد توجه مستقیم قانون‌گذار قرار می‌گیرد. حوزه دیگری از نیازهای اطلاعاتی دارای اهمیت در فرایند بودجه‌ریزی، ناظر بر جهت‌گیری‌های اجتماعی تصمیم‌ها و زمینه‌های مورد علاقه جامعه است که اطلاعات لازم برای پاسخ‌گویی به ترجیحات عمومی و محلی یا مسائل مربوط به تأمین اجتماعی، توزیع درآمدها و نیازمندی‌های گروه‌های محروم از این قبیل است. از سوی دیگر، مردم و مراکز علمی و پژوهشی علاقمند به آگاهی و شناخت حدود فعالیت‌های اقتصادی و حوزه مداخلات دولت برای ارزیابی سیاست‌ها و تشخیص دامنه مجاز فعالیت‌های خود هستند، زیرا ضرورت‌هایی را که دولت تأمین نمی‌کند، می‌تواند در محدوده فعالیت‌های غیردولتی قرار گیرد.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تهیه و تنظیم بودجه را برعهده قوه مجریه گذارده و اصل ۵۲ در این باره چنین مقرر داشته است: «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود». بنابراین مسئولیت انتخاب داده‌ها و سازماندهی نظام اطلاعاتی بودجه به‌وسیله این قوه باید چنان انجام شود که نیازهای اطلاعاتی حوزه‌های مورد بحث مرتفع گردد. در تجربه‌های اخیر ایران، سازماندهی و طبقه‌بندی اطلاعات بودجه‌ای، حاصل الگوهای اقتباس شده از طبقه‌بندی‌های بین‌المللی است. این طبقه‌بندی‌ها که با فرض کفایت اطلاعات برای پاسخ‌گویی به نیازهای مذکور طراحی و توصیه می‌شوند در مرحله تطبیق با وضعیت‌های موجود، انجام اصلاحاتی را در مدیریت بخش عمومی و از جمله در شیوه‌های برآورد و تنظیم

امور مالی و حسابداری الزام آور می نمایند که اغلب آن‌ها در عمل به سبب احتمال ایجاد آشفتگی در اداره امور اجرایی مورد توجه و موافقت دولت‌ها قرار نمی گیرند. از سوی دیگر فقدان معیارهای تعریف اطلاعات و ناهماهنگی در ساختارهای مدیریتی و قوانین جاری، قابلیت تطبیق و تناسب طبقه‌بندی‌های مزبور را با نیازهای اطلاعاتی بودجه‌ای مورد تردید قرار می‌دهد. به عبارت دیگر، نبود تعریف‌های روشن برای تعیین حدود مسئولیت‌ها و وظایف، چگونگی تجهیز و تخصیص منابع، و مدیریت‌های اجرایی منجر به ابهام و عدم شفافیت اطلاعات در الگوهای اقتباس شده از سوی قوه مجریه و به تبع آن، تضعیف حضور و تضييع حقوق قانون‌گذاری در بودجه‌ریزی ایران شده است.

کتاب حاضر با اعتقاد به اهمیت و ضرورت اصلاحات، اجرای موفق آن را مستلزم بسترسازی و تمهید مقدمات برای جلب اعتماد و اطمینان دولت نسبت به عدم بروز آشفتگی‌های مدیریتی می‌شناسد. از این رو، با فرض تقدم اطلاعات مربوط به حوزه قانون‌گذاری بر حوزه‌های دیگر، اولویت به بررسی، واکاوی و نقد بودجه‌ریزی از دیدگاه پارلمان و سپس، بازشناسی و تعریف اطلاعات لازم برای تأمین حقوق قوه مقننه اختصاص یافته است. از این راه می‌توان ضمن ارزیابی رویه‌های معمول و طرح صلاحیت‌های بسیار گسترده پارلمان در مرحله تصویب، افق‌های تازه‌ای را به روی اصلاحات اساسی در مدیریت بخش عمومی و نظام بودجه‌ریزی کشور گشود.

در حال حاضر، بررسی و رأی به بودجه در ایران، محدود به حضور پارلمان در منابع، مصارف و متن تبصره‌ها در لوایح پیشنهادی است. در بُعد رسیدگی به منابع، دقت برآوردها در مقایسه با عملکرد سازمان‌های وصول‌کننده کم‌تر مورد توجه قرار می‌گیرد. برآوردهای منابع تحت تأثیر فشارهای هزینه‌ای و نیازهای اجرایی است، به گونه‌ای که گاه برآوردهای دست بالای تحمیل شده به دستگاه‌های وصول‌کننده، اعتراض دستگاه‌های مزبور و ابراز اطمینان از عدم تحقق آن‌ها را به دنبال دارد. در فقدان پاسخ‌گویی نسبت به عدم تحقق منابع پیش‌بینی‌شده در برابر قانون‌گذار، بیش برآوردی منابع می‌تواند دستیابی به توافقی‌های بودجه‌ای بین بودجه‌ریزان و دستگاه‌های هزینه‌کننده را تسهیل و کتمان ناموازنه‌های موجود را در برابر پارلمان

مقدور سازد. بیش برآوردی در منابع مترادف با تضعیف نقش قانون‌گذار در بودجه نیز هست و از آنجا که عملکرد واقعی بودجه تابع مستقیم منابع وصول شده خواهد بود در عمل وظیفه تصمیم‌گیری راجع به تخصیص منابع و کنترل هزینه‌ها را از قوه مقننه به دستگاه‌های بودجه‌ریزی و خزانه منتقل می‌کند. علاوه بر آن، در نیم قرن گذشته منابع حاصل از صدور نفت و گاز عامل اصلی گسترش غیرضرور حدود دولت در فعالیت‌های اقتصادی-اجتماعی بوده و سیاست‌گذاری‌های مربوطه به این فعالیت‌ها را که با عنوان‌هایی همچون دستیابی به رشد اقتصادی و رفاه اجتماعی توجیه می‌شود، تحت‌الشعاع توسعه‌طلبی ذاتی بوروکراسی در بخش عمومی درآورده است. منابع مزبور به عنوان متغیری خارج از کنترل‌های دولت همواره منشأ تغییرات ناموزون افزایشی یا کاهش‌ی در منابع و بروز عدم تعادل‌های جدی در بودجه‌ریزی بخش عمومی بوده است.

در قسمت مصارف، برآوردهای اصلی دولت در قالب اطلاعاتی راجع به اعتبارات هزینه‌ای (جاری)، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی)، و اعتبارات مربوط به ردیف‌های متفرقه به قوه مقننه پیشنهاد می‌شود، هر چند که اطلاعات مربوط به نظام بودجه‌ریزی استانی و بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسه‌های انتفاعی وابسته به دولت را هم می‌توان در همین قسمت مشاهده کرد. بخش عمده اعتبارات هزینه‌ای برای تضمین استمرار حضور و بقای سازمان دولت و تعهدات مربوط به نظام بوروکراسی کشور از طریق پرداخت حقوق و دستمزد و تأمین سایر نیازهای مصرفی است. همچنین اختصاص یارانه به کالاهای اساسی و اجرای سیاست‌های دولت در زمینه قیمت حامل‌های انرژی از یک‌سو، و هزینه‌های برنامه‌های حمایتی و کمک‌های مختلف به گروه‌های محروم از سوی دیگر، سهم زیادی در اعتبارات هزینه‌ای بودجه دارد. چنانچه به این بخش از اعتبارات هزینه‌های آموزش و پرورش، بهداشت و دفاع را به عنوان الزام‌های غیرقابل اجتناب بیفزاییم، نسبت اندکی از اعتبارات هزینه‌ای می‌تواند در معرض بررسی و تصمیم‌گیری مؤثر قوه مقننه قرار گیرد. همچنین، اطلاعات مربوط به اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه محدود به کلیاتی از قبیل عنوان طرح، نام دستگاه اجرایی و تخمین‌های اعتباری

است. برخی برآوردهای کارشناسی اتمام طرح‌های در دست اجرا را مستلزم اختصاص تمام ظرفیت‌های مالی و فیزیکی کشور در طی حدود یک دهه آینده می‌شناسد. علاوه بر آن، انتقال اطلاعات مربوط به طرح‌های عمرانی عظیم نفت و گاز، برق و مخابرات به خارج از بودجه عمومی کشور، واگذاری بخشی از اختیارات قانون‌گذاری راجع به تشخیص و تخصیص منابع به هزینه‌ها به شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها یا به مراجع دیگری مانند هیئت وزیران، شورای عالی انقلاب فرهنگی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، یا شورای عالی اداری؛ شناسایی و تعریف محدوده تصمیم‌گیری مؤثر قوه مقننه در اعتبارات عمرانی را دشوار می‌کند. بالاخره آنکه در سال‌های اخیر نمونه‌هایی از به اصطلاح اصلاح بودجه به تصویب رسیده که طی آن به دولت اجازه داده شده است براساس مقتضیات موجود و به تشخیص خود هر گونه تغییراتی را در تصمیم‌گیری‌ها و اعتبارات مصوب قوه مقننه اعمال کند. اقدام‌هایی از این قبیل مترادف با نادیده گرفتن نقش پارلمان در فرایند بودجه‌ریزی و آزادی عمل کامل دولت در انجام هزینه‌هاست.

ماهیت حقوقی رأی در بودجه، جایگاه و مأموریت تبصره‌های ذیل ماده واحده را به تشریح و توضیح ردیف‌های اعتباری فاقد مأموریت‌های قطعی و کسب مجوز برای تعامل با آن‌ها محدود می‌کند. اصل اساسی در بررسی و رأی در بودجه، تأمین اطمینان از تمامیت مالی و مسئولیت‌پذیری در تجهیز و تخصیص منابع به هزینه‌هاست. علاوه بر آن، انتظار می‌رود که اطلاعات بودجه‌ای سیاست‌گذاری‌های دولت در زمینه اشتغال، ثبات و چگونگی سرمایه‌گذاری‌های مالی را در جهت رشد اقتصادی و تنظیم مناسبات تولیدی و اجتماعی روشن کند. بنابراین ترسیم مسیر قانون‌گذاری برای بودجه و ذکر نام قانون به متن تبصره‌ها یا سایر اطلاعات تأیید شده توسط پارلمان بدون اشکال نخواهد بود. زیرا به‌رغم تمایل بسیار زیاد دولت‌ها برای قانون‌گذاری یا تصحیح قوانین موجود از طریق الحاق تبصره به ماده واحده و استفاده از مسیر آسان و کوتاه تصویب بودجه، ماهیت حقوقی لایحه بودجه نوع رسیدگی و محدودیت زمانی پارلمان برای ابراز رأی مانع از تشخیص ضرورت و ارزیابی متون پیشنهادی می‌شود و در نتیجه کثرت قوانین و مقررات فاقد کیفیت

لازم و گاه متعارض و دارای اعتبار زمانی محدود تبصره‌ها به قیمت اختلال در نظام حقوقی کشور و غفلت از اصل مأموریت بررسی و ابراز رأی در پارلمان تمام می‌شود. در مجموع، صلاحیت‌های پارلمانی که در برخی کشورها – از جمله ایران – اختیارات بسیار گسترده‌ای را از طریق رسیدگی به بودجه مطرح می‌کند، در ایران چندان مورد اعتنا نیست. اختلاط مسئولیت‌ها و نوع اطلاعات مورد نیاز برای تصمیم‌گیری‌های قوای اجرایی و قانون‌گذاری منشأ اغتشاش در بودجه‌ریزی است. توجه به اهمیت، جایگاه و مسئولیت‌های قوه مقننه مستلزم ارائه اطلاعاتی است که با نیازهای اطلاعاتی قوه مجریه یا جامعه یکسان نیست. انتخاب الگوی مناسب و آرایش اطلاعات بودجه‌ای برای پاسخ‌گویی به نیازهای مختلف می‌تواند مبنایی برای اصلاحات و شفاف‌سازی نظام بودجه‌ریزی کشور باشد.

این بررسی در چارچوب اصول قانون اساسی و بدون توصیه به دخالت مستقیم در فرایند کنونی بودجه‌ریزی کشور و ایجاد دغدغه برای دولت، در پی طراحی و ارائه الگویی با اولویت تأمین حقوق قانون‌گذاری است. موضوع با طرح مباحثی راجع به بودجه و بودجه‌ریزی آغاز می‌شود و ضمن مروری بر مبانی نظری، به تعریف‌ها و مأموریت‌های بودجه‌ای می‌پردازد. جایگاه و مسئولیت دولت (قوه مجریه) در تهیه و پیشنهاد بودجه موضوع قسمت دوم است. بخش عمومی که عرصه مدیریت اجرایی دولت و تفکیک و توزیع وظایف و فعالیت‌ها در درون قوه مجریه است و محدوده بودجه و بودجه‌ریزی را تعیین می‌کند در قسمت سوم مطرح می‌شود. پس از طرح مباحثی در باب دلایل حضور و حقوق قانون‌گذار در فرایند بودجه‌ریزی در قسمت چهارم، قسمت پایانی به بررسی چارچوب مناسبات حقوقی و رویه‌های معمول در کشور و پیشنهاد الگویی برای تأمین حقوق تجویزی پارلمان در فرایند بودجه‌ریزی اختصاص یافته است. امید می‌رود که اجرای الگوی مورد نظر راه را برای بازشناسی و تأمین حقوق نظارتی قوه مقننه نیز هموار سازد.

۱ بودجه و بودجه‌ریزی

در پی تغییرات و تحولاتی که طی چند دهه اخیر در جایگاه، مأموریت و کارکردهای بخش عمومی روی داده، نظام‌های بودجه‌ریزی، مدیریت مالی و عملیاتی دولت‌ها نیز متحول شده است. از دیدگاه تاریخی، تهیه بودجه برای پاسخ‌گویی به مسئولیت‌های کنترلی و به تعبیری، تأمین حقوق پارلمان است. حقوق پارلمان که در آغاز به بررسی و اتخاذ تصمیم راجع به میزان مالیات‌ها و منابع قابل وصول محدود می‌شد، به تدریج حوزه تشخیص و تعیین هزینه‌ها یا اختصاص منابع به مصارف را هم دربرگرفت؛ و کم‌کم چنان اهمیت یافت که تصویب بودجه توسط قانون‌گذار مترادف با رأی اعتماد به دولت شد.

گسترش نقش دولت‌ها در مدیریت امور جوامع بر اهمیت بودجه‌ریزی افزود. بحران بزرگ پس از جنگ جهانی دوم و ضرورت هدایت امور اقتصادی توسط دولت‌ها برای مقابله با آشفتگی‌های اجتماعی، بودجه‌ریزی را به ابزار سیاست‌گذاری اقتصادی-اجتماعی مبدل کرد تا دولت‌ها به وسیله آن بتوانند علاوه بر مأموریت‌های پیشین، سیاست‌های خود را در جهت تسریع رشد اقتصادی، حفظ ثبات، و چگونگی توزیع درآمدها تنظیم و تشریح کنند، و به نقد و رأی پارلمان گذارند. نزدیک به دو دهه بعد بعضی از دولت‌ها با توسل به برنامه‌ریزی‌های عمرانی برای اصلاح و نوسازی ساختارهای اقتصادی-اجتماعی خود، تغییر در مناسبات تولیدی حاکم و بهره‌گیری از علوم و فنون جدید، مأموریت‌های بدون پیشینه‌ای را در نظام‌های بودجه‌ریزی مطرح کردند. همچنین، با توجه فزاینده خود به اهمیت کارایی و اثربخشی در اجرای

وظایف بخش عمومی، اعتبار گرفتن نقش مقام‌های منطقه‌ای و مجلس یا تأثیر گسترش روابط بین‌المللی و پیدایش نیروهای فراملیتی در تصمیم‌گیری‌های مدیریتی، الزام‌های تازه‌ای را برای کارکردهای بودجه‌ای به‌وجود آوردند.

دامنه مأموریت‌های دولت در تدارک و تخصیص منابع عمومی به تغییر شیوه‌های تهیه و تنظیم و به تبع آن، جایگاه و نقش تصویبی پارلمان در بودجه کشیده شد؛ زیرا اصول و ضوابط سنتی تهیه و تصویب بودجه پاسخ‌گوی نیازهای اطلاعاتی راجع به وظایف و نقش‌های جدید دولت و پارلمان نبود. در واقع، پیچیدگی مسائل و اهمیت اقدام‌های دولت‌های مدرن کیفیت‌های ویژه‌ای را برای بررسی و اتخاذ تصمیم می‌طلبید که در چارچوب روابط پیشین قوای اجرایی و قانون‌گذاری مفقود می‌نمود. به عبارت دیگر، نیازهای اجتماعی و انتظارهای روزافزون از دولت برای مدیریت اقتصادی کشور، هدایت برنامه‌های توسعه و تأمین نسبی رفاه در کنار مأموریت‌های تاریخی از یک‌سو، و اتخاذ سیاست‌های مالی مناسب برای تدارک منابع مالی برنامه‌های مزبور از سوی دیگر، بودجه‌ریزی را مستلزم ورود به حوزه‌ها و عطف توجه به اطلاعاتی می‌کرد که به صلاحیت‌های طیف کارگزاران قوه مجریه یا سلسله‌مراتبی از مسئولیت‌ها و اختیارات در درون سازمان اداری و بوروکراسی کشور مربوط می‌شد. بدین ترتیب بود که بودجه به ابزاری برای اداره امور کشور یا سیاست‌گذاری‌های مالی برای مدیریت مسائل اقتصادی-اجتماعی مبدل شد و پیامدهای آن در قبال تعهدات بخش عمومی از محدوده‌های زمانی و مالی بودجه‌ریزی سنتی فراتر رفت. طرح طبقه‌بندی‌های تازه برای تنظیم اطلاعات بودجه‌ای، استفاده از مفاهیم و کاربرد اصطلاحاتی همچون «بودجه‌ریزی عملیاتی»، «بودجه‌ریزی برنامه‌ای» یا رویکرد به تجزیه و تحلیل‌های هزینه‌ای و محاسبه قیمت تمام‌شده خدمات دولتی که جملگی از حوزه کارکردهای اقتصادی و مدیریتی بخش خصوصی به بخش عمومی راه یافته بود، محملی برای گسترش اقتدار و سلطه مدیریتی قوه مجریه شد که در عمل، به معنای تضعیف یا حاشیه‌ای شدن نقش قانون‌گذار در برابر تفوق اطلاعاتی دولت برای اداره امور بخش عمومی بود.

پشتوانه نظری این تحولات همان ضرورت پاسخ‌گویی به آشفتگی‌های پس از

جنگ و لزوم ایجاد ثبات و تأمین رشد اقتصادی بود که بازتاب آن به صورت مخالفت با دولت محدود و ممنوع اقتصاددانان کلاسیک به ظهور می‌رسید. حاکمیت این نظریه که از آغاز دهه چهارم قرن بیستم به تدریج پای دولت‌ها را به حوزه مدیریت اقتصادی-اجتماعی جامعه باز می‌کرد بر پایه چند فرض مشخص و تجربه شده در دوران پس از جنگ جهانی دوم استوار بود.

فرض نخست بخش عمومی را به صورت پدیده‌ای یکپارچه و همگن در نظر می‌گرفت که می‌تواند تحت مدیریت متمرکز اقتصادی درآید. اما عملکرد این فرض در طی چهار دهه متوالی حاکی از ناسازگاری ذاتی عناصر این بخش به لحاظ هدف‌ها و اقتدار قانونی بود. به عبارت دیگر، ماهیت حقوقی متفاوت و سازمان‌های اجرایی و حدود تبعیت آن‌ها از قوانین عمومی، نقش بنگاه‌های دولتی و عملکرد نامتوازن تصمیم‌گیری‌های راجع به منابع و مصارف، تعقیب سیاست‌های مالی برای تأمین هدف‌های اقتصادی و رشد و ثبات را با ناکامی مواجه کرد. فرض دوم که مبتنی بر تصور برتری اطلاعات بخش عمومی نسبت به جامعه بود، زمینه‌ساز گسترش بدون سابقه این بخش شد. زیرا صحت این فرض و تفوق اطلاعاتی مزبور می‌توانست دیدگاه‌ها و قابلیت‌های استثنائی برای مدیریت اقتصادی دولت فراهم آورد. اما این فرض هم به دلیل وقوع انقلاب اطلاعات و دستیابی همگان به رسانه‌ها از اهمیت افتاد.

فرض سوم بر این بود که سیاست‌گذاری‌های مالی برای اداره امور اقتصادی کشورها قابل کنترل بوده و تصمیم‌های نامناسب عملیاتی شده به سهولت قابل اصلاح یا بازگشت است. این فرض نیز در عمل نتوانست انسجام و تداوم سیاست‌های مالی بخش عمومی را برای اداره امور اقتصادی کشورها تضمین کند. فرض چهارم بر وجود منافع روشن و قابل تعریفی به نام «منافع عمومی» تأکید می‌کرد که آن هم به سهولت مورد تردید قرار گرفت؛ زیرا گذشته از اختلاف منافع در گروه‌های اجتماعی، عملکرد مجریان و کارکنان بخش عمومی که به حکم جایگاه شغلی خود، در مواردی می‌باید هم منافع عمومی و هم منافع خصوصی را در نظر گیرند نیز قابل پیش‌بینی بود. پیوندهای خانوادگی، آگاهی‌های سیاسی، مصلحت‌ها یا علائق شخصی و طبقاتی

زمینه‌های انحراف از منافع عمومی مفروض را فراهم می‌آورد.

گذشته از بی‌اعتباری فرض‌های مزبور، برخی تعارض‌های موجود در هدف‌های سیاست‌های مالی همچون آثار متقابل استمرار سیاست‌های کسر بودجه‌ای و رشد قیمت‌ها، تعقیب رشد اقتصادی و توزیع مطلوب درآمدها، تمایل دولت‌ها به افزایش درآمدهای مالیاتی، یا ناتوانی کشورهای در حال توسعه در بازپرداخت به‌موقع بدهی‌های خارجی خود، به آشکارشدن ضعف بیش‌تر مدیریت بخش عمومی و بی‌اعتقادی به کارایی سازمان گسترده دولت منجر شد.

بروز علائم بحران در مدیریت دولت و روند غیرقابل کنترل گسترش بخش عمومی بحث‌های تازه‌ای را در اواخر دهه ۱۹۸۰ راجع به چگونگی کاربرد ابزار بودجه‌ای در تعیین اندازه و ابعاد بخش عمومی و اجرای مأموریت‌های دولت مطرح کرد. اساس بحث‌ها و جریان‌های فکری موردنظر بر واقع‌گرایی بیش‌تر در اتخاذ سیاست‌های مالی و جایگزین کردن قضاوت‌های بازار با قضاوت‌های دولت است. یکی از این جریان‌های فکری پیشرو با عنوان «نظریه انتخاب عمومی» ضمن تردید در قابلیت استفاده از معیار کارایی در تخصیص منابع برای تشخیص کالاهای عمومی بر این عقیده است که تمییز کالاهای عمومی و خصوصی از یکدیگر فقط می‌تواند به تعیین حوزه عملی مطلوب دولت کمک کند، زیرا همواره امکان عرضه هر کالا و خدمتی در بخش عمومی بیش از بخش خصوصی است. هرچند کارایی در تعریف کلی خود هنگامی بهینه می‌شود که جامعه در وضعیت تعادل بوده و انتفاع مصرف‌کننده کالا (عمومی یا خصوصی) برابر با هزینه نهایی باشد، نظریه انتخاب عمومی کاربرد معیار کارایی را در مورد کالاهای عمومی که هزینه‌های آن از طریق مالیات تأمین و به نسبت‌های متفاوتی از آنچه مالیات‌دهنده می‌پردازد توزیع می‌شود، غیرممکن می‌داند. نظریه انتخاب، کالاهای و خدمات عرضه‌شده از سوی دولت را به سه گروه عمومی خالص، عمومی ناخالص و خصوصی عرضه‌شده به شکل عمومی تقسیم و برای هر گروه نمونه‌ها و دلایلی ذکر می‌کند. تدارک کالاهای عمومی خالص به دلیل فقدان قابلیت مبادله داوطلبانه و منفعت تولیدکننده همچنان بر عهده دولت‌ها است؛ اما کالاهای عمومی ناخالص حضور دولت را برای

اطمینان از عرضه کافی و حفظ منافع جامعه می‌طلبد، اگرچه درآمدهایی را هم برای طرفین معامله تأمین می‌کند. سرانجام، تکیه بر مسائلی مانند ضرورت حمایت جامعه در برابر نیرنگ (تبلیغات تجاری)، سلامت عرضه (خدمات بهداشتی و پستی)، یا عرضه همسان و یکنواخت (آموزش) ممکن است دولت را درگیر عرضه کالاهای خصوصی دارای شکل عمومی کند. در این میان، آنچه در مسئولیت دولت قرار می‌گیرد اتخاذ تصمیم راجع به سطح معینی از کالاها و خدمات برای عرضه به عموم است، اما این اتخاذ تصمیم ضرورتاً به منزله حضور اجرایی دولت نخواهد بود. به عبارت دیگر، تکیه دولت بر پشتوانه آرای عمومی به منزله احراز صلاحیت در انتخاب وظایف و مأموریت‌هایی برای تحقق هدف‌های کلی یک نظام سیاسی است. اما این احراز صلاحیتی که دارای ماهیت سیاسی است به معنی الزام به مباشرت مستقیم و اقدام اجرایی نخواهد بود. اینکه دولت باید یا نباید تصمیم‌های انتخاب شده را خود یا از طریق کارگزاران دیگر به اجرا درآورد، مقوله‌ای در حوزه اقتصاد و تابع دیدگاه‌های تولیدی و در نظر گرفتن هزینه‌های متعلقه است. بنابراین، نظریه انتخاب عمومی عناصر اصلی نظام بودجه‌ریزی را در بستری سیاسی-اقتصادی و متأثر از فرایند آرای عمومی تحلیل می‌کند و ضمن تمییز بین صلاحیت‌های تصمیم‌گیری و اجرایی مرزهایی برای گستره بخش عمومی ترسیم می‌نماید.^۱

۱-۱ بودجه و حاکمیت

تحولات حاصل در نقش و مأموریت‌های دولت در اداره امور جامعه، بر شیوه‌های تهیه و تنظیم و نیز جایگاه پارلمان در بودجه تأثیر گذاشت و بودجه‌ریزی را از فن ارائه اطلاعاتی برای تأمین حقوق قوه مقننه و کسب جواز مالی عملیات دولت به فرایندی بسیار پیچیده و چندوجهی از فعالیت‌های بخش عمومی تبدیل کرد.

۱. علی‌اکبر شبیری‌نژاد، گستره مالی و ساختار بودجه‌ای در ایران: الگوی منابع و مصارف، بخش سوم: تحولات و تغییرات، تهران، نشر نی، ۱۳۷۵.

رویکردهای اخیر به مالیه عمومی و طرح نظریه‌هایی همچون انتخاب عمومی ضمن تأکید بر اهمیت و پیچیدگی نظام‌های بودجه‌ای در پی بازگشت به حوزه اقتصاد سیاسی و توجیه فعالیت‌های دولت در فرایند آرای عمومی و در متن کارکردهای اقتصاد بازار است. طرفداران این نظریه تبلور هدف‌های کلی هر نظام سیاسی یا محورهای اصلی مأموریت‌های دولت را به آرای سیاسی می‌سپارند، گسترش بیش از اندازه بخش عمومی را منع می‌کنند، بهبود کارایی و بهره‌گیری از ظرفیت‌های اجرایی بخش خصوصی را ضرور می‌شناسند و از همه مهم‌تر، بازگشت حقوق و اختیارات قوه مقننه برای هدایت بخش عمومی را خواستارند. از دیدگاه آنان، کاربردهای ابزار بودجه‌ای و نقش آن‌ها در تعریف محورهای اصلی مأموریت‌های دولت یا بودجه و حاکمیت، بدان‌گونه که در مسیر تحول و تکامل نظام‌های سیاسی پدید آمده، عبارتند از:

۱-۱-۱ بودجه به عنوان ابزار تحلیل روابط قوای حاکمیت سیاسی و اعتبار انتخاب عمومی.

