

اصلاح و کاهش زمینه‌های ایجاد رانت در فرآیند تصویب لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی ایران

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۷/۸

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۷/۳۰

جواد کجوری هرج*

چکیده

بودجه‌ریزی دولتی به عنوان بستری برای توزیع منابع عمومی، یکی از مهم‌ترین منابع توزیع رانت نیز تلقی می‌شود. در کشورهایی که مداخله دولت در اقتصاد بالا بوده و حجم بزرگ دولت را به همراه داشته است، دولت و بودجه دولتی نقش بسزایی در جهت‌دهی به توزیع منابع خواهد داشت و به همین دلیل، مورد توجه افراد و گروه‌های مختلف برای کسب امتیازهای اقتصادی و غیراقتصادی قرار می‌گیرد. وجود آسیب‌های اقتصاد رانتی موجب شده است تا اقتصاددانان به دنبال کاهش زمینه‌های ایجاد رانت بوده و بکوشند تا اقتصاد را به سمت اقتصاد کارآفرینی و مولد هدایت کنند. در این راستا، پژوهش حاضر به منظور کاهش زمینه‌های فساد و تحقق بند ۱۹ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، سعی دارد تا با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی به آسیب‌شناسی فرآیند تصویب لایحه بودجه به لحاظ زمینه‌های ایجاد رانت پرداخته و راهکارهای لازم جهت بهبود و اصلاح این فرآیند را ارائه دهد. این پژوهش حاضر، ضمن شناسایی پنج ایراد عمده در فرآیند تصویب شامل شیوه بودجه‌نویسی، ضعف کارشناسی در تصمیمات بودجه‌ای در مجلس، وابستگی اطلاعاتی مجلس به قوه مجریه، غلبه نگاه بخشی-منطقه‌ای در تصویب لایحه بودجه و کمبود زمان بررسی لایحه بودجه، سعی دارد با توجه به تجربه برخی کشورها و دیگر پژوهش‌های صورت گرفته، راهکارهایی ارائه کند.

واژگان کلیدی: بودجه‌ریزی، مجلس، اقتصاد سیاسی، رانت، شفافیت

طبقه‌بندی JEL: E16, G28, H61, K40, P48

فساد اقتصادی، از جمله آسیب‌های مهم و درعین حال مورد غفلت در نظام اقتصادی ایران است. تا زمانی که منافذ هدررفت منابع در یک اقتصاد بسته نشود، پرداختن به دیگر عرصه‌ها بیهوده به نظر می‌رسد؛ از این رو پرداختن به موضوع مفاسد موجود در نظام اقتصادی از این جهت اهمیت می‌یابد. افزون بر اهمیت جایگاه عدالت و مبارزه با فساد در نظام اقتصادی در هر شرایط زمانی و مکانی، ضرورت توجه به این دو مقوله در شرایط امروز نظام اقتصادی ایران و به دلیل ساختار رانتی آن، دوچندان می‌شود. نکته‌ای که در پرداختن به مفاسد اقتصادی نباید مورد غفلت قرار بگیرد این است که نباید ریشه‌ها و زمینه‌های چنین مفاسدی را تنها در حوزه اقتصاد جست‌وجو کرد؛ بلکه در اقتصادهای متکی به رانت، حوزه قدرت سیاسی و نهاد تصمیم‌گیری تأثیر بسزایی در توزیع رانت و زمینه‌سازی برای مفاسد اقتصادی دارد.

از یک طرف، با پررنگ شدن نقش دولت و حوزه قدرت و از طرف دیگر با اهمیت یافتن جایگاه نفت و درآمدهای نفتی در بودجه دولت و رانتی شدن اقتصاد ایران، سیاست‌زدگی را باید از جمله آثار مورد انتظار چنین نظام اقتصادی دانست. مشکل نفتی بودن که جرقه‌اش تقریباً از همان ابتدای اکتشاف نفت در ایران زده شد، با شکل‌گیری اوپک و افزایش چشمگیر قیمت نفت و به تبع آن، افزایش درآمدهای نفتی کشورهای عضو اوپک، جایگاه خود در بودجه دولتی را افزایش داد و غلبه پیدا کرد. دولتی شدن اقتصاد ایران اگرچه پیش از انقلاب اسلامی هم وجود داشت، اما با وقوع جنگ تحمیلی و سیاست‌های اتخاذ شده از سوی مسئولان وقت اوج گرفت. این مشکل، افزون‌بر اینکه پویایی و کارایی را از اقتصاد ایران گرفت، بر رانتی بودن و نقش حوزه قدرت در این نظام اقتصادی افزود (حسینی و کجوری، ۱۳۹۵، ص ۲۵۸-۲۶۲).

یکی از اصلی‌ترین بسترهای تخصیص منابع و رانت در هر اقتصادی، بودجه‌ریزی دولتی است. این مسئله در ایران با توجه به ساختار رانتی اقتصاد، باید بیشتر مورد توجه قرار گیرد. پژوهش حاضر ضمن توجه به مراحل مختلف بودجه‌ریزی (تهیه و تنظیم، تصویب، اجرا و نظارت) تمرکز خود را بر شناسایی زمینه‌های ایجاد رانت در فرآیند تصویب قرار داده است. بدین منظور، سعی شده است در شناخت بهتر این مسئله، از ادبیات انتخاب عمومی هم استفاده شود. اقتصاددانان انتخاب عمومی در تحلیل موضوعات سیاسی و فرآیندهای تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری‌های دولتی، به انگیزه‌های شخصی کارگزاران هم توجه دارند. این امر می‌تواند درک بهتری نسبت به رویکرد صرفاً اقتصادی به مسئله مورد نظر ارائه دهد.

در این پژوهش، پس از ارائه برخی نکات مقدماتی راجع به موضوع مورد پژوهش، ادبیات

انتخاب عمومی و مفهوم رانت بررسی خواهد شد. در ادامه ضمن اشاره به مفاهیم مختلف رانت، مفهوم مختار در تحلیل و ارزیابی فرآیند تصویب بودجه به منظور شناسایی زمینه‌های ایجاد رانت مشخص می‌شود. سرانجام ضمن شناخت موانع شناسایی شده، راهکارهای لازم ارائه خواهد شد.

تبیین مسئله

در بخش‌های نظری اقتصاد، اقتصاد رانتی و اقتصاد کارآفرین دو گونه و شکل متفاوت از مناسبات اقتصاد جامعه می‌باشند (شعبانی، ۱۳۸۹، ص ۵۸). در اقتصاد رانتی جهت‌گیری فعالان اقتصادی به سمت فعالیت‌هایی است که در آن استفاده از منابع فردی یا سازمانی برای به دست آوردن عایدی اقتصادی از طریق دیگران صورت می‌پذیرد، بدون اینکه بازگشت یا تولید ثروتی برای جامعه به همراه داشته باشد. نقطه مقابل اقتصاد رانتی، اقتصاد مولد و کارآفرینی است. در چنین اقتصادهایی فعالیت‌های مولد مبتنی بر نوآوری و ابتکار عایدی بالاتری نسبت به فعالیت رانت جویانه داشته و از بسیاری مشکلات اقتصاد رانتی به دور است.

برای عبور از اقتصاد رانتی ایران به سمت اقتصاد مولد، می‌توان از جنبه‌های مختلف ورود کرد. مدخل پژوهش حاضر، بررسی فرآیند تصویب لایحه بودجه به‌عنوان یکی از اساسی‌ترین منابع توزیع و ایجاد رانت توسط دولت و مجلس - است. سؤال این است که چه زمینه‌هایی برای ایجاد رانت در فرآیند تصویب لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی وجود دارد؟ پاسخ به این سؤال می‌تواند فراهم‌کننده راهکارهای لازم جهت مقابله و اصلاح خلأهای نظام قانون‌گذاری فعلی در ایجاد زمینه‌های توزیع رانت و مفساد اقتصادی باشد.

در بند ۱۹ سیاست‌های اقتصاد مقاومتی آمده است: «شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و...»؛ یکی از زمینه‌های فساد اقتصادی، در حوزه نظام تصمیم‌گیری اقتصادی است و نقش مجلس شورای اسلامی در این میان، قابل توجه است. بنابراین، نسبت پژوهش حاضر با اقتصاد مقاومتی را باید در حوزه شفافیت اقتصادی و از بین بردن زمینه‌های فساد جست‌وجو کرد.

پارلمان‌ها و مجالس باوجود تمایل نهادی به برقراری انضباط مالی، معمولاً با انگیزه‌های متفاوت نمایندگان روبه‌رو هستند که لایحه بودجه را سندی برای تعیین اولویت‌های حزبی - منطقه‌ای خود می‌یابند و افزایش اعتبارات برنامه‌های خاص و یا درج اعتبارات برای برخی برنامه‌ها را خواستارند و به همین دلیل دست به اصلاحات گاه گسترده در بودجه پیشنهادی دولت زده و آن را با اصلاحات موردی‌شان بمباران می‌کنند؛ به‌گونه‌ای که می‌توان در مواردی متن قانون بودجه را طرح نمایندگان مجلس تلقی کرد، نه لایحه دولت (گروه نویسندگان، ۱۳۹۱، ص ۱)؛ به همین دلیل، به

نظر می‌رسد امکان ایجاد رانت و رانت‌جویی در فرآیند تصویب نیز وجود خواهد داشت. بنابراین، مهم‌ترین سؤال این پژوهش عبارت است از اینکه: فرآیند تصویب لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی ایران چگونه می‌تواند زمینه‌ساز ایجاد رانت باشد؟ چه خلأهایی در این سازوکار وجود دارد که رفع آن می‌تواند کارایی لایحه بودجه را افزایش دهد؟

پیشینه

در میان پژوهش‌های مربوط به مسائل و مشکلات نظام بودجه‌ریزی ایران از زوایای گوناگونی به این مشکلات توجه شده است که برخی از این پژوهش‌ها به شرح زیر است:

خضری (۱۳۸۷) در مقاله‌ای با عنوان «اقتصاد سیاسی رانت‌جویی در بودجه‌ریزی دولتی ایران» به بررسی فرآیند رانت‌جویی در نظام بودجه‌ریزی دولتی ایران می‌پردازد با این هدف که چهارچوبی تحلیلی برای درک بهتر فرآیند رانت‌جویی در بودجه‌ریزی دولتی کشور به دست دهد. این مقاله بیشتر در سطح کلیات و مبانی بحث ورود کرده است و فرآیند بودجه‌ریزی در ایران، به ویژه در فرآیند تصویب را مورد مذاقه قرار نداده و به نظر توجه بیشتر به مرحله تهیه و تنظیم بودجه معطوف شده است.

