

A Comparative Study of the Supervisory Role of the Parliament in the Budgeting Process and its Position in the General Policies of the Legislative System



Ahmad Taghvaei Najib¹ , *Ali Rezaeian² , Mohammadreza Rabiee Mandejin³ 

1. PhD Student of Public Management, Faculty of Management, Islamic Azad University Central Tehran Branch, Tehran, Iran
2. Professor, Department of Management, Faculty of Management, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran
3. Assistant Professor, Department of Public Administration, Faculty of Management, Islamic Azad University Central Tehran Branch, Tehran, Iran



Citation: Taghvaei Najib, A., Rezaeian, A., & Rabiee Mandejin, M. (2022). [A Comparative Study of the Supervisory Role of the Parliament in the Budgeting Process and its Position in the General Policies of the Legislative System]. *Quarterly Journal of the Macro and Strategic Policies*, 10 (1), 132-163. <https://doi.org/10.30507/JMSP.2021.285312.2245>

 <https://doi.org/10.30507/JMSP.2021.285312.2245>

 20.1001.1.23452544.1400.9.0.2.2



Funding: See Page 160

Received: 19/07/2021

Accepted: 11/09/2021

Available Online: 21/03/2022

Article Type: Research paper

Key words:

General policies of the legislative system; parliament; budgeting.

ABSTRACT

When new needs arise, societies give more responsibilities to the governments. The variety of these responsibilities and the resource limitation of the government have made the governments to respond accordingly and prioritize their resources. One of the main aspects of policy making is the annual budgeting of the country. Most of the general budgeting is done via the legislative body which has a key role in supervising the budget. However, this supervisory role is different in many countries, which necessitates a comparative study. Moreover, the legislation should be done according to the higher documents issued by the supreme leader. The most important aspect of executing the general policies is legislation which requires adjusting the budgeting laws with the general policies of legislation to execute and supervise the laws in the best possible way. The role of legislation body is significant in this respect. This study tries to focus on the supervision and analysis of the annual budgeting of IRI. To have a better understanding of this process, a comparative study with Turkey and Iraq is done as well. Finally, after analyzing the legal bases and the managerial principles of these foreign countries, some practical suggestions are made for the representatives of the legislative body in terms of budgeting and its supervision.

JEL Classification: H61, H83.

* Corresponding Author:

Ali Rezaeian, PhD

Address: Shahid Beheshti University, Tehran

Tel: +98 (912) 1142033

E-mail: a-rezaeian@sbu.ac.ir

مطالعه تطبیقی نقش نظارتی مجلس در فرایند بودجه‌ریزی و جایگاه آن در اجرای سیاست‌های کلی نظام قانون گذاری

احمد تقوایی نجیب^۱، * علی رضائیان^۲، محمد رضا ربیعی مندجین^۳

۱. دانشجوی دکتری، رشته مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، تهران، ایران
۲. استاد، گروه مدیریت، دانشکده مدیریت، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران
۳. استادیار، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، تهران، ایران



20.1001.1.23452544.1400.9.0.2.2

چیکید

با پیدایش نیازهای جدید در عرصه عمومی، جوامع وظایف جدیدی را برعهده دولت‌ها گذاشته‌اند. تنوع و وسعت این وظایف از یک سو و محدودیت منابع از سوی دیگر، دولت‌ها را برآن داشته که برای پاسخ‌گویی مناسب، علاوه بر اولویت‌بندی نیازها، خط‌مشی مشخصی برای مصارف منابع اتخاذ کنند. یکی از مهم‌ترین موضوعات خط‌مشی گذاری، بودجه‌ریزی سالیانه کشور است. بخش زیادی از فرایند بودجه‌ریزی عمومی توسط قوه مقننه انجام می‌شود و نقش این قوه در نظارت بر بودجه نیز پررنگ و حیاتی است. لذا این سؤال مطرح می‌شود که نقش تقنینی و نظارتی مجلس در امر بودجه‌ریزی در کشورهای مختلف چقدر است. در اینجا است که ارزش مطالعات تطبیقی آشکار می‌گردد. از دیگر سو قانون‌گذاری در قوه مقننه باید براساس اسناد بالادستی (از جمله سیاست‌های کلی ابلاغی از سوی بالاترین مقام رسمی کشور) صورت گیرد. عالی‌ترین سطح اجرای سیاست‌های کلی سطح قانون‌گذاری است که در این خصوص، ارتقای سطح انطباق قوانین بودجه‌ای با سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری تضمین‌کننده حسن اجرای سیاست‌ها و بهبود نظارت بر اجرای قوانین است. نقش قوه مقننه در تحقق این مهم بسیار مهم است. در این مقاله، تمرکز ویژه‌ای بر مرحله نظارت و ارزیابی خط‌مشی بودجه‌ریزی سالیانه جمهوری اسلامی ایران شده و به‌منظور کسب شناخت بیشتر، فرایند بودجه‌ریزی کشورهای ترکیه و عراق نیز مورد بررسی قرار گرفته است. در نهایت پژوهشگران پس از بررسی مبانی قانونی و اصول مدیریتی این امر در کشورهای مذکور، پیشنهادهایی کاربردی برای نمایندگان قوه مقننه در عرصه بودجه‌ریزی و نظارت بر آن ارائه داده‌اند.

طبقه‌بندی JEL: H83، H61.

تاریخ دریافت: ۲۸ تیر ۱۴۰۰

تاریخ پذیرش: ۲۰ شهریور ۱۴۰۰

تاریخ انتشار: ۱ فروردین ۱۴۰۱

نوع مقاله: علمی - پژوهشی

کلیدواژه‌ها:

سیاست‌های کلی نظام
قانون گذاری، مجلس،
بودجه‌ریزی.

* نویسنده مسئول:

دکتر علی رضائیان

نشانی: تهران، دانشگاه شهید بهشتی

تلفن: +۹۸ (۹۱۲) ۱۱۴۲۰۳۳

پست الکترونیک: a-rezaeian@sbu.ac.ir

۱. مقدمه

اطلاق عنوان قوه مقننه بر قوه‌ای که خانه ملت در رأس آن قرار دارد، این تصور را به ذهن متبادر می‌کند که تنها وظیفه مقرر برای این نهاد، قانون‌گذاری است. این مفهوم به‌گونه‌ای روشن در اصل ۵۸ قانون اساسی مشخص شده و جز در موارد استثنایی و با لحاظ شرایط خاص مندرج در اصل ۵۹ قانون اساسی که قانون‌گذاری از طریق مراجعه به آرای عمومی و همه‌پرسی پذیرفته شده، مجلس شورای اسلامی متولی اصلی اعمال قوه مقننه شناخته شده است. اما درحقیقت در کنار وظیفه خطیر قانون‌گذاری قوه مقننه، به‌عنوان دیگر وظیفه مهم این قوه می‌توان از حق و تکلیف نظارت بر تمامی دستگاه‌های حکومتی برای مجلس شورای اسلامی نام برد.

وظیفه نظارت، به‌رغم نقش مشهود و بسیار مهمی که در اجرای صحیح قوانین و تضمین حرکت قوه مجریه در مسیر درست دارد، تا کنون در مقام قیاس با وظیفه قانون‌گذاری، آن‌گونه که باید، مورد تتبع و مذاقه قرار نگرفته است. اهمیت چنین نظارتی تا حدی است که فعالیت و درجه اعتبار مجلس تا اندازه زیادی به چگونگی این نظارت بستگی دارد؛ به‌گونه‌ای که اعمال صحیح آن می‌تواند زمینه‌ساز نابودی بسیاری از مفاسد شود و همچنین استفاده نکردن از این حق و یا کاربرد نادرست آن از ارزش مجلس بکاهد.

مطابق مدل حکمرانی در ایران که دستیابی به اهداف ملی و تعیین‌شده در سند چشم‌انداز بیست‌ساله از طریق آثار سیاست‌های کلی و قوانین برنامه‌پی‌جویی می‌شود، سند بودجه اصلی‌ترین ابزار در راستای تحقق هدف‌های برنامه و سیاست‌های کلی نظام محسوب می‌گردد (نوبخت، ۱۳۹۱). مطالعات تجربی نشان داده است که بودجه‌ریزی یکی از ابزارهای اصلی برنامه‌ریزی و کنترل کشورهاست (Uyar & Bilgin, 2011). براساس تعریفی که در ماده ۱ قانون محاسبات عمومی درخصوص بودجه کل کشور آمده، بودجه عبارت است از برنامه یک‌ساله مالی دولت که در آن، پیش‌بینی کاملی از میزان درآمدهای مستقیم و سایر منابع تأمین اعتبار آمده است. علاوه‌بر این، در سند بودجه لازم است هزینه‌های تحقق عملیات مرتبط با سیاست‌های کلان ابلاغی و اهداف قانونی کشور به‌طور کامل برآورد شود. در تعریفی دیگر، هورنگرن، دتر و فوستر^۱ (2006) بودجه را «بیان کمی و عددی برنامه‌های پیش‌رو برای یک دوره زمانی معین (معمولاً یک سال) توسط مدیریت عمومی کشور» می‌دانند. بلانتریت^۲ (2006) نیز بودجه‌ریزی را «فرایند تخصیص منابع مالی کشور (یا سازمان در مقیاس کوچک‌تر) به واحدهای زیرمجموعه، فعالیت‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها» تعریف می‌کند.

1. Horngren, Datar & Foster
2. Blumentritt

فرایند بودجه‌ریزی سالیانه به چهار مرحله تقسیم می‌شود: تهیه، تصویب، اجرا و ممیزی و ارزیابی (Lee & Johnson, 1998). اختیار نداشتن دولت برای جمع‌آوری درآمد و هزینه کردن منابع عمومی، نشانگر قدرت مطلق مجلس در زمینه امور مالی عمومی است. به این معنا، پارلمان در مقام تصمیم‌گیرنده برتر در مورد منابع عمومی، تصمیم می‌گیرد. به عبارت دیگر، پارلمان تصمیم می‌گیرد که چه میزان و چگونه منابع اقتصاد خصوصی از طریق بودجه به منابع عمومی منتقل می‌شود (Khodachek, 2016; Bicer, 2019). طبق نظریهٔ جاه‌طلبی، قانون‌گذاران از اختیارات خود برای گسترش نفوذشان در زمینهٔ سیاست‌گذاری از طریق نظارت قانونی استفاده می‌کنند (Ana-María, Bañida & Benito, 2014). قوهٔ مقننهٔ مؤثر و مسئول می‌تواند با تقویت سازِ کارهای جبرانی پاسخ‌گویی دولت و نظارت قانونی، به کاهش خطرات اختیار بیش‌ازحد دولت در بودجه کمک کند (Santiso, 2005). به عبارت دیگر، افزایش نظارت بر بودجه منجر به تقویت پاسخ‌گویی دولت و شفافیت بیشتر در مدیریت منابع مالی عمومی می‌شود (International Monetary Fund, 2010; OECD, 2007).

از سوی دیگر فرایند بودجه‌ریزی عمومی در مجلس یکی از ابزارهای اصلی برای جاری‌سازی سیاست‌های کلی قانون‌گذاری (ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری) نیز است. مجلس شورای اسلامی رکن رکین قانون‌گذاری در کشور محسوب می‌شود و اگر بتواند مصوبات خود را با سیاست‌های کلی نظام هماهنگ سازد، حُسن اجرای سیاست‌ها در بالاترین سطح امکان‌پذیر خواهد شد. به‌طور خاص بند ۷ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، چارچوب کلی حرکت در مسیر تعیین و تصویب بودجهٔ سالیانهٔ کشور را مشخص می‌کند و بر «تعیین محدودهٔ اختیار مجلس در تصویب ساختار و مفاد بودجهٔ سالیانهٔ کل کشور (پیش‌بینی درآمدها، هدف‌گذاری‌ها، موارد هزینه و...) با تصویب قانون لازم و اصلاح آیین‌نامهٔ داخلی مجلس» تأکید دارد (اسماعیلی و منصوریان، ۱۳۹۱).

مسئلهٔ اصلی این پژوهش بررسی نقش نظارتی قوهٔ مقننه در فرایند بودجه‌ریزی در ایران و جایگاه آن در اجرای سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری است. برای شناخت بهتر مسئله، مطالعهٔ تطبیقی فرایند بودجه‌ریزی در کشورهای ترکیه و عراق نیز بررسی شده است. روش تطبیقی که مبتنی بر مقایسه برای فهم شباهت‌ها و تفاوت‌هاست، یکی از قدیمی‌ترین روش‌ها در اندیشهٔ اجتماعی و علوم اجتماعی به‌صورت اعم است. پژوهشگران تطبیقی می‌کوشند هیئت و پیکربندی‌های ویژگی‌ها را بررسی کنند تا جنبه‌های گوناگونی را تأیید نمایند که در هر مورد با یکدیگر همراه می‌شوند (غفاری، ۱۳۸۸). دلیل اصلی انتخاب این دو کشور برای مطالعهٔ تطبیقی، اولاً تشابه تغییر قانون اساسی ترکیه با اقدام سال ۱۳۶۸ در ایران و تغییر از نظام پارلمانی به ریاست جمهوری و به تناسب آن تغییرات در فرایند بودجه‌ریزی و ثانیاً برخی شباهت‌های ساختار بودجه و وابستگی بودجهٔ کشور به منابع طبیعی و اقداماتی بوده که پارلمان عراق در دوران پس از حکومت دیکتاتوری صدام

در جهت اصلاح فرایند بودجه‌ریزی انجام داده است. چنین مطالعات مقایسه‌ای گام سازنده‌ای برای آشنایی با فرایند بودجه‌ریزی در سایر کشورها و در نتیجه شناسایی نقاط قوت و ضعف و تلاش برای ارتقای کارایی و اثربخشی فرایند بودجه‌ریزی در کشور است.