در بین حاکمیت‌های مبتنی بر تفکیک قوای سیاسی، بودجه‌ریزی برای اداره امور مالی و عملیاتی جامعه، پدیده‌ای عام و دارای وجوه مشترک زیاد است. زمینه‌های توجیهی هر نظام سیاسی و روابط میان دولت و پارلمان متکی بر مفاهیم ویژه‌ای از حاکمیت و مشروعیت است، لیکن از آنجا که تبلور و بروز این مفاهیم در هر جامعه تحت تأثیر ساختارهای اجتماعی، تولیدی و سازوکارهای اعتقادی و فرهنگی متفاوتی قرار می‌گیرد، کارکردهای نظام‌های بودجه‌ریزی و توانایی دولت‌ها در تجهیز منابع و اختصاص آن به مصارف عمومی نیز همسان نخواهد بود. اما در هر حال، اعتبار حاکمیت سیاسی و انتخاب عمومی، حقوق قوه مقننه را متضمن نظارت بر ایفای مسئولیت‌های محاسباتی دولت می‌شناسد تا هزینه‌های عمومی محدود به درآمدهای قانونی باشد و بیش از مقادیر مصوب از مردم وصول نشود و هزینه‌ها به میزان مقرر و در جای خود انجام پذیرد.

۱-۱-۲ بودجه به عنوان تدابیری برای شناسایی و حل و فصل مسائل اقتصادی و اجتماعی.

در واقع، این نظریه‌های اقتصادی راجع به سامان‌بخشی آشفتگی‌های پس از جنگ دوم جهانی بود که پای دولت‌ها را به مسئولیت‌هایی تازه کشاند و مأموریت‌های پیچیده و دشواری را در جهت ایجاد و حفظ تعادل عمومی و جلوگیری از بروز بحران‌های اقتصادی در دستور کار آنها قرار داد. هدف‌های اصلی این مأموریت‌ها هدایت اقتصاد کلان به سمت ثبات و کنترل متغیرهای ناظر بر اشتغال، مصرف و سرمایه‌گذاری در جامعه بود. تعقیب هدف‌های مزبور نوع متفاوتی از حضور دولت یا وضع مقررات و برنامه‌های اجرایی را می‌طلبید که در چارچوب مرسوم مسئولیت‌های محاسباتی دولت و روابط آن با پارلمان نمی‌گنجید. برخی دولت‌ها از این هدف‌های کنترلی فراتر رفتند و با توسل به طراحی و اجرای برنامه‌های عمرانی میان‌مدت و دخالت‌های مستقیم در مناسبات اجتماعی و تولیدی به منظور تسریع در گذار تاریخی توسعه، مجموعه‌های مالی و عملیاتی بدون سابقه‌ای را به بخش عمومی وارد کردند و بر پیچیدگی‌ها و ابهام‌های موجود در روابط خود با پارلمان افزودند.

۱-۱-۳ بودجه به عنوان سنجه توانایی‌های مدیریت بخش عمومی در تجهیز و تخصیص منابع برای اجرای مأموریت‌های دولت مدرن و تعهدات مربوط.

اجرای مأموریت‌های جدید دولت به ایجاد جریان‌های کلان مالی منجر شد و بودجه‌ریزی را از صورت پیش‌بینی‌های مالی سالانه عملیات بخش عمومی به فرایندی متضمن تخصیص و تعهد منابع کشور برای دوره‌های میان‌مدت و حتی برای نسل‌های آینده تبدیل کرد. در این فرایند، بخش وسیعی از بودجه‌های سالانه موضوع اختصاص منابع به مصارفی می‌شود که پیشنهاد آن از سوی قوه مجریه و تأیید آن توسط قوه مقننه جز الزام به پذیرش پیامدهای مالی و عملیاتی برنامه‌های مصوب سال‌های گذشته نیست. به عبارت دیگر، هر تصمیم‌گیری راجع به منابع عمومی حال یا آینده کشور در عمل به منزله تحدید دامنه انتخاب و حقوق پارلمان و نیز تداخل اختیارات دوره‌های قانون‌گذاری مختلف خواهد بود. این معنا، شیوه‌های

نوبنی را برای کنترل و ثبت وقایع مالی و تعهد به تخصیص منابع آتی کشور به مصارف از پیش معین شده می‌طلبد.

۱-۱-۴ بودجه به عنوان ابزار پاسخ‌گویی به نیازهای اطلاعاتی قانون‌گذار در محدوده سازمان مدیریتی دولت.

سازماندهی و اجرای مأموریت‌های دولت در قالب ساختار اداری و بوروکراسی دارای جایگاه ویژه‌ای در فرایند بودجه‌ریزی است. از دیدگاه کنترل‌های محاسباتی، تخصیص منابع به هر یک از حوزه‌های تحت مدیریت هیئت دولت (وزارتخانه) زمینه‌های الزام به پاسخ‌گویی و تأمین حقوق مقننه را فراهم می‌آورد. اما در دولت‌های مدرن، کارکردهای مراتب اداری، مأموریت‌ها و مسئولیت‌ها را باید همراه با فرهنگ سازمانی و هنجارهای عمومی تحلیل کرد. بروز اختلال در این‌گونه عوامل یا تلاش ذاتی کارگزاران بوروکراسی در جهت تقویت پایگاه اداری خود یا حفاظت از منافع گروه‌های اجتماعی دارای نفوذ می‌تواند تعقیب هدف‌ها و انتخاب‌های دموکراتیک یا تحقق انتظارات و حتی، مدیریت امور اجرایی و تناسب هزینه‌ها و دستاوردهای عملیاتی را دگرگون نماید. تعریف و تأمین حقوق قانون‌گذار از طریق اطلاعاتی که در مسیر بوروکراسی حاکم و علایق کارگزاران مدیریت دولت غیرشفاف شده باشد، بسیار دشوار خواهد بود.

۱-۱-۵ بودجه به عنوان ابزار توزیع درآمدها، اداره امور مربوط به بیمه‌های اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و تأمین حداقل نیازهای گروه‌های محروم و همچنین عرضه خدمات اجتماعی به منظور پیشگیری، بازپروری و حفاظت از قشرهای آسیب‌پذیر یا معلول.

۱-۱-۶ و بالاخره، بودجه به عنوان ابزار پاسخ‌گویی به خواسته‌های محلی، منطقه‌ای، یا الزام‌های ناشی از تعهدات بین‌المللی و نیروهای فراملی در روابط قوای حاکمیت سیاسی و به خصوص در تأمین حقوق قوه مقننه اثرگذار

است.

۲-۱ تعریف بودجه

بودجه در تعریف ساده و قدیم خود، سند پیش‌بینی دخل و خرج یا معاملات مملکت برای یک سال مالی است که به تصویب رسیده باشد^۱. در گذشته، معاملات دخل و خرج مملکتی، در یک سمت موضوع پیش‌بینی وصول مالیات‌ها و سایر درآمدها و در سمت دیگر، پیش‌بینی هزینه‌های تأمین و عرضه خدماتی همچون نظم و امنیت، قضا، دفاع و مانند آن‌ها به جامعه بود. ظهور تغییرات و تحولات در اندیشه‌ها و مفاهیم مربوط به حاکمیت، ماهیت و گستره معاملات دولت را دگرگون کرد. این تغییرات از دیدگاه منابع، مجموع ظرفیت‌های مالی، فیزیکی و نیروی انسانی جامعه را در عرصه توجه دولت‌ها قرار می‌داد که حوزه‌ای بسیار فراتر از کارکردهای سیاست‌های مالیاتی و وصولی‌های مرسوم بود. دسترسی به منابع مالی ناشی از تبدیل سرمایه‌های کشور، استفاده از وام‌های داخلی یا خارجی، مدیریت عرضه یا قیمت‌گذاری برخی از کالاها یا خدمات مصرفی جامعه و گاه، توسل به سیاست‌های کسری بودجه زمینه‌های افزایش دریافتی‌های دولت نسبت به مالیات‌ها را فراهم می‌کرد. از دیدگاه مصارف نیز گسترش وظیفه‌های دولت برای تخصیص منابع جدید به بخش‌ها و فعالیت‌های مختلف، مأموریت‌های مربوط به کنترل متغیرهای اقتصاد کلان، بازتوزیع درآمدها و تحقق عدالت نسبی و سرانجام، طراحی و اجرای برنامه‌های عمرانی به منظور تسریع در نیل به توسعه، ضرورت تعریف‌های تازه‌تری را به‌خصوص در حوزه هزینه‌های عمومی مطرح می‌نمود. این تغییرات، محتوای اطلاعاتی سند بودجه را از پیش‌بینی معاملات دخل و خرج دولت به

۱. به موجب ماده (۱) نخستین قانون محاسبات عمومی (مصوب بهمن ۱۳۸۹) «بودجه دولت سندی است که معاملات دخل و خرج مملکتی برای مدت معینی در آن پیش‌بینی شده باشد. مدت مزبور را سال مالی می‌گویند و عبارت از یک سال شمسی است».

برنامه‌ریزی سالانه برای اداره امور مالی کشور تبدیل کرد^۱. جایگزینی برنامه‌ریزی مالی سالانه دولت در تعریف بودجه هنوز هم موضوع تهیه و تصویب سندی میان قوای اجرایی و قانون‌گذاری قرار می‌گرفت اما گزینش و سازماندهی اطلاعات آن از قالب‌های مرسوم به صورت پیش‌بینی آمارهای مالی و عملیاتی تصمیم‌های بخش عمومی راجع به حاکمیت دولت و هدایت برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی درمی‌آمد. برخی صاحب‌نظران در مالیه عمومی، بودجه‌ریزی را به انتخاب‌هایی از میان گزینه‌های ممکن تعریف کرده‌اند که در چارچوب مبانی نظری و اصول فنی مشخصی صورت گرفته باشد. در این تعریف، فرایند انتخاب متضمن:

الف) بررسی و پیشنهاد یافته‌ها،

ب) ارزیابی و اتخاذ تصمیم درباره آن‌ها،

ج) اجرای تصمیم‌های اتخاذ شده و

د) ارزیابی نتایج اجرایی است که در مجموع، نظام اطلاعاتی بودجه را به وجود می‌آورد. در بیش‌تر نظام‌های سیاسی موجود، شناسایی، تعیین اولویت و پیشنهاد یافته‌ها در محدوده منابع قابل دسترسی بر عهده دولت است؛ اما بازنگری، تحلیل و سرانجام پذیرش یا انتخاب نهایی آن‌ها در انحصار پارلمان قرار دارد. همچنین اجرای

۱. ماده (۱) قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب سال ۱۳۶۶ نیز بودجه را در همین حدود تعریف می‌کند: «بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی ← درآمد‌ها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست‌ها و به هدف‌های قانونی می‌شود، بوده و از سه قسمت به شرح زیر تشکیل می‌شود: ۱. بودجه عمومی دولت که شامل اجزاء زیر است:

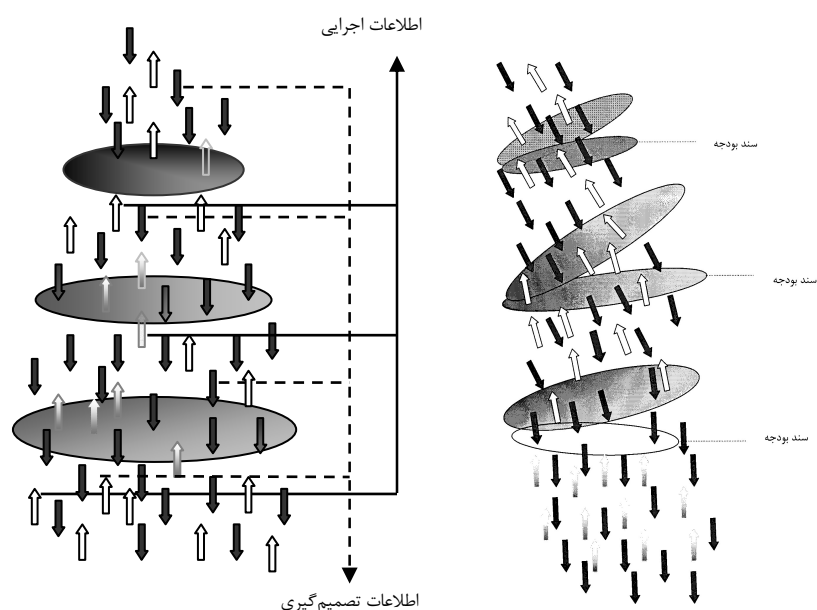
الف. پیش‌بینی دریافت‌ها و منابع تأمین اعتبار که به‌طور مستقیم و یا غیرمستقیم در سال مالی قانون بودجه به وسیله دستگاه‌ها از طریق حساب‌های خزانه‌داری کل اخذ می‌گردد.
ب. پیش‌بینی پرداخت‌هایی که از محل درآمد عمومی و یا اختصاصی برای اعتبارات جاری و عمرانی و اختصاصی دستگاه‌های اجرایی می‌تواند در سال مالی مربوط انجام دهد.
۲. بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها شامل پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار.
۳. بودجه مؤسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه کل کشور منظور می‌شود».

تصمیم‌های بودجه‌ای (انتخاب‌های نهایی) در صلاحیت و مسئولیت دولت است، اعم از آنکه دولت رأساً به اجرای آن‌ها مبادرت ورزد یا آنکه با حفظ مسئولیت‌های خود به عوامل اجرایی منتخب در خارج از دولت واگذار کند. سرانجام، مرحله نهایی فرایند بودجه‌ریزی یا بررسی نتایج اجرایی بودجه در ابعاد مالی و عملیاتی و ارزیابی اثربخشی آن‌ها برعهده قانون‌گذار قرار می‌گیرد (حقوق نظارتی پارلمان).

مبانی انتخاب‌های بودجه‌ای و ویژگی‌های آن برای هر کشور متفاوت است. گذشته از کمیت منابع قابل تجهیز، محدودیت‌های فنی انتخاب به عواملی از جمله آثار تعهدات منتقله از سال‌های گذشته، تنگناهای اجرایی و عملیاتی در زیربنایها و نیروهای انسانی باز می‌گردد. همچنین، انتخاب مقوله‌ای سیاسی است که در آن، ماهیت روابط دولت و قوای دیگر حاکمیت، تفاهات نیروهای ذی‌نفوذ و تکنوکرات‌ها بر سر معیارهای انتخاب، ارزش‌های فرهنگی و ایدئولوژیک، ماهیت و منشأ منابع، نقش رانت‌جویان و سنت‌های بوروکراتیک تأثیرگذار است. همین‌طور، اصول و قواعد فنی نیز تابعی از ویژگی‌های تکنولوژیک نظام‌های اجرایی و روابط سازمانی در فرایند انتخاب است. مبانی انتخاب، اعم از سیاسی و فنی، بستر تشخیص مأموریت‌ها و حدود مداخلات دولت یا تعیین گستره‌ی بخش عمومی است. از سوی دیگر، فرایند انتخاب شامل مراحل تهیه، تصویب، اجرا، و ارزیابی کارکردهای بودجه‌ای با استفاده از اطلاعات «مالی-عملیاتی» می‌شود. از این‌رو، فرایند انتخاب را در وضعیت‌های سازمان‌یافته و شفاف می‌توان به نظام اطلاعاتی مالی-عملیاتی دولت یا نظام اطلاعاتی بودجه‌ای تعریف کرد که در قالب هرمی از مسئولیت‌ها و اختیارات، اطلاعات بودجه‌ای را از بالاترین سطوح تصمیم‌گیری تا پایین‌ترین رده‌های اجرایی (و برعکس) جریان می‌دهد. عناصر اطلاعاتی این نظام نظری حاکی از شناسایی، تصمیم‌گیری (انتخاب)، و اجرا در قالب‌ها (طبقه‌بندی‌ها)ی معین، از رأس به قاعده و ارزیابی نتایج اجرایی از قاعده به رأس هرم است (شکل ۱).

هرم اطلاعاتی بودجه با تکیه بر دو اصل اساسی صلاحیت در تصمیم‌گیری و صلاحیت در اجرا (حقوق و اختیارات قانون‌گذار، دولت و عوامل اجرایی) شکل می‌گیرد. صلاحیت‌های مزبور متضمن ابعاد مدیریتی، فنی و اجرایی انتخاب است و

گاه در بعد اجرایی از مسئولیت‌های مستقیم کارگزاران دولت فراتر می‌رود. در عین حال، بخش مهمی از اطلاعات این هرم مربوط به انتخاب‌های پیشین است که به صورت تعهدات مالی-عملیاتی لازم‌الاجرا بر کارگزاران کنونی تحمیل می‌شود.^۱ نظریه انتخاب، تعریف بودجه را از جواز انجام معاملات دخل و خرج مملکتی یا برنامه‌ریزی مالی دولت به ابزاری برای تعریف روابط در مقاطع معینی از هرم اطلاعات «مالی-عملیاتی» بخش عمومی مبدل می‌کند.



شکل ۱ نظام اطلاعاتی بودجه

۱. به‌طور کلی قید مکرر تعهدات گذشته در بودجه‌های سنواتی و پیشنهاد تصویب مجدد قسمت‌هایی از آن‌ها ضرور به نظر نمی‌رسد، مگر آنکه اصلاح یا عدول از تصمیم‌های مزبور مطرح باشد. اینکه تغییر تصمیم‌های گذشته تا کجا توسط دولت و تا کجا با نظر قانون‌گذار انجام می‌شود به صلاحیت‌های تصمیم‌گیری طیف کارگزاران و حدود آثار مالی و هزینه‌های اقتصادی-اجتماعی مربوط بستگی خواهد داشت.

شکل ۲ نظام اطلاعاتی بودجه‌ریزی

اطلاعات مربوط به هر مقطع (که معمولاً آثار مالی - عملیاتی گذشته را نیز به‌طور تجمعی در خود دارد) می‌تواند موضوع سندی در روابط میان قوای مقننه و مجریه (مفهوم متعارف سند بودجه) قرار می‌گیرد، یا به نیازهای اطلاعاتی در روابط دولت با مدیران اجرایی و حتی در درون سازمان‌های اجرایی پاسخ دهد؛ زیرا اطلاعات موجود هرم در مقاطع مختلف با توجه به صلاحیت‌های انتخابی و اجرایی کارگزاران برای تأمین نیازهای مختلف (تجویزی، اجرایی، نظارتی) است (شکل ۲). تعریف بودجه‌ریزی به عنوان یک نظام انتخاب مبتنی بر تکنولوژی اطلاعاتی متضمن دو بخش سخت افزاری و نرم افزاری است که در بخش نخست اصول فنی و در بخش دیگر مبانی نظری و سیاسی موردنظر قرار می‌گیرد. البته به‌رغم ارتباط مستقیم و تأثیر متقابل ابعاد فنی و سیاسی بر یکدیگر، رعایت برخی از اصول و قواعد فنی از دیرباز مورد تأکید بوده است^۱. تداوم اعتبار و تکامل اصول و قواعد فنی به طرح توصیه‌هایی برای طبقه‌بندی اطلاعات بودجه کشیده شده که طبقه‌بندی‌های سازمانی، اقتصادی، برنامه‌ای، یا طبقه‌بندی‌های ترکیبی از آن جمله است. فلسفه طبقه‌بندی اطلاعات در سهولت تصمیم‌گیری و انتخاب است، اما علاوه بر آن به ارتباط بودجه با حساب‌های ملی و ایجاد یکپارچگی در نظام آماری نیز کمک می‌کند. تشخیص سهم دولت در خرید یا مصرف خدمات از بخش خصوصی یا از درون خود، میزان هزینه‌های سرمایه‌ای و به‌طور کلی مشخصات و گستره حضور اقتصادی دولت در مجموعه تولید ناخالص ملی از جمله ویژگی‌های ارتباط

۱. سابقه اصول و قواعد بودجه به قرن‌های هجدهم و نوزدهم بازمی‌گردد. تأکید بر رعایت قواعدی همچون وحدت، جامعیت و شمول، افراز منابع و مصارف و منع تهاوتر آن‌ها، تفکیک اعتبارات براساس مسئولیت‌ها (وزیر - دستگاه اجرایی)، تمرکز عایدات برای تخصیص بهینه بر پایه مسئولیت جمعی وزراء از آن جمله است. این قواعد در حال حاضر همراه با معیارهای دیگری مانند درست نمایی، به هنگام بودن اطلاعات، کارایی و انعطاف مورد توصیه برای اصلاح نظام‌های بودجه‌ریزی است.

طبقه‌بندی‌های بودجه‌ای با حساب‌های ملی است.

اما ابعاد سیاسی انتخاب‌های بودجه‌ای را می‌توان در تبلور کارکردهای حاکمیت سیاسی جستجو کرد. حوزه عملی انتخاب‌های بودجه‌ای در چگونگی گردآوری منابع، تصمیم‌گیری راجع به هزینه‌ها، و مدیریت عملیاتی است. گردآوری منابع بر پایه حقوق دولت نسبت به ملت و تصمیم‌گیری راجع به هزینه‌ها ناشی از حقوق ملت در برابر دولت توجیه می‌شود. در مدیریت‌های عملیاتی باید معلوم شود که چه کارهایی با چه هزینه و توسط چه کسی (سازمانی) به اجرا درمی‌آید. تأمین حقوق دولت در گردآوری منابع عمدتاً مبتنی بر مالیات و گاه عوارض است. مالیات می‌باید منصفانه و بر پایه معیارهای شفاف و هزینه‌های منطقی سازمان وصول باشد. عوارض در موارد درست وضع، وصول و مصرف شود. رشد طبیعی مصارف مستلزم رشد منابع است، اما افزایش بی‌رویه مالیات‌ها نیز به سبب تحمیل‌های متفاوتی که بر افراد، گروه‌ها یا مناطق مختلف کشور وارد می‌کند ممکن است به پیچیدگی ساختارهای تشخیص و وصول، بی‌ثباتی سیاست‌ها و توسل به اطلاعات نامطمئن منجر شود. گسترش انتظارات جامعه از دولت و بی‌میلی افراد به پرداخت هزینه‌های تأمین آن‌ها اساس تناقض آشکار در سیاست‌های مالیاتی و گردآوری منابع است که گاه دولت‌ها را به اتخاذ روش‌های غیرمنصفانه و ناشفاف می‌کشاند.^۱

تصمیم‌گیری راجع به هزینه‌ها و پاسخ‌گویی به حقوق و انتظارات جامعه از مهم‌ترین کارکردهای نرم‌افزاری نظام‌های اطلاعاتی بودجه‌ای است. فرایند سیاسی آرای عمومی و انتخاب بین گزینه‌های ممکن در فرایند بودجه‌ریزی تابع ساختار حاکمیت و نهاد دولت است. پس از آن، قابلیت انعطاف و تطبیق تصمیم‌ها با شرایط

۱. افزایش مالیات‌ها در مواردی به کمک تبلیغات روانی برای ایجاد تصویری حاکی از پایین بودن نرخ‌های مالیاتی در ذهن مردم انجام می‌شود. گاه این عمل از طریق اتصال منابع اضافی حاصل به هدف‌های ملی و موردپسند عامه (مانند عوارض توسعه در برق، تلفن، آب و ...) صورت می‌گیرد. این گونه سیاست‌ها که در ابتدا به اصل وحدت خزانه لطمه می‌زند، در بلندمدت به بی‌اعتبار شدن انتخاب‌ها و هدف‌های اعلام شده از سوی مقام‌های رسمی منجر می‌شود.

اجرائی، برقراری کنترل‌های لازم برای جلوگیری از سوءاستفاده و ضایعات، و بالاخره تأکید بر افزایش کارایی و اثربخشی دارای اهمیت می‌شود. این‌گونه مسائل اصلی در مدیریت‌های عملیاتی و اجرایی ناشی از جدایی کامل طیف کارگزاران بودجه عمومی (تصمیم‌گیران، تأمین‌کنندگان، هزینه‌کنندگان) از یکدیگر است. در حوزه انتخاب، تفاهم مقام‌های سیاسی (تصمیم‌گیران) و نیروهای کارشناسی (هزینه‌کنندگان) اغلب خالی از اشکال نیست. مقام‌های سیاسی به تحقق وعده‌های انتخاباتی و تداوم برنامه‌های خود می‌اندیشند، درحالی که کارشناسان در پی حفظ قواعد و اجرای آموزه‌ها و گاه تمایلات صنفی خویش‌اند. کشمکش‌های میان این دو گروه، کاهش اعتماد به نیروهای کارشناسی، تکیه بیش از اندازه تصمیم‌گیران بر نظام قانون‌گذاری و در نتیجه، کثرت قوانین و مقررات مالی و عملیاتی را در پی دارد. در مرحله بعد، توجیه و پذیرش انتخاب‌های به‌عمل آمده در روابط میان دولت و قانون‌گذار مطرح است. در نبود احزاب سیاسی و ساختارهای حکومتی حزبی و همچنین در فقدان تعاریف مشخص و مرزبندی صلاحیت‌های هر یک از قوا انتخاب‌های بودجه‌ای فاقد شفافیت و توجیه می‌نماید و به‌خصوص در تعامل این دو قوه به تضعیف حقوق مقننه منتهی می‌شود. سرانجام، تلاش واحدهای مختلف سازمان‌های مدیریت بخش عمومی برای بسط، اقتدار و جایگاه اداری خود نیز از مسائل مهم و تأثیرگذار در فرایند سیاسی انتخاب است.

در فرایند انتخاب، پاسخ به نیازهای مطروحه و گاه تعهد شده توسط حاکمیت سیاسی مستلزم وجود منابع قابل تجهیز و مدیریت کارآمد است. در شرایط محدودیت منابع یا ضعف مدیریت بخش عمومی تعهدات حاکمیت سیاسی (گزینه‌های عمومی) غیرقابل اجرا می‌شود و فشارهای نیروهای مخالف، تمایلات گروه‌های دارای نفوذ و اقتدار مدیران سازمانی این وضعیت را تشدید می‌کند. گاه تأثیر عوارض مزبور فرایند تهیه و تصویب بودجه را با قوانین متعدد پیچیده و حتی متعارض همراه می‌کند؛ یا دولت را برای خروج از بن‌بست به جلب رضایت نسبی افراد و گروه‌های ذی‌نفع و انحراف از هدف‌ها وامی‌دارد تا با استفاده از این طریق و به کمک انتقال مسائل به حوزه‌های اجرایی یا سال‌های آینده فشار نیروهای مخالف

را کاهش داده و جریان تصویب را تسهیل کند. حل و فصل مسائل انتخاب علاوه بر ساختارهای سیاسی حاکم، به ماهیت طبقاتی و حدود مشروعیت دولت نیز بستگی دارد. ساختارهای سیاسی مبتنی بر آرای عمومی و تفکیک قوا، حاکمیت‌های متأثر از انتخاب‌های حزبی و مدیریت‌های سازمانی متکی بر نیروهای کارشناسی و برخوردار از اطلاعات درست و شفاف می‌توانند در حداکثر کردن منافع اجتماعی کمک کنند. در مقابل، تلقی درآمد نسبت به منابع حاصل از تبدیل سرمایه‌های کشور مانند نفت و گاز به تخریب اصول رفتاری و مناسبات فرایند انتخاب و روابط طیف کارگزاران بودجه منجر می‌شود و می‌تواند جوامع مربوط را به سمت ساختارهای سیاسی غیردموکراتیک و حاکمیت‌های وابسته به طبقه‌های اجتماعی خاص یا مراکز اقتدار داخلی و حتی خارجی هدایت کند. در چنین ساختارهایی، فرایندهای بودجه‌ای می‌تواند در خدمت حاکمیت سلطه و منافع ویژه برخی گروه‌های اجتماعی درآید و با وضع قوانین و مقررات و شیوه‌های اجرایی نامناسب به تهی‌سازی نظام مسئولیت و اختیار در بخش عمومی کمک کند.

