



Pathology of the Government Budget Approval Stage and Solutions for Reforming the Structure of Iran's Public Budget

Seyed Mohammad Moghimi* 

*Corresponding Author, Prof., Department of Public Policy, Faculty of Public Administration and Organizational Sciences, College of Management, University of Tehran, Tehran, Iran. E-mail: moghimi@ut.ac.ir

Masoumeh Kazemi 

Assistant Prof., Department of Futures Studies, Faculty of Governance, University of Tehran, Tehran, Iran. E-mail: kazemi.masoumeh@ut.ac.ir

Abstract

Objective

This study aims to investigate the challenges and shortcomings of the government budget approval stage in Iran and to present practical solutions for reforming the structure of public budgeting. The approval stage holds strategic importance in realizing developmental objectives and plays a critical role in promoting financial transparency and strengthening governmental accountability. Identifying the weaknesses of this stage and offering actionable reform strategies is therefore essential. The primary purpose of this research is to systematically analyze the deficiencies of the budget approval process and to propose measures that enhance its efficiency, effectiveness, and alignment with national development goals.

Methods

The study was conducted using a qualitative approach and employed thematic analysis as the main methodological tool. The data set included semi-structured interviews with experts in public finance and governmental planning, along with budget documents and official reports. During the analysis, 173 initial codes were identified, which were refined into 102 selective codes, 34 sub-themes, and 14 overarching themes. The Braun and Clarke model of thematic analysis was applied, which enabled the identification of semantic patterns and the mapping of relationships among the various challenges of the budget approval process.

Citation: Moghimi, Seyed Mohammad & Kazemi, Masoumeh (2025). Pathology of the Government Budget Approval Stage and Solutions for Reforming the Structure of Iran's Public Budget. *Journal of Public Administration*, 17(4), 831-859. (in Persian)



Results

The results reveal that the budget approval stage in Iran is confronted with multifaceted weaknesses. At the macro level, the dominance of regional and political considerations, the lack of a coherent national outlook, and localism in budgetary decision-making emerged as major concerns. Structurally, the parliamentary review of the budget bill is ineffective, characterized by the concentration of power in the Joint Budget Committee, the marginalization of specialized committees, and the absence of constructive participation in drafting budgetary provisions. These conditions have led to lower quality reviews and reduced effectiveness of parliamentary decisions. Further, extensive interventions by members of Parliament—often driven by political incentives rather than technical or economic considerations—have resulted in proposals without professional justification and provisions lacking technical and financial coherence. This has disrupted the structural integrity of the budget document. Additional findings include both procedural and substantive flaws in the approved budget, the introduction of new financial commitments without secured funding sources, weaknesses in the Parliament's internal regulations, and inefficient interactions between government and Parliament. Oversight mechanisms during the approval stage were also found to be inadequate, with no effective tools for monitoring outcomes and limited accountability frameworks. Moreover, time constraints, heavy workloads, and the neglect of specialized review of state-owned enterprises' budgets have compounded the operational challenges of the process.

Conclusion

The budget approval stage, situated at the intersection of fiscal policymaking and parliamentary decision-making, requires a comprehensive institutional and behavioral redesign. Based on the findings, several reform directions are proposed: (1) restructuring parliamentary review by empowering specialized committees and reducing the concentration of authority in the Joint Budget Committee; (2) enhancing transparency and competence through training programs for legislators, creating evaluation platforms, and curbing non-expert interventions; (3) revising the Parliament's internal regulations to clarify responsibilities and streamline procedures; (4) fostering institutional collaboration between government and Parliament based on trust and information-sharing; and (5) strengthening oversight mechanisms to evaluate the outcomes and impacts of the approved budget. Ultimately, achieving a more effective and efficient budget structure at the approval stage depends on political will, the development of technical expertise, and the active participation of policy experts. Without such reforms, Iran's public budgeting system will remain vulnerable to political maneuvering, structural inefficiencies, and persistent failure in realizing developmental goals.

Keywords: Government budget, Budget approval, Pathology, Structural reform, Thematic analysis.



آسیب‌شناسی مرحله تصویب بودجه دولتی و ارائه راه کارهایی در راستای اصلاح ساختار بودجه دولتی ایران

سیدمحمد مقیمی

* نویسنده مسئول، استاد، گروه خطمشی و اداره امور عمومی، دانشکده مدیریت دولتی و علوم سازمانی، دانشکده‌گان مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: moghimi@ut.ac.ir

معصومه کاظمی

استادیار، گروه آینده‌پژوهی، دانشکده حکمرانی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: kazemi.masoumeh@ut.ac.ir

چکیده

هدف: این پژوهش به بررسی آسیب‌های مرحله تصویب بودجه دولتی در ایران و ارائه راه کارهای اصلاحی برای بهبود ساختار بودجه‌ریزی می‌پردازد. با توجه به جایگاه راهبردی تصویب بودجه در تحقق اهداف توسعه‌ای و نقش آن در شفافیت مالی و پاسخ‌گویی دولت، شناسایی چالش‌های این مرحله و ارائه راه کارهای عملیاتی برای اصلاح ساختار بودجه‌ریزی ضروری است. هدف اصلی این مطالعه، تحلیل نظام‌مند آسیب‌های موجود در فرایند تصویب بودجه و پیشنهاد راه کارهایی برای ارتقای کارایی و اثربخشی این فرایند است.

روش: این پژوهش با رویکرد کیفی و روش تحلیل مضمون انجام شده است. داده‌های پژوهش، مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با کارشناسان مالی و برنامه‌ریزی دولتی، اسناد بودجه‌ای و گزارش‌های رسمی بوده است. در فرایند تحلیل، ۱۷۳ کد اولیه شناسایی و در قالب ۱۰۲ کد گزینشی، ۳۴ مضمون فرعی و ۱۴ مضمون اصلی طبقه‌بندی شدند. از مدل براون و کلارک برای تحلیل مضامین استفاده شده است. این مدل امکان شناسایی الگوهای معنایی و روابط بین آسیب‌ها را فراهم می‌سازد.

یافته‌ها: نتایج نشان می‌دهد که فرایند تصویب بودجه در ایران با آسیب‌هایی چندوجهی مواجه است. در سطح کلان، غلبه نگاه منطقه‌ای و سیاسی، ضعف در نگرش کلان ملی و محلی‌گرایی در تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای از چالش‌های برجسته هستند. ساختار بررسی لایحه در مجلس نیز ناکارآمد گزارش شده است؛ تمرکز قدرت در کمیسیون تلفیق، بی‌نقشی کمیسیون‌های تخصصی و فقدان مشارکت سازنده در تدوین احکام بودجه، موجب کاهش کیفیت بررسی‌ها و افت کارآمدی تصمیم‌ها شده است. همچنین، مداخلات گسترده نمایندگان در متن لایحه، بدون توجه به آثار کلان اقتصادی، پیشنهادها فاقد پشتوانه کارشناسی و احکام فاقد توجیه فنی و مالی، نظم ساختاری سند بودجه را مخدوش کرده‌اند. از دیگر یافته‌ها می‌توان به ایرادهای شکلی و محتوایی مصوبات، تعهدهای مالی جدید و افزایش بار بودجه‌ای بدون

استناد: مقیمی، سیدمحمد و کاظمی، معصومه (۱۴۰۴). آسیب‌شناسی مرحله تصویب بودجه دولتی و ارائه راه کارهایی در راستای اصلاح ساختار بودجه دولتی ایران. مدیریت دولتی، ۱۷(۴)، ۸۳۱-۸۵۹.

پیش‌بینی منابع، ایرادهای آیین‌نامه داخلی مجلس و تعامل ناکارآمد میان دولت و مجلس اشاره کرد. ناکارآمدی نظارت بر فرایند تصویب، نبود ابزارهای رصد اثربخشی و فقدان پاسخ‌گویی مؤثر نیز به‌عنوان حلقه‌های ضعیف در زنجیره تصویب بودجه شناسایی شده‌اند. در نهایت، محدودیت زمانی، تراکم حجم کاری و فقدان رسیدگی تخصصی به بودجه شرکت‌های دولتی، روند تصویب را با چالش‌های اجرایی روبه‌رو کرده است.

نتیجه‌گیری: مرحله تصویب بودجه، به‌عنوان نقطه تلاقی سیاست‌گذاری مالی و تصمیم‌گیری پارلمانی، به بازطراحی نهادی و رفتاری گسترده نیازمند است. بر اساس یافته‌های پژوهش، اصلاحات پیشنهادی باید در چند محور دنبال شود: نخست، اصلاح ساختار بررسی در مجلس با هدف تقویت نقش کمیسیون‌های تخصصی و کاهش تمرکز قدرت در کمیسیون تلفیق؛ دوم، افزایش شفافیت و شایستگی در فرایند بررسی از طریق آموزش نمایندگان، ایجاد سامانه‌های ارزیابی و منع مداخلات غیرکارشناسی؛ سوم، ارتقای آیین‌نامه داخلی مجلس برای تفکیک دقیق وظایف و تسهیل فرایند بررسی؛ چهارم، تقویت تعامل نهادی دولت و مجلس مبتنی بر اعتماد و تبادل اطلاعات و پنجم، بهبود سازوکارهای نظارتی برای ارزیابی نتایج و پیامدهای بودجه مصوب. در نهایت، دستیابی به ساختار بودجه‌ای کارآمد در مرحله تصویب، مستلزم عزم سیاسی، توسعه ظرفیت‌های فنی و مشارکت فعال نخبگان در فرایند تصمیم‌سازی است. بدون این اصلاحات، بودجه‌ریزی دولتی در ایران همچنان در معرض رفتارهای سیاسی، ناکارآمدی ساختاری و عدم تحقق اهداف توسعه‌ای باقی خواهد ماند.

کلیدواژه‌ها: بودجه دولتی، تصویب بودجه، آسیب‌شناسی، اصلاح ساختاری، تحلیل مضمون.

مقدمه

بودجه عمومی یک صورت مالی است که برآورد درآمدهای پیش‌بینی‌شده و هزینه‌های پیشنهادی دولت را برای دوره بودجه، معمولاً برای یک سال مشخص می‌کند (سرینیواسا مورتی^۱، ۲۰۱۸). بودجه‌ریزی ابزاری مهم برای دولت جهت مدیریت امور اجتماعی و اقتصادی (زانگ^۲، ۲۰۱۵) و دستیابی به کنترل کلان است (حاتمی - ماریینی، طلوع، رضا امینی و آذر^۳، ۲۰۲۲). در واقع، بودجه‌ها در تبدیل اهداف توسعه اجتماعی - اقتصادی دولت‌ها به واقعیت از طریق تأمین منابع برای توسعه مورد نظر، نقش مهمی دارند (کارنام^۴، ۲۰۱۸). بودجه‌ریزی خوب باید دربرگیرنده همه مشخصات حکمرانی عمومی جدید نظیر انسجام، شفافیت، مشارکت، پاسخ‌گویی و رویکرد استراتژیک برای برنامه‌ریزی و دستیابی به اهداف ملی باشد (مقیمی، پورعزت، دانایی فرد و احمدی، ۱۳۹۵)، در واقع، بودجه نقشی تعیین‌کننده در عملکرد صحیح یا ناصحیح دولت‌ها ایفا می‌کند (ربیعی، مقیمی و عباسی، ۱۴۰۲). این سند نه تنها منعکس‌کننده برنامه‌های اجرایی دولت است، بلکه بستر تعامل میان نهادهای حکمرانی، به‌ویژه قوه مجریه و قوه مقننه را فراهم می‌سازد (لینرت^۵، ۲۰۱۳). فرایند بودجه‌ریزی به‌عنوان یک چرخه منظم، شامل مراحل تهیه، تصویب، اجرا و ارزیابی است که در هر یک از این مراحل، نهادهای مسئول نقشی حیاتی در تضمین کارآمدی، شفافیت و پاسخ‌گویی ایفا می‌کنند (د وریس و نمک^۶، ۲۰۱۹؛ لی، جانسون و جویس^۷، ۲۰۲۱). به‌علاوه با توجه به اینکه نقش‌ها و مسئولیت‌ها در مراحل مختلف چرخه بودجه بین شاخه‌های مختلف حکومت تقسیم می‌شود، انجام به‌موقع این چرخه به عملکرد این نهادها نیز بستگی دارد (د رنزو^۸، ۲۰۱۳). در مرحله دوم، بودجه پیشنهادی برای بررسی و تصویب به قوه مقننه ارائه می‌شود. زمانی که بودجه پیشنهادی در مجلس مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد و قوانین بودجه سالانه توسط مجلس تصویب می‌شوند، استراتژی‌ها و سیاست‌های بودجه‌ای از «مشروعیت مردمی» برخوردار می‌شوند (لینرت^۹، ۲۰۱۳). در واقع تصویب بودجه، کانالی ملموس است که از طریق آن مردم در اداره امور دولت قدرت خود را اعمال می‌کنند (زانگ^{۱۰}، ۲۰۱۵). در ایران، بر اساس اصل ۵۲ قانون اساسی «بودجه سالانه کل کشور، به‌ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود، از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌شود»، اختیار تصویب بودجه در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است (فراهانی، کدخدامرادی و فتاحی زفرقندی، ۱۴۰۰). با وجود اهمیت راهبردی این مرحله (مقیمی، ۱۳۹۶) بررسی‌ها نشان‌دهنده وجود چالش‌های متعدد ساختاری، نهادی و رفتاری در این مرحله است که کارایی و اثربخشی آن را به‌طور شایان توجهی کاهش داده‌اند. اگرچه مطالعات پیشین، مانند تحقیقات فراهانی و همکاران (۱۴۰۰)، دین محمدی و بخشی بالانی (۱۴۰۰) و لینرت (۲۰۱۳)، به برخی از این چالش‌ها از جمله ضعف‌های حقوقی، ناکارآمدی نظارتی و تأثیر