۲. اهداف و ابزارهای نظارت پارلمانی و قدرت قانونی قوه مقننه در امر بودجه‌ریزی

از بین ۱۹۸ کشور جهان، حدود ۷۷ درصد جمهوری و ۱۸ درصد آن‌ها حکومت پادشاه مشروطه هستند. به عبارت دیگر، حداقل ۱۸۹ کشور مجلس دارند. با وجود این، قدرت دموکراسی از کشوری به کشور دیگر متفاوت است (Abad, Lloyd-Braga & Modeño, 2020). مجله معتبر *کونومیست*^۳ از ۱۶۷ کشور برای سنجش قدرت دموکراسی در مقیاس ۱۰ نظرسنجی کرده است (نمره نزدیک به ۱ به معنای دموکراسی ضعیف‌تر و نمره نزدیک به ۱۰ به معنای دموکراسی‌های قوی‌تر است). براساس گزارش «شاخص دموکراسی ۲۰۱۴»، از ۱۶۷ کشور مورد بررسی، فقط یک‌چهارم کشورها دارای دموکراسی کامل هستند (امتیاز بیش از ۸) و کمتر از یک‌سوم کشورها دموکراسی ناقص دارند (امتیاز از ۶،۰۱ تا ۸،۰۰)، در حالی که نیمی از کشورها یا رژیم اقتدارگرا دارند (امتیاز تا ۴،۰۰) یا تحت رژیم ترکیبی قرار دارند (نمره‌ای از ۴،۰۱ تا ۶،۰۰). لازم است ذکر شود که تقریباً تمام کشورهایی که دموکراسی کامل دارند، علاوه بر عضویت در سازمان همکاری اقتصادی و توسعه^۴، جزو کشورهای توسعه‌یافته و دارای بالاترین امتیاز در فهرست توسعه انسانی برنامه توسعه سازمان ملل^۵ هستند. این امر به وضوح نشان می‌دهد در کشورهایی که دموکراسی قدرت دارد، سطح توسعه اقتصادی بالاست. با این حال، دشوار است که تعیین کنیم آیا ابتدا توسعه ایجاد می‌شود یا دموکراسی (Pelizzo & Stapenhurst, 2012).

ابزارهای رایج مورد استفاده در نظارت شامل ۱. جلسات کمیسیون‌های مجلس، ۲. استماع در جلسه علنی، ۳. تحقیق و تفحص، ۴. سؤال، ۵. استیضاح، ۶. تذکر، ۷. ناظران مجامع و شوراهاست. بسیاری از کارشناسان این ابزارها را در بسیاری از مفاهیم دیگر قرار داده‌اند. به همین ترتیب، کتاب *ابزار نظارت بر مجلس*، یک تحلیل تطبیقی حاوی اطلاعات ارزشمندی درباره این ابزارهاست که در سال ۲۰۱۲ توسط پلیزو و استفنهارت منتشر گردید. او ابزارهایی را با کلمات ساده‌تر بیان کرده است که عبارت‌اند از: ۱. پارلمان می‌تواند به‌سادگی از دولت درخواست اطلاعات کند؛ ۲. مجلس می‌تواند از دولت بخواهد تا درباره سیاست‌های عمومی توضیح دهد؛ ۳. مجلس می‌تواند از منابع خارج از دولت اطلاعات به‌دست آورد؛ ۴. مجلس می‌تواند نظرات خود را به دولت و عموم بیان کند (موسی‌خانی و منشی‌زاده‌ناین، ۱۳۸۸).

3. Economist

4. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)

5. United Nations Development Programme Human Development Index

بودجه خطمشی و اجازه‌های است که مجلس به دولت می‌دهد و به همین دلیل، مجلس تمایل دارد از چگونگی اجرای خطمشی بودجه آگاهی بیابد. اهداف اساسی نظارت بر بودجه به این شرح است: ۱. تأمین منظور قانون‌گذار؛ به این معنا که آیا عملیات مالی دولت مشتمل بر دریافت‌ها و پرداخت‌ها مطابق آنچه در قانون بودجه آمده، انجام شده است یا خیر. ۲. رعایت محدودیت‌های مالی وضع‌شده؛ به این معنا که میزان پرداخت‌های قطعی و تعهدات از سقف تعیین‌شده در اعتبارات تجاوز نکرده و همچنین پرداخت‌های اجرای عملیات مرتبط با برنامه‌ها و هدف‌های پیش‌بینی‌شده با قانون بودجه مصوب مطابقت داشته باشد (فرزیب، ۱۳۷۶).

توزیع مجدد درآمد و هزینه‌کرد سرمایه‌ها در کل کشور یکی از وظایف اصلی دولت‌هاست که در قالب قانون بودجه ظهور و بروز دارد (Petraglia, Pierucci & Scaleria, 2020). از دیگر سو پیچیدگی وضعیت اقتصاد جهانی، بی‌اعتمادی مکانیسم‌های مقررات‌گذاری به ثبات مالی و بحران‌های سیاسی و اقتصادی جهانی موجب افزایش ضرورت مدیریت منابع مالی عمومی و برنامه‌های متمرکز بر اصلاح اقتصاد و دستیابی به توسعه پایدار شده است. یکی از مهم‌ترین ابزارهای کاربردی در این زمینه بودجه‌ریزی صحیح است (Lytyvynchenko, 2014). بررسی نقش پارلمان در نظام بودجه‌ریزی نشان می‌دهد که کشورها دارای نظام‌های حقوقی یکسان و مشابه نیستند و هر یک از آن‌ها، براساس شرایط و مختصات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی خاص خود، دارای نظامی ویژه‌اند. قدرت قانونی پارلمان در اصلاح بودجه در کشورهای مختلف با یکدیگر تفاوت دارد. در این زمینه، سه وضعیت کلی به شرح ذیل وجود دارد:

۱. قدرت نامحدود^۶: در این‌گونه نظام‌ها، پارلمان از اختیار لازم برای تغییر سرفصل‌ها و افزایش و کاهش در هزینه‌ها و درآمدهای پیش‌بینی‌شده در بودجه، بدون نیاز به جلب‌نظر دولت، برخوردار است. نظام‌های جمهوری را می‌توان در این‌الگو قرار داد. در این نظام‌ها، درمقابل قدرتی که برای مجلس در اصلاح بودجه در نظر گرفته شده است، رئیس‌جمهور نیز قدرت و حق وتو دارد (مثل ایالات متحده آمریکا و فیلیپین). پیامد این امر نفوذ گسترده و مستقیم قوه مقننه در مدیریت هزینه‌های عمومی و نفوذ غیرمستقیم آن در مدیریت اجرایی بودجه خواهد شد. به‌طور کلی می‌توان گفت در این کشورها قانون‌گذار تنظیم و تصویب بودجه را در اختیار دارد و نتیجه را برای اجرا به دولت محول می‌کند (حسینی، فاتحی‌زاده و تهرانی، ۱۳۹۱).

۲. قدرت محدود^۷: در این نظام‌ها، پارلمان اختیار محدودی در اصلاح بودجه پیشنهادی

6. unrestricted power

7. restricted power

دولت دارد که به‌طور کلی در حد تعیین سقفی برای هزینه‌های پیش‌بینی‌شده و حداقلی برای درآمدهاست. دامنه این قدرت محدود در کشورهای گوناگون به یک میزان نیست. در کشورهای وست‌مینستری (مثل انگلستان، نیوزلند و کشورهای مشترک‌المنافع بریتانیا) پارلمان در سطح افزودن مواد الحاقی به بودجه پیشنهادی دولت و افزایش بخشی از هزینه‌ها اختیار دارد. برای مثال در کشور آلمان، پارلمان این کار را پس از جلب‌نظر دولت انجام می‌دهد. ولی در کشورهایی نظیر انگلستان و نیوزلند، احتمال تغییر بودجه پیشنهادی دولت توسط پارلمان ضعیف است و اگر اصلاحات پارلمانی بدون موافقت دولت انجام شود، فاقد ضمانت اجرایی است (شبییری‌نژاد، ۱۳۸۶).

۳. قدرت برقراری توازن در بودجه: ^۸ در برخی کشورها، پارلمان اختیار دارد در زمان بررسی لایحه دولت، سطح درآمدها یا هزینه‌های پیشنهادی را با رعایت حفظ هم‌ترازی درآمدها و هزینه‌ها تغییر دهد. در این حالت، سطح اختیارات پارلمان در حد تخصیص منابع و تعریف منابع درآمدی متناسب خواهد بود. در نظام‌های پارلمانی کشورهای اسکانندیناوی، اختیارات پارلمان در امر بودجه‌ریزی نه مانند کشورهای دارای نظام جمهوری نامحدود است و نه مانند کشورهای وست‌مینستری محدود. کشورهای حوزه اسکانندیناوی، نظیر نروژ، دانمارک، سوئد و فنلاند، در این گروه جای می‌گیرند (شبییری‌نژاد، ۱۳۸۷).

۳. وظایف نظارتی مجلس شورای اسلامی بر اساس قانون اساسی و قوانین موضوعه

برای شناخت دامنه و قلمروی نظارتی قوه مقننه، مطالعه و تحلیل منابع و اسناد بالادستی که وظایف نظارتی مجلس را معرفی کرده‌اند، ضرورت دارد. در این زمینه می‌توان از قانون اساسی، آیین‌نامه داخلی مجلس، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و... نام برد. مثلاً در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، حوزه و قلمروی وظایف مجلس در امر «نظارت» در قالب این موارد ذکر شده است: ۱. نظارت مجلس در تشکیل دولت (اصول ۸۷ و ۱۳۳)؛ ۲. نظارت عام نمایندگان (اصول ۸۴، ۸۹، ۱۲۲ و ۱۳۷)؛ ۳. نظارت بر امور مختلف کشور (اصول ۷۶ و ۹۰)؛ ۴. نظارت اطلاعاتی (اصول ۱۳۸، ۱۳۹ و ۱۴۰)؛ ۵. نظارت مالی (اصول ۵۲، ۵۴ و ۵۵). نکته مهم در این خصوص این است که صلاحیت کلی مجلس برای قانون‌گذاری در موضوع بودجه‌ریزی، با محدودیت‌هایی مواجه است. دلیل آن هم اصل ۵۲ قانون اساسی است که تهیه بودجه سالیانه را برعهده دولت گذاشته است. نظریات تفسیری شورای نگهبان نیز این نتیجه‌گیری را تأیید می‌کند. علاوه بر آن، مطابق اصل ۷۵ قانون اساسی، مجلس، به‌عنوان مرجع اصلی قانون‌گذاری، در امر قانون‌گذاری بودجه با محدودیت‌هایی روبه‌روست. به‌موجب این اصل، طرح‌های قانونی و تغییرات پیشنهادی نمایندگان در خصوص لوایح قانونی که به کاهش درآمدها یا افزایش هزینه‌ها می‌انجامد، فقط در شرایطی قابل طرح است که در طی

8. balanced budget power

پیشنهاد آن، مسیر جایگزین کاهش درآمد یا در مواقعی تأمین هزینه جدید پیش‌بینی شده باشد (حسینی و دیگران، ۱۳۹۱).

با عنایت به مطالب مذکور، مشهود است که قانون اساسی قلمروی گسترده‌ای را برای نظارت قوه مقننه تعیین کرده است؛ به طوری که می‌توان ادعا کرد مجلس شورای اسلامی، به‌عنوان خانه ملت، حق نظارت بر تمام امور اجرایی در کشور را دارد. در این راستا، آیین‌نامه داخلی مجلس نیز به تدوین قواعدی برای نحوه ایفای این نقش نظارتی پرداخته و جزئیات آن را تشریح کرده است. بر این اساس، می‌توان حق دوازده نوع نظارت کلی را برای قوه مقننه قائل بود که در راستای انجام هر یک از آن‌ها، وظایفی برای مجلس شورای اسلامی و واحدهای تابعه آن تعریف شده است. این دوازده نظارت عبارت‌اند از: ۱. استیضاح (ماده ۲۲۰ تا ۲۳۳)؛ ۲. تحقیق و تفحص (ماده ۲۱۲ تا ۲۱۵)؛ ۳. بررسی صلاحیت وزرای پیشنهادی از سوی رئیس‌جمهور و رأی اعتماد یا عدم اعتماد به آن‌ها (ماده ۲۰۲ تا ۲۰۵)؛ ۴. سؤال از رئیس‌جمهور و وزرا (ماده ۲۰۷ تا ۲۱۱)؛ ۵. تذکر شفاهی یا کتبی به رئیس‌جمهور و وزرا (ماده ۲۰۶)؛ ۶. نظارت اصل نودم قانون اساسی (ماده ۴۴، تبصره ۲، ماده ۴۵ و ماده ۱۰۱)؛ ۷. نظارت بر شوراهای اجرایی و مجامع و هیئت‌ها (ماده ۲۲، بند ۱۲ و ماده ۲۱۶)؛ ۹. نظارت مالی و بودجه‌ای (ماده ۵۱ و ۲۱۸)؛ ۱۰. نظارت عمومی (ماده ۶، ۱۷۷ و ۲۱۷)؛ ۱۱. نظارت موضوع (ماده ۲۳۶) آیین‌نامه داخلی مجلس (ماده ۴۵)؛ ۱۲. نظارت‌های خاص و ویژه (ماده ۲۲ و ۱۷۹). لذا مشهود است که براساس قوانین مذکور، مهم‌ترین وظایف نظارتی قوه مقننه درباره امور بودجه کشور به شرح زیر است:

- نظارت بر اجرای مقررات بودجه و امور مالی مجلس و نحوه هزینه‌کرد آن؛
- رسیدگی به عملکرد بودجه سالیانه مجلس و ارائه گزارش آن؛
- بازرسی و رسیدگی دقیق و نظارت بر تمام اموال و اشیای منقول و غیرمنقول مجلس شورای اسلامی؛
- نظارت بر بودجه سالیانه کل کشور.

