The Journal of ECONOMIC & PLANNING Research
ISSN: 3115-7092 | doi 10.52547/eprj.30.2.159 | Summer 2025 | No. 2 | Vol. 30
PP 159-177

Introducing and Elaborating the Concept of "Budgetary Infertility" in the Context of Institutional Dysfunctions of the Public Finance System, with Emphasis on the Pork Barrel Theory

Nabi Omidi[1] | nabiomidi@pnu.ac.ir

Received: 14/Aug/2025 | Accepted: 30/Dec/2025

Abstract This study aims to conceptualize, introduce, and analytically examine a novel construct termed "budgetary infertility" as a fundamental yet underexplored challenge within governmental budgeting systems. Adopting a qualitative research design with an analytical–documentary approach, the study is conducted as a descriptive–analytical inquiry. Data analysis is structured around a three-level analytical model that examines budgetary infertility through three distinct yet interrelated dimensions. The findings of the three-level framework indicate that budgetary infertility results from a negative synergistic interaction among institutional–legal, managerial–organizational, and political–distributional factors. At the institutional–legal level, weak financial transparency, the absence of effective enforcement mechanisms for budgetary rules, inefficient design of revenue and expenditure regulations, and excessive centralization create structural conditions conducive to inefficiency. These institutional deficiencies directly affect the managerial–organizational level by constraining the capacity to absorb and effectively utilize resources, intensifying bureaucratic complexity, reducing human capital productivity, and generating instability in management and policymaking processes. The analysis further demonstrates that budgetary infertility constitutes a self-reinforcing phenomenon sustained by adverse feedback loops across institutional, managerial, and political domains. If left unaddressed, this dynamic can substantially erode the capacity, effectiveness, and sustainability of public financial systems. Mitigating budgetary infertility therefore requires a systemic and integrated approach in which the enhancement of managerial capacities, the reduction of political interference in resource allocation, and the redesign of institutional and economic frameworks are pursued simultaneously.

Keywords: Budgetary Infertility, Fiscal Policy-Making, Economic Governance, Allocation Effectiveness, Institutional Sustainability, Pork Barrel Theory.

JEL Classification: H61, G10, G28.

1. Associate Professor of Financial Management, Faculty of Management, Economics and Accounting, Payame Noor University(PNU), Tehran, Iran

ارائه و تبیین مفهوم «ناباروری بودجه‌ای» در بستر اختلالات نهادی نظام مالیه عمومی با تأکید بر نظریه «بشکه گوشت خوک»

نبی امیدی | nabiomidi@pnu.ac.ir

دانشیار مدیریت مالی، دانشکده مدیریت، اقتصاد و حسابداری،
دانشگاه پیام نور ، تهران ، ایران.

مقاله پژوهشی

دریافت: ۱۴۰۴/۰۵/۲۴ | پذیرش: ۱۴۰۴/۱۰/۰۹

چکیده: هدف این پژوهش ارائه، معرفی و واکاوی علمی مفهومی جدید با عنوان «ناباروری بودجه‌ای» به‌مثابه یکی از چالش‌های بنیادین و کمتر شناخته‌شده در نظام‌های بودجه‌ریزی دولتی است. پژوهش به روش کیفی با رویکرد تحلیلی و اسنادی و در قالب مطالعه توصیفی - تحلیلی انجام شده است. تحلیل داده‌ها بر مبنای مدلی سه‌سطحی ساماندهی شد که ناباروری بودجه‌ای را از سه منظر متمایز اما مرتبط واکاوی می‌نماید. تحلیل داده‌ها بر اساس مدل سه‌سطحی نشان داد که ناباروری بودجه‌ای محصول هم‌افزایی منفی و تعاملات پیچیده میان عوامل نهادی - قانونی، مدیریتی - سازمانی و سیاسی - توزیعی است. در سطح نهادی - قانونی، ضعف شفافیت مالی، فقدان ضمانت اجرایی برای قواعد بودجه‌ای، طراحی ناکارآمد مقررات هزینه‌ای و درآمدی و تمرکزگرایی بیش‌ازحد، بستری مستعد برای ناکارآمدی ایجاد می‌کند. این کاستی‌ها به‌طور مستقیم بر سطح مدیریتی - سازمانی اثر گذاشته و موجب محدودیت ظرفیت جذب و بهره‌برداری از منابع، تشدید پیچیدگی دیوان‌سالارانه، کاهش بهره‌وری سرمایه انسانی، و بی‌ثباتی در مدیریت و سیاست‌گذاری می‌شود. نتایج نشان می‌دهد، ناباروری بودجه‌ای پدیده‌ای خودتقویت‌شونده است که از تعامل منفی میان سطوح نهادی، مدیریتی و سیاسی تغذیه می‌کند و در صورت تداوم، ظرفیت و کارایی نظام مالی عمومی را به‌شدت کاهش می‌دهد. مهار این پدیده نیازمند رویکردی سیستمی و یکپارچه است که در آن ارتقای ظرفیت‌های مدیریتی، کاهش مداخلات سیاسی در تخصیص و بازطراحی بستر نهادی و اقتصادی به‌طور هم‌زمان دنبال شود.

کلیدواژه‌ها: ناباروری بودجه‌ای، سیاست‌گذاری مالی، حکمرانی اقتصادی، اثربخشی تخصیص منابع، پایداری نهادی، نظریه بشکه گوشت خوک.

طبقه‌بندی JEL: H61, G28, G28.