1. Sreenivasa Murthy
2. Zhang
3. Hatami-Marbini, Toloo, Reza Amini & Azar
4. Karnam
5. Lienert
6. de Vries & Nemec
7. Lee, Johnson & Joyce
8. De Renzio
9. Lienert
10. Zhang,

ملاحظات سیاسی اشاره کرده‌اند؛ اما تحلیل جامع و نظام‌مندی که به‌صورت یکپارچه آسیب‌های چندوجهی این مرحله را شناسایی کند و راه‌کارهای عملیاتی برای اصلاح ساختار بودجه ارائه دهد، همچنان در ادبیات پژوهش داخلی و خارجی کمتر دیده می‌شود. علاوه‌براین، فقدان بررسی‌های عمیق کیفی با تمرکز بر دیدگاه‌های خبرگان و تحلیل مضامین در شناسایی الگوهای پنهان و روابط بین آسیب‌ها، شکاف پژوهشی شایان توجهی را ایجاد کرده است. این پژوهش با هدف پرکردن این شکاف، از طریق تحلیل مضمون و بهره‌گیری از داده‌های غنی کیفی، به شناسایی دقیق آسیب‌های مرحله تصویب بودجه و ارائه راه‌کارهای اصلاحی متناسب با شرایط نهادی و سیاسی ایران می‌پردازد. ضرورت این مطالعه نه‌تنها در بهبود فرایند بودجه‌ریزی به‌عنوان یکی از ارکان کلیدی حکمرانی مالی، بلکه در تقویت انسجام سیاست‌گذاری، کاهش ناکارآمدی‌های ساختاری و حرکت به‌سوی تحقق اهداف توسعه پایدار در کشور نهفته است.

پیشینه نظری پژوهش

از دیدگاه تاریخی، تهیه بودجه برای پاسخ‌گویی به مسئولیت‌های کنترلی و به تعبیری، تأمین حقوق پارلمان است. حقوق پارلمان که در آغاز به بررسی و اتخاذ تصمیم راجع به میزان مالیات‌ها و منابع قابل وصول محدود می‌شد، به تدریج حوزه تشخیص و تعیین هزینه‌ها یا اختصاص منابع به مصارف را هم در بر گرفت؛ و کم‌کم چنان اهمیت یافت که تصویب بودجه توسط قانون‌گذار مترادف با رأی اعتماد به دولت شد (مقیمی، ۱۳۹۶). بودجه‌های مصوب، اقدامات صورت گرفته به‌وسیله پارلمان است که این اجازه را به دستگاه‌های دولتی می‌دهد تا بر اساس مجوزهای مصوب‌شده، اعتبارات تخصیص‌یافته از خزانه را هزینه کنند (چامپوکس و سولیوان^۱، ۲۰۰۶).

در مجموع سه نوع سند بودجه مصوب وجود دارد که عبارت‌اند از: بودجه مصوب منظم^۲، مصوبات بودجه‌ای ادامه‌دار^۳ ادامه‌دار^۳ و متمم‌های بودجه^۴. بودجه مصوب منظم همان بودجه سالیانه است که اعتبارات مورد نیاز دستگاه‌ها و برنامه‌ها برنامه‌ها برای یک سال مالی در مجلس به تصویب می‌رسد. در برخی مواقع، مجلس به‌دلایل مختلف ممکن است نتواند اعتبارات بودجه‌ای برنامه‌ها و دستگاه‌های دولتی را از طریق بودجه مصوب منظم سالانه به تصویب برساند، تصمیم می‌گیرد که برای یک دوره زمانی کوتاه‌مدت، مصوبات بودجه‌ای بعد از پایان سال مالی نیز برای سال جدید ادامه پیدا کند (مصوبات بودجه‌ای ادامه‌دار). «متمم‌های بودجه‌ای» نیز اعتبارات اضافی را برای دستگاه‌ها و برنامه‌هایی که قبلاً اعتبارات مصوبی داشته‌اند، فراهم می‌سازند (مقیمی، ۱۳۹۶). اختیارات بودجه‌ای مجالس قانون‌گذاری به‌شدت متغیر است. این تفاوت‌ها بازتابی از ساختارهای قانون اساسی متفاوت، محدودیت‌های قانونی بر پارلمان‌ها، عوامل سیاسی و سنت‌های بودجه‌ریزی است. در میان اعضای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۵، اختیارات بودجه‌ای پارلمان در جایی که جدایی بین قوای مقننه و مجریه قوی‌تر است، به‌ویژه در نظام‌های ریاستی، در بالاترین سطح قرار دارد (لینرت، ۲۰۱۳). به‌طور کلی سه نوع رویکرد در خصوص مشارکت پارلمان در فرایند بودجه عمومی وجود دارد که عبارت‌اند از:

1. Champoux & Sullivan
2. Regular appropriations
3. Continuing resolutions
4. Supplemental appropriations
5. Organization for Economic Co-operation and Development

- الگوی عدم اختیار: در بعضی کشورها، قانون‌گذار فقط می‌تواند بودجه را تصویب یا رد کند و اختیار اصلاح ارقام پیشنهادی دولت چه در بخش منابع و چه در بخش مصارف را ندارد. بدین ترتیب ممکن است با وجود پایان دوره اعتبار و اجرای قانون بودجه سابق، قانون‌گذار بودجه جدید را تصویب نکند که برای چنین وضعیتی، در نظام‌های مختلف حقوقی راه‌حل‌های متفاوتی پیش‌بینی شده است (نجفی خواه و برزگر خسروی، ۱۳۹۳).
 - الگوی اختیارات محدود: در این نظام‌ها، قوه مقننه تنها می‌تواند تغییراتی محدود و در چارچوب‌هایی مشخص بر لایحه بودجه اعمال کند. برای مثال، ممکن است تنها در حد جابه‌جایی اعتبارات بین برنامه‌ها یا کاهش در سقف‌های هزینه‌ای اختیار داشته باشد. افزایش منابع درآمدی یا افزودن پروژه‌های جدید نیاز به موافقت قوه مجریه دارد. بسیاری از کشورهای اروپایی از جمله فرانسه و آلمان و اسکاندیناوی در این دسته قرار می‌گیرند (لینرت، ۲۰۱۳).
 - الگوی اختیار نامحدود: در این نظام‌ها، قوه مقننه می‌تواند بدون محدودیت، لایحه بودجه پیشنهادی دولت را تغییر دهد، کاهش یا افزایش دهد و حتی آن را به‌طور کامل بازنویسی کند. کنگره ایالات متحده آمریکا بارزترین نمونه از این نوع است. پارلمان می‌تواند بودجه را مطابق با ترجیحات سیاسی و منطقه‌ای خود تنظیم کند، مشروط بر عبور از حق وتوی رئیس‌جمهور (نجفی خواه و برزگر، ۱۳۹۳).
- سنت‌های پارلمانی رسیدگی به بودجه در ایران مشابه با کشورهای اسکاندیناوی است و حاکی از محدودیت اختیارات قانون‌گذار در اعمال اصلاحات است (دین‌محمدی و بخشی بالانی، ۱۴۰۰؛ حبیب‌نژاد و منصوری بروجنی، ۱۳۹۶). قانون اساسی، تفوق قوه مقننه بر قوه مجریه و حاکمیت پارلمان بر دولت را به رسمیت می‌شناسد؛ اما واگذاری مسئولیت امور بودجه بر عهده رئیس‌جمهور و مأموریت دولت در تهیه و تنظیم آن در همان قانون، امکان دخالت گسترده پارلمان در بودجه پیشنهادی دولت را با تردید مواجه می‌کند. در قانون اساسی، به‌صراحت حکمی در خصوص نحوه رسیدگی و تصویب لایحه بودجه توسط مجلس نیست. اصل هفتادوپنجم قانون اساسی نیز با فرض قابلیت اعمال در مورد تغییرات لایحه بودجه، تغییر لایحه بودجه را - حتی اگر به افزایش یا کاهش سقف لایحه منجر باشد - منوط به پیش‌بینی طریق تأمین بار مالی مجاز دانسته است. بنابراین، هرچند ابتکار بودجه با دولت است؛ ولی پس از ارائه لایحه بودجه، مجلس با رعایت اصل هفتادوپنجم می‌تواند ارقام و حتی سقف بودجه پیشنهادی را اصلاح کند؛ منوط به اینکه این تغییرات و اصلاحات آنقدر گسترده نباشد که عرفاً به‌منزله کنار گذاشتن لایحه دولت تلقی شود (علم‌الهدی، کدخدامرادی و فراهانی، ۱۴۰۲؛ بهادری جهرمی، کدخدامرادی و فراهانی، ۱۴۰۰).
- در جمهوری اسلامی ایران، پس از تقدیم لایحه بودجه از سوی رئیس‌جمهور به رئیس مجلس در جلسه علنی، لایحه مذکور از طرف رئیس مجلس به کمیسیون‌های مربوطه ارجاع و در دسترس نمایندگان قرار می‌گیرد و به دستور رئیس مجلس، کار رسیدگی به آن در کمیسیون‌ها شروع می‌شود. بررسی و تصویب لایحه بودجه کل کشور طی مراحل زیر صورت می‌گیرد:

۱. تقدیم لایحه بودجه به مجلس توسط رئیس جمهور (پیام بودجه)؛
۲. بررسی و رسیدگی در کمیسیون‌های تخصصی؛
۳. بررسی و رسیدگی در کمیسیون اصلی (تلفیق)؛
۴. بررسی و تصویب کلیات لایحه بودجه در جلسات علنی؛
۵. بررسی و تصویب تبصره‌های لایحه بودجه در جلسات علنی؛
۶. بررسی اظهارنظر شورای نگهبان؛
۷. ابلاغ قانون بودجه کل کشور.

مطالعات نشان می‌دهد که هر یک از این مراحل دارای آسیب‌هایی است و ضرورت دارد که ابتدا کانون‌های آسیب مورد شناسایی قرار گیرند و برای اصلاح ساختار بودجه دولتی ایران در مرحله تصویبی، راه‌کارهای لازم ارائه شود (مقیمی، ۱۳۹۶).

پیشینه تجربی پژوهش

لی و همکاران (۲۰۲۱) در اثر خود با عنوان «سیستم‌های بودجه‌ریزی عمومی»، ملاحظات و عوامل سیاسی دخیل در بودجه‌ریزی، تلاش برای تأثیرگذاری خارج از چارچوب رسمی و عدم نگاه کل‌نگر را به‌عنوان چالش‌های بودجه‌ریزی معرفی می‌کند. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۱ (۲۰۱۹) در گزارش خود کمبود داده‌ها، ضعف اطلاعاتی و رفتارهای بازی‌گونه (سیاسی) را از جمله چالش‌های بودجه‌ریزی در نظر می‌گیرند.

لینرت (۲۰۱۳) بیان می‌کند که فرایند تصویب بودجه در نظام‌های مختلف سیاسی و حقوقی با مجموعه‌ای از چالش‌های نهادی، حقوقی و رفتاری مواجه است که می‌تواند کارکرد نظارتی و کنترلی قوه مقننه را به‌شدت تضعیف کند. یکی از چالش‌هایی که لینرت به آن اشاره می‌کند، عدم توازن در اختیارات قوه مقننه نسبت به قوه مجریه در بسیاری از کشورهاست. در نظام‌هایی که ابتکار عمل بودجه‌ای به‌طور کامل در اختیار دولت است و مجالس تنها نقش تأییدکننده یا تصویب‌کننده دارند، مشارکت مؤثر قانون‌گذاران در سیاست‌گذاری مالی بسیار محدود می‌شود. ضعف ابزارهای تحلیلی و اطلاعاتی قوه مقننه چالش دیگری است که به آن اشاره می‌کند. در غیاب نهادهای مستقل پشتیبان بودجه‌ای (مانند دفاتر بودجه پارلمانی)، مجالس اغلب ناچارند در بررسی‌های خود، به اطلاعات و مفروضات ارائه‌شده از سوی دولت تکیه کنند که این امر، در عمل استقلال تحلیل و ارزیابی را از آن‌ها سلب می‌کند. چنین وضعیتی باعث می‌شود فرایند تصویب بودجه بیشتر به فرایند تأیید صوری تبدیل شود تا بررسی کارشناسانه. تعارض‌های سیاسی و منافع منطقه‌ای نمایندگان نیز چالش دیگر تصویب بودجه است.