دفتر مطالعات برنامه‌بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی گزارشی (۱۳۸۵) با عنوان «تحلیلی بر روند تصویب بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور (آسیب‌شناسی وضع موجود)» منتشر کرده است. این پژوهش بیشتر ناظر بر مشکلات اجرایی در تصویب بودجه است و فراتر از زاویه دید رانت به شناسایی مشکلات موجود و به ویژه لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ پرداخته است.

رمضانی (۱۳۸۵) در مقاله‌ای با عنوان «مروری بر مشکلات و نارسایی‌های بودجه‌ریزی در ایران» با روش توصیفی و تحلیل به این بحث می‌پردازد که جایگاه سیاسی، اجتماعی و اقتصادی دولت می‌تواند موجب مشکلات حوزه بودجه‌ریزی باشد. وی تأکید می‌کند که بیشترین عامل ناکارآمدی بودجه مربوط به نظام بودجه‌ریزی و قوانین بودجه‌ای است. این امر باعث شده است که بودجه‌ریزی در ایران فاقد توجیهات عملی و قانونمندی‌های لازم و رایج در کشورهای پیشرفته باشد.

گروهی از نویسندگان (۲۰۰۵-۲۰۰۱) مجموعه مقالاتی پیرامون «نقش در حال تحول پارلمان‌ها در فرآیند بودجه» منتشر کرده‌اند که توسط افشین خاکباز ترجمه شده است. نویسندگان در بخشی از کتاب به چارچوب تحلیلی برای ارزیابی میزان تأثیر پارلمان در فرآیند بودجه پیشنهادی می‌پردازد که در کشورهای آمریکای لاتین به کار گرفته شده است. مقاله‌ای دیگر با اتخاذ رویکرد تطبیقی افزون‌بر مقایسه نقش پارلمان در بودجه نظام‌های ریاستی و پارلمانی، متغیرهای عمده توضیح‌دهنده تأثیر پارلمان‌ها بر بودجه را بررسی می‌کند.

یان لایزت (۲۰۰۴) کتابی با عنوان «بودجه‌ریزی در جهان: چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای (مطالعه موردی برخی کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه)» در زمینه چارچوب‌های حقوقی نظام‌های بودجه‌ای کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (OECD) نوشته است که توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی هم ترجمه و منتشر شده است. این کتاب دربرگیرنده «موردهای پژوهشی» اعضای منتخب سازمان شامل کانادا، دانمارک، فنلاند، فرانسه، آلمان، ژاپن، کره، نیوزلند، نروژ، اسپانیا، سوئد، بریتانیا و ایالات متحده آمریکاست.

با وجود کارهای زیادی که به‌منظور ارزیابی مسائل و مشکلات نظام بودجه‌ریزی کشور به لحاظ ساختاری و قوانین و مقررات صورت گرفته است، همچنان جای پژوهشی در راستای شناخت زمینه‌های ایجاد رانت در فرآیند تصویب بودجه خالی است. شناخت دقیق این زمینه‌ها در فرآیند تصویب لایحه بودجه خواهد توانست تا حد زیادی توزیع بهینه را از یک اقتصاد رانتی به سمت اقتصاد مولد و کارآفرین فراهم آورد. پژوهش حاضر می‌کوشد ضمن معرفی مراحل مختلف تصمیم‌گیری در تصویب لایحه بودجه از زاویه «شناسایی زمینه‌های ایجاد رانت» گامی در جهت بهبود این نظام تصمیم‌گیری بردارد.

تبیین مفهوم رانت

رانت جویی یکی از موضوعات خاص و شاخه‌های فرعی انتخاب عمومی است که مورد توجه قرار گرفته است. این دیسیپلین فرعی بر اساس مقاله‌ای که در سال ۱۹۶۷ توسط گوردون تولاک (Tullock, 1967: pp 224-232) نوشته شد، ایجاد و با مقاله سال ۱۹۷۴ آنه کروگر^۱ (Krueger, 1974: pp 291-303) تثبیت شد. این تحقیقات به همراه مقاله سال ۱۹۷۵ ریحارد پوزنر^۲ (Posner, 1975: pp 807-828) مؤثرترین کارهای انجام‌گرفته در این زمینه بودند که بر تحقیقات بعدی تأثیرات جدی داشتند.

دولتی کردن، محدود کردن تجارت، ملزم کردن فعالیت‌های اقتصادی به کسب مجوزهای دولتی همه به‌نوعی زمینه‌های رانت‌جویی را فراهم می‌کند. نوع ساختار سیاسی هم می‌تواند بر میزان شیوع رانت‌جویی در یک ساختار اقتصادی مؤثر باشد (سرزیم، ۱۳۸۹، ص ۲۱۵). رانت‌جویی در ابتدا با مقوله انحصار شناخته می‌شد. انحصار موجب می‌شود بخشی از رفاه مصرف‌کنندگان از دست برود. همین مشکل در عرصه تجارت بین‌الملل با ایجاد موانع تعرفه‌ای،

1. Ane O. Krueger
2. Richard A. Posner

محدودیت‌های مقداری بر واردات یا مجوزهایی برای واردات ایجاد شده و رانت ناشی از آن به برخی تولیدکنندگان داخلی یا واردکنندگان می‌رسد. بنابراین، رانت‌جویی می‌تواند به اشکال گوناگونی ظاهر شود که ایجاد انحصار در بازارهای داخلی و ایجاد محدودیت در تجارت بین‌الملل دو شیوه رایج برای کسب رانت است.

یکی دیگر از آثار رانت‌جویی و ساختار رانتی یک اقتصاد در تخصیص استعداد نمایان می‌شود. یکی از سؤال‌های مهمی که اقتصاددانان به دنبال پاسخ آن هستند، این است که ساختار بازده رانتی در یک اقتصاد چه آثاری به دنبال دارد (Acemoglu, 1995: pp 17-33)؟ در چنین ساختار رانتی افراد با استعداد، نوآور و کارآفرین به سمت فعالیت‌های رانت‌جویانه و نه مولد سوق داده می‌شوند. مورفی، اشلايفر و ویشنی (1993: pp 409-414) در مقاله تحسین‌برانگیز خود رانت‌جویی را از مهم‌ترین عوامل مانع رشد به شمار می‌آورند. آنها یادآوری کردند که در جوامع رانتی، افراد در تخصیص استعداد، زمان و سرمایه‌هایشان با انتخاب میان کارآفرینی و رانت‌جویی روبه‌رو هستند. هرچه بازدهی رانت‌جویی بالاتر باشد، افراد گزینه رانت‌جویی را بیش از کارآفرینی ترجیح خواهند داد.

در مجموع، رانت‌جویی منحصر در فعالیت‌های صرفاً اقتصادی نیست. اگر این زاویه دید بر دیدگاه هر ناظری حاکم شود، بسیاری از فعالیت‌های نمایندگان سیاسی تنها با فعالیت‌های رانت‌جویانه قابل تحلیل خواهند بود (Buchanan, 2004). توجه به منافع شخصی در مصوبات و تمایلات منطقه‌گرایانه‌آر بین نمایندگان مجلس، نمونه آشکاری از این مسئله است.

تعاریف مختلف از رانت

رانت و مفهوم آن را از یک حیث می‌توان به دو نوع رانت پیشینی (مقدمه) و پسینی (نتیجه) تقسیم کرد. رانت پیشینی شامل فرصت‌ها و امتیازهایی است که توزیع یا ایجاد شده است و در آینده عایدی‌هایی برای صاحب رانت فراهم خواهد کرد. مجوزهای واردات، تصاحب منصب‌های تأثیرگذار اقتصادی و... از مصادیق این رانت به شمار می‌روند. منظور از رانت پسینی، همان عایدی مازاد بر تولید نهایی به دست آمده انحصار است؛ یعنی اگر فرد بیش از ارزش تولید خود دریافتی داشته باشد، نوعی رانت دریافت کرده است (سرزعیم، ۱۳۸۹، ص ۲۰۲). در اینجا نگاه به رانت در واقع نگاه به «نتیجه» پس از توزیع یا ایجاد یک سری فرصت‌ها و امتیازات است. در این پژوهش، با توجه به تأکید بر فرآیند تصویب لایحه بودجه و امکان ایجاد رانت، از منظر

1. Allocation of Talent
2. Rtk-barrel politics

«رانت پیشینی» به مفهوم رانت نگاه خواهد شد و فرآیند تصویب لایحه مورد تجزیه و تحلیل قرار خواهد گرفت. این گونه رانت‌ها در نظام تصمیم‌گیری اقتصادی حاصل تصمیم‌گیری خودسرانه (بدون قاعده) و بدون توجه اقتصادی است. از حیث دیگر، رانت می‌تواند دارای دو معنای مطلوب و نامطلوب باشد. در یک معنا رانت الزاماً بد نیست؛ بلکه یک «فرصت ویژه» است که توزیع و تخصیص بهینه آن می‌تواند رسیدن به اهداف را سرعت بخشد؛ اما در معنای نامطلوبش، به هرگونه عایدی بدون مابه‌ازای مولد برای اقتصاد اطلاق می‌شود. پژوهش حاضر از این حیث به رانت نامطلوب اشاره دارد.