پژوهشنامه اقتصاد و برنامه‌ریزی
شاپا (چاپی) ۳۱۱۵-۷۰۹۲ | doi 10.52547/eprj.30.2.167
سال سی‌ام | شماره ۲ | تابستان ۱۴۰۴ | ص‌ص ۱۷۷-۱۵۹

مقدمه

ناباروری بودجه‌ای[1] به وضعیت یا شرایطی اشاره دارد که در آن، اعتبارات تخصیص‌یافته به ردیف‌ها، دستگاه‌ها یا برنامه‌های بودجه‌ای، علی‌رغم دریافت منابع مالی مصوب، قادر به تحقق اهداف یا نتایج پیش‌بینی‌شده نیستند. در این وضعیت، عوامل ساختاری، مدیریتی، اجرایی یا محیطی موجب می‌شوند که اثرگذاری و بازدهی منابع تخصیص‌یافته به‌طور معناداری کاهش یابد و هدف‌گذاری‌های مورد انتظار محقق نشود، درحالی‌که در شرایط عادی و فاقد عوارض مذکور، تخصیص بودجه به تحقق اثربخش اهداف منجر می‌گردد. ناباروری بودجه‌ای نه به‌معنای کمبود منابع یا مشکل در تخصیص اولیه بودجه بلکه به‌معنای نوعی ناتوانی سیستمی، سازمانی یا نهادی در بهره‌برداری مؤثر از منابع موجود است، به‌گونه‌ای‌که فرایند اجرای بودجه حتی با تأمین مالی کامل، خردمندانه یا اثربخش پیش نرفته و پیامدهای مطلوب برنامه‌ریزی‌شده به‌دست نمی‌آید. این مفهوم بر نقاط افتراق بین توان بالقوه و بالفعل بودجه[2] تمرکز دارد و ماهیت چندعلتی و میان‌رشته‌ای دارد. این نظریه بر تخصیص منابع به پروژه‌های محلی با انگیزه سیاسی تمرکز دارد (پروژه‌هایی که منافع خاصی را دنبال می‌کنند؛ اما به بهره‌وری کلی یا عدالت توزیع منابع آسیب می‌رسانند. این رویه و عارضه‌های دیگر می‌تواند با ایجاد سیکل‌های معیوب در نظام بودجه‌ریزی، موجب پدیده‌ای شود که در این پژوهش با عنوان مفهومی جدید تحت عنوان ناباروری بودجه‌ای مورد واکاوی قرار گرفته است. حالتی که منابع تخصیص‌یافته به پروژه‌هایی با اولویت سیاسی و غیرکارا، توان هدف‌گذاری سیستم را کاهش داده و موجب می‌شوند بودجه‌های تصویب‌شده نیز نتوانند منجر به تحقق اهداف شوند. در نظام‌های مردم‌سالار، نمایندگان مجلس با یک تنش ذاتی میان دو نقش اصلی خود مواجه‌اند: قانون‌گذاری برای منافع ملی و خدمت‌رسانی به منافع محلی حوزه‌های انتخابیه خود. این دوگانگی، بستر ظهور راهبردهای سیاسی پیچیده‌ای را فراهم می‌کند که هدف آن‌ها تضمین انتخاب مجدد نماینده است. نظریه بشکه گوشت خوک[3] به‌عنوان یکی از بادوام‌ترین و درعین‌حال بحث‌برانگیزترین راهبردهای سیاسی مطرح است. این اصطلاح که ریشه در تاریخ آمریکا دارد، به‌طور کلی به تلاش قانون‌گذاران برای هدایت بودجه‌ها و پروژه‌های دولتی به سمت حوزه‌های انتخابیه خود اشاره دارد تا از این طریق، رضایت رأی‌دهندگان را جلب کرده و پایگاه رأی خود را مستحکم سازند. منطق معمول نظریه بشکه گوشت خوک بر عدم تقارن ساده اما قدرتمند، منافع متمرکز در مقابل هزینه‌های پراکنده استوار است.

1. Budgetary Infertility
2. Potential vs. Actual Budget Impact
3. Pork Barrel Theory

مبانی نظری پژوهش

با توجه به آنکه ناباروری بودجه‌ای پدیده‌ای است که برای نخستین‌بار در این پژوهش به‌عنوان یک مفهوم مستقل و نظری مطرح می‌شود، ضروری است جایگاه آن در ادبیات بودجه‌ریزی و مدیریت دولتی از رهگذر نظریه‌های مرتبط تبیین گردد. این پدیده به وضعیت‌هایی اشاره دارد که در آن، باوجود تخصیص کامل و رسمی منابع مالی به برنامه‌ها یا سازمان‌های دولتی، اهداف پیش‌بینی‌شده محقق نمی‌شود؛ وضعیتی که نه به‌خاطر کمبود بودجه بلکه به‌دلیل ناتوانی سیستمی، اجرایی، نهادی یا مدیریتی در بهره‌برداری مؤثر از منابع رخ می‌دهد. بر اساس نظریه بشکه گوشت خوک سیاستمداران، به‌جای تمرکز صرف بر منافع ملی یا بهره‌وری اقتصادی، بودجه و پروژه‌ها را به منطقه انتخاباتی یا گروه‌های حامی خود اختصاص می‌دهند تا حمایت آن‌ها را به‌دست آورند یا حفظ کنند، حتی اگر این پروژه‌ها از نظر اقتصادی توجیه‌پذیر نباشند. واژه «بشکه گوشت خوک» از آمریکا گرفته شده است. در قرن ۱۹، گوشت خوک در بشکه ذخیره می‌شد و بین بردگان آزادشده توزیع می‌شد. بعداً، در سیاست، این اصطلاح به معنی پاداش یا منفعت ملموس برای یک گروه خاص به‌کار رفت. در زبان معاصر سیاست، معادل پروژه‌های پرهزینه و کم‌بازده است که بیشتر رنگ‌وبوی سیاسی دارند. در تحلیل بنیان‌های نظری این مفهوم، علاوه بر نظریه بشکه گوشت خوک، چند چهارچوب کلیدی دیگر قابل شناسایی است: ۱. نظریه قابلیت جذب[1]: این نظریه تأکید می‌کند که صرفاً تخصیص منابع مالی به سازمان‌ها برای تحقق اهداف کافی نیست بلکه سازمان‌ها و نهادها باید قابلیت شناسایی، کسب، پردازش و بهره‌برداری اثربخش از این منابع را داشته باشند. ضعف در هر یک از این مراحل (عدم آمادگی ساختاری، فقدان دانش و تخصص، کندی فرایند تصمیم‌گیری و ضعف زیرساخت‌ها) می‌تواند موجب شود حتی منابع کافی و به‌موقع به خروجی یا اثربخشی مطلوب نینجامد (Andrews *et al*., 2021; Georgsson & Myrén, 2023)؛ ۲. نظریه ناکارآمدی نهادی و سازمانی[2]: بر اساس این نظریه، نارسایی‌ها و کاستی‌های ساختاری یا مدیریتی در سازمان‌ها و نهادهای عمومی، مانع تبدیل منابع مالی به دستاوردهای مؤثر می‌شود. عواملی مانند دیوان‌سالاری ناکارآمد، نبود استانداردهای شفاف، ضعف کنترل داخلی و پیچیدگی‌های فرایندی، چرخه تبدیل بودجه به خروجی را مختل می‌کنند (Rhodes, 2016; Rodríguez & Pose, 2020)؛ ۳. نظریه نمایندگی: این نظریه به رابطه میان کارگزار (مدیر، کارکنان اجرایی) و کارفرما (دولت یا نهاد تصمیم‌گیر) می‌پردازد و تضاد منافع میان این دو را عامل مهم ناکارآمدی می‌داند. در چنین شرایطی، احتمال