شیرزاد (۱۴۰۳) در تحقیق خود با عنوان «بازخوانی اصل ۵۲ قانون اساسی در پرتو قانون اصلاح ساختار بودجه کل کشور» به بررسی چالش‌ها و مکانیسم‌های قانونی مرتبط با مرحله تصویب بودجه در ایران می‌پردازد. نویسنده با تحلیل

1. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)

اصل ۵۲ قانون اساسی و قانون اصلاح ساختار بودجه (مصوب ۱۴۰۰)، به بررسی این موضوع می‌پردازد که آیا مجلس شورای اسلامی می‌تواند در فرایند تصویب بودجه، ابتکارات مستقل داشته باشد یا صرفاً نقش تطبیقی با قوانین بالادستی را ایفا می‌کند. محقق استدلال می‌کند که مجلس در تصویب بودجه نباید به صورت سلیقه‌ای عمل کند، بلکه باید با تکیه بر قوانین بالادستی (به ویژه قانون اصلاح ساختار بودجه)، نقش ناظر تطبیقی را ایفا کند.

مقیمی و سلمانیان (۱۴۰۳) در تحقیق خود با عنوان «بودجه‌ریزی کارآفرینانه در بودجه دولتی ایران: موانع و راه‌کارها» رابطه مجلس و دولت، ساختار منافع و صلاحیت فنی نمایندگان را به عنوان موانع مرحله تصویب بودجه در نظر می‌گیرند.

باباجانی، قربانی‌زاده، بوبو و دوست جباریان (۱۴۰۲) در تحقیق خود با عنوان «ارزیابی وضع موجود شفافیت مالی در دولت جمهوری اسلامی ایران» به بررسی شفافیت مراحل مختلف بودجه‌ریزی از جمله مرحله تصویب پرداختند. محققان برای این مرحله به ارزیابی پنج شاخص شفافیت مالی از جمله دسترسی عمومی به لایحه بودجه هنگام ارائه به مجلس، شفافیت در فرایند بررسی و اصلاحات پارلمانی، انتشار علنی مذاکرات کمیسیون‌ها و صحن علنی مجلس و میزان مشارکت ذی‌نفعان خارج از دولت (نظیر نهادهای مدنی) پرداختند. نتایج تحلیل اهمیت - عملکرد تحقیق نشان داد که شاخص‌های مرتبط با تصویب بودجه، با وجود اهمیت بالا، در وضعیت عملکردی ضعیفی قرار دارند که بیانگر وجود شکاف ساختاری در شفافیت این مرحله است.

احمدی رهبریان و صادقی گندمانی (۱۴۰۱) در تحقیق خود با عنوان «بررسی چالش‌ها و روش‌های متغیر تصویب بودجه در ایران (از مشروطه تا پایان حکومت قاجاریه)» به بررسی موانع تصویب بودجه پرداختند. یافته‌های تحقیق حاکی از عدم تصویب حتی یک بودجه در طول بیست سال دوره مشروطه تا انقراض قاجار مطابق با قانون اساسی بود. محققان به مواردی چون جدیت نداشتن دولت در ارائه بودجه، بی‌ثباتی دولت‌ها، دخالت عوامل خارجی و تعطیلی مجلس به عنوان مهم‌ترین عوامل دخیل در این موضوع اشاره می‌کنند.

فراهانی و همکاران (۱۴۰۰) در تحقیق خود با عنوان «امکان‌سنجی حقوقی تصویب لایحه بودجه در کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی» به بررسی امکان تصویب لایحه بودجه در کمیسیون‌های داخلی مجلس بر اساس اصول ۵۲ و ۸۵ قانون اساسی می‌پردازند. اصل ۵۲، تصویب بودجه را وظیفه انحصاری مجلس می‌داند، در حالی که اصل ۸۵ امکان تفویض برخی قوانین به کمیسیون‌ها را در شرایط خاص مجاز می‌داند. نویسندگان با تحلیل دو دیدگاه موافق و مخالف، در نهایت نتیجه می‌گیرند که تصویب بودجه حتی به صورت آزمایشی در کمیسیون‌های داخلی با روح قانون اساسی مغایرت دارد و تنها باید در صحن علنی مجلس انجام شود.

کجوری هرج (۱۳۹۸) در تحقیق خود با عنوان «اصلاح و کاهش زمینه‌های ایجاد رانت در فرایند تصویب لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی ایران» به شناسایی عوامل زمینه‌ساز رانت در فرایند تصویب بودجه و ارائه راه‌کارهایی برای کاهش فساد و افزایش شفافیت مالی پرداخته است. نویسنده با روش توصیفی - تحلیلی و با استفاده از چارچوب نظریه انتخاب عمومی، پنج ایراد عمده را در این فرایند برمی‌شمارد: شیوه نامناسب بودجه‌نویسی، ضعف کارشناسی

مجلس، وابستگی اطلاعاتی مجلس به قوه مجریه، غلبه نگاه بخشی - منطقه‌ای در تصویب بودجه و کمبود زمان بررسی لایحه بودجه. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که این عوامل به تصمیم‌گیری‌های خودسرانه و غیرموجه اقتصادی منجر شده و فضای رانت‌جویی را تقویت می‌کنند.

کردستانی (۱۳۹۸) در تحقیق خود با عنوان «مدیریت مالی عمومی: شناسایی و ارزیابی چالش‌های نظام بودجه‌ریزی» به شناسایی چالش‌های مراحل مختلف بودجه‌ریزی می‌پردازد. بر اساس نتایج تحقیق، اعمال نظر و لابیگری در تصویب بودجه، عدم رعایت عدالت بین‌نسلی، ضعف کارشناسی نمایندگان مجلس، توزیع غیراقتصادی یارانه‌ها، خوش‌بینی در پیش‌بینی درآمدها مهم‌ترین چالش‌های مرحله تصویب بودجه هستند. محقق پیشنهاد می‌کند که اصلاح نظام بودجه‌ریزی از طریق تقویت شفافیت، افزایش پاسخ‌گویی و بهبود توان کارشناسی نمایندگان مجلس ضروری است تا منابع عمومی بهینه‌تر تخصیص یابد.

روش‌شناسی پژوهش

روش‌شناسی این پژوهش بر پایه پارادایم تفسیری و با رویکرد کیفی و ماهیت اکتشافی - استقرایی طراحی شده است. از روش تحلیل^۱ مضمون براون و کلارک^۲ (۲۰۰۶) به عنوان چارچوب تحلیلی استفاده شده که یکی از روش‌های پُرکاربرد کیفی برای شناسایی، سازمان‌دهی و تحلیل الگوهای معنایی در داده‌هاست. این روش امکان بررسی مضامین آشکار و پنهان را به صورت استقرایی یا قیاسی فراهم می‌کند و از طریق کدگذاری نظام‌مند، مقایسه‌های ساختاریافته، ترسیم ماتریس مضامین و شبکه روابط بین مضامین را ممکن می‌سازد. شناسایی مضامین تحت تأثیر پیش‌زمینه پژوهشگر، چارچوب نظری، پرسش‌های پژوهش و تجارب محقق قرار دارد. در این مطالعه، دو شیوه تحلیل قالب مضامین^۳ (سلسله‌مراتبی) و تحلیل شبکه مضامین^۴ (گرافیکی) به کار گرفته شده است. تحلیل مضمون بر شناسایی الگوهای تکرارشونده و درک جامع داده‌ها تمرکز دارد و بینش‌های عمیقی از متون استخراج می‌کند. فرایند تحلیل مضمون در شش مرحله نظام‌مند انجام شد:

۱. آشنایی عمیق با داده‌ها از طریق پیاده‌سازی، مطالعه مکرر و یادداشت‌برداری؛
 ۲. تولید کدهای اولیه با کدگذاری سیستماتیک داده‌ها؛
 ۳. سازمان‌دهی کدها در مضامین بالقوه؛
 ۴. اعتبارسنجی مضامین و بررسی انسجام آن‌ها با داده‌ها و ترسیم نقشه مضمونی؛
 ۵. تعریف و نام‌گذاری نهایی مضامین و شکل‌دهی به روایت کلی؛
 ۶. تهیه گزارش نهایی با تحلیل داده‌ها، ارتباط با پرسش‌های پژوهش و ادبیات موضوع، و ارائه علمی نتایج.
- این روش با تأکید بر نظام‌مندی، نتایج معتبر و قابل‌اعتمادی را در تحقیقات کیفی ارائه می‌دهد.

داده‌های مورد استفاده در این مطالعه شامل مجموعه‌ای از داده‌های ثانویه مانند یادداشت‌های تحلیلی و نشست‌های تخصصی پژوهشگران ارشد و صاحب‌نظران، مطالعات کمی و کیفی مرتبط، مصاحبه‌های رسانه‌ای مقامات ارشد قوای سه‌گانه از دهه ۸۰ با توسعه گفتمان اصلاح ساختار بودجه و با جست‌وجوی کلید واژگانی مانند فرایند «تصویب بودجه»، «چالش‌های تصویب بودجه در مجلس»، «نقش مجلس در بودجه» و نیز داده‌های اولیه حاصل از مصاحبه‌های نیمه‌ساختارمند با کارشناسان و خبرگان دخیل در فرایند تصویب بودجه بود.

جامعه آماری این پژوهش شامل متخصصان نظام بودجه‌ریزی کشور در نهادهایی نظیر سازمان برنامه و بودجه، کمیسیون تلفیق بودجه مجلس شورای اسلامی، دیوان محاسبات و همچنین خبرگان دانشگاهی با تجربه یا مسئولیت در فرایند تصویب بودجه یا همکاری در این زمینه بود. تعداد مشارکت‌کنندگان تا رسیدن به اشباع نظری به ۱۲ نفر رسید که به‌صورت هدفمند و با روش گلوله برفی انتخاب شدند. معیارهای انتخاب شامل حداقل ۱۵ سال سابقه کاری و دست‌کم ۵ سال تجربه، مسئولیت یا همکاری در تدوین بودجه سالانه کشور بود. برای شروع مصاحبه‌ها، پرسش‌های کلی مانند «به نظر شما مهم‌ترین چالش‌ها و کاستی‌های مرحله تهیه و تنظیم بودجه دولتی در ایران چیست؟» مطرح شد و سپس سوالات تخصصی‌تر متناسب با حوزه خبرگی هر فرد پرسیده شد، مانند «نحوه برآورد درآمدها و پیش‌بینی هزینه‌ها در بودجه چگونه انجام می‌شود؟». میانگین مدت‌زمان هر مصاحبه حدود ۷۰ دقیقه بود. متن مصاحبه‌ها پس از انجام، پیاده‌سازی شد و فرایند کدگذاری برای شناسایی مضامین پایه و فراگیر به‌سرعت آغاز شد. از میان مصاحبه‌شوندگان، ۲ نفر (۱۷ درصد) زن و ۱۰ نفر (۸۳ درصد) مرد بودند؛ ۴ نفر (۳۳ درصد) دارای مدرک کارشناسی ارشد و ۸ نفر (۶۷ درصد) دارای مدرک دکتری تخصصی بودند. از نظر سابقه کاری، ۱ نفر (۸ درصد) بین ۱۵ تا ۲۰ سال، ۲ نفر (۱۷ درصد) بین ۲۰ تا ۲۵ سال، ۴ نفر (۳۳ درصد) بین ۲۵ تا ۳۰ سال، و ۵ نفر (۴۲ درصد) بیش از ۳۰ سال سابقه داشتند.

برای اطمینان از پایایی پژوهش، از روش توافق بین دو کدگذار استفاده شد. بر این اساس، نویسندگان دوم و سوم به‌صورت مستقل کدگذاری را انجام دادند و میزان هم‌خوانی کدهای تعیین‌شده با استفاده از ضریب کاپای کوهن ۸۰ درصد محاسبه شد که نشان‌دهنده توافق قوی بین کدگذاران بود. برای تضمین روایی پژوهش، استراتژی حساسیت پژوهشگر به‌کار گرفته شد و تمامی مراحل تحقیق، از طراحی اولیه تا تحلیل نهایی، با دقت و بازبینی مستمر انجام گرفت. همچنین، مضامین شناسایی‌شده به‌صورت سیستماتیک با مبانی نظری و پیشینه پژوهش تطبیق داده شدند. علاوه‌براین، از روش بازبینی توسط خبرگان استفاده شد و یافته‌های پژوهش برای ارزیابی در اختیار شش نفر از صاحب‌نظران قرار گرفت.

یافته‌های پژوهش

در این مطالعه، مرحله نخست تحلیل مضمون با هدف شناخت عمیق موانع و کاستی‌های بودجه‌ریزی ایران در مرحله بررسی و تصویب در مجلس شورای اسلامی انجام گرفت. داده‌های مورد استفاده شامل اسناد رسمی، گزارش‌ها، مصاحبه‌های غیرمستقیم و مصاحبه‌های نیمه‌ساختارمند با متخصصان حوزه تقنینی، حقوقی و برنامه‌ریزی بود. در این

مرحله، اسناد و گزارش‌های رسمی به‌صورت منظم دسته‌بندی شده و متن مصاحبه‌ها به‌صورت مکتوب پیاده‌سازی شد تا امکان تحلیل دقیق فراهم شود. پژوهشگران با بررسی و مطالعه مکرر متون اسناد و مصاحبه‌ها، تلاش کردند تا با محتوای آن‌ها به‌طور عمیق آشنا شوند. این مرحله به شناسایی اولیه مفاهیم تکراری کمک کرد. نتایج این مرحله شامل ایجاد مجموعه داده منسجم از اسناد و مصاحبه‌ها، تشخیص مفاهیم کلیدی اولیه مرتبط با مشکلات بودجه‌ریزی در مرحله بررسی و تصویب در قوه مقننه و آماده‌سازی داده‌ها برای ورود به مرحله کدگذاری بود.

