

Barriers to Effective Budgeting: Insights Based on the Experience of Legislators

Mehdi Azar¹ Ph.D of Student, Department of Public Administration, North Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

Davood Hosseinpour² Associate Professor, Department of Public Administration, Faculty of Management and Accounting, Allamah Tabatabaei University, Tehran, Iran (Corresponding Author).

Zahra Alipour Darvishi³ Associate Professor, Department of Business Administration, North Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

Mohsen Mohammadian Saravi⁴ Assistant Professor, Department of Public Administration, North Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

Received: 24/Sep/2025 | Accepted: 15/Oct/2025

Abstract

Objectives: Budgeting process is the most effective tool in the administration of public affairs of a country, which is full of complexities and various issues. This study aimed to explore the experiences of the representatives of the Islamic Consultative Assembly to identify obstacles to effective budgeting in the legislative process.

Methodology: The study was conducted with a qualitative approach and content analysis method. The participants included fifteen representatives of the Islamic Consultative Assembly, who were selected through a purposeful method. To identify in-depth multidimensional obstacles in the process of reviewing and approving the annual budget bill, we used semi-structured interviews to collect data. Data collection and analysis were conducted simultaneously and continued until data saturation and identification of the main obstacles to effective budgeting.

Findings: The research findings include five main categories: lack of transparency and accountability; lack of competence of representatives in legislation issues; personal, partisan and constituency interests; budget manipulation; legal obstacles; and public advocacy. These findings indicate the existence of multiple barriers to transparency, representation, and competence, along with the influence of personal and/or partisan interests, and budget manipulation practices that arise from systemic inefficiency, political dynamics, and conflicts of interest among individuals, institutions, and multiple groups.

Originality: This research, with a qualitative approach and based on the authentic experience of parliamentarians, has identified multidimensional barriers to effective budgeting in the legislative system. Its value lies in providing practical insight to improve the transparency, accountability, and efficiency of the country's budgeting process.

Implications: Incorporating knowledge from legislators' experiences in budgeting policies can provide a fairer and more effective framework to strengthen the country's sovereignty and secure national interests.

Keywords: Budget Legislation; Annual Budget Approval; Effective Budgeting; Content Analysis; Qualitative Research Method.

1. mehdi.azar@iau.ac.ir

2. hosseinpour@atu.ac.ir

3. z_alipourdar109@iau.ac.ir

4. mo.mohammadian@iau.ac.ir

عنوان مقاله: موانع بودجه‌ریزی اثربخش: بینش‌هایی مبتنی بر تجربه قانون‌گذاران^۱

مهدی آذر^۲، داوود حسین‌پور^۳، زهرا علیپور درویشی^۴، محسن محمدیان ساروی^۵

مقاله پژوهشی

دریافت: ۱۴۰۴/۰۷/۰۲

پذیرش: ۱۴۰۴/۰۷/۲۳

چکیده:

هدف: فرایند بودجه‌ریزی مؤثرترین ابزار در اداره امور عمومی کشور به شمار می‌رود که مملو از پیچیدگی‌ها و مسائل گوناگون است. این مطالعه باهدف واکاوی تجربیات نمایندگان مجلس شورای اسلامی به‌منظور شناسایی موانع بودجه‌ریزی اثربخش در طی قانون‌گذاری انجام‌شده است. روش‌شناسی (رویکرد): مطالعه با رویکرد کیفی و به‌روش تحلیل محتوا انجام شد. مشارکت‌کنندگان شامل ۱۵ نفر از نمایندگان ادوار مجلس شورای اسلامی بودند که به روش هدفمند انتخاب شدند. به‌منظور شناسایی عمیق موانع چندبُعدی در فرایند بررسی و تصویب لایحه بودجه سالانه، جمع‌آوری داده‌ها با استفاده از مصاحبه نیمه‌ساختارمند انجام گردید. جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل داده‌ها به‌طور هم‌زمان انجام شد و تا اشیاع داده‌ها و شناسایی موانع اصلی بودجه‌ریزی اثربخش ادامه یافت. یافته‌ها: یافته‌های پژوهش شامل ۵ طبقه اصلی؛ فقدان شفافیت و پاسخگویی، فقدان صلاحیت نمایندگان در قانون‌گذاری، منافع شخصی، حزبی و حوزه انتخابیه، دست‌کاری بودجه و موانع قانونی و کالت عمومی می‌شود. این یافته‌ها نشان‌دهنده وجود موانع متعدد در شفافیت، نمایندگی، شایستگی، در کنار تأثیر شیوه‌های شخصی، حزبی و دست‌کاری بودجه است که به دنبال ناکارآمدی نظام‌مند، پویایی سیاسی و تعارض منافع میان افراد، نهادهای گروه‌های متعدد به‌وفور می‌پیوندند. ارزش / اصالت پژوهش: این پژوهش با رویکردی کیفی و مبتنی بر تجربه واقعی نمایندگان مجلس، به شناسایی موانع چند بُعدی بودجه‌ریزی اثربخش در نظام قانون‌گذاری پرداخته است. ارزش آن در ارائه بینشی کاربردی برای بهبود شفافیت، پاسخگویی و کارآمدی فرایند بودجه‌ریزی کشور نهفته است. پیشنهادها: اجرای / پژوهشی: گنجاندن دانش برآمده از تجربیات قانون‌گذاران در امر سیاست‌های بودجه‌ای، می‌تواند چارچوب عادلانه‌تر و مؤثرتری را در راستای تقویت حاکمیت کشور و تأمین منافع ملی ارائه نماید.

کلیدواژه‌ها: قانون‌گذاری بودجه، تصویب بودجه سالانه، بودجه‌ریزی اثربخش، تحلیل محتوا، پژوهش کیفی.

۱. مقاله حاضر برگرفته از رساله دکتری رشته مدیریت دولتی / خط‌مشی‌گذاری عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی است.
۲. دانشجوی دکتری، گروه مدیریت دولتی، واحد تهران شمال، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. mehdi.azar@iaui.ac.ir
۳. دانشیار، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران (نویسنده مسئول). hosseinpour@atu.ac.ir
۴. دانشیار، گروه مدیریت بازرگانی، واحد تهران شمال، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. z_alipourdar109@iaui.ac.ir
۵. استادیار، گروه مدیریت دولتی، واحد تهران شمال، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. mo.mohammadian@iaui.ac.ir

سیاست‌گذاری عمومی به‌عنوان یکی از ارکان اصلی حکمرانی، با مسائل کلان جامعه همچون توسعه، امنیت، سلامت، محیط‌زیست و مالیه عمومی پیوند خورده است. این حوزه، بستری برای مداخله دولت در اداره امور عمومی فراهم می‌سازد و نقش قانون‌گذاران را در تعیین مسیر حرکت جامعه برجسته می‌کند (Gholipour et al., 2009; Alvani & Sharifzadeh, 2010). اهمیت این حوزه زمانی آشکار می‌شود که دولت در مواجهه با مسائل عمومی، بتواند با اتکا به تصمیمات قانون‌گذاران، مسیرهای مؤثر و کارآمدی را برای حل آن‌ها ترسیم نماید (Karbasian, 1999). دولت از طریق بودجه می‌تواند با تأثیر بر توزیع عادلانه درآمدها و ارائه خدمات به شهروندان خود، کشور را از طریق سرمایه‌گذاری‌های راهبردی و تخصیص منابع متحول کند (Kakembo & Bogere, 2013). در این میان، قانون‌گذاری نقش مهمی در تضمین پویایی و توسعه کشور ایفا می‌کند (Abdollahzadeh, 2019; Rothstein, 2022). یکی از مهم‌ترین مصادیق قانون‌گذاری، بررسی و تصویب قانون بودجه سالیانه کشور است. قوه مقننه و نمایندگان مجلس شورای اسلامی به‌عنوان هسته اصلی قانون‌گذاری، نقش اساسی در بررسی و تصویب قانون بودجه سالیانه کشور ایفا می‌نمایند. انتظار می‌رود قوانینی که بر تصمیم‌گیری در مراحل تدوین، قانون‌گذاری و اجرای فرآیند بودجه حاکم هستند، نقش مهمی در تعیین اثربخشی ارائه خدمات عمومی در حوزه‌های مختلف داشته باشند (Dahan & Strawczynski, 2020).

بودجه‌ریزی، به‌عنوان پیچیده‌ترین فعالیت دولت و مؤثرترین ابزار اجرای سیاست‌ها در اداره امور عمومی، نه تنها بازتاب‌دهنده مهم‌ترین شاخص سیاسی حکومت است؛ بلکه ارزش‌های فرهنگی و اجتماعی ملت‌ها را نیز آشکار می‌سازد (Seyed-Rezaei, 2018; Wildavsky, 2002)؛ بنابراین شناخت بودجه و فرایندهای مرتبط با آن به‌عنوان ابزاری برای اولویت‌بندی واقعی در عرصه‌های اجتماعی، سیاسی و اقتصادی، امری حیاتی است (Azar & Qashqai, 2010).

بررسی خط‌مشی‌های بودجه‌ای که هرساله، توسط قانون‌گذاران مورد رسیدگی قرار می‌گیرد، نشان می‌دهد که این فرآیند در دو بُعد سیاسی و فنی انجام می‌شود (Farajvand, 2007). در بُعد سیاسی، خط‌مشی بودجه تحت تأثیر برنامه‌های حاکمیت و بازتاب توزیع قدرت در تخصیص منابع است (Wildavsky, 2002; Keti, 2016). در این حالت، بودجه ابزاری برای اجرای تصمیم‌های سیاسی قانون‌گذاران است که به نمایندگی از مردم مسئول تخصیص عادلانه منابع هستند (Leinert, 2013).

در این راستا دین‌محمدی و بخشی بالانی (۲۰۲۲) از چوهان و والس^۱ (۲۰۱۷) نقل می‌کند که بودجه، حاصل یک کُنش سیاسی است و منابع بودجه بر اساس آن برای اداره امور تخصیص داده می‌شوند. ویلدافسکی^۲ (۱۹۸۶) نیز پیش‌تر مطالعه بودجه را مطالعه سیاست دانسته است. در بُعد فنی، تصمیم‌های بودجه‌ای تحت تأثیر قواعد تخصصی، کارکردهای بودجه‌ریزی و مبانی قانونی همچون قانون محاسبات عمومی و اصول قانون اساسی قرار دارد (Ghasemi et al., 2008; Constitution, 2023). با این حال، در نظر گرفتن بودجه به عنوان فرآیندی فقط سیاسی یا فنی، آن را در معرض مشکلاتی همچون مارتان ستم‌خواهی و چانه‌زنی برای تخصیص منابع قرار می‌دهد که می‌تواند اثربخشی قانون بودجه را کاهش دهد.

در ایران مطالعات متعدد نشان داده‌اند که فرآیند بودجه‌ریزی همواره تحت تأثیر اولویت سیاسی و عدم رعایت قواعد فنی و قانونی، با چالش‌های فراوانی مواجه بوده است. پژوهش‌های آذر و همکاران (۲۰۲۵)، دین‌محمدی و بخشی بالانی (۲۰۲۲)، آذر و امیرخانی (۲۰۱۶)، خضری (۲۰۰۸) و گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس، همگی بر ناکارآمدی‌های ساختاری و اجرایی در نظام بودجه‌ریزی کشور تأکید دارند. این در حالی است که قوانین و رهنمودهای بین‌المللی مانند قوانین ماستریخت^۳، کشورها را ملزم می‌کنند که خط‌مشی‌های بودجه‌ای را بر اساس تعامل میان قوه مجریه و مجلس دریافت کنند و از تعارض منافع پرهیز نمایند (Shick, 2002). در همین رابطه، لاینرت^۴ (۲۰۱۳) در مطالعه‌ای به نقش مجالس کشورهای عضو OECD^۵، در بررسی بودجه پرداخته و نشان داده است که باوجود قدرت نامحدود مجالس‌ها، قانون‌گذاران تلاش می‌کنند فرآیند تصویب بودجه را بدون تعارض با سایر بازیگران به سرانجام برسانند (Leinert, 2013).

با این وجود و به‌رغم مطالعات متعدد در زمینه بودجه‌ریزی و سیاست‌گذاری مالی، کمتر پژوهشی به بررسی تجربیات قانون‌گذاران در مرحله تصویب بودجه هم در سطوح ملی و هم در سطح بین‌المللی پرداخته است. مروری ادبیات نظری و تجربی بودجه‌ریزی عمومی نشان می‌دهد که اگرچه مطالعات متعددی به تحلیل ساختار بودجه، کارکردهای آن (برنامه‌ریزی، مدیریت و کنترل و...) و پیامدهای ناکارآمدی بودجه پرداخته‌اند؛ اما تمرکز غالب این پژوهش‌ها بر روش‌های کمی

1. Chohan & Waltz

2. Wildavsky

۳. پیمان اتحادیه اروپا یا به‌طور غیررسمی پیمان ماستریخت در تاریخ ۷ فوریه ۱۹۹۲ در شهر ماستریخت هلند برگزار شد و پس از مذاکرات صورت‌گرفته در تاریخ ۹ دسامبر ۱۹۹۱ بین اعضاء امضا شد و در تاریخ ۱ نوامبر ۱۹۹۳ به اجرا درآمد. این پیمان منجر به ایجاد اتحادیه اروپا گردید و پس از ایجاد برخی اصلاحات، توانست خلق واحد پول مشترک یورو را به همراه داشته باشد و اروپا را برای رسیدن به وحدت کامل تا سال ۱۹۹۹ آماده ساخت.