1. Absorptive Capacity
2. Institutional & Organizational Inefficiency

هدررفت، انحراف یا عدم تحقق اهداف بودجه‌ای در اثر ضعف نظارت، کنترل و انگیزه‌های ناسازگار میان طرفین افزایش می‌یابد (Jensen, 2017; Zhou *et al*., 2021)؛ ۴. نظریه حاکمیت خوب و پاسخگویی[1]: مطابق این دیدگاه، کارایی و اثربخشی استفاده از منابع تا حد زیادی تابع سطح شفافیت، پاسخگویی و مشارکت ذی‌نفعان است. محیط‌هایی که اطلاعات مالی، تصمیمات و نظارت‌ها به‌روشنی منتشر می‌شود و مسئولیت‌پذیری وجود دارد، احتمال سوءمدیریت یا انحراف بودجه کاهش یافته و تحقق اهداف تسهیل می‌گردد (Liu *et al*., 2024; Potter *et al*., 2018) و ۵. نظریه سیستمی و حکمرانی چندسطحی[2]: این دیدگاه، نظام بودجه‌ریزی را به‌عنوان یک سیستم پیوسته متشکل از اجزای مختلف (نهادهای سیاستی، مجریان، محیط نهادی و سیاسی، فناوری و...) در نظر می‌گیرد که تعامل آن‌ها تعیین‌کننده کارایی کل نظام است. مشکلاتی مانند عدم هماهنگی بین سطوح مختلف حکمرانی، انسداد ارتباطی یا ضعف همسویی سیاستی می‌تواند ظرفیت تحقق اهداف بودجه‌ای را مختل کند. با اتکا به مبانی نظری و شواهد پژوهش‌های معاصر در زمینه ناکارآمدی تخصیص و تحقق بودجه‌ها، می‌توان انتظار داشت برخی متغیرهای کلیدی و مؤلفه‌های نهادی، مدیریتی و سیستمی - همچون ظرفیت نهادی (Andrews *et al*., 2021; Damaj *et al*., 2022; Rodríguez-Pose, 2020; Limberg, 2023)، شفافیت و پاسخگویی (Liu *et al*., 2024; Gómez *et al*., 2021; Potter *et al*., 2018; Ogato, 2021)، سطح تخصص منابع انسانی (Jacobsen *et al*., 2021; Marco & Cardenas, 2022) و میزان انسجام سیستمی و انسداد سیاستی (Armand *et al*., 2023; Argentieri, 2022)، از مهم‌ترین زمینه‌هایی باشند که احتمال بروز یا تعمیق این اختلال را افزایش می‌دهند. دمج و همکاران[3] (۲۰۲۲) در پژوهش‌های خود نشان دادند عواملی نظیر دیوان‌سالاری پیچیده، ساختار ناپایدار و مهارت ناکافی نیروی انسانی مستقیماً بر اتلاف منابع و کاهش اثربخشی بودجه اثر می‌گذارد. در گزارش راهبردی سامان یوسف‌وند (۲۰۲۴) برای مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان، ماهیت اجتماعی بودجه: تحلیلی اجتماعی درباره نظام بودجه‌ریزی در ایران آمده است، نظام بودجه‌ریزی در چهارچوبی از محاسبات صرفاً اقتصادی تعریف شده و اساساً مبتنی بر رویکردهای اجتماعی طراحی نشده است. این ساختار بودجه‌ریزی علی‌رغم در اختیار داشتن ابزارهای لازم حکمرانی در دو طرف منابع و مصارف، نتوانسته است به‌خوبی نقش تنظیم‌گری اجتماعی خود را در مهار و کنترل نابرابری ها و نابسامانی های اجتماعی ایفا نماید؛ بنابراین این شیوه بودجه‌ریزی در طی یک دهه اخیر نه‌تنها تعهدی در قبال فقر و نابرابری در جامعه نداشته است بلکه در بسیاری از مواقع خود مولد