مرحله دوم که به تولید کدهای اولیه شناخته می‌شود، پس از کسب شناخت عمیق از داده‌ها در مرحله اول انجام شد و پایه‌ای برای شکل‌گیری مضامین اصلی پژوهش فراهم آورد. در این مرحله، بر اساس محتوای مرحله اول، یک نظام اولیه از کدهای توصیفی طراحی شد و هر بخش از داده‌ها که نشانه‌ای از مسائل بودجه‌ریزی را در بر داشت، به یک یا چند کد مرتبط تخصیص یافت. برای نمونه، عباراتی مانند «پرداختن به مسائل حاشیه‌ای، نمایندگان را از ایفای نقش اصلی‌شان در بودجه باز داشته است» تحت کد «تمرکز بر مسائل حاشیه‌ای» قرار گرفت. نتایج این مرحله شامل مجموعه‌ای از کدهای اولیه، شناسایی الگوهای ناکارآمدی در نظام بودجه‌ریزی در مرحله بررسی و تصویب و آماده‌سازی داده‌ها برای مرحله بعدی بود. جدول ۱ نمونه‌هایی از کدگذاری‌های انجام‌شده را نمایش می‌دهد.

جدول ۱. کدگذاری اولیه

کد	متن (نقل قول)	کد سند	مضامین پایه (تحلیل متن)
۱	در زمان رسیدگی لایحه بودجه در مجلس نیز نمایندگان مجلس بدون اینکه نگاه ملی به بودجه داشته باشند صرفاً به دنبال جذب هرچه بیشتر منابع برای حوزه انتخابیه خود می‌باشند	DI1	نگاه ملی به بودجه نداشتن نمایندگان مجلس
۲	به دلیل عدم مشارکت مجلس در مراحل تعیین اولویت ها و تدوین بودجه، دوره بررسی بودجه در مجلس، دوره ای پرتنش است.	DSI12	عدم مشارکت مجلس در تعیین اولویت ها و تدوین بودجه
۳	به هنگام بررسی بودجه در مجلس نگاه محلی و منطقه‌ای غالب است و نمایندگان بیشتر دغدغه مسائل و مشکلات حوزه انتخابیه شان را دارند تا مسائل و موضوعات کلان کشور	DSI22	غالب بودن نگاه محلی و منطقه‌ای به هنگام بررسی بودجه در مجلس
۴	پرداختن به مسائل حاشیه‌ای و جزئیات بودجه، نمایندگان را از ایفای نقش اصلی شان در بودجه باز داشته است.	DI2	پرداختن به مسائل حاشیه‌ای و جزئیات بودجه
۵	برخی از نمایندگان مجلس به دلایل مختلفی بدون در نظر گرفتن اقتضائات اجرایی کشور اقدام به اظهارنظر درخصوص یک طرح یا لایحه می‌کنند.	DR10	اظهارنظر برخی از نمایندگان درخصوص طرح یا لایحه بدون در نظر گرفتن اقتضائات اجرایی
۶	درج قواعد غیرمالی در سند بودجه، مغایر با ماده ۱ قانون محاسبات عمومی کل کشور و اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است و افزون بر آن مغایر ماده ۱۳۵ آیین نامه داخلی مجلس است.	DR14	مغایرت قانونی درج قواعد غیرمالی در سند بودجه
۷	تعداد زیاد پیشنهادهای نمایندگان در هر مرحله و عدم فرصت بررسی آن‌ها در مرحله تصویب بودجه در مجلس	DI5	تعداد زیاد پیشنهادهای نمایندگان در هر مرحله

مرحله سوم تحلیل مضمون است که به شناسایی و سازمان‌دهی مضامین شناخته می‌شود، با هدف دسته‌بندی کدهای اولیه به مضامین جامع‌تر انجام گرفت. در این مرحله، کدهای اولیه تولیدشده در مرحله قبل خلاصه و مرتب

شدند. کدهای اولیه مورد بررسی قرار گرفتند و کدهای غیرمرتبط، تکراری یا غیرضروری از فرایند تحلیل حذف شدند. در این مطالعه، ۱۷۳ کد اولیه شناسایی شده به ۱۰۲ کد گزینشی و ۳۴ مضمون فرعی طبقه‌بندی شدند. جدول ۲، کدهای گزینشی و مضامین فرعی را به نمایش می‌گذارد.

جدول ۲. مضامین فرعی شکل دهنده مدل

مضمون فرعی	کد مضمون	کدهای گزینشی
گرایش‌های محلی و منطقه‌ای به بودجه‌ای	LBB-D01	LBB-D01-1: جانب‌داری جغرافیایی LBB-D01-2: فشارهای انتخاباتی LBB-D01-3: لابی منطقه‌ای
فقدان نگرش کلان به موضوعات بودجه‌ای	MBD-D01	MBD-D01-1: عدم انطباق با سیاست‌های کلی MBD-D01-2: فقدان هماهنگی بین‌بخشی MBD-D01-3: ضعف افق‌نگری
عدم نقش‌آفرینی کمیسیون‌های تخصصی	CFD-D01	CFD-D01-1: ضعف ساختاری CFD-D01-2: فرایندهای کاری CFD-D01-3: تعاملات سازمانی
نقش انحصاری کمیسیون تلفیق در بررسی	DBC-D01	DBC-D01-1: تمرکز قدرت تصمیم‌گیری DBC-D01-2: فرایندهای غیرشفاف DBC-D01-3: تضعیف نظام پاسخ‌گویی
ضعف نظارت در مرحله بررسی و عملکرد بودجه	POC-D01	POC-D01-1: ضعف نظارت در مرحله بررسی POC-D01-2: ضعف نظارت پس از تصویب POC-D01-3: ضعف در ساختارهای نظارتی
علل نظارت ناقص مجلس در فرایند بررسی	PSC-D01	PSC-D01-1: محدودیت‌های ساختاری PSC-D01-2: محدودیت‌های فرایندی PSC-D01-3: عوامل انسانی
تعدد پیشنهادهای بودجه‌ای نمایندگان مجلس	MPB-D01	MPB-D01-1: حجم و تنوع پیشنهادهای MPB-D01-2: تمرکز بر طرح‌های عمرانی MPB-D01-3: فرایند بررسی
کیفیت پیشنهادهای بودجه‌ای نمایندگان	QPB-D01	QPB-D01-1: اعتبارسنجی فنی QPB-D01-2: ارزش افزوده عمومی QPB-D01-3: ابعاد حقوقی
عدم صلاحیت کافی نمایندگان مجلس	MCI-D01	MCI-D01-1: ضعف در دانش تخصصی MCI-D01-2: ضعف در مهارت‌های عملی MCI-D01-3: عدم صلاحیت رفتار حرفه‌ای
عدم تمرکز کافی نمایندگان بر فرایند بررسی	FCD-D01	FCD-D01-1: عوامل زمانی FCD-D01-2: عوامل سازمانی FCD-D01-3: عوامل محیطی
درج احکام با ماهیت دائمی در بودجه	PBB-D01	PBB-D01-1: ماهیت احکام PBB-D01-2: فرایند تصویب PBB-D01-3: آثار و پیامدها

مضمون فرعی	کد مضمون	کدهای گزینشی
تمرکز بر احکام به‌جای اصل بودجه	BFP-D01	BFP-D01-1: عدم توازن محتوایی BFP-D01-2: فرایند بررسی BFP-D01-3: پیامدهای ساختاری
دخل و تصرف گسترده مجلس در سند بودجه	PIM-D01	PIM-D01-1: انواع مداخلات PIM-D01-2: فرایند اعمال تغییرات PIM-D01-3: آثار و پیامدهای دخل و تصرفات
علل مداخله مجلس در سند بودجه پیشنهادی	CIP-D01	CIP-D01-1: عوامل سیاسی CIP-D01-2: عوامل ساختاری CIP-D01-3: عوامل اجرایی
محورهای بودجه‌ای مشمول تصمیمات ناکارآمد	IBD-D01	IBD-D01-1: فقدان توجیه‌پذیری پروژه‌های مصوب IBD-D01-2: نقض غرض کمک به شرکت دولتی IBD-D01-3: عدم کنترل هزینه‌ها
عوامل مؤثر بر تصمیمات ناکارآمد بودجه‌ای	IBF-D01	IBF-D01-1: ناهم‌خوانی تقویم سیاسی و برنامه‌ریزی IBF-D01-2: فقدان مسئولیت‌پذیری نمایندگان IBF-D01-3: عدم مشارکت ذی‌نفعان در فرایند تصویب
تأثیر لابی‌های سیاسی در فرایند بررسی بودجه	PIL-D01	PIL-D01-1: اختصاص رانتی منابع مالی PIL-D01-2: فشارهای سیاسی در انتخاب طرح‌ها PIL-D01-3: لابیگری نمایندگان
تصویب طرح‌ها بدون انجام کار کارشناسی	UEP-D01	UEP-D01-1: طرح‌های غیرکارشناسی UEP-D01-2: فرایند تصویب UEP-D01-3: عوامل زمینه ساز
سهم خواهی نمایندگان از اعتبارات بودجه‌ای	BDR-D01	BDR-D01-1: اشکال سهم خواهی BDR-D01-2: محورهای اعتباری BDR-D01-3: آثار و پیامدها
رفتار سیاسی دولت با کم برآوردی و بیش برآوردی	PBE-D01	PBE-D01-1: کم برآوردی عمدی PBE-D01-2: بیش برآوردی عمدی PBE-D01-3: پیامدهای سیستمی
ایرادهای ساختاری آیین نامه داخلی مجلس	ICR-D01	ICR-D01-1: ابهام زایی آیین نامه ICR-D01-2: جزیره‌ای بودن مواد آیین نامه ICR-D01-3: ضعف در قوانین داخلی
ایرادهای فرایندی آیین نامه داخلی مجلس	PDP-D01	PDP-D01-1: زمان‌بندی و برنامه‌ریزی PDP-D01-2: مشکلات تصمیم‌گیری PDP-D01-3: مشکلات مستندسازی
ایرادهای شکلی مصوبات بودجه‌ای مجلس	FBD-D01	FBD-D01-1: ساختار حقوقی مصوبات FBD-D01-2: ساختار شکلی مصوبات FBD-D01-3: کدهای مربوط به انتشار و ابلاغ
ایرادهای قانونی مصوبات بودجه‌ای مجلس	LDB-D01	LDB-D01-1: مغایرت با قوانین بالادستی LDB-D01-2: تعارض حقوقی LDB-D01-3: ضمانت اجرایی

مضمون فرعی	کد مضمون	کدهای گزینشی
ایرادهای فنی مصوبات بودجه‌ای مجلس	TDB-D01	TDB-D01-1: کدهای مربوط به محاسبات و ارقام TDB-D01-2: ساختار بودجه TDB-D01-3: مستندات فنی
ایرادهای اجرایی مصوبات بودجه‌ای مجلس	EDB-D01	EDB-D01-1: ابهام در مسئولیت اجرا EDB-D01-2: موانع عملیاتی EDB-D01-3: گزارش دهی و نظارت
تعهدهای ناشی از برآوردهای نادرست و خارج از سقف	IEC-D01	IEC-D01-1: خطاهای مربوط به برآورد درآمدها IEC-D01-2: تخمین نادرست هزینه‌ها IEC-D01-3: تخطی از سقف‌های بودجه‌ای
ایجاد بار مالی جدید نمایندگان مجلس	NFM-D01	NFM-D01-1: مصوبات هزینه‌ها NFM-D01-2: کدهای انگیزشی سیاسی NFM-D01-3: کدهای ساختاری
تعهدهای جدید بودجه‌ای و باقی مانده از گذشته	BOC-D01	BOC-D01-1: تعهدهای جدید بودجه‌ای BOC-D01-2: تعهدهای باقی مانده BOC-D01-3: مدیریت تعهدها
کوتاهی دولت در تعامل بودجه‌ای با مجلس	GDB-D01	GDB-D01-1: ضعف فرایندی GDB-D01-2: چالش محتوایی GDB-D01-3: عوامل سازمانی
قصورهای مجلس در تعامل بودجه‌ای با دولت	PFD-D01	PFD-D01-1: ضعف‌های ارتباطی PFD-D01-2: چالش‌های محتوایی PFD-D01-3: عوامل نهادی
تعامل نامناسب با دولت ناشی از اختیارات قانونی	LPI-D01	LPI-D01-1: چارچوب‌های قانونی ناکارآمد LPI-D01-2: پیامدهای تعاملی LPI-D01-3: عوامل تشدید کننده
حجم وسیع و محدودیت زمانی برای بررسی	LTV-D01	LTV-D01-1: چالش‌های حجمی LTV-D01-2: محدودیت‌های زمانی LTV-D01-3: پیامدهای کیفیتی
عدم فرصت رسیدگی به بودجه شرکت‌های دولتی	SBC-D01	SBC-D01-1: فشردگی برنامه زمانی SBC-D01-2: چالش‌های محتوایی SBC-D01-3: پیامدهای نظارتی

در مرحله چهارم که به بازبینی و اعتبارسنجی مضامین معروف است، ابتدا همه کدهای استخراج‌شده با مضامین مرتبط ارزیابی و تطبیق داده شدند که این فرایند به حذف یا ادغام برخی کدهای غیرمرتبط منجر شد. سپس با تحلیل روابط مفهومی میان مضامین، مضامین فرعی مرتبط در زیرمجموعه مضامین اصلی مناسب دسته‌بندی شدند. در نهایت، چارچوب تحلیلی پژوهش با ۱۴ مضمون اصلی و ۳۴ مضمون فرعی تدوین شد. این طبقه‌بندی همراه با روابط سلسله‌مراتبی مضامین در جدول ۳ ارائه شده است.