۴. سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری و جایگاه مجلس شورای اسلامی در فرایند بودجه‌ریزی و تحقق سیاست‌های کلی

سیاست‌های کلی نظام اولین بار در گزارش شور اول کمیسیون شماره یک بازنگری قانون اساسی، به‌عنوان یکی از اختیارات رهبری، مطرح شده است. تا کنون سیاست‌های کلی متعددی در موضوعات مختلفی تعیین و جهت اجرا ابلاغ شده که یکی از آن‌ها، سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری است. به‌طور کلی سیاست‌های کلی سیاست‌هایی است که رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام آن را تعیین می‌کند و به‌محض تعیین آن،

برای همه قوا الزامی محسوب می‌شود. این سیاست‌ها حلقه‌ای بین آرمان‌ها و امور اجرایی هستند، ولی با قانون عادی تفاوت اساسی و ماهوی دارند. این سیاست‌ها «کلی» است و باید در قوانین و آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و مقررات اجرایی و در عمل دستگاه‌ها متجلی شود (اسماعیلی و منصوریان، ۱۳۹۱). در مجموع سیاست‌گذاری کلی در ایران مقوله‌ای مدیریتی - حقوقی محسوب می‌شود. البته تأکید بر این مسئله در مورد ماهیت سیاست‌های کلی نظام همچنان ضروری است که این سیاست‌ها در مقایسه با قوانین، اصول و استانداردها، از شمول وسیع‌تر و عام‌تری برخوردارند و به‌عنوان تعیین‌کننده چارچوب و ناظر بر مجموعه‌ای از رفتارها، قوانین، مقررات، تصمیم‌ها و اقدامات تلقی می‌شوند و از نظر نظم‌هنجاری و حقوق اساسی در رتبه‌ای پایین‌تر از قانون اساسی و بالاتر از قوانین عادی و مقررات عمومی قرار دارند (زارعی، ۱۳۸۳).

حق قانون‌گذاری مجلس از دو جهت با محدودیت روبه‌روست: یکی اینکه، مجلس می‌تواند قوانینی را وضع کند که از نظر شرع و قانون، با احکام مذهب رسمی کشور (که همان اسلام است) یا قانون اساسی مغایرت نداشته باشد و دیگر اینکه، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در پاره‌ای از زمینه‌ها، براساس قانون اساسی، به نهادهای خاصی واگذار شده است؛ از جمله اینکه مطابق بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، یکی از وظایف و اختیارات مقام معظم رهبری تعیین و ابلاغ سیاست‌های کلی نظام است. بنابراین در این موارد، مجلس حق قانون‌گذاری ندارد و رأی و نظر مقام رهبری بر همگان حتی بر مجلس شورای اسلامی نافذ و الزامی است.

سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری در ۶ مهر ۱۳۹۸ و در اجرای بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، توسط مقام معظم رهبری به قوای سه‌گانه ابلاغ شد. این سیاست‌ها در ۱۷ بند، چارچوب و جهت‌گیری کلی نظام قانون‌گذاری در کشور را بیان کرده و چراغ راه مناسبی برای نظام قانون‌نویسی و قانون‌گذاری کشور است. مخاطب این سیاست‌ها سه قوه هستند، اما ثقل آن مجلس است؛ چراکه قانون‌گذاری در مجلس صورت می‌گیرد. اجرای مقررات، بخشنامه‌های دولتی و حتی آرای وحدت رویه در قوه قضاییه نیز در متن سیاست‌ها ذکر شده و در عین حال، قوانین آزمایشی و سلسله‌مراتب قوانین باید براساس نص قانون اساسی باشد که این موضوع از طریق مجلس قابل پیگیری است. لذا مشهود است که نقش مجلس شورای اسلامی در جاری‌سازی سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری بسیار برجسته است.

در برخی از بندهای سیاست‌های مذکور، چارچوب‌های کلی لازم برای بودجه‌ریزی سالیانه کشور معین شده است. یکی از موضوعات مورد مناقشه مابین قوه مقننه و قوه مجریه، سطح و میزان اختیارات مجلس در تغییر لایحه دولت براساس پیشنهادها و نمایندگان است. در مواردی از جمله برنامه ششم توسعه، سطح تغییرات به‌حدی است که قانون مصوب

فاصله زیادی با لایحه اولیه دولت دارد. در این شرایط، دولت قانون مصوب را مطابق لایحه پیشنهادی خود نمی‌داند و در مواردی به صراحت اعلام شده که امکان اجرای قانون مصوب را ندارد. در چنین مواردی، شورای نگهبان تفسیری ارائه کرده که مجلس موظف است تغییرات را طوری کنترل نماید تا چارچوب اصلی لایحه دولت تغییر نکند. مواردی در سال‌های گذشته بوده که شورای نگهبان به دلیل تغییرات زیاد اعمال شده روی لایحه دولت، مصوبه مجلس را جهت بررسی و بازنگری به مجلس برگشت زده است. لذا برای حل این مشکل در بند ۶ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری بر تعیین حدود اختیارات مجلس در اصلاح لوایح با رعایت اهداف لایحه تأکید شده است. این موضوع در رسیدگی به بودجه سالیانه اهمیت بیشتری می‌یابد. مطابق قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، نمایندگان می‌توانند در مرحله‌ای از فرایند رسیدگی به لایحه بودجه، پیشنهادهایی را جهت تغییر به کمیسیون‌های تخصصی، کمیسیون تلفیق و روی گزارش کمیسیون تلفیق به صحن علنی مجلس ارائه کنند. قانون‌گذار جهت رسیدگی به این پیشنهادها محدودیت‌هایی، مانند عدم مغایرت با قانون برنامه و تعیین منبع درآمد، مشخص کرده است. ولی تنوع و تعداد پیشنهادها حتی با رعایت این محدودیت‌ها می‌تواند شاکله بودجه را تغییر دهد. در آمار کلی، به‌طور متوسط هر ساله حدود ۷۰۰۰ پیشنهاد از سوی نمایندگان به لایحه بودجه و گزارش کمیسیون تلفیق ارائه می‌شود که ظرفیت تغییرات جدی در لایحه بودجه را دارد. بنابراین توجه به بند ۶ سیاست‌های ابلاغی و تعیین سازکار دقیق و جامع، راهگشا خواهد بود. اهمیت این موضوع به‌حدی است که علاوه بر بند ۶، در بند ۷ نیز بر این موضوع تأکید شده است. این بند بر «تعیین محدوده اختیار مجلس در تصویب ساختار و مفاد بودجه سالیانه کل کشور (پیش‌بینی درآمدها، هدف‌گذاری‌ها، موارد هزینه و...)» با تصویب قانون لازم و اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس» تأکید دارد.

در بند ۹ نیز، بر رعایت اصول قانون‌گذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی با تأکید بر قابل اجرا بودن قانون و قابل سنجش بودن اجرای آن؛ معطوف بودن به نیازهای واقعی؛ شفافیت و عدم ابهام؛ استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی؛ ابتدا بر نظرات کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون؛ ثبات، نگاه بلندمدت و ملی؛ انسجام قوانین؛ جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرایند قانون‌گذاری؛ عدالت‌محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا، عمومی بودن قانون و شمول و جامعیت آن و حتی‌الامکان پرهیز از استثناهای قانونی پافشاری شده است. تمام این مؤلفه‌ها از شاخص‌ها و خصیصه‌های اصلی قانون بودجه اثربخش و کارا، با تأکید بر نظرات مؤثر بر اجرای بودجه هستند که می‌توانند موجب بهبود وضعیت درآمدها و هزینه‌های کشور و سرانجام ارتقای رفاه عمومی مردم و دستیابی به ثبات در ابعاد و زمینه‌های مختلف شوند. همچنین در بند ۱۵، بر «تعیین اولویت‌های قانون‌گذاری با

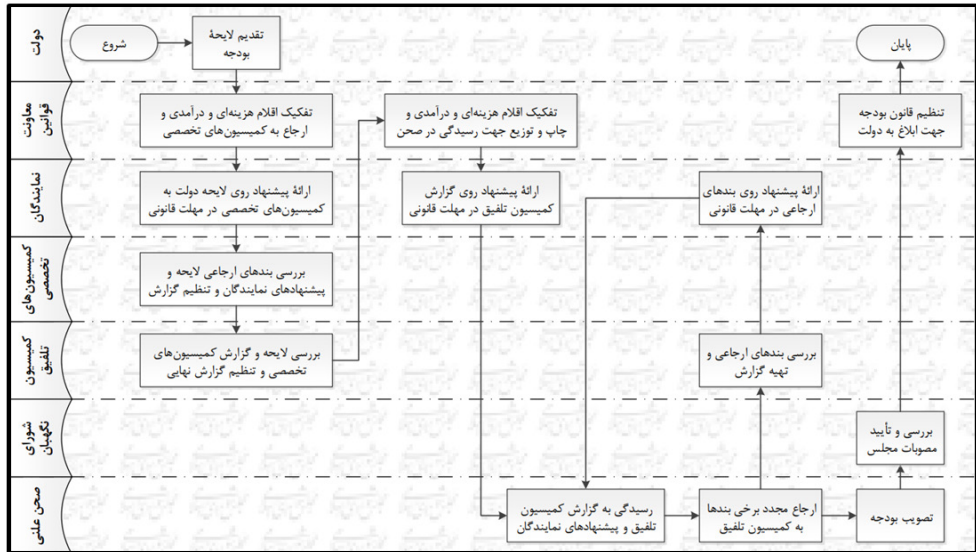
محوریت گره‌گشایی از امور اجرایی کشور، اصول اجرانشده قانون اساسی، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام، برنامه پنج‌ساله توسعه و مطالبات رهبری» تأکید شده است که منظر و چشم‌انداز بسیار خوب و مفیدی برای نمایندگان مجلس و دست‌اندرکاران قوه مجریه در هنگام تهیه، بررسی و تصویب بودجه سالیانه کل کشور خواهد بود.

با عنایت به مطالب فوق، مجلس نقش بسیار مهمی در روند بررسی و تصویب بودجه دارد و باید با نگاه به سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، سعی در تصویب بودجه اثربخش و راهگشا داشته باشد. در این راستا، نقش کارهای مطالعاتی و پژوهشی و شناسایی نقاط قوت و ضعف مجلس و یافتن راه‌حلهایی برای توانمندسازی قوه مقننه جهت جاری‌سازی سیاست‌های کلی مفید و سازنده است. یکی از جلوه‌های این امور پژوهشی، مطالعات تطبیقی و بررسی کارهای انجام‌شده توسط مجالس قانون‌گذاری سایر کشورهاست که می‌تواند در کمترین سطح، سرنخی برای شروع حرکت‌های خلاقانه و تحول‌آفرین باشد.

از دیدگاه تاریخی، بودجه و بودجه‌ریزی دارای روابط و پیوندهای اساسی با پارلمان است. انگیزه‌های ابتدایی تأسیس پارلمان، تشکیل شورایی برای پیشگیری از تعدی‌های مالیاتی حاکمان و علاوه‌بر آن، تنظیم روابط مالی حکومت‌ها با جامعه بوده است. بر این اساس، پدیده بودجه و بودجه‌ریزی را می‌توان نتیجه تمایلات حاکمان و نمایندگان مردم برای دریافت مالیات‌ها و توجیه عموم جامعه برای پرداخت آن دانست. در زمان حاضر، حضور پارلمان‌ها در فرایند بودجه‌ریزی تحت تأثیر دو حوزه عمل مرتبط با یکدیگر است که نمودهای اجرایی آن‌ها به ساختارهای اقتصادی - اجتماعی و جایگاه قوای حاکمیت سیاسی بستگی دارد. یکی از این دو حوزه، موضوع بررسی و تصمیم‌گیری درباره میزان منابع قابل تأمین 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 دیگر سخن، انگیزه‌ها و نقش‌های اصلی قوه مقننه (یا حقوق پارلمان) در فرایند بودجه به بررسی و تأیید پیش‌بینی‌هایی 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 (Anwar Shah, 2007).

بودجه‌ریزی به‌عنوان یک خط‌مشی عمومی از چهار مرحله تشکیل شده: ۱. تدوین بودجه که نتیجه این مرحله بودجه پیشنهادی یا همان لایحه دولت است؛ ۲. بررسی و تصویب بودجه که نتیجه آن قانون بودجه است؛ ۳. اجرای بودجه؛ ۴. نظارت و کنترل بودجه که نتیجه نهایی آن گزارش تفریغ بودجه از سوی دیوان محاسبات کشور است. در ایران، لایحه بودجه که خروجی مرحله اول فرایند است، از نظر شکلی از یک ماده‌واحد به‌همراه تعدادی تبصره تشکیل می‌شود. به‌طور عمومی لایحه بودجه به‌همراه برخی توضیحات مشتمل بر مقدمه بودجه، گزارشی از درآمدها و هزینه‌های سال گذشته و پیش‌بینی‌های

سال جاری و اطلاعاتی که در تصمیم‌گیری نمایندگان مؤثر باشد، تقدیم مجلس می‌شود. در مرحله تصویب بودجه، مجلس ضمن بررسی برنامه‌ها و طرح‌های سال بودجه، پیش‌بینی‌های درآمدی و هزینه‌ای دولت را بررسی می‌کند. فرایند بررسی و تصویب بودجه جزو مهم‌ترین اقدامات سالیانه مجلس است که مطابق شکل ۱ ترسیم شده است.



