

Political Economy of Budgeting System in Iran, with an Emphasis on Social Order Approach (1906-1925)

Hamid Reza Ghasemi* 

PhD Student, Faculty of Economics,
Allameh Tabataba'i University, Tehran,
Iran

Ali Arabmazar Yazdi 

Assistant Professor, Faculty of
Economics, Allameh Tabataba'i
University, Tehran, Iran

Reza Zamani 

Assistant Professor, Faculty of
Economics, Allameh Tabataba'i
University, Tehran, Iran

Abstract

In the approach of new institutionalism, the budgeting system's complexities have roots in its formation's historical development. Understanding this historical development from the perspective of institutions and organizations has made it easier to understand the complexities that the country's budgeting system is facing today. Using the social order approach and relying on the three elements of institutions, organizations, and violence control, this research has examined the budgeting system of Iran between years of the constitutional revolution and the end of the Qajar dynasty.

- This paper is extracted from PhD thesis at Allameh Tabataba'i University

* Corresponding Author: hr68_qasemi@yahoo.com

How to Cite: Ghasemi, H. R., Arabmazar Yazdi, A., Zamani, R. (2023). Political Economy of Budgeting System in Iran, with an Emphasis on Social Order Approach (1906-1925). *Iranian Journal of Economic Research*, 27 (93), 61-104.

In this period, the approval of the constitution, the internal regulations of the parliament, the law on the formation of the Ministry of Finance, the law on public accounts, the law on the Court of Accounts, and the writing of the budget law, as well as more predictability of resources and cost allocations by limiting the period of the budget have taken place. Also, checking the accounts of ministers, preventing illegal transfers, preparing and deducting the budget, increasing the power of tax collection, organizing the country's treasury and prohibiting the imposition of taxes based on personal opinion, and providing executive methods related to the budgeting system in addition to the formation of the parliament and the budget commission, the Audit Bureau, the Ministry of Finance and the commission for handling the income and expenditure of the ministries have led to the improvement of the quality of institutions and the development of contractual organizations with a permanent life in the budgeting system, which has caused the control of violence. By examining the budgeting system, one can conclude that the dominant coalition member groups in the period under review were princes, nobles, scholars, businessmen, landowners, the intellectual class, Russian and British governments. Examining institutions, organizations, and violence control show that the budgeting system has changed from a fragile limited access order to a basic limited access order in this period.

1. Introduction

The systematic restriction of access in the natural state for the purpose of rent-seeking serves not only to enrich the dominant coalition, but also to control violence. One of the institutions that can generate or distribute rent is the budget. The political system in the natural state manipulates the economic system, including the budgeting system, to generate rent and ensure the continuity and survival of the political order. To fully understand Iran's contemporary budgeting system, it is necessary to identify and analyze the complementary institutions that shape the budgeting system during the period under study, in

addition to examining the issues of violence and the role of organizations. This approach aligns with the social order framework, which recognizes institutions, violence, and organizations as the three main pillars of analysis.

Relying on the social orders approach and the perspective of violence, the current study aimed to analyze the dynamics of Iran's budgeting system at three levels of institutions, organizations, and violence. At the institutional level, the study examined the creation, modification, deletion, and enforcement of formal rules and laws that shaped the budgeting system, as well as the predictability of resource and cost allocation methods, and the implementation methods of the budgeting system. The study also analyzed the creation, modification, or deletion of official social treaties, informal norms, social contracts, and shared beliefs that influenced the budgeting system. At the organizational level, the research investigated the lifespan and types of organizations involved in the budgeting system. Moreover, the analysis focused on the role of the budgeting system in supporting organizations both within and outside the dominant coalition to control violence, to increase the number of rent beneficiaries, and transform the privileges of the dominant elite into rights.

The study tried to determine whether Iran's budgeting system had been established based on an open access order (OAO) or on a limited access order (LAO) that would rely on specific organizations and institutions for the generation and distribution of rent to control violence. Examining the historical development of the organizations and institutions within the budgeting system, their evolutionary trajectory, and the ways in which violence was controlled (or not controlled) through this system can yield a deeper understanding of the budgeting system in Iran, which can help address the current issues and challenges facing the system.

2. Materials and Methods

North, Wallis, and Weingast's theory of social orders suggests that the methods to control violence are embedded in institutions and organizations. The existing institutions and organizations can either control or exacerbate violence. Conversely, efforts to control violence can lead to the emergence of new institutions and organizations. The relationship between violence and institutions/organizations in an LAO takes shape in a two-way manner. In this sense, the existing sub-systems within LAOs, including the budgeting system, can be transformed into tools for generating and distributing rent to control violence. The budgeting system is a collection of institutions and organizations that wield political, economic, religious, and military power to control budgetary resources. Through these resources, incentives are provided to individuals and groups with access to violence in order to limit the use of violence. Furthermore, the evolution of the budgeting system can have a significant impact on the creation, development, debilitation, consolidation, or elimination of related institutions and organizations depending on the type of LAO in place.

The social orders approach is a useful framework for analyzing and comprehending the institutions within the budgeting system. This analysis can provide insights into the changes that occur within the natural state, including transitions from fragile to stable, stable to mature, or vice versa. To conduct this kind of analysis, the study examined the following factors: creation, modification, and removal of formal rules and written laws that shape the budgeting system; predictability of resource and cost allocation methods; implementation methods for the budgeting system; and creation, modification, or removal of official social treaties, informal norms, social contracts, and shared beliefs that influence the rule of law in the budgeting system.

The analysis was also conducted at the organizational level. *Organization* refers to a group of individuals who come together with a common intention to achieve their desired goals (North et al., 2009). To analyze the organizational development in the budgeting system, the present research examined several factors: the lifespan of organizations in the budgeting system, the type of organizations (contractual or clientelistic), the role of the budgeting system in supporting organizations within and outside the dominant coalition, the number of organizations, and the use of violence or the threat of violence by different groups, which oversees organized violence that occurs in the form of physical confrontation or coercion. Violence is actually considered the outcome of the institutional and organizational structure (North et al., 2009).

Control of violence is the result of the establishment of institutions and organizations whose interaction with individuals are less personal. In this respect, the study explored how the budgeting system played a role in controlling or exacerbating violence. The analysis also involved identifying groups with the potential for violence through the budgeting system and examining how the budgeting system affected the type, generation, and distribution of rent.

3. Results and Discussion

Table 1. The budgeting system based on the social orders approach (1906–1925)

	Indicator	Elements of budgeting system
Institutions	Creation, modification, and removal of formal rules and written laws	<ul style="list-style-type: none"> • The Persian Constitution of 1906 • Internal regulations of the parliament • Law on the establishment of the Ministry of Finance • Public Accounts Law • Annual Budget Laws

Table 1.

	Indicator	Elements of budgeting system
Institutions	Predictability of resource and cost allocation methods	<ul style="list-style-type: none"> • Preparing the budget document • Introducing financial reform using foreign consultants • Organizing the country's treasury • Increasing tax collection power • Establishing the tax and finance organization • Preparing the budget according to the department and expenditure • Prohibiting the imposition of taxes based on personal opinion
	Social treaties, informal norms, social contracts	<ul style="list-style-type: none"> • Gradual elimination of tax collection based on personal opinion • Increase in public sensitivity towards the expenditure of the Royal Court
	Implementation methods	<ul style="list-style-type: none"> • The necessity of approving any type of government financial operation in the parliament • Inspection of all government revenues, expenses, and assets • Tax collection based on the law
Organizations	Permanent organizations	<ul style="list-style-type: none"> • National Consultative Assembly (permanent) • Ministry of Finance (permanent) • Audit Court (permanent)
	Type of organization	<ul style="list-style-type: none"> • Contractual
	Support for organizations	<ul style="list-style-type: none"> • Within the dominant coalition
Violence	Violence occurred	<ul style="list-style-type: none"> • The 1908 bombardment of the Majlis
	Groups with the capacity for violence	<ul style="list-style-type: none"> • Princes and nobles • Scholars • Businessmen • landowners • Western-educated intellectual elites • Russian and British governments
	Generation and distribution of rent	<ul style="list-style-type: none"> • Conversion of personal privileges of the dominant elite into written rights for them

Table 2. The budgeting system in the Iranian social order (1906–1925)

	Indicator	Limited Access Order (LAO)			Impact of the budgeting system on the social order (1906–1925)
		Fragile	Stable	Mature	
Institutions	Institutional structure	Simple	Evolving	Complex	The institutional structure was very simple and based on Mostofi-ruled method, and it became more complex after the establishment of the budgeting system.
	Formal rules and social contracts	Non-existent	Forming	Formed	Along with the establishment of the budgeting system, formal rules and social contracts were also put in place.
	Implementation methods	Non-existent	Forming	Defined	Implementation methods that were previously non-existent gradually took shape.
	Predictability of rules and norms	Unpredictable	Some degree of predictability	Predictable	The approval of various laws increased predictability.
Organizations	Lifespan	Short-term	Mid-term	Permanent	Prior to the implementation of the budgeting system, only a limited number of organizations existed which were dependent on individuals. However, the budgeting system led to the establishment of mid-term and sometimes permanent organizations.

Table 2.

Indicator	Limited Access Order (LAO)			Impact of the budgeting system on the social order (1906–1925)
	Fragile	Stable	Mature	
Type	Clientelistic	Clientelistic–contractual	Contractual–clientelistic	Contractual organizations, which did not exist before, began to emerge alongside the already existing clientelistic organizations.
Degree of support for organizations	Only the state	Only the organizations within the dominant coalition	Organizations within and outside the dominant coalition	The approval of laws led to the creation of support for organizations within the dominant coalition.
The number	A few	Growing	Many and growing	The approval and implementation of various laws led to an increase in the number of organizations.

Table 2.

Indicator	Limited Access Order (LAO)			Impact of the budgeting system on the social order (1906–1925)
	Fragile	Stable	Mature	
Degree of violence	Too much	Some	Little	Initially, the elimination of rent exclusive to the dominant elite resulted in an increase in violence. However, violence decreased to some extent due to the resistance of revolutionary groups.
Distribution of rent	Only in the ruling circle	The rule of law for the privileged	Some degree of rule of law for the public	Prior to the establishment of the budgeting system, rent generation and distribution in the provinces were dependent on the King, which would happen in in the states associated with the highest official. However, the implementation of the budgeting system made the generation and distribution of rent among the dominant elite subject to the law.
Solution to the problem of violence	Through violence or threat of violence	Approval of laws to define the relationship between the dominant elite	Approval of laws for the public	The approval of laws defining the relationship between the dominant elite replaced violence or the threat of violence.

4. Conclusion

Prior to the Constitutional Revolution, the country's revenue and expenses were managed through a mostofi-ruled system that had been in place for nine centuries. However, following the Constitutional Revolution, several measures were taken to regulate the budgeting system. These measures included delegating the approval of all laws to the National Consultative Assembly (the parliament), establishing the budget commission and accounts commission in the parliament, requiring reports to be submitted to the accounts commission, defining the budget and its implementation period in the Public Accounts Law, assigning the responsibility of reviewing ministers' accounts, preventing illegal transfers, determining the accuracy or inaccuracy of the accounts to the Audit Court, preparing and preparing and implementing the budget, making the method of resource and cost allocation more predictable, and preventing financial misconduct and abuse in line with creating, amending, and enforcing official rules in budgeting. In addition, foreign consultants were employed to organize the country's public finance, tax collection power was increased, the country's treasury was organized, and tax collection based on personal opinion was prohibited.

The law on the establishment of Iran's tax system was also approved in order to increase the predictability of resource and cost allocation, along with devising implementation methods for laws and regulations and monitoring the financial affairs in the country. Official and unofficial treaties were also created regarding revenue and expenditure allocation. Furthermore, organizations were formed and supported to regulate the country's budget, including the National Consultative Assembly (the parliament) and its different commissions (e.g., Finance Commission, Accounts Commission, and Budget Commission), the Audit Court, the Ministry of Finance, the Central Accounts Office in each ministry, the commission on the revenue and expenses of each ministry, and the closure of offices in the Ministry of Finance, the Revenue Identification Office in the Ministry of

Finance, and the Central Treasury Office in the Ministry of Finance—possessing some form of permanent lifespan and contractual status. These measures aimed to control violence, expand the circle of dominant coalition, and change the way rent was generated and distributed by establishing a budgeting system. Therefore, important steps were taken between 1906 and 1925 towards converting the privileges of the dominant elite into rights.