جدول ۳. مضامین اصلی و فرعی و کدهای اولیه شکل دهنده مدل

کد مضمون	مضامین فرعی	مضامین اصلی
LBB-D01	گرایش‌های محلی و منطقه‌ای به بودجه‌ای	محلی‌گرایی و فقدان نگرش ملی
MBD-D01	فقدان نگرش کلان به موضوعات بودجه‌ای	
CFD-D01	عدم نقش آفرینی کمیسیون‌های تخصصی	مسائل و مشکلات کمیسیون‌های تخصصی
DBC-D01	نقش انحصاری کمیسیون تلفیق در بررسی	
POC-D01	ضعف نظارت در مرحله بررسی و عملکرد بودجه	نقص ساز و کار نظارت بر فرایند و عملکرد
PSC-D01	علل نظارت ناقص مجلس در فرایند بررسی	
MPB-D01	تعدد پیشنهادهای بودجه‌ای نمایندگان مجلس	پیشنهادهای بودجه‌ای نمایندگان مجلس
QPB-D01	کیفیت پیشنهادهای بودجه‌ای نمایندگان	
MCI-D01	عدم صلاحیت کافی نمایندگان مجلس	مشکلات مربوط به اثرگذاری نمایندگان بر بودجه
FCD-D01	عدم تمرکز کافی نمایندگان بر فرایند بررسی	
PBB-D01	درج احکام با ماهیت دائمی در بودجه	مشکلات احکام بودجه با ماهیتی دائمی
BFP-D01	تمرکز بر احکام به جای اصل بودجه	
PIM-D01	دخل و تصرف گسترده مجلس در سند بودجه	به هم ریختن نظم لایحه بودجه
CIP-D01	علل مداخله مجلس در سند بودجه پیشنهادی	
IBD-D01	محورهای بودجه‌ای مشمول تصمیمات ناکارآمد	تصمیمات ناکارآمد در فرایند بررسی بودجه
IBF-D01	عوامل مؤثر بر تصمیمات ناکارآمد بودجه‌ای مجلس	
PIL-D01	تأثیر لابی‌های سیاسی در فرایند بررسی بودجه	غلبه رفتارهای سیاسی بر اقدامات کارشناسی
UEP-D01	به جریان انداختن طرح‌ها بدون انجام کار کارشناسی	
BDR-D01	سهم خواهی نمایندگان از اعتبارات بودجه‌ای	
PBE-D01	رفتار سیاسی دولت با کم برآوردی و بیش برآوردی	
ICR-D01	ایرادهای ساختاری آیین نامه داخلی مجلس	آیین نامه داخلی مجلس در خصوص فرایند بررسی
PDP-D01	ایرادهای فرایندی آیین نامه داخلی مجلس	
FBD-D01	ایرادهای شکلی مصوبات بودجه‌ای مجلس	ایرادهای مصوبات بودجه‌ای مجلس
LDB-D01	ایرادهای قانونی مصوبات بودجه‌ای مجلس	
TDB-D01	ایرادهای فنی مصوبات بودجه‌ای مجلس	
EDB-D01	ایرادهای اجرایی مصوبات بودجه‌ای مجلس	
IEC-D01	تعهدهای ناشی از برآوردهای نادرست و خارج از سقف	ایجاد تعهدهای اضافی بودجه‌ای برای دولت
NFM-D01	ایجاد بار مالی جدید نمایندگان مجلس	
BOC-D01	تعهدهای جدید بودجه‌ای و باقی مانده از گذشته	
GDB-D01	کوتاهی دولت در تعامل بودجه‌ای با مجلس	تعامل ناکارآمد مجلس و دولت
PFD-D01	قصورات مجلس در تعامل بودجه‌ای با دولت	
LPI-D01	تعامل نامناسب با دولت ناشی از اختیارات قانونی	
LTV-D01	حجم وسیع و محدودیت زمانی برای بررسی	محدودیت‌ها در مرحله تصویب بودجه
SBC-D01	عدم فرصت رسیدگی بودجه شرکت‌های دولتی	

در مرحله پنجم پژوهش که به تعیین و طبقه‌بندی نهایی مضامین اختصاص یافت، پس از بازنگری مضامین و پیش از تهیه گزارش نهایی، هر یک از ۱۴ مضمون اصلی به صورت نظام‌مند تحلیل شد. این مرحله با هدف تشریح دقیق محتوای مضامین، تفکیک مفاهیم و تدوین چارچوب تحلیلی جامع انجام گرفت، به گونه‌ای که شاخص‌های شناسایی هر مضمون مشخص شد. با تبدیل مضامین از سطح توصیفی به سطح تحلیلی، این مرحله امکان ارائه دیدگاهی کامل از کاستی‌های نظام بودجه‌ریزی در فرایند بررسی و تصویب را فراهم کرد، نقاط اصلی مداخله را مشخص کرد و پایه‌ای برای ارائه پیشنهادها و عملیاتی ایجاد کرد.

محلی‌گرایی و فقدان نگرش ملی در تصویب بودجه

مضمون نخست با عنوان «محلی‌گرایی و فقدان نگرش ملی در تصویب بودجه» از طریق دو مضمون فرعی «گرایش‌های محلی و منطقه‌ای» و «فقدان نگرش کلان» تحلیل شد که نشان‌دهنده غلبه منافع منطقه‌ای بر مصالح ملی و ضعف در هماهنگی بین‌بخشی است. یافته‌ها نشان می‌دهد که در فرایند تصویب بودجه، نمایندگان مجلس عمدتاً با جانب‌داری جغرافیایی، تحت تأثیر فشارهای انتخاباتی و لابیگری منطقه‌ای، به دنبال تأمین منافع حوزه‌های انتخابیه خود هستند. این رویکرد به تبصره‌سازی و چانه‌زنی‌های سیاسی برای جذب منابع بیشتر، به‌ویژه در پروژه‌های عمرانی محلی منجر می‌شود که نتیجه آن تخصیص غیربهرینه اعتبارات و اولویت‌یافتن منافع منطقه‌ای بر مصالح ملی است. از سوی دیگر، فقدان نگرش کلان در تصویب بودجه، خود را در عدم انطباق با سیاست‌های کلی، فقدان هماهنگی بین‌بخشی و ضعف افق‌نگری نشان می‌دهد. این امر باعث می‌شود آثار اقتصادی سراسری بودجه نادیده گرفته شود و تصمیم‌گیری یکپارچه در توزیع اعتبارات بین بخش‌های مختلف وجود نداشته باشد. در نتیجه، این دوگانگی به کاهش کارایی نظام بودجه‌ریزی و تضعیف اهداف کلان اقتصادی کشور منجر می‌شود. به‌طور مثال یکی از خبرگان معتقد است که «وقتی سیاست‌گذاری اقتصادی در دایره تنگ منافع جغرافیایی محصور می‌شود، بودجه دیگر ابزار توسعه ملی نیست، بلکه به میدان چانه‌زنی گروه‌ها و فشارهای منطقه‌ای تبدیل می‌شود».

مسائل و مشکلات کمیسیون‌های تخصصی در فرایند بررسی بودجه

مضمون دوم «مسائل و مشکلات کمیسیون‌های تخصصی» با دو مضمون فرعی «عدم نقش‌آفرینی کمیسیون‌ها» و «نقش انحصاری کمیسیون تلفیق» به بررسی ضعف ساختاری و ناکارآمدی نظام بررسی تخصصی بودجه پرداخت. یافته‌ها نشان می‌دهد که کمیسیون‌های تخصصی مجلس به دلیل ضعف ساختاری، فرایندهای کاری ناکارآمد و تعاملات سازمانی نامطلوب، نتوانسته‌اند نقش مؤثری در بررسی تخصصی بودجه ایفا کنند. این مسئله به رسیدگی غیرکارشناسی به طرح‌ها در صحن علنی و کاهش کیفیت لوایح بودجه‌ای منجر شده است. از سوی دیگر، تمرکز قدرت تصمیم‌گیری در کمیسیون تلفیق، فرایندهای غیرشفاف و تضعیف نظام پاسخ‌گویی، باعث شده است که این کمیسیون به صورت انحصاری بر کلیت بودجه تسلط یابد و اختیارات سایر کمیسیون‌ها و نمایندگان را تحت‌الشعاع قرار دهد. فقدان نظارت جامع بر عملکرد این کمیسیون و حاکمیت پنهان کمیته‌های تخصصی، به توزیع نامتوازن اعتبارات و انحراف در تخصیص منابع

منجر شده است. این ساختار ناکارآمد نه تنها عدالت توزیعی را مخدوش کرده، بلکه باعث برخورداری نامتعادل دستگاه‌ها و استان‌ها از بودجه ملی شده است. یکی از فعالان مسائل کمیسیون‌ها اشاره می‌کند که «وقتی تصمیمات کلان در حلقه‌های محدود متمرکز می‌شود، عدالت توزیعی قربانی ملاحظات پشت پرده می‌شود و بودجه از مسیر کارشناسی به سمت بازی قدرت منحرف می‌شود».

نقص سازوکار نظارت مجلس بر فرایند و عملکرد بودجه

سومین مضمون «نقص سازوکار نظارت مجلس» با تمرکز بر «ضعف نظارتی» و «علل نظارت ناقص»، چالش‌های نظام نظارتی را در ابعاد ساختاری، فرایندی و انسانی نشان داد. یافته‌ها نشان می‌دهد که نظام بودجه‌ریزی ایران با ضعف نظارت در مرحله بررسی، ضعف نظارت پس از تصویب و ضعف در ساختارهای نظارتی مواجه است؛ به گونه‌ای که فقدان سازوکار نظام‌مند برای ارزیابی نتایج تخصیص بودجه و عدم تعیین اولویت‌های بین‌حوزه‌ای، به توزیع غیرکارآمد منابع منجر شده است. از سوی دیگر، محدودیت‌های ساختاری (مانند نقش محدود مجلس در اصلاح بودجه با اثربخشی ۲ تا ۵ درصدی)، محدودیت‌های فرایندی (مانند نواقص گزارش‌دهی پروژه‌های عمرانی و عدم انتشار طرح‌های توجیهی) و عوامل انسانی (مانند اشتغال مجلس به جزئیات به جای نظارت کلان) به عنوان موانع اصلی نظارت مؤثر شناسایی شدند. این چالش‌ها موجب شده است که نظارت مجلس بر کسری بودجه و انضباط مالی دولت تضعیف شود و عملکرد شرکت‌های دولتی نیز به درستی مورد ارزیابی قرار نگیرد. در نهایت، این نقایص نظارتی نه تنها به تخصیص نامطلوب منابع و کاهش پاسخ‌گویی دستگاه‌های اجرایی منجر شده، بلکه تحقق برنامه‌های توسعه‌ای مانند برنامه ششم را نیز با مشکل مواجه ساخته است. در یکی از گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس آمده است که «وقتی ساز و کارهای نظارتی در بودجه‌ریزی ضعیف می‌شوند، نه تنها تخصیص منابع از مسیر بهینه خارج می‌شود، بلکه حتی برنامه‌های توسعه‌ای کلان نیز به اسناد بی‌اثر تبدیل می‌شوند».