4. Leinert

5. Organization For Economic Co-Operation and Development (OECD)

و کلان‌نگر بوده و کمتر به فرایندهای درونی تصمیم‌گیری قانون‌گذاران و تجربه زیسته آن‌ها در مرحله رسیدگی و تصویب بودجه توجه شده است (Schick, 2007; OECD, 2019). به‌ویژه، اگرچه در ادبیات بودجه‌ریزی به نقش ملاحظات سیاسی، چانه‌زنی‌های غیررسمی، تعارض منافع و فقدان و ظرفیت تخصصی نمایندگان مجلس و... اشاره شده است؛ اما این عوامل عمدتاً در سطح تحلیل‌های نظری و کلی باقی‌مانده است و پژوهش‌های پیشین نتوانسته‌اند آن را پُر کنند (Creswell & Poth, 2018) و کمتر بر اساس داده‌های کیفی عمیق و مبتنی بر تجربیات مستقیم قانون‌گذاران واکاوی شده‌اند (Wildavsky, 1986). این خلأ دانشی در شناخت موانع و چالش‌های بودجه‌ریزی با تمرکز بر موانع عملی و ریشه‌ای بودجه‌ریزی اثربخش در مرحله قانون‌گذاری، به‌ویژه از منظر نمایندگان مجلس، موجب شده است که اصلاحات پیشنهادی در نظام بودجه‌ریزی اغلب ناکارآمد یا سطحی باشند. از این‌رو، پژوهش حاضر باهدف شناسایی و تحلیل موانع بودجه‌ریزی اثربخش در مرحله قانون‌گذاری از منظر نمایندگان مجلس شورای اسلامی انجام شده است. این هدف در پاسخ به خلأ موجود در ادبیات پژوهش که عمدتاً بر جنبه‌های فنی، ساختاری و سیاسی بودجه تمرکز داشته‌اند و کمتر به تجربه نگاری قانون‌گذاران پرداخته‌اند، تعریف شده است. موانع بودجه‌ریزی اثربخش در طی قانون‌گذاری بودجه به‌عنوان موانع چندبعدی ناشی از تعامل پیچیده میان اهداف اقتصادی، الزامات قانونی و فرآیندهای سیاسی تبیین شده‌اند (Garrett et al., 2008). با شناخت این موانع، می‌توان خلأهای بین وضع موجود و وضعیت مطلوب را به‌درستی ترسیم کرد و برای اصلاح و بهبود فرایندهای ناکارآمد، راه‌حل‌های مناسب و متناسب ارائه داد.

در این مطالعه از روش پژوهش کیفی با رویکرد تحلیل محتوا، برای بررسی تجربیات قانون‌گذاران در مرحله بررسی و تصویب لایحه بودجه استفاده شده است. روش تحلیل محتوا، ابزاری مؤثر برای شناسایی و تفسیر داده‌های کیفی است که فراتر از شمارش واژه‌ها، به کشف مضامین و الگوهای معنایی در گفتار مشارکت‌کنندگان می‌پردازد (Cruzes & Dyba, 2011; Namey et al., 2008). با به‌کارگیری این روش، می‌توان محتوای تجربیات قانون‌گذاران را تحلیل و تصویری دقیق‌تر از موانع بودجه‌ریزی مؤثر در مرحله قانون‌گذاری ارائه داد؛ بنابراین مبتنی بر هدف پژوهش، پرسش اصلی مطالعه آن است که: نمایندگان مجلس شورای اسلامی در زمان رسیدگی و تصویب لایحه بودجه به‌عنوان یکی از مراحل مهم سیاست‌گذاری در حوزه بودجه با چه موانعی روبرو می‌شوند و علل این موانع در چیست؟ پاسخ به این پرسش می‌تواند تصویر دقیق‌تری از وضعیت موجود بودجه‌ریزی در کشور ارائه دهد و زمینه‌ساز اصلاحات مؤثر در فرآیند قانون‌گذاری بودجه باشد. از این‌رو بررسی و تحلیل تجربیات قانون‌گذاران در زمینه موانع بودجه‌ریزی اثربخش

می‌تواند ضمن به‌روزرسانی دانش موجود، اهمیت انجام پژوهش‌های کاربردی برای رفع این موانع را نیز پررنگ‌تر نماید؛ بنابراین پژوهش با تمرکز بر شناسایی موانع بودجه‌ریزی اثربخش از منظر تجربیات و ادراکات نمایندگان مجلس شورای اسلامی، به‌عنوان صاحبان اصلی اطلاعات دست‌اول مرتبط با قانون بودجه سالانه کشور و با بهره‌گیری از رویکرد کیفی درصدد پر کردن این خلأ دانشی است و می‌کوشد تا درکی عمیق‌تر و تصویری شفاف‌تر از ریشه‌های ناکارآمدی قانون بودجه ارائه دهد؛ این درک می‌تواند زمینه‌ساز اصلاحات مؤثر در نظام بودجه‌ریزی کشور شود.

پیشینه و مبانی نظری پژوهش

در این قسمت تلاش شده است با پرداختن به خاستگاه بودجه‌ریزی، اصلاحات بودجه‌ریزی و نظریه‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی به‌خصوص خط‌مشی بودجه و تئوری‌های مرتبط با بودجه، چارچوب‌های نظری موجود ارائه شود و سپس با مروری بر یافته‌های مطالعات گذشته و ارائه جمع‌بندی از مطالب، این قسمت خاتمه یابد.

بودجه‌ریزی دولتی به‌عنوان یکی از ابزارهای کلیدی سیاست‌گذاری عمومی، از دیرباز تا زمان دولت‌های مدرن، دستخوش تحولات مفهومی و ساختاری بوده است. بانک جهانی و سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در تازه‌ترین تعریف از بودجه‌ریزی اثربخش چنین آورده‌اند: بودجه‌ریزی اثربخش فرایندی نظام‌مند است که در آن تخصیص، تصویب و مدیریت منابع عمومی، به صورت هدفمند، شفاف و بر پایه اولویت‌های سیاستی، اطلاعات عملکردی، نظارت‌پذیری و کنترل هزینه‌ها صورت می‌پذیرد. این رویکرد بودجه را از یک سند صرفاً حسابداری به ابزاری پویا برای تحقق اهداف عمومی، ارتقای انضباط هزینه‌ای و بهبود کیفیت تصمیم‌گیری در نظام‌های قانون‌گذاری تبدیل می‌کند (World bank, 2016; OECD, 2019). بعلاوه صاحب‌نظرانی چون ویلدافسکی^۱ (۱۹۸۶)، کایدن^۲ (۱۹۸۰)، شیک^۳ (۲۰۰۷)، بر اهمیت این ابزار در حکمرانی عمومی تأکید کرده‌اند. در مطالعات آن‌ها، موانع ساختاری، ضعف‌های نهادی و ناکارآمدی‌های اجرایی در نظام بودجه‌ریزی کشورهای در حال توسعه برجسته شده است. در همین زمینه شاه^۴ (۲۰۰۷) نقل می‌کند که این کشورها با مشکلاتی چون رانت، عبور از قانون، تخصیص نامناسب منابع و ساختارهای غیر کاربردی مواجه‌اند و نیازمند اصلاحات بنیادین در بودجه‌ریزی هستند.

1. Wildavsky
2. Caiden
3. Schic
4. Shah

کایدن (۱۹۸۰) نیز با بررسی الگوهای بودجه‌ریزی در کشورهای در حال توسعه، تبعیت از الگوی واحد را عامل انحراف و ناکارآمدی در این کشورها می‌داند. در ایران، مطالعاتی چون **نوبخت و نوری (۲۰۱۲)** نشان داده‌اند که علی‌رغم تصویب ۱۰۲ قانون بودجه از سال ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۱، الگوی بودجه‌ریزی همچنان سنتی و افزایشی باقی‌مانده است و فاصله زیادی با الگوهای نوین دارد. همچنین، برخی پژوهشگران همچون **شبییری‌نژاد (۲۰۰۸)** تأکید دارند که مجالس قانون‌گذاری در ایران همواره تلاش کرده‌اند نقش مؤثری در فرآیند بودجه‌ریزی ایفا کنند. این شواهد نشان می‌دهد که بودجه‌ریزی، چه در سطح داخلی و چه بین‌المللی، همواره موضوعی مناقشه برانگیز و پیچیده بوده است.

دیدگاه‌های نظری مرتبط با بودجه‌ریزی

دی‌رنزیو^۱ (۲۰۲۰) به دیدگاه‌های نظری که در مطالعات بودجه‌ریزی دولتی در طول دوران غالب بودند اشاره کرده است:

اولین دیدگاه، دیدگاه مدیریت دولتی است که دغدغه اصلی آن مدیریت یکپارچه بودجه‌ریزی و انطباق آن‌ها با اصول مدیریتی است. دومین دیدگاه، دیدگاه مالیه عمومی است که بر جنبه‌های کارایی، درآمدها، هزینه‌های عمومی و تثبیت اقتصادی در سطح کلان تأکید دارد. در واقع دغدغه اصلی این دیدگاه، سیاست‌ها یا خط‌مشی‌های بودجه‌ای است. دیدگاه سوم دیدگاه اقتصاد سیاسی است که بر موضوعات نهادی متمرکز است و بودجه را ابزاری برای تطبیق منافع متضاد می‌داند. این دیدگاه‌ها نشان می‌دهند که بودجه‌ریزی نه تنها یک فرآیند فنی؛ بلکه یک کنش سیاسی و نهادی است. **ویلداوسکی^۲ (۱۹۶۱)** و **کی^۳ (۱۹۴۰)** نیز با تحلیل بودجه در بستر نظریه‌های سیاسی آن را بازتابی از قدرت، ترجیحات و منافع گروه‌های مختلف دانسته‌اند. این دیدگاه‌ها اغلب به اصول، سیاست‌ها و فرایندهای بودجه‌ریزی دولتی مربوط می‌شوند (DeRenzio, 2020).

بررسی دیدگاه‌های مرتبط با بودجه‌ریزی نیز نشان می‌دهد که بودجه از نظر کارکرد در طول تاریخ دستخوش تغییرات و اصلاحات زیادی بوده که در **جدول (۱)** آورده شده است:

1. Renzio
2. Wildavsky
3. Key

جدول ۱: دیدگاه‌های مختلف بودجه‌ریزی از نظر کارکرد

دیدگاه	دهه میلادی	کارکرد
ویلایی گروه هوور آلن شیک	(۱۹۳۶)	کارکردهای بودجه (برنامه‌ریزی، مدیریت و کنترل)
دیدگاه افکار عمومی	(۱۹۶۰) (۲۰۰۰)	چرخه‌های افکار عمومی (گرایش به سمت دولت)، تغییر ارزش‌ها در محیط سیاسی سیاست مبنای بودجه‌ریزی
دیدگاه هنجاری	(۱۸۸۷)	جدایی سیاست از اداره، پاسخگویی دولت و ارزش‌آفرینی در جامعه
دیدگاه توصیفی	(۱۹۴۰)	سیاست بخشی از بودجه‌ریزی

نظریه‌های مرتبط با بودجه‌ریزی

در ادبیات بودجه‌ریزی، نظریه واحدی وجود ندارد (key, 1940; Ghasemi *et al.*, 2012) و اغلب پژوهشگران از مجموعه‌ای از نظریه‌های سیاسی، اقتصادی و نهادی برای تحلیل فرآیند بودجه‌ریزی بهره گرفته‌اند. مهم‌ترین این نظریه‌ها عبارت‌اند از:

نظریه انتخاب عمومی^۱: مطابق با این نظریه در فرآیند بودجه‌ریزی، رفتار سیاست‌مداران و بوروکراتیک‌ها، تحت تأثیر گروه‌های هم‌سود و رانت جویی، منفعت‌طلبان است (Beigi, 2018; Rowley, 2000).

نظریه اصیل - وکیل^۲: مطابق با این نظریه، رابطه نمایندگان و مردم در قالب وکالت سیاسی است و نمایندگان به‌عنوان وکلای مردم در تصمیم‌گیری‌های بودجه‌ای عمل کنند (Hughes, 2005; Tan, 2008).

نظریه خط‌مشی‌گذاری گروهی^۳: در این نظریه عامل اصلی در تعیین خط‌مشی، تعامل میان گروه‌ها است. گروه‌هایی که به‌طور رسمی و غیررسمی تشکیل می‌شوند از طریق دولت و مجلس، خواسته‌های خود را برآورده می‌سازند. در این جریان نمایندگان مجلس عامل نفوذ این تشکلات به شمار می‌روند (Alvani & Sharifzadeh, 2009).

1. Public Choice Theory
2. Principal-Agent Theory
3. Public Policy-Making Theory

نظریه موازنه و تفکیک قوا^۱: مطابق با این نظریه، ساختار حکومتی به گونه‌ای طراحی شده است که با ایجاد تعادل میان قوا، از تمرکز قدرت جلوگیری می‌کند (Holcombe, 2018). در قانون اساسی، استقلال محدود قوا و تعادل نسبی آن‌ها با یکدیگر، کنترل کننده قدرت هر کدام از آن‌ها است (Azar et al., 2017). نظریه بازی^۲: در این نظریه بودجه‌ریزی، میدان رقابت و مذاکره میان بازیگران سیاسی است و قوه مقننه به عنوان نهاد چانه‌زنی و تعامل عمل می‌کند. در نظریه بازی، بازیگران دائماً در وضعیت رقابت‌آمیزی در حال مذاکره و کشمکش قرار دارند. در این بازی برتری با کسانی است که از نفوذ و قدرت بالایی برخوردارند (Tahmasebi, 2021).

نظریه نهادی^۳: این نظریه بر اهمیت نهادها و فعالیت سیاسی آن‌ها در ساختار سیاسی و اقتصادی نظام‌ها متمرکز است. فرضیه اصلی، رفتار افراد و گروه‌هایی است که به شکل سازمان یافته در تصمیمات عمومی مؤثر واقع می‌شوند (Hill & Hupe, 2002). مطابق با این نظریه، مجلس به عنوان یک نهاد سازمان یافته در فرآیند بودجه‌ریزی عمل می‌کند (Alvani & Shalviri, 2017). نظریه نمایندگی^۴: منظور از نمایندگی این است که یک گروه به عنوان نماینده سایر گروه‌ها معرفی شود و وظایفی را انجام دهد (Kivisto, 2008). به طور کلی در این نظریه نمایندگان، منافع سیاسی خویش را بر منافع مردم ترجیح می‌دهند (Urbinati, 2004).