While some researchers (e.g., Ali Akbar Shabiri Nezhad and Mohammad Ali Homyoun Katouzian,) consider the interval of 1925–1941 as the period of Iran’s emerging budgeting system, the present study suggests that the main foundation of Iran’s budgeting system had been laid during the Constitutional Revolution between 1906 and 1925. During this period, changes in the budgeting system occurred, and in the meantime, the political–economic system evolved from the fragile LAO to a stable LAO, which calls for more reflection.

Keywords: Budgeting System, Social Order, Violence Control, Institutions.

JEL Classification: D72, H61, H60, N45, N15.



پژوهش‌های اقتصادی ایران-----

دوره ۲۷، شماره ۹۳، زمستان ۱۴۰۱، ۶۱-۱۰۴

ijer.atu.ac.ir

DOI: <https://doi.org/10.22054/ijer.2022.61874.1009>

اقتصاد سیاسی نظام بودجه‌ریزی در ایران براساس رهیافت نظم اجتماعی (۱۳۰۴-۱۲۸۵)

دانشجوی دکتری رشته علوم اقتصادی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

حمیدرضا قاسمی * ID

استادیار، گروه برنامه ریزی و توسعه اقتصادی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

علی عرب مازار یزدی ID

استادیار، گروه برنامه ریزی و توسعه اقتصادی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

رضا زمانی ID

چکیده

در رویکرد نهادگرایی جدید پیچیدگی‌های نظام بودجه‌ریزی ریشه در تطور تاریخی شکل‌گیری آن دارد. شناخت این تطور تاریخی از منظر نهادها و سازمان‌ها فهم پیچیدگی‌هایی را که امروز نظام بودجه‌ریزی کشور با آن روبه‌رو است آسان‌تر کرده است. این پژوهش با استفاده از رهیافت نظم‌های اجتماعی و تکیه بر سه عنصر نهادها، سازمان‌ها و کنترل خشونت به بررسی نظام بودجه‌ریزی ایران در فاصله سال‌های انقلاب مشروطه تا پایان سلسله قاجار پرداخته است. در این دوره تصویب قانون اساسی، نظام‌نامه داخلی مجلس، قانون تشکیل وزارت مالیه، قانون محاسبات عمومی، قانون دیوان محاسبات و نگارش قانون بودجه و همچنین پیش‌بینی‌پذیرتر شدن نحوه تامین منابع و تخصیص هزینه‌ها با محدود کردن دوره عمل بودجه انجام گرفته است. همچنین بررسی حساب وزرا، جلوگیری از انتقالات غیرقانونی، تهیه و تفریغ بودجه، افزایش قدرت وصول مالیات، ساماندهی خزانه کل کشور و ممنوعیت مقرر شدن مالیات بر اثر نظر شخصی و ارائه روش‌های اجرایی مرتبط با نظام بودجه‌ریزی همچنین تشکیل مجلس، کمیسیون بودجه مجلس، دیوان محاسبات، وزارت مالیه و کمیسیون رسیدگی به دخل و خرج وزارتخانه‌ها به بهبود کیفیت نهادها و افزایش سازمان‌های قراردادی با عمر دائمی در نظام بودجه‌ریزی انجامیده که این امر باعث کنترل خشونت شده است. با بررسی نظام بودجه‌ریزی، گروه‌های عضو ائتلاف غالب در دوره مورد بررسی را شاهزادگان، اشراف، اعیان، علما، تجار، مالکان، طبقه روشنفکر و دولت‌های روس و انگلیس تشکیل می‌دادند. بررسی نهادها، سازمان‌ها و کنترل خشونت نشان می‌دهد که نظام بودجه‌ریزی از نظم دسترسی محدود شکننده به نظم دسترسی محدود پایه در این دوره گذار کرده است.

واژه‌های کلیدی: نظام بودجه‌ریزی، نظم‌های اجتماعی، کنترل خشونت، نهادها.

طبقه‌بندی JEL: D72, H61, H60, N45, N15

مقاله حاضر برگرفته از رساله دکتری رشته علوم اقتصادی دانشگاه علامه طباطبائی است.

* نویسنده مسئول: hr68_qasemi@yahoo.com

۱. مقدمه

در بیشتر جوامع، قدرت‌های سیاسی، اقتصادی، دینی و نظامی را نهادهایی خلق می‌کنند که سازمان‌ها و روابط انسانی را ساختارمند می‌کنند. این نهادها هم‌زمان امکان کنترل بر منابع و کارکردهای اجتماعی را به افراد می‌دهند و از این رهگذر، انگیزه‌های پیش روی افراد و گروه‌هایی که به خشونت دسترسی دارند را به نحوی شکل می‌دهند تا استفاده از خشونت را محدود کنند. این الگوهای سازمان‌دهی اجتماعی را نظم‌های اجتماعی می‌نامیم (North, et al., 2009).

جوامع در حال توسعه، خشونت را از طریق دخل و تصرف نظام سیاسی در منافع اقتصادی به منظور خلق رانت مهار می‌کنند به صورتی که گروه‌ها و افراد قدرتمند پرهیز از توسل به خشونت را به نفع خود می‌یابند. این نحوه سازمان‌دهی جامعه را یک نظم دسترسی محدود می‌نامند (North, et al., 2009).

با وجود شباهت‌های بنیادین حکومت‌های طبیعی، آن‌ها از بسیاری جهات متفاوت‌اند. تاریخ آن‌ها غنی و متنوع است و توانایی انواع گوناگون حکومت‌های طبیعی در پشتیبانی از سازمان‌ها در طبقه‌بندی ساده نورث و همکاران^۱ از حکومت‌های طبیعی بازتاب یافته است. حکومت طبیعی شکننده قادر نیست از هیچ سازمانی به غیر از خود حکومت پشتیبانی کند. حکومت طبیعی پایه تنها در داخل چهارچوب حکومت از عهده پشتیبانی سازمان‌ها برمی‌آید. حکومت طبیعی بالغ، توانایی پشتیبانی طیف گسترده‌ای از سازمان‌های فرادستان بیرون از دایره کنترل مستقیم حکومت را دارد. توانایی پشتیبانی از سازمان‌ها (که تعاملات انسانی را ساختارمند می‌کنند)، یکی از مهم‌ترین عوامل تعیین‌کننده توسعه اقتصادی و سیاسی درون حکومت طبیعی است. همچنین نظام‌هایی که نهادهای آن از دسترسی آزاد و رقابت حمایت می‌کنند را نظم دسترسی باز می‌نامند که در آن یک توازن دوگانه بین رقابت سیاسی و دسترسی آزاد در اقتصاد برقرار است و هر کدام دیگری را تقویت می‌کنند. از آنجایی که خلق قاعده‌مند رانت از طریق محدود کردن دسترسی‌ها در حکومت طبیعی تنها روشی برای پر کردن جیب ائتلاف مسلط نیست، بلکه ابزار اساسی کنترل خشونت به شمار می‌رود یکی از نهادهایی که وجود آن می‌تواند منبع تولید یا توزیع رانت

1. North, D., et al.

باشد، بودجه است. در واقع نظام سیاسی در حکومت طبیعی نظام اقتصادی و اجزای آن از جمله نظام بودجه ریزی را طوری دستکاری و آلت دست خود می کند که رانت تولید کرده و به واسطه آن تداوم و بقای نظم سیاسی تامین شود.

از آنجا که نهادها در رهیافت نظم اجتماعی در کنار خشونت و نقش سازمانها سه رکن اساسی را تشکیل می دهد، لازم است تا نهادهای شکل دهنده و تکمیل کننده نظام بودجه ریزی در دوره مورد بررسی شناسایی و مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرند و در کنار مساله خشونت و نقش سازمانها نگاه تازه ای به نظام بودجه ریزی ایران معاصر شکل گیرد. براساس رهیافت نظریه نظم های اجتماعی، حل مشکل خشونت در جوامع با دسترسی محدود از طریق توزیع رانت بین فرادستان انجام خواهد گرفت. در کشورهای توسعه نیافته و در حال توسعه یکی از ابزارهای توزیع رانت، بودجه سالانه است و گروه های فرادست با استفاده از اهرم فشار سعی در استفاده حداکثری از این رانت دارند.

فرآیند انتخاب بین گزینه های ممکن در نظام بودجه ریزی تابع نحوه برخورد با مساله خشونت، نهادها و سازمانها به عنوان سه عنصر کلیدی رهیافت نظم اجتماعی است.

مساله اساسی این پژوهش بررسی پویایی های نظام بودجه ریزی و فراز و فرودهای آن از منظر رهیافت خشونت و نظم های اجتماعی است. در سطح نهادها، ایجاد، اصلاح، حذف و اجرای قواعد رسمی و قوانین نوشته شده در راستای شکل گیری نظام بودجه ریزی، قابلیت پیش بینی پذیری نحوه تامین منابع و تخصیص هزینه ها، ارائه روش های اجرایی مرتبط با نظام بودجه ریزی و ایجاد، اصلاح یا حذف معاهدات اجتماعی رسمی، هنجارهای غیررسمی، پیمان های اجتماعی و باورهای مشترک در راستای شکل گیری نظام بودجه ریزی بررسی می شود. همچنین در سطح سازمانها، عمر سازمانها، نوع سازمانها در نظام بودجه ریزی و نقش نظام بودجه ریزی در پشتیبانی از سازمان های درون و بیرون از ائتلاف مسلط باعث کنترل خشونت افزایش تعداد گروه های برخوردار از رانت، تبدیل امتیازات فرادستان به حقوق در اثر استقرار یا توسعه نظام بودجه ریزی مورد بررسی قرار خواهند گرفت و تحولات نظام بودجه ریزی به واسطه بررسی تحولات مجموعه این متغیرها در سطوح سه گانه مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

این پژوهش به دنبال آن است که مشخص کند آیا پایه‌های اولیه بودجه‌ریزی در ایران مبتنی بر یک نظم دسترسی باز بوده یا تشکیل آن در یک نظم دسترسی محدود با سازمان‌ها و نهادهای مختص این نظم و تولید توزیع رانت برای کنترل خشونت بوده است. با توجه به اهمیت تاریخ و وابستگی به مسیر طی شده شناخت سازمان‌ها و نهادهای به وجود آمده در نظام بودجه‌ریزی، سیر تکاملی آن‌ها و نحوه کنترل یا عدم کنترل خشونت به وسیله این نظام شناختن از این نظام را بیشتر و نحوه مواجهه با مسائل و مشکلات جاری آن را مشخص‌تر خواهد کرد.

در این پژوهش ابتدا مبانی نظری رهیافت نظم‌های اجتماعی و نظام بودجه‌ریزی در رهیافت خشونت و نظم‌های اجتماعی مطرح می‌شود. در ادامه ضمن مروری بر مطالعات مرتبط صورت گرفته، تحولات نظام بودجه‌ریزی ایران براساس رهیافت نظم‌های اجتماعی در فاصله سال‌های ۱۲۸۵ تا ۱۳۰۴ براساس عناصر سه‌گانه نهادها، سازمان‌ها و کنترل خشونت در زیربخش‌های معرفی شده برای هر بخش مورد بررسی قرار می‌گیرد و در پایان نیز روند تغییرات نظام بودجه‌ریزی براساس متغیرهای بررسی شده جمع‌بندی می‌شود.

۲. مبانی نظری

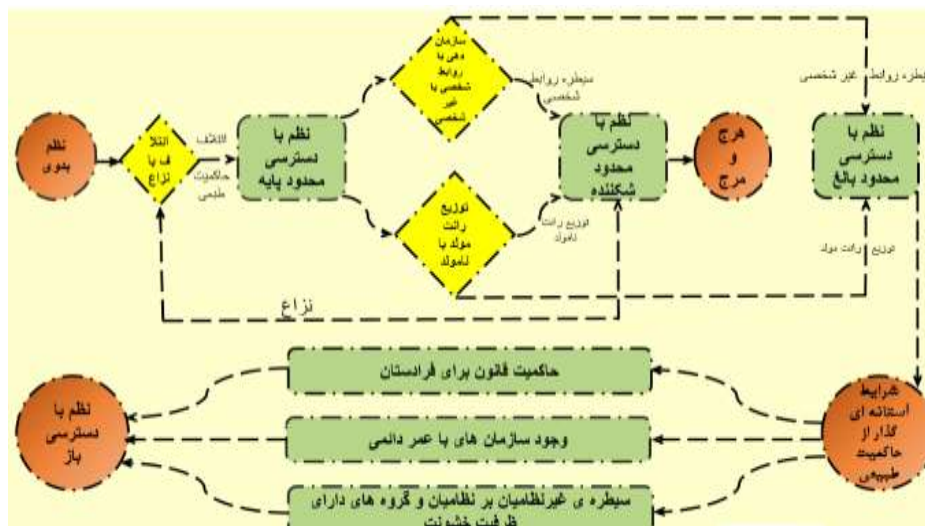
در بررسی نظام بودجه‌ریزی ایران تاکنون از نظریات مختلف اقتصاد سیاسی استفاده شده است. از جمله مهم‌ترین این پژوهش‌ها می‌توان به خضری (۱۳۸۴)، میرشجاعیان و رهبر (۱۳۹۱)، مومنی و زمانی (۱۳۹۲) و زمانی (۱۳۹۸) اشاره کرد. در این پژوهش فقط اقتصاد سیاسی نظام بودجه‌ریزی ایران در فاصله بین سال‌های ۱۲۸۵ تا ۱۳۰۴ و براساس رهیافت خشونت و نظم‌های اجتماعی بررسی خواهد شد و به مرور سایر نظریات مرتبط نخواهیم پرداخت.