مسائل مرتبط با پیشنهادی بودجه‌ای نمایندگان مجلس

مضمون چهارم «مسائل پیشنهادی بودجه‌ای نمایندگان» با دو بُعد «تعدد پیشنهادها» و «کیفیت پیشنهادها»، مشکلات ناشی از حجم بالای پیشنهادی فاقد پشتوانه کارشناسی را آشکار ساخت. یافته‌ها نشان می‌دهد که از نظر کمی، حجم و تنوع پیشنهادها به‌ویژه با تمرکز بر طرح‌های عمرانی، همراه با فرایند بررسی محدود و زمان‌بر، به تراکم پیشنهادها در مرحله نهایی تصویب و کاهش اثربخشی رسیدگی به آن‌ها منجر شده است. این مسئله ناشی از عدم مشارکت ساختاری نمایندگان در مراحل اولیه تصمیم‌گیری بودجه‌ای است. از منظر کیفی، ضعف در اعتبارسنجی فنی پیشنهادها، کم‌توجهی به ارزش افزوده عمومی و غفلت از ابعاد حقوقی، کیفیت پیشنهادها را تحت تأثیر قرار داده است. این چالش‌ها عمدتاً ناشی از دانش ناکافی نمایندگان به الزامات اجرایی، عدم تعامل مؤثر با دستگاه‌های تخصصی و بی‌توجهی به ملاحظات کلان اقتصادی کشور است. همچنین، تلاش برخی دستگاه‌های اجرایی برای احیای پیشنهادی رده‌شده از طریق لابیگری با کمیسیون‌های تخصصی، بر پیچیدگی فرایند نظارتی افزوده است. این شرایط نه تنها کارایی فرایند تصویب بودجه را

کاهش داده، بلکه به اتلاف منابع و تضعیف کیفیت تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای منجر شده است. یک متخصص در این حوزه معتقد است «وقتی نظام بودجه‌ریزی به جایگاه پیشنهادهای انبوه و فاقد پشتوانه کارشناسی تبدیل شود، عملاً شاهد نوعی آشفتگی سیاست‌گذاری خواهیم بود».

مشکلات مربوط به اثرگذاری نمایندگان بر بودجه

پنجمین مضمون «مشکلات اثرگذاری نمایندگان» با محورهای «عدم صلاحیت کافی» و «عدم تمرکز کافی»، ضعف تخصصی و ساختاری نمایندگان در فرایند بودجه‌ریزی را نشان داد. یافته‌ها نشان داد که از یک سو، ضعف در دانش تخصصی نمایندگان در حوزه بودجه‌ریزی، کمبود مهارت‌های عملی تحلیل مالی و عدم رعایت رفتار حرفه‌ای در مواجهه با مسائل بودجه‌ای، به برخورد‌های سلیقه‌ای و غیرکارشناسی با این مقوله مهم منجر شده است. از سوی دیگر، عوامل زمانی مانند کمبود وقت برای بررسی دقیق، عوامل سازمانی نظیر ساختار ناکارآمد کمیسیون‌ها و عوامل محیطی از جمله فشارهای محلی و انتخاباتی موجب کاهش تمرکز نمایندگان بر فرایند بررسی بودجه شده است. این چالش‌ها به‌وضوح در آمار پایین حضور در جلسات، اولویت‌دهی به مسائل محلی بر مصالح ملی و پرداختن به مباحث حاشیه‌ای به‌جای تمرکز بر نظارت کارشناسی بر بودجه تجلی یافته است. چنین وضعیتی نه تنها کارکرد نظارتی مجلس را تضعیف کرده، بلکه به دخالت‌های غیرتخصصی در تخصیص اعتبارات و کاهش کارایی نظام بودجه‌ریزی منجر شده است. یک نماینده سابق در این خصوص معتقد است: «متأسفانه در سال‌های اخیر شاهد آن بوده‌ایم که بررسی بودجه از یک فرایند تخصصی و کارشناسی به مجادلات سیاسی و تصمیم‌گیری‌های سلیقه‌ای تبدیل شده است. بسیاری از همکاران به دلیل فشارهای محلی و محدودیت‌های زمانی، فرصت کافی برای مطالعه و تحلیل دقیق این سند مهم ملی را ندارند. این در حالی است که بودجه‌ریزی نیازمند تخصص، تجربه و دید کلان است».

مشکلات احکام بودجه با ماهیتی دائمی

مضمون ششم «مشکلات احکام دائمی بودجه» با تأکید بر «درج احکام دائمی» و «تمرکز بر احکام»، ناهم‌خوانی این احکام با ماهیت موقتی بودجه را تحلیل کرد. یافته‌ها نشان می‌دهد که از یک سو، ماهیت احکام دائمی که با اثرگذاری فراسالی تصویب می‌شوند، فرایند تصویب غیراصولی آن‌ها و آثار و پیامدهای منفی این رویه، موجب ناهم‌خوانی با ماهیت موقتی قانون بودجه و تضعیف انسجام نظام قانون‌گذاری شده است. از سوی دیگر، عدم توازن محتوایی بین احکام و اصل بودجه، فرایند بررسی نامتوازن که در آن تمرکز از مباحث کلان به جزئیات احکام منتقل شده است و پیامدهای ساختاری این روند از جمله پیچیدگی فزاینده نظام بودجه‌ریزی و کاهش شفافیت، کارکرد اصلی قانون بودجه را مخدوش کرده است. این وضعیت نه تنها موجب جابه‌جایی اولویت‌های بودجه‌ای از مسائل کلان به موارد جزئی شده، بلکه مدیریت مالی دولت را با چالش‌های جدی در زمینه پاسخ‌گویی و شفافیت مواجه ساخته است. در یکی از گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس آمده است: «تجربه نشان داده است وقتی حجم قابل توجهی از ظرفیت بررسی بودجه صرف مباحث جزئی و احکام دائمی می‌شود، طبیعی است که نتوان به درستی بر سیاست‌گذاری‌های کلان و اولویت‌های اساسی مملکت تمرکز کرد».

به هم ریختن نظم لایحه بودجه

مضمون هفتم «به هم ریختن نظم لایحه بودجه» با بررسی «دخل و تصرفات مجلس» و «علل مداخلات»، پیامدهای تغییرات گسترده پارلمانی را بررسی کرد. یافته‌ها نشان می‌دهد که از یک سو انواع مداخلات پارلمانی، فرایند نامنسجم اعمال تغییرات و آثار مخرب این تصرفات شامل اختلال در انسجام برنامه‌ای، کاهش شفافیت و مغایرت با اولویت‌های دولت، ساختار بودجه را به شدت تحت تأثیر قرار داده است. از سوی دیگر، عوامل سیاسی مانند فشارهای نمایندگان برای طرح‌های محلی، عوامل ساختاری مثل حق ابتکار محدود مجلس و عوامل اجرایی از جمله تمایل به ایجاد ردیف‌های متفرقه به عنوان دلایل اصلی این مداخلات شناسایی شدند. این وضعیت نه تنها منجر به کاهش نظارت‌پذیری و ایجاد ردیف‌های بدون متولی مشخص شده، بلکه کارایی نظام تخصیص منابع را نیز به شدت تضعیف کرده است. یک کارشناس سازمان برنامه و بودجه معتقد است: «در سال‌های اخیر شاهد نوعی پارادوکس در فرایند بودجه‌ریزی هستیم؛ از یک سو دولت با مطالعات کارشناسی دقیق، لایحه‌ای منسجم ارائه می‌دهد و از سوی دیگر، این انسجام برنامه‌ای در گرداب تغییرات پراکنده پارلمانی از بین می‌رود».

تصمیمات ناکارآمد در فرایند بررسی بودجه

مضمون هشتم «تصمیمات ناکارآمد» با تحلیل «محورهای ناکارآمد» و «عوامل مؤثر»، ریشه‌های تصمیم‌گیری‌های غیرکارشناسی را شناسایی کرد. یافته‌ها نشان می‌دهد که در سطح اول، فقدان توجیه‌پذیری پروژه‌های مصوب به‌ویژه طرح‌های عمرانی با انگیزه‌های سیاسی، نقض غرض کمک به شرکت‌های دولتی که مغایر با اصول حقوق تجارت است و عدم کنترل هزینه‌ها به تخصیص غیربهبینه منابع منجر شده است. در سطح دوم، ناهم‌خوانی تقویم سیاسی با برنامه‌ریزی بودجه‌ای، فقدان مسئولیت‌پذیری نمایندگان و عدم مشارکت ذی‌نفعان در فرایند تصویب به عنوان عوامل کلیدی در شکل‌گیری این ناکارآمدی‌ها شناسایی شدند. این وضعیت با تشدید فشارها برای جبران کسری بودجه از طریق روش‌های غیرپایدار، نه تنها به تورم ساختاری و کاهش انضباط مالی منجر شده، بلکه کارایی نظام بودجه‌ریزی را به شدت تضعیف کرده است.

غلبه رفتارهای سیاسی بر اقدامات کارشناسی

در پژوهش حاضر، مضمون اصلی «غلبه رفتارهای سیاسی بر اقدامات کارشناسی» در قالب چهار مضمون فرعی تحلیل شد. نخست، تأثیر لابی‌های سیاسی در فرایند بررسی بودجه که در اختصاص رانتی منابع مالی، فشارهای سیاسی در انتخاب طرح‌ها و لابیگری نمایندگان تجلی یافته و منجر به تصمیم‌گیری‌های جناحی شده است. دوم، به جریان انداختن طرح‌های غیرکارشناسی که شامل طرح‌های فاقد مطالعات توجیهی، فرایند تصویب شتابزده و عوامل زمینه‌ساز سیاسی بوده و کیفیت بودجه‌ریزی را تنزل داده است. سوم، سهم‌خواهی نمایندگان از اعتبارات بودجه که در اشکال مختلف درخواست‌های محلی، تمرکز بر محورهای اعتباری خاص و پیامدهای مخرب توزیعی ظهور یافته است. چهارم، رفتار سیاسی دولت که از طریق کم‌برآوردی عمدی مصارف، بیش‌برآوردی عمدی درآمدها و پیامدهای سیستمی ناشی از این

تخمین‌های نادرست، موازنه بودجه را مخدوش کرده است. یافته‌ها نشان می‌دهد این چهار وجه تعامل سیاسی، با مکانیسم‌هایی مانند خصوصی‌سازی سیاست عمومی از طریق توزیع رانت، تضعیف نظام کارشناسی، فقدان شفافیت در تخصیص اعتبارات و رویکرد کوتاه‌مدت به بودجه‌ریزی، نه تنها انضباط مالی را تخریب کرده، بلکه کارایی تخصیص منابع و ثبات اقتصادی را به خطر انداخته است. یک استاد دانشگاه در این خصوص بیان می‌کند که «بودجه‌ریزی در ایران امروز به میدانی برای نمایش تضاد منافع تبدیل شده است؛ جایی که منطق کارشناسی قربانی معادلات سیاسی می‌شود. وقتی شاهدیم طرح‌های فاقد پشتوانه مطالعاتی با سرعت تصویب می‌شوند، در حالی که برآوردهای بودجه‌ای بیشتر بر اساس ملاحظات سیاسی تنظیم می‌شوند تا واقعیت‌های اقتصادی، طبیعی است که در نهایت با سندی مواجه شویم که نه پاسخ‌گوی نیازهای توسعه‌ای است و نه قادر به ایجاد ثبات اقتصادی».

ایرادهای آیین‌نامه داخلی مجلس در خصوص فرایند بررسی بودجه

مضمون دهم «ایرادهای آیین‌نامه داخلی مجلس» با دو محور «ایرادهای ساختاری» و «ایرادهای فرایندی»، نارسایی‌های نظام تقنینی بودجه را آشکار ساخت. یافته‌ها نشان می‌دهد که در بعد ساختاری، ابهام‌زایی آیین‌نامه در مفاهیم کلیدی، جزیره‌ای بودن مواد آیین‌نامه و ضعف در قوانین داخلی به عدم تفکیک دقیق مسئولیت‌ها و فقدان انسجام نظام‌مند در فرایند بررسی بودجه منجر شده است. از سوی دیگر در بعد فرایندی، مشکلات زمانبندی و برنامه‌ریزی، چالش‌های تصمیم‌گیری ناشی از تعدد طرح‌های غیرلایحه‌محور و نارسایی‌های مستندسازی به‌عنوان موانع اصلی کارآمدی نظام تقنینی شناسایی شدند. این وضعیت با وجود اصلاحات مثبت مانند بررسی دو مرحله‌ای بودجه، همچنان با چالش‌های جدی از جمله عدم پیوستگی مراحل تصمیم‌گیری و نقض غرض از اجرای فرایندها مواجه است. یک کارشناس معتقد است: «آیین‌نامه داخلی مجلس در حوزه بودجه‌ریزی همچون نقشه‌ای ناکامل است که راه را برای تفسیرهای سلیقه‌ای باز می‌گذارد. وقتی مفاهیم کلیدی به‌صورت مبهم تعریف شده و مواد مختلف آن ارتباط نظام‌مندی با هم ندارند، طبیعی است که شاهد عدم شفافیت در تقسیم مسئولیت‌ها و ناهماهنگی در فرایند بررسی باشیم».