در تعریفی دیگر، افزون‌خواهی (رانت جویی) را می‌توان به مثابه تلاشی فریب‌کارانه برای جابجایی منابع به منظور کسب مزایا بدون تلاش رقابتی و به این ترتیب بدون هیچ‌گونه فعالیت مولدی به ازای آن مزایا- محسوب کرد (گروینوگن، اسپیتهوون و ون‌دن‌برگ، ۲۰۱۰، ص ۵۷۹-۵۸۰). همچنین رانت جویی را می‌توان تلاشی برای انتقال و جابجایی ثروت دانست به شکلی که این تلاش همراه با هزینه اجتماعی است (Rowley & Schneider, 2004: p 495). فعالیت رانت جویی از فعالیت سودجویی متمایز است؛ زیرا در فعالیت سودجویی اقدام به تولید ارزش افزوده می‌شود، در حالی که در فعالیت رانت جویی و رانت‌خواری افزایش درآمد با تولید ارزش افزوده بیشتر همراه نیست.

در خصوص بودجه و فرآیند تهیه و تنظیم آن، رانت و رانت جویی را می‌توان به این صورت تعریف کرد که انتقال یا هدایت خودسرانه و غیرتوافقی فرصت‌ها و سهم‌هایی از منابع عمومی و بودجه به سوی گزینه‌های مورد رجحان افراد و گروه‌ها «رانت» و سازوکار این انتقال، «رانت جویی» نام دارد (خضری، ۱۳۸۷، ص ۴۵-۴۶). به نظر می‌رسد در بررسی فرآیند تصویب بودجه بهتر است «رانت» را در «هر تصمیم خودسرانه و بدون قاعده مشخص و بدون توجه اقتصادی» جست‌وجو کنیم؛ زیرا رانت غیرمولد در فضای مبهم و بدون قاعده مشخص تصمیم‌گیران اقتصادی راحت‌تر ایجاد خواهد شد؛ مضاف بر اینکه اساساً رانت غیرمولد، روی دیگر عدم تأمین توجه اقتصادی است. در اینجا منظور از رانت، رانت غیرمولد است و چنانچه رانتی به تبع توجه اقتصادی مورد قبول توزیع شود (که منفعت اجتماعی ایجاد کند و نه هزینه اجتماعی)، آن را رانت تلقی نمی‌کنیم. در تعریف یادشده، مقصود از «خودسرانه بودن تصمیم» آن است که تصمیمی مبتنی بر نظر شخصی یک فرد یا گروه خاص و خارج از ساختار شفاف در تصمیم‌گیری جمعی باشد. طبیعی است هرگاه یک تصمیم مبتنی بر نظر شخصی و خارج از فرآیند تصمیم‌گیری کارشناسانه امکان اتخاذ و اعمال داشته باشد، احتمال ایجاد رانت را تا حد زیادی افزایش خواهد داد.

به این ترتیب، در فرآیند تصویب لایحه بودجه، انتقال یا هدایت «خودسرانه» و «غیرموجه اقتصادی» فرصت‌ها و سهم‌هایی از منابع عمومی و بودجه به‌سوی گزینه‌های مورد رجحان افراد و گروه‌ها را «رانت» و هر اقدامی را «زمینه ایجاد رانت» خواهیم دانست که به اتخاذ تصمیم‌های خودسرانه و غیرموجه اقتصادی منجر شود.

شناسایی زمینه‌های ایجاد رانت در فرآیند تصویب بودجه ایران

لایحه بودجه مهم‌ترین لایحه‌ای است که دولت به مجلس می‌دهد و بررسی این لایحه و تصویب آن در مجلس، از جمله مهم‌ترین و حساس‌ترین فعالیت‌های سالیانه قوه مقننه است. مرحله رسیدگی به بودجه، فرصتی است که همه مسائل مملکتی مطرح، بازبینی و حتی در معرض مقایسه واقع شود. مجلس بهترین کانال تحقیق و تفحص را از همین جریان بودجه در اختیار دارد و می‌تواند با تغییر و تبدیل ارقام بودجه بر اساس مصالح کشور تحولات بسیاری را به وجود آورد. در واقع زمام دولت از طریق بودجه در اختیار مجلس است (ابراهیمی نژاد و فرج‌وند، ۱۳۸۰، ص ۱۶۰).

قبل از ورود به بحث، گفتنی است که مطابق مفهومی که از رانت ارائه شد، در فرآیند تصویب لایحه بودجه، انتقال یا هدایت «خودسرانه» و «غیرموجه اقتصادی» فرصت‌ها و سهم‌هایی از منابع عمومی و بودجه به‌سوی گزینه‌های مورد رجحان افراد و گروه‌ها را «رانت» و هر اقدامی را «زمینه ایجاد رانت» خواهیم دانست که به اتخاذ تصمیم‌های خودسرانه و غیرموجه اقتصادی منجر شود. بنابراین، می‌توان رانت در فرآیند تصویب لایحه بودجه را در سه سطح بررسی کرد:

1. آیا تصمیم‌های لازم بدون قاعده و خودسرانه گرفته می‌شود یا خیر؟
2. در صورت قاعده داشتن تصمیم‌ها، آیا این قواعد و تصمیم‌ها تأمین‌کننده توجیحات اقتصادی است؟
3. در سطح سوم باید به این توجه داشت که قواعدی که فراهم‌کننده توجیه اقتصادی در تصمیم‌ها هستند، آیا توجیه اقتصادی قابل قبولی را مبنای قرار داده‌اند (ارزیابی تفکر اقتصادی سازنده قواعد و تصمیم‌ها)؟

به این ترتیب، مبنای قرار دادن توجیحات اقتصادی درست و بنا کردن سازوکار و قواعد و رویه‌های تصمیم‌گیری صحیح به منظور تأمین این توجیحات در فرآیند تصمیم‌گیری، شکل‌دهنده فرآیند صحیح در تهیه و تنظیم یا تصویب لایحه بودجه خواهد بود. این پژوهش بر پاسخ به دو سؤال نخست تکیه دارد و ارزیابی توجیه اقتصادی مدنظر را بررسی نخواهد کرد. تأکید بر مورد سوم از این جهت است که نتیجه هر نوع توجیه اقتصادی این است که عده‌ای از آن منتفع و عده‌ای دیگر متضرر می‌شوند. گزینش توجیه اقتصادی مطلوب نیازمند پژوهش‌های جد است. نکته اینجاست

که با مفروض گرفتن توجیه اقتصادی مطلوب در این فرآیند، چنانچه سازوکار تصویب بودجه مبتنی بر این توجیه اقتصادی بوده و تأمین‌کننده اهداف آن باشد، قطعاً رانت غیرمولد و مفسد اقتصادی کاهش یافته و نظام اقتصادی به سمت اقتصاد کارآفرینی و نه رانتی سوق داده خواهد شد. به‌طورکلی در رابطه با زمینه‌های ایجاد رانت در فرآیند تصویب لایحه بودجه می‌توان به پنج مورد اشاره کرد:

ایرادهای ناشی از شیوه بودجه‌نویسی

بودجه‌ریزی جدید در ایران، از همان آغاز و به‌ویژه پس از افزایش یک‌باره درآمدهای نفتی دولت در اوایل دهه پنجاه شمسی، با مداخله گروه‌های ذی‌نفع روبه‌رو بوده است. می‌توان ادعا کرد که روش جدید بودجه‌نویسی در ایران اصولاً گرچه ناآگاهانه برای عدم شفافیت بودجه و لاپوشانی تصمیم‌ها و هزینه‌های مهم، اما احتمالاً غیرقابل‌دفاع و برای توزیع رانت‌های نفتی میان بخش‌های مختلف، به‌دلخواه سیاستمداران طراحی شده است. نظام بودجه‌ریزی ایران البته در سال‌های پس از انقلاب اسلامی و به اقتضای تحولات پس از انقلاب، دوران جنگ تحمیلی و دوران بازسازی پس از جنگ، گرفتار آشفتگی‌های دیگری نیز شد (دفتر مطالعات برنامه‌بودجه، ۱۳۸۱، ص ۱۲).
تخصیص منابع عمومی برای حفظ ساختارهای بوروکراتیک و غیرکارا در بودجه‌ریزی فعلی ایران از یک طرف و لزوم توجه به برنامه‌ها، سیاست‌های بلندمدت و اسناد بالادستی موجب ابهاماتی و عدم شفافیت‌ها و پیچیدگی‌هایی در شیوه بودجه‌ریزی دولتی در اقتصاد ایران شده است که کارشناسی آن در فرآیند تصویب را با مشکل مواجه خواهد کرد. این آثار و پیامدهای منفی بودجه‌ریزی بر مبنای حفظ ساختارها، خود را در موارد زیر نشان می‌دهد:

اطلاعات تفصیلی، پراکنده و مبهم

متأسفانه قوانین بودجه ایران به علت نادیده گرفتن ضوابط شکلی، هم از جهت اصطلاحات و عبارت و از لحاظ طرف خطاب و نامعین بودن دریافت‌کننده اعتبار فاقد شفافیت است (نصیری، ۱۳۸۱، ص ۱۸۶). در وضعیت کنونی، بودجه به سیاهه‌ای غیردقیق از منابع و مصارف دولت تبدیل شده که یکی از پیامدهای مهم آن امکان نداشتن تأمین حقوق تجویزی و نظارتی مجلس شورای اسلامی است (شبیری‌نژاد، ۱۳۸۷، ص ۸). اطلاعات بودجه‌ای باید به‌گونه‌ای باشد که بتواند حقوق تجویزی و نظارتی پارلمان را تأمین کند و تصویر روشنی از فعالیت‌های دولت در اختیار قوه مقننه قرار دهد. اطلاعات کنونی سند بودجه مجموعه‌ای از اطلاعات خیلی تفصیلی و پراکنده است که کار نمایندگان را در فرآیند کارشناسی و فهم آن با مشکل مواجه می‌کند. این امر ممکن

است خود را در مصوباتی نشان دهد که از سوی مجلس تصویب شده است، اما در مجلس رسیدگی نشده باشد.