۲-۱. نظم دسترسی محدود

مشکل خشونت در نظم‌های دسترسی محدود که آن را حکومت طبیعی نیز می‌نامند به وسیله تشکیل ائتلاف مسلط دارای امتیازات ویژه کاهش می‌یابد. در حکومت طبیعی نظام سیاسی به وسیله دستکاری نظام اقتصادی رانت تولید کرده و بقای خود را تامین می‌کند (North, et al., 2009).

در طبقه بندی نورث، والیس و وینگاست توانایی پشتیبانی انواع مختلف حکومت طبیعی از سازمان‌ها عامل مهم طبقه‌بندی انواع مختلف حکومت طبیعی (شککننده، پایه و بالغ) است. در حکومت طبیعی شککننده، حکومت هنگام بروز خشونت‌های داخلی و خارجی از عهده بقای خود بر نمی‌آید. در چنین حکومتی که دارای ساختارهای نهادی ساده است، ارتباطات شخصی اعضای ائتلاف مسلط بسیار مهم است. نوعی از حکومت که نسبت به حکومت طبیعی شککننده ساختار سازمانی پایدارتری برای حکومت به وجود آورد را حکومت طبیعی پایه می‌نامند. هنگامی که حکومت بتواند ترتیبات بادوام‌تری را در درون سازمان حکومت به وجود آورده و نظم‌دهی کند از حکومت طبیعی شککننده به حکومت طبیعی پایه حرکت کرده است. در حکومت طبیعی پایه، سازمان‌های خصوصی بیرون از دایره ائتلاف مسلط شانس حمایت حکومت را نخواهند داشت. نوع مترقی حکومت طبیعی که توانایی حمایت از سازمان‌های فرادست خارج از دایره ائتلاف مسلط را دارد و از نهادهای بادوامی برای حکومت برخوردار است، حکومت طبیعی بالغ نامیده می‌شود (North, et al., 2009). توسعه در حکومت طبیعی بر اساس نمودار (۱) خواهد بود.

نمودار ۱. توسعه در حکومت طبیعی



منبع: فاراخانی و همکاران، ۱۳۹۸

۲-۴. نظام بودجه‌ریزی در رهیافت نظم‌های اجتماعی

یکی از محدودیت‌های اساسی موجود در بررسی نظام بودجه‌ریزی در رهیافت نظام اجتماعی عدم پرداختن به زیرنظام‌ها در مطالعات مختلف انجام شده است. در واقع پژوهشگرانی که این رهیافت را در جوامع مختلف بررسی کرده‌اند به صورت کلی سیر تاریخی جوامع را بررسی کرده و در مورد خرده نظام‌هایی از جمله نظام بودجه‌ریزی، ادبیات نظری‌ای موجود نیست. همچنین نورث، والیس و وینگاست در بررسی‌های خود به موضوع استعمار خارجی توجه نکرده‌اند در حالی که در تاریخ معاصر ایران همواره استعمار خارجی به عنوان یکی از اعضای دارای ظرفیت خشونت حضور پررنگ دارد.

در نظم دسترسی محدود، خشونت به واسطه تولید و توزیع رانت مهار می‌شود و دولت با ایجاد محدودیت در دسترسی تشکیل سازمان‌های اقتصادی و سیاسی رانت تولید کرده و آن را بین فرادستان توزیع می‌کند. همچنین گروه‌های دارای ظرفیت خشونت بر تصمیمات در حوزه سیاست‌گذاری به منظور بهره‌برداری حداکثری از رانت تولید اثر می‌گذارند. در چنین محیطی منابع بودجه‌ای به منظور تولید و توزیع رانت با فشار گروه‌های دارای ظرفیت خشونت به راحتی قابل دستکاری و جهت‌دهی است. به عبارت دیگر، منابع بودجه‌ای نه در راستای به حداکثر رساندن منفعت جمعی و منافع اکثریت، بلکه با هدف کنترل خشونت به واسطه تولید و توزیع رانت برای فرادستان جهت‌دهی می‌شوند.

در بررسی نظام بودجه‌ریزی در رهیافت نظم‌های اجتماعی پرداختن به سه عنصر خشونت، سازمان‌ها و نهادها دارای اهمیت است. همان‌طور که در این چهارچوب مفهومی بیان می‌شود حل مشکل خشونت با حذف خشونت میسر نمی‌شود. در بهترین حالت می‌توان خشونت را مهار یا مدیریت کرد و یکی از ابزارهای کنترل خشونت رانتهی است که در نظم دسترسی محدود توزیع می‌شود و یکی از عناصر مهم در دسترسی به رانت، بودجه است. پس در واقع شناسایی گروه‌های ذی‌نفع و دارای ظرفیت خشونت به درک بهتر از چگونگی ساختارمندی نظام بودجه‌ریزی کمک می‌کند. موضوع دیگر، نهادهایی است که یک نظام در آن تولد یافته، ادامه حیات داده یا رشد کرده است.

مساله مهم دیگر، سازمان‌هایی است که نظام بودجه‌ریزی به وجود آورده یا بر آن تاثیرگذار بوده است. اینکه سازمان‌ها براساس رابطه مرید و پیرو به وجود آمده‌اند یا از نوع

سازمان‌های قراردادی هستند نیز از اهمیت زیادی برخوردار است و یکی از ارکان شناسایی محیط دسترسی در رهیافت نظم اجتماعی به حساب می‌آید.

به تعبیر نورث، والیس و وینگاست در نظریه نظم‌های اجتماعی روش برخورد با خشونت در نهادها و سازمان‌ها حکم شده است. نهادها و سازمان‌های موجود، مساله خشونت را کنترل یا باعث خشونت بیشتر خواهند شد. همچنین کنترل خشونت می‌تواند باعث به وجود آمدن نهادها و سازمان‌ها شود. رابطه دوسویه بین کنترل خشونت و نهادها و سازمان‌ها در نظم دسترسی محدود با هدف تولید و توزیع رانت شکل خواهد گرفت. خرده نظام‌های موجود در نظام دسترسی محدود به ابزارهایی برای تولید و توزیع رانت به منظور کنترل خشونت تبدیل خواهند شد. یکی از مهم‌ترین این خرده نظام‌ها، نظام بودجه‌ریزی است. نظام بودجه‌ریزی عبارت است از مجموعه نهادها و سازمان‌هایی که قدرت‌های سیاسی، اقتصادی، دینی و نظامی را به منظور کنترل بر منابع بودجه‌ای خلق می‌کنند و به واسطه منابع موجود، انگیزه‌هایی پیش‌روی افراد و گروه‌هایی که به خشونت دسترسی دارند، می‌گذارند تا استفاده از خشونت را محدود کنند. علاوه بر این، نظام بودجه‌ریزی در سیر تحولات خود بر خلق، توسعه، تضعیف، تثبیت یا حذف نهادها و سازمان‌های مرتبط بسته به نوع نظام دسترسی محدود اثرگذار خواهد بود.

۲-۴-۱. نهادها

نهادها، قیودی هستند که از جانب انسان‌ها به منظور شکل‌دهی روابط متقابلشان وضع می‌شوند و انگیزه‌های نهفته در روابط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی بین انسان‌ها را ساختارمند می‌کنند. نهادها عبارتند از: قواعد رسمی، معاهدات اجتماعی رسمی، هنجارهای غیررسمی، پیمان‌های اجتماعی، قوانین نوشته شده، باورهای مشترک درباره جهان و روش‌های اجرای قواعد (North, 2010).

شناخت نهادها در نظام بودجه‌ریزی براساس رهیافت نظم‌های اجتماعی به منظور شناخت تحولات در فرآیند درون حکومت طبیعی از شکننده به پایه و از پایه به بالغ یا برعکس، مستلزم این است که:

- ایجاد، اصلاح و حذف قواعد رسمی و قوانین نوشته شده در راستای شکل‌گیری نظام بودجه‌ریزی
 - پیش‌بینی‌پذیرتر شدن نحوه تامین منابع و تخصیص هزینه‌ها
 - ارائه روش‌های اجرایی مرتبط با نظام بودجه‌ریزی
 - به وجود آمدن، اصلاح یا حذف معاهدات اجتماعی رسمی، هنجارهای غیررسمی، پیمان‌های اجتماعی و باورهای مشترک در راستای حاکمیت قانون در نظام بودجه‌ریزی
- مورد بررسی قرار گیرد.

۲-۴-۲. سازمان‌ها

- سازمان‌ها، گروهی از افراد هستند که برای نیل به اهداف مورد نظر با نیتی مشترک گرد هم آمده‌اند (North, et al., 2009).
- در روند تحول سازمان‌ها در نظام بودجه‌ریزی براساس رهیافت نظم‌های اجتماعی باید موارد زیر را بررسی کرد:
- عمر سازمان‌ها در نظام بودجه‌ریزی
 - نوع سازمان‌ها (قراردادی یا مریدی) در نظام بودجه‌ریزی
 - نقش نظام بودجه‌ریزی در پشتیبانی از سازمان‌های درون و بیرون از ائتلاف مسلط
 - تعداد سازمان‌ها در نظام بودجه‌ریزی.

۲-۴-۳. کنترل خشونت

- استفاده از خشونت یا تهدید به استفاده از خشونت از سوی گروه‌های مختلف که ناظر بر خشونت سازمان یافته است در قالب برخورد فیزیکی یا تهدید قهری بروز می‌یابد. خشونت برون‌داد ساختار نهادها و سازمان‌هاست (North, et al., 2009).
- کنترل خشونت نتیجه استقرار نهادها و سازمان‌هایی است که مبادلاتشان با افراد کمتر شخصی باشد. در مساله کنترل خشونت به واسطه نظام بودجه‌ریزی براساس رهیافت نظم‌های اجتماعی باید موارد زیر را بررسی کرد:
- نقش نظام بودجه‌ریزی در کنترل یا تشدید خشونت

- شناخت گروه‌های دارای ظرفیت خشونت بواسطه نظام بودجه‌ریزی
- تاثیرات نظام بودجه‌ریزی بر انواع رانت‌های تولیدی و نحوه توزیع آن.

۳. مروری بر مطالعات انجام‌شده

ذکر این نکته حائز اهمیت است که رهیافت نظم اجتماعی تاکنون تنها به صورت کلی در کشورهای مختلف بررسی شده و در ایران نیز پژوهش‌های زمانی و مومنی (۱۳۹۲) به این موضوع پرداخته، اما زیر نظام‌ها از جمله نظام بودجه‌ریزی براساس این رهیافت در هیچ کشوری بررسی نشده است. به همین دلیل در مرور مطالعات انجام شده بر اقتصاد سیاسی بودجه‌ریزی تاکید شده و چگونگی اثرگذاری بودجه بر گروه‌های سیاسی مختلف و تاثیر گروه‌های فشار بر نظام بودجه‌ریزی و بودجه مورد توجه قرار گرفته است.

۳-۱. مطالعات داخلی

شیرینی‌نژاد (۱۳۷۵) در «گستره مالی و ساختار بودجه‌ای ایران» بیان می‌کند که نابسامانی‌های مالی و کسری‌های رو به گسترش دخل و خرج دولت در اواخر دوران قاجار سبب شد که اصلاح مالیه به عنوان یک خواست ملی در زمره هدف‌های اصلی انقلاب مشروطیت جای گیرد. آشفتگی‌های سیاسی و اجتماعی آن دوران تلاش را به اقتباس قواعد و صورت‌های بودجه‌ای معمول در غرب محدود کرد. بیگانگی این قواعد و صورت‌های اقتباس شده با ملاحظات حاکم بر محیط اجتماعی و اقتصادی ایران به گسیختگی بیشتر امور مالیه عمومی انجامید، اما سال‌های بین ۱۳۰۴ تا ۱۳۲۰ دوران شکل‌گیری نظام تازه‌ای از بودجه‌ریزی دولت ایران است که تحولات آن در سال ۱۳۱۹ به تکامل خود رسید و نمای هزینه‌های بودجه‌ای در این سال به لحاظ طبقه‌بندی مالی با ۷۰ ستون دارای وسعت بی‌سابقه‌ای بود.