1. Good Governance and Accountability
2. Systems Theory & Multi-Level Governance
3. Damaj

و بازتولیدکننده فقر و نابرابری بوده است. در این چهارچوب، ضروری است با معیار عقلانیت اجتماعی، نقش تنظیم‌گری اجتماعی بودجه را برای دولت‌ها احیا کرد. مردانی و همکاران (۲۰۲۵) به بررسی الگوی تخصیص بودجه عمرانی در فرایند پارلمانی تصویب بودجه با استفاده از رویکرد اقتصادسنجی فضایی پرداخته و نشان می‌دهند، کنش نمایندگان استان در فرایند تصویب پارلمانی مجلس متأثر از شاخص‌های کارایی (سهم تولید ناخالص داخلی استان از تولید ناخالص داخلی کل کشور) و شاخص سیاسی (سهم استان از جایگاه‌های ویژه مجلس) بوده و جهت‌گیری برای ایجاد زیرساخت‌های توسعه با رویکرد برابری‌محور (نسبت سرانه تولید ناخالص داخلی کل کشور بر سرانه تولید ناخالص داخلی استان) به‌لحاظ آماری معنادار نیست. درواقع، این رویکرد با یکی از وظایف نمایندگی مبنی بر تلاش برای پیگیری و رفع مشکلات منطقه و کاهش نابرابری و محرومیت‌زدایی غیرمنطبق است. مقدسی و همکاران (۲۰۲۳) تأثیر زیان بین‌نسلی کسری تراز عملیاتی بودجه جاری بر رشد اقتصادی ایران را مطالعه نموده و نشان می‌دهند انباشت بدهی ناشی از کسری تراز عملیات جاری اثر منفی بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و رشد اقتصادی دارد. علاوه‌برآن زیان بین‌نسلی بودجه جاری تأثیر مثبت بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، همچنین در کوتاه‌مدت تأثیر منفی و در بلندمدت تأثیر مثبت بر رشد اقتصادی دارد. به‌عبارتی‌دیگر، اگر دارایی‌های نفت و گاز که صرف مخارج جاری دولت می‌شود، در سرمایه‌گذاری‌های مولد اختصاص یابد نه‌تنها منجر به کاهش انباشت بدهی بودجه جاری دولت می‌گردد بلکه در بلندمدت باعث افزایش رشد اقتصادی پایدار خواهد شد. شجاعی ارانی (۲۰۲۳) با بررسی قلمروی قوانین بودجه‌ای در ایران (۱۳۵۷ تا ۱۴۰۰)، بیان می‌کند قوانین بودجه‌ای در شمار قوانین عادی هستند و از همین‌رو باید دربردارنده موادی باشند که با عنوان آنها هماهنگ هستند. برپایه این ویژگی که ریشه در اصل تخصصی بودن قوانین عادی دارد، تنها درآمدها و هزینه‌های عمومی باید در قوانین بودجه‌ای گنجانده شوند. با این‌همه، در برخی کشورها مانند ایران دولت و گاه دستگاه قانون‌گذار موادی را به لایحه قانونی می‌افزایند که هیچ پیوندی با بودجه و بودجه‌بندی ندارند. ناشناخته‌بودن قلمروهای قوانین بودجه‌ای، گرایش دولت و پارلمان به قانون‌گذاری دور از کنترل رسانه‌ها و شهروندان و نبود نهاد دادرسی اساسی سه علت پیدایش و گسترش چنین رویه‌ای در تاریخ قانون‌گذاری هستند. با تصویب قانون اساسی ۱۳۵۸ و برآمدن شورای نگهبان زمینه قانون‌گذاری بودجه‌ای بهتر فراهم شد؛ اما، یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهند که این نهاد نتوانست مانند الگوی خود، شورای قانون اساسی فرانسه، دو کاستی نخست را از میان ببرد؛ زیرا نتوانست از دل قوانین بودجه‌بندی کنونی یا با گرته‌برداری از دستاوردهای نظام‌های حقوقی پیشرفته در این گستره، سنجه‌هایی کارآمد برای شناسایی قلمروهای الزامی، اختیاری و ممنوع قوانین بودجه‌ای

بیرون آورد. امینی‌مهر و امینی‌مهر (۲۰۲۳) به بررسی میزان موفقیت اصلاح نظام بودجه‌ریزی کشور از دیدگاه کارکنان و مدیران دولتی پرداخته و بر اساس ارزشیابی به‌دست آمده نتیجه می‌گیرند، اهداف کلی طرح در حد متوسط برآورد گردید که با توجه به وقت و هزینه صرف‌شده در این‌خصوص امیدوارکننده به نظر نمی‌رسد. ضمن آنکه اهداف مرحله اول در حد متوسط و مرحله دوم کم‌تر از متوسط برآورد گردید. دین‌محمدی و فرهادی (۲۰۲۳)با هدف شناخت الگو و تحلیل تغییرات کمی لوایح بودجه اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در مجلس در پژوهشی با عنوان اقتصاد سیاسی تغییرات لایحهٔ بودجه (اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) در مجلس، نتیجه‌گیری می‌کنند که رویکرد بشکه گوشت خوک در تغییرات اعتبارات لایحهٔ بودجه در مجلس در دورهٔ مورد بررسی تأیید می‌شود. نتایج، نشان می‌دهد که بالاترین حجم تغییرات اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون، نسبت به لایحهٔ بودجه در سال‌های تغییر سیاسی دولت و مجلس، مصادف با اولین سال آغاز مجلس‌ها که آخرین سال دولت‌ها نیز می‌باشد، اتفاق می‌افتد. از سوی‌دیگر، اندازه تغییرات رشد مصارف بودجه تملک دارایی در مجلس، از همسویی سیاسی بین مجلس و دولت نیز تبعیت نمی‌کند. قاسمی و همکاران (۲۰۲۲) با رویکردی تاریخی و 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 پرداخته‌اند. بررسی نهادها، سازمان‌ها و کنترل خشونت نشان در این مطالعه نشان داده است که نظام بودجه‌ریزی، از نظم دسترسی محدود شکننده، به نظم دسترسی محدود پایه در این دوره گذار کرده است. نتایج بررسی رابطهٔ مخارج بودجهٔ عمومی بر روی عملکرد دولت، با استفاده از دادهٔ تابلویی (۱۳۶۸-۱۳۹۸) که توسط نوری و همکاران (۲۰۲۳) نشان می‌دهد برای حصول خروجی مناسب در عملکرد دولت، تنظیم برنامه‌های میان‌مدت و برنامه‌ریزی برای اعطای اعتبارات، در قالب یک برنامهٔ میان‌مدت، ضروری است و باید از اختصاص بودجه به‌صورت صلاحدیدی و خارج از برنامه اجتناب کرد. توکلیان و صیامی عراقی (۲۰۲۲) در مطالعه خود با عنوان تعیین سطح بدهی و قواعد مالی متناسب با اقتصاد ایران در چهارچوب اصلاح ساختاری بودجه، نتیجه‌گیری کرده‌اند که هم معیار آماری و هم معیار رفاهی مؤید آن هستند که قاعده مناسب برای اقتصاد ایران قاعده مالی SSR است. به‌بیان‌دیگر، چون بخش اصلی درآمد دولت از محل فروش نفت است، پیروی از یک قاعده مازاد ساختاری بودجه حداقل کردن آثار منفی نوسانات شدید درآمدهای نفتی بر ساختار اقتصاد کلان را فراهم ساخته و بودجه دولت نیز به شکل بسیار بهتری متوازن می‌گردد. همچنین نظام نرخ ارز شناور مدیریت شده تک‌نرخی در کنار قاعده مالی منتخب به رفاه اجتماعی بالاتری می‌انجامد. جهان‌بینی و همکاران (۲۰۲۲) به بررسی تأثیر روش‌های بودجه‌بندی بر