شکل ۱. فرایند بررسی و تصویب بودجه در مجلس شورای اسلامی

در اهمیت فرایند تصویب بودجه در مجلس ذکر این نکته کافی است که در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، فصلی با عنوان تصویب بودجه سالیانه کشور مشتمل بر ۳ ماده و ۷ تبصره به تصویب رسیده است. پس از تقدیم لایحه بودجه از سوی دولت، بندهای مرتبط لایحه به کمیسیون‌های تخصصی ارجاع داده و در کمیسیون‌های تخصصی بررسی می‌شود. در نهایت لایحه بودجه به همراه پیشنهادهای کمیسیون‌ها در کمیسیون تلفیق که متشکل از نه عضو کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات و سه نماینده از هر کمیسیون تخصصی است، مورد بررسی قرار می‌گیرد. مطابق قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، کمیسیون تلفیق باید ظرف پانزده روز لایحه بودجه و نیز گزارش کمیسیون‌های تخصصی را بررسی کند و گزارش نهایی خود را جهت بررسی در صحن علنی ارائه نماید. لازم است ذکر شود که بنابه درخواست رئیس کمیسیون تلفیق، زمان پیش‌بینی شده تا پانزده روز قابل تمدید است. پس از بررسی و تصویب بودجه در صحن علنی مجلس، مصوبه مجلس جهت بررسی از نظر تطابق با شرع و قانون، برای شورای نگهبان فرستاده می‌شود. با بررسی قانون آیین‌نامه

داخلی مجلس و نیز توجه به ماهیت لایحه بودجه، مشخص می‌شود قانون‌گذار به بودجه سالیانه کشور توجه ویژه‌ای داشته است. در مقایسه تصویب بودجه و سایر قوانین موارد زیر قابل ذکر است:

۱. تفویض اختیار: اصولاً مجلس حق تفویض اختیار قانون‌گذاری ندارد، جز در موارد ضروری و به کمیسیون‌های داخلی مجلس که در این صورت، مصوبات کمیسیون‌های مزبور برای مدتی که مجلس تعیین می‌کند، آزمایشی است و تصویب نهایی آن‌ها با مجلس است و یا در خصوص اساس‌نامه سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت به کمیسیون‌های داخلی یا دولت که در این صورت، مصوبات آن‌ها دائمی است. مجلس نمی‌تواند تصویب موقت لایحه بودجه را برعهده کمیسیون بگذارد، هرچند ضرورت اجاب کند؛ بلکه باید در جلسات علنی مجلس مطرح و رسیدگی شود.

۲. محدودیت در اصلاح و تعدیل بودجه: براساس نظر شورای نگهبان، مجلس و نمایندگان تا حدی می‌توانند از طریق ارائه پیشنهادها و تصویب آن‌ها، به تقلیل درآمدها یا حتی افزایش برخی هزینه‌های عمومی پردازند که اصطلاحاً شاکله اصلی لایحه دولت تغییر نکند. البته مطابق آیین‌نامه داخلی مجلس، فقط پیشنهادهایی در صحن مجلس قابل طرح است که علاوه بر عدم مغایرت با قانون برنامه توسعه، محل تأمین اعتبار آن مشخص شده باشد. تشخیص این امر با رئیس جلسه است که با مشورت معاونت قوانین صورت می‌گیرد.

۳. مهلت زمانی مجلس برای تصویب بودجه: با بررسی قانون اساسی و قوانین مرتبط، هرچند صراحتی وجود ندارد، با توجه به ماهیت بودجه و پیش‌بینی مدت زمان برای اظهار نظر کمیسیون‌ها و نمایندگان در مجلس باید گفت که مجلس نیز به نوعی دارای محدودیت زمانی در تصویب بودجه تا قبل از انتهای سال است.

۴. یک‌شوری بودن: براساس ماده ۱۸۰ آیین‌نامه داخلی مجلس، لایحه بودجه سالیانه کشور یک‌شوری است؛ درحالی که اصولاً لوایح و طرح‌های قانونی عادی دوشوری هستند، مگر اینکه برای آن‌ها تقاضای فوریت شود. دلیل این امر هم محدودیت زمانی مجلس برای تصویب بودجه است. البته تجربه سال‌های اخیر حاکی است فرایند یک‌شوری بودن بررسی لایحه بودجه مشکلاتی را در مسیر بررسی ایجاد کرده و نیاز به بازنگری ضرورت دارد.

۵. بررسی در کمیسیون تلفیق: مجلس دارای کمیسیون‌های تخصصی است و هر طرح و لایحه قانونی با توجه به موضوع به یکی از کمیسیون‌های مزبور ارجاع می‌گردد. با توجه به ماهیت چندبُعدی بودجه سالیانه، براساس ماده ۴۱ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، این‌گونه پیش‌بینی شده که لایحه بودجه در کمیسیون تلفیق که با حضور سه نماینده از هر کمیسیون تخصصی و نه نفر از اعضای کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات تشکیل می‌شود، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۶. مشارکت همه کمیسیون‌های تخصصی در بررسی لایحه بودجه: اصولاً لوایح و طرح‌های قانونی براساس موضوع به یکی از کمیسیون‌های تخصصی به‌عنوان کمیسیون اصلی و یک یا چند کمیسیون تخصصی دیگر به‌عنوان کمیسیون‌های فرعی ارجاع می‌شود؛ درحالی که در لایحه بودجه کل کشور، همه کمیسیون‌های تخصصی علاوه‌بر داشتن نماینده در کمیسیون تلفیق، بخش‌های مربوط به خود را در لایحه بودجه بررسی می‌کنند.

۷. مدت زمان مذاکره نمایندگان و بررسی لایحه: آیین‌نامه داخلی مجلس مدت زمان بیشتری را نسبت به زمان سایر طرح‌ها و لوایح و موضوعات (به‌جز بررسی و رأی اعتماد به وزیران) برای مذاکره نمایندگان در جلسات علنی مجلس پیش‌بینی کرده است.

۸. فعالیت غیرعادی مجلس: براساس بند و ماده ۱۸۰ آیین‌نامه داخلی مجلس، هنگام طرح لایحه بودجه در مجلس، جلسات باید بلاانقطاع در تمام ایام هفته، غیر از جمعه و تعطیلات رسمی، حداقل روزی چهار ساعت منعقد گردد و تا موقعی که شور و مذاکره پایان نیافته و رأی مجلس اخذ نشده باشد، از دستور مجلس خارج نگردد و هیچ لایحه و طرح دیگر نیز مطرح نشود، مگر لایحه یک یا چند دوازدهم بودجه در صورت ضرورت.

موارد ذکرشده از اهمیت رسیدگی به لایحه بودجه در مجلس و توجه ویژه قانون‌گذار به آن حکایت دارد. اجرای بودجه مراحل را شامل می‌شود که دربرگیرنده وصول درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار از یک طرف و مصرف اعتبارات پیش‌بینی‌شده و مصوب از طرف دیگر است. اجرای بودجه شامل تحقق ارقام پیش‌بینی‌شده در بودجه مصوب و به عبارت دیگر، وصول درآمدها و پرداخت هزینه‌ها برای نیل به مقاصد و اهداف معین طبق قوانین و مقررات مربوط است. در مرحله اجرا، بودجه خود دارای مراحل فرعی دیگری است.

علاوه‌بر نقش مهم مجلس در مرحله تصویب خطمشی بودجه، مفاهیم ارزیابی و نظارت در تمامی مراحل خطمشی‌گذاری مورد توجه قانون‌گذار بوده است. مطابق قانون اساسی و نیز قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، قوه مقننه به‌عنوان نهاد قانون‌گذاری کشور در زمینه بودجه سالانه، در هر سه مرحله نظارت حضور فعال دارد:

نظارت در مرحله تدوین خطمشی (نظارت پیشینی): مشارکت مجلس در سطح کمیسیون‌ها و نیز صحن علنی مجلس در تدوین خطمشی شهادی بر نقش مجلس شورای اسلامی در این زمینه است.

نظارت در مرحله اجرا (نظارت حین اجرا): مطابق قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی مأموریت دارد تا بر اجرای قوانین نظارت مستمر کند و از طریق ابزارهای نظارتی پیش‌بینی‌شده، انحراف را جهت تصمیم‌گیری به صحن علنی گزارش نماید.

نظارت پس از اجرای خط‌مشی (نظارت پسینی): در اصل ۵۵ قانون اساسی^۹، نظارت پسینی در موضوع بودجه توسط دیوان محاسبات کشور که ارکان قوه مقننه است، انجام می‌شود. دیوان محاسبات گزارش تفریغ بودجه را تدوین و به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌کند. گزارش دیوان محاسبات توسط رئیس آن در صحن علنی مجلس قرائت می‌شود.

۵. بررسی تجارب سایر کشورها در زمینه نقش پارلمان در فرایند بودجه‌ریزی

۵-۱. فرایند بودجه‌ریزی در کشور ترکیه

در ترکیه، از سال ۱۹۲۳ م تا زمان انتخابات ریاست جمهوری و پارلمانی در ۲۴ ژوئن ۲۰۱۸، نظام دولت پارلمانی اجرا شد که در آن، تمام اختیارات اجرایی در رئیس‌جمهور منتخب متمرکز است. پس از ۲۴ ژوئن ۲۰۱۸، ترکیه از الگوی اختیارات اجرایی متمرکز در شورای وزیران که مشروعیت آن نیز از پارلمان است، به الگوی دولت ریاست جمهوری منتقل شد و مشروعیت آن مستقیماً به عموم مردم واگذار گردید. بر این اساس، نظام ریاست جمهوری یک نظام دولتی است که نهاد اجرایی و قانون‌گذاری به‌طور جداگانه با رأی عمومی انتخاب می‌شود؛ یعنی قوه مجریه مشروعیت دموکراتیک خود را از ملت خواهد گرفت، نه از قوه مقننه. با این اصلاحیه قانون اساسی، اعضای دولت به‌عنوان وزرای منصوب‌شده توسط رئیس‌جمهور، به اخذ رأی از مجلس نیاز ندارند و دیگر وزرا پاسخ‌گوی مجلس نیستند. بر مبنای قانون اساسی ۱۹۸۲، قوه مقننه در قالب «مجلس بزرگ ملی ترکیه» تعریف شده است. ماده ۷ این قانون اظهار می‌کند: «قدرت قانون‌گذاری به نمایندگی از ملت ترکیه در مجلس شورای ملی ترکیه واگذار شده است. این قدرت تفویض نخواهد شد». علاوه‌بر آن، در ماده ۸ قانون اساسی اصلاح‌شده با استفاده از قدرت اجرایی به شرح زیر بیان شده است که قدرت و عملکرد اجرایی توسط رئیس‌جمهور و شورای وزیران اعمال و اجرا می‌شود. اختیاراتی که در مورد بودجه کشور به رئیس‌جمهور داده می‌شود، فقط ارائه پیشنهاد بودجه به پارلمان است. اصلاحیه مهم دیگر در مورد ساختار قانون‌گذاری بودجه در قانون اساسی است. در نظام جدید بودجه‌ریزی، رئیس‌جمهور پیشنهادی برای بودجه تهیه می‌کند و آن را به مجلس ارائه می‌دهد و مجلس هم این پیشنهاد بودجه را به بحث می‌گذارد و تصویب می‌کند.

به‌طور کلی اختیارات بودجه‌ای مجلس اساساً در قانون اساسی و در قانون «مدیریت و کنترل امور مالی عمومی» تنظیم شده است. ساختار نهادی مصوبات قانونی و ممیزی بودجه در مجلس از این قرار است: دیوان محاسبات، کمیته برنامه و بودجه (که در آن، ابتدا بودجه

۹. دیوان محاسبات به تمام حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به‌نحوی از انحاز بودجه کل کشور استفاده می‌کنند، به‌ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد، رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به‌انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌کند. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود.

و پیش‌نویس حساب‌های نهایی مورد بحث و حسابرسی قرار می‌گیرد) و مجمع عمومی مجلس (که در آن، درنهایت این پیش‌نویس قوانین مورد بحث و تصویب قرار می‌گیرد). بخش دوم ساختار نهادی دیوان محاسبات است که حسابرسی غیرمستقیم را به نمایندگی از مجلس انجام می‌دهد و نتایج این ممیزی را مطابق ماده‌های مربوط به قانون اساسی، قانون مدیریت مالی و کنترل عمومی به مجلس گزارش می‌دهد. نظارت پارلمان بر مخارج عمومی توسط دیوان محاسبات انجام می‌شود که حسابرسی خود (بیانیه انطباق)^{۱۰} را پس از پایان سال مالی به مجلس ارائه می‌دهد. در چارچوب قانون اساسی اولیه، فرایند بودجه‌ریزی به شرح زیر تنظیم شده است:

• مطابق ماده ۱۶۲ قانون اساسی، دستگاه اجرایی پیش‌نویس قانون بودجه دولت مرکزی (لایحه بودجه) را ۷۵ روز قبل از آغاز سال مالی به مجلس شورای ملی ترکیه (پارلمان) ارسال می‌کند.