ایرادهای مصوبات بودجه‌ای مجلس

در پژوهش حاضر، مضمون اصلی «ایرادهای مصوبات بودجه‌ای مجلس» از طریق چهار مضمون فرعی تحلیل شد. نخست، ایرادهای شکلی شامل ساختار حقوقی نامناسب مصوبات، نقص‌های ساختاری در تنظیم مصوبات و مشکلات در فرایند انتشار و ابلاغ که منجر به ابهام در مفاهیم بودجه‌ای شده است. دوم، ایرادهای قانونی مشتمل بر مغایرت با قوانین بالادستی مانند اصل ۵۲ قانون اساسی، تعارض‌های حقوقی و ضعف ضمانت اجرایی که با افزایش تصاعدی ایرادهای شورای نگهبان تشدید شده است. سوم، ایرادهای فنی شامل خطاهای محاسباتی و ارقام، ساختار ناکارآمد بودجه و کمبود مستندات فنی که در مواردی مانند تصویب پیشنهادها ضرب‌الاجل و بیش‌برآوردی منابع نمود یافته است. چهارم، ایرادهای اجرایی متشکل از ابهام در مسئولیت‌های اجرایی، موانع عملیاتی و نقص‌های نظام گزارش‌دهی و نظارت که کارایی مصوبات را کاهش داده است. این چالش‌ها که در مواردی مانند عدم رعایت قانون دائمی در تخصیص اعتبارات

استانی نیز تجلی یافته، نه تنها حاکمیت قانون را تضعیف کرده، بلکه با ایجاد تورم ساختاری و کاهش اثربخشی سیاست‌های مالی، ثبات اقتصادی را به مخاطره انداخته است. یک کارشناس حقوقی اشاره می‌کند: «بررسی روند نظارتی سالیان اخیر نشان می‌دهد مصوبات بودجه‌ای مجلس گاه به‌جای آنکه سندی همسو با اصول قانون اساسی و قوانین مادر باشد، به مجموعه‌ای از مواد پراکنده تبدیل می‌شود که هم از حیث شکلی با ابهامات حقوقی مواجه است و هم از نظر محتوایی با چالش‌های جدی روبه‌رو می‌شود».

ایجاد تعهدهای اضافی بودجه‌ای برای دولت

دوازدهمین مضمون «تعهدهای اضافی بودجه‌ای» با سه محور «برآوردهای نادرست»، «بار مالی جدید» و «تعهدهای باقی‌مانده»، فشارهای وارده بر بودجه را بررسی کرد. نخست، تعهدهای ناشی از برآوردهای نادرست و خارج از سقف که شامل خطاهای برآورد درآمدها، تخمین نادرست هزینه‌ها و تخطی از سقف‌های بودجه‌ای می‌شود و منجر به عدم تعادل مالی می‌شود. دوم، ایجاد بار مالی جدید توسط نمایندگان مجلس متشکل از مصوبات هزینه‌زا، انگیزه‌های سیاسی و محدودیت‌های ساختاری که بخش عمده‌ای از رشد اعتبارات عمومی را به خود اختصاص داده است. سوم، تعهدهای جدید بودجه‌ای و باقی‌مانده از گذشته شامل تعهدهای جدید بدون پشتوانه، تعهدهای تحقق‌نیافته سال‌های قبل و ضعف در مدیریت تعهدها که فشار مضاعفی بر بودجه وارد می‌کند. یافته‌ها نشان می‌دهد این سه وجه تعهدهای اضافی نه تنها موجب تشدید کسری بودجه و فشار بر صندوق توسعه ملی شده، بلکه از طریق پیامدهای تورمی، ثبات اقتصادی را تهدید می‌کند. یک کارشناس امور اقتصاد معتقد است: «در سال‌های اخیر شاهد نوعی پارادوکس در مدیریت بودجه هستیم؛ از یک سو تلاش می‌شود سقف‌های بودجه‌ای رعایت شود، اما از سوی دیگر، حجم تعهدهای جدید و انباشته شده، بودجه را تحت فشارهای بی‌سابقه قرار داده است. وقتی مصوبات هزینه‌زا بدون توجه به پیامدهای بلندمدت مالی تصویب می‌شوند، طبیعی است که در نهایت با کسری بودجه فزاینده مواجه شویم».

تعامل ناکارآمد مجلس و دولت

در پژوهش حاضر، مضمون اصلی «تعامل ناکارآمد مجلس و دولت» در قالب سه مضمون فرعی تحلیل شد. نخست، کوتاهی دولت در تعامل بودجه‌ای که شامل درج مفاد تقنینی و حکمی غیرشفاف، دور زدن قانون بودجه از طریق مجوزهای فراقانونی و عدم تدوین آیین‌نامه اجرایی مناسب بوده و موجب تخریب بستر نهادی بودجه‌ریزی شده است. دوم، قصورات مجلس در تعامل بودجه‌ای متشکل از ضعف‌های ارتباطی، چالش‌های محتوایی مانند عدم تناسب مصارف و منابع و عوامل نهادی که کارایی نظارتی را کاهش داده است. سوم، تعامل نامناسب ناشی از اختیارات قانونی شامل چارچوب‌های قانونی ناکارآمد، پیامدهای تعاملی منفی و عوامل تشدیدکننده تنش بین قوا که در مواردی مانند مصوبات شورای هماهنگی سران قوا تجلی یافته است. یافته‌ها نشان می‌دهد این سه وجه تعامل ناکارآمد، منجر به شکاف عمیق بین بودجه مصوب و عملکرد شده که پیامدهایی همچون عدم شفافیت در پیش‌بینی منابع، رویکرد افزایشی به بودجه‌ریزی و غلبه نگاه کوتاه‌مدت را به همراه داشته است. یک کارشناس اشاره می‌کند: «بررسی‌های سالیان اخیر نشان

می‌دهد نوعی گسست ساختاری بین دو رکن اصلی حاکمیت در فرایند بودجه‌ریزی شکل گرفته است. از یک سو، دولت با استفاده از ظرفیت‌های فراقانونی و آیین‌نامه‌های غیرشفاف، مسیر اجرایی خود را پیش می‌برد و از سوی دیگر، مجلس با ضعف ابزارهای نظارتی و چالش‌های محتوایی، امکان هدایت کارآمد این فرایند را از دست می‌دهد.

محدودیت‌ها در مرحله تصویب بودجه

در نهایت، چهاردهمین مضمون «محدودیت‌های مرحله تصویب» با دو محور «حجم و زمان» و «رسیدگی به شرکت‌های دولتی»، موانع فرایند تصویب را تحلیل کرد. یافته‌ها نشان می‌دهد که در سطح نخست، چالش‌های حجمی ناشی از تعداد بالای ردیف‌های بودجه‌ای، محدودیت‌های زمانی بررسی و پیامدهای کیفیتی به کاهش توجه به اصلاحات ساختاری و تمرکز بر تغییرات جزئی منجر شده است. در سطح دوم، فشردگی برنامه زمانی، چالش‌های محتوایی مرتبط با ماهیت تخصصی شرکت‌های دولتی و پیامدهای نظارتی ناشی از عدم رسیدگی کافی، موجب شده است که با وجود سهم دوسومی شرکت‌های دولتی در بودجه عمومی، نظارت مجلس بر این بخش غیرکارآمد و صوری باقی بماند. این وضعیت که ناشی از عدم دسته‌بندی نظام‌مند دستگاه‌ها و فقدان الگوی نظارتی شفاف است، کارایی نظام بودجه‌ریزی را به شدت تحت تأثیر قرار داده است. یک استاد دانشگاه معتقد است: «فرایند تصویب بودجه در کشور ما به‌جای آنکه فرصتی برای اصلاحات ساختاری باشد، به عملیاتی مکانیکی برای تأیید جزئیات تبدیل شده است. جالب آنکه با وجود سهم قابل توجه شرکت‌های دولتی در بودجه، به دلیل پیچیدگی ذاتی و فشردگی برنامه‌های بررسی، نظارت واقعی بر عملکرد این شرکت‌ها قربانی اول این سیستم ناکارآمد شده است».

مرحله ششم به‌عنوان مرحله پایانی فرایند تحلیل مضمون نیز با هدف ارائه نظام‌مند یافته‌ها، تلفیق نتایج با چارچوب نظری پژوهش و در نهایت تدوین پیشنهادهای کاربردی در بخش نتیجه‌گیری ارائه شده است.

نتیجه‌گیری

بودجه‌ریزی کارآمد، به‌عنوان پایه‌ای اساسی برای حکمرانی شایسته، از دو منظر اهمیت دارد. نخست، بودجه نقشی همچون پیمان اجتماعی میان دولت و مردم ایفا می‌کند که چارچوبی برای تأمین و تخصیص منابع مالی کشور فراهم می‌آورد. دوم، این سند مالی محوری به‌عنوان ابزاری برای سنجش و ارزیابی عملکرد دولت از سوی جامعه عمل می‌کند. بنابراین، اصلاح ساختار بودجه‌ریزی را می‌توان نشانه‌ای از بهبود کیفیت حکمرانی و ارتقای نظام اداره کشور دانست. فرایند تصویب بودجه در نظام جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان یکی از مراحل کلیدی بودجه‌ریزی، نقشی محوری در تحقق اهداف توسعه‌ای، شفافیت مالی و پاسخ‌گویی سیاسی ایفا می‌کند. این مرحله با وجود جایگاه راهبردی با چالش‌ها و آسیب‌های چندوجهی مواجه است که پژوهش حاضر با هدف شناسایی و بررسی آن‌ها انجام شد.

شکل ۱، شبکه مضامین آسیب‌های بودجه‌ریزی جمهوری اسلامی ایران در مرحله بررسی و تصویب در مجلس شورای اسلامی را نشان می‌دهد. همان‌طور که در شکل دیده می‌شود، لایه اول مضامین اصلی ۱۴ گانه، لایه دوم مضامین فرعی ۳۴ گانه و لایه سوم کدهای گزینشی مربوط به هر یک از مضامین فرعی را نشان می‌دهد. یافته‌های این

شکل ۱. شبکه مضامین آسیب‌های بودجه‌ریزی در مرحله بررسی و تصویب

در سطح ساختاری، تمرکز بیش از حد قدرت در کمیسیون تلفیق و کم‌رنگ شدن نقش کمیسیون‌های تخصصی (جدول ۳، مضمون ۲) فرایند بررسی بودجه را از کارشناسی لازم محروم کرده و با یافته‌های کجوری هرج (۱۳۹۸) درباره ضعف کارشناسی و وابستگی اطلاعاتی مجلس به قوه مجریه هم‌راستا است. این مسئله همچنین با تحلیل لینرت (۲۰۱۳) درباره محدودیت نقش نظارتی مجالس در نظام‌هایی با ابتکار عمل بودجه‌ای دولت تأیید می‌شود. علاوه‌براین، تعامل ناکارآمد بین مجلس و دولت (جدول ۳، مضمون ۱۳) که به کاهش انسجام و هماهنگی در تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای منجر شده، با نتایج تحقیقات مقیمی و سلمانیان (۱۴۰۳) درباره موانع نهادی در روابط بین قوا هم‌خوانی دارد.

در سطح فرایندی، چالش‌های متعددی نظیر حجم بالای پیشنهادها و غیرکارشناسی نمایندگان (جدول ۳، مضمون ۴)، تصمیمات ناکارآمد ناشی از محدودیت‌های زمانی و اطلاعاتی (جدول ۳، مضمون ۸) و غلبه ملاحظات سیاسی بر تحلیل‌های فنی، فرایند بودجه‌ریزی را مختل کرده است. این مسائل با یافته‌های لی و همکاران (۲۰۲۱) درباره تأثیر عوامل سیاسی و فقدان نگاه کل‌نگر و همچنین، گزارش سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (۲۰۱۹) درباره ضعف اطلاعاتی و رفتارهای سیاسی هم‌راستا است. علاوه‌براین، ایرادهای شکلی و محتوایی مصوبات بودجه‌ای (جدول ۳، مضمون ۱۱) که به ابهام‌های حقوقی و تعارض با قوانین بالادستی نسبت داده شده، با تحلیل فراهانی و همکاران (۱۴۰۰) درباره مغایرت برخی مصوبات با اصل ۵۲ قانون اساسی هم‌خوانی دارد و اجرای بودجه را با دشواری‌های جدی مواجه ساخته است.

در سطح نظارتی، ضعف سازوکارهای نظارتی در مراحل تصویب و اجرای بودجه (جدول ۳، مضمون ۳) و فقدان ابزارهای رصد اثربخشی، امکان ارزیابی دقیق نتایج تصمیمات بودجه‌ای را محدود کرده است. این مسائل، همراه با عدم شفافیت در فرایندهای تصمیم‌گیری و پاسخ‌گویی ناکافی دستگاه‌های اجرایی، با یافته‌های باباجانی و همکاران (۱۴۰۲) درباره شکاف عملکردی در شاخص‌های شفافیت مالی و تأکید لینرت (۲۰۱۳) بر ضرورت نهادهای مستقل پشتیبان بودجه‌ای برای تقویت نظارت پارلمانی هم‌راستا است. همچنین، تعهدهای اضافی بودجه‌ای (جدول ۳، مضمون ۱۲) و چالش‌های مربوط به شرکت‌های دولتی (جدول ۳، مضمون ۱۴) که به کسری بودجه و کاهش انضباط مالی منجر شده‌اند، با نتایج کردستانی (۱۳۹۸) درباره خوش‌بینی در پیش‌بینی درآمدها و تخصیص غیراقتصادی منابع هم‌خوانی دارد.