چارچوب مفهومی پژوهش

بودجه‌ریزی دولتی به عنوان یکی از ابزارهای کلیدی سیاست‌گذاری عمومی، همواره تحت تأثیر عوامل نهادی، سیاسی و اجرایی قرار داشته است. نظریه‌های متعددی در ادبیات خطمشی‌گذاری عمومی و بودجه‌ریزی به بررسی این عوامل پرداخته‌اند؛ از جمله می‌توان به نظریه انتخاب عمومی، نظریه بازی، نظریه نهادی، نظریه نمایندگی و نظریه خطمشی‌گذاری گروهی اشاره کرد. این نظریه‌ها نشان می‌دهند که فرآیند بودجه‌ریزی نه تنها یک کنش فنی؛ بلکه عرصه‌ای از تعاملات سیاسی، منافع گروهی و ساختارهای نهادی است. با توجه به هدف این پژوهش که بررسی موانع بودجه‌ریزی اثربخش از منظر تجربه قانون‌گذاران است و با توجه به مبانی نظری فوق‌الذکر چارچوب مفهومی این مطالعه در سه سطح اصلی طراحی شده است:

موانع نهادی و ساختاری: این سطح بر اساس نظریه‌های نهادی، نمایندگی و تفکیک قوا

1. Balance and Separation of Powers Theory

2. Game Theory

3. Institutional Theory

4. Agency Theory

شکل گرفته است و به بررسی محدودیت‌های ساختاری و قانونی در فرآیند بودجه‌ریزی می‌پردازد. موانع سیاسی و رفتاری: این سطح مبتنی بر نظریه انتخاب عمومی، نظریه بازی و خطامشی‌گذاری گروهی است و رفتار نمایندگان و تعاملات سیاسی در جریان تصویب بودجه را تحلیل می‌کند. موانع تخصصی و اجرایی: این سطح بر اساس دیدگاه‌های مدیریت دولتی و مالیه عمومی طراحی شده است و ظرفیت‌های کارشناسی و کیفیت تصمیم‌گیری در مجلس را مورد بررسی قرار می‌دهد. این چارچوب مفهومی، ضمن بهره‌گیری از نظریه‌های معتبر، مسیر تحلیل داده‌های کیفی را مشخص می‌سازد و امکان تفسیر نظام‌مند تجربیات قانون‌گذاران را در مواجهه با موانع بودجه‌ریزی اثربخش فراهم می‌کند.

پیشینه پژوهش

مطالعات پیشین در حوزه قانون‌گذاری بودجه و فرآیند بررسی و تصویب آن، نشان‌دهنده وجود چالش‌های ساختاری، نهادی و سیاسی در نظام بودجه‌ریزی ایران هستند. تحلیل این مطالعات نه تنها دانش موجود را معرفی می‌کند بلکه کمبودهای دانشی مرتبط با تجربه قانون‌گذاران در مواجهه با موانع بودجه‌ریزی را آشکار می‌سازد و ضرورت انجام پژوهش حاضر را برجسته می‌کند. در ادامه این بخش، پنج مطالعه مرتبط با موضوع، بر اساس زمان انتشار نتایج آن‌ها از جدید به قدیم مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرند. برای دستیابی به مقالات فارسی از کلیدواژه‌های؛ قانون‌گذاری بودجه^۱، رسیدگی و تصویب بودجه سالانه^۲، نمایندگان مجلس^۳، تجربه زیسته نمایندگان مجلس^۴، تحلیل محتوا^۵ و پژوهش کیفی^۶ استفاده در پایگاه‌ها، بانک‌ها و همچنین پایگاه‌های اطلاعاتی؛ سیویلیکا^۷، مگایران^۸، مرکز استنادی جهان اسلام^۹، سازمان توسعه و همکاری اقتصادی^{۱۰}، پایگاه داده‌های علمی^{۱۱}، ابسکو^{۱۲}، گوگل اسکولار^{۱۳}، پورتال جامع علوم انسانی و مرکز

1. Budget Legislation
2. Review and Approval of the Annual Budget
3. Members of Parliament
4. Lived Experience of Parliamentarians
5. Content Analysis
6. Qualitative Research Method
7. Civilica
8. Magiran
9. Islamic World Science Citation Center (ISC)
10. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)
11. Scientific Information Database (SID)
12. Ebsco
13. Google Scholar

پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در بازه زمانی (۲۰۲۴-۲۰۰۵) استفاده شده است. در این رابطه می‌توان به چند نمونه از مطالعات داخلی و بین‌المللی نیز اشاره کرد:

مطالعه **مروندی (۲۰۱۳)** با مقایسه اصل ۴۰ قانون اساسی فرانسه و اصل ۷۵ قانون اساسی ایران، به بررسی حدود اختیارات مجلس‌ها در قانون‌گذاری بودجه پرداخته است. یافته‌ها نشان می‌دهد که در فرانسه، افزایش هزینه‌های عمومی توسط مجلس ممنوع است، درحالی‌که در ایران، علی‌رغم محدودیت‌های قانونی، نمایندگان مجلس در عمل تا ۵۰ درصد مبالغ ردیف‌های بودجه را تغییر می‌دهند. این تناقض میان قانون و عملکرد، یکی از موانع ساختاری در فرآیند تصویب بودجه محسوب می‌شود. **گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس (۲۰۲۲)** نیز به بررسی فصل "دین و مذهب" در لایحه بودجه سنواتی پرداخته و نشان داده است که افزایش چشم‌گیر اعتبارات برخی نهادهای مذهبی، باوجود عملکرد ضعیف و نبود شاخص‌های شفاف، موجب کاهش اعتبار سایر دستگاه‌ها شده است. این وضعیت، بیانگر چالش‌های توزیع منابع و ضعف در ارزیابی اثربخشی برنامه‌های بودجه‌ای است. مطالعه **ملک‌الساداتی و همکاران (۲۰۱۳)** به تحلیل رفتار بودجه‌ای نمایندگان مجلس در حوزه‌های انتخابیه مختلف پرداخته است. یافته‌ها نشان می‌دهد که نمایندگان حوزه‌های کوچک‌تر، بیشتر از طریق طرح‌های عمرانی به خدمات‌رسانی می‌پردازند و اهداف محلی را بر اهداف ملی مقدم می‌دانند. این ترجیح منافع محلی بر منافع ملی، یکی از موانع سیاسی در فرآیند قانون‌گذاری بودجه است. **بانک جهانی^۱ (۲۰۱۶)** در ارزیابی شاخص‌های حکمرانی خوب در ایران، رتبه کشور را در شاخص‌هایی چون پاسخگویی، اثربخشی دولت، کیفیت تنظیم مقررات، حاکمیت قانون و کنترل فساد، پایین ارزیابی کرده است. این شاخص‌ها به‌طور مستقیم باکیفیت بودجه‌ریزی و قانون‌گذاری مرتبط‌اند و نشان می‌دهند که نظام بودجه‌ریزی ایران، نیازمند اصلاحات نهادی و ارتقاء ظرفیت حکمرانی است. در این ارتباط **لیتوینچنکو^۲ (۲۰۱۴)** ظرفیت بودجه را معادل ظرفیت حکمرانی دانسته و بر ارتباط میان این دو تأکید کرده است.

استپنهارست^۳ (۲۰۰۴) با روش مقایسه‌ای، اختیارات قوه مقننه در امر بودجه را در ۸۱ کشور بررسی کرده است. نتایج نشان می‌دهد که در بسیاری از کشورها، اختیارات مجلس‌ها در اصلاح لایحه بودجه محدود یا مشروط به مجوز دولت است، درحالی‌که در ایران، نمایندگان از اختیارات گسترده‌ای برخوردارند. این تفاوت‌ها، چالش‌هایی در توازن قدرت و تعامل میان قوا در فرآیند بودجه‌ریزی ایجاد می‌کند.

1. World Bank
2. Lytvynchenko
3. Stapenhurst

روش‌شناسی پژوهش

در این مطالعه از روش پژوهش کیفی با رویکرد تحلیل محتوای مرسوم^۱ استفاده شده است (Kondracki et al., 2002). بدین منظور از رویکرد تحلیل محتوای گرانهایم و لاندمن^۲ (۲۰۰۴) تبعیت شد. این رویکرد یکی از روش‌های مهم و پرکاربرد در تحلیل محتوای کیفی است که اغلب در مطالعات کیفی به کار می‌رود. این روش با تأکید بر فرایند کدگذاری، شناسایی مقولات اصلی و استخراج مفاهیم بنیادین، چارچوب منسجم و قابل‌اعتمادی برای تحلیل متون کیفی فراهم می‌کند. تحلیل محتوا یک روش پژوهش کیفی است که به درک عمیق و دقیق از یک پدیده خاص کمک می‌کند زیرا پژوهشگر در این رویکرد برای کشف عمیق معانی، دیدگاه‌ها و زمینه اساسی نهفته در داده‌ها از سطوح اولیه تحلیل فراتر می‌رود (Vaismoradi & Snelgrove, 2019). هدف از تحلیل محتوا، فراهم آوردن شناخت، بینشی نو، تصویری از واقعیت و راهنمای عمل است. برای بعضی از پژوهشگران تحلیل محتوا فقط در شمارش کلمات، رنگ‌ها، صفات است ولی برای بعضی دیگر به روشی در استخراج محتوایی (معنا) از داده‌ها که گویی به‌طور عینی در داده‌ها گنجانده شده‌اند، دلالت دارد (Hsieh & Shannon, 2005). در پژوهش‌های کیفی، مطالعه یک پدیده در زمینه طبیعی آن انجام می‌شود تا بتوان به بینش‌های جدید در مورد چگونگی رخ دادن یک پدیده در یک محیط یا فرهنگ خاص دست‌یافت (Holloway & Biley, 2011).

این رویکرد پژوهشی برای توصیف چالش‌ها و موانع بودجه‌ریزی اثربخش در طی قانون‌گذاری بودجه و نیز ارائه تصویر جامع‌تری از مرحله بررسی و تصویب بودجه مطابق با تجربیات نمایندگان مجلس مناسب، تشخیص داده شد. در این راستا مطابق با رویکرد استقرایی، پژوهشگر از کاربرد مقوله‌های از پیش تعیین‌شده اجتناب می‌کند و خود را در داده‌ها غوطه‌ور می‌سازد تا بینش‌های جدیدی در مورد وضعیت موجود پدید آورد (Kondracki et al., 2002).

شرکت‌کنندگان و محیط پژوهش: در پژوهش‌های کیفی، تعداد شرکت‌کنندگان یا حجم نمونه در ابتدا کاملاً مشخص نیست؛ بلکه نمونه‌گیری تا جایی ادامه می‌یابد که مصاحبه‌های شرکت‌کنندگان، دیگر داده جدیدی عرضه نکنند و در اصطلاح، داده‌ها به اشباع برسند تا جایی که مضمون جدیدی قابل‌شناسایی نباشد (Speziale et al., 2011). در این مطالعه اشباع داده‌ها پس از ۱۳ مصاحبه رخ داد اما جهت حصول اطمینان از آن ۲ مصاحبه دیگر نیز انجام شد. در مجموع تعداد ۱۵ نفر از نمایندگان

1. Conventional Content Analysis Approach
2. Graneheim & Lundman

پیشین مجلس شورای اسلامی که تجربه حضور در مرحله بررسی و تصویب لایحه بودجه سالانه را در طی ادوار گذشته داشتند، شرکت کردند. محیط پژوهش، مجلس شورای اسلامی است. روش نمونه‌گیری: در این مطالعه نمونه‌گیری به روش هدفمند انجام شد. به این صورت که نمایندگان ادوار گذشته مجلس شورای اسلامی از مناطق مختلف کشور که در طول مدت نمایندگی خود در مرحله بررسی و تصویب لایحه بودجه شرکت داشتند، به صورت هدفمند انتخاب شدند. معیارهای ورود به این مطالعه، شامل داشتن تجربه کافی از مشارکت در مرحله بررسی و تصویب لایحه بودجه سالیانه کشور، توانایی برقراری ارتباط و تمایل به ارائه اطلاعات در این زمینه بود. جهت رسیدن به حداکثر تنوع در نمونه‌گیری از شرکت‌کنندگانی با ویژگی‌های مختلف از جمله، حوزه‌های مختلف انتخاباتی کشور، سنین متفاوت، عضویت در گروه‌های تخصصی و غیرتخصصی مجلس و افراد دارای سابقه یک دوره و بیشتر نمایندگی مجلس شورای اسلامی استفاده شد **جدول (۲)**.