تخصیص بهینه منابع پرداخته و معتقدند بودجه‌بندی عملیاتی در مقایسه با بودجه‌بندی برنامه‌ای باعث تخصیص بهینه‌تر منابع نشده است. نتایج مطالعه دین‌محمدی و بخشی بالانی (۲۰۲۱) در پژوهشی با عنوان اقتصاد سیاسی بودجه در مجلس: تحلیلی بر الگوی تغییرات لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد، به‌طور متوسط هر ساله ۲۹ ردیف هزینه‌ای جدید در مجلس ایجاد شده است. همچنین به‌طور متوسط ۲۵ درصد اعتبارات ردیف‌های موجود لایحه بودجه در مجلس هر ساله، تغییر یافته که نشان‌دهندهٔ حجم بسیار بالای تغییر و ورود به اجزای بودجه دستگاه‌ها از سمت مجلس است. دوره‌های همسویی سیاسی بین دولت و مجلس تفاوت معنی‌داری بر تغییر بودجه در مجلس نگذاشته است. در سال‌های تغییر زمانی سیاسی (سال آخر دولت و سال اول مجلس) مجموع رشد مصارف بودجه عمومی لایحه به‌صورت معنی‌داری بیشتر از سایر سال‌ها بوده است. سازمان‌های فرادولتی، قدرت چانه‌زنی و رانت‌جویی بیشتری نسبت به سازمان‌های زیرمجموعه دولت در مجلس دارند و بیش‌ترین بهره‌مندی از افزایش بودجه در مجلس با سهم ۷۶ درصدی را به خود اختصاص داده‌اند و مجلس از اختیارات خود بیشتر به نفع فرادولت اجرایی استفاده می‌کند. آذر و امیرخانی (۲۰۱۷) پدیده سیاه‌چاله‌های بودجه در نظام بودجه‌ریزی ایران را معرفی و بیان کرده‌اند، سیاه‌چاله مفهومی است که از علم نجوم گرفته شده و به ناحیه‌ای از فضا گفته می‌شود که هیچ شیئی نمی‌تواند از میدان جاذبهٔ آن خارج شود. منظور از سیاه‌چاله‌های بودجه، موارد هزینه‌ای در بودجه‌ریزی است که هر ساله بودجهٔ شایان‌توجهی به آن اختصاص می‌یابد؛ اما دستاوردهای آن با منابع اختصاص‌یافته به آن تناسبی ندارد. نتایج مطالعه آنان نشان می‌دهد که بودجهٔ فرهنگی، اعتبارات هزینه‌ای و اعتبارات عمرانی، سه مورد از مهم‌ترین سیاه‌چاله‌های بودجه در ایران هستند.

روش‌شناسی پژوهش

این پژوهش به روش کیفی، با رویکرد تحلیلی و اسنادی و در قالب مطالعه توصیفی–تحلیلی انجام شده است. هدف، تبیین مفهوم «ناباروری بودجه‌ای» و تحلیل ابعاد آن در نظام بودجه‌ریزی دولتی با اتکا بر چهارچوب نظری «بشکه گوشت خوک» است. تحلیل داده‌ها بر مبنای مدلی سه‌سطحی ساماندهی شد که ناباروری بودجه‌ای را از سه منظر متمایز اما مرتبط واکاوی می‌کند. در سطح نهادی - قانونی، تمرکز بر ساختارها، قوانین و مقررات حاکم بر فرایند بودجه‌ریزی و شناسایی کاستی‌های بالقوه مؤثر بر عدم بهره‌وری بودجه است. در سطح مدیریتی - سازمانی، عملکرد دستگاه‌های اجرایی، ظرفیت جذب و بهره‌برداری از منابع، کیفیت سرمایه انسانی، فرایندهای تصمیم‌گیری و موانع

دیوان‌سالارانه ارزیابی می‌شود. در سطح سیاسی - توزیعی، نقش انگیزه‌ها، فشارها و منافع سیاسی در تعیین الگوهای تخصیص منابع و انطباق آن با مفروضات نظریه بشکه گوشت خوک مورد بررسی قرار می‌گیرد. تحلیل محتوای کیفی، مبنای استخراج مضامین اصلی و روابط میان متغیرها در هر سطح بوده و نتایج حاصل به‌صورت استنتاجی و تحلیلی تبیین شده است تا تصویری جامع از سازوکارهای شکل‌دهنده ناباروری بودجه‌ای ارائه شود.