• کمیته برنامه و بودجه مجلس ابتدا پیش‌نویس بودجه را بررسی می‌کند. کمیته باید لایحه بودجه اصلاح‌شده را طی ۵۵ روز تصویب کند. متعاقباً طی ۲۰ روز در جلسه عمومی، بودجه توسط مجلس به تصویب می‌رسد. به عبارت دیگر، از مجموع ۷۵ روزی که به مباحث مربوط به بودجه در مجلس اختصاص می‌یابد، ۵۵ روز برای کمیته برنامه و بودجه در نظر گرفته شده است. از نظر قانون اساسی، در مرحله بررسی بودجه در کمیته، هیچ‌گونه محدودیتی در خصوص پیشنهاد افزایش یا کاهش درآمدها، افزایش یا کاهش هزینه‌ها یا جابه‌جایی در تخصیص اعتبارات توسط اعضای کمیته وجود ندارد. به همین دلیل، در این مرحله بحث عمیق و تخصصی بیشتری می‌توان انجام داد؛ اگرچه مرحله جلسه عمومی بیشتر سیاسی و تشریفاتی است. اعضای پارلمان فقط می‌توانند در این مناظره‌ها نظرات خود را درباره نهادها و کلی سیاست‌های دولت بیان کنند. لایحه بودجه سپس در مجلس تصویب و توسط رئیس‌جمهور منتشر می‌شود و از اول ژانویه لازم‌الاجراست. کمیته برنامه و بودجه یکی از کمیته‌های مجلس است. این کمیته ۴۰ عضو دارد که ۲۵ نفر نماینده حزب حاکم و ۱۵ نفر نماینده مخالف هستند. از طرف دیگر اگر حتی یک دولت اقلیت در قدرت وجود داشته باشد، ۲۵ عضو کمیته برنامه و بودجه از حزب حاکم هستند. با این آیین‌نامه، به دولت امتیاز داده شده است تا شورای وزیران مذاکره کند و بودجه را تصویب نماید. بنابراین مطابق قانون اساسی، برنامه‌ها و بودجه‌ها توسط کمیته تخصصی نهایی که دولت در آن سهم اکثریت را داراست، نهایی می‌شود و بخش‌های اندک باقی‌مانده بودجه که در اینجا تصویب نشده، برای جلوگیری از گسست در جلسه صحن علنی بررسی می‌شود. بنابراین طبق قانون اساسی قبلی، اعضای مجلس قادر به افزایش هزینه یا کاهش

10. Compliance statement

درآمد در جریان بحث درمورد پیش‌نویس بودجه در جلسه علنی نبودند که با قانون جدید، این امکان برای ایشان فراهم شده است. کمیته برنامه و بودجه به‌عنوان اصلی‌ترین بستر بررسی دقیق بودجه پیشنهادی دولت قبل از تصویب در مجلس فعالیت می‌کند. علاوه‌بر این، کمیته‌های دیگر نیز به‌طور رسمی در مذاکرات بودجه شرکت نمی‌کردند؛ یعنی هیچ قانونی برای جلب مشارکت کمیته‌های دیگر در فرایند تصویب بودجه یا آیین‌نامه مجلس یا قوانین مجلس وجود نداشت که این مورد هم در قانون جدید حل شده است. اگر در مرحله بررسی کمیته در نظام قبلی به اثربخشی بودجه توجه شود، این نتیجه حاصل خواهد شد که کمیته در تدوین بودجه مؤثر نیست. در قانون اساسی قبلی، با اینکه به اعضای کمیته برنامه و بودجه اجازه داده شده بود بدون هیچ‌گونه محدودیت قانونی، تغییراتی در ترکیب بودجه ایجاد کنند، به‌دلیل نظم و انضباط حزب و با توجه به اینکه حزب حاکم اکثریت اعضا را در کمیته برنامه و بودجه دارا بود، در عمل بحث و نظارت کمیته از نگاه نظارت مجلس بر دولت، ضعیف بود. از منظر تئوری دموکراسی، پذیرش یا رد طرح قانون بودجه دارای یک مسئله سیاسی به‌معنای رأی اعتماد یا عدم اعتماد است.

ساختار حساب‌های نهایی در ماده ۱۶۴ اصلاح‌شده تعریف شده است. براساس ماده ۱۶۴ اصلاح‌شده، لایحه تفریح بودجه ظرف هفت ماه از پایان سال مالی مربوطه توسط شورای وزیران ارسال می‌شود، مگر اینکه قانون دوره کوتاه‌تر را تجویز کند. لایحه تفریح بودجه به‌همراه لایحه بودجه دولت مرکزی در مجلس بررسی می‌شود. هم حساب‌های سال گذشته و هم اختصاص اعتبارات سال بعد در همان زمان توسط پارلمان تصویب می‌گردد. بر مبنای قانون اساسی واقعی و قانون دیوان محاسبات ترکیه، حسابرسی دیوان به نمایندگی از مجلس درآمدها، هزینه‌ها و دارایی‌های ادارات دولتی را کنترل می‌کند. سند اصلی ارسالی دیوان به پارلمان بیانیه سالیانه انطباق عمومی است. این سند با گزارش‌های متنوع دیگر دیوان محاسبات و قانون مدیریت و کنترل امور مالی عمومی تکمیل می‌شود. این گزارش شامل «گزارش‌های حسابرسی عملکرد» است که عملکرد بخش‌های مختلف مدیریت دولتی را از نظر کارایی، اثربخشی و اقتصاد آن‌ها بررسی می‌کند. وظیفه بحث درمورد گزارش‌ها و تصویب حساب‌های تلفیقی نهایی برعهده کمیته برنامه و بودجه است.

با قانون شماره ۶۷۷۱ اصلاح قانون اساسی، مقررات «تهیه و اجرای بودجه»، «بحث درمورد بودجه»، «اصول تنظیم اصلاحات در بودجه» و «حساب نهایی» تنظیم شده در مواد ۱۶۱، ۱۶۲، ۱۶۳ و ۱۶۴ قانون اساسی تحت عنوان «بودجه و حساب نهایی» جمع‌آوری و اصلاح می‌شود. تغییرات فرایند تصویب قانون اساسی جدید بودجه و ممیزی حساب نهایی مطابق ماده ۱۶۱ در زیر خلاصه شده است:

۱. پیش‌نویس قانون بودجه به‌جای اینکه توسط شورای وزیران به مجلس ارسال شود،

توسط رئیس‌جمهور پیشنهاد می‌گردد. این اصلاحیه عمدتاً براساس انتقال از الگوی دولت پارلمان به دولت ریاست جمهوری است؛ زیرا در الگوی کلاسیک ریاست جمهوری که در آن کل اختیارات اجرایی توسط رئیس‌جمهور منتخب مردم صورت می‌پذیرد، تهیه و تصویب بودجه اساسی‌ترین وظیفه پارلمان است. برای مثال در ایالات متحده، جایی که سیستم ریاست جمهوری کلاسیک به کار رفته است، کنگره توانایی رد کردن، اصلاح یا آماده‌سازی مجدد پیشنهاد بودجه خود را دارد که توسط دستگاه اجرایی ارائه می‌شود (Inter-Parliamentary Union, 2004).

۲. آیین‌نامه تعیین تعداد اعضای کمیته برنامه و بودجه (کمیته‌ای است که در آن درمورد بودجه و حساب نهایی بحث می‌شود) از قانون اساسی حذف شده است. حکم تعیین‌شده «کمیته برنامه و بودجه — که مسئولیت بررسی و تهیه گزارش مربوطه جهت تصمیم‌گیری پارلمان را برعهده دارد — دارای ۴۰ عضو است که از این تعداد حداقل ۲۵ نفر متعلق به حزب حاکم»، از قانون اساسی حذف شده است. در تغییرات جدید قانون اساسی، از آنجا که دولت براساس اکثریت مجلس تأسیس نشده است، شرط انتخاب اکثریت اعضای کمیته برنامه و بودجه از حزب حاکم، از قانون اساسی حذف شد. با این اصلاحیه، توزیع اعضای کمیته برنامه و بودجه براساس تعداد اعضای در مجلس مطابق با آیین‌نامه مقرر در توزیع اعضای دیگر کمیته‌ها تعیین می‌شود. به‌منظور اطمینان از تداوم اقدامات دولت، در صورت اجرا نشدن قانون بودجه در زمان قانونی، مجلس باید قانون بودجه موقت را صادر کند. اگر مجلس قادر به صدور قانون بودجه موقت نباشد، رئیس‌جمهور حق دارد حکم بودجه موقت (فرمان ریاست جمهوری) را که براساس نسبت مشخصی از بودجه سال گذشته تعیین می‌شود، صادر کند. طبق این اصلاحیه، در صورت رد بودجه پیشنهادی دولت در جلسه علنی مجلس، رئیس‌جمهور می‌تواند دو راه برای حل این نزاع برگزیند: نخست اینکه، براساس اختیارات پیش‌بینی‌شده، حکم بودجه موقت را بر مبنای نسبت معینی از بودجه سال گذشته تصویب کند و بدین ترتیب، مجلس را دور بزند. راه دیگر این است که رئیس‌جمهور با پارلمان به توافق برسد تا بودجه پیشنهادی را اصلاح نماید؛ زیرا اساساً ممکن است بودجه نسبت به سال قبل براساس نرخ تغییر ارزش افزوده افزایش یابد که در این صورت، فعالیت‌های اجرایی رئیس‌جمهور را دشوارتر می‌کند.

۳. تعیین زمان خاص و مراحل برنامه‌های توسعه از ماده ۱۶۱ حذف شد.

۴. مقررات مربوط به قرائت و رأی دادن بودجه‌های دولت به صورت مقطعی لغو شد. طبق قانون شماره ۵۰۱۸، مجلس متن پیش‌نویس قانون بودجه را به صورت مقاله و برنامه‌های درآمدی و هزینه‌ای را مبتنی بر مدیریت عمومی بررسی می‌کند و پیش‌نویس این قانون را به رأی می‌گذارد.

۵. در قانون اساسی اصلاح‌شده، مقررات ارائه حساب نهایی که ظرف هفت ماه به مجلس

ارسال می‌شد، به شش ماه تغییر یافته است.

با در نظر گرفتن اصلاحیه‌های قانون اساسی، می‌توان ادعا کرد که به‌جز آیین‌نامه مربوط به ارسال پیش‌نویس قانون بودجه به مجلس، مکانیسم انتخاب اعضای کمیته برنامه و بودجه و همچنین تصویب امور مربوط به بودجه موقت هیچ تغییر مهمی در ساختار قانون اساسی بودجه ایجاد نشده است. اما به موازات تحول در ساختار قانون اساسی سیستم دولتی، تغییر عمده‌ای در روند تهیه، بحث و تصویب بودجه رخ داده است؛ به این معنا که در راستای حفظ قدرت مطلق دولت در بودجه‌ریزی کشور، بودجه سالیانه مطابق نظر حزب حاکم یا احزاب دارای اکثریت در مجلس تعیین می‌شد، مستقیماً به مجلس واگذار شد؛ یعنی مجلس مجوز تحمیل هزینه به رئیس‌جمهور از طریق قانون بودجه را دارد و مطابق قانون اساسی اصلاح شده، امکان نظارت مؤثر بر دستگاه اجرایی فراهم شده است. علاوه بر تغییراتی که در فرایند تصویب بودجه انجام شده، اصلاحاتی در خصوص نظارت مؤثر بر اجرای بودجه به شرح ذیل در دستور کار قرار گرفته است:

۱. ایجاد کمیته حساب‌های جداگانه عمومی: نظارت پارلمانی بر قوه مجریه بخش مهمی از نظام بررسی و کنترل دولت است. نهادهای قانون‌گذاری بخش عمده‌ای از نظارت خود را از طریق این کمیته‌ها و با پشتیبانی تعدادی از مقامات رسمی و دفاتر که تحقیق، ممیزی و ارائه اطلاعات و تجزیه و تحلیل در مورد فعالیت‌های اجرایی را برعهده دارند، انجام می‌دهند.

۲. مشارکت کمیته‌های تخصصی در فرایند تصویب بودجه در مجلس: پیش از تغییرات، بهره‌گیری از تخصص سایر کمیته‌ها در فرایند بودجه‌ریزی مجلس حذف شده بود. وضع مقررات برای افزایش نقش کمیته‌های تخصصی در فرایند بودجه‌ریزی، مجلس را قادر می‌سازد تا در نظارت بر سیاست‌های بودجه و نتایج/حساب‌های نهایی تحقق بودجه نقش فعالی داشته باشد. بنابراین، این امر به ایجاد مکانیسم بررسی و تعادل در نظام سیاسی کمک می‌کند.

۳. تأسیس واحد مستقل تحقیق و تحلیل بودجه در مجلس: در سال‌های اخیر، بسیاری از مجالس برای تقویت نظارت بر قانون بودجه، خدمات تحقیقاتی تخصصی یا واحدهای تحلیل بودجه را در خدمت تمام اعضای پارلمان قرار داده‌اند. این واحدهای بودجه در پارلمان، در قالب دفاتر بودجه‌ای دموکراتیک تشکیل می‌شوند. آن‌ها می‌توانند به قانون‌گذاری، نظارت و رسیدگی و البته سایر کارکردهای بودجه‌ای مجلس کمک کنند.