جدول ۲: جدول جمعیت شناختی مشارکت‌کنندگان

مشارکت‌کننده	سطح تحصیلات	نوع تحصیلات	تعداد دوره نمایندگی (تجربه)	سن مشارکت‌کننده
P۱	دکتری	حقوق	یک	۶۳
P۲	دکتری	مدیریت	سه	۶۸
P۳	دکتری	مدیریت بازرگانی	یک	۶۳
P۴	فوق لیسانس	اقتصاد	هفت دوره (دبیر)	۶۰
P۵	دکتری	علوم سیاسی	دو	۵۲
P۶	فوق لیسانس	اقتصاد	هفت	۷۲
P۷	فوق لیسانس	مهندسی برق	دو	۷۵
P۸	دکتری	اقتصاد	یک	۵۸
P۹	دکتری	حقوق	سه	۷۲
P۱۰	دکتری	مدیریت دولتی	دو	۵۲
P۱۱	دکتری	مدیریت دولتی	یک	۵۵
P۱۲	دکتری	حقوق	چهار	۶۹
P۱۳	دکتری	اقتصاد	سه	۷۳
P۱۴	مهندس	عمران	یک	۵۳
P۱۵	فوق لیسانس	اقتصاد	سه	۶۶

روش جمع‌آوری داده‌ها: به‌منظور جمع‌آوری داده‌ها از مصاحبه نیمه ساختارمند استفاده شد. ابتدا پژوهشگر بر اساس شناخت قبلی خود، تعدادی از نمایندگان ادوار را به‌عنوان مطلع‌ترین افراد در زمینه قانون‌گذاری بودجه، انتخاب نمود. سپس پژوهشگر ضمن تماس تلفنی و توضیح اهداف مطالعه، از آن‌ها برای شرکت در مصاحبه دعوت به عمل آورد. پس از جلب رضایت نمایندگان مجلس، جهت انجام مصاحبه در زمان و مکان موردتوافق، هماهنگی صورت گرفت. در ادامه برای انجام مصاحبه، پژوهشگر با حضور در مکان موردنظر، ضمن معرفی خود و بیان مجدد اهداف مطالعه، ابتدا اطلاعات جمعیت‌شناسی همچون سن، تحصیلات، دوره نمایندگی و نوع گروه مربوطه را جمع‌آوری کرد و پس از اخذ اجازه جهت ضبط صدا، مصاحبه را با طرح یک پرسش کلی و باز شروع نمود. در ادامه مبتنی بر پاسخ‌های شرکت‌کنندگان از پرسش‌های روشن‌کننده و اکتشافی برای جمع‌آوری داده‌های عمیق و دقیق استفاده شد. در پایان هر مصاحبه از هر شرکت‌کننده خواسته شد که اگر تجربه‌ای در ارتباط با بررسی و تصویب لایحه بودجه و موانع تجربه‌شده در خصوص قانون‌گذاری بودجه دارد که مورد پرسش پژوهشگر قرار نگرفته است، می‌تواند در صورت تمایل بیان کند. همچنین از شرکت‌کنندگان اجازه گرفته شد که در صورت مواجهه پژوهشگر با هرگونه ابهام یا پرسش بعدی و نیاز به مصاحبه مجدد، با آن‌ها در تماس باشد. در ادامه پروتکل مصاحبه **جدول (۳)** با مشارکت‌کننده در قالب پرسش‌های کلی (اصلی) و اکتشافی (فرعی) برای نمونه آمده است.

جدول ۳: پروتکل مصاحبه نیمه ساختارمند

پرسش کلی (اصلی)	پرسش‌های اکتشافی (فرعی)
۱. چگونه لایحه بودجه سالانه کشور را بررسی و تصویب می‌کردید؟	بیشتر برایم توضیح دهید.
۲. در زمان تصویب لایحه بودجه با چه موانعی مواجه شدید؟ لطفاً از مشاهدات خود بگویید.	منظور شما از این گفته چه بود؟ بعد چه اتفاقی افتاد؟
۳. مهم‌ترین موانعی که در زمان رسیدگی به لایحه بودجه با آن مواجه شدید، چیست؟ لطفاً از تجربیات خود بگویید.	در چنین موقعیتی شما چه کردید؟
۴. شما در مواجه با موانع موجود در طی بررسی و تصویب لایحه بودجه سالانه چه می‌کردید؟	

جدول ۴: پرسش‌های اصلی و اکتشافی مرتبط با فقدان شفافیت و پاسخگویی

پرسش‌های اکتشافی	پرسش‌ها مرتبط با فقدان شفافیت
۱. لطفاً با جزئیات بیشتری برایم توضیح دهید.	۱. دسترسی نمایندگان مجلس به جزئیات و اطلاعات مورد نیاز جهت تصمیم‌گیری در مورد لایحه بودجه چگونه است؟
۲. اگر امکان دارد چند مورد از مصادیق عینی در ارتباط با محدود بودن جریان اطلاعات مرتبط با لایحه بودجه برایم بگویید؟	۲. مطابق با تجربیات شما، به چه دلایلی نمایندگان اجازه دسترسی کافی به اطلاعات مورد نیاز جهت تصمیم‌گیری در امر بودجه را نداشتند؟
۲. منظور شما از این گفته چه بود؟	۳. تفسیر یا برداشت شما در این مورد چیست؟
۳. در چنین موقعیتی شما چه می‌کردید؟	۴. عدم دسترسی نمایندگان به جریان کافی اطلاعات مرتبط با لایحه بودجه چه پیامدهایی به دنبال داشت؟

به این ترتیب جمع‌آوری داده‌ها از طریق مصاحبه تا زمان اشباع داده‌ها ادامه یافت. به این معنی که جمع‌آوری داده‌های اضافی دیگر بینش یا اطلاعات جدیدی درباره پدیده مطالعه ارائه نکرد. مدت زمان مصاحبه در مطالعه حاضر از ۵۰ دقیقه تا ۹۰ دقیقه و به‌طور میانگین ۷۰ دقیقه بود. تمام مصاحبه‌ها با اجازه شرکت‌کنندگان به‌صورت صوتی ضبط شد.

روش تجزیه و تحلیل داده‌ها: جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل داده‌ها به‌طور هم‌زمان انجام شد، سپس فرایند تجزیه و تحلیل داده‌ها به‌طور هم‌زمان و به‌صورت موازی و نه متوالی طبق الگوریتم زیر انجام شد. لازم به ذکر است که تحلیل داده‌ها بدون استفاده از نرم‌افزار و فقط از طریق تعامل مداوم پژوهشگر با داده‌ها، بر اساس چارچوب تحلیل محتوای مرسوم گرانهایم و لاندمن (۲۰۰۴) انجام شده است. این تحلیل طی چند مرحله شامل آشنایی با داده‌ها، کدگذاری، دسته‌بندی مفاهیم و استخراج مضامین صورت گرفت. برای افزایش اعتبار یافته‌ها، از روش بازبینی توسط مشارکت‌کنندگان و بررسی هم‌زمان توسط پژوهشگر دوم استفاده شد. در این پژوهش به‌منظور تحلیل داده‌ها، از چارچوب تحلیل محتوای کیفی گرانهایم و لاندمن (۲۰۰۴) به شرح ذیل استفاده گردید:

آشنایی با داده‌ها: خواندن و بازخوانی مکرر متن مصاحبه‌ها برای درک کلی محتوا؛

شناسایی واحدهای معنایی: استخراج بخش‌هایی از متن که حامل معنا هستند؛

کدگذاری اولیه: اختصاص برچسب‌های مفهومی به واحدهای معنایی؛

دسته‌بندی کدها: گروه‌بندی کدهای مشابه در طبقات مفهومی؛

استخراج مضامین اصلی: شناسایی الگوها و مفاهیم کلیدی که به پرسش پژوهش پاسخ

می‌دهند.

آشنایی با داده‌ها، خواندن متن مصاحبه‌ها برای دستیابی به درک کلی از آن‌ها: در این مرحله، بلافاصله پس از پایان هر مصاحبه، فایل صوتی چند بار مورد بازبینی قرار گرفت و سپس نسبت به مکتوب کردن کلمه به کلمه مصاحبه اقدام شد. در ادامه پژوهشگر جهت دستیابی به یک درک کلی از تجربه‌های بیان‌شده توسط مشارکت‌کنندگان، متن هر مصاحبه را مطالعه و سپس چندین بار بازخوانی کرد؛ تا درک بهتری از ایده‌ها و معانی پنهان در متن مصاحبه‌ها به‌دقت آورد؛ به‌این ترتیب، کل متن مصاحبه چندین بار به‌دقت توسط پژوهشگر مطالعه شد؛ تا ماهیت آنچه در داده‌های خام بیان‌شده درک شود.

شناسایی واحدهای معنایی: در مرحله دوم، پژوهشگر در جستجو برای کشف معانی بالقوه، زیر گزاره‌های با معانی مرتبط با پرسش و هدف پژوهش را خط کشید و به این طریق عبارات و بیانات مهم، مشخص و استخراج شدند. این کار از مصاحبه اول شروع و تا پایان مصاحبه پانزدهم ادامه داشت. کدگذاری اولیه: در این مرحله برای گزاره‌های انتخابی یا واحدهای معنایی بر اساس آنچه مشارکت‌کننده بیان کرده بود، یک برچسب مناسب انتخاب شد. بدین ترتیب، در طی کدگذاری اولیه، ایده‌های پنهان در داده‌ها تحت عنوان کدهای اولیه شناسایی شدند. کدهای مصاحبه‌های بعدی نیز بعد از هر مصاحبه به همین ترتیب به جدول افزوده شدند. در این قسمت به‌عنوان نمونه، بخشی از نحوه استخراج واحد معنایی (گزاره) و کدگذاری اولیه آمده است (جدول ۵).

جدول ۵: نحوه شناسایی واحدهای معنایی و کدگذاری اولیه

کد اولیه	واحد معنایی
عدم مشمولیت بودجه دستگاه‌هایی خاص از قانون محاسبات عمومی	P۱: برخی دستگاه‌ها هرکدام به‌نوعی از شمول قانون محاسبات عمومی خارج‌اند. درواقع تا حد زیادی در بحث بودجه یا سازمان خودمختارند. این‌ها مطابق اساسنامه خود عمل می‌کنند. یک قانون مادر وجود دارد و همه هم باید تابع این قانون باشند ولی نیستند. اسم این چیست؟
عدم ارائه گزارش مالی توسط شرکت‌های دولتی	P۸: متأسفانه آنچه به‌عنوان بودجه مصوب در هر سال دیده می‌شود حدود ۶۰ تا ۷۰ درصد متعلق به شرکت‌های دولتی است که به دلیل عدم ارائه گزارش‌های مالی آن‌ها به مجلس، در عمل نه نظارتی هست و نه شفافیتی و نه تغریغ وجود دارد.
پاسخگو نبودن نهادهای حاکمیتی نسبت به بودجه‌شان	P۲: برخی نهادهای حاکمیتی پاسخگو نیستند به مراجعی که در قانون اساسی است مراجعه شود.

1. Participation

دسته‌بندی کدها (گروه‌بندی کدهای مشابه در طبقات مفهومی): بدین منظور پس از انجام مراحل آشنایی با داده‌ها، شناسایی واحدهای معنایی و کدگذاری اولیه (جدول ۵)، با تحلیل مقایسه‌ای مداوم و تأمل در تفاوت‌ها و تشابهات آن‌ها، کدهایی که بر یک معنا و مفهوم دلالت داشتند، کنار یکدیگر قرار گرفتند و به‌عنوان ابعاد (طبقات فرعی) برچسب‌گذاری شدند (جدول ۶).

استخراج مضامین اصلی: در این مرحله متون نوشتاری و محتوای مصاحبه‌ها به‌صورت گروه (پژوهشگران) مورد تبادل نظر و تحلیل قرار گرفتند؛ تا ضمن رسیدن به یک درک مشترک، طبقات اصلی استخراج شوند. بدین ترتیب ابعاد فرعی شناسایی و با تداوم تحلیل مقایسه‌ای این ابعاد و بررسی شباهت‌ها و تفاوت‌های آن‌ها، طبقات اصلی شناسایی و دسته‌بندی شدند (جدول ۶). در این مرحله هرچه جلوتر رفته شود تعداد کدهای جدید نسبت به مصاحبه‌های قبلی کاهش می‌یابد و در اصطلاح به اشباع داده‌ها نزدیک‌تر می‌شود.

جدول ۶: روند شکل‌گیری مضمون اصلی "فقدان شفافیت و پاسخگویی" از کدهای اولیه و مضامین فرعی

مضمون اصلی	مضامین فرعی	کدهای اولیه
فقدان شفافیت و پاسخگویی	اختیارات نامحدود	P۱۵, P۱۱, P۸, P۳, P۲, P۱ برخورداری از قوانین و ساختارهای
	قانون‌گذار، نهادهای	مستقل از بودجه عمومی
	فرا قوه‌ای و وزرا و	P۱۵, P۳, P۱ معافیت از پرداخت مالیات و عدم واریز به خزانه
	مدیران	P۱۱, P۸, P۳, P۲ عدم شمول درآمد نهادهای خاص در بودجه عمومی
فقدان شفافیت و پاسخگویی	عدم دسترسی به	P۱۵, P۱۱, P۳, P۲, P۱ پاسخگو نبودن نهادهای دریافت‌کننده بودجه
	گزارش‌های مربوط	عمومی
	به بودجه سنواتی	P۱۵, P۱۴, P۱۱, P۸, P۲, P۱ عدم ارائه اطلاعات بودجه‌ای نهادها
	نهادهای	به نمایندگان
فقدان شفافیت و پاسخگویی	عدم ارائه	P۱۵, P۱۴, P۱۱, P۸, P۳, P۲ عدم ارائه اطلاعات مرتبط با
	اطلاعات مربوط به	بودجه شرکت‌های دولتی به نمایندگان
	صورت‌های مالی	P۱۱, P۱ پاسخگو نبودن دولت و مدیران شرکت‌های دولتی نسبت
	شرکت‌های دولتی	به عملکردشان
فقدان شفافیت و پاسخگویی	گردش اطلاعات	P۳, P۲, P۱ عدم اجرای مصوبات بودجه‌ای مجلس توسط دولت
	بدنه میان دولت و	P۱۵, P۱۱, P۸, P۵, P۲, P۱ تعارض میان گفتار و عملکرد دولت در
	مجلس، ...	P۱۵, P۹, P۴, P۳ ناهمخوانی بودجه مصوب با اهداف توسعه‌ای کشور
		اجرای قانون بودجه
فقدان شفافیت و پاسخگویی		P۸, P۶, P۳ نادیده گرفتن طرح آمایش سرزمین در بودجه‌ریزی
		P۱۲, P۱۱, P۵, P۲ عمل کردن نمایندگان مبتنی بر خواست هم‌طیفان
		P۹, P۵ بی‌توجهی نمایندگان به اصول قانون اساسی در رفتار بودجه‌ای

ارزیابی موثق بودن یافته‌های پژوهش^۱: رویکردهای مختلفی جهت بررسی صحت و استحکام داده‌های کیفی وجود دارد. مشهورترین و مرسوم‌ترین این شاخص‌ها توسط جانسون^۲ به نقل از **گوبا و لینکلن**^۳ (۱۹۸۵) ارائه شده است که مهم‌ترین این شاخص‌ها عبارت‌اند از: قابلیت اطمینان^۴، اعتمادپذیری^۵، تأییدپذیری^۶، انتقال‌پذیری^۷ و صحت^۸ هستند **جدول (۷)**.