برآوردهای نادرست از اعداد و ارقام درآمدی و هزینه‌ای

در یک نظرسنجی که مرکز پژوهش‌های مجلس در رابطه با دقت پیش‌بینی اعداد و ارقام درآمدی و هزینه‌ای در سند بودجه انجام داده است، بیشتر مصاحبه‌شونده‌ها، دقت پیش‌بینی‌ها را بسیار پایین و اقلام برآوردی را غیرواقعی، غیرشفاف و غیرقابل اعتماد می‌دانند. آنها بیان می‌کنند که نظام درآمدی و هزینه‌ای کشور شفاف و دقیق نیست و روشی برای تخصیص درآمدها به هزینه‌ها وجود ندارد (قاسمی و همکاران، ۱۳۸۷، ص ۳۸). این برآوردهای غیردقیق می‌تواند ایجادکننده رانت باشد به این صورت که مثلاً هزینه سالانه یک سازمان بیش از حد مورد نیاز تعریف شود و برای تعدیل آن صرفاً بر منابع درآمدی افزوده شود، بدون آنکه این نوع درآمد به لحاظ اقتصادی موجه یا درواقع قابل تحقق باشد.

ایرادهای ناشی از ضعف کارشناسی در تصمیم‌های بودجه‌ای در مجلس

عدم کفایت صلاحیت‌های کارشناسی بودجه بین همه نمایندگان

بسیاری از کارشناسان معتقدند چون بیشتر نمایندگان از صلاحیت فنی لازم برخوردار نیستند، از این رو شیوه رسیدگی به بودجه کارشناسی نیست و در بسیاری موارد به صورت سلیقه‌ای با آن رفتار می‌شود. آنها بیشتر سیاستمدار هستند تا متخصص و کارشناس بودجه‌ای. به همین دلیل نباید در ارقام و اعداد بودجه مداخله کنند؛ زیرا این اعداد و ارقام به وسیله افراد متخصص و کارشناس تنظیم می‌شود و مجلس با مدت‌زمان اندکی که برای رسیدگی در اختیار دارد، امکان بررسی دقیق و کارشناسی نخواهد داشت. بنابراین، نمایندگان باید به برنامه‌های دولت و حالت‌های مختلف نیل به آنها رأی بدهد، نه به اعداد و ارقام و تکنیک‌های بودجه‌ای (قاسمی و همکاران، ۱۳۸۷، ص ۶۹-۷۰).

تمرکز غیرکارشناسانه بر تبصره‌ها و ردیف‌ها

خط‌مشی و اصول راهنمای بودجه را تبصره‌ها مشخص می‌کنند. درواقع، آنها همچون اصول راهنمایی نحوه هزینه‌کرد اعتباراتی را مشخص می‌کنند که در ردیف‌ها و جدول‌های مختلف پیش‌بینی شده است. دستگاه‌های اجرایی و نمایندگان مجلس با استفاده از تبصره‌ها می‌توانند تا اهداف خاص خود را دنبال کنند و بر مشکلات حوزه کاری‌شان فائق آیند. هر موقع که دولت می‌خواهد مجوزی از مجلس بگیرد، از تبصره‌های بودجه استفاده می‌کند و هر وقت مجلس

بخواهد تکلیفی را به دولت تحمیل کند، بهترین و مناسب‌ترین جا تبصره‌هاست. درخصوص تبصره‌ها دو دیدگاه کلی وجود دارد: دیدگاه اول تبصره‌ها را جزئی از فرآیند بودجه‌ریزی می‌داند و وجود حداقلی از آنها را برای هدایت بودجه لازم می‌شمارد. باوجوداین، این دیدگاه تبصره‌های موجود را بسیار زیاد می‌داند و از محدود کردن آنها به چند تبصره مفید و لازم دفاع می‌کند.

دیدگاه دوم، تبصره‌ها را صرفاً ترفندی برای قانون‌گذاری آسان و به‌مثابه گریزگاه‌هایی برای انجام عملیات دولت و رافع مشکلات دستگاه‌های اجرایی می‌داند. از این دیدگاه، تبصره‌ها روشی برای دور زدن قوانین هستند. درواقع ماجرا ازاین‌قرار است که بعضی دستگاه‌ها که نمی‌توانند مشکلی را در قالب لایحه به مجلس بیاورند و به تصویب برسانند، آن را از طریق دولت یا از طریق مجلس لایحه فوری یا لایحه بودجه می‌گذارند و در تبصره‌ها جای می‌دهند. وقت‌گیر بودن، تناقض درونی و حل مشکلات فوری دولت یا حوزه‌های انتخابیه ازجمله ممیزه‌هایی است که استمرار گسترش حجم تبصره‌ها را در چارچوب وحدت نظر ناگفته‌ای میان قوای مقننه و مجریه در پی داشته است (قاسمی و همکاران، ۱۳۸۷، ص ۴۳-۴۶).

باوجود ناکارآمدی احکام تبصره‌ای، باز هم کمیسیون‌ها بیشترین وقت خود را صرف بررسی تبصره‌ها می‌کنند و به‌همین دلیل، تعداد زیادی پیشنهاد تبصره‌ای محصول کار کمیسیون‌ها خواهد بود. این در حالی است که درخصوص پیش‌بینی منابع و مصارف و ارزیابی آثار آن کمتر توجه می‌شود. از آنجاکه در ترتیب کنونی انشا و تصویب احکام تبصره‌ای، تهیه گزارش عملکرد و ارزیابی محتوایی زمانی تقریباً ناممکن می‌شود، تأکید و تمرکز قوه مقننه در این قسمت از اطلاعات بودجه‌ای فاقد کارایی موردانتظار بوده و اصرار قوه مقننه بر تعمق در تبصره‌های لایحه بودجه و بررسی آن‌ها به هزینه انصراف از دیگر اطلاعات بودجه‌ای، مانند اعتبارات ردیف‌ها، به سستی غیر مفید مبدل شده است.

افزون‌بر تبصره‌ها، تغییر و تحول غیرکارشناسانه در ردیف‌های بودجه‌ای هم می‌تواند بستری برای ایجاد رانت باشد. به‌عنوان مثال، بخش عمده‌ای از اعتبارات موضوع ردیف‌های متفرقه بودجه به‌صورت متمرکز و بدون اختصاص به دستگاه اجرائی و گاه بدون تعیین محل مصرف به تصویب می‌رسد و سپس برحسب مورد به‌وسیله دولت یا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور میان استان‌ها و دستگاه‌های اجرایی توزیع می‌شود. درنتیجه میزان اعتبارات برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی تغییر می‌کند که به دست قوه مقننه در هنگام تصویب بودجه تعیین شده است (دفتر مطالعات برنامه‌بودجه، ۱۳۸۱، ص ۱۲). برخی از کمیسیون‌ها به‌ویژه کمیسیون‌های بخشی تعداد زیادی پیشنهاد درباره ردیف‌های بودجه ارائه می‌دهند. شاید بتوان گفت بسیاری از نمایندگان، قدرت مجلس در بودجه را در تغییر اعتبار ردیف‌ها می‌دانند.

اعطای اعتبارات مبهم

با توجه به انعطاف‌پذیری بودجه و وجود مجوزهای مختلف به دستگاه‌های اجرایی، هیئت‌وزیران و دولت و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در تبصره‌های بودجه یا قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۲۷/۱۱/۱۳۸۰ کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس) و سایر قوانین می‌توان اعتبارات موضوع برنامه‌ها و هزینه‌های مربوط را کاهش یا افزایش داد و در عمل از وضعیت اعتباری مصوب در بودجه خارج شد. در سال‌های اخیر نمونه‌هایی از اصلاح بودجه وجود داشته است که در آن به دولت اجازه داده شده تا میزان زیادی - و برخی اوقات بدون محدودیت - هرگونه تغییری را در اعتبارات جاری مصوب اعمال کند تا بتواند در برابر نارسایی‌های منابع، تعهدات خود را اولویت‌بندی و سپس ارائه کند؛ بدین ترتیب، تصمیم‌گیری قوه مقننه در هنگام بررسی و تصویب بودجه فاقد اعتبار شده و برای رسیدگی‌های سال بعد نیز اطلاعاتی از عملکرد آنها در اختیار این قوه نخواهد بود (دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۸۱، ص ۱۲).

عدم وجود محدوده مشخص برای بررسی لایحه در کمیسیون‌ها

مطابق گزارش دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی از روند بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۸۵، در کمیسیون‌ها هیچ‌حدومرزی برای بررسی بودجه وجود ندارد. برخی کمیسیون‌ها تعداد زیادی پیشنهاد راجع به ردیف‌های بودجه‌ای داده بودند که به حجم عظیمی از منابع جدید نیاز داشت، برخی کمیسیون‌ها به کلی طبقه‌بندی‌های لایحه و نحوه توزیع اعتبارات میان دستگاه‌ها را تغییر داده بودند و... به‌هرحال در روش بررسی بودجه به‌وسیله کمیسیون‌ها محدودیتی وجود ندارد و هر کمیسیون، لایحه بودجه را مطابق رویه خود بررسی می‌کند. برخی از پیشنهادها نمایندگان میزان درآمدها و هزینه‌های دولت را به شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد و هیچ‌گونه حدومرزی برای پیشنهادها نمایندگان (هم به لحاظ تعداد و هم به لحاظ اثر) معین نشده است (دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۸۵).

یکی از ایرادهایی که همیشه مسئولان سازمان برنامه و بودجه مطرح می‌کنند، به این مسئله باز می‌گردد که منابع و درآمدها در مجلس افزایش پیدا کرده و برآوردهای دولت را دچار مشکل می‌کند و در نهایت به کسری بودجه منجر می‌شود. به عنوان مثال، منابع عمومی لایحه بودجه ۹۷ در مجلس با ۴/۹۲ درصد افزایش روبه‌رو شده که احتمال کسری بودجه را در این سال بیشتر می‌کند. منابع بودجه کل کشور متشکل از بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۹۵ نیز معادل ۹/۵۲۶ هزار میلیارد ریال از طرف دولت پیش‌بینی شده بود که در جریان

رسیدگی به آن در مجلس شورای اسلامی به رقم ۹/۷۸۵ هزار میلیارد ریال افزایش یافت. بودجه عمومی دولت نیز از رقم ۳/۱۷۴ هزار میلیارد ریال پیشنهادی دولت به رقم ۳/۳۵۴ هزار میلیارد ریال در مجلس شورای اسلامی افزایش یافت. به این ترتیب در جریان بررسی بودجه در مجلس، بودجه کل کشور از رشدی برابر ۲/۷ درصد و بودجه عمومی دولت نیز از رشد حدود ۹ درصدی برخوردار شد (فیاضی و حاتمی‌زاده، ۱۳۹۵، ص ۴).