خضری (۱۳۸۴) در مقاله‌ای با عنوان «اقتصاد سیاسی رانت‌جویی در بودجه‌ریزی دولتی ایران» به بررسی فرآیند رانت‌جویی در نظام بودجه‌ریزی دولتی ایران می‌پردازد با این هدف که چهارچوبی تحلیلی برای درک بهتر فرآیند رانت‌جویی در بودجه‌ریزی دولتی کشور به دست دهد. در این مقاله، ابتدا مساله مورد مطالعه با رویکرد نظریه «انتخاب عمومی» تبیین می‌شود، سپس الگوهای تعامل میان تامین‌کنندگان منابع عمومی و تیم

سیاسی بررسی می‌شود. در این خصوص چهار الگوی تعاملی اقناع مالی، مبادله مالی، اجبار مالی و امتناع مالی شناسایی و تحلیل می‌شوند. در پایان نیز با شیوه رانت‌جویی طیف کارگزاران بودجه‌ریزی دولتی (تامین‌کنندگان منابع عمومی، سیاستمداران، بوروکرات‌ها و گروه‌های فشار) سازوکارهایی تحلیل می‌شوند که به نظر می‌رسد به تسهیل این فرایند در ایران کمک می‌کنند.

میرشجاعیان و رهبر (۱۳۹۱) در پژوهشی با عنوان «تحلیل کمی الگوی اقتصاد سیاسی تخصیص بودجه‌های استانی در ایران» تلاش می‌کنند تا با شناخت الگوی اقتصاد سیاسی بودجه‌ریزی منطقه‌ای به بررسی کمی متغیرهای اقتصادی و سیاسی موثر بر شیوه تخصیص بودجه‌های جاری، عمرانی و کل استانی در ایران بپردازند. نتایج نشان می‌دهند که رفتار بودجه‌ریزی استانی در ایران کارایی محور و نه برابری محور است. نتایج متغیرهای سیاسی نشان می‌دهد که دولت در سال برگزاری انتخابات ریاست جمهوری، بودجه‌های بیشتری را به استان‌های با مشارکت انتخاباتی کمتر و برای دهندگان مردد و با نوسان هدایت کرده است.

مؤمنی و زمانی (۱۳۹۲) در پژوهشی با عنوان «تحلیل الگوی توسعه ایران بین دو انقلاب مبتنی بر اقتصاد سیاسی و نظم اجتماعی» به بررسی توسعه ایران از رهیافت اقتصاد سیاسی و نظم اجتماعی می‌پردازند. در این مقاله و مبتنی بر چهارچوب نظم اجتماعی و اقتصاد سیاسی نشان داده شده است که نظم اجتماعی ایران بین دو انقلاب، نظم دسترسی محدود بوده و نهادها در این نوع نظم به گونه‌ای طراحی و ساماندهی شده‌اند که سطح دسترسی به سازمان‌های اقتصادی و سیاسی کنترل و محدود شود.

زمانی (۱۳۹۸) با بررسی روند شکل‌گیری و تغییرات بودجه‌ریزی در ایران از انقلاب مشروطه تاکنون نشان داده است که نظام بودجه‌ریزی کشور یک تعادل سیاسی ناکاراست که به عدم تعادل‌های حقوقی و اقتصادی منجر می‌شود. این پژوهش نشان می‌دهد که بخش قابل توجهی از فرآیند بودجه‌ریزی در کشور قائم به شخص بوده و این ویژگی یکی از عوامل اصلی تعادل ناکارای بودجه‌ریزی در ایران است.

۲-۳. مطالعات خارجی

کاتوزیان^۱ (۱۹۸۱) در «اقتصاد سیاسی ایران» بودجه‌ریزی تا قبل از مشروطیت را برآوردی از درآمدها و هزینه‌ها که در هیچ‌سالی نیز درست در نمی‌آمد، معرفی می‌کند. به بیان وی، بودجه همواره کسری داشت، اما این امر تنها به معنای برنامه‌ریزی و پیش‌بینی فزونی هزینه‌ها بر درآمدها نبود و در نتیجه حکومت معمولاً در تأمین تعهدات مالی و بازپرداخت وام‌هایش عاجز بود و این امر تا پایان سلطنت قاجارها ادامه داشت.

اسکالی^۲ (۱۹۹۱) در پژوهشی با عنوان «رانت‌جویی در بودجه‌های دولتی ایالات متحده (۱۹۰۰-۱۹۸۸)» به بررسی رانت‌های ایجاد شده در اثر تغییر قوانین و مقررات مالی می‌پردازد. اسکالی بیان می‌کند که افزایش نرخ‌های مالیاتی باعث ایجاد فرصت رانت‌جویی از طریق تخصیص مجدد بودجه در ایالات متحده شده و خروج منابع از اقتصاد مولد برای دنبال کردن مقاصد رانت‌جویانه باعث کاهش نرخ رشد واقعی اقتصاد شده است.

هالبرگ^۳ و مریر^۴ (۲۰۰۱) در پژوهشی با عنوان «اقتدار اجرایی، رای شخصی و انضباط بودجه در کشورهای آمریکای لاتین» به این نتیجه رسیده‌اند که نهادهای سیاسی بر انضباط بودجه‌ای اثر گذارند و مشکلات موجود در سطح دولت و قوه مقننه متفاوت است. در حالی که وزرا به جای برآورد پیامدهای تصمیمات اقتصادی بر جامعه به فکر وزارتخانه خود هستند، نمایندگان مجلس در فکر تاثیرگذاری تصمیمات بر انتخابشان هستند و راهکار کاهش مشکل در وجود یک بازیگر مرکزی قوی مثل وزیر دارایی در سیستم‌های تک‌حزبی یا پارلمانی است.

سانتیسو^۵ (۲۰۰۵) در مقاله‌ای با عنوان «نهادهای بودجه و مسئولیت مالی، پارلمان‌ها و اقتصاد سیاسی فرآیند بودجه» بیان می‌کند هنگامی که اختیارات اجرایی به اندازه کافی توسط مکانیزم‌های مشخص مهار نمی‌شود بر خطرات اختیارات اجرایی می‌افزاید. پس مشارکت هدفمندتر پارلمان‌ها در نظارت بر بودجه ممکن است به کشورها در پاسخگویی

-
1. Katoozian, M. A. H.
 2. Scally, G. W.
 3. Hallberg, M.
 4. Marier, P.
 5. Santiso, C.

بیشتر در مدیریت مالیه عمومی کمک کند، اما چالش اساسی این است که چگونه می‌توان مزایای قدرت اجرایی قوی برای انضباط مالی را در کنار وجود نهادهای پاسخگو و کنترل‌کننده به وجود آورد.

آبولفیا و همکاران^۱ (۲۰۰۸) در مقاله‌ای با عنوان «چه کسی هزینه‌های عمومی را تعیین می‌کند؟ تجزیه تحلیل اقتصاد سیاسی در فرایند بودجه، مطالعه موری آرژانتین» به تجزیه و تحلیل اقتصاد سیاسی بودجه در کشور آرژانتین می‌پردازند. سپس با بررسی فرآیندهای سیاست‌گذاری و نتایج سیاست‌ها، آثار آن بر بودجه را بررسی می‌کنند. هدف این مقاله تنظیم چهارچوب نهادی برای آماده‌سازی، تایید، اجرا و کنترل بودجه است. علاوه بر این، بازیگران رسمی و غیررسمی در فرآیند بودجه‌ریزی شناسایی شده و انگیزه و نحوه تعاملات آن‌ها معرفی می‌شود.

پرزه^۲ (۲۰۱۳) در پژوهشی با عنوان «رئیس جمهور، کنگره و بودجه‌ریزی در آرژانتین و مکزیک؛ نقش نهادهای غیررسمی» به این موضوع می‌پردازد که چگونه نهادهای غیررسمی بر تخصیص منابع توسط رئیس‌جمهور در آرژانتین و مکزیک در فاصله سال‌های ۱۹۹۴ تا ۲۰۰۶ اثرگذار بوده است و پاسخ می‌دهد که این امر به وسیله اثرگذاری بر نهادهای کلان غیررسمی (کنترل نامزدها و مشاغل سیاسی) و نهادهای خرد (تفویض اختیارات و استفاده تاکتیکی از داده‌های اقتصادی) صورت پذیرفته است.

بررسی مطالعات انجام شده در زمینه اقتصاد سیاسی در کشورهای مختلف حاکی از اثرگذاری متقابل نهادهای سیاسی و نظام بودجه‌ریزی بر یکدیگر است. نهادهای رسمی و غیررسمی و بازیگران رسمی و غیررسمی نقش محوری در نظام بودجه‌ریزی کشورهای در حال توسعه دارد و این امر لزوم کنترل سیاسی بر نظام بودجه‌ریزی را ضروری می‌کند. مطالعات انجام شده در اقتصادی سیاسی بودجه‌ریزی ایران نیز بر رانت‌جویی در نظام بودجه‌ریزی و عدم تعادل‌های اقتصادی و حقوقی و مناسبات قائم به شخص در این نظام تاکید دارد که هم‌سو با مطالعات خارجی در کشورهای با نظم دسترسی محدود است.

1. Abuelafia, E.

2. Perze, L. G. B.

۴. تحولات نظام بودجه‌ریزی در ایران از ۱۲۸۵ تا ۱۳۰۴ براساس رهیافت

نظم‌های اجتماعی

از حکومت سلجوقیان تا آغاز انقلاب مشروطه یک ساختار غیرمتمرکز شبیه نظام مستوفی‌گری بر امور مالی ایران حاکم بود (لامعی، ۱۳۸۷) و قسمت مهم عایدات و مخارج کشور در هیچ جایی نوشته نمی‌شد (مصدق، ۱۳۴۴). در واقع آنچه تا قبل از پیدایش اندیشه‌های مشروطیت تحت عنوان نظام دخل و خرج مملکت قابل مشاهده است با آنچه امروز در قالب نظام بودجه‌ریزی می‌شناسیم، تفاوت بسیار داشت.

چنانچه بخواهیم تحولات حادث شده در فاصله بین انقلاب مشروطیت تا پایان سلطنت قاجارها را براساس رهیافت نظم‌های اجتماعی مورد واکاوری قرار دهیم باید این تحولات در سه عنصر قانونی نهادها، سازمان‌ها و چگونگی کنترل خشونت براساس معیارهای معرفی شده در هر یک از این سه عنصر مورد بررسی قرار گیرد. در واقع رهیافت نظم‌های اجتماعی کنترل خشونت به وسیله نهادها و سازمان‌ها و تعاملات فی مابین آنها صورت می‌پذیرد.

۴-۱. نهادها

ایجاد قواعد رسمی، هنجارهای غیررسمی و ارائه راهکارهای اجرای قوانین در نظام بودجه‌ریزی که باعث پیش‌بینی پذیرتر شدن نحوه تامین منابع و تخصیص هزینه‌ها می‌شود از جمله مهم‌ترین زمینه‌های قابل ارزیابی در نهادها در تحولات نظام بودجه‌ریزی براساس رهیافت خشونت و نظم‌های اجتماعی است.

۴-۱-۱. ایجاد، اصلاح و حذف قواعد رسمی و قوانین نوشته شده در راستای

شکل‌گیری نظام بودجه‌ریزی

در بررسی نهادها، پرداختن به ایجاد، اصلاح یا حذف قواعد رسمی و قوانین نوشته شده اهمیت بسیاری دارد. در بررسی تحولات نظام بودجه‌ریزی در حالی که تا قبل از انقلاب مشروطه قانون مدونی در این زمینه وجود نداشت و با غلبه روابط شخصی در دخل و خرج مملکتی روبه‌رو هستیم با وقوع انقلاب مشروطه و حوادث سال‌های بعد از آن با تهیه،

تدوین و تصویب قوانین مختلف از جمله قوانین بودجه سالیانه، قانون اساسی مشروطیت، تدوین نظام نامه داخلی مجلس شورای ملی، تصویب قانون تشکیل وزارت مالیه، تصویب قانون محاسبات عمومی و قانون دیوان محاسبات در فاصله بین سال‌های ۱۲۸۵ تا ۱۳۰۴ هجری خورشیدی، نظام بودجه‌ریزی جدیدی استقرار یافت و به صورت تدریجی شکل‌گیری آن آغاز شد.