جدول ۷: ارزیابی کیفیت یافته‌های پژوهش

شاخص	توصیف
قابلیت اطمینان پاسخ به پرسش، این‌که چگونه می‌توانیم در مورد "حقیقت" یافته‌ها اطمینان داشته باشیم؟	مستند کردن رویکردها، فن‌های جمع‌آوری داده‌ها و رویه‌های تجزیه و تحلیل به‌طور دقیق توسط پژوهشگر و در همین راستا امکان بررسی دقیق و نتیجه‌گیری در رابطه با داده‌ها توسط داوران محترم ایجاد مسیر حسابرسی شامل ارائه گزارش جامع از تصمیمات گرفته شده در طول فرآیند پژوهش که به سایر پژوهشگران اجازه می‌دهد تا مطالعه را بازتولید کنند؛ بنابراین قابلیت اطمینان یافته‌ها را تضمین می‌شود.
اعتمادپذیری بررسی ثبات یافته‌ها در زمان و شرایط مختلف با داده‌های پژوهش	انتخاب هدفمند نمونه‌ها تا اشباع داده‌ها شفاف بودن پرسش‌های اصلی واضح بودن پرسش‌های اکتشافی در راستای اهداف و پرسش اصلی پژوهش تجزیه و تحلیل داده‌ها با نظارت گروهی از پژوهشگران کیفی مجرب (حداقل ۲ نفر از خبرگان) استفاده پژوهشگر از راهبرد تعامل طولانی‌مدت با داده‌ها شامل اختصاص زمان کافی، تعامل با شرکت‌کنندگان و مطالعه دقیق داده‌ها، جمع‌آوری شده است که پژوهشگر را قادر می‌سازد تا بیش‌های جامعی کسب کنند

1. Rigor or Trustworthiness
2. Johnson
3. Guba & Lincoln
4. Dependability
5. Credibility
6. Confirmability
7. transferability
8. Authenticity

ادامه جدول ۷: ارزیابی کیفیت یافته‌های پژوهش

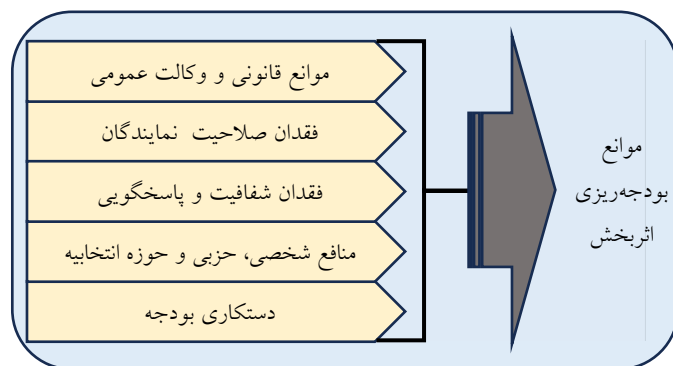
شاخص	توصیف
تأیید پذیری	بازبینی روند مطالعه و یافته‌ها توسط پژوهشگران همتا بازبینی یافته‌ها توسط مشارکت‌کنندگان بازاندیشی پژوهشگر روی داده‌های جمع‌آوری شده و ثبت آن‌ها بازخوانی مجدد مصاحبه‌ها و خلاصه تفسیری از متن مصاحبه‌ها از نقل قول‌های شرکت‌کنندگان برای نشان دادن این‌که مضامین از داده‌ها تولید شده‌اند، استفاده شده است. بررسی خلاصه تفسیری به کمک گروه پژوهشی (خبرگان) پس از تأیید گروه پژوهش، پیاده‌سازی الگوریتم تعداد شرکت‌کنندگان در مطالعه، زمینه را برای این‌که منبع داده‌ها، نتایج و تفسیر از کجا آورده شده‌اند را روشن می‌کند. ارائه جزئیات جمع‌آوری داده‌ها
انتقال پذیری	توصیف دقیق، توضیحات جامع و مفصل یافته‌های پژوهش و روند انجام مطالعه «آیا می‌توان این یافته‌ها را در توسط پژوهشگر، کاربرد یافته‌ها را برای آموزش نمایندگان مجلس در دوره‌های آتی، سیاست‌گذاری در امر بودجه‌ریزی و پژوهش بیشتر امکان‌پذیر می‌کند. مقایسه یافته‌های این مطالعه با یافته‌های سایر مطالعات
صحت	استفاده از راهبرد تعامل طولانی‌مدت پژوهشگر با داده‌ها صرف زمان کافی توسط پژوهشگر برای جمع‌آوری داده‌ها ضبط صدای مشارکت‌کنندگان و رونویسی کلمه به کلمه متن مصاحبه‌ها توسط پژوهشگر بازاندیشی مداوم پژوهشگر روی داده‌ها در طی انجام تحلیل کیفی

پژوهشگر اصلی پس از تشریح اهداف پژوهش و فرآیند جمع‌آوری داده‌ها، از شرکت‌کنندگان دعوت کرد تا در زمان و مکان مورد توافق در مصاحبه شرکت کنند. به شرکت‌کنندگان در مورد محرمانه بودن و ناشناس بودن اطلاعات شخصی آن‌ها اطمینان داده شد. بدین منظور در کل فرآیند مطالعه به‌جای نام و مشخصات شرکت‌کنندگان، در راستای ناشناس ماندن اطلاعات آن‌ها از کد استفاده شد. همچنین به شرکت‌کنندگان در مورد حق خود برای انصراف و خروج از مطالعه در هر زمان و هر مرحله از فرآیند، آگاهی داده شد.

یافته‌های پژوهش

در این مطالعه که با هدف شناسایی موانع بودجه‌ریزی اثربخش در طی قانون‌گذاری در حوزه بودجه با تمرکز بر مرحله بررسی و تصویب لایحه بودجه انجام شد، تجزیه و تحلیل داده‌های

به‌دست‌آمده از تجربیات شرکت‌کنندگان، درنهایت منجر به شناسایی پنج طبقه اصلی از موانع بودجه‌ریزی اثربخش در طی قانون‌گذاری بودجه شد که در این بخش، نقشه مفهومی آن ارائه‌شده است (شکل ۱).



شکل ۱. نقشه مفهومی موانع بودجه‌ریزی اثربخش بر اساس تجربیات قانون‌گذاران

● فقدان شفافیت و پاسخگویی

کارکرد اصلی قوه مقننه و نمایندگان مجلس به‌عنوان نماینده افکار عمومی این است که بر همه نهادها و دستگاه‌های اجرایی کشور که به نحوی از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، نظارت و کنترل داشته باشد و آن‌ها را در مقابل وظایف خود پاسخگو نماید. این مضمون بر وضعیتی دلالت دارد که لوائح بودجه سالانه به دلایل اختیارات نامحدود قانون‌گذار، نهادهای فرا قوه‌ای و وزرا و مدیران، عدم انتشار گزارش‌های مربوط به بودجه سنوات قبل نهادها، عدم ارائه اطلاعات مربوط به صورت‌های مالی شرکت‌های دولتی از دلایلی است که بودجه عمومی از فقدان آن رنج می‌برد. تحلیل تجربیات مصاحبه‌شوندگان نشان می‌دهد که همه بازیگران و متصدیان بودجه، به دلیل داشتن اختیارات قانونی و فراقانونی در تصویب بودجه به‌طور سلیقه‌ای و با دست‌باز عمل می‌نمایند و پاسخگوی نمایندگان مردم نیستند. شرکت‌کنندگان در این خصوص تجربه خود را چنین بیان کردند. به‌عنوان مثال شرکت‌کنندگان شماره ۱ در این باره می‌گویند:

"بعضی دستگاه‌ها به دلیل وصل بودن به برخی نهادهای مرجع بالادست، نه تنها پاسخگو نبودند؛ بلکه اجازه حسابرسی از حساب‌ها را نیز نمی‌دادند."

در رابطه با تبعیض در به کارگیری قانون شرکت کننده ۳ چنین می گوید:

"یک سری دستگاه ها هستند، چون زیر نظر یک ارگانی هستند، اصلاً به مجلس پاسخگو نیستند و وقتی از ایشان پرسیده می شود که چرا از قانون تبعیت نمی کنید؟ در پاسخ می گویند که مستثنی از قوانین هستیم. در ضمن، این دستگاه ها قانون خاص خودشان را دارند."

• فقدان صلاحیت برخی از نمایندگان در قانون گذاری

قوه مقننه به نمایندگی از احاد مختلف جامعه در زمینه سیاست گذاری، زمینه ساز ورود طیف بسیاری از افراد با تخصص های مختلف از طریق انتخابات است. تجربه شرکت کنندگان نشان می دهد که این قوه در تصویب برخی لوایح، کارنامه موفقیتی نداشته است؛ زیرا این لوایح در یک فضای غیرعلمی، تخصصی و فنی انجام می شود. این مضمون بر مواردی چون؛ رد صلاحیت داوطلبین ذیصلاح یا شایسته توسط نهادهای نظارتی، ضعف نمایندگان از توان تحلیل تصمیمات بودجه ای دلالت دارد. در این راستا شرکت کننده شماره ۵ در رابطه با مضمون فوق چنین آورده است:

"من نمایندگانی را در گروه تلفیق دیدم. یکی کنار خود من نشسته بود. من خودم دیدم، صفرهای جلو اعداد را نمی توانستند بخوانند."

شرکت کننده ۱۳ و ۱۴ در همین ارتباط چنین بیان کردند:

"گروه بودجه، مؤثرترین و قدرتمندترین گروه مجلس است. برای گرفتن اعتبار و بودجه برای طرح و پروژه های منطقه مربوطه و حوزه انتخابیه، کلیه نمایندگان تلاش می کنند با لابی و ارتباط به این گروه ورود کنند."

بنابراین با توجه به الزامات جهانی و همسویی با تغییرات داخلی و بین المللی نسبت به ماهیت مسائل عمومی، لازم است در امر قانون گذاری و انتخاب نمایندگان مجلس ذیصلاح، دقت لازم به عمل آورند.

• منافع شخصی، حزبی و حوزه انتخابیه

در ایران، نقش مجلس و نمایندگان مردم در تصویب قانون بودجه و پیامدهای آن، همواره مورد بحث واقع شده است. یافته های این مطالعه نیز مؤید نقش مهم و تأثیرگذاری بی چون و چرای مجلس در فرایند بودجه ریزی است با این تصور، نمایندگان مجلس که خود نقش برجسته ای در مرحله رسیدگی و تصویب بودجه دارند از روند بودجه ریزی در ایران، به خصوص قانون بودجه، ابراز

نارضایتی می‌کنند. تجربه اکثر شرکت‌کنندگان در خصوص رویکرد نمایندگان، به‌طور کلی نشان داد که نگاه نمایندگان مردم، اغلب نگاهی بخشی نگر، منطقه‌ای و صنفی است. این مسئله به دلیل عمل کردن نمایندگان به وعده‌های انتخاباتی یا احساس وظیفه‌شناسی برای حل معضلات و مشکلات مردم حوزه انتخابیه و نیز برنامه‌ریزی برای آینده سیاسی خود و راه‌یابی دوباره به مجلس در دوره‌های بعدی است. این مسئله یکی از موانعی است که امروز حوزه قانون‌گذاری کشور، به‌خصوص قانون‌گذاری مرتبط با بودجه کلان کشوری با آن روبرو است.

در خصوص برخی ابعاد این مضمون شرکت‌کننده ۲ و ۶ چنین می‌گویند:

"نگاه نمایندگان حوزه‌های انتخابیه (شهرستان‌ها و تهران) بیشتر نگاه به جزئیات است. چون مشکلات ساختاری وجود دارد و تعصبات حزبی، صنفی و دیگر مشکلات بر تصمیمات کلان تأثیر گذارند."

"من از تجربه هفت دوره حضور در مجلس که ۲۸ سال نماینده بودم می‌گویم. من بزرگ‌ترین اشکال را اشکال ساختاری در جریان انتخابات می‌بینم که باید حل بشود. اشکال اساسی این است که خاستگاه مجلس ما خاستگاه منطقه‌ای، قومیتی، صنفی و جنسیتی است. خاستگاه مجلس ما یک خاستگاه ملی نیست."

● دست‌کاری بودجه

مطابق با تجربه شرکت‌کنندگان، نمایندگان در زمان بررسی لایحه بودجه، به روش‌های مختلفی متوسل می‌شوند؛ تا با جابجایی منابع بودجه و تحمیل پیشنهادهای خود، در ارقام بودجه دخل و تصرف کنند. این دست‌کاری و مداخلات نه‌تنها در مرحله بررسی و تصویب لایحه بودجه؛ بلکه حتی پس از تصویب قانون نیز اتفاق می‌افتد. این مشکل به‌صورت مداخله مجدانه و ائتلاف اعضای قانون‌گذار با همدیگر و با اعضای دولت، با ایجاد روابط پنهانی و قهری متقابل و رانت میان اعضا (رانت بر سر بودجه عمومی) به‌منظور دستیابی به بودجه بیشتر، تهدید وزرا به روش‌های مختلف مانند طرح پرسش، استیضاح، همچنین اعمال قدرت روسای گروه‌های تخصصی در تغییر بودجه‌های اختصاص‌یافته و ارائه پیشنهادهای غیرواقعی با بار مالی بالا بر لایحه پیشنهادی در زمان تهیه توسط دولت و رسیدگی توسط مجلس و حق وتوی نمایندگان وجود دارد. در این رابطه مشارکت‌کننده ۱ و ۹ در رابطه با دست‌کاری کردن بودجه توسط نمایندگان، تجربیات خود را چنین بیان کردند:

"حتی بعد از تصویب لایحه، اعداد و ارقام برخی سازمان‌ها را دست‌کاری می‌کردند و تغییر

می‌دادند که غیرقانونی است؛ مثلاً در یک سازمان که این اتفاق افتاده؛ تا جایی که صدای نمایندگان و نماینده آن سازمان بلند شد."