جدول ۱. بودجه کل کشور - ارقام پیشنهادی دولت در مقایسه با ارقام مصوب مجلس

به همراه تغییرات اجزای مهم آن (هزار میلیارد ریال)

شرح	لایحه	مصوب مجلس	درصد تغییرات
منابع و مصارف عمومی	۲,۶۷۴	۲,۹۴۳	۱۰/۱
درآمدها و هزینه‌های اختصاصی	۴۰۰	۴۱۰	۲/۵
بودجه عمومی	۳,۰۷۴	۳,۳۵۴	۹/۱
بودجه شرکت‌های دولتی	۶,۸۱۷	۶,۸۲۸	۰/۲
ارقام دوبار منظور شده	۳۶۴	۳۹۴	۸/۲
بودجه کل کشور	۹,۵۲۶	۹,۷۸۵	۲/۷

وابستگی اطلاعاتی مجلس به قوه مجریه

در فرآیند تصویب، گاه اطلاعاتی به صورت غیرمستقیم به کمیسیون‌ها تزریق می‌شود که این اطلاعات با داده‌های سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی متفاوت است. در مواردی که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی این اطلاعات را نقض کند، هیچ منبع اطلاعاتی مستقلی وجود ندارد. نمونه دیگر از این مشکل، در کمیسیون تلفیق است. در کمیسیون تلفیق، کمیته اقتصادی بررسی درآمدها را بر اساس جدولی انجام می‌دهد که به وسیله سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در اختیار کمیته و کمیسیون تلفیق قرار می‌گیرد. در این حالت، سطح بحث کمیسیون به سطح اطلاعاتی بستگی دارد که در جدول در اختیار کمیته گذاشته می‌شود. در مواردی تا سطح بند و جزء هم بحث شده و در مواردی در سطح کلان تصمیم‌گیری می‌شود. به هر حال دستور کار را سازمان مدیریت تعیین می‌کند.

افزون بر مشکلی که در نحوه دریافت اطلاعات و آمار وجود دارد، فقدان کارشناسی لازم جهت بررسی آثار ناشی از درآمد و هزینه‌های پیش‌بینی شده در بودجه است. نحوه بررسی در صحن علنی به این صورت است که ابتدا سقف درآمدها تعیین شود تا بر اساس آن تبصره‌های هزینه‌ای بررسی شوند. مجلس شورای اسلامی در عمل سازوکاری ندارد که خود اثر تغییرات اعمال شده بر روی درآمدها را تعیین کند و در نهایت وابسته به نظر کارشناسان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (مدافع لایحه) است (دفتر مطالعات برنامه‌بودجه، ۱۳۸۵).

غلبه نگاه بخشی-منطقه‌ای در تصویب لایحه بودجه

به هنگام بررسی بودجه در مجلس، نگاه محلی و منطقه‌ای غالب است و نمایندگان بیشتر دغدغه مسائل و مشکلات حوزه انتخابی خود را دارند تا مسائل و موضوعات کلان کشور. ناکارآمدی قوه مجریه، برخورداری دولت از اختیار جابه‌جایی هزینه‌ها و اثرگذاری اندک نمایندگان بر لایحه بودجه و ارزیابی مقبولیت نمایندگان بر مبنای دستاوردهای منطقه‌ای، از جمله دلایلی است که در توجیه غلبه گرایش بخشی-منطقه‌ای بر ذهنیت نمایندگان ذکر شده است (قاسمی و همکاران، ۱۳۸۷، ص ۶۸-۶۹).

کمبود زمان بررسی لایحه بودجه به نسبت حجم اطلاعات

لایحه بودجه باید نهایتاً تا نیمه آذرماه هر سال به مجلس تقدیم شود تا فرصت کافی برای تجزیه و تحلیل و کارشناسی روی آن فراهم شود. اگرچه این مدت‌زمان هم شاید زمان لازم برای بررسی دقیق لایحه بودجه را در اختیار قوه مقننه قرار ندهد، در عمل هم دولت‌ها لزوماً مقید به این زمان نبوده و لایحه بودجه را دیر به قوه مقننه تقدیم می‌کنند. روند تأخیر دولت‌ها در تقدیم لایحه بودجه به مجلس در ۱۰ سال گذشته به صورت زیر است:

این روند بیانگر این واقعیت است که در عمل مجلس با محدودیت زمانی برای بررسی لایحه بودجه مواجه می‌شود. این مشکل زمانی بیشتر خود را نشان می‌دهد که موانع و مشکلات پیشین زمینه‌ساز ایجاد رانت در فرآیند تصویب هم به آن اضافه شود. حجم بالای لایحه بودجه، پراکندگی، تمرکز زیاد نمایندگان بر بررسی تبصره‌ها و... در کنار مدت‌زمان کم، از اهمیت کارشناسی دقیق در این فرآیند کاسته است.

سال	مدت تأخیر	سال	مدت تأخیر
۱۳۹۶	صفر	۱۳۹۱	۵۷ روز
۱۳۹۵	۴۲ روز	۱۳۹۰	۷۵ روز
۱۳۹۴	۱ روز	۱۳۸۹	۴۹ روز
۱۳۹۳	۲ روز	۱۳۸۸	۵۳ روز
۱۳۹۲	۸۴ روز	۱۳۸۷	۳۲ روز

راهکارهایی جهت ایجاد شفافیت بودجه‌ای و کاهش زمینه‌های ایجاد رانت

در حال حاضر، بررسی و رأی به بودجه در ایران، محدود به حضور پارلمان در منابع، مصارف

و متن تبصره‌ها در لوایح پیشنهادی است (شبیری‌نژاد، ۱۳۸۶، ص ۶). با توجه به گسترش فعالیت‌های دولت، باید دایره اطلاعاتی و گستره نفوذ قوه مقننه هم افزایش یابد تا امکان تجزیه و تحلیل کارشناسانه و دقیق‌تر از فعالیت‌های دولت فراهم شود؛ به عبارت دیگر، حقوق قوه مقننه به نمایندگی از مردم برای هدایت صحیح منابع عمومی دولت، درگذشته تأمین می‌شد؛ اما به تدریج و با افزایش دایره قوه مجریه از قدرت اثرگذاری پارلمان کاسته شد.

آخرین تغییرات به وجود آمده در روابط میان قوای اجرایی و قانون‌گذاری در کشورهای آمریکا، آفریقای جنوبی، سوئد، فنلاند و تا حدودی ایتالیا، همگی نمایانگر تقویت جایگاه قوه مقننه و تحکیم حضور این قوه در مراحل تصویب و نظارت بر بودجه است. از سوی دیگر، پیچیدگی مسائل و تخصصی شدن امور، قانون‌گذاری را به سوی همکاری‌های سازمان‌یافته با دولت و اکتفا به بررسی و رأی در جهت‌گیری‌های کلی و کلان کرده است؛ زیرا پارلمان‌ها دریافته‌اند که حفظ حقوق و اعمال نظرات قانون‌گذاری نباید به تضعیف دولت بینجامد. در حال این امر شروع دوره جدیدی از نقش قانون‌گذاری و اعتلای جایگاه پارلمان در فرآیند بودجه خواهد بود (شبیری‌نژاد، ۱۳۸۷، ص ۲۸۶).

از طرفی کیفیت ابفای نقش قوه مقننه در بودجه بستگی تام به محتوای اطلاعاتی دارد که در اختیار قانونگذار قرار می‌گیرد. در ایران نیز مشکلات ساختاری بودجه‌ریزی بر محتوای اطلاعاتی بودجه تأثیر گذاشته و باعث فقدان شفافیت در تصمیم‌های مالی و در نتیجه بروز آسیب‌هایی در انجام وظایف قانون‌گذاری شده است. بنابراین بدون انجام اصلاحات ساختاری در حوزه تهیه و تنظیم بودجه نمی‌توان فقط از طریق اصلاح تشریفات رسیدگی به بودجه به بهبود نقش قوه مقننه در فرآیند بودجه امیدوار بود (دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۸۵). همان‌طور که پیش از این ذکر شد، ابهامات موجود در لایحه بودجه خود زمینه اتلاف وقت، پیچیدگی و تصمیمات غیرکارشناسانه را فراهم کرده است. در ادامه ضمن اشاره به برخی پیشنهادهای صندوق بین‌المللی پول در زمینه ایجاد شفافیت در بودجه‌ریزی، اقدامات لازم برای کاهش زمینه‌های ایجاد رانت و ایجاد شفافیت در فرآیند تصویب بودجه ارائه خواهد شد.

مجموعه اقدامات لازم جهت بهبود فرآیند تصویب بودجه در ایران

تجربیات بین‌المللی نشان می‌دهد که تغییر نقش مجلس در بودجه نیازمند انجام اصلاحات در محورهای مختلف است. مهم‌ترین محورهای اصلاحی در تجربه دیگران عبارت‌اند از:

1. تولید اطلاعات مستقل در مورد اقلام بودجه؛
2. ایجاد و توسعه نهادهای مستقل کارشناسی.