۴. فرایند بودجه مشارکتی: گفت‌وگوی ساختاری و تبادل نظر با نمایندگان گروه‌های ذی‌نفع، جامعه مدنی سازمان‌یافته و کارشناسان خبرگان از ویژگی‌های بارز مجلس‌های مدرن و یک بخش ضروری از فرایند بودجه در مجلس است. مهم‌ترین چالشی که

پارلمان‌ها و نمایندگان پارلمان در مبادلات خود با نمایندگان طیف گسترده‌ای از سازمان‌ها با آن روبه‌رویند، این است که کانال‌های باز ارتباطی (مانند بیانیه‌های کتبی، سخنرانی‌ها، سمینارها و جلسات مشترک) به‌صورت اطمینان‌بخش برقرار گردد (Gençkaya, 2018).

۲-۵. فرایند بودجه‌ریزی در کشور عراق

کشور عراق دارای حجم عظیمی از منابع طبیعی (به‌خصوص نفت) است که می‌تواند به رفاه عمومی، بهبود اوضاع مالی و آزادی اقتصادی برای مردم این کشور منجر شود. باوجود گذشت حدود یک قرن فشار و سختی برای مردم عراق که ناشی از عوامل داخلی و خارجی بوده، بازهم رفاه ناشی از فروش نفت عملاً در عراق مشاهده نشده و منافع این امر عاید کشورهای دیگر شده است (Chohan, 2016). یکی از دلایل اصلی این معضل، ناکارآمدی فرایند بودجه‌ریزی در کشور عراق است. همچنین مشارکت نهادهای دموکراتیک در فرایند بودجه‌ریزی عراق بسیار ضعیف و محدود بوده و موجب ناکارآمدی فرایند مذکور شده است (Stapenhurst, 2008). در سالیان اخیر، اصلاح بودجه‌ریزی اقدامی مهم و اساسی در جهت تلاش برای بازسازی در عراق بوده است؛ هرچند که اهمیت آن درک نشده باشد. آنچه که مشخص است، آمریکایی‌هایی که استراتژی حمله و اشغالگری را در عراق برنامه‌ریزی کرده‌اند، در مورد مؤسسات بودجه‌عراق، تاریخچه آن‌ها یا حتی کارکردهایشان در فرایند بودجه‌ریزی اطلاعات چندانی نداشتند (Tripp, 2013).

ادبیات نظری مربوط به بودجه‌عراق از سه مشکل اساسی نام می‌برد. اول، بودجه‌ریزی در دوره صدام که با هرگونه افشای جزئیات آن به‌عنوان «راز دولتی» برخورد می‌کرد و برای آن مجازات سنگین در نظر می‌گرفت (Savage, 2013a). به همین دلیل است که بسیاری از اطلاعات مهم بودجه‌ریزی مربوط به این دوره مهم مبهم و ناموجود است. دوم، پس از تهاجم آمریکا به عراق در سال ۲۰۰۳ م، در این دوران حملاتی به وزارت دارایی (در قالب غارت‌های غیرقانونی، سرقت‌ها و آتش‌سوزی‌ها) رخ داد که سوابق و بایگانی‌های بودجه‌عراق را ویران کرد. دسترسی به این اطلاعات در بازسازی سیستم بودجه‌ریزی کشور ضروری بود. سوم، قراردادهای ایجاد زیرساخت بودجه‌مدرن (مانند سیستم اطلاعاتی مدیریت مالی)^{۱۱} با آدم‌ریایی‌ها، قتل‌ها، فساد در قراردادهای و... در عراق متوقف گردید و سرانجام وزارت دارایی تسخیر شد؛ زیرا در خارج از محدوده سبز حفاظت‌شده قرار داشت. در نتیجه هرگونه تلاش برای ارزیابی دقیق ماهیت بودجه در عراق در بهترین حالت به‌شدت فلج شده است.

در همین راستا، گزارش‌های ایالات متحده قبل از حمله به عراق در خصوص امور مالی این کشور نشان می‌دهد چندین مضمون مشترک، از جمله عدم مشارکت ذی‌نفعان، شفافیت

11. Financial Management Information System (FMIS)

ناکافی در مدیریت بودجه و نابرخورداری از مهارت کافی و کارکنان متخصص، در ناکارآمدی فرایند بودجه‌ریزی در عراق مؤثر بوده است (Central Intelligence Agency, 2004). این چالش‌ها حکایت از ناسازگاری جدی و فساد ذی‌نفعان دارد. العلی^{۱۲} (2012) موضوع نفت را به‌عنوان یک «انسداد» خارج از بقیه اقتصاد بررسی می‌کند و بر ۹۳ ضرورت بهبود بودجه‌ریزی به‌عنوان وسیله انتقال ثروت نفت به منافع گسترده‌تر تأکید می‌ورزد.

فرایند بودجه‌ریزی عمومی در عراق با پیشنهاد وزارت دارایی و سایر وزارتخانه‌ها آغاز می‌شود، پس از آن، توسط شورای وزیران مورد بررسی قرار می‌گیرد و در نهایت توسط مجلس برای تصویب بررسی می‌شود. با ظهور حزب بعث در سال ۱۹۶۸ م و صدام حسین در سال ۱۹۷۹ م، نقش پارلمان در روند نظارت کاملاً کنار گذاشته شد و اولویت‌های اقتصادی «کنترل متمرکز سیاسی، پاداش اقتصادی و حمایت از رژیم حاکم و ناسیونالیسم اقتصادی» در مرکز توجه قرار گرفت. این اتفاق نیز باعث رشد سیستم «بودجه سایه‌ای» در کنار فرایند اصلی بودجه شد که «بر نظام سلسله‌مراتبی تصمیم‌گیری، محاسبات نهادی، پنهان‌کاری افراطی و برنامه‌ریزی بودجه به سبک اتحاد جماهیر شوروی» استوار بود.

پس از دهه ۱۹۸۰ میلادی، نااطمینانی ناشی از درگیری‌های منطقه‌ای (از جمله جنگ ایران و جنگ خلیج‌فارس) بخش اعظم توانایی برنامه‌ریزی بلندمدت و کوتاه‌مدت وزارتخانه‌ها را خنثی کرد و فراتر از آن بودجه‌ریزی با محوریت نظامی پدیدار شد. در سال ۱۹۸۵ م، موضع اصلی صدام در بودجه از طریق قانون بودجه عمومی دولت متحد اعلام شد. در این مرحله، جایی برای مشارکت مجلس در فرایند بودجه یا صنایع استخراجی وجود نداشت. در فرایند جدید، وزارتخانه‌های دارایی و برنامه‌ریزی اقدام به تهیه پیش‌نویس بخش‌های مربوطه از بودجه عمومی دولت می‌کردند. پس از آن، بودجه در شورای وزیران و شورای فرمان‌دهی انقلاب بررسی می‌شد و نهایتاً برای تأیید و امضا برای صدام ارسال می‌گردید. صدام از اهمیت سیاست مالی به‌عنوان ابزاری برای قدرت کاملاً آگاهی داشت؛ به همین دلیل کنترل توزیع ثروت صنعت استخراج را در سال ۱۹۷۷ م به‌دست گرفت (Savage, 2013a; Tripp, 2013). چندین جنبه حساس بودجه (از جمله مقوله‌های اطلاعاتی، امنیتی و نظامی) کاملاً «جعبه سیاه» محسوب می‌شد و صدام بودجه را «راز دولت» می‌دانست. در این دوره زمانی، در عمل نوعی پنهان‌کاری افراطی در بودجه‌ریزی در عراق به‌وقوع پیوست.

اجماع عمومی پژوهشگران بر این است که برنامه‌ریزی آمریکا برای بازسازی مالی و بودجه عراق پس از سرنگونی صدام، «فاسد و ناکافی» بود و ایالات متحده «با بی‌میلی و نداشتن آمادگی» وارد کار دولت‌سازی شد. برخلاف ادعای اشغالگران در خصوص تلاش برای بازسازی نظام بودجه‌ریزی عراق در دوران پس از صدام، بسیاری از کارکنان ائتلاف درگیر در

12. Al-Ali

این منطقه، شامل نئو محافظه‌کاران جوان و بی‌تجربه بودند که برای انجام وظیفه اصلاح آمادگی نداشتند (Savage, 2013b). از آنجا که وزارت دارایی در شش سال اول اشغال از نظر نظامی محافظت نمی‌شد (درواقع هیچ‌چیز به‌جز وزارت نفت اهمیت نداشت)، غارت گسترده بسیاری از منابع ارزشمند از جمله پایگاه داده و سوابق و نابودی چهار طبقه فوقانی ساختمان دارایی اتفاق افتاد.

یک سند مهم که پیامدهای بودجه عراق پس از حمله را مورد توجه قرار داد، پروژه «آینده عراق» بود که برخی از راه‌های مقابله با مشکلات مالی را بیان می‌کرد. این سند توصیه می‌کند که وزارت دارایی باید مسئولیت فرایند بودجه‌ریزی را برعهده بگیرد و وزارت دارایی و بانک مرکزی عراق باید در سیاست‌های پولی با یکدیگر همکاری کنند؛ اما بررسی نقش پارلمان در بودجه را کنار گذاشت. این نهاد به تمرکز بر ایجاد مجدد پایه مالیاتی و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و درعین حال، تمرکز بر ضروریات اساسی (مانند مواد غذایی، بهداشت عمومی، حمل‌ونقل عمومی، آموزش و کار توان‌بخشی) اشاره کرد. این گزارش، با توجه به بخش‌های استخراجی عراق، توجه داشت که در آن زمان، عراق دارای دومین ذخایر شناخته‌شده نفت و درعین حال تنها ۳ درصد از ظرفیت تولید جهان بود که می‌توانست در بیش از یک دهه به‌دور برابر افزایش یابد. پروژه «آینده عراق» نقش قانون‌گذاران در تصویب قانون برای مالیات را عموماً ناکارآمد می‌دانست. در این طرح به‌جای آنکه از یک سازکار مشاوره بهتر (مانند دفتر کنترل بودجه) برای تقویت قانون‌گذاران حمایت کند، پیشنهاد کرد که قانون‌گذاران به‌طور کلی از حوزه اجرای قانون مالیات خارج شوند. این یک نگرانی جدی است؛ زیرا نشان می‌دهد که چقدر بین آنچه که جامعه آمریکایی برای خودش می‌خواست، یعنی نقش مهم‌کنگره در فرایند بودجه، و آنچه که برای عراق مطرح کرده است، تفاوت و اختلاف وجود دارد. در این شرایط، باوجود پررنگ شدن نقش دیوان محاسبات، وضع قوانین مدیریت مالی و قانون بدهی‌های عمومی که همه قوانین مربوط به بودجه قبلی را از بین برد، نتوانست سازکار مهم بودجه‌ریزی (از جمله روش نظارت قانونی بر بودجه) را دربر بگیرد. بنابراین حتی در این مرحله، نقش مهمی برای نظارت قوه مقننه در بودجه در نظر گرفته نشد و در آن زمان، وزارتخانه دارایی می‌توانست از اقدامات مجلس جلوگیری کند. این قانون زمینه را برای تکامل بعدی بودجه در عراق فراهم کرد. حتی مهم‌ترین تلاش برای اجرای سیستم جدید بودجه‌ریزی فناورانه در عراق از طریق قراردادی که به شرکت مشاور بیرینگ پوینت^{۱۳} برای نصب نرم‌افزار سامانه مدیریت اطلاعات مالی اعطا شده بود، متوقف شد و در نهایت به‌عنوان پروژه‌های شکست‌خورده شناخته شد (Allawi, 2007).

پس از آنکه انتقال قدرت به عراقی‌ها به‌طور اسمی تحقق یافت، در کمتر از سه سال، سه

13. Bearingpoint

دولت مختلف مستقر شد. این بدان معناست که سه وزیر اقتصاد مختلف بر سر کار آمدند و در عمل امکان اجرای بودجه‌ریزی منسجم و جامع فراهم نشد. دولت‌های موقت و انتقالی همچنان از کمبود منابع بودجه‌ای (یعنی فقدان کارکنان توانمند و تجهیزات قابل استفاده، بحران نامنی، ناسازگاری فرقه‌ای و بی‌ثباتی سیاسی و غیره) رنج می‌بردند. این وضعیت در طول سال‌های ۲۰۰۶ و ۲۰۰۷ م بدتر شد. تخمین زده می‌شود که عراق بین سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۰۶ م، ۲۴/۶ میلیارد دلار درآمد نفتی از دست‌رفته داشته است (Savage, 2013b).