مشارکت‌کننده ۴ و ۸ در خصوص دخالت نمایندگان و تغییر ارقام بودجه نیز چنین می‌گویند: "من قبل از ورود به مجلس تصورم این بود که لایحه که می‌آید، مجلس یک کار متمایزی انجام می‌دهد. مخصوصاً لایحه بودجه که یک تمایزی نسبت به دیگر لوایح دولت دارد. چون بودجه یک قسمتش بحث فنی و عدد و رقم است. ولی بخش دیگر و مهمش، بخش سیاسی و اجتماعی است. خودم دیدیم که نمایندگان در بودجه دست بالا را دارند... متأسفانه."

• موانع قانونی و وکالت عمومی

سند بودجه، انعکاس برنامه‌ها، قوانین جامعه و مسائل عمومی کشور است. درواقع بودجه بیانگر عملیات مالی دولت، در دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز و برنامه‌های توسعه کشور است. ازاین‌رو روند رسیدگی و تصویب مطلوب این لایحه بودجه، همواره با موانعی جدی روبرو بوده است. تعدد مراجع قانون‌گذار، وجود تبصره‌ها، وجود ردیف‌های متفرقه در دست مقامات و ایجاد هزینه‌های متفرقه (پول توجیبی مقامات)، ساختار حکمرانی رانتی، عدول از قانون و غیراقتصادی کم بازده توسط اعضای قانون‌گذار از جمله موانع قانونی و وکالت عمومی هستند. در این رابطه مشارکت‌کننده ۱ اظهار کرد: "من جایی به شوخی و توی نطق هم گفتم. ما عصاره فضایل شورای نگهبان هستیم. دستگاه انتخاباتی ما، به‌شدت تحت تأثیر عملکرد شورای نگهبان قرار دارد. افرادی که مشارکت می‌کنند برای نمایندگی. تلقی من از شرایط موجود این است که بسیاری از افراد ذیصلاح در آن چرخه بررسی صلاحیت‌ها در آن پالایه^۱ حذف می‌شوند."

مشارکت‌کننده ۳ در رابطه با ردیف‌های متفرقه در بودجه چنین اظهار کرد:

"ما شاهدیم هرساله، خود دولت ردیف‌هایی را به نام مثلاً راه روستا، می‌گذارد در اختیار وزرا. این پول‌ها هیچ‌کدام در ردیف خودشان هزینه نمی‌شوند. فقط پول توجیبی وزارت برای مواقع ضروری و اضطراری مثل استیضاح و پرسش است که بتوانند نمایندگان را خشنود کنند. علاوه بر این، یک پول بسیار زیادی است که دولت خودش در اختیار خودش می‌گذارد. این پول در اختیار رئیس‌جمهور هم هست. خب من اسم این رو می‌زارم پول توجیبی دستگاه‌ها."

جدول ۸: موانع اصلی بودجه‌ریزی اثربخش مبتنی بر تجربیات نمایندگان مجلس شورای اسلامی

طبقات اصلی	زیر طبقات
فقدان شفافیت و پاسخگویی	اختیارات نامحدود قانون‌گذار، نهادهای فرا قوه‌ای و وزرا و مدیران عدم دسترسی به گزارش‌ها مربوط به بودجه سنواتی نهادها عدم ارائه اطلاعات مربوط به صورت‌های مالی شرکت‌های دولتی گردش اطلاعات بسته میان دولت و مجلس، ...
فقدان صلاحیت برخی نمایندگان در قانون‌گذاری	رد صلاحیت داوطلبین ذیصلاح یا شایسته توسط نهادهای نظارتی نبودن معیارهای اصولی در تأیید صلاحیت نامزدها نداشتن دانش کافی در قانون‌گذاری ضعف نمایندگان از توان تحلیل تصمیمات بودجه‌ای بی‌توجهی نمایندگان به ظرفیت‌های آمایش سرزمین تعصب و یکسونگری سطح اندیش و جزء‌نگر و بی‌توجهی به مسائل جهانی و منطقه‌ای
دست‌کاری بودجه	روابط پنهانی و قهری متقابل (بده-بستان) میان نمایندگان-نمایندگان، دولت-نمایندگان، دولت-دولت-دولت به‌منظور دستیابی به بودجه بیشتر تهدید وزرا به انحای مختلف (پرسش، استیضاح) ائتلاف میان دولت-مجلس، دولت-دولت و مجلس-مجلس گروه‌های فشار و ...
موانع قانونی و وکالت عمومی	حق وتوی اعضا عدول از قانون تعدد مراجع قانون‌گذار وجود تبصره‌ها و احکام ... تبعیض قانون در میان نهادهای دولتی

بحث و نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر با هدف شناسایی موانع بودجه‌ریزی اثربخش از منظر تجربه نمایندگان ادوار مجلس شورای اسلامی انجام شد، نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که فرآیند بودجه‌ریزی در ایران با مجموعه‌ای از موانع در سطوح مختلف ساختاری، نهادی، فردی و قانونی مواجه است. این موانع در قالب پنج طبقه اصلی؛ فقدان شفافیت و پاسخگویی، فقدان صلاحیت برخی نمایندگان در قانون‌گذاری، منافع شخصی، حزبی و محلی، دست‌کاری بودجه و موانع قانونی و وکالت عمومی. قابل تحلیل‌اند.

بررسی این موانع نشان می‌دهد که آن‌ها نه تنها به صورت مستقل عمل نمی‌کنند؛ بلکه در تعامل با یکدیگر، یک نظام پیچیده و چندلایه از ناکارآمدی را شکل می‌دهند که مانع تحقق بودجه‌ریزی اثربخش می‌شوند. به عبارت دیگر، درهم‌تنیدگی این موانع، سبب بودجه‌ریزی از مسیر واقعی خود شده است. برای نمونه فقدان شفافیت اطلاعاتی در ارائه گزارش‌های مالی و عملکردی نهادهای دولتی، زمانی به یک مانع بحرانی تبدیل می‌شود که با ضعف صلاحیت تحلیلی نمایندگان و فشار گروه‌های ذی‌نفوذ ترکیب شود. این هم‌افزایی منفی، بستر مناسبی برای دست‌کاری بودجه و تخصیص غیرعادلانه منابع عمومی فراهم می‌کند. در چنین شرایطی، بودجه‌ریزی به جای آن که ابزاری برای تحقق اهداف برنامه‌های توسعه باشد، میدانی برای چانه‌زنی سیاسی، تأمین منافع محلی و بده‌بستان‌های غیررسمی می‌شود.

تحلیل تجربه قانون‌گذاران نشان می‌دهد که موانع بودجه‌ریزی اثربخش در ایران، ریشه در ترکیبی از عوامل نهادی، رفتاری و تخصصی دارند که بدون اصلاحات ساختاری و ارتقای ظرفیت‌های قانون‌گذاری، نمی‌توان انتظار بهبود معنادار در فرآیند بودجه‌ریزی داشت. در این راستا پرسون و تابلینی^۱ (۲۰۰۳) معتقد هستند که تصمیمات قانون‌گذاران حول بودجه، تحت تأثیر ترجیحات متفاوت و متضاد نهادهای سیاسی قرار دارد. در همین ارتباط آذر و همکاران (۲۰۲۵) بر پدیده تعارض منافع در قانون بودجه تأکید می‌کنند و آن را ناشی از انگیزه‌های سیاسی و شخصی قانون‌گذاران و همچنین حضور نهادهای ذی‌نفوذ در زمان رسیدگی و تصویب بودجه می‌دانند. یافته‌های پژوهش حاضر این دیدگاه‌ها را تأیید می‌کند؛ اما فراتر از آن نشان می‌دهد که ساختار انتخاباتی معیوب، نبود احزاب قدرتمند و ضعف نظارت به تشدید این تعارض دامن می‌زند. به علاوه از منظر نظری، یافته‌های این پژوهش در چارچوب نظریه‌های انتخاب عمومی و نمایندگی سیاسی قابل تحلیل‌اند. بر اساس این نظریه؛ بازیگران سیاسی در تصمیم‌گیری‌ها، منافع شخصی و گروهی را بر منافع عمومی ترجیح می‌دهند؛ بنابراین رفتار قانون‌گذاران، به دلیل وعده و وعیده‌های زمان انتخابات و ضعف در ساختار نظارتی در هنگام رسیدگی و تصویب لایحه بودجه و تخصیص منابع به حوزه‌های انتخابیه خود، از این نظریه تبعیت می‌کنند.

در خصوص فقدان شفافیت و پاسخگویی در مقایسه با کشورهای توسعه‌یافته، بودجه‌ریزی در ایران با چالش‌های جدی مواجه است. در نظام‌های پیشرفته، بودجه‌ریزی پاسخگویی دولت و مجلس است و بر اساس برنامه‌ریزی و کنترل مخارج انجام می‌شود (World Bank, 1989; Caiden, 1980)؛ اما مطالعه حاضر در ایران نشان می‌دهد که قانون بودجه اثربخشی خود را به دلیل فقدان شفافیت،

1. Persson & Tabellini

وجود تعدد تبصره‌ها، احکام غیر بودجه‌ای و ساختار رانتی حکمرانی از دست‌داده است. در همین ارتباط **بانک جهانی**^۱ (۱۹۹۸) در بررسی میزان شفافیت در بودجه‌ریزی، بر این نکته تأکید می‌کند که دولت و مجلس باید اطلاعات شفاف درباره خط‌مشی‌های مالی و تصمیمات بودجه‌ای به مردم ارائه دهند. در تأیید یافته‌های این پژوهش، نتایج حاصل از بررسی شاخص‌های حکمرانی خوب در کشور ایران توسط **بانک جهانی** (۲۰۱۶) نشان از حکمرانی بد می‌دهد. در این مطالعه، ایران از نظر پاسخگویی، حاکمیت قانون و کنترل فساد در مقایسه با سایر کشورهای جهان، در مرتبه پایینی قرار گرفته است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که اطلاعات مربوط به لایحه بودجه مانند اطلاعات مربوط به صورت‌های مالی شرکت‌های دولتی، نه تنها در دسترس عموم؛ بلکه حتی در اختیار قانون‌گذاران نیز قرار نمی‌گیرند. درواقع این مطلب گویای این موضوع است که شفافیت بودجه‌ریزی در ایران مغایر با استانداردهای بین‌المللی بانک جهانی است. در تأیید یافته‌های مورد بررسی، **سیدرضائی و همکاران** (۲۰۱۸) و **پریمی و همکاران** (۲۰۲۲) در مطالعات خود بر مشکلاتی نظیر؛ فقدان شفافیت و پاسخگویی، گسستگی روابط میان بودجه‌ها با اسناد بالادستی، ترفندهای تحریف واقعیت‌ها، فقدان پشتوانه نظری همچنین تعدد ردیف‌های بودجه، تبصره‌ها و صلاحیت ناکافی قانون‌گذاران برای دریافت تصمیمات دقیق علمی و تخصصی، غلبه تمایلات فردی، گروهی، محلی و قومی نسبت به منافع ملی در مراحل سیاست‌گذاری و نیز ستم‌خواهی آنان از بودجه عمومی اشاره می‌کنند.

یکی دیگر از موانع اساسی در مسیر قانون‌گذاری بودجه، غلبه نگاه محلی و منطقه‌ای نمایندگان بر تحلیل کلان و ملی بودجه است. مسئله‌ای که موجب انحراف در تخصیص منابع و تضعیف کارکردهای توسعه‌ای بودجه شده است. درحالی‌که امروز، بودجه به‌عنوان ابزار سیاست‌گذاری، بازتاب‌دهنده راهبردهای دولت و شاخصی برای جهت‌گیری‌های کلان حکمرانی محسوب می‌شود. در ایران، علیرغم گذشت بیش از یک قرن از تجربه قانون‌گذاری بودجه، متأسفانه باید اذعان کرد که همچنان بودجه‌ریزی با چالش‌های بنیادین مواجه است. یافته‌های پژوهش حاضر نشان می‌دهد که اگرچه بسیاری از نمایندگان باهدف تأمین منافع عمومی وارد مجلس می‌شوند؛ اما در عمل مواجهه آنان با مجموعه‌ای از موانع ساختاری و نهادی ازجمله ترجیح منافع شخصی، حزبی و محلی، اعمال نفوذ نهادهای غیر پاسخگو و دست‌کاری در ارقام و ردیف‌های بودجه سبب می‌شود، روند بودجه‌ریزی از مسیر واقعی خود منحرف گردد. این انحراف، نه تنها منجر به هدر رفتن منابع عمومی می‌شود؛ بلکه مانند تحمیل پروژه‌های غیراقتصادی توسط

1. World Bank

نمایندگان مجلس باعث افزایش بی‌رویه مخارج دولت‌ها می‌شود و این رویکرد سبب تخصیص بودجه به مسائل جزئی و غیر راهبردی به‌جای مسائل کلان و اولویت‌دار کشور می‌گردد. در این رابطه **فارل^۱** (۲۰۱۱) معتقد است که در کشورهای نامزد محور؛ احزاب سیاسی بسیار ضعیف و ناتوان‌اند، فعالیت سیاسی در این نظام‌ها بسیار پرهزینه و کم سود است به‌طوری‌که بازیگران سیاسی سعی می‌کنند مستقل عمل کنند و وارد این نوع جریان‌های سیاسی نشوند و این موضوع، سبب تضعیف یا عدم شکل‌گیری احزاب سیاسی می‌شود. **ملک‌الساداتی و همکاران** (۲۰۱۳) نیز در مطالعه خود به این نتایج رسیده‌اند که اکثریت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در روند بررسی و تصویب بودجه به دلیل معیوب بودن ساختار نهادهای انتخاباتی، منافع محلی را بر منافع ملی مقدم می‌دانند. طبق شواهد موجود، بیش از ۵۳ درصد از طرح‌های ارائه‌شده توسط این گروه‌ها، غیراقتصادی و ۳۱ درصد نیز از جمله فرودگاه‌ها و بیمارستان‌های برخی مناطق کشور، خارج از ضوابط برنامه‌های توسعه کشور هستند (Khazri, 2008). در این راستا **آذر و امیرخانی** (۲۰۱۶) در مطالعات خود از این موضوع تحت عنوان سیاه‌چاله‌های بودجه‌ریزی ایران نام برده‌اند.