آسیب‌پذیری فرایندهای انتخاب از دیدگاه اصول و قواعد یا مبانی نظری در برابر رویدادهایی مانند جهانی‌شدن و یکپارچگی اقتصاد به طرح مباحث تازه‌ای در بودجه‌ریزی کشیده شده است. در واپسین دهه قرن بیستم مسائلی مانند گستردگی حضور دولت‌ها در فعالیت‌های اقتصادی، تضعیف ثبات، قانونمندی و رقابت‌پذیری محیط فعالیت‌های یادشده، و ضعف یا عدم شفافیت اطلاعات و به تبع آن عدم پاسخ‌گویی مدیران توجه برخی صاحب‌نظران و مراجع جهانی را به خود جلب کرد. بروز بحران اقتصادی در آسیای شرقی سبب شد که صندوق بین‌المللی پول کمیته‌ای از کارشناسان را مأمور بررسی موضوع و ارائه راه‌حلی برای جلوگیری از تکرار چنین رویدادهایی کند. پس از آن، بانک جهانی نیز تأکید بیش‌تری بر برنامه‌های حمایت اجتماعی و توزیع درآمدهای خود به عمل آورد. حاصل تلاش‌های کارشناسی این مراجع طرح بحث‌هایی راجع به حاکمیت خوب و لزوم توجه به مسأله فساد ناشی از عدم شفافیت و عدم پاسخ‌گویی بود. به نظر آنان، فقر و تبعات شکاف زیاد طبقاتی، حمایت نیروهای اجتماعی از حاکمیت‌های سیاسی را کاهش

داده و در تخصیص بهینه منابع عمومی اختلال ایجاد می‌کند.^۱ دستاوردهای تلاش‌های مزبور در قالب ضرورت اصلاحاتی ناظر بر اصول و قواعد (طبقه‌بندی اطلاعات) و تقویت و تکمیل مبانی نظری فرایندهای بودجه‌ریزی به کشورهای عضو توصیه شد.^۲

۳-۱ کارکردهای بودجه

ملاحظات مربوط به نظام‌های اطلاعاتی بودجه‌ریزی در بخش عمومی و کارکردهای آن‌ها را می‌توان به ترتیب زیر خلاصه کرد:

۱-۳-۱ بودجه به عنوان ابزاری برای سیاست‌گذاری و فرایندی برای انتخاب تعریف می‌شود. این فرایند می‌باید متضمن موارد زیر باشد:

۱-۳-۱-۱ شاخص‌های اساسی هدف‌ها و برنامه‌های پیشنهادی دولت؛

۲-۳-۱-۱ فهرست اولویت‌های ملی و برنامه ملی - عملیاتی دوره آتی؛

۳-۳-۱-۱ برنامه اجرایی منسجم و معین‌کننده حدود فعالیت‌های اقتصادی دولت؛

۴-۳-۱-۱ چگونگی تأمین هدف‌های رفاهی و اجرای وظایفی که به موجب قوانین، مسئولیت‌های ملی، استانداردها و موازین بین‌المللی برعهده دولت است؛

۵-۳-۱-۱ پاسخ‌گویی به جامعه نسبت به مصرف منابع حال و تعهدات آتی کشور.

۱. قاسم صالح‌خو، توصیه‌های بین‌المللی در باب موازین و معیارهای شفافیت مالی، بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۸۱.

۲. صورت‌های تنظیم و ارائه اطلاعات بودجه‌ریزی ایران از سال ۱۳۸۱ به بعد با اقتباس از همین طبقه‌بندی تجدیدنظر شده است.

- ۲۸ حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه
- ۱-۳-۲ مأموریت‌های نظام‌های بودجه‌ریزی در بردارنده کارکردهایی راجع به موارد زیر است:
- ۱-۳-۲-۱ تجهیز و تخصیص منابع عمومی به وظایف دولت و بازتوزیع درآمدها در جامعه؛
- ۱-۳-۲-۲ سازماندهی و هدایت اقتصادی، کنترل متغیرهای اشتغال، تورم و سرمایه‌گذاری و حفظ ثبات اقتصادی کشور؛
- ۱-۳-۲-۳ پیگیری هدف‌های توسعه‌ای و عرضه متوازن خدمات عمومی به ویژه در بخش‌های اجتماعی؛
- ۱-۳-۲-۴ پاسخ‌گویی به خواسته‌های ملی، ترجیحات محلی، ملاحظات فراملیتی و توصیه‌های مراجع بین‌المللی؛
- ۱-۳-۲-۵ سازماندهی اطلاعات و مدیریت مالی بر پایه نظام‌های تعهدی و ثبت و نگهداری رویدادهای مالی به صورت شفاف و مطابق با موازین بین‌المللی؛
- ۱-۳-۲-۶ تنظیم و ارائه اطلاعات «مالی-عملیاتی» بر اساس سازمان مدیریت بخش عمومی و گستره حضور دولت به تفکیک وظایف و مسئولیت‌های طبقه‌بندی‌شده.
- ۱-۳-۳ معیارها و ضوابط فنی تنظیم بودجه که عمدتاً ناظر بر ویژگی‌های سند بودجه است عبارتند از:
- ۱-۳-۳-۱ رعایت وحدت به منظور ارائه یک چشم‌انداز کلی از سیاست‌ها و عملیات دولت در تمام اقلام درآمدی و هزینه‌ای؛
- ۱-۳-۳-۲ رعایت جامعیت در پیش‌بینی بر پایه ارزیابی عوامل تحت مدیریت و قابلیت تخصیص مؤثر و مطمئن منابع در میان‌مدت؛
- ۱-۳-۳-۳ رعایت شمول و شفافیت برای اطمینان از پیوستگی بخش‌های مختلف،

قابل فهم بودن، سادگی، دقت و سودمندی اطلاعات راجع به فعالیت‌های دولت؛

۱-۳-۳-۴ واقع‌گرایانه بودن اطلاعات و اولویت‌بندی منطقی آن‌ها با این فرض که تقاضاها همواره بر منابع پیش می‌گیرند؛

۱-۳-۳-۵ رقابتی بودن تخصیص منابع به‌طوری که هیچ یک از اقلام هزینه‌ای خودبه‌خود روی منابع ادعایی نداشته و سیاست‌های تخصیصی برحسب اولویت‌های اجرایی ارزیابی و اتخاذ شود؛

۱-۳-۳-۶ سالانه بودن اعتبارات همراه با تدارک و تنظیم هزینه‌های میان‌مدت. به‌رغم آنکه پیش‌بینی هزینه‌های جاری متمرکز بر سال مالی است، هزینه‌های سرمایه‌ای معمولاً طی چند سال انجام می‌شود. در این صورت، وجود چارچوب هزینه‌های میان‌مدت فرصت‌های لازم برای بحث راجع به منابع کلی را پیش از تخصیص اعتبار به اولویت‌ها مقدور ساخته و حتی انتقال تدریجی و ملایم برخی از اعتبارات به بخش‌های دیگر و تصحیح اولویت‌ها را در میان‌مدت فراهم می‌سازد.^۱

۱-۳-۴ بودجه مرکب از پیش‌بینی منابع و مصارف و تخصیص آن‌ها بر اساس اولویت است. منابع اصلی کشورهایی که در وضعیت متعارف قرار دارند از طریق سیاست‌های مالیاتی یا استقراض تأمین می‌شود. در این باره:

۱-۳-۴-۱ نظام مالیاتی می‌باید به گونه‌ای طراحی شده باشد که درآمدهای کافی را برای بودجه فراهم کند؛

۱-۳-۴-۲ برای کاهش بار مالیاتی بر روی جمعیت، پایه‌های مالیاتی باید حتی‌الامکان وسیع باشد.

۱. این نگرش ضمن ایجاد انعطاف بیش‌تری از بودجه‌ریزی تفاضلی که می‌تواند منجر به تداوم بی‌ثباتی‌های گذشته و فقدان قابلیت بررسی و تصویب باشد، پاسخ‌گویی بودجه به نیازهای اجتماعی و تغییرات آن‌ها را نیز بهتر می‌کند.

گاه توسل به سیاست‌های استقراضی برای تأمین منابع مالی ناگزیر می‌شود. در چنین صورتی بررسی و تأیید اخذ وام از سوی پارلمان و تضمین مسئولیت و پاسخ‌گویی دولت از شرط‌های اصلی است. تحقق این شرط‌ها مستلزم آن است که دولت پیشاپیش نیازهای استقراضی خود را ابراز کرده باشد. علاوه بر آن، گاه تدارک خدمات اجتماعی اساسی، دستاویزی برای استفاده دولت‌ها از سیاست‌های کسری بودجه می‌شود. برای آنکه این‌گونه کسری‌ها در حداقل و قابل مدیریت باشند راه‌های مختلفی مورد استفاده قرار گرفته است که از آن جمله می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

۱-۳-۴-۳ افزایش مالیات‌ها، همراه با کاهش سرمایه‌گذاری‌ها؛

۱-۳-۴-۴ کاهش یا حذف برخی هزینه‌ها؛

۱-۳-۴-۵ کارآمد کردن نظام هزینه و ایجاد حساسیت در دولت نسبت به ارزش پول و صرفه‌جویی؛

۱-۳-۴-۶ تجدید ساختار هزینه‌ای کشور برای تقلیل هزینه‌ها؛

۱-۳-۴-۷ افزایش پایه مالیاتی به کمک رشد اقتصادی و افزایش تعداد پرداخت‌کنندگان؛

۱-۳-۴-۸ قانون‌گذاری برای تعیین سقف استفاده از کسری به عنوان درصدی از کل بودجه^۱.

در عین حال، مسئولیت‌های مالی تهیه‌کنندگان بودجه مستلزم ایجاد اطمینان از صحت و کمال پیش‌بینی‌های درآمدی و هزینه‌ای است. روند اعتمادسازی و ایجاد اطمینان نسبت به توانایی دولت‌ها در انجام برآوردهای واقعی می‌تواند به کمک مطالعات تحلیلی بر روی نتایج به دست آمده از تجربه سال‌های قبل تقویت شود^۲.

۱. پارلمان اروپا از این سیاست برای کنترل کسر بودجه‌های کشورهای عضو استفاده می‌کند.

←

۲. برای آشنایی بیشتر رجوع شود به:

ماهیت حقوقی بودجه تجویزی و توجیه آن مبتنی بر اطلاعاتی راجع به چگونگی وصول منابع عمومی و اختصاص آن‌ها به مصارف عمومی در چارچوب وظایف و مأموریت‌ها و دیگر قوانین مصوب است. این تعریف، کلیه منابع حاصل از وصول مالیات‌ها، عوارض، وام‌ها یا کمک‌های داخلی و خارجی، وجوه ناشی از تبدیل دارایی‌ها یا سرمایه‌های ملی و دولتی، سود سهام و سرمایه‌گذاری‌ها یا مداخلات دولت در نظام قیمت‌گذاری کالاها و خدمات، و نیز سایر منابع مربوط به کارکردهای بخش عمومی را شامل می‌شود. از سوی دیگر، هرگونه مصرف منابع عمومی در نهادها و سازمان‌های مستقر در بخش عمومی برای سرمایه‌گذاری، هزینه، کمک یا هر عنوان دیگر موضوع مصارف عمومی قرار می‌گیرد. وجود قوانین و مقررات مختلف برای وصول و مصرف منابع یاد شده، همچنین جایگاه حقوقی و اساسنامه‌ای یا شکل سازمانی نهادهای مستقر در بخش عمومی مانع از شمول این تعریف به آن‌ها نخواهد بود.

۲ قوه مجریه

به موجب اصل پنجاه و دوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تهیه و پیشنهاد بودجه کل کشور از مسئولیت‌های دولت است.^۱ در قانون اساسی مشروطیت و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران واژه دولت به مفهوم قوه مجریه به کار رفته است.^۲ در گذشته پیش از مشروطیت نیز حاکمیت دولت در درون کشور و در جامعه بین‌المللی از طریق نهادهای فرمانروای قوه مجریه تجسم می‌یافته است.^۳ همچنین، مباحث راجع به تفکیک قوای حاکمه بر اهمیت قوه مجریه تأکید دارد و اقتدار اجرایی دولت را بر همه امور و مسائل سیاسی و اداری و نظامی و انتظامی گسترش می‌دهد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قوه مجریه تعریف نشده است، اما حوزه عمل این قوه مشتمل بر تمامی افراد، دستگاه‌ها و سازمان‌هایی می‌شود که مأموریت آن‌ها جنبه عمومی و اجرایی داشته باشد.^۴ از این رو، قوه مجریه دربرگیرنده

۱. اصل پنجاه و دوم: بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.

۲. عبدالحمید ابوالحمد، حقوق اداری ایران، استخدام‌های کشوری و مسئولیت مدنی سه قوه و نهادهای اداری ایران، تهران، انتشارات توس، ۱۳۷۶، ص ۵۴۱.

۳. سیدجلال‌الدین مدنی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ سوم، ۱۳۷۴، ص ۲۸۴.

۴. همان، ص ۲۸۳.

ریاست جمهوری، هیئت وزیران و کلیه ارکان اجرایی کشور است و چنانچه مقام رهبری را نسبت به اموری که در قوه مجریه بر عهده دارد به رأس این مجموعه بیفزاییم، اهمیت و اقتدار آن بیش تر می شود. در متن حاضر، واژه دولت یا قوه مجریه مترادف با ریاست جمهوری و وزراء (هیئت دولت) است؛ مجموعه وزارتخانه‌ها شخصیت حقوقی دولت را تشکیل می دهند؛ دارایی‌های دولت را در اختیار دارند؛ و تصمیم‌هایی را به نام و برای دولت اتخاذ می کنند و به اجرا درمی آورند^۱؛ که از آن جمله، تهیه و پیشنهاد بودجه سالانه کشور به قوه مقننه برای رسیدگی و ابراز رأی است.

۱-۲ گستره حضور دولت

از دیدگاه حقوقی، مسئولیت‌های قوه مجریه به موجب قانون معین می شود و از طریق وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی به مرحله اجرا درمی آید، اگرچه قوانین موضوعه در مواردی عام و کلی بوده و نیازمند مقررات و آیین‌نامه‌های اجرایی باشد. اصل شصتم قانون اساسی اعمال قوه مجریه — غیر از امور مربوط به رهبری — را از طریق رئیس جمهور و وزراء می شناسد^۲. اما از دیدگاه عملیاتی، گستره حضور قوه مجریه تابع حدود وظایف دولت و شیوه‌های اجرایی مربوط است. این وظایف که به تبعیت از مأموریت‌های دولت مدرن، از استقلال سیاسی و حفظ نظم و امنیت فراتر رفته و مسئولیت‌های سنگین دیگری را در حوزه‌های عدالت اجتماعی و هدایت جامعه به سوی توسعه و رشد اقتصادی برعهده گرفته، منشأ تحولاتی در تهیه و اجرای بودجه نیز شده است.

پیدایش دولت‌های مدرن و گسترش مأموریت‌های آن‌ها از وظایف تاریخی به

۱. منوچهر طباطبایی مومنی، حقوق/د/ری، چاپ یازدهم، تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم

انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، ۱۳۸۴، ص ۱۵.

۲. اصل شصتم: اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده

شده، از طریق رئیس جمهور و وزراء است.

حوزه‌های توسعه و رفاه اجتماعی که در جوامع صنعتی مرهون تحول در مبانی نظری و کارکردهای علم اقتصاد بود، به جوامع توسعه‌نیافته نیز سرایت کرد و با طرح ضرورت‌های تازه‌ای در جهت اصلاح ساختارهای اقتصادی-اجتماعی این جوامع بر حجم وظایف و مسئولیت‌های دولت در این جوامع افزود. این مسئولیت‌های بدون پیشینه که عمدتاً معطوف به شناخت قانونمندی‌ها و یافتن راهکارهای جبران تأخیر زمانی و عقب‌ماندگی نسبت به کشورهای صنعتی در گذار به سوی توسعه و رفاه بود، به تدریج پای دولت‌های جوامع توسعه‌نیافته را به دخالت‌های مستقیم در فعالیت‌های اقتصادی و مدیریت منابع محدود آن‌ها باز کرد. دخالت‌های مزبور، علاوه بر مسائل مربوط به کارایی در تخصیص و بهره‌برداری بهینه از منابع، به چگونگی توزیع درآمدها و تحقق عدالت اجتماعی مربوط می‌شد.^۱ به عبارت دیگر، وظایف دولت مدرن که از قرن‌های هفدهم و هجدهم میلادی به تدریج و در پی بروز تحولات اقتصادی-اجتماعی در دنیای صنعتی تعریف و اجرایی شده بود، در نیمه دوم قرن بیستم کشورهای توسعه‌نیافته را به هدایت جامعه به سوی رشد و در مواردی برنامه‌ریزی‌های میان‌مدت برای توسعه ترغیب کرد. در این کشورها، تحلیل فرایند تحول دولت به دولت مدرن متضمن بازشناسی و تفکیک دو گروه مسئولیت و وظایف ثابت و متغیر از یکدیگر بود. در گروه نخست، وظایف قدیم و عمومی دولت همچون برقراری نظم و امنیت، حفظ استقلال، اشاعه مبانی حاکمیت قانون و تأمین کالاهای عمومی جای می‌گرفت، اما در گروه دوم که موضوع اصلاح ساختارهای اساسی به منظور تسریع در نیل به توسعه می‌شد، فهرستی از وظایف متغیر متناسب با هر دولت در حال توسعه مفروض قابل تنظیم بود که از آن جمله به موارد زیر می‌توان اشاره کرد:

۱. شورای هدایت پروژه نظام بودجه‌ریزی کشور، «گزارش بررسی مفهوم و جایگاه دولت (انتشار محدود)»، نظرات شادروان دکتر حسین عظیمی، تهران، وزارت برنامه و بودجه، ۱۳۶۹.

۲-۱-۱ تقویت زمینه‌های فرهنگی و اشاعه ارزش‌های اخلاقی و اعتقادی؛

۲-۱-۲ تأکید بر گسترش و تعمیم آموزش‌های پایه، فنی و حرفه‌ای؛

۲-۱-۳ تقویت و تحکیم مبانی علمی و تحقیقاتی جامعه؛

۲-۱-۴ ایجاد و تقویت نهادهای سیاسی-مدنی در جهت حاکمیت متکی بر رضایت عامه؛

۲-۱-۵ طراحی و اجرای نظام تأمین اجتماعی و برخورداری از امنیت پایه برای همگان؛

۲-۱-۶ تأمین نیازهای معیشتی مردم، هدایت جامعه به سمت مصرف مطلوب و افزایش مازاد قابل سرمایه‌گذاری؛

۲-۱-۷ هدایت جامعه در تخصیص هماهنگ مازاد تولید به سرمایه‌گذاری‌های لازم برای:

- ایجاد و گسترش ابزار و وسایل تولیدی،

- ایجاد و گسترش زیربناهای ارتباطی،

- حفاظت و توسعه منابع طبیعی.

از آنجا که هر دولت تجسم نهایی شخصیت و بازتاب تمایلات جامعه تحت حاکمیت خود است، تعیین حدود و نمودهایی اجرایی وظایف متغیر تابع وجود گرایش‌های توسعه‌ای و تمایل به دستیابی بر قانونمندی‌های گذار به توسعه در همان جامعه خواهد بود. ضمن آنکه گرایش‌های مزبور در حوزه‌های غیراقتصادی مانند سیاست، جامعه‌شناسی، حقوق و فرهنگ هم اثرگذار بوده و مدیریت امور توسعه ناگزیر از عطف توجه به آن‌ها و پذیرش وظایف و مأموریت‌هایی در حوزه‌های مربوط می‌شود.^۱ ناگفته نماند که در حال حاضر حضور دولت‌ها در مأموریت‌های غیرثابت منحصر به جوامع در حال توسعه نبوده و کشورهای صنعتی نیز برحسب مورد

وظایفی از این گونه را بر عهده دولت‌های خود گذارده‌اند. برای تعریف و تعیین گستره حضور دولت از چارچوب‌های دیگری هم استفاده می‌شود. برخی صاحب‌نظران مأموریت‌ها و وظایف دولت‌ها را از طریق طرح نارسایی‌های بازار در تأمین کالاهای عمومی، پیگیری برای تحقق عدالت اجتماعی، ارتقای کارایی اقتصادی و توسعه انسانی توجیه می‌کنند. از دیدگاه آنان، زمینه‌هایی همچون ضرورت عرضه کالاهای عمومی، منع انحصار، و آثار خارجی از جمله بسترهای اصلی ایجاد وظایف و مأموریت‌هایی است که بازتاب آن‌ها در نقش‌های: (الف) ثبات بخشی، (ب) تخصیصی، (ج) عدالت‌خواهانه و (د) هدایتی دولت‌ها مشاهده می‌شود. اقتدار وضع مقررات، تشخیص و وصول مالیات، دخالت در توزیع درآمدها، عرضه برخی از کالاها و خدمات و سرانجام، تقویت مبانی اعتقادی، حمایت از هویت ملی و اشاعه ارزش‌های اخلاقی در جامعه از مصادیق بارز ایفای نقش‌های یادشده است.^۱ مجموعه مسئولیت‌ها و مأموریت‌های دولت‌های مدرن اعم از آنکه ناشی از زمینه‌های تاریخی باشد یا تحولات اقتصادی و ضرورت‌های نیل به توسعه، گستره حضور قانونی مشخصی را در پرتو مقوله‌های دولت و سیاست، دولت و عدالت اجتماعی، دولت و اقتصاد، دولت و مدیریت مطرح و اجرای آن‌ها را همراه با منابع مالی لازم به سازمان اداری دولت واگذار می‌کند. در واقع سازمان اداری و بوروکراسی دولت نهاد اجرایی و مدیریتی بخش عمومی است و جهات نظری و ارزشی آن حول دو محور اساسی حاکمیت و مشروعیت دور می‌زند. حاکمیت به معنای قدرت بالا و فائق بر سرزمین – چه در فرد متجلی شود، چه در یک طبقه و گروه، یا در مردم و به صورت دموکراسی – و مشروعیت به معنای چگونگی رابطه این قدرت برتر (دولت) با مردم است. ظهور و بروز تاریخی حاکمیت‌ها و کارکردهای سازمان‌های اداری آن‌ها تحت دو قالب کلی استبدادی و دموکراسی تحلیل می‌شود، هرچند که هر دو مدعی تحقق عدالت اجتماعی و تأمین منافع عموم بوده‌اند. از دیدگاه

۱. احمد توکلی، *بازار- دولت، کامیابی و ناکامی‌ها*، تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، ۱۳۸۰، فصل ۳.

حقوقی و سیاسی، منشأ حاکمیت در قالب دموکراسی از پایین و در قالب دیگر عملاً از بالا است.^۱ صاحب‌نظران در علم سیاست سلامت حاکمیت را در گرو مشروعیت و اعتبار مردمی آن (نمایندگی) ارزیابی و حکومت‌های مشروع را از لحاظ ساختار سیاسی-حقوقی قانونمند و متکی بر اصول معین تعریف می‌کنند. این اصول عبارتند از: برابری در مقابل قانون، الزام حکومت و رهبران به تبعیت از قانون، حفاظت از حقوق و ارزش‌های مورد قبول عموم، و مراعات قوانین و مقررات عام و شناخته شده در حقوق بین‌الملل. بنابراین در حکومت‌های قانونی، علاوه بر قانون اساسی و سایر قوانین موضوعه، مقررات پذیرفته شده بین‌المللی و معیارها و ضوابطی مانند منشور ملل، مقاوله‌نامه‌ها، قطعنامه‌ها، احکام مراجع و دادگاه‌های بین‌المللی نیز در زمره اصول حاکمیت‌های مشروع و مبنای تشخیص و تعیین وظایف دولت‌ها به شمار می‌آید.^۲ قانونمندی حکومت و مشروعیت آن کیفیتی ذهنی برای ارزیابی سازمان اداری و شایستگی اشتغال مناصب در اتباع خود به وجود می‌آورد.

حقوق‌دانان و سیاست‌شناسان متأخر، سازمان‌های اداری و اجرایی دولت‌ها را در خدمت کشور-ملت تعریف کرده و در پی طرح هنجارها و معیارهای عقلانی روشن برای تحلیل کارکردهای سازمانی و پیوندهای اداره با مردم برآمده‌اند.^۳ در عین حال، از آنجا که هر دولت سازواره‌ای زنده و دارای اراده و مشیت خاص است، مجموعه هدف‌ها و وظایفی را در خارج از الزام‌های قانونی و اصول یادشده دنبال می‌کند که از مهم‌ترین آن‌ها حفظ موجودیت خود به عنوان یک پدیده سیاسی فعال و در پی آن، بقای سازمان اداری و نهادهای تشکیلاتی وابسته برای تنفیذ و تداوم حاکمیت است. از این رو، اعمال قدرت یا تمهیداتی را که حکومت‌ها در قالب وظایف عمومی برای ابراز اعتبار و مشروعیت یا جلوگیری از سقوط و زوال خود انجام

۱. شورای هدایت پروژه نظام بودجه‌ریزی کشور، گزارش بررسی مفهوم و جایگاه دولت (انتشار

محدود)، نظرات شادروان دکتر مصطفی رحیمی، تهران، وزارت برنامه و بودجه، ۱۳۶۹.

۲. همان.

۳. عبدالحمید ابوالحمد، همان، ص ۴۶۵.

می‌دهند نیز به ناچار در محدوده کارکردهای سازمان اداری جای می‌گیرد.^۱ گذشته از مسئولیت‌های مزبور و تمهیداتی که هر دولت در جهت بقاء و اعتبار خود به عمل می‌آورد، گستره سازمان اداری و مأموریت‌های آن تحت تأثیر تمایل روزافزون قدرت عمومی به دخالت در فعالیت‌های جامعه نیز قرار می‌گیرد. از دیدگاه بودجه‌ای، حضور دولت به معنای محدوده تمام وظایف و مأموریت‌های منبعث از انگیزه‌ها و مسئولیت‌های مختلفی است که مدیریت بخش عمومی با تکیه بر ساختار سیاسی، توانایی‌های سازمانی، و منابع قابل تجهیز کشور انتخاب کرده و از نقد و رأی پارلمان گذرانده باشد. از آنجا که مجموعه وظایف و مسئولیت‌های یاد شده، و نیز میزان منابع قابل تجهیز از کشوری به کشور دیگر متفاوت است، گزاره نیست اگر گفته شود که در اعمال حاکمیت و مدیریت دولت به شمار کشورهای جهان، نظام سیاسی-اداری و به تبع آن، مجموعه وظایف و مأموریت‌های بودجه‌ای وجود دارد.^۲

۲-۲ سازمان اداری و اجرایی دولت

ایفای مسئولیت‌های دولت (به عنوان امور عمومی) از طریق سازمان اداری و اجرایی کشور، موضوع حقوق اداری است که به صورت شاخه‌ای از حقوق عمومی داخلی به تشریح روابط مردم و سازمان‌های دولتی، تفکیک و توزیع وظایف در میان آن‌ها و نوع مسئولیت‌های مربوط می‌پردازد. برخی کشورها تا سال‌های اخیر، مسئولیت‌های اجرایی دولت را از دیدگاه حقوق اداری به دو گروه اعمال حاکمیت و اعمال تصدی تفکیک می‌کردند. هر چند متخصصین علم حقوق معیارهایی برای تمییز این دو گروه از یکدیگر ارائه می‌کنند^۳، برخی صاحب‌نظران در اعتبار معیارهای مزبور تردید کرده و امروزه مرز مشخصی برای تعریف و تفکیک آن‌ها قائل نمی‌شوند. گفته

۱. شورای هدایت پروژه نظام بودجه‌ریزی کشور، نظرات شادروان دکتر عظیمی.

۲. عبدالحمید ابوالحمد، همان، ص ۴۶۶.

۳. همان، ص ۵۸۴.