تجزیه‌وتحلیل یافته‌ها

۱. سطح نهادی - قانونی ناباروری بودجه‌ای

در بسیاری از نظام‌های بودجه‌ریزی، چهارچوب نهادی–قانونی نقشی کلیدی در تضمین انضباط مالی و کارایی تخصیص منابع دارد. بااین‌حال، فقدان یا ضعف این چهارچوب می‌تواند به شکل‌گیری ناباروری بودجه‌ای منجر شود. شواهد نشان می‌دهند که اقتصاد سایه و فساد از طریق کاهش اثربخشی قواعد مالی، جمع‌آوری درآمدها را مختل کرده و کنترل بدهی عمومی را دشوار می‌سازند. نبود شفافیت بودجه که در بسیاری از کشورها مشاهده می‌شود، باعث می‌شود حتی قواعد مالی موجود نتوانند نتایج پایدار ایجاد کنند (Coppola Giosa, 2025; Mara & Maran, 2024). یکی از مشکلات ساختاری اصلی، عدم التزام اجرایی به قواعد بودجه‌ای است (López-Villavicencio & Zoumenou, 2025). اگرچه برخی کشورها دارای قوانین مکتوب قوی هستند؛ اما به‌دلیل ضعف سازوکارهای پایش و ضمانت اجرا، این قوانین تأثیر پایداری بر ثبات مالی ندارند. علاوه‌براین، (Reuter, 2015) تأکید می‌کند که بسیاری از کشورها حتی در صورت عدم رعایت قواعد، با پیامد جدی مواجه نمی‌شوند؛ این خلأ نظارتی زمینه سوءاستفاده در تخصیص منابع را فراهم می‌سازد. عامل دیگر ناباروری، انعطاف‌پذیری بیش‌ازحد یا برعکس، سخت‌گیری بی‌منطق قوانین است که باعث می‌شود دولت‌ها یا نتوانند در شرایط بحرانی بودجه را تطبیق دهند یا بیش‌ازحد از استثناها استفاده کنند (Borge & Rattsø, 2019). دراین‌میان، طراحی ضعیف قواعد هزینه‌ای و درآمدی، همانند تجربه اسپانیا، می‌تواند منجر به رفتارهای خلاقانه حسابداری و پنهان‌کاری مالی شود (Herrero-Alcalde, 2018) که درنهایت شفافیت را از بین می‌برد و هزینه فرصت بالایی برای سیاست‌گذاری ایجاد می‌کند.

پژوهش‌ها همچنین بر کمبود هماهنگی نهادی بین سطوح مختلف حکومت تأکید دارند. نبود تعریف روشن از مسئولیت‌های مالی دولت ملی و محلی، رقابت ناسالم برای منابع و انتقال نامناسب

بودجه را تشدید می‌کند (Bergman *et al*., 2016). ارتباط ضعیف بین شوراهای مالی مستقل و قوه مقننه نیز باعث می‌شود این شوراها نتوانند هشدارهای مؤثر ارائه دهند یا بر روند بودجه‌ریزی اثر بگذارند (Beetsma *et al*., 2018). حتی زمانی که قوانین کنترل بدهی و کسری وجود دارند، فقدان چهارچوب‌های میان‌مدت مالی مانع از پایداری اصلاحات می‌شود (Afonso & Hauptmeier, 2015). این امر با یافته‌های (Coppola & Giosa, 2025) همخوانی دارد که نشان می‌دهد نبود پیوند بین قواعد مالی و اهداف چندساله، زمینه بروز چرخه‌های انتخاباتی بودجه را فراهم می‌سازد. افزون‌براین، نبود سیستم ارزیابی عملکرد و پاسخگویی قانونی در تخصیص اعتبارات، موجب می‌شود منابع صرف پروژه‌هایی با بازده سیاسی بالا ولی اثربخشی اقتصادی پایین شوند که نمونه‌ای از منطق «بشکه گوشت خوک» است.

جدول شماره ۱: عوامل نهادی- قانونی مؤثر بر ناباروری بودجه‌ای

عامل نهادی–قانونی	شرح مختصر	منبع
ضعف شفافیت بودجه	نبود شفافیت مالی، مانع ارزیابی عمومی و باعث کاهش اثربخشی قواعد مالی می‌شود.	مارا (۲۰۲۴)
عدم اجرای ضمانت‌های قانونی	نبود سازوکارهای قوی برای اجرای قواعد مالی موجب بی‌اعتنایی به قوانین می‌گردد.	ویلاویکنسیو (۲۰۲۵)
انعطاف‌پذیری نامناسب قواعد	انعطاف‌پذیری بیش‌ازحد یا سخت‌گیری بی‌منطق قوانین، کارایی بودجه را کاهش می‌دهد.	بورگه (۲۰۱۹)
طراحی ناکارآمد قواعد هزینه‌ای و درآمدی	ضعف در طراحی محدودیت‌های بودجه‌ای می‌تواند راه را برای پنهان‌کاری و حسابداری خلاقانه باز کند.	هررو-الکالده (۲۰۱۸)
نبود تناسب قوانین با شرایط بحرانی	قوانین فاقد تطبیق‌پذیری با بحران‌ها، عکس‌العمل مالی دولت را محدود می‌کنند.	بورگه (۲۰۱۹)
نبود استقلال و اختیارات کافی شوراهای مالی	شورای مالی بدون قدرت اجرایی و استقلال، کارایی نظارت را از دست می‌دهد.	بیتسما (۲۰۱۸)
کمبود هماهنگی بین سطوح حکمرانی	ناهماهنگی در مسئولیت‌ها بین دولت مرکزی و محلی، تخصیص منابع را ناسالم می‌کند.	برگمن (۲۰۱۶)
پیامدهای انتخاباتی بودجه	سیاستمداران در آستانه انتخابات بودجه را به‌گونه‌ای تخصیص می‌دهند که منافع سیاسی کوتاه‌مدت را تضمین کند.	کوپولا (۲۰۲۵)
اقتصاد سایه و فساد ساختاری	فعالیت‌های غیررسمی و فساد، پایه درآمدی را تخریب و کنترل بدهی را تضعیف می‌کنند.	مارا (۲۰۲۴)