تسلط، تخصص و دقت نمایندگان مجلس از ویژگی‌های قانون‌گذاران و جنبه‌های مهم سیاست‌گذاری در حوزه بودجه‌ریزی است. یافته‌های پژوهش حاضر حاکی از آن است که نمایندگان مجلس در هنگام رسیدگی و تصویب کلیات و جزئیات بودجه از صلاحیت کافی برخوردار نیستند. این وضعیت می‌تواند ناشی از رد صلاحیت داوطلبین ذیصلاح توسط نهادهای نظارتی، نداشتن معیارهای اصولی در تأیید صلاحیت نامزدها، نداشتن دانش کافی در قانون‌گذاری، ناتوانی نمایندگان از تجزیه و تحلیل تصمیمات بودجه‌ای باشد، این در حالی است که اخذ تصمیمات مهم در قانون‌گذاری، نیازمند تجهیز نمایندگان مجلس با مهارت‌های راهبردی، ارتباطی و تفکر دستگاهی است (Jacques et al., 2006). در همین رابطه **دانایی‌فرد و همکاران** (۲۰۱۲) ویژگی‌هایی همچون شایستگی، فهم مالیه عمومی، دانش سیاست‌گذاری و توان تحلیل مسائل بین‌المللی را برای نمایندگی مجلس ضروری می‌دانند.

در تضاد با موانع شناسایی‌شده در این پژوهش، تجربه‌هایی از ایران و سایر کشورها نشان می‌دهد که اصلاح فرآیند قانون‌گذاری بودجه امکان‌پذیر بوده و حتی در برخی موارد نتایج مثبتی به همراه داشته است. برای نمونه، اجرای الگوی بودجه‌ریزی دومرحله‌ای در ایران در سال ۱۴۰۳ باهدف افزایش شفافیت و مشارکت نمایندگان، گامی برای کاهش دست‌کاری بودجه و ارتقاء

1. Farrel

پاسخگویی تلقی می‌شود (Parliamentary Research Center, 2023). همچنین کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، با بهره‌گیری از نهادهای ارزیاب مستقل، دسترسی آزاد به اطلاعات مالی و تفکیک دقیق وظایف نهادهای بودجه‌ریزی، توانسته‌اند فرآیند بودجه‌ریزی را به ابزاری برای تحقق عدالت مالی و توسعه پایدار تبدیل کنند (Canton, 2021). در اسپانیا نیز سازوکار مشارکت مردمی در ارائه طرح‌های بودجه‌ای به کنگره، موجب افزایش شفافیت و اعتماد عمومی شده است (Siqueira et al., 2022). این نمونه‌ها نشان می‌دهند که با طراحی نهادی مناسب، ارتقاء صلاحیت قانون‌گذاران و تقویت سازوکارهای نظارتی، می‌توان بر موانع ساختاری و سیاسی فائق آمد و بودجه‌ریزی را به فرآیندی کارآمد، شفاف و منطبق با منافع عمومی تبدیل کرد. به‌طور کلی می‌توان چنین نتیجه گرفت که؛ پژوهش حاضر با هدف شناسایی موانع بودجه‌ریزی اثربخش از منظر تجربه قانون‌گذاران، به واکاوی فرآیند بررسی و تصویب لایحه بودجه سالانه در مجلس شورای اسلامی پرداخت. تحلیل تجربیات نمایندگان ادوار مختلف مجلس نشان داد که قانون‌گذاری بودجه در ایران با مجموعه‌ای از موانع دستگاهی مواجه است که حاصل تعامل پیچیده میان عوامل فردی (صلاحیت نمایندگان)، ساختاری (نظام انتخاباتی و نظارتی)، نهادی (گروه‌های فشار و نهادهای فرا قوه‌ای) و قانونی (تعدد تبصره‌ها و احکام غیر بودجه‌ای) هستند. به‌طوری‌که این تعامل، نه تنها موجب تخصیص ناعادلانه منابع می‌شود؛ بلکه سبب تضعیف اعتماد عمومی به حاکمیت نیز خواهد شد. درنهایت، نتایج این مطالعه، شواهدی تجربی و معتبر در اختیار سیاست‌گذاران قرار می‌دهد تا با تکیه بر آن، اصلاحات ساختاری و نهادی لازم را در جهت ارتقای شفافیت، افزایش شایستگی در نمایندگی و تقویت پاسخگویی در فرآیند بودجه‌ریزی طراحی و اجرا نمایند. به‌علاوه، بهره‌گیری از تجربیات نمایندگان در طراحی شیوه‌های سیاست‌گذاری، به‌ویژه در مرحله تصویب خط‌مشی‌های بودجه‌ای، می‌تواند منجر به شکل‌گیری چارچوب حکمرانی عادلانه و اثربخش شود؛ بنابراین پیشنهاد می‌شود یافته‌های این پژوهش که بر پایه تجربیات نمایندگان مجلس شورای اسلامی در فرآیند بررسی و تصویب قانون بودجه سالانه استخراج شده‌اند، مورد استفاده ذیل قرار گیرند.

بر اساس یافته‌های پژوهش حاضر، پیشنهادهای اجرایی زیر قابل ذکر است:

۱. یافته‌های این مطالعه می‌تواند توسط مراکز پژوهشی و آموزشی کشور، ازجمله مرکز پژوهش‌های مجلس و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در طراحی محتوای آموزشی و پژوهشی مرتبط با قانون‌گذاری بودجه لحاظ و در تقویم برنامه‌های آموزشی آن‌ها گنجانده شود.
۲. بر مبنای یافته‌های این پژوهش، می‌توان برنامه‌های آموزشی ویژه‌ای برای نمایندگان

مجلس در دوره‌های آتی تدوین کرد تا آگاهی، صلاحیت تخصصی و توان تحلیلی آنان در حوزه بودجه‌ریزی ارتقا یابد. بازنگری در روند رسیدگی و تصویب قانون بودجه با تکیه بر شواهد تجربی ارائه‌شده در این پژوهش، زمینه اصلاح فرآیندهای موجود و حرکت به سوی بودجه‌ریزی مبتنی بر شواهد را فراهم می‌سازد.

۳. از دیگر نتایج کاربردی این پژوهش می‌توان به ضرورت ایجاد سازوکارهای پیشگیرانه برای مهار دست‌کاری بودجه و کنترل نفوذ منافع شخصی و گروهی در فرآیند تخصیص منابع اشاره کرد. همچنین، اصلاح نظام انتخاباتی و ارتقای صلاحیت نمایندگان به عنوان یک راهبرد بنیادین در بهبود کیفیت قانون‌گذاری بودجه‌ای و در چارچوب اصلاحات نهادی و ساختاری پیشنهاد می‌شود.

۴. ایجاد بانک تجربه قانون‌گذاران در حوزه بودجه‌ریزی نیز می‌تواند به عنوان منبعی ارزشمند برای آموزش و پژوهش‌های آینده و مستندسازی دانش عملی نمایندگان، مورد استفاده قرار گیرد. علاوه بر این، برگزاری کارگاه‌های تخصصی با حضور نمایندگان فعلی و پیشین برای انتقال تجربیات، تحلیل چالش‌ها و بررسی راهکارهای عملیاتی در فرآیند بودجه‌ریزی می‌تواند به ارتقای ظرفیت قانون‌گذاری کشور کمک کند.

۵. در سطح سیاست‌گذاری، تدوین راهنمای سیاستی برای اصلاح فرآیند بودجه‌ریزی مبتنی بر یافته‌های این پژوهش و ارائه آن به نهادهای تصمیم‌گیر و قانون‌گذار، گامی مؤثر در تبدیل نتایج علمی به اقدامات اجرایی خواهد بود. همچنین همکاری میان دانشگاه‌ها، مراکز پژوهشی و نهادهای قانون‌گذار در توسعه برنامه‌های مشترک آموزشی و پژوهشی در حوزه خط‌مشی بودجه‌ای می‌تواند موجب هم‌افزایی دانش و تجربه در این حوزه شود.

۶. در نهایت، تدوین الگوهای تعامل میان ارکان حکومتی به‌ویژه در رابطه دولت و مجلس، با تکیه بر داده‌های حاصل از این مطالعه، به بهبود هماهنگی نهادی در فرآیند بودجه‌ریزی کمک خواهد کرد و ایجاد سازوکار مشخص برای مشارکت نخبگان علمی و جامعه دانشگاهی در تهیه و بررسی لایحه بودجه نیز می‌تواند کیفیت تصمیم‌گیری‌ها را به‌طور معناداری ارتقا دهد.

بر اساس یافته‌های پژوهش، پیشنهادهای پژوهشی زیر برای سایر پژوهشگران قابل ذکر است: ۷. انجام مطالعات نظریه‌پردازی داده بنیاد^۱ با تمرکز بر تعاملات انسانی در فرآیند بودجه‌ریزی می‌تواند زمینه‌ساز تولید نظریه‌های بومی و طراحی مدل‌هایی متناسب با شرایط فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی کشور باشد. این رویکرد نه تنها موجب غنای ادبیات نظری در حوزه سیاست‌گذاری بودجه‌ای خواهد شد؛ بلکه می‌تواند به تدوین چارچوب‌های مفهومی عمیق‌تری برای

تحلیل رفتار قانون‌گذاران و نهادهای ذی‌ربط در فرایند تصویب و اجرای بودجه منجر شود. در کنار مطالعات نظری، طراحی و اعتبارسنجی ابزارهای سنجش موانع قانون‌گذاری بودجه، بر اساس یافته‌های این پژوهش، از اهمیت بالایی برخوردار است. چنین ابزارهایی می‌توانند به پژوهشگران و سیاست‌گذاران کمک کنند تا با دقت بیشتری به ارزیابی وضعیت موجود، شناسایی موانع کلیدی و ارائه راهکارهای مبتنی بر شواهد علمی بپردازند؛ به‌ویژه در حوزه مطالعات کمی، کیفی و ارزیابی‌های سیاستی که نیازمند داده‌های معتبر و ابزارهای قابل اعتماد هستند.

در پایان، تأکید می‌شود که نمایندگان مجلس شورای اسلامی در فرآیند رسیدگی و تصویب قانون بودجه باید با نگاهی جامع و آینده‌نگر، آثار و پیامدهای کوتاه‌مدت و بلندمدت تصمیمات خود را به‌دقت موردتوجه قرار دهند. از آنجاکه کیفیت قوانین مصوب امروز نقشی تعیین‌کننده در سرنوشت نسل‌های آینده دارد، ضروری است که همواره منافع و مصالح عمومی کشور بر رضایت گروه‌های خاص و ذی‌نفوذ مقدم دانسته شود. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که اصلاح ساختارهای موجود در سیاست‌گذاری عمومی و کاهش موانع در قانون‌گذاری بودجه، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است و بهره‌گیری آگاهانه از نتایج چنین مطالعاتی می‌تواند مسیر تصمیم‌گیری‌های عادلانه، کارآمدتر و مبتنی بر شواهد را هموار سازد.

محدودیت‌های این پژوهش عبارت‌اند از: اگرچه مصاحبه‌شوندگان از نمایندگان ادوار مجلس با تجربه غنی در حوزه قانون‌گذاری در زمینه بودجه بودند، به دلیل دسترسی آن‌ها به اطلاعات محرمانه و حساس، بخشی از اطلاعات و تجربه آن‌ها به‌صورت ضمنی و ذهنی باقی‌مانده و امکان بیان صریح آن در مصاحبه‌ها وجود نداشته است. این موضوع می‌تواند منجر به شکاف میان دانش واقعی شرکت‌کنندگان و داده‌های استخراج‌شده گردد. این محدودیت می‌تواند بر شفافیت و بر عمق داده‌های کیفی تأثیر بگذارد. همچنین با توجه به موضوع پژوهش، مصاحبه‌شوندگان تلاش می‌کردند با ملاحظه سیاسی، حقوقی و امنیتی به پرسش‌ها پاسخ دهند. برای مثال مصاحبه‌شوندگان از ارائه مثال‌های عینی و ذکر مصادیق مشخص و نام بردن برخی نهادها و افراد خاص خودداری کردند. همچنین تجربیات ارائه‌شده (برداشت، تفسیر، قضاوت) بیشتر از زاویه دید شخصی نمایندگان بازگو شده است؛ بنابراین امکان دارد یک نماینده یک مانع را بیش‌ازحد پررنگ یا مانعی دیگر را به دلیل وجود موانع ساختاری یا نهادی و سازمانی، کم‌اهمیت‌تر از آنچه در واقعیت وجود دارد، بازگو کرده باشد؛ زیرا تجربه او محدود به دوره نمایندگی خودش بوده است.

اظهاریه قدردانی

نویسندگان این پژوهش، نهایت قدردانی و سپاس ویژه خود را از همکاری مشارکت کنندگان، حمایت فکری داوران ناشناس و ویراستار علمی و ادبی «فصلنامه فرایند مدیریت و توسعه» اعلام می کنند.