در ادامه و به ترتیب تصویب قوانین و با ذکر جزئیات اثرگذاری هر کدام از قواعد و قوانین رسمی ذکر شده بر نظام بودجه‌ریزی کشور بررسی خواهد شد.

۴-۱-۱-۱. قانون اساسی مشروطیت - مصوب ۱۲۸۵

با وقوع انقلاب مشروطه و تصویب قانون اساسی مشروطیت، سلطنت مشروطه جایگزین حکومت استبدادی و تمرکز امور و تصمیم‌گیری‌ها از دربار به مجلس شورای ملی منتقل شد. انتقال قدرت از دربار به مجلس به صراحت در ماده شانزدهم سندی که بعدها به قانون اساسی شهرت یافت، آورده می‌شود. از آنجا که با وقوع انقلاب مشروطه یکی از مهم‌ترین مسائلی که پیش‌روی مشروطه‌خواهان قرار داشت انضباط‌بخشی به دخل و خرج مملکت بود، این قانون با تفویض اختیارات به مجلس شورای ملی گامی مهم در این راستا برداشت و مسیر را برای تشکیل سازمان‌ها و نهادهای مرتبط هموار کرد.

۴-۱-۱-۲. نظام نامه داخلی مجلس شورای ملی

در این قانون اجازه تشکیل کمیسیون قوانین مالیه (ماده پانزدهم)، کمیسیون محاسبات (ماده شانزدهم) و کمیسیون بودجه (ماده نوزدهم) در راستای شکل‌گیری نظام بودجه‌ریزی در مجلس شورای ملی صادر شد. به استناد این قانون تمامی مطالبات راجع به بودجه سال بعد، تمامی لوائح و طرح‌های قانونی که موجب تغییر دخل و خرج سال بعد شود و هرگونه تقاضای وجوه اضافی یا فوق‌العاده برای سال جاری یا سال گذشته باید به تصویب کمیسیون بودجه مجلس برسد. از دیگر قواعد رسمی و قوانینی که موجب شکل‌گیری نظام بودجه‌ریزی به واسطه این قانون شد می‌توان به یک شوری بودجه (ماده پنجاه و نهم)، عدم امکان پیشنهاد یا اصلاح طرحی که موجب ازدیاد مقرری، مدد معاش یا وظیفه باشد (ماده

شصت و پنجم)، اصل سالانه بودن بودجه و لزوم ارائه گزارش کمیسیون محاسبات (ماده یکصدوسی هفتم) در پایان هر سال اشاره کرد.

۴-۱-۱-۳. قانون تشکیل وزارت مالیه کل مملکت- ۲۱ رجب ۱۳۲۳

جلوگیری از تجاوز و تفریط مالیه مملکت، تهیه لایحه بودجه کل و تهیه لایحه تفریغ بودجه از مواردی بود که براساس قانون تشکیل وزارت مالیه کل مملکت به وزارت مالیه سپرده شد و گامی اساسی در راستای تقویت نظام بودجه‌ریزی و تعیین متولی برای ارائه بودجه مملکتی به شمار می‌آید.

۴-۱-۱-۴. قانون محاسبات عمومی - ۲۱ صفر ۱۳۲۹

اولین و مهم‌ترین قانونی که در راستای شکل‌گیری نظام بودجه‌ریزی ایران در دوران مشروطیت به تصویب مجلس شورای ملی رسید، قانون محاسبات عمومی، مصوب ۲۱ صفر ۱۳۲۹ قمری بود. این قانون که مشتمل بر ۵۷ ماده است، اولین بار به تعریف بودجه مملکتی (ماده یکم) و دوره عمل (ماده دوم) آن می‌پردازد. براساس این قانون، تهیه و تصویب بودجه، تعیین بودجه‌های عایدات و مخارج، تشخیص، حواله و تادیه مخارج، رسیدگی به حساب مخارج و وزرا (ماده چهل و یکم)، محاسبات کل مالیه، تفریغ بودجه (ماده چهل و پنجم) و تعیین مخارج موجب انتظام بخشی بیشتر به نظام بودجه‌ریزی شد.

۴-۱-۱-۵. قانون دیوان محاسبات - ۲۳ صفر ۱۳۲۹

نظارت و تفتیش مجلس شورای ملی در کل عایدات، مخارج و اموال دولت (ماده سی و ششم)، بررسی حساب وزارتخانه‌ها (ماده سی و نهم)، بانک‌ها و کمپانی‌های داخلی و خارجی و اشخاص دارای امتیاز (ماده چهلم)، مراقبت از تجاوز مخارج از بودجه مصوب، جلوگیری از انتقالات غیرقانونی (اصل تخصیص - ماده چهل و نهم)، رسیدگی به حساب‌ها و تعیین صحت یا عدم صحت آن (ماده پنجاه و پنجم) در قانون دیوان محاسبات موجب شکل‌گیری بیشتر نظام بودجه‌ریزی شد.

۴-۱-۱-۶. قانون بودجه

هرچند بودجه ۱۲۸۹ با ترور صنایع‌الدوله هدایت به تصویب نرسید، اما به زیربنای اصلی بودجه‌ریزی کشور تبدیل شد و پایانی بر نهاد مستوفی‌گری در ایران بود. در لایحه بودجه مورد اشاره علاوه بر تجمع درآمدها و هزینه‌های دولت، اطلاعات نیازهای مالی مجلس شورای ملی، دربار و هشت وزارتخانه دولت گردآوری شده بود و به دنبال آن نظام مستوفی‌گری از مالیه کشور رخت بر بسته و نظام بودجه‌ریزی جدید بر مبنای دستگاه-هزینه جایگزین آن می‌شود. این لایحه بودجه که با تکیه بر اصول شمولیت و جامعیت در بودجه‌ریزی تنظیم شده بود و دارای اطلاعات درآمدی و هزینه‌ای طبقه‌بندی شده مرسوم آن زمان بود با ترور نگارنده‌اش به جایی نرسید، اما آغازی بر نگارش جدید سند بودجه در نظام بودجه‌ریزی ایران بود که باعث پیش‌بینی پذیرتر شدن نحوه تامین منابع و تخصیص هزینه‌ها شد (شیرازی‌نژاد، ۱۳۷۵).

البته که تا سال ۱۳۰۰ بودجه‌ای به تصویب نرسید، اما مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی نشان می‌دهد تهیه و تنظیم بودجه از جمله مهم‌ترین و شاید مهم‌ترین موضوع مورد بحث در آن دوران بوده است که سرانجام با ارائه بودجه جداگانه وزارتخانه‌های جنگ، امور خارجه، فواید عامه، معارف و مالیه و دربار سلطنتی و ریاست وزرا در سال‌های ۱۳۰۱ و ۱۳۰۲ ختم شد و ماه‌های ابتدایی سال ۱۳۰۳ نیز با اجازه پرداخت‌های یک‌دوازدهم سپری شد. سرانجام در ۱۱ جدی ۱۳۰۳ قانون بودجه کل مملکتی ارائه و تخصیص بودجه به وزارتخانه‌ها نیز منوط به ارائه بودجه تفصیلی هر وزارتخانه شد. براساس ماده ۱۸ این بودجه، جابه‌جایی اعتبارات ممنوع شد. پس از آن و در سال ۱۳۰۴ در قالب ۶ قانون اجازه پرداخت‌های یک و دو دوازدهم برای این سال صادر شد، اما در نهایت در ۲۱ بهمن ۱۳۰۴ قانون بودجه سال ۱۳۰۴ مملکت تصویب شد که از مهم‌ترین مصوبات آن تمرکز وجوه در خزانه‌داری کل بود (مذاکرات مجلس شورای ملی - دور دوم).

۴-۱-۲. پیش‌بینی پذیرتر شدن نحوه تامین منابع و تخصیص هزینه‌ها

تا قبل از انقلاب مشروطیت چیزی تحت عنوان سند بودجه وجود نداشت، عدم وجود سند بودجه حاکی از عدم توان پیش‌بینی و تجمع درآمدها و عدم تخصیص اصولی و مبتنی بر

ضابطه در قسمت هزینه‌هاست. در رهیافت نظم‌های اجتماعی عدم وجود سند بودجه نمونه بارز غلبه روابط شخصی و رفتارهای مبتنی بر سلیقه به جای حاکمیت قانون است و درست به همین دلیل است که در پی نوشتن اولین لایحه بودجه در سال ۱۲۸۹ هجری شمسی که به بودجه صنایع الدوله معروف شد، نگارنده آن (صنایع الدوله هدایت) به دلیل آنچه در رهیافت نظم‌های اجتماعی حذف رانت می‌نامیم که منجر به بروز خشونت می‌شود، ترور و نخستین لایحه بودجه ناکام ماند.

اقدام دیگری که در راستای پیش‌بینی پذیرتر شدن نحوه تامین منابع رخ داد به کارگیری مستشاران خارجی از سال ۱۲۹۰ با هدف سامان دادن به مالیه عمومی و افزایش قدرت وصول مالیات و سر و ساماندهی به خزانه کل کشور بود. در سال ۱۳۰۰ تشکیل سازمان مالیه جدید بر پایه تمیز و تفکیک عایدات و مخارج و تصویب قانون اعتبارات مخارج مملکتی و همچنین تهیه و تنظیم بودجه سال ۱۳۰۱ مبتنی بر اصل تمرکز درآمدها و هزینه‌های عمومی، به کارگیری میلسپوی^۱ آمریکایی در سال ۱۳۰۱ با مأموریت تهیه و تنظیم بودجه که باعث انتقال اداره مالیات‌های مستقیم، اداره خالصجات، اداره ارزاق عمومی و اداره مالی تهران از وزارت جنگ به وزارت مالیه و گسترش سازمان تشخیص وصول مالیات طی دوره ریاست مالیه توسط وی و ارائه بودجه کشور بر مبنای دستگاه- هزینه نیز بود گام دیگری در راستای پیش‌بینی پذیری نحوه تامین منابع و تخصیص هزینه‌ها بود.

تشکیل وزارت مالیه با هدف جلوگیری از تجاوز و تفریط مالیه مملکت، تهیه لایحه بودجه کل و لایحه تفریغ بودجه، تهیه قانون راجع به مالیه مملکت و ترتیب نظام‌های لازم برای آن براساس ماده دهم اصول و ظایف وزیر مالیه، ممنوعیت مقرر شدن مالیات براساس نظر شخصی در اصل نود و چهارم قانون اساسی مشروطیت و قانون تشکیل ترتیبات مالیاتی مملکت ایران با هدف حفظ وحدت و یکپارچگی مالیات در سراسر کشور در حالی تصویب می‌شود که تا قبل از آن ترتیبات مالیاتی ایران پیرو هیچ قاعده و قانون خاصی نبود و همگی از جمله نهادهایی هستند که در راستای پیش‌بینی پذیرتر شدن نحوه تامین منابع و تخصیص هزینه‌ها در فاصله بین سال‌های ۱۲۸۵ تا ۱۳۰۴ به وجود آمده‌اند.

1. Millspaugh, A.

۴-۱-۳. ارائه روش‌های اجرایی مرتبط با نظام بودجه‌ریزی

از آنجایی که تعیبه روش‌های اجرایی یکی از مهم‌ترین وجوه نهادی است در پیاده‌سازی نظام بودجه‌ریزی نیز بسترها و روش‌های اجرایی بسیار حائز اهمیت است. براساس قانون اساسی مشروطیت، هر نوع عمل مالیه دولت از جمله تسویه امور مالیه، جرح و تعدیل بودجه، تغییر در وضع مالیات، رد و قبول عوارض و فروعات و همچنین ممیزی‌های جدید (اصل هجدهم)، انتقال و فروش قسمتی از عایدات یا دارایی‌های دولت (اصل بیست و دوم)، امتیاز تشکیل کمپانی و شرکت‌های عمومی از هر قبیل و به هر عنوان (اصل بیست و سوم)، بستن عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، اعطای امتیازات تجاری، صنعتی و فلاحتی اعم از داخله و خارجه (اصل بیست و چهارم)، استقراض دولت به هر عنوان (اصل بیست و پنجم) و ساختن راه آهن یا شوسه خواه به خرج دولت، خواه به خرج شرکت و کمپانی (اصل بیست و ششم) باید به تصویب مجلس برسد که ناظر بر وجوه اجرایی نظام بودجه‌ریزی است. همچنین رسیدگی به حساب وزرا به تفکیک حساب مخارج، حساب عایدات و محاسبات کل مالیه براساس ماده چهل و یکم قانون محاسبات عمومی و تهیه لایحه تفریغ بودجه و ارائه آن به مجلس توسط وزیر مالیه، وظایف نظارت و تفتیش در کلیه عایدات، مخارج و اموال دولت به ترتیب براساس مواد چهل و پنجم و سی و هفتم این قانون، بررسی حساب وزارتخانه‌ها، بانک‌ها و کمپانی‌های داخلی و خارجی و اشخاص دارای امتیاز، مراقبت از تجاوز مخارج از بودجه مصوبه و انتقالات غیرقانونی، رسیدگی به حساب‌ها و تعیین صحت یا عدم صحت آن همانطور که اشاره شد، وظایف اجرایی است که براساس قانون به دیوان محاسبات محول شد.