می‌شود که ویژگی مهم اعمال حاکمیتی تأمین نفع عموم است که همواره بر منافع افراد ترجیح دارد و اعمال قدرت یک‌جانبه از سوی دولت به قصد تصرف در حقوق آنان (حقوق خصوصی) را موجه و عادلانه می‌نماید. ویژگی دیگری که برای اعمال حاکمیتی عنوان می‌شود این است که این گروه از اعمال در چارچوب سازوکار بخش خصوصی بدون سود یا کم سود^۱ و از این رو، فاقد داوطلب است.

دیدگاه حقوقی دیگری، مجموعه اعمال حاکمیتی دولت را به اعمال قانون‌گذاری، اعمال قضایی، اعمال سیاسی، اعمال اداری، و اعمال تجاری تفکیک می‌کند. اعمال قانون‌گذاری و اعمال قضایی در صلاحیت قوای مقننه و قضاییه و در واقع، خارج از حوزه حقوق اداری است؛ و اعمال تجاری و تولیدی نیز مترادف با اعمال تصدی در دیدگاه پیشین و تابع حقوق خصوصی است. اما در میان اعمال سیاسی و اداری که هر دو می‌توانند در حوزه مسئولیت‌های قوه مجریه قرار گیرند تفاوت‌هایی وجود دارد که از آن جمله، عمل سیاسی دارای ماهیتی عمومی، متکی به ذات و مبتنی بر تصمیمی سنجیده در جهت مصالح و منافع عمومی است و مسئولیت سیاسی مقام‌های دولتی را به همراه دارد. در حالی که عمل اداری با ماهیتی اختصاصی و مسئولیتی اداری (مدنی یا کیفری) دنباله عمل سیاسی محسوب شده^۲ و برعهده سازمان اداری قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، در نبود یک سازمان اداری کارآمد، اعمال سیاسی دولت مفهوم اجرایی خود را از دست می‌دهد. در ایران نیز رهبری و مدیریت امور عمومی به مقام‌های سیاسی موضوع اصول ۱۱۳ تا ۱۴۲ قانون اساسی سپرده شده است. این اصول مسئولیت‌ها و وظایف مقام‌های مزبور و ضرورت پاسخگویی آنان را در برابر قوه مقننه متذکر می‌شود که مفهوم

۱. کوروش کلابانی، «تحلیل حقوقی واگذاری بیمه اجتماعی به بخش خصوصی»، فصلنامه تأمین اجتماعی،

شماره ۲۲.

۲. رضا موسی‌زاده، حقوق اداری (۱-۲)، کلیات و ایران، تهران، نشر میزان، چاپ ششم، ۱۳۸۳، صص

۳۷-۴۰.

روشن آن برتری و حاکمیت قوه مقننه بر دولت است^۱.

با تفکیک حدود مسئولیت‌ها و اعمال دولت، چگونگی تعیین و واگذاری وظایف عمومی به سازمان اداری و مدیریتی کشور مطرح می‌شود. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اصل بر تمرکز امور اجرایی و واگذاری وظایف عمومی به دولت است. از این‌رو، اتخاذ تصمیم و انتخاب راهبردهای عملیاتی در مسئولیت مستقیم رئیس‌جمهور و وزراء قرار می‌گیرد که مجموعاً شخصیت حقوقی دولت را به وجود می‌آورند و بر نهادها و سازمان‌های اداری کشور ریاست دارند^۲. اما تنوع وظایف و اعمال اجرایی دولت بهره‌گیری از ساختار تشکیلاتی و مدیریتی مشابه و تابع مقررات یکسان را برای همه امور دشوار می‌سازد. و گاه، بنا به مقتضیات حقوقی-تشکیلاتی یا دلایل معین دیگری تصمیم گرفته می‌شود که یک یا چند وظیفه عمومی از مرکزیت اجرایی دولت خارج شود و به صورت غیرمتمرکز به اجرا درآید. برای این منظور و واگذاری وظایف مدیریت‌شده متمرکز به واحدهای اجرایی پایین‌تر از دولت، سازمان‌های اداری دیگری در کنار دولت (ریاست‌جمهوری و وزارتخانه‌ها) ایجاد می‌شود که در اصطلاح «مؤسسات عمومی» نامیده می‌شوند.

۱. عبدالحمید ابوالحمد، همان، ص ۴۶۹.

۲. مسئول بودن رئیس‌جمهور در مقابل مجلس شورای اسلامی در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی و یا قوانین عادی برعهده دارد (اصل ۱۲۳)، موظف بودن رئیس‌جمهور به ابلاغ مصوبات مجلس (اصل ۱۲۳)، تصویب عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، موافقت‌نامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها توسط مجلس شورای اسلامی (اصل ۱۲۵)، رأی اعتماد مجلس به وزراء (اصول ۱۳۳-۱۳۵ و ۱۳۶)، مسئول بودن رئیس‌جمهور در برابر مجلس در قبال اقدامات هیئت وزیران (اصل ۱۳۴)، مسئول بودن وزیران در مورد وظایف خاص خود در برابر مجلس (اصل ۱۳۷)، لزوم تطبیق تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های دولت با قوانین (اصل ۱۳۸)، لزوم اطلاع یا تصویب مجلس در مورد صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری (اصل ۱۳۹) از جمله اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است که بر ضرورت پاسخ‌گویی قوه مجریه در برابر قوه مقننه تأکید دارد.

۳. عبدالحمید ابوالحمد، همان، ص ۴۶۶.

تعاریف قانونی موجود راجع به این مؤسسات چندان جامع نیست و فقط می‌توان استنباط کرد که تأسیس آن‌ها مستلزم کسب مجوز قانونی است.^۱ این مجوز به معنای آن است که قانون‌گذار با خروج یک یا چند وظیفه عمومی از مسئولیت‌های اجرایی وزارتخانه‌ها و اداره آن‌ها به صورت مستقل موافقت کرده است. به عبارت دیگر، تشکیل مؤسسه عمومی به منظور اجرای غیرمتمرکز برخی از وظایف معین از طریق جداسازی یک ساختار تشکیلاتی از تابعیت مستقیم یک وزارتخانه (یا نهاد ریاست جمهوری) و اعطای شخصیت حقوقی مستقل همراه با مقررات مالی و اجرایی یا استخدامی جدا از دولت صورت می‌پذیرد.^۲ مؤسسات عمومی می‌توانند وابسته به قوای مقننه، قضاییه و حتی مؤسسات وابسته به سایر اشخاص حقوق عمومی نیز باشند.

تشکیل مؤسسه‌های عمومی مستقل از دولت در آغاز برای ایجاد تسهیلاتی در اداره امور عام‌المنفعه نظیر بیمارستان‌ها و امکان قبول هدایا و کمک‌های داوطلبانه مردمی به صورت اختصاصی و خارج از قوانین بودجه و محاسبات عمومی بود؛ لیکن امروز مؤسسه‌های عمومی با طیفی گسترده و تحت عنوان‌هایی مانند سازمان، بنیاد، مرکز، نهاد، شرکت، صندوق و... اجرای غیرمتمرکز وظایفی را در حوزه‌های امور عمومی، تولیدی، خدماتی و اجتماعی یا اداره امور شهرداری‌ها برعهده گرفته‌اند. مؤسسه‌های مزبور شکل سازمانی واحدی ندارند و از نظام حقوقی واحدی پیروی نمی‌کنند؛ حتی در صورت وجود مجوز قانونی، می‌توانند نسبت به تأسیس مؤسسه‌های عمومی وابسته‌ای زیر نظر خود اقدام کنند.^۳

مؤسسه عمومی در اغلب موارد مصداق اجرای غیرمتمرکز وظیفه یا وظایفی از

۱. به موجب ماده (۳) قانون محاسبات عمومی ایران مصوب سال ۱۳۶۶ «مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد وزیر نظر یکی از قوای سه‌گانه اداره می‌شود و عنوان وزارتخانه ندارد». بنابراین برای تعریف مؤسسه عمومی شاید بتوان به صورت موردی از قوانین تأسیس آن‌ها استفاده کرد.

۲. منوچهر طباطبایی موتمنی، همان، صص ۱۲۴-۱۲۵.

۳. همان، صص ۱۲۳-۱۲۴.

جنبه فنی است، اما عدم تمرکز می‌تواند ظهور و بروز جغرافیایی (محلی) نیز داشته باشد. در عدم تمرکز جغرافیایی هر منطقه (استان یا شهرستان) دارای بودجه، سازمان اداری و شخصیتی مستقل از شخصیت حقوقی دولت است. در این نوع عدم تمرکز، اموری که بر عهده مقام‌های محلی (یا شوراهای محلی) واگذار می‌شود منحصر به اعمال اداری و اجرایی است و مقام‌های محلی (برخلاف نظام‌های سیاسی فدرال) حق مداخله در امور قضایی یا اقدام به قانون‌گذاری ندارند.

صلاحیت تصمیم‌گیری در مؤسسه‌های عمومی برای اجرای یک یا چند امر عمومی به معنای استقلال اداری یا داشتن بودجه مستقل و صورت درآمدها و هزینه‌های مجزا از بودجه عمومی کشور، دارایی‌های جدا از دارایی‌های دولت، حق اقامه دعوا، و عدم تابعیت مأموران از سلسله مراتب دولت مرکزی است. در عین حال، استقلال مؤسسه‌های عمومی منحصر به حوزه اعمال اداری است و برخورداری از شخصیت حقوقی جدا و استقلال مالی و سازمانی، آن‌ها را از حیطه اقتدار و اختیار دولت خارج نمی‌کند. هر مؤسسه عمومی در قوه مجریه برحسب نوع وظایف محوله، تحت تابعیت یکی از وزارتخانه‌ها یا نهاد ریاست‌جمهوری قرار دارد و وزیران به لحاظ مسئولیت کلی خود در اداره امور کشور در برابر قوه مقننه نسبت به آن‌ها اعمال نظارت می‌کنند.^۱

مؤسسه‌های عمومی را می‌توان به دو دسته غیرانتفاعی و انتفاعی تقسیم کرد. مؤسسه‌های غیرانتفاعی به دنبال کسب سود نیستند و صرفاً در چارچوب قوانین مربوط به اجرای یک یا چند وظیفه از وظایف عمومی دولت می‌پردازند؛ مانند برخی از دانشگاه‌ها و مراکز علمی و پژوهشی یا بیمارستان‌ها. اما مؤسسه‌های انتفاعی از قبیل شرکت‌ها، بانک‌ها یا کارخانه‌ها با هدف کسب منفعت مالی به وجود می‌آیند. مؤسسه‌های عمومی انتفاعی در ایران تحت دو قالب کلی شرکت دولتی و مؤسسه

انتفاعی وابسته به دولت تشکیل و در اجرای امور و موارد معینی^۱ (به حکم قانون) تحت نظام و قواعد حقوق خصوصی اداره می‌شوند.

سازمان مدیریتی شرکت‌ها اغلب به صورت سهامی و اداره امور آن‌ها تابع قانون تجارت و اساسنامه‌های مصوب مربوط است، اما مؤسسه‌های انتفاعی وابسته به دولت سازمان اداری و اجرایی مستند به اساسنامه مصوب خود را دارند.^۲

قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ مؤسسه‌های عمومی وابسته به دولت را مشتمل بر مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی شناخته است. در قانون مزبور اداره امور وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های عمومی تقریباً تحت همان نظام و قواعد حقوق عمومی در نظر گرفته شده و استقلال اداری و مالی این‌گونه مؤسسه‌ها محدود است، در صورتی که شرکت‌های دولتی از استقلال و آزادی عمل بیش‌تری برخوردار شده‌اند.^۳ گذشته از وظایف و اختیارات منظور در اساسنامه‌های قانونی،

۱. همان، ص ۱۳۱.

۲. در مؤسسه‌های انتفاعی اعم از بنگاه‌ها یا شرکت‌های سهامی معمولاً: (۱) عزل و نصب مدیران و تعیین بهای کالاها و خدمات تولیدشده توسط دولت انجام می‌شود. (۲) اموال و دارایی‌های آن‌ها تابع مقررات اموال عمومی و قراردادهای مهم آن‌ها در حکم قراردادهای عمومی است. (۳) دعاوی حقوقی آن‌ها از طریق داوری نیز قابل حل و فصل است. (۴) امکان واگذاری برخی از امتیازهای قدرت عمومی مانند آب، برق و تلفن به آن‌ها وجود دارد. (۵) تابع نظارت‌ها و کنترل‌های اداری و مالی ویژه‌ای هستند که از طریق مقامات پارلمانی یا دولتی اعمال می‌شود (دکتر منوچهر طباطبایی موتمنی، همان، صص ۱۳۱-۱۲۹).

۳. شرکت‌های دولتی برای اداره امور خود طبق قانون تجارت دارای یک مجمع عمومی، یک هیئت مدیره، یک مدیر عامل و بازرس قانونی‌اند و معمولاً وظایف مجمع بر عهده تعدادی از وزراء است. البته با توجه به اینکه به موجب ماده ۵۷۱ قانون مدنی، لازمه شراکت وجود حداقل دو نفر شریک است، مفهوم شرکت درباره شرکت‌های دولتی که تمام سرمایه آن‌ها به دولت تعلق دارد صدق نمی‌کند مگر در مواردی که دولت دارای اکثریت سهام باشد. در غیر این صورت شاید واژه شرکت‌های عمومی مناسب‌تر باشد. اما در مورد مؤسسات انتفاعی با توجه به احکام قانونی مبتنی بر تغییر ساختار این مؤسسات به مؤسسات عمومی یا شرکت‌های دولتی در حال حاضر مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت محدود به سازمان صنایع دفاع و سازمان بنادر و کشتیرانی است.

وجوه مهم افتراق مؤسسه‌های دولتی و شرکت‌های دولتی عبارتند از:

۱. بودجه مؤسسه‌های دولتی مانند وزارتخانه‌ها تابع قوانین بودجه و محاسبات عمومی است. تصویب بودجه و اعمال هرگونه اصلاح یا تغییر در آن‌ها با قانون‌گذار و گزارش تفریح آن در صلاحیت دیوان محاسبات عمومی است، اما تصویب بودجه شرکت‌های دولتی با مجامع عمومی آن‌ها و رسیدگی به حساب‌ها از طریق تنظیم و تصویب ترازنامه و گزارش بازرسی قانونی صورت می‌گیرد.

۲. به موجب قانون محاسبات عمومی اموال مؤسسات دولتی متعلق به دولت و حفظ و حراست آن با مؤسسه‌هایی است که اموال را در اختیار دارند. همچنین، انجام معاملات این مؤسسات بر طبق آیین‌نامه معاملات دولتی و مشابه با وزارتخانه‌ها از طریق مناقصه یا مزایده است، در صورتی که اموال شرکت‌های دولتی جزو دارایی‌ها و معاملات آن‌ها تابع مقررات مخصوص به خود است. از سوی دیگر، اصل مداومت امور و خدمات عمومی مانع از اعلام ورشکستگی علیه شرکت‌های دولتی می‌شود.^۱

سرانجام، قانون تشکیل نظام صنفی و اصلاحیه‌ها و آیین‌نامه‌های اجرایی آن، امور صنفی را مأموریت یا خدمت عمومی و سازمان نظام صنفی را به عنوان نمود دیگری از مدیریت اجرایی وظایف در بخش عمومی شناخته است. به عبارت دیگر، نظام‌های حرفه‌ای یا صنفی نیز در زمره اشخاص حقوق عمومی و دارای اختیارات قدرت عمومی هستند. نظام صنفی یک اجتماع غیرموقت اجباری است و اعضا ملزم به اطاعت از تصمیم‌های آن هستند. وضع آیین‌نامه‌های مربوط به حرفه و اتخاذ تصمیم‌های انتظامی در مورد اعضاء از جمله اختیارات سازمان‌های نظام حرفه‌ای است. رژیم‌های حقوقی ناظر بر نظام‌های حرفه‌ای در حوزه امور عمومی مختلط است. کار و فعالیت‌های عمومی آن‌ها تابع قواعد حقوق عمومی و سازمان اداری و امور داخلی آن‌ها در چارچوب حقوق خصوصی است. قواعد اداره امور عمومی

۱. منوچهر طباطبایی موتمنی، همان، ص ۱۳۶.

نظام‌های صنفی موضوع قانون تشکیل نظام صنفی و اصلاحیه‌های آن است، اما برخی سازمان‌های نظام صنفی و حرفه‌ای از جمله اتاق بازرگانی و صنایع و معادن، کانون وکلای دادگستری، نظام پزشکی و نظام معماری دارای قوانین مخصوص به خود هستند.^۱

مؤسسه‌های عمومی که از طرف اشخاص حقوق عمومی تأسیس می‌شوند، بخشی از قوه مجریه و سازمان اداری رسمی کشور به شمار می‌آیند، اما همه آن‌ها در زمره مؤسسه‌های عمومی غیرمتمرکز و دارای شخصیت حقوقی قرار نمی‌گیرند. حدود اختیارات و استقلال مؤسسه‌های عمومی در اساسنامه‌های قانونی آن‌ها معین و شمول ویژگی‌های عدم تمرکز برحسب انتخابی یا انتصابی بودن مدیریت آن‌ها تقویت یا تضعیف می‌شود. در دهه اخیر، تمرکززدایی در ابعاد جغرافیایی و فنی به عنوان سیاستی در جهت افزایش کارایی و توجه دقیق‌تر به نیازهای محلی و منطقه‌ای یا بهره‌گیری از مدیریت‌های تخصصی از اولویت‌های اصلاحات در بخش عمومی بوده است.

بدون تردید، توسعه عدم تمرکز همراه با تقویت مسئولیت‌پذیری به اقتدار قوه مجریه در تجهیز و تخصیص منابع و مدیریت اجرای وظایف قانونی کمک خواهد کرد، اما از آنجا که ویژگی‌های حقوقی و تابعیت سازمانی مؤسسه‌های عمومی در نظام بودجه‌ای کشور مطرح نمی‌شود و قانون برنامه و بودجه در تعریف گسترده خود علاوه بر وزارتخانه‌ها، نیروها و سازمان‌های تابعه ارتش، استانداری‌ها، شهرداری و مؤسسه وابسته به شهرداری، مؤسسه دولتی، مؤسسه وابسته به دولت، شرکت دولتی، مؤسسه عمومی عام‌المنفعه و غیره را به عنوان دستگاه‌های اجراکننده بودجه می‌شناسد. مسئولیت کلی وزیران در اداره امور کشور و مسئولیت‌پذیری دستگاه‌های غیرمتمرکز در برابر دولت و قوه مقننه اصلاح قانون برنامه و بودجه کنونی یا وضع قواعد مناسبی را ایجاب می‌کند.

۳ بخش عمومی

بخش عمومی عرصه مدیریت اجرایی دولت و تفکیک و توزیع وظایف و فعالیت‌ها در درون قوه مجریه است. دولت‌های مدرن مسئولیت‌ها و وظایف خود (امور عمومی) را از طریق سازمان اداری و اجرایی تحت تابعیت خود (قوه مجریه) انجام می‌دهند؛ اعم از آنکه این وظایف موضوع مأموریت‌های تاریخی باشد یا جدید، ثابت باشد یا متغیر، با هدف‌های تخصیصی، عدالت‌خواهانه و ثبات‌بخشی باشد یا هدایت امور اقتصادی؛ و بالاخره، اجرای این وظایف مستلزم مبادرت به اعمال حاکمیتی از قبیل اعمال سیاسی و اداری باشد یا در مجموعه اعمال تصدی‌گری و تجاری عمومی قرار گیرد. سازماندهی برای مدیریت و اجرای امور عمومی (وظایف دولت) از دیدگاه‌های حقوقی و عملیاتی دارای تمایزات آشکار است، ولی هر امر عمومی می‌باید با وضع قانون در حوزه وظایف دولت قرار گیرد. امر عمومی به معنای فعالیت است که «متضمن رفع نیازها و تأمین منافع عمومی است و اداره آن از روابط آزاد و ابتکار خصوصی خارج شده و به‌گونه‌ای در اختیار دولت قرار گرفته باشد چه دولت آن را تنها اداره کند (مانند دفاع ملی و دادگستری یا پست و تلگراف و تلفن و...) چه افراد بتوانند در اداره آن مشارکت کنند (مانند بهداشت، آموزش و پرورش که هدف دولت از دخالت در اداره این امور آن است که خود راهنما و سرمشق افراد باشد) و چه اداره آن امر با افراد باشد، اما دولت به‌نحو بسیار دقیقی بر آن نظارت داشته باشد (مانند اداره امتیازات برق، آب، تلفن و...) که در گذشته در دست افراد بود؛ مدیریت برخی مؤسسات صنفی و حرفه‌ای، و مؤسسات اقتصاد مختلط، که امروز متداول شده

است ...»^۱. در این تعریف، دو عنصر اساسی امر عمومی در برداشتن نفع عموم و واگذاری اداره آن به اختیار یا تحت نظارت دولت است. برخی صاحب نظران با استناد بر منافع متعارض گروه‌های اجتماعی و نقش آگاهی‌های سیاسی و دیدگاه‌های طبقاتی یا پیوندهای خانوادگی کارگزاران بخش عمومی در وجود نفع عمومی تردید کرده و آن را پدیده‌ای ناشی از مفاهیم کیفی، ایدئولوژیک و انتخاب دولتمردان می‌شناسند؛ اما از دیدگاه حقوقی، این پدیده مبنای حضور اجتماعی دولت و تشخیص آن مستلزم پذیرش یا تأیید قانون‌گذار در برهه‌های معینی از زمان است. به علاوه، برای اینکه یک منفعت عمومی به امر عمومی تبدیل شود می‌باید در مسئولیت اجرایی یا نظارتی دولت درآید. در واقع، عمومی بودن یک امر یا وظیفه ذاتی نیست، زیرا امر عمومی امری اجتماعی است و از آنجا که امور اجتماعی برحسب نظام‌های ارزشی، مکاتب سیاسی و اجتماعی و زمان و مکان تغییر می‌کند، امور عمومی نیز در معرض تغییر قرار دارد. «تنها ملاکی که می‌تواند شاخص امور و خدمات عمومی باشد، قصد قانون‌گذار است و بر طبق قانون، ایجاد و حذف امور و خدمات عمومی [وظایف دولت] در صلاحیت اوست. علاوه بر این، اداره امور و خدمات عمومی مستلزم هزینه‌هایی است که از لحاظ بودجه قانون‌گذار باید درباره آن تصمیم بگیرد. بنابراین قصد قانون‌گذار یکی از عناصر تشکیل‌دهنده امور و خدمات عمومی و در نتیجه شاخص اصلی آن است»^۲.

اداره امور و خدمات عمومی موضوع حقوق عمومی و تابع اصول و قواعد متعددی است که از آن میان می‌توان به اصل انطباق، اصل برابری، و اصل تقدم اشاره کرد. اصل انطباق بر ضرورت تطبیق مستمر امور و وظایف عمومی با تغییرات و تحولات اجتماعی دلالت دارد؛ و اصل برابری در پی آن است که تمام افراد به‌طور مساوی از مزایا و منافع عمومی بهره‌مند شده و هزینه‌های تولید و عرضه آن‌ها نیز

۱. منوچهر طباطبایی مومنی، همان، ص ۲۳۴.

۲. همان، صص ۲۳۶-۲۳۵.

به طور مساوی به آنان تحمیل شود. اصل تقدم در امور عمومی حاکی از قدرت دولت برای پیشبرد مأموریت‌های اجرایی و تحقق هدف‌های عمومی است؛ زیرا قواعد حقوق عمومی به سبب بهره‌مندی از امتیازات قدرت عمومی یک‌جانبه و آمرانه است، در حالی که در حوزه حقوق خصوصی و تساوی اعتبار اراده افراد، هیچ اراده‌ای بر اراده دیگر حاکمیت نداشته و به تنهایی منشأ آثار حقوقی نمی‌شود.^۱

در گذشته، نظریه حقوق عمومی اجرای امور و وظایف عمومی را تابع اصول و قواعد یادشده و در انحصار دولت می‌دانست، در حالی که امروزه حاکمیت نظام حقوق عمومی در مأموریت‌های دولت نسبی و متأثر از ماهیت مسئولیت‌های قانونی آن است. زیرا نظام حقوق عمومی «نتیجه وجود امور عمومی است و نه شرط وجود آن؛ به عبارت دیگر، همین قدر که قانون برای یک فعالیت اجتماعی یا اقتصادی ویژگی یک امر عمومی را قائل می‌شود، می‌توان نتیجه گرفت که نظام حقوق عمومی در مورد فعالیت مزبور کم‌وبیش قابل اجرا است... علاوه بر این در امور عمومی، اجرای قواعد حقوق عمومی منافاتی با اجرای قواعد حقوق خصوصی ندارد و این دو می‌توانند به موازات یکدیگر وجود داشته باشند و این بستگی به نظر قانون‌گذار دارد... [از این رو] اجرای قواعد حقوق خصوصی در مورد امور و خدمات عمومی تضادی با امور عمومی بودن این خدمات ندارد»^۲. این تعبیر از حاکمیت نظام حقوق عمومی، منشأ تحولات عمده‌ای در ساز و کارهای اجرایی مأموریت‌های دولت و سازماندهی منابع و مصارف عمومی شده است.

در بخش عمومی، ساز و کارهای اجرایی تصمیم‌های اداری دولت، استخدام، اداره اموال و معاملات و نیز مسئولیت‌های مدنی کارگزاران تابع نظام ویژه‌ای به نام نظام اداری است.^۳ از دیدگاه این نظام، محدوده بخش عمومی مشتمل بر حوزه‌های

۱. همان، صص ۲۳۹-۲۳۸.

۲. همان، صص ۲۴۳-۲۴۲.

۳. همان، ص ۲۳۷.

عملی قوای سه‌گانه و کلیه سازمان‌ها و مؤسسه‌های وابسته به قوای قانون‌گذاری، قضایی و اجرایی و نیز مؤسسه‌های عمومی غیرانتفاعی و انتفاعی یا عام‌المنفعه غیرخصوصی، شرکت‌های تولیدی و تجاری عمومی از جمله بانک‌ها، شهرداری‌ها، سازمان‌های وابسته به دولت، واحدها و نمایندگی‌های موجود در کشورهای خارجی یا نهادهای بین‌المللی و سازمان‌های نظام صنفی و حرفه‌ای است. اختیارات و عملکرد نهاد رهبری و نهادهای وابسته، هم به لحاظ اشراف بر قوای سه‌گانه و هم به لحاظ بخش مهمی از امور عمومی که عهده‌دار است نیز در بخش عمومی قرار می‌گیرد. در این محدوده، امور و وظایف عمومی مشتمل بر اقداماتی در زمینه‌های سیاست، اقتصاد و مدیریت است، و با توجه به تأکید قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر نقش عدالت‌خواهانه دولت اقدامات راجع به تأمین اجتماعی را نیز باید بر مجموعه پیشین افزود. صلاحیت‌های تصمیم‌گیری و انتخاب‌های نهایی وظایف در هر یک از زمینه‌های یادشده با قوه مقننه است. اما در بخش صلاحیت‌های اجرایی و مدیریت بخش عمومی قوه مجریه می‌تواند ایفای مسئولیت‌های قانونی خود را برحسب ماهیت امر یا وظیفه، ویژگی‌های حقوقی مربوط، سازمان تشکیلاتی و نوع عمل اداری متناسب، به حوزه‌های مستقلی از منابع و مصارف تفکیک و با توجه به ضوابط حاکم بر آن‌ها به شرح زیر عملیاتی کند.

۱-۳ سیاست‌های بازتوزیعی و تأمین اجتماعی

همیشه صورت‌های اولیه‌ای از فعالیت‌های بازتوزیعی با انگیزه‌های خیرخواهانه در جوامع بشری وجود داشته است. انفاق و کمک به نیازمندان در تمام ادیان آسمانی و به‌خصوص در دین اسلام توصیه شده و پرداخت زکات به عنوان حق فقرا و محرومین در اموال سایرین^۱ تأثیر مهمی در اقبال مردم در اوایل دعوت به اسلام داشت. در اروپا، از حدود قرن شانزدهم میلادی و در پی روی‌آوری به مسائل اقتصادی

۱. وفی اموالهم حق للسائل و المحروم، سوره زاریات، آیه ۱۹.