بهره‌برداری از نهادهای مختلف کارشناسی در آمریکا و سوئد از جمله اقداماتی است که قدرت قوه مقننه در فرآیند کارشناسی لایحه بودجه را افزایش داده است. در آمریکا، فرآیند ارزیابی لایحه بودجه تقدیمی دولت در کنگره، با تصویب نامه بودجه سالیانه صورت می‌گیرد. این مصوبه، معیار و چارچوبی برای ارزیابی لایحه و چگونگی اختصاص منابع به کار می‌رود و در پی تصویب آن، کمیته‌های ویژه بودجه در دو نهاد قانونگذاری کنگره (مجلس نمایندگان و مجلس سنا) تشکیل جلسه می‌دهند و لایحه را در مطابقت با پیشنهادهای مطرح شده در کنگره بررسی می‌کنند. در این بررسی که آثار کلان اقتصادی لایحه بودجه ارزیابی می‌شود، منبع اطلاعاتی محدود به لایحه موصوف نیست؛ بلکه در این راستا از گزارش ۱۳ کمیته فرعی نیز استفاده می‌شود که هرکدام از دیدگاه‌های صنفی و صنعتی خود هزینه‌های مربوط را ارزیابی می‌نمایند. در ایالات متحده آمریکا، اختیارات، نهادها و استقلال آنها در دستیابی به اطلاعات لازم در فرآیند بودجه، قوه مقننه را در وضع مستقل و مقتدرانه‌ای در برابر دولت قرار داده است. با این توضیح، اختیاری که قانون برای رئیس جمهور در رد یا قبول بودجه اصلاحی کنگره قائل شده، استقلال و اختیار قوه مقننه را در این مورد تضعیف کرده است (عامری، ۱۳۸۷، ص ۹۷-۹۹).

در سوئد هم فرآیند کارشناسی از طریق کمیته‌های مالی و کمیته‌های بخشی در پارلمان‌ها و در سه مرحله انجام می‌گیرد. این نهادها که به پارلمان پاسخگو هستند، توان کارشناسی آن را بالا برده‌اند. تنها نقطه ضعف اساسی که در این فرآیند کارشناسی در سوئد وجود دارد، اتکای این نهادهای کارشناسی به منابع اطلاعاتی قوه مجریه است؛ مشکلی که در فرآیند بودجه‌ریزی آمریکا وجود ندارد.

در مجموع، در فرآیند تصویب کشورهای مختلف، چهار مؤلفه قابل رؤیت است که در فرآیند تصویب لایحه بودجه در جمهوری اسلامی ایران وجود نداشته یا کم‌رنگ است و به‌کارگیری و تقویت آنها می‌تواند با افزایش دقت‌های کارشناسانه و سوق دادن مجلس به سمت سیاست‌گذاری بودجه‌ای، زمینه‌های ایجاد رانت را کاهش دهد؛ این مؤلفه‌ها به‌طور خلاصه برای سه کشور سوئد، آمریکا و کانادا در جدول زیر آمده است (لایزت، ۲۰۰۴؛ عامری، ۱۳۸۷):

کشورها	مؤلفه‌ها	سوند	آمریکا	کانادا
کشورهای کارشناسی در فرآیند ارزیابی	۱. کمیته امور مالی ۲. کمیته‌های بخشی	۱. کمیته‌های ویژه بودجه در سنا و کنگره ۲. اداره بودجه کنگره ۳. اداره محاسبات عمومی کنگره	مورد خاصی مشاهده نشد.	
استقلال اطلاعاتی مجلس	در این زمینه به قوه مجریه وابسته است.	۱۳ کمیته فرعی برای ارزیابی اطلاعات وجود دارد.	دلالتی در این زمینه وجود ندارد.	
اسناد همراه بودجه	۱. برنامه مالی و تخصیص اعتبارات هر گروه از هزینه‌ها ۲. چارچوب اقتصادی کلان و راهبرد مالی میان‌مدت و... ۳. ارائه اهداف و نتایج حاصله	۱. پیام بودجه: چشم‌انداز تحلیلی برای سایر داده‌های بودجه‌ای، اطلاعات دریافتی‌ها، کسری و مازاد، توضیحات مفصل از چرایی تخصیص‌های بودجه‌ای ۲. آثار پیشنهادات بودجه‌ای و... ۳. ارائه عملکرد سالانه در قالب رتبه‌بندی براساس اثربخشی	۱. گزارش روزآمد وضعیت اقتصادی و مالی (اطلاعات تحولات اقتصادی کلان از آخرین بودجه) ۲. گزارش برنامه‌ها و اولویت‌ها و گزارش‌های عملکرد وزارتخانه‌ها و آثار هزینه‌ها و سیاست‌های مالیاتی جدید	
دو مرحله‌ای بودن فرآیند تصویب	۱) سیاست‌های اقتصادی و بودجه‌ای ۲) بودجه تفصیلی	۱) تصویب‌نامه بودجه سالیانه (معیار و چارچوبی برای ارزیابی لایحه) ۲) لایحه بودجه	۱) مشورت‌های پیش از بودجه (همزمان با اعلام سیاست‌های بودجه‌ای دولت) ۲) لایحه بودجه	

کمیته محاسبات عمومی پارلمان سریلانکا هم در سمیناری که در سال ۲۰۰۳ در رابطه با فرآیند بودجه‌ریزی برگزار کرده است، حضور مؤثر پارلمان در فرآیند بودجه‌ریزی را مستلزم تمهید مقدمات و پیش‌نیازهای زیر دانست (Priyadharshana Yapa, 2003):

۱. وجود چارچوب قانونی برای تشریح و تثبیت نقش پارلمان به‌عنوان یک قوه مستقل؛
۲. دسترسی به اطلاعات درست و بهنگام از وزاتخانه‌ها و سازمان‌های اجرایی بخش عمومی؛ این کار مستلزم برخورداری از یک نهاد مستقل اطلاعاتی است؛
۳. وجود منابع مالی و انسانی (کارشناسان و تحلیل‌گران) و نهادی متخصص که می‌تواند پارلمان را قادر به اتخاذ و اجرای شیوه‌های مؤثر و مستقل در تصمیم‌گیری کارشناسانه کند.

1. Financial Committee
2. Sectoral Committees
3. Reports on Plans and Priorities (RPPs)
4. Departmental Performance Reports (DPRs)
5. The Annual Budget Resolution

ضمن توجه به پیشنهادهای بسیار مفید یادشده، باید خاطرنشان کرد که هیچ‌کدام از این تجربه‌ها به این فرض پیشینی انتخاب عمومی مبنی بر پیگیری منافع شخصی و حزبی نمایندگان و سیاستمداران به صورت مستقیم اشاره نکرده‌اند. اقتصاددانان انتخاب عمومی ضمن بررسی رفتار نمایندگان مجلس معتقدند اگرچه از نمایندگان مجلس انتظار می‌رود منافع عمومی را حراست کنند، آنها در عمل در مورد این مسئله تصمیم می‌گیرند که چگونه باید از منابع دیگران و نه منابع خود آنها استفاده شود. افزون بر آن، این منابع باید توسط مالیات‌دهندگان و کسانی پرداخت شود که از قوانین موجود متضرر می‌شوند (سرزعی، ۱۳۸۹، ص ۱۱). اگرچه نگارنده، فرض پیگیری نفع شخصی در تمام ساحات را به طور کامل از انتخاب عمومی نمی‌پذیرد، اما توجه به آن را در ارائه راهکار و ایجاد سازوکار متناسب برای تصمیم‌گیری لازم می‌داند.

به ترتیب، کارایی یا عدم کارایی مصوبات مجلس، یا از روی آگاهی یا نا آگاهی نسبت به جوانب لایحه یا طرح مورد نظر است. در صورت اطلاع کافی نمایندگان نسبت به موجه بودن طرح‌ها و لوایح، آنچه می‌تواند تضمین‌کننده کارایی مصوبات نمایندگان باشد عبارت است از: «ایجاد همگرایی بین منافع و هزینه‌های حاصل از لایحه بودجه و منفعت و هزینه نمایندگان»؛ در غیر این صورت، امکان تخطی از تصمیم بهینه وجود خواهد داشت. به هر میزان که بین منافع و هزینه‌های نماینده و منافع و هزینه‌های ناشی از طرح همگرایی وجود داشته باشد، شاهد تصمیم‌های بهینه‌تر خواهیم بود.

از طرف دیگر، اگر نمایندگان تصمیم بر تصویب لایحه‌ای کارا داشته باشند، با فرض همگرایی بین منافع نمایندگان و منافع حاصل از طرح، تنها یک مورد دیگر ممکن است موجب عدم کارایی طرح و ایجاد رانت غیرمولد شود و آن «ضعف فرآیند کارشناسی و عدم اطلاع کافی از اثرات جانبی» طرح یا لایحه است. براساس این، با توجه به زمینه‌های ایجاد رانت، و تجربه دیگر کشورها در فرآیند تصویب و راهکارهای ارائه شده در راستای برقراری شفافیت بودجه‌ای می‌توان راهکارهای اصلاح فرآیند تصویب لایحه بودجه را این موارد دانست:

ایجاد یک نهاد کارشناسی و اطلاعاتی-آماری مستقل

دو دلیل عمده زمینه‌ساز ایجاد رانت عبارت بودند از: وابستگی اطلاعاتی مجلس به قوه مجریه و ایرادهای ناشی از ضعف کارشناسی در تصمیم‌های بودجه‌ای در مجلس. یکی از راهکارهایی که می‌تواند برطرف‌کننده این ایرادها باشد و تبدیل به نقطه قوت و مؤثر در تصمیم‌گیری کارآمد در خصوص لایحه بودجه در فرآیند تصویب باشد، ایجاد یک نهاد کارشناسی و اطلاعاتی-آماری مستقل از دولت و پاسخ‌گو به مجلس شورای اسلامی است.