۴-۱-۴. ایجاد، اصلاح یا حذف معاهدات اجتماعی رسمی، هنجارهای

غیررسمی، پیمان‌های اجتماعی و باورهای مشترک در راستای حاکمیت قانون

در نظام بودجه‌ریزی

با پیروزی نهایی مشروطه خواهان، مهم‌ترین معاهده اجتماعی رسمی که مورد احترام جامعه قرار گرفت، سندی بود که بعدها به قانون اساسی مشروطیت شهرت یافت. به تعبیر کاتوزیان در اقتصاد سیاسی ایران، وقوع انقلاب مشروطه برای استقرار خود قانون بود؛ زیرا

تا قبل از آن اراده شاه مظهر قانون شناخته می‌شد. پس با وقوع انقلاب مشروطه از آنجا که تمامی قوانین باید از تصویب مجلس بگذرد و از آنجایی که یکی از مهم‌ترین دلایل انقلاب مشروطه نابسامانی و کسری‌های فزاینده و لزوم ساماندهی به دخل و خرج و نظام بودجه‌ریزی کشور بود، قانون اساسی مشروطیت مهم‌ترین معاهده اجتماعی رسمی به شمار می‌رفت. مردم که تا پیش از انقلاب مشروطه پناهگاهی برای احقاق حق خود نداشتند این بار مجلس مشروطه را حافظ حقوق خود می‌دانستند و در یک پیمان نانوشته و باور مشترک، خود را ملزم به دفاع از آن می‌دانستند و در مواقع تهدید مجلس نیز به دفاع از آن پرداختند.

با تصویب قانون ترتیبات مالیاتی و ضابطه‌مند شدن دریافت مالیات، مالیات‌ستانی براساس نظر شخصی به تدریج از بین رفت و لزوم پرداخت مالیات براساس قانون به یک هنجار تبدیل شد. همچنین مخارج دربار و اشراف باید به تایید مجلس می‌رسید که باعث شد تا حدودی از ریخت‌وپاش‌های دربار جلوگیری و حساسیت مردم نسبت به دربار افزایش یابد.

۴-۲. سازمان‌ها

براساس رهیافت نظم‌های اجتماعی در راستای کنترل خشونت، شناخت سازمان‌ها و نحوه عملکرد آن‌ها بسیار مهم است. آنچه در شناخت سازمان‌ها به منظور کنترل خشونت دارای اهمیت و قابل ارزیابی است، بررسی عمر سازمان‌ها از منظر موقتی یا دائمی بودن، نوع سازمان‌ها از منظر مریدی یا قراردادی بودن، تعداد سازمان‌ها که رابطه مستقیم با توسعه یافتگی دارد و نحوه برخورد حاکمیت با تشکیل سازمان‌ها و چگونگی پشتیبانی از آن‌هاست. در ادامه این بخش موارد مطرح شده فوق در نظام بودجه‌ریزی ایران مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

۴-۲-۱. عمر سازمان‌ها در نظام بودجه‌ریزی

یکی از جنبه‌های مهم استقرار نظام بودجه‌ریزی براساس رهیافت نظم‌های اجتماعی توجه به عمر سازمان‌های ایجاد شده در راستای شکل‌گیری و توسعه نظام بودجه‌ریزی است. هرچه سازمان‌هایی که در نظام بودجه‌ریزی تشکیل می‌شوند، پایدارتر بوده و کمتر وابسته

به اشخاص تشکیل دهنده آن باشد، دوام نظام ایجاد شده بیشتر و قدرت توسعه آن بالاتر خواهد بود. به بیان دیگر، وجود سازمان‌هایی با عمر دائمی که بقای آن‌ها مستقل از عمر تشکیل دهندگان آن است در تحولات نظم اجتماعی دارای اهمیت بسیار است. در شکل‌گیری نظام بودجه‌ریزی ایران در فاصله سال‌های ۱۳۰۴ تا ۱۳۸۵ سازمان‌های متعددی شکل گرفت. مهم‌ترین و اصلی‌ترین سازمان به وجود آمده، مجلس شورای ملی است که از آغاز تشکیل و با وجود فراز و فرودها- حتی تعطیل‌های مقطعی- تاکنون به حیات خود ادامه داده و یک سازمان با عمر دائمی است. در درون مجلس شورای ملی، کمیسیون‌های مالی، محاسبات و بودجه و دیوان محاسبات نیز از سازمان‌های با عمر دائمی به شمار می‌آیند.

سازمان بزرگ دیگر که نقش اساسی در شکل‌گیری نظام بودجه‌ریزی ایفا کرد، وزارت مالیه است که با توجه به ثبات و فعالیت خود یک سازمان با عمر دائمی شناخته می‌شود. ادارات تشخیص عایدات، خزانه‌داری کل، اداره محاسبات کل و تشکیل کمیسیون تطبیق حوالجات نیز از سازمان‌های با عمر دائمی بودند که در وزارت مالیه تشکیل شدند.

۴-۲-۲. نوع سازمان‌ها (قراردادی یا مریدی) در نظام بودجه‌ریزی

در سازمان‌های مریدی توافق‌ها به صورت خوداجرا و سازگار با انگیزه‌ها در میان اعضای آن به اجرا در می‌آید و اجرای توافق‌ها با اتکا به طرف سوم انجام نمی‌پذیرد، پس لزوم همکاری اعضا در سازمان‌های مریدی، سازگاری و همسویی انگیزه‌ها در هر لحظه از زمان است، اما در سازمان‌های قراردادی از هر دو روش اجرای قراردادها به وسیله طرف سوم و توافق‌های سازگار با انگیزه‌ها در میان اعضای خود سازمان استفاده می‌شود.

تا قبل از شکل‌گیری نظام بودجه‌ریزی و تحولات آن، نظام مستوفی‌گری و سازمان‌های مرتبط با آن، کاملاً نمونه‌های یک سازمان مریدی بودند. با شکل‌گیری نظام بودجه‌ریزی جدید در فاصله سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۰۴، سازمان‌های شکل‌گرفته همگی براساس قانون و اتکا به آن شکل گرفته است و از این منظر می‌توان آن‌ها را سازمان‌های قراردادی نامید، اما در روند تدریجی تحولات این سازمان‌ها همواره درصدی از وابستگی و مریدی بودن

به مرکز قدرت؛ یعنی دربار را داشته‌اند و سیر تحولات حاکی از کم شدن رابطه مراد و میریدی و پررنگ شدن مناسبات مبتنی بر قرارداد در آن ظرف زمانی است.

۴-۲-۳. نقش نظام بودجه‌ریزی در پشتیبانی از سازمان‌های درون و بیرون از ائتلاف مسلط

در حالی که تا قبل از انقلاب مشروطه حاکمیت به سختی از عهده بقای خود نیز برمی‌آمد و کسری‌های فزاینده دربار در کنار واگذاری امتیازات کشور به طرف‌های خارجی درماندگی دربار را در تامین بقای خود تهدید می‌کرد، وقوع انقلاب مشروطه و انتظام بخشی نسبی به دخل و خرج کشور و تسلط بر منابع درآمدی همچنین تجمیع آن تحت عنوان سند بودجه باعث شد سطح پشتیبانی حاکمیت از سازمان‌های درون ائتلاف مسلط افزایش یابد. هرچند در برخی از موارد از جمله به توپ بستن مجلس توسط محمدعلی‌شاه که در اثر حذف رانت‌های دربار و بروز خشونت رخ داد، پشتیبانی از سازمان‌های تحت تاثیر فضای شکننده قرار گرفت، اما بعد از پیروزی نهایی مشروطه‌خواهان، فتح تهران و عزل پادشاه و جانشینی ولیعهد خردسال وی بر تخت سلطنت مشروطه، پشتیبانی عمومی از سازمان‌ها درون ائتلاف مسلط افزایش یافت و در این بین سازمان‌های مرتبط با نظام بودجه‌ریزی کشور نیز همواره مورد پشتیبانی قرار گرفتند، اما همچنان عدم پشتیبانی از سازمان‌های بیرون از ائتلاف مسلط امکان ایجاد سازمان‌های جدید را سلب می‌کرد.

۴-۲-۴. تعداد سازمان‌ها در نظام بودجه‌ریزی

براساس رهیافت نظم اجتماعی بین تعداد سازمان‌ها و توسعه رابطه مستقیم و مثبت وجود دارد. پس از انقلاب مشروطیت در پی ایجاد نظام بودجه‌ریزی تعداد سازمان‌ها درون ائتلاف مسلط به منظور انضباط بخشی به روابط درون فرادستان افزایش یافت. تا قبل از انقلاب مشروطیت تنها دربار و سازمان‌هایی که در نظام مستوفی‌گری وجود داشتند به عنوان سازمان‌های متولی دخل و خرج کشور شناخته می‌شدند، اما پس از انقلاب مشروطه و در فاصله سال‌های ۱۲۸۵ تا ۱۳۰۴ سازمان‌های ذیل به منظور تشکیل و ادامه حیات نظام بودجه‌ریزی تشکیل شدند:

- ۱- مجلس شورای ملی
- ۲- کمیسیون مالیه مجلس شورای ملی
- ۳- کمیسیون محاسبات مجلس شورای ملی
- ۴- کمیسیون بودجه مجلس شورای ملی
- ۵- دیوان محاسبات کشور
- ۶- وزارت مالیه
- ۷- دفتر محاسبات مرکزی در هر وزارتخانه
- ۸- کمیسیون رسیدگی به دخل و خرج وزارتخانه‌ها و بستن دفاتر در وزارت مالیه
- ۹- اداره تشخیص عایدات در وزارت مالیه
- ۱۰- اداره خزانه‌داری کل در وزارت مالیه
- ۱۱- کمیسیون تطبیق حوالجات در وزارت مالیه.

۳-۴. کنترل خشونت

۳-۴-۱. نقش نظام بودجه‌ریزی در کنترل یا تشدید خشونت

موضوعی که ما را در شناخت گروه‌های دارای ظرفیت خشونت یاری می‌کند، تحولات و تحرکاتی است که در طول این دوره اتفاق می‌افتد. در این دوره شاهد بروز خشونت میان گروه‌های سنتی دارای ظرفیت خشونت؛ یعنی شاهزادگان، اشراف و اعیان و گروه‌های تازه قدرت یافته؛ یعنی علما و طلاب، تجار و اصناف، مالکان و طبقه روشنفکر که با ایجاد مجلس شورای ملی بخشی از قدرت را در دست گرفته بودند، هستیم. در این بین مهم‌ترین عامل رویارویی گروه‌های دارای ظرفیت خشونت داخلی محدود کردن رانت توزیعی دربار از طریق انضباط بخشی به دخل و خرج کشور بوده است.

براساس رهیافت خشونت و نظم‌های اجتماعی محدود شدن منابع برای توزیع رانت و سهم حداکثری دربار از رانت‌های توزیعی در کنار ناکارآمدی این گروه در تولید رانت‌های جدید برای کنترل خشونت گروه‌های دارای ظرفیت خشونت، این گروه‌ها را ترغیب به تهدید استفاده از خشونت که در رهیافت این پژوهش مصداق استفاده از خشونت

است و بعد استفاده از خشونت در قالب گروه‌های مراد و مرید برای تبدیل امتیازات فرادستان به حقوق کرد.