و اهمیت افزایش درآمدهای جامعه، کمک به گروه‌های محروم هم مورد توجه قرار گرفت، اما این توجه بیش‌تر از سوی مراکز کلیسایی و پیروان آن‌ها بود تا به عنوان یک مأموریت دولتی. پس از آن، برخی کشورهای اروپایی از مسائل مربوط به فقر و گروه‌های اجتماعی محروم به عنوان یک مزیت سیاسی در جلب آراء عمومی بهره‌برداری کردند. در قرن نوزدهم، نظریه‌های اقتصادی درباره بهینه رفاه اجتماعی توجه دولت‌ها را به اهمیت سیاست‌های بازتوزیعی جلب کرد و در حدود یک قرن بعد، اتخاذ و اجرای سیاست‌های بازتوزیعی به عنوان ضرورتی برای ترمیم نارسایی‌های تقاضای کل در اقتصاد به وظیفه‌ای عمومی و پراهمیت مبدل شد و در حوزه مأموریت‌های دولت جای گرفت؛ هرچند که در طرح این ضرورت نقش نظام‌های اجتماعی رقیب در کشورهای سوسیالیست بی‌تأثیر نبود.

توجیه نظری سیاست‌های بازتوزیعی مبتنی بر تعمیم نسبی عدالت اجتماعی است، و فقر مهم‌ترین عامل در عدم سلامت و ناآگاهی افراد نسبت به مصالح شخصی و اجتماعی به شمار می‌آید، در حالی که عدالت در بهره‌گیری از مواهب زندگی سبب ایجاد انسجام و ثبات در ساختارهای اجتماعی می‌شود. در اجرا، تعقیب سیاست‌های بازتوزیعی به برقراری بیمه اجتماعی کارگران در دولت پروس، و تداوم آن به ظهور و گسترش دولت‌های رفاه در دوران شکوفایی اقتصادی پس از جنگ دوم کشیده شد. هم اکنون مأموریت‌های دولت‌های رفاه — که دارای مبانی اقتصادی — اجتماعی و ایدئولوژیکی نیز هست — با استفاده از دو گروه ابزارهای کلی طراحی و اجرا می‌شود. در گروه نخست نقل‌وانتقال‌های مالی کوتاه‌مدت و پرداخت کمک‌ها و یارانه‌ها به برخی از کالاهای مصرفی مورد توجه قرار می‌گیرد؛ اما گروه دوم موضوع نظام بیمه‌های اجتماعی برای دوران بازنشستگی، از کارافتادگی، بیکاری و عرضه خدمات مشابه است. به عبارت دیگر، کاربرد ابزارهای گروه نخست برای تأمین رشد پایدار اقتصادی از دیدگاه کینزی است، زیرا سیاست‌های اجرایی این گروه در عین برقراری امکانات رفاهی، مفاهیمی از مصرف بیش‌تر و سرمایه‌گذاری کم‌تر را به همراه دارد؛ اما نظام بیمه‌های اجتماعی برای بهبود شرایط فقر و محرومیت در جوامع سرمایه‌داری و تحقق نسبی عدالت اجتماعی است. در تجربه‌های جاری، استفاده از

ابزارهای گروه نخست یا سیاست‌های بازتوزیعی عمودی دارای اهمیت زیادی نیست، و بیش‌تر آنچه که دولت‌های رفاه انجام می‌دهند متمرکز بر نظام بیمه‌های اجتماعی یا سیاست‌های بازتوزیعی افقی است.^۱ برای کشورهای در حال توسعه، استفاده از سیاست‌های بازتوزیعی افقی و انجام نقل‌وانتقال‌های مالی مستقیم به سبب نیاز به اطلاعات وسیع و سازماندهی پیچیده دشوار است. در عین حال، اتخاذ سیاست‌های مربوط به روش‌های نامستقیم، از جمله پرداخت یارانه‌ها و مداخله در نظام قیمت‌ها نیز بدون اشکال به نظر نمی‌رسد. در این کشورها دولت‌ها با مداخله در نظام قیمت‌گذاری خود را در معرض فشار گروه‌هایی قرار می‌دهند که نیازی به این کمک‌ها ندارند، اما بیش‌ترین بهره از اجرای این سیاست‌ها را به خود اختصاص می‌دهند.^۲ از این‌رو، اتخاذ سیاست‌های بازتوزیعی و راه‌کارهای تحقق عدالت اجتماعی می‌باید در عین بهره‌گیری از دیدگاه‌های اجتماعی و صاحب‌نظران حوزه سیاست، از طریق مناسب‌ترین راه‌کارهای مالی و اقتصادی صورت پذیرد.

از دیدگاه مراجع و سازمان‌های بین‌المللی نیز فعالیت‌های بازتوزیعی و تأمین اجتماعی یکی از پراهمیت‌ترین حوزه‌های مأموریتی بخش عمومی است، و استفاده از هر دو گروه ابزارهای مربوط به نقل‌وانتقال‌های مالی و بیمه‌های اجتماعی از پیش شرط‌های اجتناب‌ناپذیر توسعه پایدار به‌شمار می‌آید. از دیدگاه این مراجع، علاوه بر دو گروه ابزارهای یادشده، سیاست‌های منطقی کلان اقتصادی، اصلاحات ساختاری، و حضور مدیریت تخصصی و صالح لازمه تحقق سیاست‌های بازتوزیعی است که شامل اقداماتی اساسی در زمینه‌های بازار کار و ایجاد اشتغال، نظام مالیاتی عادلانه، دسترسی همگان به بهداشت و درمان، آموزش و پرورش عمومی و دیگر

۱. تونی فیتز پتریک، *نظریه رفاه (سیاست اجتماعی چیست؟)*، ترجمه هرمز همایون‌پور، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، چاپ اول، ۱۳۸۱، فصل ۵، مفاهیم سیاسی کلیدی.

2. Vito, Tanzi, Fiscal Policy for Growth and Stability in Developing Countries, IMF, 1989

منابع توسعه انسانی می‌شود.^۱

در ایران، گذشته از زمینه‌های ارزشی و اعتقادی حاکم، برخی اصول قانون اساسی و جایگاه دولت بر ضرورت تشخیص و تعیین حوزه مستقلی از بخش عمومی برای انجام مأموریت‌های بازتوزیعی و تعمیم عدالت اجتماعی تأکید می‌کند. وظایف عمومی و اجرایی دولت در این حوزه به منزله نفی آثار توزیعی سایر فعالیت‌های بخش عمومی نیست، بلکه هدف آن تعدیل و تصحیح آثار کارکردهای مختلف اقتصادی-اجتماعی جامعه و اطمینان از دستیابی همگان به حداقل‌های متغیر و تعریف‌شده‌ای از نیازهای معیشتی و رفاهی در حیات فردی و اجتماعی است. اصول و موازین حاکم بر سازماندهی و مدیریت این حوزه از وظایف عمومی عبارتند از:

۳-۱-۱ اتخاذ سیاست‌های بازتوزیعی در جهت دسترسی گروه‌های محروم به نیازهای معیشتی حوزه در زمره حقوق مسلم اجتماعی آنان و از مهم‌ترین مأموریت‌های قوه مجریه و مراقبت نسبت به تحقق نتایج مورد انتظار در مسئولیت و پاسخ‌گویی مستقیم دولت است.

۳-۱-۲ مأموریت‌های بازتوزیعی متضمن برقراری بیمه‌های اجتماعی، حمایت‌های مستقیم و نامستقیم، عرضه خدمات اجتماعی و انواعی از تورهای ایمنی یا وام‌های کوچک سرمایه‌گذاری برای خودکفایی خانواده‌های فقیر است.

۳-۱-۳ اجرای سیاست‌های بازتوزیعی مسئولیت‌ها و اموری را در حوزه حقوق عمومی برعهده دولت می‌گذارد که می‌تواند با توجه به گروه ابزارهای انتخاب‌شده، به صورت متمرکز یا غیرمتمرکز و در قالب مؤسسات عمومی غیرانتفاعی، یا از طریق کارگزاران مستقل به اجرا درآید.

۱. شورای پژوهشی مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (خلاصه گزارش)، تهران، ۱۳۷۸، ص ۹۲.

۳-۱-۴ اصل حاکم بر سیاست‌های بازتوزیعی عمودی و حمایت‌های اجتماعی «تقدم درآمدها بر هزینه‌ها» است. اختصاص منابع حاصل از تبدیل سرمایه‌ها یا عدم موازنه در منابع و مصارف این حوزه به لحاظ نظری حاکی از وجود اختلال در تنظیم سیاست‌های اجرایی و تخصیص منابع است. اما در سیاست‌های بازتوزیعی افقی و بیمه‌های اجتماعی ترکیب و گردآوری منابع (بیمه‌شده، کارفرما، دولت) تابعی از تعهدات هزینه‌ای در قالب نرخ‌های محاسبه حق بیمه و بازدهی سرمایه‌گذاری‌ها یا تعهدات بین نسلی خواهد بود.

۳-۱-۵ تأمین نیازهای اطلاعاتی حوزه سیاست‌های بازتوزیعی به‌خصوص در گروه ابزارهای حمایتی با بهره‌گیری از شیوه‌های مدیریتی غیرمتمرکز جغرافیایی (محلی) تسهیل می‌شود و مدیریت محلی این گروه از ابزارهای تأمینی می‌تواند موفقیت‌های بیش‌تری در جهت دستیابی خانوارهای هدف به رفاه نسبی و هدایت مطلوب برنامه‌های مهاجرت جمعیت به دست آورد.

۳-۲ تصدی‌ها و امور بنگاه‌های عمومی

حوزه فعالیت‌های تولیدی و خدماتی بخش عمومی دارای ماهیت حقوقی، ساختار مدیریتی، و منابع مالی مخصوص است. هر چند مأموریت‌های این حوزه در مجموعه امور و وظایف عمومی دولت طرح و بحث می‌شود، ویژگی‌های یادشده امکان اختصاص حوزه معینی را در بخش عمومی فراهم می‌آورد. در این حوزه اداره امور تصدی‌ها و بنگاه‌های عمومی در حوزه مقررات حقوق خصوصی جای می‌گیرد و ساختار مدیریتی و اجرایی آن‌ها ملهم از مقررات قانون تجارت است.

پیدایش بنگاه‌های عمومی در ایران به پیش از مشروطیت بازمی‌گردد و از آن زمان تاکنون حوزه‌رو به گسترشی را در فعالیت‌های بخش عمومی به وجود آورده

است^۱. تصدی‌گری در ایران و تأسیس بنگاه‌های تولیدی و خدماتی مبتنی بر دلایل و اسباب گوناگون بوده است. از جمله نخستین اقدامات در این حوزه ایجاد تأسیساتی برای مباشرت در بهره‌برداری از شیلات شمال کشور به منظور کسب درآمد برای دولت بود که به کارگزاران غیردولتی سپرده شده بود. پس از آن، تحول در کارکردهای بخش عمومی و ضرورت اعمال برخی سیاست‌های صنعتی زمینه‌ساز حضور دولت در تصدی‌های تازه شد. ممانعت از ایجاد انحصار و حمایت جامعه در برابر آن نیز از جهت‌های دیگری مباشرت‌های مستقیم دولت را می‌طلبید. سرانجام، ضرورت اطمینان از تأمین و عرضه مستمر برخی کالاهای مهم اساسی نظیر برق و آب، یا تضمین کیفیت و صحت در عرضه (مانند دارو و لوازم بهداشتی) و جلوگیری از نیرنگ و تبلیغات تجاری در کشور به گسترش بنگاه‌های عمومی کمک کرد که در این موارد اخیر اقدام مستقیم دولت جایگزین مأموریت‌های نظارتی و کنترلی لازم شده است. از سوی دیگر، سرمایه‌گذاری در آن گروه از فعالیت‌های تولیدی که انتخاب تکنولوژی، تأمین منابع مالی، یا نیازهای جنبی (زیربنایی و تأسیساتی) آن‌ها فراتر از توان و ظرفیت‌های بخش خصوصی یا مستلزم حضور توأم با اقتدار در بازارهای بین‌المللی باشد، نیز در چهار دهه گذشته پای دولت‌ها را به اداره امور بنگاه‌ها کشانده است. بهره‌گیری از الگوهای مرسوم در کشورهای سوسیالیست و اقتصادهای متمرکز برای کنترل مستقیم مصرف و تجهیز مازاد منابع جامعه از طریق نظام قیمت‌گذاری هم منشأ مباشرت‌هایی در بخش عمومی بوده است. برای کشورهایمانند ایران، اهمیت تبدیل منابع مالی حاصل از استحصال و فروش نفت به سرمایه‌های تولیدی یکی از علل عمده گسترش تصدی‌گری دولت و تأسیس

۱. تعداد بنگاه‌ها و شرکت‌های عمومی را با توجه به تغییراتی که از نظر مالکیتی روی آن‌ها صورت گرفته است به بیش از ۲۷۰۰ شرکت تخمین می‌زنند در صورتی که بودجه سال ۱۳۸۶ فقط اطلاعات مربوط به حدود ۵۰۰ شرکت دولتی، ۱۲ بانک و ۲ مؤسسه انتفاعی وابسته به دولت را در خود دارد. فقدان اطلاعات دقیق راجع به تعداد و حجم فعالیت بنگاه‌ها و شرکت‌های عمومی محاسبه شاخص‌های مهمی مانند حجم بدهی‌ها یا نسبت‌های مالی مدیریتی را نیز دشوار می‌سازد.

بنگاه‌های عمومی محسوب می‌شود، تا از این طریق ضمن جبران خلاء مالی ناشی از اتمام ذخایر تجدیدناپذیر یادشده، پایداری منابع مالی عمومی در قبال نوسانات قیمت‌ها تأمین شود. در حال حاضر، هر یک از بنگاه‌ها یا شرکت‌های بخش عمومی ممکن است به سبب یک یا چند مأموریت از مأموریت‌های مذکور تأسیس شده باشد. علاوه بر این موارد، قانون اساسی جمهوری اسلامی و قانون حفاظت از صنایع، مالکیت یا مدیریت بخشی از فعالیت‌ها، مؤسسه‌ها یا سرمایه‌های خصوصی را در حوزه مأموریت‌های دولت درآورده، به طوری که دستیابی به تعداد دقیق بنگاه‌های تحت مالکیت یا مدیریت دولت و به تبع آن حجم سرمایه‌های عمومی به کار رفته در آن‌ها بسیار دشوار شده است. اصول و موازین حاکم بر مدیریت، منابع و مصارف، سازماندهی امور تصدی‌ها و بنگاه‌های عمومی در ایران عبارتند از:

۱-۲-۳ امور تصدی‌ها و بنگاه‌های عمومی از جمله مأموریت‌های دولت در بخش عمومی است که به صورتی غیرمتمرکز و در قالب مؤسسه‌های عمومی انتفاعی اجرا می‌شود. مؤسسه‌های مزبور دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و فعالیت‌های آن‌ها (به جز در موارد معین و مستند به قانون) در حوزه حقوق خصوصی سازماندهی و مدیریت می‌شود.

۲-۲-۳ مؤسسه عمومی انتفاعی مستقل دارای اساسنامه یا مجوز تأسیس و سرمایه مصوب قانونی است که در آن نوع وظایف و مأموریت‌ها و محدوده عمل موردنظر معین شده است. وجود اساسنامه مصوب و متضمن نوع وظایف و منابع (سرمایه) لازم برای تأسیس و اداره، حقوق بعدی قانون‌گذار را به اتخاذ تصمیم راجع به پیشنهادها احتمالی تغییر در میزان سرمایه، تعیین تکلیف سود (یا زیان) و مالیات‌های متعلقه یا ارزیابی نتایج عملیاتی به دست آمده محدود می‌سازد. زیرا تصویب برنامه‌ها و خط‌مشی‌های اجرایی و نیز تأمین منابع مالی برای انجام هزینه‌ها (تنظیم بودجه) در چارچوب اساسنامه‌های قانونی با نمایندگان (صاحبان) سهام یا در صلاحیت جمعی وزیران و پاسخ‌گویی وزیر مسئول است.

۳-۲-۳ معیار قانونی برای تشخیص شرکت‌های دولتی، مالکیت اکثریت (بیش از ۵۰ درصد) سهام آن‌ها توسط دولت است، اما در عمل، استفاده از این معیار - به خصوص در مورد شرکت‌های نسل دوم به بعد - خالی از ابهام نیست. اصولاً انتخاب قالب شرکت توسط دولت متضمن مفهومی مجازی و نوعی مسامحه در تعبیر برای بهره‌گیری از سازوکار تجاری - تولیدی (قانون تجارت) در اجرای برخی مأموریت‌های قانونی خود است^۱. در حالی که از دیدگاه بودجه‌ای و تأمین حقوق قانون‌گذار، پیش‌بینی نتیجه عملیات بنگاه‌های عمومی و اطلاعات مالی تلفیقی از حدود بازدهی سرمایه‌گذاری‌های موجود، تغییر در ذخایر و اندوخته‌ها یا سایر تعهدات قانونی دارای اهمیت بسیار است. از این‌رو، جایگزینی سهام عمومی با شرکت‌های دولتی می‌تواند برای تأمین نیازهای اطلاعاتی قوه مقننه مفیدتر باشد.

۳-۲-۴ تغییر معیار قانونی برای تشخیص تصدی‌های دولتی از شرکت دولتی به سهام عمومی و ارائه اطلاعات مالی تلفیقی در مورد نتیجه عملیات بنگاه‌های عمومی برای تأمین حقوق قانون‌گذار، دولت را قادر می‌کند که با در اختیار گرفتن نسبت‌های متغیری از سهام بنگاه‌های تولیدی و خدماتی عمومی و استفاده از سهام ممتاز (در صورت لزوم) ضمن تلفیق مؤثر فعالیت‌های عمومی و خصوصی جایگاه مناسب‌تری برای اجرای مأموریت‌های عمومی خود فراهم آورد.

۳-۲-۵ سرمایه‌های تصدی‌های دولتی و بنگاه‌های عمومی ممکن است از محل منابع ملی یا منابع متعلق به دولت تأمین شده باشد. تعمیم تفاوت‌های ماهوی میان این منابع به نتایج مالی و عملیاتی حاصل از سرمایه‌های مزبور مبنایی برای تمییز اختیارات دولت در مدیریت وجوه، منابع ملی و منابع تحت مالکیت دولت شده و حقوق قوه مجریه را به برخورداری از سهم مدیریت در سود با شرط حفظ

۱. شرط قانون مدنی مبنی بر حضور حداقل دو نفر برای تشکیل شرکت در مورد دولت (شخصیت حقوقی واحد) فاقد مصداق می‌نماید.

سرمایه‌های ملی محدود می‌سازد.

۳-۲-۶ در سال‌های اخیر، روند سیاست‌گذاری‌ها و ترکیب هزینه‌های عمومی نشان‌دهنده رویکرد سایر دولت‌ها از مدیریت منابع و مصارف عمومی به تقویت توانایی‌های مالی بنگاه‌ها و مؤسسه‌های عمومی مستقل برای گسترش ظرفیت‌های اجرایی خود بوده و سهم عمده‌ای از منابع عمومی به سرمایه‌گذاری‌های مستقیم یا وام‌دهی و نقل‌وانتقال‌های مربوط به بنگاه‌های دولتی (که منابع و مصارف آن‌ها خارج از منابع و مصارف عمومی دولت است) و دیگر مؤسسه‌های بخش عمومی اختصاص یافته است.

۳-۳ برنامه‌های عمرانی

مبانی نظری طراحی و اجرای برنامه‌های عمرانی در کشورهای در حال توسعه بر ضرورت تسریع در فرایند توسعه اقتصادی و اجتماعی استوار است. فرایند مزبور در پی ایجاد تحول در ساختارها و روابط تولیدی سنتی برای جبران عقب‌ماندگی تاریخی و همسویی با جوامع مدرن است. هدف‌گذاری برنامه‌های عمرانی برای تجهیز و هدایت سرمایه‌ها به سمت ایجاد و تقویت زیربناها، تولید کالاهای اساسی یا احداث صنایع مادر، بهره‌برداری از منابع طبیعی، گسترش ابزارها و وسایل تولیدی، زیرساخت‌های ارتباطی، تعمیم آموزش و بهداشت، و تمهید زمینه‌های تحقیقاتی و آشنایی با علوم جدید است. پیش‌بینی‌های اولیه بر این بود که برنامه‌های عمرانی با ترکیبی از نظریه‌های اقتصاد کلان و مدیریت‌های اقتصاد سوسیالیستی و به عبارت دیگر، در چارچوب یک اقتصاد مختلط به رهبری دولت‌ها بتواند نسبت به تعیین و تخصیص مازاد تولیدی جامعه برای تحقق هدف‌های موردنظر اقدام کند. اما این برنامه‌ها که طیف وسیعی از حرکت‌های ارشادی تا الگوهای جامع و فراگیر را دربرمی‌گرفت، به سبب وجود اقتصادهای جهانی مسلط، تغییر شرایط رقابتی به وضعیت انحصاری و نیمه‌انحصاری در برخی بازارها، انفجار جمعیت و تعادل‌های درهم ریخته دوران‌گذار که جملگی با شرایط کشورهای صنعتی امروز در قرن‌های

هفدهم و هجدهم متفاوت بود، در اغلب موارد توفیق زیادی پیدا نکرد و به گسترش بیش‌تر حاکمیت و مداخله دولت‌ها در کشورهای توسعه‌نیافته منجر شد.^۱

تدارک سرمایه‌های لازم برای برنامه‌های عمرانی از طریق مازاد تولید اقتصادی صورت می‌گیرد و دولت‌های برنامه‌ریز در پی اتخاذ و اجرای سیاست‌هایی در جهت کنترل مصرف به منظور افزایش پس‌انداز جامعه و سپس، هدایت آن به سمت سرمایه‌گذاری‌های لازم‌اند. در کشورهای دارای ثروت‌های طبیعی و ملی مانند ایران، منابع حاصل از تبدیل ثروت‌های مزبور از اهمیت سیاست‌های تشویقی برای افزایش پس‌انداز در جامعه می‌کاهد، امکانات بیش‌تری را برای سرمایه‌گذاری و تأمین رشد اقتصادی در اختیار دولت‌ها می‌گذارد و انگیزه‌های توسل به اجرای برنامه‌های عمرانی میان‌مدت را تقویت می‌کند. حوزه عمل حاکم بر برنامه‌ریزی‌های عمرانی متضمن قواعد زیر است:

۳-۳-۱ توسعه‌نیافتگی و نارسایی‌های ساختاری علت اصلی در برنامه‌ریزی‌های عمرانی است. برنامه‌های عمرانی مجموعه متنوعی از سیاست‌گذاری‌ها و فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی را، نه به عنوان مأموریت‌های تاریخی بلکه به سبب رسالت و مسئولیت‌های دولت در تسریع فرایند توسعه دربرمی‌گیرند. در تجربه‌های موجود، فعالیت‌های عمرانی طیف گسترده‌ای از انتخاب و اجرای طرح‌های تولیدی و زیربنایی تا مجموعه‌هایی هماهنگ از اقدام‌های اجتماعی و فرهنگی به وسیله دولت را شامل می‌شود. اما ضوابط اصلی در انتخاب و اجرای فعالیت‌های عمرانی ناشی از مسئولیت انحصاری دولت یا ضرورت واگذاری امور به کارکردهای بازار نیست، بلکه در تعیین حدود دخالت‌های مستقیم دولت یا بخش خصوصی «انجام مؤثر و کارآمد» برنامه‌ها و تسریع در گذار به توسعه، ملاک است.

۳-۳-۲ از دیدگاه منابع، وجوه حاصل از تبدیل سرمایه‌های طبیعی از اتکاء

1. David L. Lindauer & Ann D. Velenchink, Government Spending in Developing Countries, The World Bank Research Observer, Vol.7, No.1, 1992

طرح‌های عمرانی به پس‌اندازهای ملی می‌کاهد و موقعیت ممتازی برای دستیابی به رشد اقتصادی فراهم می‌آورد. مالکیت سرمایه‌های ملی، به صورت عمومی و بین‌نسلی است و تصرف دولت در آن‌ها ناشی از حقوق نمایندگی از سوی جامعه در جهت حفاظت و بهره‌برداری مؤثر از منابع مزبور است.

۳-۳-۳ در انحصاری بودن مصادیق اجرایی و عملیاتی برنامه‌های عمرانی به عنوان مأموریت‌ها یا وظایف مستقیم دولت جای تردید است، هرچند نمایندگی دولت در مدیریت منابع و سرمایه‌های ملی مسئولیتی در حوزه حقوق عمومی محسوب می‌شود. از دیدگاه مصارف، تعقیب هدف «انجام مؤثر و کارآمد امور» ممکن است اجرای برنامه‌های تولیدی و زیربنایی را به‌طور موقت برعهده دولت گذارد؛ یا از طریق تخصیص منابع نظارت‌شده به مؤسسه‌ها و بانک‌های تخصصی یا سایر ظرفیت‌های مدیریتی و اجرایی کشور محول کند. از این دیدگاه، اطمینان از حفظ سرمایه‌های ملی و وجود توان اجرایی عمده‌ترین معیارهای تصمیم‌گیری است.

۴-۳-۳ رشدنیافتگی، وجود منابع، و انتظارات اجتماعی عوامل اصلی در تعیین گستره برنامه‌ریزی‌های عمرانی است. در طرح نظری موضوع، سرمایه‌گذاری‌های اقتصادی منجر به افزایش تولید، افزایش درآمد جامعه و از این طریق، افزایش درآمدهای دولت و ظرفیت‌های مدیریتی بخش عمومی خواهد شد. بنابراین، علاوه بر حدود ظرفیت‌ها و توان اجرایی هر کشور که دارای صورت‌های کمی و قابل اندازه‌گیری است؛ تحقق توسعه پایدار به قابلیت‌ها و کیفیت‌های تازه‌ای که به‌طور نامستقیم و از طریق اجرای برنامه‌های عمرانی در بخش عمومی حاصل می‌شود، باز می‌گردد.

۵-۳-۳ فعالیت‌های اجرایی در حوزه برنامه‌های عمرانی معمولاً فاقد استمرار است. از این‌رو، ایجاد تشکیلات و سازماندهی برای انجام مستمر وظایف عمرانی بدون توجه به نظر می‌رسد. تداوم اجرای برنامه‌های عمرانی در جامعه سبب ایجاد ذخایری از نیروهای متخصص، ظرفیت‌های اجرایی و مهارت‌های مدیریتی می‌شود که تقویت و نگهداری آن‌ها خارج از مسئولیت‌های مستقیم عملیاتی دولت است.

۳-۴ امور حاکمیتی و خدمات عمومی

از دیدگاه تاریخی، امور حاکمیتی و عرضه خدمات عمومی مقدم بر سایر مسئولیت‌های دولت است. تعریف وسیع از امور و مأموریت‌های حوزه حاکمیت و گستره دولت از قرن‌های پانزدهم و شانزدهم میلادی به عمل آمد و به تأمین نظم و امنیت، حفظ استقلال سیاسی، دادگستری و اشاعه مبانی حاکمیت قانون، تأمین و عرضه برخی از کالاها و خدمات تفکیک گردید. این تعریف بر پایه بحث‌های سیاسی معتبر آن دوران از توسعه مداخلات دولت در امور جامعه جلوگیری می‌کرد و با تعیین حوزه‌های عملیاتی محدودی در قلمرو حاکمیت بازار، مبانی نظری تازه‌ای را برای توجیه ضرورت وصول مالیات‌ها و معیارهایی را برای هزینه‌های عمومی به دست می‌داد. مبانی مزبور ناظر بر چگونگی تأمین هزینه خدمات عرضه شده توسط دولت از یک سو، و قدرت پرداخت اعضای جامعه از سوی دیگر بود. تأمین هزینه خدمات، شرکت‌ها و شخصیت‌های حقوقی جامعه را نیز مشمول پرداخت مالیات می‌کرد و مقوله قدرت پرداخت به برقراری مالیات‌های تصاعدی یا به عبارت دیگر، تساوی افراد در پرداخت منجر می‌شد^۱. اعتبار مبانی نظری تعریف دولت و مسئولیت‌های حاکمیتی و خدمات عمومی آن متضمن این قاعده کلی بود که اجرای مسئولیت‌ها و عرضه خدمات عمومی به رایگان در اختیار افراد جامعه قرار گیرد.