از نظر فرایند بودجه‌ریزی، در سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۱ م، آنچه که قبلاً مجموعه‌ای از پیشرفت‌های پایدار بود، شروع به عقب‌نشینی به وضعیت سال‌های پس از صدام کرد. بخش عمده مشکل این بود که مجلس بودجه را به‌موقع از شورای وزیران دریافت نمی‌کرد. در دستورالعمل مربوطه تصریح شده است که مجلس باید تا ۱۰ اکتبر هر سال بودجه را دریافت کند؛ اما این بودجه به‌طور معمول با تأخیر یک یا دو ماه به مجلس آورده می‌شد که با این حساب، زمان محدودی برای بررسی مجلس قبل از سال مالی بعدی بودجه وجود داشت. توجه به تغییر نقش پارلمان در بودجه‌ریزی پس از سال ۲۰۰۷ م آغاز شد؛ از جمله اصلاحات عملکرد کمیته و اصلاح رویه که نظارت بر بودجه را نیز تحت پوشش قرار می‌دهد. در سال ۲۰۰۸، قراردادی به ارزش ۴۲ میلیون دلار برای سامانه‌ای با هدف تقویت قانون‌گذاری و به‌منظور توسعه ظرفیت نمایندگان عراق از طریق برنامه‌های آموزشی و همچنین ایجاد «مرکز توسعه مجلس» برای آموزش، با شرکت مهندسی چندملیتی آمریکا^{۱۴} منعقد شد. اگرچه کارهای پژوهشی و پشتیبانی با امیدهای زیادی آغاز شد، میزبانی‌های بعدی و دفتر بازرسی کل دریافتند که این قرارداد به‌شدت نادرست است و کاستی‌هایی در تمام معیارهای اصلی ارزیابی وجود دارد. در میزبانی‌ها، پیمانکار موارد متعددی از ناسازگاری و اجرای ناکارآمد را ذکر کرده است؛ از جمله هزینه‌های مشکوک، تغییرهای خودسرانه در راهبری برنامه در چهار نوبت، اجرای ناقص سیستم‌ها و همچنین برنامه‌های آموزشی ضعیف. با این حال، میزها همچنین خاطرنشان کردند که اشکالات به‌طور کامل متوجه پیمانکار نیست؛ زیرا گردش مالی بسیار زیاد نمایندگان مجلس ناسازگاری‌های زیادی را ایجاد کرده است که از جمله آن‌ها می‌توان به تأخیر نُه‌ماهه در انتخاب رئیس و دو معاون وی اشاره کرد؛ واقعیتی که با واکنش بسیار تند و حتی خصمانه به آموزش برخی نمایندگان مجلس مواجه شده است. نظام نمایندگی عراق نیز تا حدودی این برنامه را محدود کرده است. براساس توافق صورت‌گرفته، لازم بود رئیس و نایب‌رئیس اول و دوم پارلمان همگی قبل از انجام هر کاری موافقت خود را با انجام آن اعلام نمایند. اخذ تأیید از سه شخص مختلف قبل از حرکت به جلو با هر جنبه‌ای از برنامه باعث کندی مداوم روند کار می‌شود. شاید بدتر از همه، این است که بسیاری از نمایندگان مجلس در مقابل افرادی که نماینده آن‌ها هستند (مردم)

14. American Multinational Engineering Firm

و باید در خدمتشان باشند، در دسترس و پاسخ‌گو نیستند (Chohan, 2013).

بودجه‌ریزی قانونی فرایندی پیچیده است که حتی اگر به‌درستی اجرا شده باشد، مستلزم توجه بیشتر به نظرات خبرگان و کارشناسان به‌همراه فرایندی برای حفظ و بهره‌گیری از دانش مناسب است که در رویکرد کارگاه‌محور این قرارداد ممکن نبود. در مجموع نخستین تلاش برای تقویت واقعی پارلمان، از طریق قراردادی که به یک واحد خصوصی با شفافیت کم اعطا شده است، «نتایج مورد انتظار را حاصل نکرد» و منجر به اتلاف ۷۵ میلیون دلار در این زمان شد. وضعیت امنیتی پرتنش در عراق، همراه با کاهش قیمت نفت در سال ۲۰۱۴ و ۲۰۱۵ م به این معنا بود که باوجود فشارها در فرایند بودجه‌ریزی، به‌جای اینکه شاهد بهبود باشند، وضعیت بسیار بدتر می‌شد. بانک جهانی (۲۰۱۰) بودجه عراق را «ابزار غیرقابل اعتماد سیاست‌گذاری دولت» با «سطح قابل توجهی از فعالیت‌های دولتی گزارش نشده و نظارت ضعیف بر ریسک مالی ناشی از فعالیت سایر نهادهای بخش عمومی» توصیف کرده بود.

در سال ۲۰۱۴ م، به‌عنوان بخشی از تلاش برای تقویت قانون‌گذاری در عراق، سازمان ملل متحد نشست‌هایی را تشکیل داد تا برای قانون‌گذاران عراقی جلسه توجیهی درباره نقش آن‌ها در فرایند بودجه‌ریزی ارائه دهد. در این جلسه بود که ابتدا مفهوم دفتر کنترل بودجه در عراق ذکر شد. این دفتر یک نهاد مستقل است که وظیفه دارد به نمایندگان مجلس تجزیه و تحلیل‌های غیرحزبی را در مورد موضوعات مربوط به بودجه ارائه دهد. کشورهای اوگاندا، زامبیا و نیجریه نیز چالش‌های مشابهی با عراق دارند (البته به میزان کمتری). کشورهای مذکور دفتر کنترل بودجه را در سال‌های اخیر با دیدی خاص به نظارت قانونی بر منابع استخراج‌شده خود تأسیس کرده‌اند. در همه این کشورها، این دفتر به‌رغم کارکنان کم و منابع محدود، در جهت تقویت فرایند بودجه با توجه به صنایع استخراجی گام‌های بزرگی برداشته‌اند (Al-Ali, 2012). با شکل‌گیری این دفتر و با پررنگ شدن نقش پارلمان این کشور در این فرایند، نظم بیشتری در فرایند بودجه‌ریزی عراق صورت گرفته است، ولی تا استقرار نظام بودجه‌ریزی و نظارت مؤثر بر اجرای بودجه فاصله زیادی هست.

۶. بحث و نتیجه‌گیری

تفکر بدون مقایسه کارایی لازم را نخواهد داشت و در غیاب مقایسه، هیچ اندیشه و پژوهش علمی نیز امکان‌پذیر نخواهد بود. در این مقاله، پژوهشگران به بررسی مقایسه‌ای فرایند بودجه‌ریزی و نقش قوه مقننه در این فرایند در کشورهای جمهوری اسلامی ایران، ترکیه و عراق پرداختند و به‌اجمال نقش قوه مقننه را در جاری‌سازی سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری (به‌طور اخص در فرایند بررسی و تصویب بودجه سالیانه کل کشور) بررسی کردند. در ابتدای مقاله، راجع به اهداف و ابزارهای نظارت پارلمانی در کشورهای مختلف جهان مطالبی بیان شد و نیز قدرت قانونی قوه مقننه (به‌طور اعم) در امر بودجه‌ریزی

مورد بررسی قرار گرفت. در ادامه وظایف نظارتی مجلس شورای اسلامی براساس قانون اساسی و قوانین موضوعه تبیین شد و نقش و محدوده اختیارات آن در فرایند بررسی و تصویب بودجه عمومی کشور و نیز جایگاه مجلس در جاری‌سازی سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری تشریح شد. همچنین به‌منظور انجام مطالعه تطبیقی بین سه کشور، فرایند بودجه‌ریزی در کشورهای ترکیه و عراق (در دوران حکومت صدام و پس از سقوط او) مورد بررسی قرار گرفت.

نظام بودجه‌ریزی ایران طی دهه‌های گذشته از لحاظ ساختار، سازکارها و قوانین و مقررات تحول‌چندانی نداشته است؛ حال آنکه مطابق قانون اساسی و قانون برنامه چهارم توسعه، تهیه قانون بودجه و تحول نظام بودجه‌ریزی کشور ضرورت داشته است. قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱ با گذشت حدود چهار دهه، جواب‌گوی نیازهای نظام بودجه‌ریزی فعلی کشور نیست و ضرورت اصلاح و به‌روزروری این قوانین احساس می‌شود. نظام فعلی بودجه‌ریزی کشور در زمینه‌های مختلف مشکلات متعددی دارد که از جمله می‌توان به تداخل مسئولیت‌ها و اختیارات قوای مقننه و مجریه در نظام بودجه‌ریزی، تهیه بودجه براساس وضع موجود دستگاه‌های اجرایی و نه مأموریت‌های قانونی محوله به دولت، تهیه بودجه‌های صرفاً مالی به‌جای بودجه‌های مالی - عملیاتی، تمرکز بر نظام بودجه‌ریزی و نبود ساختارهای لازم برای استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی اشاره کرد. بسیاری از این مشکلات با اصلاح ساختار بودجه‌ریزی و تصویب قانون بودجه‌ریزی کشور و وضع مقررات مناسب برطرف می‌شود.

در کشور ترکیه، دستگاه اجرایی پیش‌نویس قانون بودجه دولت مرکزی (لایحه بودجه) را ۷۵ روز قبل از آغاز سال مالی به مجلس شورای ملی ترکیه (پارلمان) ارسال می‌کند؛ برخلاف کشور ایران که طبق ماده ۱۸۶ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، دولت موظف است حداکثر تا ۱۵ آذر ماه هر سال (یعنی ۱۰۵ روز قبل از آغاز سال مالی جدید)، لایحه بودجه را به مجلس تقدیم نماید. همچنین در ترکیه، دیوان محاسبات حسابرسی غیرمستقیم را به نمایندگی از مجلس انجام می‌دهد و نتایج این ممیزی را مطابق ماده‌های مربوط به قانون اساسی، قانون مدیریت مالی و کنترل عمومی به مجلس گزارش می‌دهد. از این نظر، بین نظام بودجه‌ریزی ترکیه و ایران مشابهت وجود دارد. به‌علاوه کمیته برنامه و بودجه مجلس ترکیه ابتدا پیش‌نویس بودجه را بررسی می‌کند. این کمیته باید لایحه بودجه اصلاح‌شده را طی ۵۵ روز تصویب کند. متعاقباً طی ۲۰ روز در جلسه عمومی توسط مجلس بودجه به تصویب می‌رسد. ولی در ایران، پس از وصول لایحه بودجه به مجلس، ابتدا در گام اول، نمایندگان مجلس از زمان چاپ و توزیع لایحه بودجه سالیانه کل کشور و پیوست‌های آن تا مدت ۱۵ روز می‌توانند لایحه را بررسی و پیشنهادهای خود را به کمیسیون‌های تخصصی مجلس تقدیم کنند. در گام دوم، کمیسیون‌های تخصصی موظف‌اند حداکثر تا ۱۵ روز گزارش

خود را به کمیسیون تلفیق ارائه کنند. کمیسیون تلفیق بودجه موظف است حداکثر ظرف ۱۵ روز پس از پایان مهلت گزارش کمیسیون‌های تخصصی، ضمن رسیدگی به گزارش کمیسیون‌های تخصصی، گزارش نهایی خود را تنظیم و به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند. البته کمیسیون تلفیق این اختیار را دارد که با موافقت هیئت‌رئیس مجلس، مهلت تقدیم گزارش نهایی خود را تا ۱۵ روز تمدید کند. در گام بعدی، کلیات لایحه بودجه در صحن علنی مجلس مورد بررسی قرار می‌گیرد و پس از تصویب کلیات، ضمن بررسی تبصره‌های بودجه، پیشنهادهای نمایندگان با اولویت پیشنهادهای درآمدی و سپس هزینه‌ای بررسی می‌شود. در نهایت پس از بررسی تمامی تبصره‌ها، سقف بودجه تعیین و به تصویب می‌رسد. از دیگر سو، لایحه تفریغ بودجه ترکیه ظرف هفت ماه از پایان سال مالی مربوطه توسط شورای وزیران ارسال می‌شود، مگر اینکه قانون دوره کوتاه‌تر را تجویز کند. لایحه تفریغ بودجه به همراه لایحه بودجه دولت مرکزی در مجلس بررسی می‌شود. این رویه با روال تفریغ بودجه در ایران تفاوت دارد؛ زیرا در کشور ما، معمولاً دیوان محاسبات هر ساله اقدام به تدوین گزارش بودجه سال قبل می‌کند و گزارش نهایی در سال بعد از آن (یعنی تقریباً دو سال بعد از زمانی که بودجه در مجلس بررسی و تصویب شده است) توسط رئیس دیوان محاسبات در صحن علنی مجلس قرائت می‌گردد. همچنین در ترکیه تصویب بودجه اساسی‌ترین وظیفه پارلمان است و از این لحاظ بین ایران و ترکیه مشابهت وجود دارد؛ زیرا یکی از اصلی‌ترین وظایف مجلس شورای اسلامی نیز بررسی و تصویب بودجه سالیانه کشور است. اگر مجلس ترکیه نتواند یا به هر دلیل نخواهد قانون بودجه موقت را صادر کند، رئیس‌جمهور حق دارد حکم بودجه موقت (فرمان ریاست جمهوری) را صادر کند که براساس نسبت مشخصی از بودجه سال گذشته تعیین می‌شود. این امر برخلاف روال معمول در ایران است؛ زیرا در صورتی که مجلس شورای اسلامی نتواند لایحه بودجه کل کشور را در موعد مقرر به صورت کامل بررسی نماید، مجلس اجازه دارد درخصوص تصویب بودجه چنددوازدهم تصمیم بگیرد.