با استقرار نظام مشروطیت در راستای نظم بخشی به روابط درون فرادستان و استقرار نظام بودجه‌ریزی در قوانین و مقررات ایجاد شده مواردی به منظور کنترل خشونت آورده شد. مهم‌ترین عوامل در کنترل خشونت به واسطه نظام بودجه‌ریزی و کنترل روابط بین فرادستان لزوم تعیین مخارج و مصارف دستگاه سلطنت توسط قانون (اصل پنجاه و ششم) و ممنوعیت مقرر شدن مالیات براساس نظر شخصی (اصل نود و چهارم) در متمم قانون اساسی مشروطیت، عزل و بازخواستن از وزرا توسط مجلس شورای ملی (اصل بیست و هشتم) و عدم نیاز به تصویب امور مالی توسط مجلس سنا به واسطه قدرت زیاد شاه در این مجلس براساس اصل چهل و ششم قانون اساسی مشروطیت، رسیدگی به حساب وزرا در ماده چهل و یکم قانون محاسبات عمومی، بررسی حساب وزارتخانه‌ها، بانک‌ها و کمپانی‌های داخلی و خارجی و اشخاص دارای امتیاز، مراقبت از تجاوز مخارج از بودجه مصوبه و انتقالات غیرقانونی، رسیدگی به حساب‌ها و تعیین صحت یا عدم صحت آن در دیوان محاسبات به استناد قانون دیوان محاسبات بود.

۴-۳-۲. شناخت گروه‌های دارای ظرفیت خشونت

از آنجا که در نظم دسترسی محدود، توزیع رانت ابزار اصلی کنترل خشونت و حفظ امنیت در بین فرادستان است، براساس رهیافت نظم‌های اجتماعی، استقرار نظام بودجه‌ریزی جدید ممکن نبود مگر اینکه فرادستان به این نتیجه برسند که با استقرار نظم جدید امتیازات ایشان حفظ و مراقبت خواهد شد. همانطور که در قسمت قبلی شرح داده شد این رهیافت به خوبی وقایع خشونت‌آمیز به توپ بستن مجلس در اثر تهدید امتیازات یک گروه دارای ظرفیت خشونت را توضیح می‌دهد. با استقرار نظام بودجه‌ریزی تا حدودی دخل و خرج کشور منضبط شد، اما رانت‌های توزیعی که در قالب مخارج بودجه منظور می‌شد، حفظ شد و با افزایش گروه‌های دارای ظرفیت خشونت و استقرار نظام بودجه‌ریزی و توافق گروه‌های فرادست بر ایجاد نظام بودجه‌ریزی در راستای حفظ امتیازاتشان، بودجه‌ریزی در کشور نسبت به آنچه تا قبل از آن جاری بود، نظام‌مندتر شد.

تا قبل از استقرار نظام سلطنت مشروطه، گروه‌های دارای ظرفیت خشونت را سلسله قاجار، شاهزادگان، درباریان، تیولداران، مستوفیان، وزراء، فرمان‌فرمایان و مقامات لقب‌دار تشکیل می‌دادند (آبراهامیان، ۱۳۷۷) که در سه گروه شاهزادگان، اشراف و اعیان دسته‌بندی می‌شدند.

در قانون انتخابات سال ۱۲۸۵ برای توزیع هرگونه تقسیم‌بندی اجتماعی ۶ طبقه اصلی اجتماعی تعریف شد که شامل شاهزادگان، اشراف، اعیان، علما و طلاب، تجار و اصناف و مالکان بود. همچنین نفوذ غرب باعث به وجود آمدن طبقه متوسط جدید به نام طبقه روشن‌فکر شد (آبراهامیان، ۱۹۸۲). پس با وقوع انقلاب مشروطه با اضافه شدن علما و طلاب، تجار و اصناف، مالکان و طبقه موسوم به روشنفکر با افزایش در تعداد گروه‌های دارای ظرفیت خشونت و بازتر شدن حلقه ائتلاف مسلط با ورود گروه‌های جدید مواجه می‌شویم.

با بررسی وقایع اتفاق افتاده بین سال‌های ۱۲۸۵ تا ۱۳۰۴ و رویارویی چندباره گروه‌های دارای ظرفیت خشونت می‌توان گفت علاوه بر گروه سنتی دارای ظرفیت خشونت؛ یعنی دربار که متشکل از شاهزادگان، اشراف و اعیان می‌شد، علما و طلاب، تجار و اصناف، مالکان و طبقه روشنفکر جدید با تشکیل مجلس شورای ملی اول و دوم به تشکیل یک گروه دارای ظرفیت خشونت جدید همت گماردند. در کنار این دو گروه دارای ظرفیت خشونت داخلی، تبدیل کشور به دو منطقه تحت نفوذ دولت‌های روس و انگلیس براساس قرارداد ۱۹۰۷، این دو قدرت بین‌المللی در آن زمان را نیز می‌توان به عنوان گروه‌های دارای ظرفیت خشونت خارجی قلمداد کرد که البته نورث، والیس و وینگاست در نظریه نظم‌های اجتماعی در خصوص نقش کشورهای استعمارگر یا شبه استعمارگر و ظرفیت خشونت آن‌ها در جوامع مختلف به خصوص در فاصله بین دو جنگ جهانی در کشورهای

با نظم دسترسی محدود پاسخ روشنی بیان نمی‌کنند.

۴-۳-۳. تاثیرات نظام بودجه‌ریزی بر انواع رانت‌های تولیدی و نحوه توزیع

آن

تا قبل از انقلاب مشروطه عمده عایدات کشور را مالیات بر اراضی، دام، مغازه و مسکن، فروش امتیازات شامل معادن، راه آهن، حق آب، قنات‌ها، گمرک، بانک، جاده‌ها، خطوط تلگراف و...، مصادره‌های نامنظم، فروش القاب، فروش برخی از مشاغل مانند قضاوت، سفارت، والی‌گری و حتی وزارت و وام‌های خارجی تشکیل می‌داد. در این سیستم تعیین میزان مالیات کاملاً شخصی و براساس نظر شاه و مستوفی‌الممالک وی انجام می‌شد. در چنین وضعیتی نزدیکی به قدرت مرکزی ضامن برخورداری از معافیت‌ها و عایدات شناخته می‌شد. ویژگی بارز این نظام معافیت گروهی و تبعیض گروهی بود و اغلب درآمدها پیش از واریز به خزانه توسط دستگاه وصول‌کننده مصرف می‌شد. براساس رهیافت نظم‌های اجتماعی، ضامن بقای حکومت در چنین شرایطی تولید رانت بیشتر بود؛ به نحوی که با تقدم مخارج بر درآمدها روبه‌رو هستیم که در صورت عدم موازنه دخل و خرج کشور به سرعت مالیات جدید وضع می‌شود و یا به تعرفه مالیات‌های قدیم افزوده می‌شد. هزینه‌های دربار ایران براساس آنچه در بودجه صنایع‌الدوله ذکر شده نسبت به عایداتش ۱۵ برابر دربار انگلیس بود. چنین رویکردی باعث فشار حداکثری به توده مردم شد. همچنین ریخت‌وپاش‌های صورت گرفته در دربار در نهایت اصلاح مالیه کشور را در زمره مهم‌ترین اهداف انقلاب مشروطه قرار داد.

با پیروزی انقلاب مشروطه و استقرار تدریجی نظام بودجه‌ریزی جدید با ایجاد و اصلاح قواعد رسمی و قوانین در راستای افزایش شفافیت و پیش‌بینی‌پذیرتر شدن نحوه وصول درآمدها و تخصیص هزینه‌ها و به وجود آمدن حداقلی از حاکمیت قانون در کنار استقرار سازمان‌هایی به همین منظور و افزایش فرادستان درون ائتلاف مسلط که در بخش‌های پیشین تشریح شد، حدودی از ضابطه محوری بر نظام دخل و خرج کشور حاکم شد و در پی آن برخی از هزینه‌های گزاف دربار کاهش یافت. با وضع قانون عدم وصول مالیات براساس نظر شخصی و لزوم واریز همه درآمدها به خزانه‌داری کل، خشونت، مهار و اعتماد عمومی نسبت به پرداخت مالیات افزایش یافت. در این بین فروش القاب و مناصب دولتی و واگذاری امتیازات تجاری به خارجی‌ان جای خود را به مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم

داد و عایدات هر وزارتخانه به تفکیک زیربخش‌های مشخص در سند بودجه آورده شد. در تخصیص هزینه‌ها نیز حدودی از شفافیت متجلی شد و مخارج و رانت‌های توزیعی به تفکیک دربار سلطنتی و ولایت عهدی، مجلس شورای ملی، هیات وزراء، مستمریات، وزارتخانه‌های داخله، خارجه، معارف، فوائد عامه، پست و تلگراف، جنگ و مالیه و مخارج غیرمترقبه از امتیازات به واسطه سند بودجه به حقوق نوشته شده تبدیل شد. بدین ترتیب تخصیص هزینه‌ها هم از روابط کاملاً شخصی با دربار به حدودی از ضابطه‌محوری و حاکمیت قانون که قابل ردیابی است در سطح نظم دسترسی محدود ارتقا یافت. براساس آنچه در این بخش ارائه شد نظام بودجه‌ریزی ایران براساس رهیافت نظم‌های اجتماعی از آغاز انقلاب مشروطه در سال ۱۲۸۵ تا پایان سلطنت قاجار در سال ۱۳۰۴ در سطح نهادها با ایجاد، اصلاح، حذف و اجرای قواعد رسمی و قوانین نوشته شده در راستای شکل‌گیری نظام بودجه‌ریزی، افزایش قابلیت پیش‌بینی‌پذیری نحوه تامین منابع و تخصیص هزینه‌ها، ارائه روش‌های اجرایی مرتبط با نظام بودجه‌ریزی و ایجاد، اصلاح یا حذف معاهدات اجتماعی رسمی، هنجارهای غیررسمی، پیمان‌های اجتماعی و باورهای مشترک در راستای شکل‌گیری نظام بودجه‌ریزی و در سطح سازمان‌ها با افزایش عمر سازمان‌ها، افزایش تعداد سازمان‌های قراردادی در نظام بودجه‌ریزی و نقش نظام بودجه‌ریزی در پشتیبانی از سازمان‌های درون باعث کنترل خشونت، افزایش تعداد گروه‌های برخوردار از رانت، تبدیل امتیازات فرادستان به حقوق در اثر استقرار یا توسعه نظام بودجه‌ریزی شده است (جدول (۱)).

جدول ۱. نظام بودجه‌ریزی در نظم اجتماعی ایران (۱۲۸۵-۱۳۰۴)

اثر نظام بودجه‌ریزی بر نظم اجتماعی (۱۲۸۵-۱۳۰۴)	نظم دسترسی محدود			شاخص‌ها	تغییر
	بالغ	پایه	شکونده		
ساختار نهادی در نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر مستوفی‌گری و بسیار ساده بود و پس از استقرار نظام بودجه‌ریزی پیچیده‌تر شد.	پیچیده	در حال تکامل	ساده	ساختار نهادی	تغییر

اثر نظام بودجه‌ریزی بر نظم اجتماعی (۱۳۸۵-۱۳۰۴)	نظم دسترسی محدود			شاخص‌ها	
	بالغ	پایه	شکندنده		
با شکل‌گیری نظام بودجه‌ریزی قواعد رسمی و معاهدات اجتماعی نیز شکل گرفت.	شکل گرفته	در حال شکل‌گیری	وجود ندارد	قواعد رسمی و معاهدات اجتماعی	
روش‌های اجرایی که تا قبل از آن وجود نداشت کم کم شکل گرفت.	تعریف شده	در حال شکل‌گیری	وجود ندارد	روش‌های اجرایی	
با تصویب قوانین مختلف امکان پیش‌بینی پذیری افزایش یافت.	پیش‌بینی پذیری	حدودی از پیش‌بینی پذیری	غیر قابل پیش‌بینی	پیش‌بینی پذیری قواعد و هنجارها	
در حالی که تا قبل از آن سازمان‌های وابسته به اشخاص به صورت محدود وجود داشت نظام بودجه‌ریزی باعث به وجود آمدن سازمان‌هایی با عمر میان مدت و بعضاً دائمی شد.	عمر دائمی	میان‌مدت	کوتاه‌مدت	عمر سازمان‌ها	سازمان‌ها
سازمان‌های قراردادی که تا پیش از آن وجود نداشت، شروع به شکل‌گیری کرد، اما همچنان سازمان‌های مریدی وجود داشت.	قراردادی- مریدی	مریدی- قراردادی	مریدی	نوع سازمان‌ها	
با تصویب قوانین پشتیبانی از سازمان‌ها درون ائتلاف مسلط به وجود آمد.	سازمان‌های درون و بیرون از ائتلاف مسلط	فقط سازمان‌های درون ائتلاف مسلط	فقط خود حکومت	میزان پشتیبانی از سازمان‌ها	

ادامه جدول ۱.