ادامه جدول شماره ۱: عوامل نهادی- قانونی مؤثر بر ناباروری بودجه‌ای

عامل نهادی–قانونی	شرح مختصر	منبع
خلاقیت حسابداری و پنهان‌کاری مالی	ترفندهای حسابداری برای پنهان‌کردن کسری یا بدهی واقعی، شفافیت را کاهش می‌دهد.	هررو-الکالده (۲۰۱۸)
عدم پیوند قواعد مالی با اهداف میان‌مدت	نبود چهارچوب میان‌مدت مانع پایداری سیاست‌های مالی می‌شود.	آفونسو (۲۰۱۵)
تمرکزگرایی بیش از حد مالی	تمرکز منابع در سطح ملی، انعطاف و پاسخگویی سطوح محلی را کاهش می‌دهد.	برگمن (۲۰۱۶)
نبود ارزیابی عملکرد	فقدان نظام ارزیابی عملکرد باعث تخصیص منابع به پروژه‌های با بازده سیاسی بالا ولی اثربخشی اقتصادی کم می‌شود.	آفونسو (۲۰۱۵)
عدم تفکیک روشن مسئولیت‌های مالی	نامشخص بودن مرزهای وظایف مالی نهادها، تداخل و دوباره‌کاری در هزینه‌کرد ایجاد می‌کند.	برگمن (۲۰۱۶)

۲. سطح مدیریتی - سازمانی

در سطح مدیریتی - سازمانی، کانون تحلیل از قوانین و ساختارهای کلان به سمت عملکرد واقعی دستگاه‌های اجرایی، کیفیت مدیریت منابع، سرمایه انسانی، فرایندهای تصمیم‌گیری و سازوکارهای داخلی سازمان‌ها جابه‌جا می‌شود. حتی زمانی که چهارچوب نهادی - قانونی کارآمد باشد، ضعف در این لایه می‌تواند اثرهای مثبت قوانین را خنثی کرده و منجر به بروز «ناباروری بودجه‌ای» شود.

یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌ها در این سطح، ظرفیت مدیریتی - سازمانی است؛ این ظرفیت بیانگر توانایی سازمان برای شناسایی، جذب، پردازش و بهره‌برداری مؤثر از منابع مالی است. پژوهش‌ها نشان داده‌اند که ضعف در مهارت مدیران، کمبود زیرساخت‌های فناورانه، و فرایندهای اداری ناکارآمد، نرخ جذب منابع را کاهش داده و بازدهی بودجه را محدود می‌سازد (Andrews *et al.*, 2021). همچنین، ظرفیت پایین سازگاری و نوآوری سازمانی باعث می‌شود دستگاه‌ها امکان پاسخ‌گویی سریع به تغییرات محیطی و بحران‌ها را از دست بدهند (Limberg *et al.*, 2023). عامل مانع‌زا دیگر، دیوان‌سالاری ناکارآمد و پیچیدگی فرایندهاست که با ایجاد تأخیرهای اداری و کنترل‌های چندلایه، عملاً چرخه تخصیص - مصرف بودجه را کند و هزینه‌بر می‌کند (Rhodes, 2016). این وضعیت به‌ویژه در نظام‌های اداری با سلسله‌مراتب سنگین، هزینه‌های مبادله بالا و سازوکارهای موازی نظارتی، مشهود است. سرمایه انسانی

تخصصی نیز یکی از کلیدهای اصلی بهره‌وری سازمان‌ها در استفاده از منابع محسوب می‌شود. کمبود نیروی انسانی آموزش‌دیده و بی‌ثباتی در پست‌های مدیریتی، کیفیت تصمیم‌گیری را تضعیف و از تداوم سیاست‌های بودجه‌ای جلوگیری می‌کند (Jacobsson *et al*., 2021; Marco & Cardenas, 2022). سرمایه انسانی ماهر قادر است بودجه تخصیص‌یافته را به پروژه‌های اثربخش و نتایج ملموس ترجمه کند، درحالی‌که نیروی انسانی ناکافی یا فاقد تخصص، بودجه را در فعالیت‌های کم‌بازده مستهلک می‌کند. در این سطح، شفافیت و پاسخگویی داخلی نیز نقش تعیین‌کننده‌ای دارد. نبود سازوکارهای ارزیابی عملکرد مبتنی بر داده و گزارش‌دهی دقیق، فضای سوءاستفاده و انحراف بودجه را افزایش می‌دهد (Gomez *et al*., 2021). بدون کنترل و پایش درون‌سازمانی، حتی بودجه‌های تخصیص یافته به پروژه‌های اولویت‌دار، ممکن است به فعالیت‌های کم‌اثر یا غیرمرتبط هدایت شود. عدم انسجام سیستمی و همسویی سیاستی نیز به‌عنوان یک مانع ساختاری مطرح است. شکاف بین اهداف سازمانی و اولویت‌های کلان دولت باعث پراکندگی منابع و فقدان هم‌افزایی در اجرای پروژه‌ها می‌شود (Armand *et al*., 2023). این پدیده در شرایطی که سیستم‌های هماهنگی بین سازمان‌های دولتی و نهادهای محلی ضعیف باشد، تشدید شده و به تخصیص موازی یا متداخل بودجه منجر می‌شود. از منظر رفتاری، الگوی تصمیم‌گیری مدیران در مواجهه با آشفتگی بودجه اهمیت دارد. پژوهش‌ها نشان می‌دهد که در شرایط عدم قطعیت مالی، برخی مدیران به کنترل شدید هزینه‌ها و بودجه روی می‌آورند که می‌تواند انحرافات را کاهش دهد، درحالی‌که برخی دیگر با انعطاف بیش‌ازحد، مسیر تخصیص منابع را از اهداف اصلی منحرف می‌کنند (Johansson & Siverbo, 2014).