منابع

- Abdollahzadeh, A. (2019). Theoretical basis of the discussion on the issue of the quality of law: what is it and why? *Quarterly Journal of Public Law Research*, 21(63), 295-315. ISBN: 9789649102535. (In Persian)
- Alvani, S.M. & Shalviriev Misagh. (2017). Implementation of Public Policy; Theoretical Perspectives and Practical Solutions. Agah Publications. (In Persian)
- Alvani, S.M. & Sharifzadeh, Fattah. (2009). The Public Policy Making Process, Tehran, Allameh Tabatabaei University Publications, 7th edition, p. 1. (In Persian)
- Alvani, S.M. & Sharifzadeh, Fattah. (2010). The Public Policy Making Process. *Allameh Tabatabaei University*, 7(143), 1-15. ISBN: 978-964-8415-75. (In Persian)
- Azar, A And Amirkhani, Tayebbeh. (2016). Budget Black Holes in the Iranian Budgeting System, *Quarterly Journal of Public Administration*, 8(4), p. 1. (In Persian)
- Azar, A, Rahe Peek, S. & Talaei Nik, R. (2017). Strategic Model of Interaction between Parliament and Government in the Islamic Republic of Iran; *National Defense Strategic Management Studies*, No. 2, Volume 1. (In Persian)
- Azar, A. & Qashqai, A. (2010). Designing a Mathematical Model for Optimal Budget Allocation, with the MADM Approach for Government Support Budget for Municipalities in the Country, *Quarterly Journal of Strategic Management Thought*, Year 4, Issue 2, p. 102. (In Persian)
- Azar, Mehdi; Hosseinpour, Davoud; Alipour Darvishi, Zahra & Mohammadian Saravi, Mohsen. (2025). The lived experience of the representatives of the Islamic Consultative Assembly of the annual budget approval process, *Journal of Management Transformation and Improvement*, Allameh Tabatabaei University Press, ready for publication, date of acceptance 21 Bahman 1403. (In Persian)

- Beigi, Vahid. (2018). A review of the theories and foundations of public policy making; Tehran, Negah Danesh, p. 41. (In Persian)
- Caiden, N. (1980). Budgeting in Poor Countries: Ten Common Assumptions Re-Examined. *Public Administration Review*, (40)1, 40-46. <https://doi.org/10.2307/976107>
- Canton, H. (2021). Organisation for economic co-operation and development-OECD. In The Europa Directory of international organizations 2021 (pp. 677-687). <https://doi.org/10.4324/9781003179900-102>
- Chohan, U. W., & Wales, C. (2017). Budget offices. global encyclopedia of public administration, Springer: New York, NY
- Constitution. (2023). (In Persian)
- Creswell, j. w., & Poth, C. N. (2018). Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches (4th ed.). sage Publications.
- Cruzes, D. S., & Dyba, T. (2011). Recommended Steps for Thematic Synthesis in Software Engineering. 2011 International Symposium on Empirical Software Engineering and Measurement, 22-23 Sept. 2011. <https://doi.org/10.1109/ESEM.2011.36>
- Dahan, M., & Strawczynski, M. (2020). Budget institutions and government effectiveness. *Journal of public budgeting, accounting & financial management*, 32(2), 217-246. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-03-2019-0055>
- DanaeiFard, Hassan; Azar, Adel & Shirzadi, Mehdi. (2012). A Framework for Identifying the Competence of National Policy-Makers (Representatives of the Legislative Assembly), Quarterly Journal of Parliament and Strategy, Year 19, Issue 70, p. 6. (In Persian)
- DeRenzio, p. (2020). Assessing and Comparing the Quality of Public Financial Management Systems: Theory, History and Evidence, p.137. https://doi.org/10.1057/9781137315304_8
- Din-Mohammadi, Mostafa & Bakhshi-Balani, Sajideh. (2022). The Political Economy of the Budget in the Parliament: An Analysis of the Pattern of Changes in the Budget Bill in the Islamic Consultative Assembly, Iranian Economic Research, 26(88), pp. 223-254. (In Persian) <http://dx.doi.org/10.22054/IJER.2021.60067.963>
- Farajvand, Esfandiar. (2007). The process of budget regulation to control, Tehran, Foruzesh Publications, pp. 118-120, pp. 173 and 186. (In Persian)
- Farrel, D. (2011). Electoral Systems: A Comparative Introduction. Palgrave Macmillan.
- Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (1985). Naturalistic Inquiry, Beverly Hills, CA: Sage.
- Garrett, E., Graddy, E. A., & Jackson, H. E. (2008). Fiscal Challenges: An Interdisciplinary Approach to Budget. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511511462>

- Ghasemi, Mohammad. (2012). "Dual sovereignty in budgeting". *Tejarat Farda*, 1(29), pp. 41-43. (In Persian)
- Ghasemi, Mohammad; Panahi, Ali; Khozri, Mohammad & Mokhbar, Abbas. (2008). Budgeting in Iran; Budget and stakeholders (survey). Parliamentary Research Center (Office of Program and Budget Studies), pp. 1-115. (In Persian)
- Gholipour, Arian & Gholampour-Ahangaran, Ebrahim. (2009). The Public Policy Process in Iran, Tehran, Islamic Consultative Assembly Research Center Press, p. 23. (In Persian)
- Graneheim, U. H., & Lundman, B. (2004). Qualitative content analysis in nursing research: concepts, procedures and measures to achieve trustworthiness. *Nurse education today*, 24(2), 105-112. <https://doi.org/10.1016/j.nedt.2003.10.001>
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). Implementing public policy: Governance in theory and in practice. Sage.
- Holcombe, R. G. (2018). Checks and balances: enforcing constitutional constraints. *Economies*, 6(4), 57. <https://doi.org/10.3390/economies6040057>
- Holloway, I., Biley F. (2011). Being a qualitative researcher. *Qual Health Res.*;21(7):968-75. <https://doi.org/10.1177/1049732310395607>
- Hsieh, H. F., & Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative health research*, 15(9), 1277-1288. <https://doi.org/10.1177/1049732305276687>
- Hughes, Owen. (2005). Modern Public Management, A Strategic Perspective of Thoughts, Concepts and Theories, translated by Seyyed Mehdi Alvani, Sohrab Khalili Shorini & Gholamreza Memarzadeh, Tehran: Morvarid, 15th edition, Volume 2.
- Jacques, B., Mohamed, C., Daniel, M., Lucie, R. (2006). "Hypotheses Concerning the Prevalence of Competencies among Government Executives, According to Three Organizational Variables", *Public Personnel Management*, 35, 2, ABI/INFORM Global. p. 89. <https://doi.org/10.1177/009102600603500201>
- Kakembo, S. N., & Bogere, G. (2013). Effectiveness of the national budget: taking stock of fiscal expenditure outcomes in Uganda.
- Karbasian, Akbar. (1999). Budget and Budgeting in Iran, Higher Institute of Banking, first edition, p. 55. ISBN: 352.480955. (In Persian)
- Ketl, D. F. (2016). Politics of the administrative process. Cq Press.
- Key, V. O. (1940). The lack of a budgetary theory. *The American Political Science Review* 34 (6): 1137-44. <https://doi.org/10.2307/1948194>
- Khazri, M. (2008). The political economy of rent-seeking in Iranian

- government budgeting; *Journal of Political Science*, Year 3, Issue 4, pp. 63-68. (In Persian)
- Kivistö, J. (2008). An assessment of agency theory as a framework for the government-university relationship. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 30(4), 339-350. <https://doi.org/10.1080/13600800802383018>
- Kondracki NL, Wellman NS, Amundson DR. (2002). Content analysis: review of methods and their applications in nutrition education. *J Nutr Educ Behav*. 34(4):224-30. [https://doi.org/10.1016/S1499-4046\(06\)60097-3](https://doi.org/10.1016/S1499-4046(06)60097-3)
- Leinert, J. (2013). Translated by Afshin Khakbaz, Legal Frameworks of Budgetary Systems (Comparative Study), Parliamentary Research Center, pp. 24-28. ISBN: 978-964-8427-46-2.
- Lytvynchenko, G. (2014). Programme management for public budgeting and fiscal policy. *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 119: 576-580. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.03.064>
- Majlis Research Center Library (2022)
- MalekAl-Sadati, Saeed; Salimifar, Mostafa; Lotfipour, Mohammad Reza & Ghavami, Hadi. (2013). Electoral Institutions and National and Regional Budgetary Trends of Representatives of the Islamic Consultative Assembly of Iran; Content Analysis of the Remarks of the Eighth Term Representatives, *Journal of Regional Economy and Development*, 20(5), p. 1. (In Persian)
- Marandi, Elahe. (2013). Determining the implementation mechanism of Article (75) of the Iranian Constitution by comparing the implementation of the same principle in the French legal system. *Comparative Law Research Journal*, 8(1), pp. 157-173. (In Persian)
- Namey, E., Guest, G., Thairy, L., & Johnson, L. (2008). Data reduction techniques for largen qualitative data sets. In Greg Guest, Kathleen M. MacQueen (Eds.), (2008). *Handbook for Team-based Qualitative Research*. Lanham and New York: Altamir Press, pp. 137-161. <https://doi.org/10.5040/9798216409670.ch-7>
- Nobakht, Mohammad Bagher & Nouri Masoud. (2012). Analysis and Review of the 102-Year Budget 1289-1391, *Quarterly Journal of the Institute for Strategic Research*. (In Persian)
- OECD. (2019). Budgeting and public expenditures in OECD countries. OECD Publishing.
- Parliamentary Research Center. (2022). Budget Reform Strategy and Proposed Developmental Axes on the Eve of Submitting the Budget Bill2022, Public Sector Studies Office, Serial Number: 18571. (In Persian)
- Persson, T., & Tabellini, G. (2003). The Economic Effects of Constitutions.

- Cambridge, MA: MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/2591.001.0001>
- Primi, Abolfazl; Zakarian, Mehdi and Asghar, Arabian (2022). The Role of Conflict of Interest in the Formation of Damages of Administrative Health Policies. *Administrative Law Quarterly*, 9(29), 27-54. (In Persian)
- Rothstein, B. (2022). Quality of Government; A Global Approach to Corruption, Social Trust, and Impartiality. Nasel Roshan Publications. Translated by Azin Hayati, First Edition. ISBN: 9786222477790.
- Rowley, C. K. (2000). 'Budget deficits and the size of government in the UK and the US: A public choice perspective on the Thatcher and Reagan years. Public Choice Analysis of Economic Policy. London: St. Martin.P:21.
- Schick, A. (2002). Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy? p.15.
- Schick, A. (2007). Performance budgeting and accrual budgeting: Decision rule or analytic tools? *OECD Journal on Budgeting*, 7(2), 109-138.
- SeyedRezaei, Miriaghoub, Pourezat, Ali Asghar, Amiri, Mojtaba & Azar, Adel. (2018). Deadly Sins in Public Budgeting in Iran, *Quarterly Journal of Public Administration*, No. 1(10), pp. 31-58. (In Persian)
- Shabirinejad, Ali, Akbar. (2008). The Rights of the Legislative Branch in Reviewing and Voting on the Budget (Theoretical Basis and Suggested Model), Tehran, Publications of the Research Center of the Islamic Consultative Assembly, p. 48. (In Persian)
- Shah, A. (2007). Budgeting And Budgetary Institutions. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-6939-5>
- Siqueira, J. H., Mtewa, A. G., & Fabrizz, D. C. (2022). United Nations Development Programme (UNDP). In *International Conflict and Security Law: A Research Handbook* (pp. 761-777). The Hague: TMC Asser Press. https://doi.org/10.1007/978-94-6265-515-7_36
- Speziale, H. S., Streubert, H. J., & Carpenter, D. R. (2011). Qualitative research in nursing: Advancing the humanistic imperative. Lippincott Williams & Wilkins.
- Stapenhurst, R. (2004). The legislature and the budget, World Bank Institute WBI Working Paper. No. 33035. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1023940>
- Tahmasebi, Reza. (2021). An Introduction to Public Administration Theories; Samt Publications, 11th edition. (In Persian)
- Tan, T. A. (2008). Organizational relationships in Supplemental Educational Services (SES) and SES-type programs (Doctoral dissertation, University of Southern California).
- Urbinati, N. (2004). Condorcet's democratic theory of representative

- government. *European journal of political theory*, 3(1), 53-75.
<https://doi.org/10.1177/1474885104038990>
- Vaismoradi, M., Snelgrove S. (2019). Theme in Qualitative Content Analysis and Thematic Analysis. *Forum Qualitative Sozialforschung*, 20:23.
- Wildavsky, A. (1961). *The politics of the budgetary process*. Boston: Little, Brown and company. P.126.
- Wildavsky, A. (1986). *Budgeting: A Comparative Theory of budgetary processes*. Transaction publishers.
- Wildavsky, A. (2002). *Budgeting: a comparative theory of budgetary process*. (2ed). New Jersey and Oxford: Transaction publishers. p:1.
- World Bank. (1989). *Financial systems and development, world development indicators*. World Development Report New York and Oxford: Oxford university press. <https://doi.org/10.1596/0-1952-0788-2>
- World Bank. (1998). *The Role of the State in a Changing World*, Translated by the Translators Group, Tehran, Institute of Business Studies and Research, First Edition.
- World Bank. (2016). Retrieved from world bank, 10-29.

نحوه ارجاع به مقاله:

آذر، مهدی؛ حسین پور، داوود؛ علیپور درویشی، زهرا، و محمدیان ساروی، محسن (۱۴۰۵). موانع بودجه‌ریزی اثربخش: بینش‌هایی مبتنی بر تجربه قانون‌گذاران. نشریه فرماند مدیریت و توسعه، ۳۹(۱)، ۳-۳۸.

Azar, M., Hosseinpour, D., Alipour Darvishi, Z. & Mohammadian Saravi, M. (2026). Barriers to Effective Budgeting: Insights Based on the Experience of Legislators. *Management and Development Process*, 39(1). 3-38.

DOI: [10.52547/jmdp.39.1.3](https://doi.org/10.52547/jmdp.39.1.3)

Copyrights:

Copyright for this article is retained by the author(s), with publication rights granted to Management and Development. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