در ادامه این تحولات، مفاهیم مربوط به حاکمیت، مبانی نظری راجع به بهای خدمات و تساوی افراد در پرداخت مالیات تحت اصل تازه‌ای به نام مصلحت اجتماعی درآمد تا دولت‌ها را قادر به انتخاب نرخ‌های مالیاتی مختلف برای نصاب‌های درآمدی متفاوت و نیز برقراری مالیات‌های نامستقیم در جامعه کند. اما پس از آن، ضمن شناسایی و تأکید بر تفاوت انتظارات عامه مردم با عملکرد بازارهای رقابتی، باز هم تأمین و عرضه کالاهای عمومی با ویژگی‌های درجه بالای پیوستگی در مصرف و درجه پایین در قابلیت انحصار مصرف برعهده دولت قرار می‌گرفت، اما تشخیص

1. Richard J., Aronson, Public Finance, McGraw-Hill Book Company, 1985 , pp.14-15

مصادیق و مقدار و نحوه توزیع آن‌ها به فرایند سیاسی آرای عمومی سپرده می‌شد.^۱ حوزه امور حاکمیتی و خدمات عمومی علاوه بر مسئولیت‌های متعارف، مأموریت‌های پلیسی و بازدارنده^۲، و مسئولیت تأمین نیازهای مالی و بودجه‌ای قوای قانون‌گذاری و قضایی و مؤسسه‌های وابسته به آن‌ها را نیز برعهده دارد. از دیدگاه اقتصاد سیاسی و در حاکمیت‌های منسجم و مبتنی بر تعاریف شناخته‌شده، مأموریت‌های حاکمیتی و عمومی دولت از کشوری به کشور دیگر متفاوت است، اما منابع مالی برای حفظ و تداوم اجرای آن‌ها بر پایه وصول مالیات، خراج اراضی و حقوق گمرکی و سایر درآمدهای جاری استوار می‌شود. معیارها و موازین حاکم بر امور حاکمیتی و خدمات عمومی عبارتند از:

۳-۴-۱ حوزه مشخص و سابقه‌دار مسئولیت‌های دولت در امور حاکمیتی و خدمات عمومی آن به ظهور می‌رسد. مأموریت‌های اصلی این حوزه مشتمل بر امور بازدارنده و عرضه کالاهای (یا خدمات) عمومی است. امور بازدارنده معلول فرایند پیدایش و تکامل تدریجی دولت و تابع اصول و قواعد حقوق عمومی است، اما عرضه کالاهای و خدمات عمومی محصول انتخاب عمومی و قابلیت‌های تجهیز منابع (مالیات‌ها) در فرایند سیاسی حاکم بر کشور است.

۳-۴-۲ سیر طبیعی و تدریجی مأموریت‌های دولت در این حوزه برای اغلب کشورها رو به گسترش دارد و متضمن راهبردهایی در جهت شناخت، تصمیم‌گیری (انتخاب) و زمینه‌سازی برای ارتقاء کیفیت و اطمینان از دسترسی همگان به خدمات عمومی است.

1. Ibid, pp. 56-57

۲. امور عمومی در معنای عام خود امور پلیسی و بازدارنده را نیز شامل می‌شود، اما این دو حوزه از اصول و قواعد یکسان تبعیت نمی‌کنند و هر کدام احکام خاص خود را دارند. (منوچهر طباطبایی موتمنی، حقوق اداری، ص ۲۳۳).

۳-۴-۳ عرضه رایگان خدمات این حوزه منشأ حقوق دولت در تعیین و وصول مالیات‌ها است. حقوق مالیاتی دولت اعم از آنکه تحت اصل بهای خدمات یا مصلحت اجتماعی باشد، نافی الزام به رعایت اصل «تقدم درآمدها بر هزینه‌ها» و منع توسل به سیاست‌های کسر بودجه‌ای نخواهد بود.

۳-۴-۴ توسعه‌طلبی و گسترش حوزه امور حاکمیتی و خدمات عمومی از دو طریق تحت کنترل قرار می‌گیرد؛ نخست، ضرورت کسب جواز قانونی از قوه مقننه و دوم، اطمینان از قابلیت تجهیز منابع لازم، چه از طریق افزایش درآمدهای جاری و چه صرفه‌جویی در هزینه‌های پیشین.

۳-۴-۵ اجرای امور حاکمیتی و خدمات عمومی در محدوده اعمال اداری و مستلزم ایجاد سازمان‌ها و تشکیلات مدیریتی مستمر است. از دیدگاه مالی، اجرای هر مأموریت به معنای برآورد بهای تمام‌شده یا اختصاص اعتباری است که برای راهبرد منتخب دولت هزینه خواهد شد، هرچند ممکن است ملاحظات دیگری همچون بهبود کارایی، اجرای مأموریت موردنظر را به خارج از حوزه مدیریت مستقیم بخش عمومی منتقل کرده و به ایفای نقش نظارتی دولت بر آن اکتفا شود.

۳-۴-۶ فرایند سیاسی انتخاب، مدیریت امور این حوزه را با ملاحظات همراه می‌سازد. تفاوت میان رجحان‌های ملی (استقلال سیاسی، دفاع و...) و رجحان‌های عمومی و حتی گاه، رجحان‌های منطقه‌ای مانع از توافق همگان بر سر اولویت‌های اجرایی و دستیابی بر بهینه کیفی و کمی خدمات عمومی می‌شود. این ویژگی، توجیه تمرکز منابع و سپس، انتقال آن را از محلی به محل دیگر دشوار می‌سازد. از سوی دیگر، واگذاری فرایند انتخاب به سازمان‌های مرکزی ممکن است به تقویت یا حاکمیت رجحان‌های سازمانی و غلبه طیف کارگزاران اداری و بوروکراسی کشور منجر شود. از این‌رو، تفکیک خدمات عمومی براساس رجحان‌های ملی و محلی و واگذاری موارد اخیر به فرایندهای انتخاب محلی، تقویت مبانی مشارکت مردم در حاکمیت سیاسی، افزایش تفاهم اجتماعی و گسترش منابع مالیاتی را در پی دارد.

ضمن آنکه پاسخ‌گویی به رجحان‌های بین‌المللی یا الزام‌های ناشی از روابط متقابل با کشورهای دیگر نیز همچنان برعهده دولت‌ها است.

۳-۵ مدیریت توسعه و امور مالی

در حدود چهاردهه پیش، تشریح و توجیه حوزه‌ای از مأموریت‌های دولت که اختصاص به مدیریت توسعه و امور مالی داشته باشد معمول نبود. توسعه پدیده‌ای پس از جنگ جهانی دوم است و هدف آن مبارزه با مسائلی همچون فقر، بی‌سوادی، بیماری و نرخ بالای مرگ‌ومیر در کشورهایی بود که در مسیر صنعتی‌شدن عقب‌مانده بودند. تصمیم‌گیری، سازماندهی و اجرای این امور و به‌خصوص تدارک منابع و امکانات لازم برعهده دولت‌ها قرار داشت و بر این پایه دولت‌گرایی و هدایت امور توسعه توسط دولت امری پذیرفته شده و غیرقابل تردید می‌نمود.

برای تحقق هدف‌های توسعه روش‌های متفاوتی به کار گرفته شد. کشورهای به اصطلاح توتالیتر و متمایل به جبهه شرق نیل به توسعه را مستلزم وجود مدیریتی جزمی و خشن برای فردایی بهتر می‌شناختند، در حالی که گروه دیگری از کشورها در پی بهره‌گیری از تجربه‌های کشورهای توسعه‌یافته در چارچوب اقتصادی مختلط و به کمک فناوری‌های وارداتی از کشورهای اخیر بودند. در هر یک از دو گروه کشورهای مزبور، برخی دولت‌ها به اجرای نقش‌های موفق‌تری نائل شدند. تجربه‌ها نشان داد که اساس مبارزه با مسائل مبتلابه توسعه در اصلاح روش‌های تولید سنتی و افزایش ثروت و زمینه‌سازی برای ایجاد تحولات اجتماعی است. اجرای برنامه‌های توسعه می‌باید در ابتدا دولت را متحول و مستعد سازد و بعد از آن، در مرحله نخست سهم صنعت، سپس سهم خدمات و در مجموع، درآمد کشورهای در حال توسعه را افزایش دهد، اما با فرض تأمین شرط مقدم، تحقق این هدف بزرگ در گرو حل‌وفصل و پنج مسئله عمده بود که اساس مأموریت‌های دولت‌های درگیر را در

دهه‌های اخیر به وجود می‌آورد^۱. نخستین مسئله راجع به شرایط و موقعیت زمانی کشورهای پیشرو و کشورهای پیرو است. کشورهای صنعتی امروز در شرایطی متفاوت از شرایط کشورهای پیرو توسعه یافتند. در آن زمان کشورهای توسعه‌یافته وجود نداشتند، رقابت جهانی مفهوم پیدانکرده بود و بازارهای جهان توسعه‌نیافته برای ارسال مواد اولیه و خرید تولیدات صنعتی گشوده بود. از این‌رو، تجربه توسعه بدانگونه که برای کشورهای پیشرو اتفاق افتاد برای متأخرین قابل تکرار به نظر نمی‌رسد. مسئله دوم مربوط به دوگانگی شیوه‌های تولید در کشورهای پیرو و تجزیه فعالیت‌های تولیدی و اقتصادی این کشورها به دو بخش سنتی و نوین است. تولید بخش نوین معمولاً سرمایه طلب، دارای فناوری جدید، نیازمند نیروهای متخصص، با هدف عرضه به بازار و سوددهی بالا است. در حالی که بخش سنتی کار طلب و برای مصرف محلی و خانوادگی با سود ناچیز تولید می‌کند. این کارکردهای دوگانه و اغلب متباین، توسعه در کشورهای پیرو را به بن‌بست می‌کشاند. مسئله سوم رشد اقتصادی و تجارت از طریق حضور در بازار و رقابت با تولیدات کشورهای پیشرو است. گذشته از کیفیت کالاها و قیمت آن‌ها در مورد تولیدات صنعتی که همواره کشورهای در حال توسعه را در شرایط نامساعدتری قرار می‌دهد، تغییرهای پیاپی رابطه مبادله به نفع کشورهای پیشرو و تنزل بهای محصولات سنتی کشورهای در حال توسعه مانع عمده‌ای بر سر راه کشورهای اخیر به شمار می‌آید. شاید ظهور اندیشه همکاری‌های منطقه‌ای و گسترش مبادلات بین کشورهای همسایه پاسخی در برابر این مسئله بود که البته در عمل چندان راهگشا هم نبود. مسئله چهارم موضوع مدیریت رشد و تولید در داخل کشور و انتخاب راه‌حل مناسبی برای بحث به اصطلاح ضرورت رشد متعادل یا نامتعادل در بین اقتصاددانان بود. و بالاخره مسئله

۱. برای شناخت خلاصه این مسائل و تحولات کیفی و راه‌حل‌های تجربه شده آن‌ها رجوع شود به

توضیحات ذیل واژه Development Economics در مرجع:

The new Palgrave Dictionary of Economics, the Macmillan Press Limited, London, 1998.

پنجم به بحث حمایت از تولیدات داخلی در کنار بحث راجع به هزینه-فایده مربوط می‌شد. اینکه سیاست‌های حمایت از نوین‌سازی اقتصاد و تولید صنعتی به بهای تحمیل غیرمنطقی کیفیت پایین و هزینه بالا به مصرف‌کننده و وابستگی صنایع به حمایت‌های دولت منجر نشود نیز از مسائل بسیار مهم به شمار می‌رفت.

توسعه مفاهیم گسترده‌تری نیز به خود گرفت، به طوری که امروزه توسعه را به معنای پیشرفت منظم، علمی و قاعده‌مند در جهت اعتلاء مستمر رفاه (یا به تعبیر کشورهای پیشرو، خوشبختی) افراد جامعه می‌شناسند.

توسعه‌گرایی رویکرد جدی به منابع عمومی دارد و دولت‌های توسعه‌گرا تجهیز و هدایت منابع را به گونه‌ای انجام می‌دهند که علاوه بر پاسخ‌گویی به انتظارات متعارف جامعه، فرصت‌های لازم برای ابتکار و نوآوری، اثربخشی بیش‌تر و بهبود مدیریت عمومی فراهم آید. به عبارت دیگر، حل‌وفصل مسائل پنج‌گانه یاد شده و نیز تعمیم نسبی عدالت و تأمین اجتماعی مستلزم سازمان‌دهی حرکتی در حدود ظرفیت‌های ملی و در جهت مصلحت‌های اقتصادی-اجتماعی است. تفکیک ماهوی منابع به سرمایه‌ای، جاری و انتقالی، تمییز سرمایه‌های ملی و دولتی از یکدیگر، بهره‌گیری از قابلیت‌های بخش خصوصی برای مسئولیت‌پذیری، و اداره امور مالی از جهت تخصیص منابع به گروه‌های مأموریتی دولت، تشکیل ذخائر، تعیین حساب‌های سرمایه‌ای و استهلاک، در هریک از حوزه‌های فعالیت بخش عمومی و بده‌بستان‌های احتمالی در بین آن‌ها از راهبردهای اصلی است. مدیریت توسعه و امور مالی و اقدامات دولت در موارد مذکور موضوع «اعمال سیاسی» است که آثار آن‌ها تحولات ملی و چهره کشور در بلندمدت را ترسیم می‌کند. اصول و ضوابط حاکم بر این حوزه از فعالیت‌های بخش عمومی به قرار زیر است:

۱. حوزه‌ای در بخش عمومی به مدیریت توسعه و امور مالی اختصاص دارد که به «اعمال سیاسی» دولت مربوط می‌شود. تصمیم‌های سیاسی این حوزه با مسئولیت قوه مجریه به عنوان «اعمال اداری» در حوزه‌های دیگر بخش عمومی به اجرا درمی‌آید.
۲. اعمال سیاسی دولت در زمینه تهیه برنامه‌های عمرانی، ابتکار و نوآوری‌های

مدیریتی یا صرفه‌جویی‌های حاصل از بهبود مدیریت و کاهش هزینه‌های ناشی از کاربری روش‌های مکانیزه، تقلیل نیروی انسانی، بهبود ساختار اداری یا مبارزه با فساد و سوءاستفاده‌ها در این حوزه مطرح و عملیاتی می‌شود.

۳. تنظیم صورت‌های مالی کلان راجع به اصلاح ساختار مالی و جهت‌گیری به سمت ایجاد نظام‌های مالی تعهدی، چگونگی تامین منابع و موازنه حوزه‌های بخش عمومی و کسری یا مازاد هر حوزه، تنظیم حساب دارایی‌ها و سرمایه‌های ملی، حساب استهلاک دارایی‌ها در هر حوزه برای تعیین هزینه‌های واقعی بودجه از فعالیت‌های این حوزه است.

۴. کمک‌های مالی و یارانه‌ای به برنامه‌های مطلوب، تحقیقات راجع به نیازهای استراتژیک، تشویق و تضمین صادرات اقلام موردنیاز، برنامه‌های زیست‌محیطی، احداث پارک‌های ملی و بالاخره مقابله با بلاهای طبیعی و ترمیم خسارت‌های ناشی از آن در حوزه اعمال سیاسی دولت انجام می‌شود.

۵. اقدام‌های سیاسی در زمینه اعتلاء حیثیت ملی و جایگاه جهانی کشور و برخی از فعالیت‌های ویژه مرتبط با دفاع ملی، انرژی هسته‌ای، برنامه‌های فضایی، دستیابی و اداره امور مسائل استراتژیک یا سیاست‌های راجع به ذخایر ملی نظیر نفت و گاز در این حوزه جای می‌گیرد.

۶. اتخاذ تصمیم درباره کمک‌های دریافتی یا پرداختی بین‌المللی، کمک به پناهندگان، حق عضویت در سازمان‌های منطقه‌ای یا بین‌المللی، کمک‌های حمایتی و هدایا اعم از اقتصادی یا نظامی، مدیریت مالی راجع به خریده‌ها یا فروش‌های نظامی، سرمایه‌گذاری‌های خارجی و هرگونه برنامه مالی بین‌المللی و محرمانه در زمره اعمال سیاسی محسوب می‌شود.

۷. هزینه‌های اداری و عمومی، حقوق و دستمزد یا سایر هزینه‌های مالی مربوط به برنامه‌های فوق و هیئت سیاسی قوه مجریه (دولت) و نیز درآمدهای احتمالی آن‌ها در این حوزه منظور می‌شود.

اختصاص حوزه‌ای به مدیریت توسعه و امور مالی بودجه و تجمیع خلاصه وضعیت مالی حوزه‌های دیگر با سیاست‌های خاص دولت امکان طراحی و استفاده از

۶۸ حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه _____
مدل پیش‌بینی‌های اقتصادی کوتاه‌مدت (بودجه اقتصادی) را فراهم می‌آورد و این
حوزه می‌تواند مورد بررسی دقیق‌تر قانون‌گذار قرار گیرد.

۴ قوه مقننه

از دیدگاه تاریخی، بودجه و بودجه‌ریزی دارای روابط و پیوندهای اساسی با پارلمان است. انگیزه‌های اولیه تشکیل پارلمان، تأسیس مجمع یا شورایی برای جلوگیری از تعدی‌های مالیاتی حکام و تنظیم مناسبات مالی حکومت‌ها با مردم بود. از این‌رو، پدیده بودجه و بودجه‌ریزی را در اساس، باید حاصل تمایلات سران و نمایندگان مردم برای توجیه و کنترل وصول مالیات‌ها و جلب رضایت عمومی برای تأدیه آن دانست. مدت‌ها طول کشید تا مناسبات مزبور با عنوان حقوق مالی و مالیاتی به شاخه‌ای از حقوق عمومی تبدیل شود و تحت تأثیر تحولاتی که در مفاهیم حاکمیت و وظایف دولت‌ها به وجود آمده بود، سازمان گیرد.

۴-۱ حضور قانون‌گذار

در زمان حاضر، حضور پارلمان‌ها در فرایند بودجه‌ریزی تحت تأثیر دو حوزه عمل مرتبط با یکدیگر است که تبلورهای اجرایی آن‌ها به ساختارهای اقتصادی-اجتماعی و جایگاه قوای حاکمیت سیاسی بستگی دارد. یکی از این دو حوزه موضوع بررسی و اتخاذ تصمیم درباره میزان منابع قابل تجهیز در جامعه و اختصاص آن به مصارف عمومی است و حوزه دیگر، در نحوه نظارت و ارزیابی نتایج مالی و عملیاتی حوزه نخست خلاصه می‌شود. به عبارت دیگر، انگیزه‌ها و نقش‌های اصلی پارلمان یا حقوق قوه مقننه در فرایند بودجه به بررسی و تأیید پیش‌بینی‌های راجع به وصول منابع و اختصاص آن به مصارف از سوی دولت (حقوق تجویزی) و سپس، نظارت و ارزیابی

نتایج اجرایی پیش‌بینی‌های مزبور (حقوق نظارتی) محدود می‌شود. حقوق و جایگاه قوه مقننه در نظام‌های بودجه‌ای اغلب کشورها – به‌رغم برخورداری از زمینه‌های تاریخی و تجربه‌های سیاسی مختلف – دارای ویژگی‌های کم‌وبیش مشابه یا مشترکی است که از آن جمله^۱:

۴-۱-۱ نقش مهمی که قانون‌گذار در برقراری ارتباط بین دولت و پرداخت‌کنندگان مالیات یا توجیه هزینه‌های عمومی ایفا می‌کند، در اغلب کشورها ریشه در قانون اساسی دارد.

۴-۱-۲ پارلمان جایگاه مناسبی برای ارزیابی انتخاب‌های دولت و حدود انطباق آن‌ها با اولویت‌های عمومی و ترجیحات ملی و محلی است.

۴-۱-۳ بررسی‌های پارلمانی و نقد انتخاب‌های دولت می‌تواند به شفافیت اطلاعات بودجه‌ای، پاسخ‌گویی‌های مالی و محاسباتی و تحقق «زمامداری خوب» کمک کند.

۴-۱-۴ حضور قانون‌گذار در فرایند بودجه، تصمیم‌گیری در مورد گزینه‌های مشکل و بده‌وبستان‌های پیچیده اقتصادی-اجتماعی را تسهیل می‌کند و زمینه بروز تنش‌های اجرایی در بخش عمومی را کاهش می‌دهد.

۴-۱-۵ نظارت پارلمان بر اجرای بودجه‌های مصوب، ارزیابی صحت عملیات انجام شده و تناسب دستاوردهای مربوط با انتظارات اولیه می‌تواند در تقویت تفاهم ملی و جلب رضایت عمومی مؤثر افتد.

در عین حال، چگونگی حضور پارلمان در فرایند بودجه‌ریزی به منظور انجام اقدامات تجویزی یا نظارتی دارای شیوه‌های متفاوتی است. در برخی کشورها مانند ایالات متحد آمریکا و تا حدودی فیلیپین و نیجریه، قانون‌گذار تنظیم و تصویب

1. Priyadharshana yapa, Anura, op.cit.

بودجه را خود برعهده می‌گیرد و نتیجه را برای اجرا به دولت محول می‌کند. در نظام‌های پارلمانی کشورهای اسکاندیناوی و بسیاری از کشورهای دیگر، تهیه و پیشنهاد بودجه در صلاحیت قوه مجریه و اختیارات قانون‌گذار برای اعمال اصلاحات محدود است؛ لیکن پارلمان می‌تواند با امتناع از تصویب بودجه، برنامه‌های اجرایی دولت را به سمت‌وسوی موردنظر هدایت کند. اما در پارلمان‌های به اصطلاح وستمینیستری مانند انگلستان و نیوزیلند احتمال ایجاد تغییرات در بودجه پیشنهادی دولت بسیار ضعیف، و اصلاحات پارلمانی که بدون موافقت دولت صورت گرفته باشد، فاقد اعتبار اجرایی است.^۱ شیوه‌های تنظیم روابط قوای اجرایی و قانون‌گذاری نشان از جایگاه و حدود اختیار قوای مزبور در فرایند بودجه‌ای دارد. بودجه‌ریزی در ایالات متحد آمریکا متضمن تفوق حقوق قانون‌گذار است، اما برای تأمین همکاری و اعتماد قوه مجریه اختیارات ویژه‌ای به رئیس‌جمهوری داده شده است. در مقابل، حقوق پارلمانی برای اعمال تغییرات بودجه‌ای در کشورهای اسکاندیناوی محدود و در کشورهایی مانند انگلستان تقریباً فاقد ضمانت اجرایی است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ضمن واگذاری مسئولیت تهیه و تنظیم بودجه بر عهده قوه مجریه، تفوق جایگاه قانون‌گذاری بر قوه اخیر را به رسمیت می‌شناسد. این ویژگی بررسی و تعریف حقوق قوه مقننه در بودجه را به عنوان پدیده‌ای متفاوت از سایر تجربه‌ها ضرور می‌سازد.

حضور پارلمان در بررسی و تصویب بودجه، تأثیر مستقیمی در حوزه نظارت و ارزیابی قانون‌گذار ندارد؛ هرچند که حضور قدرتمند پارلمان در مرحله بررسی و ورود در امور اجرایی و جزئیات مربوط، خود به خود از اهمیت مرحله نظارت می‌کاهد. در هر حال، دخالت‌های قانون‌گذار در مرحله تجویز بودجه نباید به بهای تضعیف نقش نظارتی درآید و پارلمان‌ها همواره می‌باید در پی دستیابی به موازنه‌ای میان دو حوزه عمل تأیید و ارزیابی نتایج بودجه باشند.

1. Ibid

۲-۴ حقوق قانون‌گذار

بازشناسی و تعریف حقوق قانون‌گذاری در بودجه مستلزم طرح مسأله‌ای راجع به حدود صلاحیت‌ها و نیازهای اطلاعاتی پارلمان و قوه مجریه است زیرا به‌رغم آنکه بودجه‌ریزی و سازماندهی امور اجرایی در مرکز توجه هر دو قوه قرار دارد، نیازهای اطلاعاتی و معیارهای تصمیم‌گیری آن‌ها دارای تفاوت‌های آشکار است. رویه غالب در بیش‌تر کشورها آن است که قوای اجرایی با ارائه و توجیه اطلاعاتی راجع به انتخاب‌های خود در پی کسب جواز مالی، عملیاتی و مدیریتی برنامه‌های پیشنهادی می‌باشند، در حالی که پارلمان‌ها در جهت کسب اطمینان از دقت و تناسب پیش‌بینی‌ها با نیازهای جامعه و حصول نتایج مورد انتظار تلاش می‌کنند. هرگاه هدف از ارائه اطلاعات قوه مجریه منحصر به تأیید انتخاب‌ها باشد، تجویز قانون‌گذار به منزله مشارکت در تهیه بودجه و مسئولیت انتخاب است؛ اما اگر موضوع شامل ارزیابی راهبردهای انتخاب شده و تحلیل دستاوردهای اجرایی هم بشود، تأمین حقوق قانون‌گذاری در بودجه متضمن وجود اطلاعات دیگری برای ورود در بررسی علل انتخاب و تحلیل کارایی مدیریت دولت خواهد بود.

نابرابری دو قوه در دسترسی به اطلاعات مورد نیاز سبب ایجاد محدودیت‌هایی در تأمین حقوق قوه مقننه می‌شود. همچنین پیچیدگی‌های امور اجرایی و بوروکراسی حاکم بر مراحل تنظیم بودجه یا گزارش‌های عملکرد، قانون‌گذار را در تجزیه و تحلیل انتخاب‌های دولت و منابع اختصاص یافته به آن‌ها دچار مشکل می‌کند. در واقع، تهیه‌کنندگان بودجه به سبب ارتباط منظم سازمانی با دستگاه‌ها و وقوف نسبی بر مسایل اجرایی دارای مزیت اطلاعاتی بوده و می‌توانند نسبت به حدود و کیفیت اطلاعات قابل ارائه به قوه مقننه اعمال نظر کنند. از این‌رو، حتی بهره‌گیری از نیروهای کارشناسی و متخصص نمی‌تواند با تکیه بر اطلاعات ناقص یا مخدوش، عدم تقارن اطلاعاتی موجود میان دو قوه را مرتفع کند. از سوی دیگر، انتخاب‌های بودجه‌ای در برخی از کشورها تحت تأثیر تمایلات اتحادیه‌های صنفی، نمایندگان کارگران یا گروه‌های ذی‌نفوذ است، به‌طوری که گاه دولت‌ها برنامه‌های مالی و اجرایی خود را به صورت رسمی در مطابقت یا توافق با خواسته‌های گروه‌های

اجتماعی و سیاسی دارای نفوذ تنظیم می‌کنند. توافق‌هایی از این دست که معمولاً دارای سمت‌وسوی تداوم حضور حزب یا گروه سیاسی حاکم در قدرت است، مانع بزرگی در حوزه عمل پارلمان‌ها و تحدیدی برای تأمین حقوق قانون‌گذار در بودجه محسوب می‌شود. عامل مؤثر دیگر در تحدید جایگاه و نقش قانون‌گذار در بودجه، اتصال جریان‌های سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری پارلمان به خارج از قلمرو قوای مقننه-مجریه است. ظهور نیروهای فراملی و الزاماتی نظیر مفاد پیمان ماستریخت محدودیت‌هایی را خارج از چارچوب عرفی حاکمیت ملی تحمیل می‌کند.^۱ این پدیده در کنار سایر عوامل یاد شده اختصاص منابع عمومی به هدف‌ها و نظارت بر برنامه‌های اجرایی را به حوزه‌های چانه‌زنی با قدرت‌های فراملی، هم‌سطح، یا مقامات محلی و گروه‌های سازمان‌یافته دارای نفوذ کشور وارد کرده است.