اثر نظام بودجه‌ریزی بر نظم اجتماعی (۱۳۰۴-۱۳۸۵)	نظم دسترسی محدود			شاخص‌ها	کنترل خشونت
	بالغ	پایه	شککننده		
با توجه به تصویب و اجرای قوانین مختلف تعداد سازمان‌ها افزایش یافت.	زیاد و در حال رشد	در حال رشد	بسیار کم	تعداد سازمان‌ها	کنترل خشونت
در ابتدای کار با از بین رفتن رانت فرادستان خشونت افزایش و سپس با مقاومت گروه‌های انقلابی تا حدودی کاهش یافت.	کم	تا حدودی	بسیار زیاد	میزان خشونت	
تا قبل از به وجود آمدن نظام بودجه‌ریزی تولید و توزیع رانت وابسته به شخص پادشاه و در ایالات وابسته به بالاترین مقام بود، اما با متولد شدن نظام بودجه‌ریزی تولید و توزیع رانت بین فرادستان تابع قانون شد.	حدودی از حاکمیت قانون برای همگان	حاکمیت قانون برای فرادستان	فقط در حلقه حاکم	نحوه توزیع رانت	
تصویب قوانین برای تعریف رابطه بین فرادستان جای خود را به خشونت یا تهدید به استفاده آن داد.	تصویب قوانین برای همه	تصویب قوانین برای تعریف رابطه بین فرادستان	به وسیله خشونت یا تهدید به استفاده از آن	نحوه حل مشکل خشونت	

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

براساس رهیافت نظم‌های اجتماعی، شناخت تحولات سه عنصر نهادها، سازمان‌ها و کنترل خشونت برای بررسی پویایی‌های رخ داده در درون یک نظام سیاسی یا اقتصادی ضروری است. از آنجا که در کشورهای با نظم دسترسی محدود کنترل خشونت به واسطه تولید و توزیع رانت بین فرادستان انجام می‌شود و یکی از مهم‌ترین ابزارهای در اختیار حاکمیت برای کنترل خشونت تامین منابع و تخصیص هزینه‌ها در سند بودجه است، شناخت تحولات نظام بودجه‌ریزی بسیار مهم است. براساس رهیافت نظم‌های اجتماعی، پویایی نهادها

مستلزم بررسی ایجاد، اصلاح، حذف و اجرای قواعد رسمی و قوانین نوشته شده در راستای شکل‌گیری نظام بودجه‌ریزی، پیش‌بینی‌پذیرتر شدن نحوه تامین منابع و تخصیص هزینه‌ها و ارائه روش‌های اجرایی مرتبط با نظام بودجه‌ریزی و به وجود آمدن، اصلاح یا حذف معاهدات اجتماعی رسمی، هنجارهای غیررسمی، پیمان‌های اجتماعی و باورهای مشترک در راستای حاکمیت قانون در نظام بودجه‌ریزی است. همچنین پویایی سازمان‌ها مستلزم بررسی عمر سازمان‌ها، نوع سازمان‌ها (قراردادی یا مریدی) و تعداد سازمان‌ها در نظام بودجه‌ریزی، نقش نظام بودجه‌ریزی در پشتیبانی از سازمان‌های درون و بیرون از ائتلاف مسلط است.

در کنترل خشونت نیز نقش نظام بودجه‌ریزی در کنترل یا تشدید خشونت، شناخت گروه‌های دارای ظرفیت خشونت به واسطه نظام بودجه‌ریزی، تاثیرات نظام بودجه‌ریزی بر انواع رانت‌های تولیدی و نحوه توزیع آن قابل بررسی است. تا قبل از انقلاب مشروطه به مدت ۹ قرن رسیدگی به دخل و خرج کشور از طریق نظام مستوفی‌گری صورت می‌گرفت. در سال‌های بعد از انقلاب مشروطه با سپردن تصویب تمامی قوانین به مجلس شورای ملی، تشکیل کمیسیون‌های محاسبات و بودجه در مجلس شورای ملی، لزوم ارائه گزارش به کمیسیون محاسبات، تعریف بودجه و دوره عمل بودجه در قانون محاسبات عمومی، سپردن وظیفه رسیدگی به حساب وزرا، جلوگیری از انتقالات غیرقانونی، تعیین صحت یا عدم صحت حساب‌ها به دیوان محاسبات کشور، تهیه و تفریغ بودجه و جلوگیری از تجاوز و تفریط مالیه کشور به وزارت مالیه در راستای ایجاد، اصلاح و اجرای قواعد رسمی در شکل‌گیری نظام بودجه‌ریزی، به کارگیری مستشاران خارجی با هدف سامان دادن به مالیه عمومی کشور، افزایش قدرت وصول مالیات و ساماندهی به خزانه کل کشور، ممنوعیت مقرر شدن مالیات بر اثر نظر شخصی و تصویب قانون تشکیل ترتیبات مملکتی ایران در راستای پیش‌بینی‌پذیرتر شدن نحوه تامین منابع و تخصیص هزینه‌ها در کنار ارائه روش‌های اجرای قوانین و مقررات و نظارت بر عملکرد مالیه در کشور و معاهدات رسمی و غیررسمی ایجاد شده در باب تامین درآمدها و تخصیص هزینه‌ها همچنین پشتیبانی از سازمان‌هایی که برای انتظام بخشی به بودجه کشور شکل گرفتند از جمله مجلس شورای ملی، کمیسیون مالیه مجلس شورای ملی، کمیسیون محاسبات مجلس شورای ملی،



کمیسیون بودجه مجلس شورای ملی، دیوان محاسبات کشور، وزارت مالیه، دفتر محاسبات مرکزی در هر وزارتخانه، کمیسیون رسیدگی به دخل و خرج وزارتخانه‌ها و بستن دفاتر در وزارت مالیه، اداره تشخیص عایدات در وزارت مالیه و اداره خزانه‌داری کل در وزارت مالیه که دارای حدودی از دائمی و قراردادی بودن هستند، خشونت کنترل، دایره ائتلاف مسلط گسترده‌تر و با تغییر نحوه تولید و توزیع رانت به وسیله استقرار نظام بودجه‌ریزی گام‌های مهمی در راستای تبدیل امتیازات فرادستان به حقوق در فاصله بین سال‌های ۱۲۸۵ تا ۱۳۰۴ برداشته شد.

هرچند برخی از پژوهشگران بودجه‌ریزی کشور از جمله شبیری‌نژاد و کاتوزیان سال‌های ۱۳۰۴ تا ۱۳۲۰ شمسی را دوران شکل‌گیری تازه از نظام بودجه‌ریزی ایران می‌دانند؛ چهارچوب نظری به‌کارگرفته شده در این پژوهش با بررسی سیر تاریخی و اهمیت نهادها، سازمان‌ها و گروه‌های دارای ظرفیت خشونت بر این باور است که سنگ‌بنای اصلی نظام بودجه‌ریزی ایران با انقلاب مشروطه و در فاصله بین سال‌های ۱۲۸۵ تا ۱۳۰۴ هجری شمسی پایه‌گذاری شده و تحولاتی در نظام بودجه‌ریزی همزمان با گذار نظام اقتصاد سیاسی از نظم دسترسی محدود شکننده به نظم دسترسی محدود پایه به وجود آمده که قابل تامل بیشتر است.

تعارض منافع

تعارض منافع وجود ندارد.

ORCID

Hamidreza Ghasemi  <http://orcid.org/0000-0001-9685-9300>
Ali Arabmazar Yazdi  <http://orcid.org/0000-0002-9887-8676>
Reza Zamani  <http://orcid.org/0000-0002-5348-2379>

منابع

خضری، محمد. (۱۳۹۲). اقتصاد سیاسی رانت‌جویی در بودجه‌ریزی دولتی ایران. *پژوهشنامه علوم سیاسی*، ۳(۴)، ۳۹-۷۲.

- زمانی، رضا. (۱۳۹۶). نظام بودجه‌ریزی ایران از انقلاب مشروطه تا کنون. *راهبرد اقتصادی*، ۶(۲۲)، ۱۰۵-۱۳۶.
- شبییری‌نژاد، علی‌اکبر. (۱۳۷۵). *گستره مالی و ساختار بودجه‌ای ایران*. تهران: نشر نی.
- شبییری‌نژاد، علی‌اکبر. (۱۳۸۷). *بودجه‌ریزی در ایران، بودجه و پارلمان*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی.
- قاراخانی، سلمان، رنانی، محسن، کریمی، زهرا. (۱۳۹۸). نهادها و رشد اقتصادی (تحلیل بنیادین از موانع نهادی رشد اقتصادی ایران در عصر پهلوی دوم). *پژوهش‌های اقتصادی ایران*، ۲۶(۸۶)، ۱۲۴-۷۴.
- مصدق، محمد. (۱۳۷۷). *اصول و قواعد و قوانین مالیه*. تهران: انتشارات فرزاد.
- مومنی، فرشاد و زمانی، رضا. (۱۳۹۳). تحلیل الگوی توسعه ایران بین دو انقلاب. *راهبرد*، ۲۲(۶۹)، ۷-۳۹.

References

- Abrahamian, E. (2021). *Iran between two revolutions*. Princeton University Press.
- Abuelafia, E., Berensztein, S., Braun, M., & Di Gresia, L. (2005). Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process: the case of Argentina. *Washington, DC: CIPPEC/Inter-American Development Bank. Mimeo*.
- Bailey, S. J., & Bailey, S. J. (1995). *Public sector economics: theory, policy and practice*. Basingstoke: MacMillan.
- Gary S. Becker. (1985). "A theory of competition among pressure groups for political influence", *Quarterly Journal of Economics*, 98(3).
- Gharakhani, S, Renani, M, Karimi, Z.(2019), Institutions and economic growth (fundamental analysis of institutional obstacles to Iran's economic growth during the second Pahlavi period), *Economic research*, 26, 74-124. [In Persian]
- Hallerberg, M., & Marier, P.J. (2004). Executive authority, the personal vote, and budget discipline in Latin American and Caribbean Countries. *American Journal of Political Science*, 48, 571-587.
- Katouzian, H. (1981). *The political economy of modern Iran: Despotism and pseudo-modernism, 1926-1979*. Springer.
- Khan, M. H., & Jomo, K. S. (Eds.). (2000). *Rents, rent-seeking and economic development: Theory and evidence in Asia*. Cambridge University Press.

- Khezri, M. (2008). The political economy of rent-seeking in iran government budgeting, *Political Science*, 3, 39-72. [In Persian]
- Mosadegh, M. (1998). *Principles and rules of finance*, farzan. [In Persian]
- Momeni, F, Zamani, R.(2014), Analysis of Iran's development pattern between two revolutions, *Rahbord*,22. 7-39. [In Persian]
- North, D. C., Wallis, J. J., & Weingast, B. R. (2009). *Violence and social orders: A conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge University Press.
- North, D. C., Wallis, J. J., Webb, S. B., & Weingast, B. R. (Eds.). (2013). *In the shadow of violence: Politics, economics, and the problems of development*. Cambridge University Press.
- North, D. C. (2017). *Understanding the process of economic transformation*.
- Perez, B.L., & Giselle, L. (2013). President, Congress, and budget-making in Argentina and Mexico: The role of informal institutions. Georgetown University-Graduate School of Arts & Sciences.
- Pinho, Maria Manuel. Political models of budget deficits: a literature review. faculdade de economia, *Universidade do Porto*, 2004.
- Santiso, C. (2005). Budget institutions and fiscal responsibility: parliaments and the political economy of the budget process. *public choice & political economy eJournal*
- Scully, G.W. (1991). Rent-seeking in U.S. government budgets, 1900–88. *Public Choice*, 70, 99-106.
- Shibeirynejad A,(1996). Financial scope and budget structure of Iran, *ney*. [In Persian]
- Shibeirynejad A,(2008). Budgeting in Iran, budget and parliament, *Parliament Research Center*. [In Persian]
- Zamani, R, (2017), Iran's budgeting system since the constitutional revolution until now, *Rahbord*,22. 105-136. [In Persian]

استناد به این مقاله: قاسمی، حمیدرضا، عرب‌مازار یزدی، علی، زمانی، رضا. (۱۴۰۱). اقتصاد سیاسی نظام بودجه‌ریزی در ایران براساس رهیافت نظم اجتماعی (۱۳۰۴-۱۲۸۵)، پژوهش‌های اقتصادی ایران، ۲۷ (۹۳)، ۶۱-۱۰۴.



Iranian Journal of Economic Research is licensed under a Creative Commons Attribution.NonCommercial 4.0 International License.