در مجموعه پیشنهاد‌های صندوق بین‌المللی پول در رابطه با شفافیت مالی آمده است که باید یک مرجع ملی مستقل و بیرون از قوه اجرا اطلاعات مربوط به مالیه عمومی و سیاست‌های آن را مورد بررسی و مذاقه قرار دهد (International Monetary Fund, 2007: 4.3.1). باید یک واحد ملی حسابرسی مستقل با مسئولیت گزارش‌دهی بهنگام به قانونگذار و مردم به وجود آید. نقش اصلی این نهادها پشتیبانی و ارتقاء پاسخ‌گویی در برابر مردم است. وجود یک مرکز مستقل ملی آمار در هماهنگی، گردآوری و تنظیم اطلاعات مالی فراگیر از منابع رسمی نقشی حیاتی ایفا کرده و موازین مربوط را برای گزارش‌دهی تضمین می‌کند. چنین مرکزی با به‌کارگیری کارشناسان مستقل ارزیابی پیش‌بینی‌های آثار اقتصاد کلان، درآمدها و هزینه‌ها را با مقایسه اعداد و ارقام بودجه در سال‌های قبل انجام داده و منتشر خواهد کرد؛ در این صورت شفافیت به میزان قابل توجهی افزایش می‌یابد. عملکرد کشورها در این زمینه بسیار متفاوت است و برخی کشورهای صنعتی پا را از حداقل موازین نیز فراتر نهاده و نهادهای دیگری را مأمور نقد یا ارزیابی پیش‌بینی‌ها کرده‌اند (صالح‌خو، ۱۳۸۱، ص ۶۴-۶۶).

انگیزه‌ها و نقش‌های اصلی پارلمان یا حقوق قوه مقننه در فرآیند 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 یادشده (حقوق نظارتی) محدود می‌شود. به این ترتیب، 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 آگاهی نسبی بر مسائل اجرایی دارای مزیت اطلاعاتی بوده و می‌توانند نسبت به حدود و کیفیت اطلاعات قابل ارائه به قوه مقننه اعمال نظر کنند. از این رو، 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 (شیرینی‌نژاد، ۱۳۸۶، ص ۶۹-۷۲). به همین دلیل، لازم است تا یک نهاد کارشناسی و اطلاعاتی-آماري مستقل از دولت برای قوه مقننه شکل بگیرد.

اهمیت نهاد کارشناسی و اطلاعاتی-آماري مستقل به قدری است که برای نقش غیر مؤثر و انفعالی قوه مقننه در انگلستان سه علت عمده ذکر شده است: نخست، قدرتی که دولت در مجلس احراز کرده است؛ دوم، نبود منابع اطلاعاتی مستقل در مورد هزینه‌ها و اقدام بودجه پیشنهادی؛ سوم، ناآشنایی و بی‌تبحری نمایندگان در امر بودجه‌ریزی و نبود امکان دسترسی به کارشناسان و

متخصصان (عامری، ۱۳۸۷، ص ۱۱۴). به این ترتیب، وجود یک نهاد کارشناسی مستقل با ارزیابی لایحه بودجه و ارزیابی طرح‌ها و پیشنهادهای نمایندگان، خواهد توانست ضعف کارشناسی موجود بین نمایندگان را پوشش داده و به این ترتیب این زمینه رانت را برطرف کند. لزوم ارائه نظر کارشناسی در کمیسیون‌ها با حضور نماینده این نهاد هم خواهد توانست تاحدی ایرادهای ناشی از فردمحوری در کمیسیون‌ها را برطرف کند.

همگرایی بین منافع نمایندگان و کارایی مصوبات

یکی از علت‌های عمده انحراف فرآیند تصویب لایحه بودجه و به‌طور کلی قوه مقننه از کارکرد اصلی خود، غلبه گرایش‌های بخشی-منطقه‌ای نمایندگان است. تنها راه برطرف کردن این مسئله، همگرا کردن منافع و هزینه‌های ناشی از مصوبات مجلس با منافع و هزینه‌های نمایندگان است. به‌طور کلی خود مجلس ویژگی دوگانه‌ای دارد. این دوگانگی را می‌توان در تضاد منافع حوزه‌ای اعضای مجلس از یک‌سو و منافع نهادی مجلس از سوی دیگر مشاهده کرد. به‌دیگر سخن، تضاد منافع نمایندگان برای خدمت به حوزه انتخاباتی یا دستگاه‌های اجرایی موردنظر خود با منافع جمعی مجلس در تدوین و تصویب قانونی منسجم، مناسب و مفید برای رفاه و امنیت ملی. گرایش اول، نمایندگان را به تأیید و تصویب مخارج گزاف سوق می‌دهد؛ در حالی که گرایش آخر قانونگذار را به نهادی محتاط و محافظه‌کار در امر هزینه‌ها مبدل می‌کند. در این موضوع عوامل زیادی نقش دارند که قانونگذار، کدام‌یک از مواضع یا سیاست‌های یادشده را اتخاذ می‌کند. در این زمینه می‌توان از مواردی چون انضباط حزبی، نظام انتخاباتی، مقررات بودجه‌ریزی و نوع روابط میان مجلس و دولت نام برد. به همان اندازه که نقش این عوامل میان کشورها متفاوت است به همان مقدار، روش مجلس در امر بودجه‌ریزی یکسان نیست. در این رابطه سه روش متفاوت قابل شناسایی است (دفتر مطالعات برنامه‌بودجه، ۱۳۸۵):

1. تصویب هدف‌ها

بدین معنا که قوه مقننه بر مبانی اعتباری بودجه متمرکز نیست؛ بلکه بیشتر به دنبال این است که با منابع بودجه‌ای چه کارهایی انجام می‌شود. بدین ترتیب، حضور مجلس در مرحله تصویب، به بررسی و رأی در کلیات محدود شده و دیگر امور به مدیریت دولت واگذار می‌شود.

2. تصویب سیاست‌ها

در این روش، قوه مقننه سیاست‌گذاری‌های بودجه‌ای را شکل داده و مسئولیت سرجمع‌های بودجه را می‌پذیرد. همچنین در مورد نحوه اعمال سیاست‌های مالی اظهارنظر می‌کند و درباره جهت‌گیری‌های اقتصاد رهنمود می‌دهد.

3. تصویب اجزای بودجه

قوه مقننه به بررسی اجزای بودجه وارد می‌شود و تک‌تک انتخاب‌ها و تصمیم‌های دولت در مجلس بررسی و به رأی گذاشته می‌شود. بدیهی است در این روش قانونگذار نیز در مسئولیت ارقام بودجه مشارکت خواهد داشت.

حرکت به سمت سیاست‌گذاری بودجه‌ریزی دولتی

برخی استانی شدن انتخاب نمایندگان مجلس و برطرف کردن دغدغه‌های منطقه‌ای نمایندگان را از جمله راهکارهای تعدیل اولویت نگاه منطقه‌ای بر نگاه ملی می‌دانند (قاسمی و همکاران، ۱۳۸۷، ص ۶۸-۶۹)؛ اما از حیث نقش مجلس در فرآیند بودجه‌ریزی به نظر می‌رسد هرچقدر مجلس شورای اسلامی به سمت سیاست‌گذاری و مشخص کردن جهت‌گیری‌ها و مطالبه آنها حرکت کند، انگیزه کار کارشناسی و در نظر گرفتن منافع ملی افزایش خواهد یافت و به هر میزان امکان ورود در جزئیات بودجه برای نمایندگان افزایش یابد، به همان میزان فرصت و دغدغه نمایندگان را از کار کارشناسی به سمت در نظر گرفتن ملاحظات بخشی-منطقه‌ای سوق خواهد داد. در اقتصاد ایران با توجه به اختیار زیاد مجلس شورای اسلامی در ورود به جزئیات از یک طرف و شناخت ناکافی نمایندگان از کار کارشناسی در بودجه، در عمل ورود به تبصره‌ها و ردیف‌های بودجه و تغییر و تحول در آنها افزایش یافته و به همین مقدار از تغییرات اکتفا شده است.

سازوکار انتخابات حزبی

یکی از تجربه‌ها در پارلمان کشورهای دیگر این است که احزاب سیاسی قدرتمند به وجود می‌آیند. این احزاب مسئولیت‌پذیرند و برای چهارسال پارلمان و ریاست جمهوری برنامه دارند و نمایندگان براساس انتخاب احزاب به میدان می‌آیند. احزاب در این صورت تلاش خواهند کرد که در گزینه‌های خود، کارشناسان بودجه را هم قرار دهند. آن کارشناسان بودجه کار اساسی را در مجلس انجام می‌دهند. آنها عضو کمیسیون تلفیق یا سخنگوی کمیسیون می‌شوند و دیگر اعضای حزب، به طور یکپارچه، به نظر کارشناسی این افراد رأی می‌دهند. همین امر تا حد زیادی زمینه‌های ایجاد رانت را با توجه به تقویت توان کارشناسی نمایندگان و کاهش ملاحظات بخشی منطقه‌ای - به دلیل رأی به تصمیم‌های کارشناسانه حزبی و لزوم پاسخ‌گویی به مردم - کاهش خواهد داد. در پارلمان ایران اگر فراکسیونی هم وجود داشته باشد، جنبه سیاسی پیدا می‌کند، نه جنبه کارشناسی و اقتصادی. بنابراین، فقدان احزاب سیاسی قدرتمند عامل پیدایش بسیاری از رانت‌هاست.

بودجه‌ریزی دومرحله‌ای

تکمیل راهکارهای گذشته و نتیجه‌بخش شدن آنها در رفع ایرادهای مربوط به شیوه بودجه‌نویسی و کمبود زمان بررسی لایحه بودجه نهفته است. دو مشکل یادشده با دومرحله‌ای کردن فرآیند نگارش و تصویب لایحه بودجه تا حد زیادی قابل رفع خواهد بود. یکی از لوازم تأثیرگذاری و کارآمد کردن فرآیند تصویب، بسترسازی قوه مقننه برای حق نظارتی خود است؛ آنچه در این میان اهمیت بسزایی دارد، حضور مجلس در سیاست‌گذاری بودجه‌ای است. دو مرحله‌ای کردن فرآیند نگارش و تصویب لایحه بودجه کمک خواهد کرد تا مباحث کلان و سیاست‌گذاری‌های بودجه در یک مرحله و با دقت بالاتر انجام بگیرد. مرحله دوم، برنامه‌های عملیاتی برای مأموریت‌ها و سیاست‌های دولت مبتنی بر مصوبه مرحله اول ارائه شده و مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت. این امر هم به افزایش شفافیت و کاهش حجم بودجه تفصیلی، هم به افزایش زمان بررسی و به تبع آن، بهبود فرآیند کارشناسی و کاهش زمینه‌های رانت خواهد انجامید؛ البته منظور از دومرحله‌ای بودن، لزوماً به معنای دو زمان جدا از هم نیست؛ بلکه شامل بررسی لایحه بودجه در دو سطح سیاست‌گذاری و بودجه تفصیلی می‌شود.