در حوزه نظارت و ارزیابی پارلمان نیز هدف‌ها متحول شده است. در حال حاضر، مجموعه اطلاعات مالی و عملیاتی بودجه‌ای به عنوان چارچوبی است که در درون آن قانون‌گذار بتواند عملکرد قوه مجریه را با استفاده از ستانده‌ها و نتایج به دست آمده ارزیابی کند. بنابراین، دیگر نظارت لزوماً به معنای گردآوری اطلاعاتی برای آگاهی از حدود انطباق عملیات اجرایی با برنامه‌های تأیید شده نیست، بلکه هدف همسو بودن آن‌ها با برنامه‌های مزبور است.^۲ پارلمان‌ها در عمل دریافته‌اند که بازگشت به جایگاه گذشته و تحلیل فرایندهای بودجه‌ای در محدوده‌های متعارف پیشین مقدور نیست؛ ضمن آنکه پیچیدگی‌های اجرایی ورود به جزئیات و تصویب مالی و عملیاتی اجرای برنامه‌ها را دشوار ساخته و دخالت‌های آن‌ها می‌تواند به مشارکت در حوزه مسئولیت‌های بودجه‌ای دولت تعبیر شود. بنابراین، حوزه‌های عمل پارلمان در بودجه باید، بدون آنکه منجر به تضعیف دولت شود، به بررسی

۱. قاسم صالح‌خو، توصیه‌های بین‌المللی در باب موازین و معیارهای شفافیت مالی، بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۸۱، صص ۳۵-۶۶.

۲. همان، صص ۳۵-۶۶.

سیاست‌گذاری‌ها، ارزیابی عملکردها و اطمینان از پاسخ‌گویی منحصر شود. در واقع، جواز بودجه‌ای قانون‌گذار به منزله پذیرش تناسب و عقلایی بودن انتخاب‌ها در چارچوب منابع و مصارف و تأیید نیاز به نتایج عملیاتی آن‌هاست.

برخی صاحب‌نظران اعتقاد دارند که گذشته از مواضع رسمی و قانونی قوای سیاسی، اعمال اصلاحات احتمالی در پیشنهادهای بودجه‌ای مستلزم جلب همکاری دولت از سوی نهاد قانون‌گذاری است، زیرا تلاش هر یک از قوا برای استقلال در بودجه‌ریزی به معنای بروز اختلاف و تنش بین پارلمان و دولت خواهد بود. همچنین، بحث بازشناسی و تأمین حقوق مقننه به بررسی کیفیت و انسجام سیاست‌گذاری‌ها و تصمیم‌گیری (انتخاب)‌ها در اختصاص منابع به اولویت‌های اجرایی معطوف می‌شود. به عبارت دیگر، در فقدان هماهنگی و همکاری‌های نزدیک میان قوای قانون‌گذاری و اجرایی دستیابی به هدف‌های عمومی در زمان‌های پیش‌بینی‌شده دشوار و مخالفت دولت با اصلاحات پیشنهادی زمینه‌ای برای تضييع حقوق پارلمان در بودجه خواهد شد. تداوم این گونه بحث‌ها سبب می‌شود که بودجه در آینده به مثابه قرارداد سالانه‌ای در زمینه عملکرد میان دولت و قانون‌گذار درآید، هر چند که در چنین قرارداد مفروضی کیفیت‌های عملیاتی و تأثیر تعهدات اجرایی بر منابع حال و آینده کشور بستر چالش‌های عظیم سیاسی و اقتصادی باشد. این قرارداد فرضی بر پایه اصول و تفاهماتی شکل می‌گیرد که اولاً قوه مقننه سیاست‌های بودجه‌ای را تأیید کند؛ سرجمع‌های اعتباری را بپذیرد، راجع به سیاست‌های مالی اتخاذشده اظهارنظر کند، و در مورد مسیر حرکت اقتصاد رهنمود دهد. ثانیاً به تفاوت نوع حضور پارلمان‌ها در بررسی بودجه و توان اصلاح آن‌ها با یکدیگر توجه شود. در برخی از نظام‌ها قدرت اصلاح بودجه برای پارلمان شناخته شده، لیکن ملاحظات سیاسی محدودیت‌هایی را به وجود می‌آورد. اما در برخی دیگر، مداخلات پارلمان به صورت قانونی محدود است. در این میان، نظام‌هایی وجود دارند که تنظیم و تصویب بودجه را در اختیار پارلمان گذارده‌اند. ثالثاً رأی پارلمان در بودجه، تجویزی و به منظور تأیید راهبردهای پیشنهادی راجع به گردآوری و تخصیص منابع به هدف‌های عملکردی است. بنابراین، تلقی قانونی از فرایند بودجه

با قانون گذاری از این طریق، اقدامی مغایر با ماهیت حقوقی اقدام پارلمان در این باره است. رابعاً تحقق نقش نظارتی و ارزیابی پارلمان از کارکردهای بودجه‌ای ممکن است به طور مستقیم با بهره‌گیری از ظرفیت‌های کارشناسی مستقل صورت گیرد، یا آنکه یکسره بر عهده کمیته‌های تخصصی وابسته و دیوان محاسبات عمومی به عنوان کارگزاران قوه مقننه محول شود.^۱

با این همه، بررسی کامل و اعلام نظر و رأی درباره بودجه پیشنهادی دولت در هر سال برای قوه مقننه دشوار می‌نماید. به علاوه، این کار ممکن است. به خاطر محدودیت‌های فنی و زمانی حاکم بر فرایند به ایجاد جو سیاسی یا پرتنش در روابط میان دو قوه منجر شود. اما پارلمان می‌تواند در هر سال توجه خود را روی حوزه‌های مشخصی از اقلام بودجه‌ای و ارزیابی تناسب و صحت اطلاعات و اعتبارات آن حوزه متمرکز کند. اتخاذ و اجرای این گونه سیاست‌ها می‌تواند امکان ارزیابی و تصویب منظم بخشی از پیشنهادات بودجه‌ای در هر سال را فراهم کند.

نتیجه آنکه اکنون در پرتو مفاهیم تازه و شرایط کلی حاکم بر روابط قوای اجرایی و قانون گذاری، تأمین حقوق و اطمینان از حضور مؤثر پارلمان در فرایند بودجه‌ریزی مستلزم تمهید مقدمات و پیش‌نیازهای زیر است:

۴-۲-۱ وجود چارچوب قانونی برای تشریح و تثبیت نقش پارلمان؛

۴-۲-۲ دسترسی به اطلاعات درست و به‌هنگام از طریق وزارتخانه‌ها و سازمان‌های اجرایی بخش عمومی؛

۴-۲-۳ وجود اسناد و اطلاعات مثبت از رویدادها بر پایه گزارشگری‌های مستمر از امور اجرایی؛

۴-۲-۴ وجود ظرفیت‌های علمی و تحلیلی در واحدهای تحقیقاتی مستقل از

دولت؛

۴-۲-۵ نبود محدودیت‌ها و موانع سیاسی برای مشارکت‌های پارلمانی؛

۴-۲-۶ امکان ایجاد ظرفیت‌های نهادی وابسته به پارلمان از طریق تأسیس کمیته‌های تخصصی؛

۴-۲-۷ وجود فرصت‌های زمانی مناسب برای بررسی و تصمیم‌گیری؛ وجود منابع مالی و انسانی (کارشناسان و تحلیلگران) متخصص که می‌تواند پارلمان را قادر به اتخاذ و اجرای شیوه‌های مؤثر و مستقل بررسی بودجه کند.^۱

به علاوه، استقلال قوای سیاسی از یکدیگر ایجاب می‌کند که بودجه داخلی پارلمان با مسئولیت قانون‌گذار تنظیم و برای ادغام در بودجه عمومی به قوه مجریه ارائه شود. در اینجا، صلاحیت‌های قوه مجریه به چگونگی تأمین منابع به صورت کلی محدود می‌شود و این قوه نباید به ارزیابی و اظهارنظر راجع به تناسب منابع و مأموریت‌های پارلمان بپردازد. تأمین پیش‌نیازهای فوق می‌تواند زمینه‌های دسترسی پارلمان به منابع اطلاعاتی قابل قبول را فراهم کند. اما بازبینی دقیق و تحلیل اطلاعات مستلزم فهم بودجه‌ای و بینش اقتصادی-اجتماعی از روند فعالیت‌های جامعه است و این امر تأسیس کمیته‌های پارلمانی و بهره‌گیری از ظرفیت‌های مستقل علمی را ضرور می‌سازد. کمیته‌های پارلمانی با اخذ مسئولیت‌ها و اختیارات قانونی از سوی قوه مقننه و به کارگیری نیروهای متخصص رسمیت می‌یابند و در عمل، کیفیت حضور پارلمان در بودجه را به خود وابسته می‌کنند. کمیته‌های مزبور با توجه به اختیارات تفویض شده و در حوزه صلاحیت‌های خود می‌توانند فرایندهای بودجه‌ای را مراقبت، مرور و ارزیابی کنند و نتیجه را همراه با تحلیل و طرح دیدگاه‌های خود، علاوه بر نمایندگان پارلمان، در اختیار عموم افراد جامعه قرار دهند. گسترش حوزه عمل و کیفیت بازرسی و نظارت پارلمانی در گذشته اخیر حاصل همین واگذاری امور به تحلیلگران و محاسبان مستقل

1. Priyadharshana Yapa, Anura, op.cit.

یا وابسته به پارلمان بوده است.

در سال‌های اخیر، پارلمان‌ها دریافته‌اند که «اطلاعات قدرت است» و از این‌رو، گذشته از دعوت از نیروهای مخالف برای حضور در کمیته‌های پارلمانی، از نهادهای دیگر بخش عمومی برای دریافت اطلاعات و نظرات کمک می‌گیرند. علاوه بر این، تأسیس یک دفتر با نیروی انسانی متخصص و مستقل و تجهیزات کامل برای یکپارچگی آمارهای ملی نیز مورد توجه پارلمان‌ها قرار گرفته است. همچنین، تجربه‌های موجود بر تقویت ظرفیت‌های علمی و تحلیلی قانون‌گذاران برای بررسی گزارش‌ها و فهم مسایل اقتصادی آنان از طریق انجام آموزش‌های علمی، گسترش فعالیت‌های تخصصی و برگزاری سمینارهای مفید در مقوله بودجه‌ریزی تأکید دارد. اجرای این برنامه‌ها می‌تواند به روش برگزاری منطقه‌ای با بهره‌گیری از کارشناسان و خدمات پشتیبانی یک مؤسسه ملی نتایج مطلوب‌تری به بار آورد^۱.

۱. قاسم صالح‌خو، همان.

۵ الگوی پیشنهادی

۱-۵ مبانی و فروض

در جمهوری اسلامی ایران، اصول ۱۱۳ تا ۱۴۲ قانون اساسی، فرماندهی و رهبری سازمان اداری را به مقام‌های سیاسی سپرده و مسئولیت و وظایف هر کدام را برشمرده است تا پاسخ‌گوی کارها و مسئولیت‌هایشان در برابر قوه مقننه باشند. این اصول متضمن اشراف قوه مقننه و مرجع قانون‌گذاری بر دولت (قوه مجریه) است و چگونگی حضور پارلمان در فرایند بودجه و تأمین حقوق عملی تجویزی و نظارتی آن را با اقتداری فراتر از نظام‌های سیاسی کشورهای اسکاندیناوی یا پارلمان‌های وست‌مینستری تعریف می‌کند که چیزی در حدود حقوق قانون‌گذار در کشورهای آمریکا، فیلیپین و نیجریه است. به عبارت دیگر، نظام سیاسی شبه‌پارلمانی ایران در عین آنکه تقریباً همه عوامل اجرایی در بخش‌های سیاسی و اداری و انتظامی و نظامی را در خدمت قوه مجریه قرار داده؛ تفوق قوه مقننه و مرجع قانون‌گذاری بر دولت را به رسمیت شناخته است.^۱ در نتیجه، ایجاد وظایف و خدمات عمومی - حتی در مواردی که موضوع در انحصار عملیاتی و اجرایی دولت نبوده و برای افراد حقیقی یا حقوقی دیگر نیز حق ارائه خدمات مشابه وجود داشته باشد - در صلاحیت نهایی پارلمان است؛ هرچند آزادی عمل دولت‌ها و اقتضای منافع عمومی

۱. عبدالحمید ابوالحمد، همان، ص ۴۶۷.

ممکن است به پیشنهاد انجام خدماتی در بخش عمومی منجر شود. در واقع، این پارلمان است که می‌تواند در هنگام بررسی بودجه با دادن رأی موافق یا مخالف به این‌گونه پیشنهادهای دولت، آن‌ها را تنفیذ یا رد کند. از سوی دیگر، حذف یک وظیفه یا خدمت عمومی در صلاحیت مقامی است که آن را ایجاد کرده باشد. چنانچه انجام وظیفه یا خدمت مورد نظر موضوع قانون باشد، حذف آن نیز نیازمند قانون است؛ اما اگر مجوز آن قانون بودجه (پیشنهاد دولت و پذیرش پارلمان) باشد مادام که تخصیص اعتبار اجرایی مربوط لغو نشده باشد لازم‌الرعایه خواهد بود.^۱

تأمین حقوق قوه مقننه در ساختارهای مختلف حاکمیت‌های سیاسی با تعبیرها و شیوه‌های اجرایی متفاوتی صورت می‌گیرد. در چارچوب مناسبات حقوقی و رویه‌های معمول ایران، تأمین حقوق تصویبی (تجویزی) پارلمان مستلزم سازماندهی نظام متناسبی برای تولید و ارائه اطلاعات لازم توسط دولت در مرحله بررسی و تصویب بودجه است. این نظام که تأمین اطلاعات مورد نیاز قانون‌گذار در مرحله نظارت و ارزیابی را نیز بر عهده خواهد داشت، مبتنی بر مفروضات زیر است:

۱. اصل پنجاه‌دوم قانون اساسی مسئولیت تهیه و پیشنهاد بودجه را بر عهده دولت گذارده است. دولت در صورت کلی خود مترادف با قوه مجریه و در مقام مسئولیت و پاسخگویی منحصر به هیئت وزیران و رئیس‌جمهور است. اصل مزبور مانع از دخالت مستقیم قوه مقننه یا درخواست‌های دستگاه‌های اجرایی برای تغییر اعتبارات بودجه‌ای در مرحله تهیه خواهد بود.

۲. برخی از اصول قانون اساسی، قوانین تأسیس یا اساسنامه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی و برخی قوانین موضوعه دیگر، مأموریت‌ها و وظایف اصلی و اساسی بخش عمومی را معین می‌کنند. اجرای وظایف و مأموریت‌های مزبور مبنای تهیه و تنظیم بودجه توسط دولت است؛ هرچند که این وظایف در مواردی دارای تعریف‌های کلی، کیفی و فاقد مفاهیم عملیاتی روشن باشند.

۱. منوچهر طباطبایی مومنی، همان، صص ۲۳۶-۲۳۷.

۳. گاه مأموریت‌های عمومی از طریق برنامه‌های توسعه، هدفگذاری‌های بودجه‌ای، یا تمایلات دولت‌ها صورت‌های کمی و دارای اولویت، زمان‌بندی و تعبیرهای عملیاتی به خود می‌گیرند.

۴. برآوردهای کلی منابع و مصارف در هر سال مالی بر اساس معیارها و موازین متداول و با رعایت قوانین و مقررات مربوط در صلاحیت دولت است. معمولاً توصیه می‌شود که با افزایش دوره زمانی گزارش اطلاعات مالی، میزان اعتبارات قطعی یا هزینه شده دو سال قبل و تخمین اعتبارات مورد نیاز دو سال بعد از سال بودجه، اطلاعات مالی هر لایحه به یک دوره پنج ساله بالغ شود.

۵. اداره امور عمومی ایجاب می‌کند که دولت مأموریت‌های خود را با توجه به وضعیت حقوقی، ماهیت منابع، و سازمان اجرایی متناسب به حوزه‌های متفاوتی از فعالیت‌های عمومی تفکیک و عملیاتی کند. این حوزه‌ها بدان گونه که در بخش قبل تشریح شد عبارتند از: الف) سیاست‌های بازتوزیعی و تأمین اجتماعی، ب) تصدی‌ها و امور بنگاه‌های عمومی، ج) برنامه‌های عمرانی، د) امور عمومی و مأموریت‌های حاکمیتی، ه) مدیریت توسعه و امور مالی.

۶. اجرای هر مأموریت یا وظیفه در حوزه‌های فعالیت بخش عمومی مستلزم انتخاب و تعریف (یا تصحیح) راهبردی معین از سوی دولت (یا وزیر مسئول) است. از دیدگاه بودجه‌ای، ارزیابی عملکرد هر دولت به کمک نوع راهبردهای انتخاب شده و تأثیر آن‌ها در هزینه‌ها، زمان و کارایی اجرایی صورت می‌گیرد.

۷. راهبردهای منتخب ممکن است برای اجرای مأموریت‌های عملیاتی یا غیرعملیاتی (ستادی، مدیریتی، تحقیقاتی) باشند. تعهدات دولت نسبت به راهبردهای عملیاتی معطوف به نتیجه (محصول) و برای راهبردهای دیگر معطوف به وسیله است.

۸. تشخیص اعتبار هر راهبرد (منابع یا مصارف) در صلاحیت وزیر مربوط و تصمیم نهایی راجع به آن در مسئولیت مشترک دولت است. هیئت دولت در مقام امنای منتخب قانون‌گذار در وصول و مصرف اعتبارات و پاسخگوی فردی یا جمعی نسبت به اقلام آن است.

۹. پیشنهاد راهبردهای بودجه‌ای به قانون‌گذار متضمن اطلاعاتی راجع به موارد زیر است: الف) تعریف برنامه اجرایی و میزان اعتبار لازم برای آن، ب) تعریف دقیق محصول (نوع تعهد دولت)، ج) پاسخگویی مالی و محاسباتی.

۱۰. قانون‌گذار راهبردهای بودجه‌ای را بررسی و نسبت به اولویت، نیاز اعتباری و محصول تعهدشده اعلام‌نظر (توافق، قبول، رد) می‌کند. اعلام‌نظر یا تصمیم قانون‌گذار مستند به وجود اطلاعاتی راجع به: الف) خلاصه‌ای از سابقه، اهمیت و وضع موجود موضوع، ب) توجیه راهبرد انتخاب شده و هماهنگی آن با قوانین و مقررات موجود، ج) سازمان (متمرکز، غیرمتمرکز، کارگزاری) و زمان‌بندی اجرایی، د) هزینه‌های اداری و مدیریتی (ستادی) است.

۱۱. اعلام‌نظر پارلمان نسبت به مجموعه راهبردها و اعتبارات (سند بودجه) پیشنهادی دولت به منزله تأدیه حقوق تجویزی قوه مقننه و تأیید آن در حکم «قرارداد بودجه» مفروض بین دولت و قانون‌گذار برای یک‌سال مالی است، هرچند آثار تعهدات چنین قراردادی بر منابع و ظرفیت‌های اجرایی سال‌ها و دولت‌های بعد لزوماً شفاف نخواهد بود.

۱۲. تخصیص منابع مصوب و تنظیم برنامه‌های اجرایی در حدود قرارداد (سند) مصوب بودجه برعهده دولت است. در این زمینه، جواز بودجه برای قانون‌گذار یا دستگاه‌های اجرایی ایجاد حق نمی‌کند.

۱۳. علاوه بر «راهبردهای بودجه‌ای» تأمین حقوق مقننه و نیازهای اطلاعاتی مربوط جهت تصمیم‌گیری راجع به بودجه مستلزم ارائه، چشم‌انداز مالی، چشم‌انداز اقتصادی، چشم‌انداز اجتماعی و فرهنگی، و دستور کارهای مدیریتی بخش عمومی است و طی آن دولت به تشریح دلایل بودجه پیشنهادی و بیان نتایج حاصل از اجرای بودجه در قالب سند «پیام بودجه» می‌پردازد.

الف. پیام بودجه در مقدمه به شرح خلاصه اوضاع و احوال کشور، شرایط بین‌المللی، منطقه‌ای و ملی و سیاست‌های اتخاذ شده تحت شرایط و اوضاع موجود می‌پردازد. رویدادهای مهم سال گذشته، نقاط قوت و ضعف عملکردها در مقایسه با

الزامات برنامه موضوع همین کلیات خلاصه و راهنمای اتخاذ سیاست‌ها و خطوط اصلی بودجه پیشنهادی است.

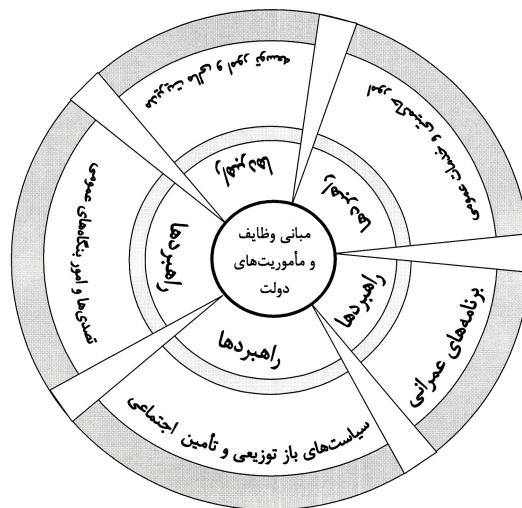
ب. پیش‌بینی‌های مالی: تحلیل سیاست‌های مالی و آثار آن در مقدار و ترکیب منابع و مصارف حوزه‌های عملیاتی، حدود کسری یا مازاد بودجه، میزان بدهی‌های بلندمدت و کوتاه‌مدت خارجی و داخلی و پیش‌بینی تغییرات آن‌ها، و بازپرداخت اصل و سود بدهی‌های مزبور از اهم موضوعات سیاست‌های مالی است که به‌صورت خلاصه و همراه با شاخص‌های منتخب و جدول‌های اعتباری در پیام بودجه ارائه می‌شود.

ج. پیش‌بینی‌های اقتصادی: مسائل مربوط به رشد اقتصادی، تغییرات در تولید ناخالص داخلی و نیز حجم سرمایه‌های ملی، سیاست‌های وارداتی و صادراتی، پیش‌بینی آثار اجرایی بودجه بر اشتغال و بیکاری، تراز پرداخت‌ها، نرخ ارز و تورم از جمله شاخص‌های اقتصادی موردنظر در پیام بودجه است.

د. پیش‌بینی‌های اجتماعی و فرهنگی: تغییرات در سطوح آموزشی و سلامت جامعه، هزینه‌های درمان، کیفیت مسکن و محیط‌زیست، مبارزه با فقر، بازتوزیع درآمدها و تحقق نسبی عدالت اجتماعی موضوع تهیه و تشریح شاخص‌های اجتماعی و فرهنگی در این قسمت است.

ه. دستور کار مدیریت بخش عمومی: تغییرات موردنظر در قلمرو حضور و اندازه بخش عمومی، بهره‌گیری از نوآوری‌ها و ابداعات تازه در جهت افزایش راندمان مشاغل عمومی، استفاده از کارگزاری‌های غیردولتی در اجرای امور، تمرکز و عدم‌تمرکز در مدیریت، بررسی تناسب قوانین و مقررات اجرایی، استفاده از تکنولوژی‌های اطلاعاتی و گسترش خدمات الکترونیک، و بالاخره اصلاح و تقویت مدیریت مالی و نظام‌های فنی و اجرایی از مسائل اساسی در مدیریت بخش عمومی، شفافیت بودجه و کنترل هزینه‌هاست.

۱۴. پیام بودجه و شاخص‌های آن باید حتی‌الامکان روشن و در قالب‌های اطلاعاتی معین ارائه شود تا امکان مقایسه و شناخت تغییرات را به وجود آورد.



شکل ۳ بودجه و بخش عمومی

۲-۵ ویژگی‌های الگو و مسیر اصلاحات

۱. در حال حاضر در بررسی‌های بودجه و در مراحل مختلف تهیه و تنظیم، تصویب و اجرای آن محور اصلی مذاکرات و تصمیم‌گیری‌ها، دستگاه اجرایی است. در حالی که در الگوی پیشنهادی محور بررسی‌های بودجه‌ای تناسب راهبردهای انتخاب شده از سوی دولت جهت انجام وظایف با پیش‌بینی‌های اعتباری و محصول خواهد بود. بدین ترتیب در صورت تأیید راهبردهای دولت در یک حوزه، نحوه تقسیم مسئولیت (و به تبع آن اعتبارات) بین دستگاه‌ها در چارچوب قوانین و مقررات مربوط در اختیار دولت قرار می‌گیرد.^۱ به عبارت دیگر مجلس شورای اسلامی ضمن بررسی

۱. فرض بر آن است که دولت اعتبارات دستگاه‌های مسئول انجام هر مأموریت را بر اساس نقش و وظیفه آن‌ها در اجرا و براساس معیارهایی همچون هزینه، زمان و کارایی اجرایی تعیین می‌نماید.

پیام بودجه، «راهبردهای بودجه‌ای» را تأیید می‌نماید. سپس دولت در چارچوب راهبردهای بودجه‌ای مصوب مجلس شورای اسلامی، اقدام به تدوین سند بودجه تفصیلی می‌نماید. این سند نیز به تأیید مجلس شورای اسلامی خواهد رسید و انطباق آن با سند راهبردهای بودجه‌ای محور بررسی مجلس خواهد بود.^۱ تغییر محور بررسی‌های بودجه‌ای از بررسی اعتبارات دستگاه‌های اجرایی به بررسی تناسب اعتبارات برای انجام وظایف دولت می‌تواند بخشی از فشارهای منطقه‌ای و دستگاهی به هنگام بررسی و تصویب بودجه را حذف کند.

۲. همچنان‌که قبلاً ذکر شد در رابطه با بودجه دو صلاحیت برای قوه مقننه قابل تشخیص است. صلاحیت مالی در مرحله تصویب و صلاحیت نظارتی در مرحله اجرا و پس از اجرا. در شیوه فعلی بررسی و تصویب بودجه - به دلایل پیش‌گفته - مجلس شورای اسلامی صلاحیت‌های مالی ویژه‌ای ندارد و نوع دخالت به گونه‌ای است که صلاحیت‌های نظارتی این قوه را نیز مخدوش می‌کند.^۲ الگوی پیشنهادی از یک طرف با تعریف قالب‌های اطلاعاتی مشخص صلاحیت مالی مجلس شورای اسلامی را در مرحله تصویب به سطح سیاست‌گذاری بودجه ارتقاء می‌دهد و از سوی دیگر با محدود کردن مداخله این قوه در مدیریت اجرایی کشور موجب می‌گردد تا امکان اعمال نظارت فراهم آید. ملزم کردن دولت به ارائه شاخص‌هایی از نتیجه عملکرد بودجه بر اوضاع و احوال اقتصادی و اجتماعی کشور و همچنین متعهد کردن دولت به بیان نتیجه و محصول سیاست‌های بودجه‌ای در هر یک از حوزه‌های مدیریتی، زمینه لازم را برای پاسخگویی فراهم می‌سازد.

۱. در سوئد سند راهبردهای بودجه‌ای تحت عنوان چارچوب بودجه (Budget Frame) در ماه چهارم سال (آوریل) و سند چگونگی تخصیص منابع در ماه نهم سال (سپتامبر) به مجلس تقدیم می‌شود. در آفریقای جنوبی نیز این سند سه ماه قبل از بودجه تفصیلی منتشر می‌شود. در حالی‌که در آمریکا، آلبانی و استرالیا این اسناد همراه با بودجه در اختیار پارلمان قرار می‌گیرد.

۲. به‌رغم دخالت‌های محدود مجلس شورای اسلامی در بودجه، در نهایت اغلب ناکامی‌ها در مرحله اجرا به چنین تغییراتی نسبت داده می‌شود.