فرایند بودجه‌ریزی عمومی در عراق با پیشنهاد وزارت دارایی و سایر وزارتخانه‌ها آغاز می‌شود، سپس توسط شورای وزیران و در نهایت توسط مجلس برای تصویب بررسی می‌شود. کلیات این روال مشابه فرایند تصویب بودجه در کشور ایران است. در زمان اشغال عراق توسط آمریکا، نقش نظارتی مجلس در زمینه بودجه بسیار کم‌رنگ بود و با وجود پررنگ شدن نقش دیوان محاسبات، بازهم وضع قوانین مدیریت مالی و قانون بدهی‌های عمومی که تمام قوانین مربوط به بودجه قبلی را از بین برد، نتوانست سازگار مهم بودجه‌ریزی (از جمله روش نظارت قانونی بر بودجه) را دربر بگیرد. بنابراین حتی در این مرحله، نقش مهمی برای نظارت قوه مقننه در بودجه در نظر گرفته نشد و در آن زمان وزارتخانه دارایی می‌توانست از اقدامات مجلس جلوگیری کند. همچنین برخی از مشکلات ساختاری و داخلی در عراق وجود

دارد که مانع اجرای اثربخش فرایند بودجه‌ریزی شده است (مثل فقدان کارکنان توانمند و تجهیزات قابل استفاده، بحران ناامنی، ناسازگاری فرقه‌ای و بی‌ثباتی سیاسی). این چالش‌ها در کشور ایران یا وجود ندارد و یا بسیار ضعیف و بی‌تأثیر است و این امر یکی از نقاط قوت کشورمان در زمینه بودجه‌ریزی است. یکی از مشکلات اساسی در فرایند بودجه‌ریزی عراق این است که مجلس لایحه بودجه را در زمان مقرر از دولت دریافت نمی‌کند و این امر تصمیم‌گیری درباره امور جاری و آتی کشور عراق را با تأخیر مواجه کرده است. مشکل مذکور نیز چندین بار در کشور ایران وجود ندارد و دولت سعی کرده لایحه بودجه را هر ساله (البته به غیر از موارد معدود) در موعد مقرر به مجلس تحویل دهد. البته مجلس عراق طی سال‌های پس از صدام در آغاز راه بودجه‌ریزی کارآمد قرار گرفته و در این زمینه اقداماتی هم انجام داده، ولی به دلایل مختلف توفیقی حاصل نشده است. مجلس عراق در سال‌های اخیر به تلاش‌های خوبی در زمینه ارتقای ظرفیت نمایندگان و شأن قوه مقننه دست زده که مثال بارز آن، تأسیس مرکز توسعه مجلس است. این مرکز هرچند با کاستی‌هایی مواجه بوده، بازهم در مقایسه با وضعیت نه‌چندان مطلوب کشور عراق، یک گام به جلو محسوب می‌شود. یکی از موضوعات ضروری، توجه به مقوله آموزش و ارتقای دانش تخصصی نمایندگان بوده است. هر اندازه نمایندگان پارلمان بر موضوع بودجه‌ریزی تسلط داشته باشند، این امکان وجود خواهد داشت از منظر تخصصی و به دور از نگاه سیاسی، بودجه دولت را با چالش مواجه نمایند که می‌تواند در تصویب بودجه کارآمد تعیین‌کننده باشد؛ لذا ضروری است به این موضوع توجه خاصی معطوف گردد. یک اشکال دیگر در ساختار مجلس عراق که موجب تضعیف جایگاه نظارتی آن شده، وجود این قاعده است که رئیس و معاون اول و دوم مجلس همگی قبل از انجام هر کاری باید اعلام موافقت نمایند. البته وضع این قاعده به این ملاحظه مربوط است که به‌طور کلی جایگاه‌های سیاسی پارلمان به احزاب مختلف واگذار شده و لازم است در مسیر تصمیم‌گیری‌های اساسی پارلمان حضور داشته باشند. اخذ تأیید از سه شخص مختلف قبل از حرکت به جلو با هر جنبه‌ای از برنامه باعث کندی مداوم روند کار شده است. همچنین یکی از نقاط ضعف دولت و مجلس عراق برای تقویت تخصص و مهارت‌های بودجه‌ریزی، تکیه و تمرکز صرف بر کشورهای خارجی (نظیر آمریکا) بوده که این امر نهایتاً موجب هدررفت مبلغ هنگفتی از سرمایه‌های ملی این کشور شده و حاصل چندانی هم در پی نداشته است. مدعای این مطلب، گزارش بانک جهانی (۲۰۱۰) است که بودجه عراق را به‌عنوان «بازار غیرقابل اعتماد سیاست‌گذاری دولت» با «سطح قابل توجهی از فعالیت‌های دولتی گزارش نشده و نظارت ضعیف بر ریسک مالی ناشی از فعالیت سایر نهادهای بخش عمومی» توصیف کرده است.

۷. پیشنهادها

همان‌گونه که قبلاً نیز اشاره شد، در روش تطبیقی که غالباً «تبیین» هدف اصلی پژوهش

است، «واحد‌های کلان اجتماعی» محوریت دارند. پژوهشگران تطبیقی معمولاً با این روش به بررسی مشابهت‌ها و تفاوت‌های دو یا چند کشور (دولت - ملت) به‌منظور دستیابی به تعمیم‌های علی می‌پردازند. پژوهشگران در مقاله حاضر نیز سعی کردند با این رویکرد به مقایسه فرایند بودجه‌ریزی در سه کشور جمهوری اسلامی ایران، ترکیه و عراق بپردازند. در گام پایانی این پژوهش و با جمع‌بندی تمام شباهت‌ها و تفاوت‌های ذکرشده میان فرایند بودجه‌ریزی و نقش پارلمان در کشورهای مورد بررسی و بهره‌گیری از تجارب موفق کشورهای مزبور، پیشنهادهای ذیل جهت ارتقای کارآمدی فرایند بررسی، تصویب و نظارت بر بودجه کل کشور در مجلس شورای اسلامی ارائه می‌گردد:

۱. اصلاح و روزآمدسازی قوانین مربوط به نظام بودجه‌ریزی کشور در راستای تقویت نقش نظارتی پارلمان؛
۲. اصلاح و روزآمدسازی قانون آیین‌نامه داخلی مجلس براساس تعریف بودجه دوشوری و متناسب با سیاست‌های کلان نظام قانون‌گذاری؛
۳. واقع‌گرایی در منابع پیش‌بینی‌شده و عدالت‌محوری در هنگام بررسی و تصویب قانون بودجه و اجتناب از تبعیض ناروا؛
۴. تلاش برای تهیه بودجه براساس مأموریت‌های قانونی محوله به دولت (نه براساس وضعیت فعلی شرکت‌های دولتی و وزارتخانه‌ها)؛
۵. حرکت به‌سوی استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی؛
۶. فراهم کردن سازگاری برای تدوین سریع‌تر گزارش تفریغ بودجه از سوی دیوان محاسبات که یکی از ابزارهای اصلی نظارتی مجلس در زمینه بودجه‌ریزی کشور است؛
۷. ایجاد مرکزی با عنوان «مرکز توسعه حرفه‌ای نمایندگان مجلس» در جهت ارتقای مهارت‌های تخصصی نمایندگان در زمینه‌های مختلف مرتبط با وظایف قوه مقننه (از جمله بودجه‌ریزی)؛
۸. تعیین اولویت‌های قانون‌گذاری با محوریت گره‌گشایی از امور اجرایی کشور، اصول اجراننده قانون اساسی، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام، برنامه پنج‌ساله توسعه و مطالبات مقام معظم رهبری؛
۹. جهت‌دهی قانون آیین‌نامه داخلی مجلس به‌سوی تعیین شفاف محدوده اختیارات مجلس در تصویب ساختار و مفاد بودجه سالیانه کل کشور.

ملاحظات اخلاقی

حامی مالی

این مقاله حامی مالی ندارد.

مشارکت نویسندگان

تمام نویسندگان در آماده‌سازی این مقاله مشارکت کرده‌اند.

تعارض منافع

بنابه اظهار نویسندگان، در این مقاله هیچ‌گونه تعارض منافی وجود ندارد.

تعهد کپی‌رایت

طبق تعهد نویسندگان، حق کپی‌رایت (CC) رعایت شده است.

References

- Abad, N., Lloyd-Braga, T., & Modeřto, L. (2020). The failure of stabilization policy: Balanced-budget fiscal rules in the presence of incompressible public expenditures. *Journal of Economic Dynamics & Control*, 120, 1-24.
- Al-Ali, J. (2012). Government budgeting and economic development in Iraq. *International Journal of Contemporary Iraqi Studies*, 6(2), 93-181.
- Allawi, A. A. (2007). *The occupation of Iraq: Winning the war, losing the peace*. New Haven: Yale University Press.
- Almasi, H., Dehgan, M., & Heidari, D. (2016). Analyzing the effect of the reporting the distribution of budget of court of audit in supervising the financial performance of government and the effectiveness of annual budget. *Audit Science*, 63, 35-61. (Persian)
- Ana-Maria, R., Bařtıda, F., & Benito, B. (2014). Budget Transparency and Legislative Budgetary Oversight: An International Approach. *American Review of Public Administration*, 1-23.
- Bagheri Zarin Ghobayi, H., & Tavasoli Naeeni, M. (2017). The status of enacting budget in IRI focusing on the separation of power. *Public Law Research*, 57, 125-148. (Persian)
- Biçer, M. (2019). Evaluate the existing political oversight role of Turkish parliament over the public finance and in this context analyzed the new Turkish Presidential Government System. *Journal of Human Sciences*, 16(3), 746-761.
- Blumentritt, T. (2006). Integrating strategic management and budgeting. *Journal of Business Strategy*, 27(6), 73-79.
- Chohan, U. W. (2013). Canada and the global network of Parliamentary Budget Officers. *Canadian Parliamentary Review*, 36(3), 17-20.
- Chohan, U. W. (2016). The idea of legislative budgeting in Iraq. *International Journal of Contemporary Iraqi Studies*, 10(1-2), 89-103.
- Emami, M., & Naderi Babanari, M. (2007). On the financial supervision of governmental organizations. *Basic Rights*, 8, 43-58. (Persian)
- Esmaceli, M., & Mansoorian, M. (2012). An introduction to the role of parliament on the application of macro policies of the system. *Journal of Public Law Knowledge*, 1(2), 1-22. (Persian)
- Farzib, A. (1997). *Governmental budgeting in Iran*. Tehran: Educational Center of Governmental Management. (Persian)

- Geivarian, H., & Rabi Mandajian, M. (2015). *The process of advanced policy making*. Tehran: Mehraban Nashr. (Persian)
- Gençkaya, Ö. (2018). The grand national assembly of Turkey: A decline in legislative capacity. *Political Science and Politics*, 3(9), 272-274.
- Ghafari, Gh. (2009). The logic of comparative research. *Journal of Iranian Social Studies*, 3(4), 30-46. (Persian)
- Hornngren, C. T., Datar, S. M., & Foster, G. (2006). Cost accounting: A managerial emphasis. 12th ed. *Pearson Education*, New Jersey (Chapter 6).
- Hoseini, M., Fatehizadeh, M., & Tehrani, I. (2012). Principle of 75 in the constitution and the parliament responsibility in planning budget. *Majles and Rahbord*, 19(70), 133-162. (Persian)
- Inter-Parliamentary Union. (2004). Parliament, the Budget and Gender. *Handbook for Parliamentarians*.
- Iraqi Ministry of Finance. (2006). Instructions of [sic] Preparing the Budget for Year 2004, 24 July. Baghdad: *Iraqi Ministry of Finance*.
- Khodachek, I. (2016). Budget Approval and the Legislative Process. In A. Farazmand (ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_2325-1.
- Lee, R., & Johnson, R. (1998). *Public Budgeting Systems*. Aspen Pub.
- Lienert, I. (2010). *Role of the Legislature in Budget Processes*. International Monetary Fund. H11, H60, H61, H62, H63, H68, H80, H83.
- Lytvynchenko, G. (2014). Programme management for public budgeting and fiscal policy. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 119, 576-580.
- Mousakhani, M., & Monshizadeh Naeeni, M. (2009). *Principles of modern budgeting in Iran*. Ghazvin: Islamic Azad University Press. (Persian)
- Nobakht, M. (2012). A conceptual model of reforming the budgeting system in Iran. *Journal of Economic Strategy*, 1(2), 7-46. (Persian)
- OECD Senior Budget Officials. (2014). Public Governance and Territorial Development. OECD Principles OF Budgetary Governance.
- OECD. (2007). Performance budgeting in OECD Countries.
- Pelizzo, R., & Stapenhurst, F. (2012). *Parliamentary Oversight Tools: A Comparative Analysis*. Routledge.

- Petraglia, C., Pierucci, E., & Scalera, D. (2020). Interregional redistribution and risk sharing through public budget. The case of Italy in times of crisis (2000–2016). *Structural Change and Economic Dynamics*, 53, 162-169.
- Santiso, C. (2005). *Budget Institutions and Fiscal Responsibility Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America*. The International Bank for Reconstruction and Development/ the World Bank.
- Savage, J. (2013a). *Reconstructing Iraq's Budgetary Institutions: Coalition State Building after Saddam*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Savage, J. (2013b). Iraq's budget as a source of political stability', United States Institute of Peace Special Report 328. USIP, Washington, DC.
- Shabirinezhad, A. (2007). *The role of legislature in analyzing and voting the budget: theoretical principle and a suggested model*. Tehran: Research Center of Parliament. (Persian)
- Shabirinezhad, A. (2008). *Budgeting in Iran: budget and parliament*. Tehran: Research Center of Parliament. (Persian)
- Shah, A. (2007). *Budgeting and Budgetary Institutions*. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Stapenhurst, R. (2008). The legislature and the budget'. In R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. Olson & L. von Trapp (eds.), *Legislative Oversight and Budgeting, A World Perspective*. Washington, DC: World Bank Institute, pp. 51-61.
- Tripp, C. (2013). *A History of Iraq*. New York: Cambridge University Press.
- United States Agency for International Development (USAID). (2011). *Legislative Strengthening Program (LSP) Midterm Evaluation and Considerations for Future Programming*. Washington, DC: USAID.
- US Department of State (USDS). (2002). *The Future of Iraq Project', Economic and Infrastructure (Public Finance) Working Group*. United States Department of State.
- Uyar, A., & Bilgin, N. (2011). Budgeting practices in the Turkish hospitality industry: An exploratory survey in the Antalya region. *International Journal of Hospitality Management*, 30, 398-408.
- Zakersalehi, Gh. (2016). A comparative study of management structure and university leadership the case of the boards of trustees. *Iranian Higher Education*, 8(3), 79-110. (Persian)
- Zarei, M. (2004). The legal system of Iran and the status of expediency discernment council. *Rahbord*, 34, 320-333. (Persian)