در برخی کشورها رسیدگی به بودجه در چند مرحله صورت می‌گیرد: ابتدا سیاست‌ها و راهبردهای بودجه و سقف کلان اعتبارات (در سطح بخشی) رسیدگی می‌شود و در مرحله بعد دولت در چارچوب سیاست‌ها و راهبردها و سقف‌های کلان، بودجه تفصیلی را تهیه می‌کند. سند بودجه تفصیلی نیز توسط پارلمان‌ها بررسی می‌شود (قاسمی و همکاران، ۱۳۸۷، ص ۲۳).

نتیجه اصلاحات اعمال‌شده در کشورهایی مانند سوئد، این است که پارلمان رویکرد هماهنگ و کلی‌ای در مورد بودجه دارد که هم بر کلان بودجه و هم بر جزئیات آن نظارت می‌کند. بنابراین، انضباط بودجه‌ای بر اثر اعمال این اصلاحات تقویت شده است. به‌دیگرسخن، در کشورهایی مانند سوئد، این امکان فراهم آمده است تا نوعی هماهنگی مطلوب در مورد بودجه به وجود آید که هم‌زمان بتوان کلان بودجه و نیز مشروح آن را بررسی و ارزیابی کرد (صالح‌خو، ۱۳۸۷، ص ۱۳۰).

دولت باید در ابتدا راهبردها و مأموریت‌ها و متناسب با آن بودجه تفصیلی خود را مشخص کند. قوه مقننه در مرحله نخست خواهد توانست نقش سیاست‌گذاری خود را -که خلأ فرآیند بودجه‌ریزی کنونی در ایران است- ایفا کند. از طرف دیگر، با تصویب راهبردهای بودجه‌ای دولت امکان نظارت بهتر هم برای قوه مقننه فراهم خواهد شد.

قانونگذار راهبردهای بودجه‌ای را بررسی و نسبت به اولویت، نیاز اعتباری و محصول تعهدشده

اعلام نظر (توافق، قبولی، رد) می‌کند. اعلام نظر 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 (شیرینی‌نژاد، ۱۳۸۶، ص ۸۲).

طرفداران دومرحله‌ای شدن بودجه استدلال می‌کنند که تهیه و تنظیم بودجه در چند مرحله نه تنها روند کار را تسهیل و تسریع می‌کند و صرفه‌جویی‌های زمانی زیادی هم برای مجلس و هم برای دولت به دنبال دارد و در نتیجه فرصت بیشتری در اختیار دولت و مجلس برای سیاست‌گذاری‌های کلان قرار می‌دهد؛ بلکه دقت بررسی‌ها را نیز بالا می‌برد (قاسمی و همکاران، ۱۳۸۷، ص ۶۵).

مشکل‌ها	راهکارها	شبهه بودجه‌نویسی	ضعف کارشناسی در تصمیمات بودجه‌ای در مجلس	وابستگی اطلاعاتی مجلس به قوه مجریه	غلبه نگاه بخشی- منطقه‌ای در تصویب لایحه بودجه	کمبود زمان بررسی لایحه بودجه
	ایجاد یک نهاد کارشناسی و اطلاعاتی-آماری مستقل		*	*		
	همگرایی بین منافع نمایندگان و کارایی مصوبات		*		*	
	بودجه‌ریزی دومرحله‌ای	*	*			*

منابع و مأخذ

1. ابراهیمی نژاد، مهدی و اسفندیار فرج‌وند (۱۳۸۰)، بودجه از تنظیم تا کنترل، چاپ اول، تهران: سمت.
2. حسنی، مجتبی و جواد کجوری (۱۳۹۵)، اقتصاد مقاومتی و دفاع مقدس: بررسی تجربه حماسه دفاع مقدس و آموزه‌های آن در اقتصاد مقاومتی، چاپ اول، تهران: انتشارات بسیج دانشجویی دانشگاه امام صادق(ع).
3. خضری، محمد (۱۳۸۷)، «اقتصادسیاسی رانت‌جویی در بودجه‌ریزی دولتی ایران»، پژوهش‌نامه علوم سیاسی، ش ۴، صص ۳۹-۷۲.
4. دفتر مطالعات برنامه‌بودجه (۱۳۸۱)، بودجه‌ریزی در ایران: مسائل و چالش‌ها، چاپ اول، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
5. دفتر مطالعات برنامه‌بودجه (۱۳۸۵)، تحلیلی بر روند تصویب بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور (آسیب‌شناسی وضع موجود)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
6. رمضان‌نای، محمدتقی (۱۳۸۵)، «مروری بر مشکلات و نارسایی‌های بودجه‌ریزی در ایران»، مجله دانشکده علوم انسانی، ش ۶۴، صص ۵۱-۸۷.
7. سرزعی، علی (۱۳۸۹)، تحلیل اقتصادی سیاست: درآمدی بر انتخاب عمومی، چاپ اول، تهران: نشر آثار اندیشه.
8. شبیری نژاد، علی‌اکبر (۱۳۸۶)، بودجه‌ریزی در ایران: حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه (مبانی نظری و الگوی پیشنهادی)، چاپ اول، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
9. شبیری نژاد، علی‌اکبر (۱۳۸۶)، «مسائل ساختاری در فرآیند بودجه‌ریزی ایران»، فصلنامه راهبرد، ش ۴۳، صص ۷۷-۹۵.
10. شبیری نژاد، علی‌اکبر (۱۳۸۷)، بودجه‌ریزی در ایران: بودجه و پارلمان، چاپ اول، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
11. شعبانی، احمد (۱۳۸۹)، گفتارهایی پیرامون مسائل اساسی اقتصاد ایران، چاپ اول، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق(ع).
12. صالح‌خو، قاسم (۱۳۸۱)، توصیه‌های بین‌المللی در باب موازین و معیارهای شفافیت مالی، به نقل از: بودجه‌ریزی در ایران: مسائل و چالش‌ها، چاپ اول، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

13. صالح‌خو، قاسم (۱۳۸۷)، قوه مقننه و اصلاحات، به نقل از: شبیری‌نژاد، علی‌اکبر، بودجه‌ریزی در ایران: بودجه و پارلمان، چاپ اول، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
14. عامری، فیصل (۱۳۸۷)، تجربه برخی کشورها، به نقل از: شبیری‌نژاد، علی‌اکبر، بودجه‌ریزی در ایران: بودجه و پارلمان، چاپ اول، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
15. فیاضی، محمدتقی و سعید حاتمی‌زاده (۱۳۹۵)، بودجه سال ۱۳۹۵ از لایحه تا قانون، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
16. قاسمی، محمد؛ علی پناهی؛ محمد خضری و عباس مخبر (۱۳۸۷)، بودجه‌ریزی در ایران: بودجه و دست‌اندرکاران، چاپ اول، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
17. قانون برنامه و بودجه کشور، مرجع تصویب: مصوبات مجلس شورا، پایگاه اینترنتی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تاریخ تصویب: ۱۳۵۱/۱۲/۱۰.
18. گروه نویسندگان (۲۰۰۱-۲۰۰۵)، نقش در حال تحول پارلمان‌ها در فرآیند بودجه (مجموعه مقالات)، ترجمه: خاکباز، افشین (۱۳۹۱)، چاپ اول، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
19. گروینوگن، جان، اسپیتھون، آنتونی و ون‌دن‌برگ، آنت (۲۰۱۰)، مقدمه‌ای بر اقتصاد نهادگرا، ترجمه قودجانی، اصلا (۱۳۹۱)، چاپ اول، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
20. لایزت، یان (۲۰۰۴)، بودجه‌ریزی در جهان: چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای (مطالعه موردی برخی کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه)، ترجمه: خاکباز، افشین و لامعی، بهزاد (۱۳۸۹)، چاپ اول، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
21. نصیری، مرتضی (۱۳۸۱)، کاستی‌های قانونی بودجه‌ریزی، به نقل از: بودجه‌ریزی در ایران: مسائل و چالش‌ها، چاپ اول، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
22. Acemoglu, Daron (1995), "Reward Structures and the Allocation of Talent", *European Economic Review*, Vol. 39, Issue 1, pp: 17-33
23. Buchanan, James M., (2004), *Public Choice: The Origins and Development of a Research Program*, Center for Study of Public Choice.
24. International Monetary Fund (2007), *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*, Received from: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy->

Papers/Issues/2016/12/31/Code-of-Good-Practices-on-Fiscal-Transparency-revised-April-2007-PP4175

25. Krueger, Anne O., (1974), "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *The American Economic Review*, Vol. 64, No. 3, pp. 291-303
26. Murphy, Kevin M., Shleifer, Andrei & Vishny, Robert W. (1993), "Why Is Rent-Seeking So Costly to Growth? ", *The American Economic Review*, vol. 83. No. 2, pp. 409-414
27. Posner, Richard A., (1975), "The Social Costs of Monopoly and Regulation", *The Journal of Political Economy*, Vol. 83, No. 4, pp. 807-828
28. Priyadharshana Yapa, Anura (2003), *Parliament and the budgetary process including from a gender perspective*, Regional seminar, Colombo (Sri Lanka) 26-28 May .
29. Rowley, Charles K. & Schneider, Friedrich (2004), *The Encyclopedia of Public Choice*, Kluwer Academic Publishers, Springer, Boston, MA, Vol. 1.
30. Tullock, Gordon (1967), *The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft*, *Western Economic Journal*, 5:3, pp: 224-232