۳. در الگوی پیشنهادی منابع و مصارف بودجه به دو بخش منابع و مصارف قابل تصمیم‌گیری و منابع و مصارف ناشی از تصمیمات گذشته تفکیک می‌شود و مجلس شورای اسلامی در بررسی‌های خود بر بخش‌هایی که امکان اتخاذ تصمیم جدید در رابطه با آن وجود دارد متمرکز می‌شود. بدین ترتیب امکان ایفای نقش مؤثرتر قوه مقننه در بررسی و تصویب بودجه در فرصت زمانی محدود فراهم می‌آید.

۴. نگرانی از بروز تغییرات احتمالی ناخواسته و اغتشاش و گسیختگی در مدیریت امور جاری کشور همواره یکی از دلایل تن‌دادن به ادامه فرایند فعلی بودجه‌ریزی و به خصوص بررسی و تصویب بودجه توسط قوه مقننه — به‌رغم اجماع در مورد ناکارایی آن — بوده است. الگوی پیشنهادی بدون اخلاف در فرایند فعلی بودجه‌ریزی در کشور و با تعریف یک مرحله مجزا از فرایند فعلی تهیه سند تفصیلی بودجه، سعی دارد تا زمینه لازم را برای تأمین حقوق قانون‌گذار در بودجه در چارچوب اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران فراهم کرده و زمینه لازم را برای اصلاح نظام بودجه‌ریزی کشور به‌وجود آورد.

۵. الگوی پیشنهادی، محتوی اطلاعاتی سند بودجه را تعیین کرده است. این اطلاعات باید توسط دولت تهیه و تنظیم و به مجلس شورای اسلامی ارائه شود. لازم به ذکر است که در حال حاضر قانونی که در آن چارچوب اسناد بودجه‌ای تعریف شده باشد وجود ندارد^۱ و لذا الزام دولت به ارائه چنین اطلاعاتی نیازمند تمهیدات قانونی ویژه است. علاوه بر این برای اجرای این الگو برخی مواد آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در مورد نحوه بررسی و تصویب بودجه سالیانه کل کشور نیازمند تغییر است (به خصوص ماده ۲۲۴).

۱. فصل دوم قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۴۹ نحوه تهیه و تصویب بودجه را تشریح کرده بود. ماده (۲۶) این قانون چارچوب لایحه بودجه را تعیین می‌کرد. این فصل به هنگام تجدیدنظر در قانون محاسبات عمومی در سال ۱۳۶۶ حذف شد.

منابع و مأخذ

- ابوالحمد، عبدالحمید. *حقوق اداری ایران* (استخدامهای کشوری و مسئولیت مدنی سه قوه و نهادهای اداری ایران)، تهران، انتشارات توس، ۱۳۷۶.
- پتربیک، تونی فیتز. *نظریه رفاه* (سیاست اجتماعی چیست؟)، ترجمه هرمز همایون پور، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، چاپ اول، ۱۳۸۱.
- توکلی، احمد. *بازار- دولت، کامیابی‌ها و ناکامی‌ها*، تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، ۱۳۸۰.
- شیرینی‌نژاد، علی‌اکبر. *گستره مالی و ساختار بودجه‌ای در ایران: الگوی منابع و مصارف*، تهران، نشر نی، ۱۳۷۵.
- شورای هدایت پروژه نظام بودجه‌ریزی کشور. *گزارش بررسی مفهوم و جایگاه دولت* (انتشار محدود)، تهران، وزارت برنامه و بودجه، ۱۳۶۹.
- شورای پژوهشی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی. *نظام رفاه و تأمین اجتماعی* (خلاصه گزارش)، تهران، ۱۳۷۸.
- صالح‌خو، قاسم. *توصیه‌های بین‌المللی در باب موازین و معیارهای شفافیت مالی*، در بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۸۱.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر. *حقوق اداری*، تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، چاپ یازدهم، ۱۳۸۴.
- کاوایانی، کوروش. «تحلیل حقوقی واگذاری بیمه اجتماعی به بخش خصوصی»، فصلنامه تأمین اجتماعی، شماره ۲۲، ۱۳۸۴.

مدنی، سیدجلال‌الدین. *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران، نشر همراه، چاپ سوم، ۱۳۷۴.

موسی‌زاده، رضا. *حقوق اداری (۱-۲) کلیات و ایران*، تهران، نشر میزان، چاپ ششم، ۱۳۸۳.

Aronson, Richard J. *Public Finance*, MC Graw-Hill Book Company, 1985.

Lindauer David L. & Ann D. Velenchink. "Government Spending in Developing Countries", *The word Bank Research Observer*, Vol, 7, No, 1, 1992.

Priydarshana Yapa, Anura. *Parliament and the Budgetary Process Including from a Gender Perspective*, Colombo (Srilanka), MP, GENERAL REPORT, 26 may 2003.

Priydarshana Yapa, Anura. *Parliament and the Budgetary Process Including from a Gender Perspective*, Regional Seminar. Colombo (Srilanka), 26 to 28 may 2003, (Online) Available at "<http://www.ipu.org>"

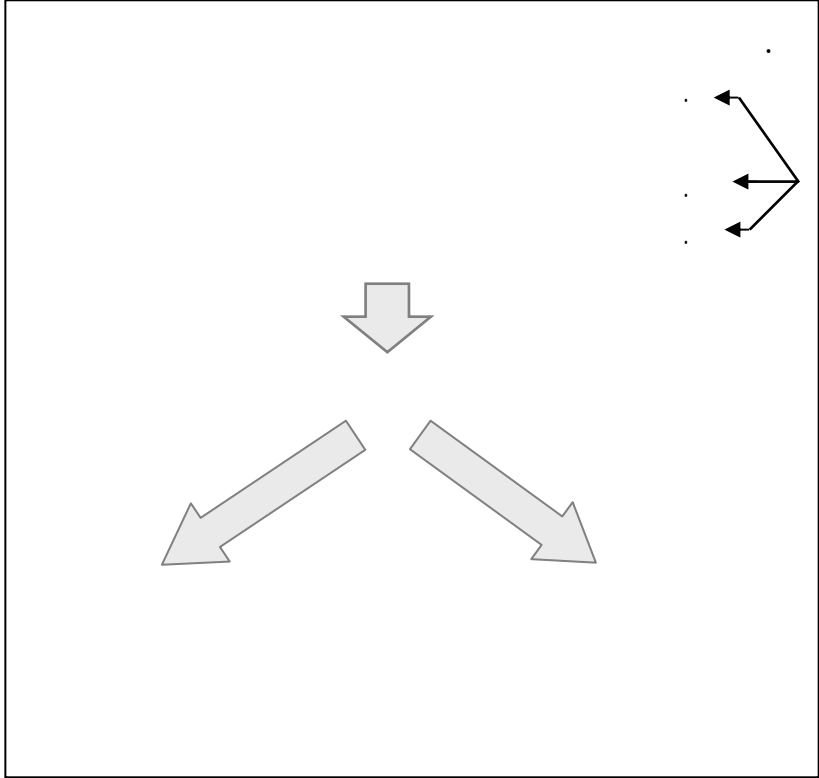
Tanzi, Vito. *Fiscal Policy for Growth and Stability in Developing Countries*, IMF, 1989.

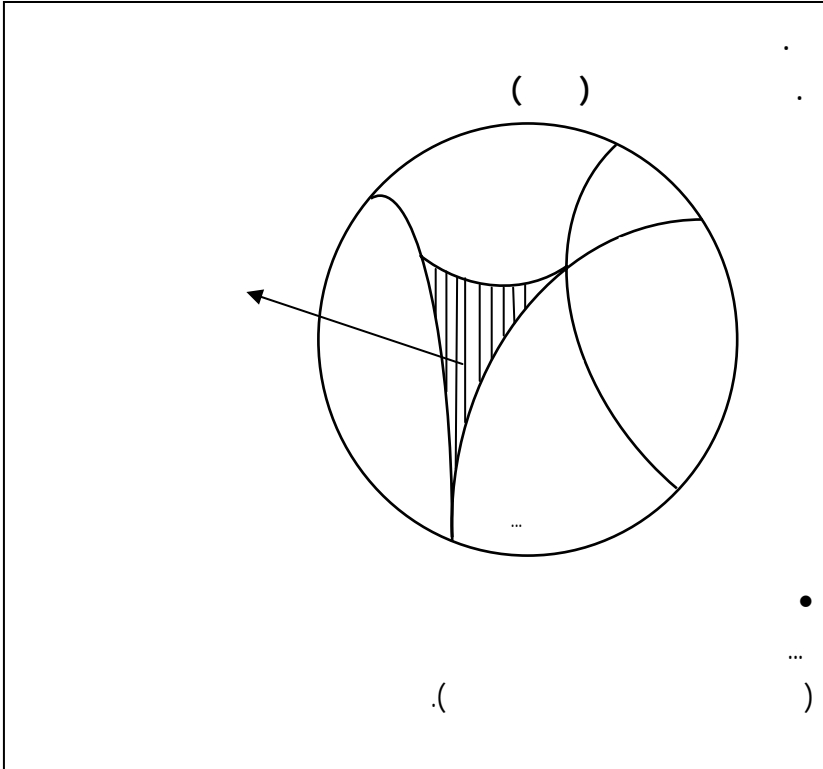
پیوست

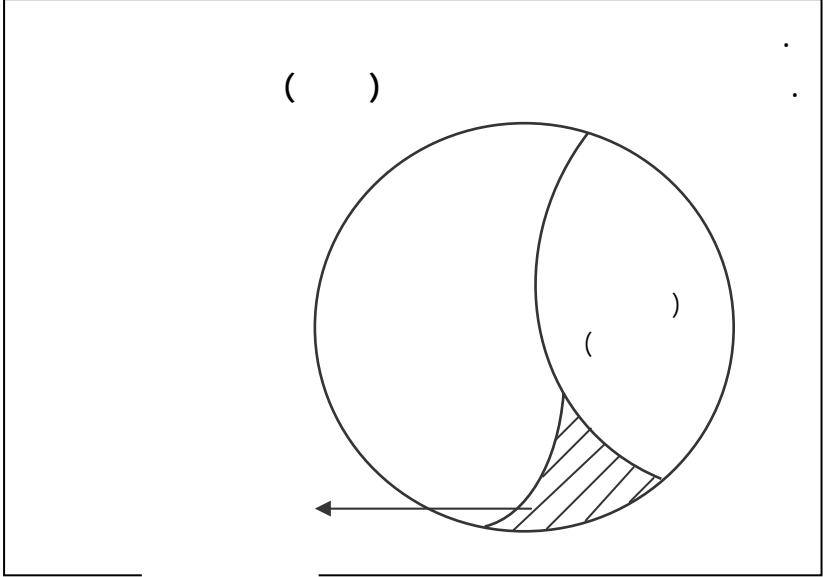
بودجه‌ریزی در ایران
حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه

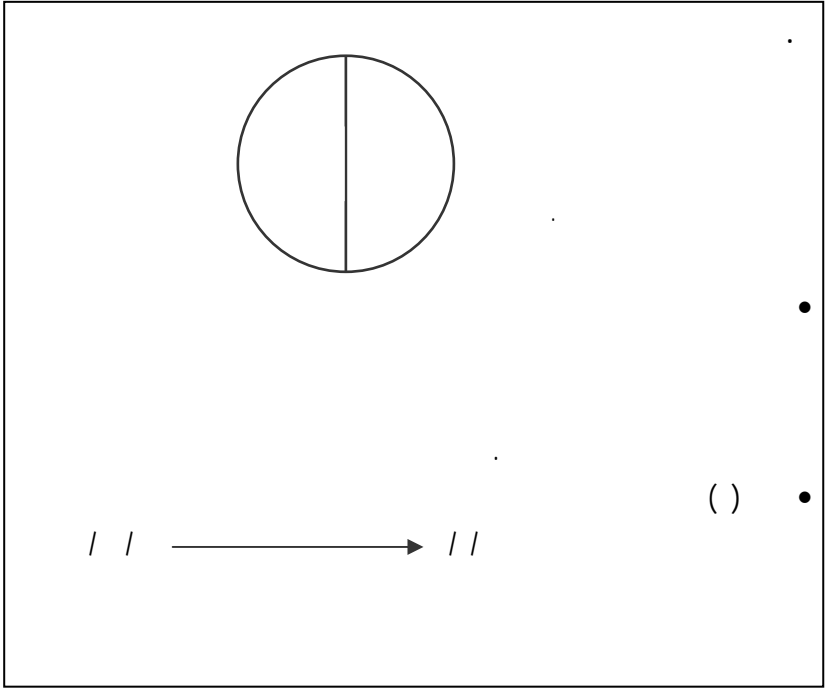
دفتر مطالعات برنامه و بودجه
مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

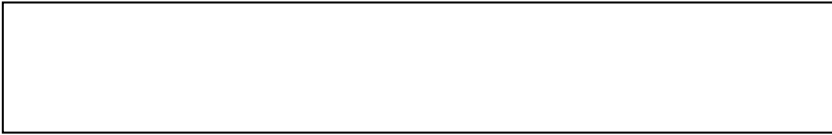
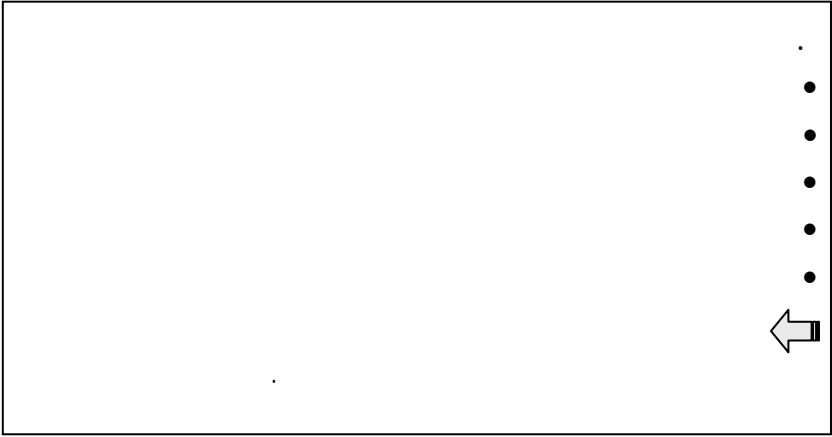
()	
()	



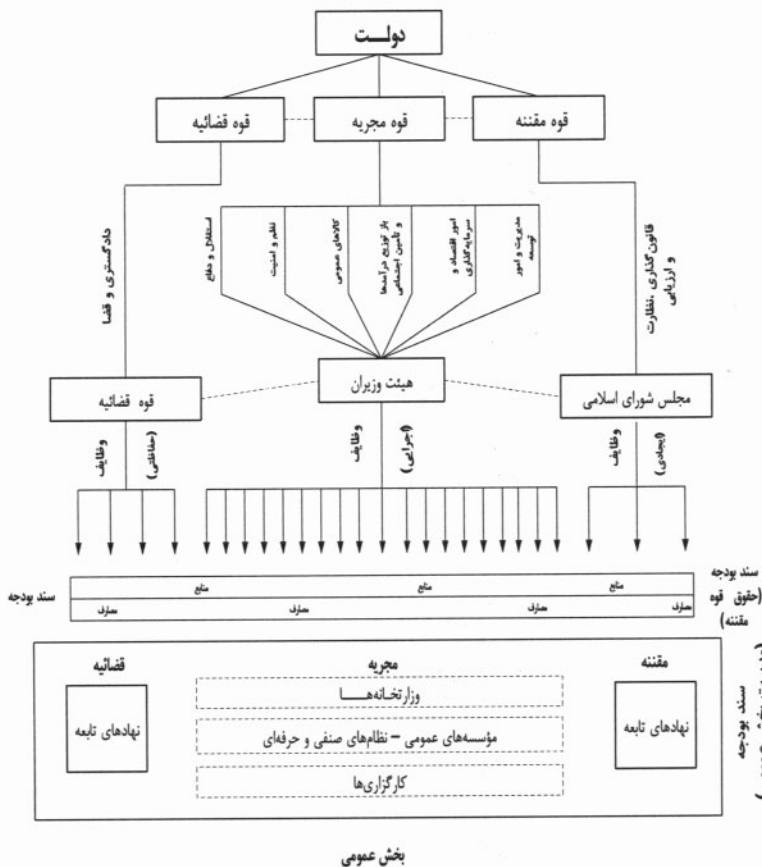


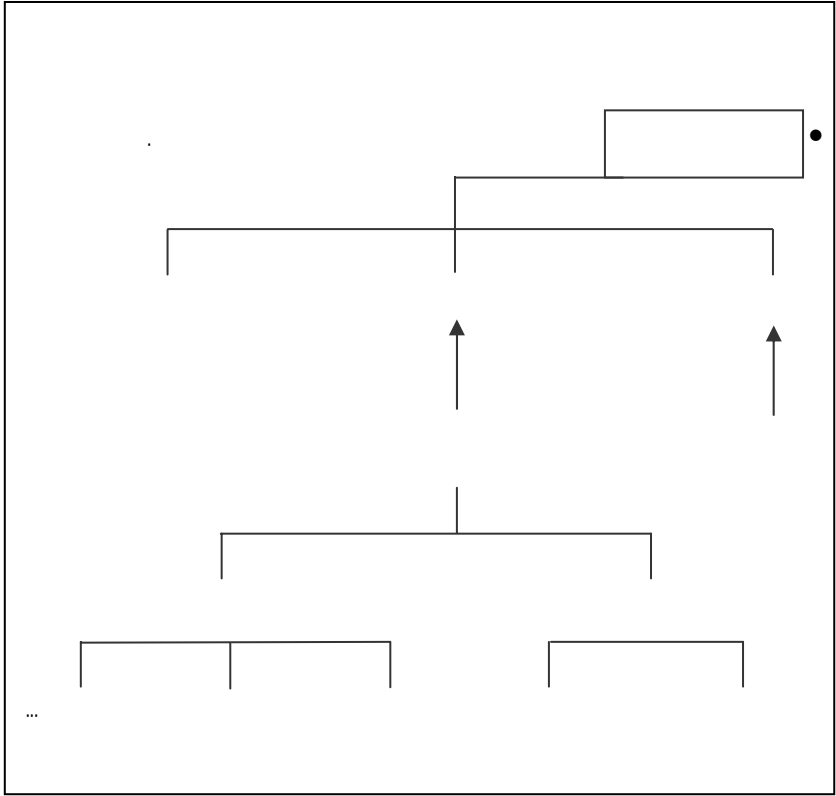


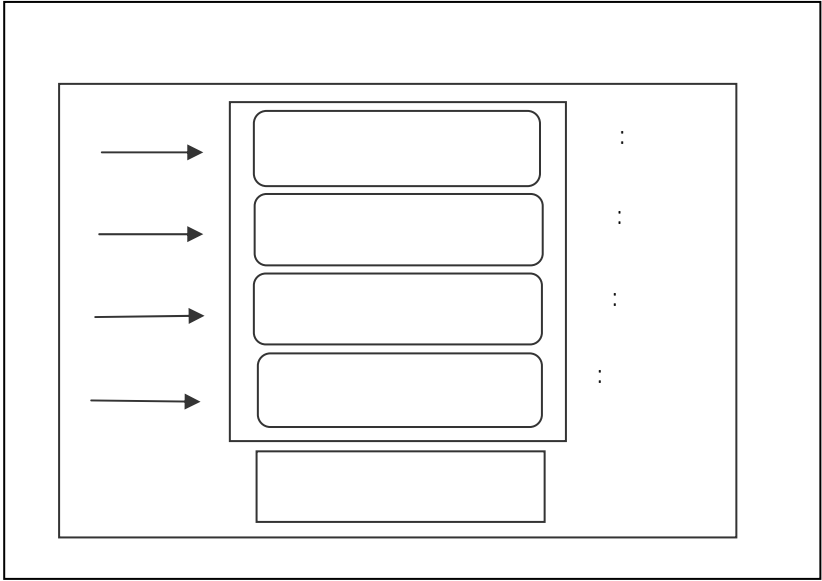


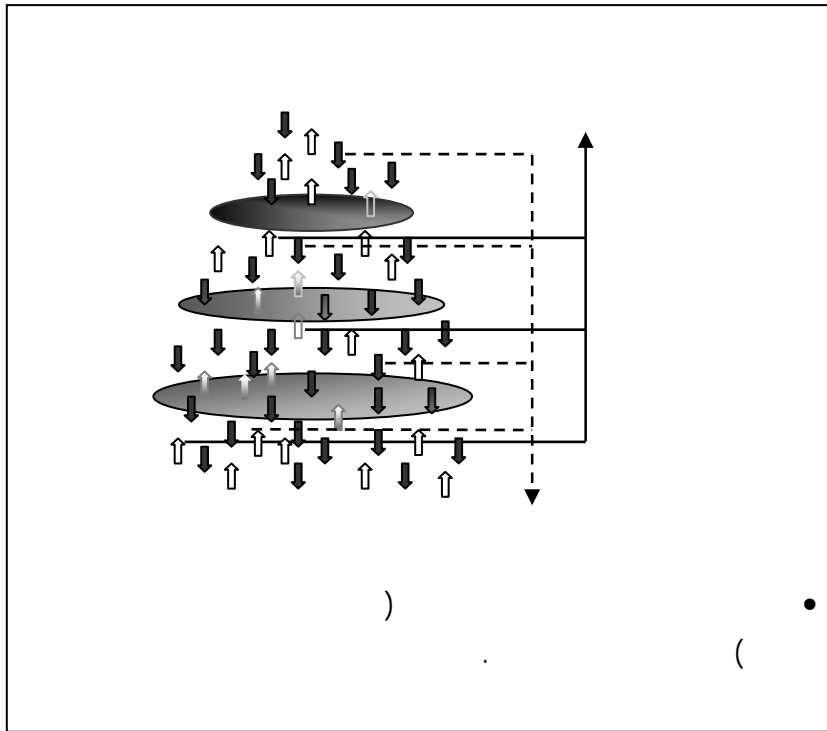


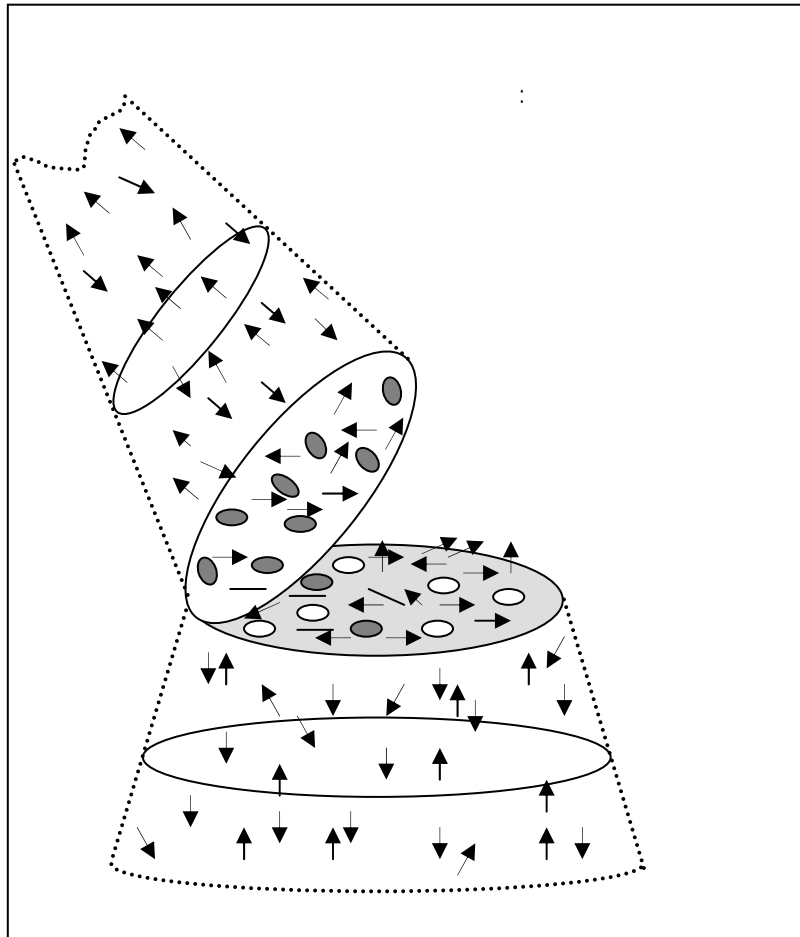
بودجه از دیدگاه حقوق اداری و حقوق اساسی





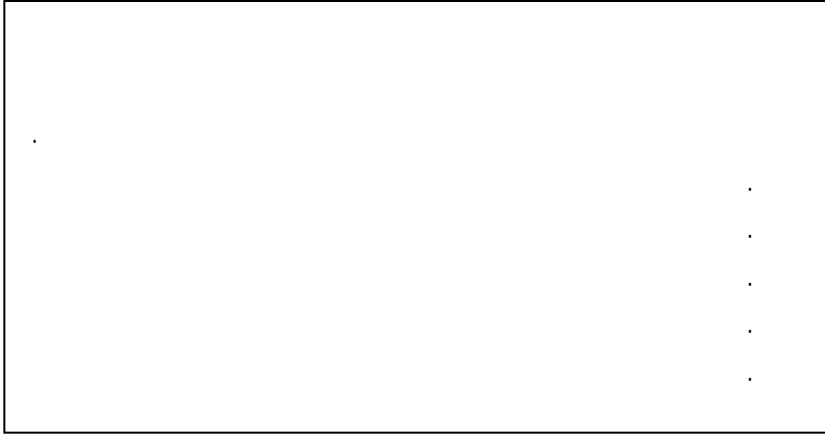


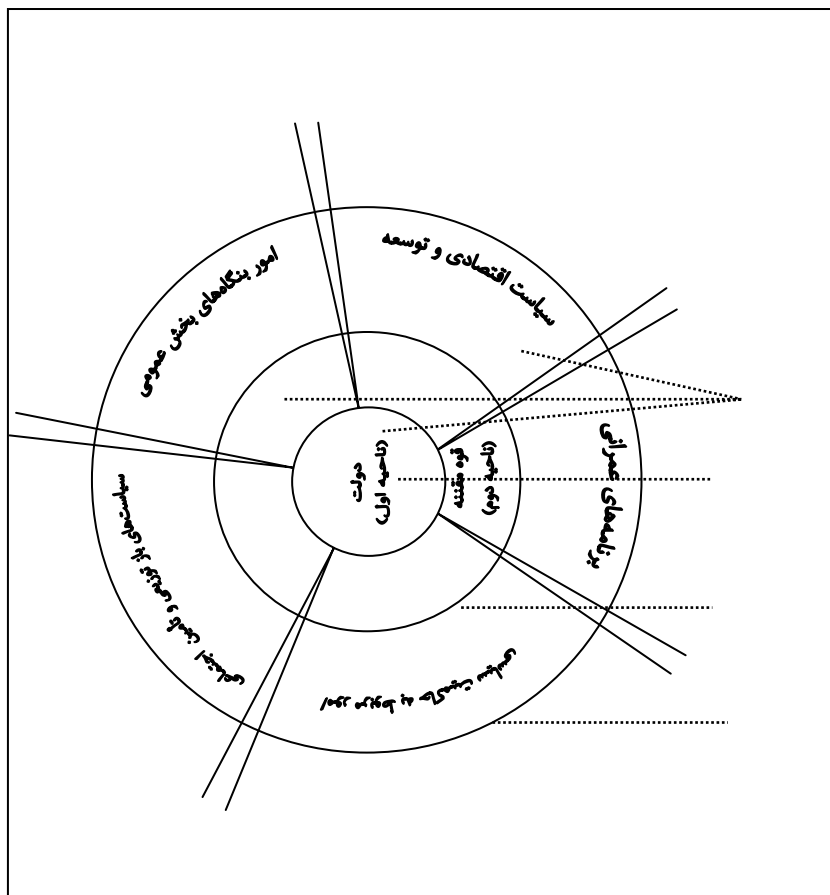




	:	•
		▪
		▪
)		▪
(
	:	•
		.

· () ·
· ... ·
· ·
·
() ·
· () () ·
· « » « » ·





	...			
...	...	()		