راه کارهای اصلاحی پیشنهادی را می‌توان در چند محور اصلی دسته‌بندی کرد:

- اول، اصلاحات ساختاری شامل تقویت نهادهای کارشناسی مستقل، تفکیک فرایند بودجه‌ریزی از تقنین و ایجاد شورای عالی هماهنگی اقتصادی ضروری است. این اصلاحات می‌تواند به حاکمیت رویکرد ملی و کارشناسی در تخصیص منابع کمک کند.
- دوم، بهبود فرایندهای بررسی از طریق تقویت کمیسیون‌های تخصصی، استقرار سامانه‌های هوشمند طبقه‌بندی مواد بودجه‌ای و ایجاد مکانیسم‌های ارزیابی اثرات می‌تواند کیفیت تصمیمات بودجه‌ای را ارتقا دهد.
- سوم، تقویت نظام نظارتی با محوریت نقش دیوان محاسبات، استقرار سامانه‌های رصد آنلاین اجرای بودجه و ایجاد نظام گزارش‌دهی شفاف به عموم می‌تواند پاسخ‌گویی را افزایش دهد.

- چهارم، ارتقای شفافیت و انضباط مالی از طریق ممنوعیت الحاق تبصره‌های فاقد منبع مالی، ایجاد بانک اطلاعاتی مصوبات و تعهدات و الزام به توجیه اقتصادی برای تمام پیشنهادها ضروری است.
- پنجم، توانمندسازی نهادهای نمایندگان و کارشناسان از طریق آموزش تخصصی مستمر، ایجاد بانک استانداردهای بودجه‌ریزی و توسعه همکاری با مراکز پژوهشی می‌تواند ظرفیت‌های تحلیلی و تصمیم‌گیری را بهبود بخشد.

در نهایت، تحول نظام بودجه‌ریزی ایران نیازمند عزم ملی و اراده سیاسی قوی برای اجرای این اصلاحات است. تجربه کشورهای موفق نشان می‌دهد که بودجه‌ریزی کارآمد نیازمند چهار رکن اصلی است: کارشناسی قوی، شفافیت بالا، نظارت مؤثر و پاسخ‌گویی مستمر. در ایران نیز حرکت به سمت این اصول می‌تواند به بهبود کیفیت تصمیمات بودجه‌ای و در نتیجه تحقق بهتر اهداف توسعه‌ای کشور کمک کند. در نهایت که اگرچه مسیر اصلاح نظام بودجه‌ریزی دشوار و زمان‌بر است؛ اما با اجرای گام‌به‌گام و هماهنگ راه‌کارهای پیشنهادی می‌توان به تدریج به نظامی کارآمدتر، شفاف‌تر و پاسخ‌گوتر دست یافت. این تحول می‌تواند بودجه را از یک سند مالی صرف به ابزاری مؤثر برای تحقق اهداف توسعه ملی تبدیل کند.

منابع

- احمدی رهبریان، حسین و صادقی گندمانی، مقصودعلی (۱۴۰۱). بررسی چالش‌ها و روش‌های متغیر تصویب بودجه در ایران (از مشروطه تا پایان حکومت قاجاریه). *تاریخ اسلام و ایران*، ۳۲ (۵۳)، ۱۱-۳۰.
- باباجانی، جعفر؛ قربانی‌زاده، وجه‌الله؛ بوبو، قاسم و دوست جباریان، جواد (۱۴۰۲). ارزیابی وضع موجود شفافیت مالی در دولت جمهوری اسلامی ایران و ارائه راه‌کارهایی جهت بهبود آن، *حسابداری/ارزشی و رفتاری*، ۸ (۱۵)، ۱-۳۳.
- بهادری جهرمی، علی؛ کدخدامرادی، کمال و فراهانی، محمد صادق (۱۴۰۰). تحلیل شمول یا عدم شمول اصل ۷۵ قانون اساسی نسبت به لایحه بودجه، *دانشنامه حقوق اقتصادی*، ۲۸ (۱۹)، ۸۹-۱۱۰.
- حبیب‌نژاد، سیداحمد و منصوری بروجنی، محمد (۱۳۹۶). بررسی ابتکار تقنین از سوی نمایندگان مجلس در حدود اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی. *پژوهش حقوق عمومی*، ۱۸ (۵۴)، ۲۴۷-۲۶۴.
- دین محمدی، مصطفی و بخشی بالانی، ساجده (۱۴۰۰). اقتصاد سیاسی بودجه در مجلس: تحلیلی بر الگوی تغییرات لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی. *پژوهش‌های اقتصادی ایران*، ۲۶ (۸۸)، ۲۲۳-۲۵۴.
- ربیعی، محدثه؛ مقیمی، سیدمحمد و عباسی، طیبه (۱۴۰۲). بررسی چالش‌ها و ارائه راه کار برای بهبود اثربخشی نظام پیش‌بینی منابع در نظام بودجه‌ریزی دولتی ایران. *مدیریت دولتی*، ۱۵ (۸)، ۶۴۵-۶۴۶.
- شیرزاد، امید (۱۴۰۳). بازخوانی اصل ۵۲ قانون اساسی در پرتو قانون اصلاح ساختار بودجه کل کشور. *مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران*، ۵۴ (۳)، ۲۰۱۱-۲۰۳۲.
- علم‌الهدی، سیدحجت‌الله؛ کدخدامرادی، کمال و فراهانی، محمدصادق (۱۴۰۲). ضوابط حاکم بر رسیدگی به لایحه بودجه. مجلس و راهبر، ۳۰ (۱۱۳)، ۲۸۹-۳۲۱.

فراهمانی، محمدصادق؛ کدخدامرادی، کمال و فتاحی زفرقندی، علی (۱۴۰۰). امکان سنجی حقوقی تصویب بودجه در کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی. *دانش حقوق عمومی*، ۱۰ (۳۲)، ۶۹-۸۴.

کجوری هرج، جواد (۱۳۹۸). اصلاح و کاهش زمینه‌های ایجاد رانت در فرایند تصویب لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی ایران. *پژوهش‌های اقتصاد مقاومتی*، ۴ (۱)، ۵۷-۸۳.

کردستانی، غلامرضا (۱۳۹۸). مدیریت مالی عمومی: شناسایی و ارزیابی چالش‌های نظام بودجه‌ریزی. *حسابداری دولتی*، ۶ (۱)، ۶۱-۸۰.

مقیم، سیدمحمد (۱۳۹۶). *بودجه‌ریزی دولتی: نظریه‌ها، اصول و کاربردها از تنظیم تا کنترل*. تهران: نگاه دانش

مقیم، سیدمحمد؛ پورعزت، علی اصغر؛ دانایی فرد، حسن و احمدی، حیدر (۱۳۹۵). تبیین عناصر حکمرانی خوب در سیاست‌گذاری نظام بودجه‌ریزی کشور، *مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی*، ۶ (۲۱)، ۳۱-۵۲.

مقیم، سیدمحمد و سلمانیان، علیرضا (۱۴۰۳). بودجه‌ریزی کارآفرینانه در بودجه دولتی ایران: موانع و راه‌کارها. *مدیریت دولتی*، ۶ (۱۱)، ۱۱-۲۶.

نجفی خواه، محسن وبرزگر خسروی، محمد (۱۳۹۳). حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لایحه بودجه. *برنامه‌ریزی و بودجه*، ۱۹ (۲)، ۲۵-۴۶.

References

- Ahmadi Rahbarian, H. & Sadeghi Gandmani, M. A. (2022). Investigating the Challenges and Variable Methods of Budget Approval in Iran (from the Constitution to the End of the Qajar Government). *History of Islam and Iran*, 32(53), 11-30. doi: 10.22051/hii.2021.36443.2483 (in Persian)
- Alamolhoda, S. H., Kadkhodamoradi, K. & Farahani, M. S. (2023). Criteria governing the consideration and approval of the budget bill. *Majlis and Rahbord*, 30(113), 289-321. doi: 10.22034/mr.2022.4942.4769 (in Persian)
- Babajani, J., Ghorbanizadeh, V., Bolou, G. & Dost Jabaarian, J. (2023). Assessing the Current State of Financial Transparency in the Government of the Islamic Republic of Iran and Providing Solutions to Improve it. *Value and Behavioral Accounting*, 8 (15), 1-33. (in Persian)
- Bahadori Jahromi, A., Kadkhodamoradi, K. & Farhani, M. S. (2021). Analysis of the inclusion or non-inclusion of Article 75 of the Constitution in relation to the budget bill. *Encyclopedia of Economic Law Journal*, 28(19), 39-110. doi: 10.22067/lowecon.2022.41771 (in Persian)
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Champoux, M. & Sullivan, D. (2006). *Authorizations and appropriations: A distinction without difference?* Harvard Law School. (No. 15).

- de Renzio, P. (2013). Assessing and Comparing the Quality of Public Financial Management Systems: Theory, History and Evidence. In: Allen, R., Hemming, R., Potter, B.H. (eds) *The International Handbook of Public Financial Management*. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9781137315304_8
- de Vries, M.S. & Nemec, J. (2019). *Dilemmas in Performance-Based Budgeting*. In: de Vries, M.S., Nemec, J., Špaček, D. (eds) *Performance-Based Budgeting in the Public Sector. Governance and Public Management* (pp. 3–25) Palgrave Macmillan, Cham.
- Dinmohammadi, M. & Bakhshi Balani, S. (2021). Political Economy of the Budget in the Parliament: An Analysis of the Pattern of Changes in the Budget Bill in Iranian Parliament. *Iranian Journal of Economic Research*, 26(88), 223-254. doi: 10.22054/ijer.2021.60067.963 (in Persian)
- Farahani, M. S., Kadkhodamoradi, K. & Fattahi, A. (2021). Legal Feasibility of Approving the Budget Bill in the Internal Commissions of the Islamic Consultative Assembly. *Public Law Knowledge Quarterly*, 10(32), 69-84. doi: 10.22034/qjplk.2021.224 (in Persian)
- Habibnejad, S. A. & Mansouri Boroujeni, M. (2017). Proposing of Law by Representatives in the Framework of the 75th Principle of Constitution. *Public Law Research*, 18(54), 247-264. doi: 10.22054/qjpl.2017.7434 (in Persian)
- Hatami-Marbini, A., Toloo, M., Reza Amini, M. & Azar, A. (2022). Extending a fuzzy network data envelopment analysis model to measure maturity levels of a performance based-budgeting system: A case study. *Expert Systems with Applications*, 200, 116884. <https://doi.org/10.1016/j.eswa.2022.116884>
- Karnam, G. (2018). *Introduction and Overview*. In: Karnam, G. (eds) *Public Budgeting in India. India Studies in Business and Economics*. Springer, New Delhi. https://doi.org/10.1007/978-81-322-3917-8_1
- Kojouri Harj, J. (2019). Reforming and Reducing the Grounds for Rent-Seeking in the Process of Budget Bill Approval in the Islamic Consultative Assembly of Iran. *Resilient Economy Research*, 4(1), 57–83. (in Persian)
- Kordestani, G. (2020). Public Financial Management: Identify and Assessing the Challenges of the Budgeting System. *Governmental Accounting*, 6(1), 61-80. doi: 10.30473/gaa.2020.51126.1351 (in Persian)
- Lee, R. D., Johnson, R. W. & Joyce, P. G. (2021). *Public budgeting systems*. 10th Edition. Jones & Bartlett Learning.
- Lienert, I. (2013). *Role of the Legislature in Budget Processes*. In: Allen, R., Hemming, R., Potter, B.H. (eds) *The International Handbook of Public Financial Management*. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9781137315304_7
- Moghim, S. M. & Salmanian, A. (2024). Entrepreneurial Budgeting in the Iranian Government Budget: Obstacles and Solutions. *Journal of Public Administration*, 16(1), 11- 26. (in Persian)
- Moghim, S. M. (2017). *Public Budgeting: Theories, Principles and Applications from Preparation to Control*. Tehran: Negah Danesh. (in Persian)

- Moghim, S. M., Pour Ezzat, A. A., Danaee Fard, H. & Ahmadi, H. (2017). Describing Elements of Good Governance in Policy Making of Budgeting System in Iran. *Strategic Studies of public policy*, 6(21), 31-52.
- Najafikhah, M. & Barzegar Khosravi, M. (2014). The Limits of Jurisdiction of Iranian Parliament in Amendment of Budget Bill. *JEPR.*, 19(2), 25-46. (in Persian)
- OECD.(2019). *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>
- Rabiei, M., Moghim, S. M. and Abbasi, T. (2023). Investigating the Challenges and Providing a Solution to Improve the Effectiveness of the Revenue Forecasting System in Iran's State Budgeting System. *Public Administration*, 15(4), 646-665. (in Persian)
- Shirzad, O. (2024). Reevaluating Article 52 of the [Iranian] Constitution in light of the Act on the Reforming of the Budget Structure. *Public Law Studies Quarterly*, 54(3), 2011-2032. doi: 10.22059/jpls.q.2023.354166.3255 (in Persian)
- Sreenivasa Murthy, M.R. (2018). *The Budget: What It Means and How It Is Prepared*. In: Karnam, G. (eds) *Public Budgeting in India. India Studies in Business and Economics*. Springer, New Delhi. https://doi.org/10.1007/978-81-322-3917-8_3
- Zhang, X. (2015). From Government Budget to Public Budget: Participatory Budgeting Practices in Wenling City. In: Liu, X. (eds) *Public Budgeting Reform in China: Theory and Practice. Research Series on the Chinese Dream and China's Development Path*. Springer, Berlin, Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-662-47776-2_11