درمجموع، ناباروری بودجه‌ای در سطح مدیریتی- سازمانی، نتیجه ترکیب چندین عامل متداخل است: ضعف ظرفیت نهادی، ناکارآمدی دیوان‌سالارانه، کمبود سرمایه انسانی ماهر، نبود شفافیت و پاسخگویی داخلی، ناسازگاری بین اهداف سازمانی و سیاست‌های کلان و رفتارهای بودجه‌ای انحرافی مدیران است. کنترل و ارتقاء این اجزا، نیازمند مدیریت راهبردی منابع، توانمندسازی نیروی انسانی، و بازمهندسی فرایندهای داخلی است.

جدول شماره ۲: عوامل مدیریتی- سازمانی مؤثر بر ناباروری بودجه‌ای

عامل مدیریتی و سازمانی	شرح مختصر	منبع
ظرفیت مدیریتی- سازمانی	میزان توانایی سازمان در شناسایی، جذب و بهره‌برداری بهینه از منابع مالی؛ وقتی این ظرفیت پایین باشد، نرخ جذب بودجه و بازده سرمایه‌گذاری کاهش می‌یابد.	آندروز و همکاران (۲۰۲۱)، لیمبرگ و همکاران (۲۰۲۳)
دیوان‌سالاری ناکارآمد و پیچیدگی فرایندها	وجود کنترل‌های چندلایه و روندهای تصمیم‌گیری طولانی، اجرای پروژه‌ها را کند و هزینه‌ها را افزایش می‌دهد.	رودز (۲۰۱۶)
سرمایه انسانی تخصصی	وجود یا فقدان نیروی کار حرفه‌ای و پایدار تأثیر مستقیم بر ترجمه بودجه به خروجی‌های اثربخش دارد.	جاکوبسن و همکاران (۲۰۲۱)، مارکو و کاردناس(۲۰۲۲)
شفافیت و پاسخگویی داخلی	نبود سازوکار ارزیابی عملکرد و گزارش‌دهی دقیق، احتمال انحراف یا سوءاستفاده از اعتبارات را افزایش می‌دهد.	گومز و همکاران (۲۰۲۱)
عدم انسجام سیستمی و همسویی سیاستی	گسست بین اهداف سازمانی و اولویت‌های کلان، باعث پراکندگی منابع و کاهش اثربخشی برنامه‌ها می‌شود.	آرماند و همکاران (۲۰۲۳)
رفتارهای مدیریتی در شرایط نوسان بودجه	واکنش مدیران به آشفتگی‌های مالی (از کنترل شدید تا انعطاف بیش‌ازحد) می‌تواند به بهبود یا تضعیف عملکرد بودجه‌ای منجر شود.	یوهانسون و سیورپو (۲۰۱۴)

۳. سطح سیاسی - توزیعی

در این سطح، تخصیص منابع به‌طور فزاینده‌ای تحت تأثیر قدرت، نفوذ، و منطق تعاملات سیاسی قرار می‌گیرد (Alesina *et al*., 2019; Martin *et al*., 2018). این عارضه زمانی شکل می‌گیرد که سازوکار تخصیص اعتبارات از منطق نیازسنجی و کارایی فاصله گرفته و بیش‌ازپیش به ابزاری برای بقا و سود سیاسی بدل شود (Catão *et al*., 2021). در چنین وضعیتی، سیاست‌زدگی فرایند تخصیص پدید می‌آید و پروژه‌هایی که دارای بازده اقتصادی پایین اما ارزش انتخاباتی یا جناحی بالا هستند، در اولویت بودجه قرار می‌گیرند (Bates *et al*., 2020)، این امر به انحراف منابع از حوزه‌های حیاتی و بلندمدت به سمت طرح‌های خرد و فوری کمک می‌کند. یکی از نمودهای بارز آن، توزیع جغرافیایی مبتنی بر نفوذ است که در آن مناطق یا حوزه‌های انتخابیه با ارتباطات سیاسی قوی، اعتبارات بیش‌تری جذب می‌کنند، حتی اگر شاخص‌های توسعه‌ای آنها در مقایسه با سایر مناطق پایین‌تر

نباشد (Praka *et al*., 2022; Hirano *et al*., 2022). همچنین، ائتلاف‌سازی و معامله سیاسی با وعده تخصیص منابع مالی، موجب می‌شود تصمیمات بودجه‌ای نه به‌عنوان ابزار حل مسائل اقتصادی - اجتماعی بلکه به‌عنوان اهرم چانه‌زنی در ساختارهای پارلمانی و حزبی عمل کند (Bates *et al*., 2020). علاوه‌براین، ناپایداری و نوسان سیاست‌های مالی (که با تغییرات مکرر اولویت‌ها و قوانین بودجه‌ای در هر دوره دولتی رخ می‌دهد)، فضای برنامه‌ریزی را بی‌ثبات کرده و سرمایه‌گذاری عمومی را از مسیر بهینه خارج می‌کند (Hong *et al*., 2021; Franco-Chacón *et al*., 2023). درنهایت، نفوذ گروه‌های ذی‌نفع سازمان‌یافته مانند اتحادیه‌ها و لابی‌ها بودجه را به سمت حوزه‌هایی سوق می‌دهد که سود مستقیم برای اعضای آن‌ها دارد، حتی اگر پیامد این امر کاهش بودجه بخش‌های ضروری کلان باشد (Delacroix *et al*., 2017; Kim *et al*., 2020). ترکیب این عوامل موجب می‌شود که الگوهای تخصیص از معیارهای اقتصادی و اجتماعی انحراف پیدا کرده و چرخه‌ای از اتلاف منابع و کاهش بازده توسعه‌ای تثبیت شود.

جدول شماره ۳: عوامل سیاستی- توزیعی مؤثر بر ناباروری بودجه‌ای

عامل مدیریتی و سازمانی	شرح مختصر	منبع
سیاست‌زدگی در فرایند تخصیص	نفوذ منافع حزبی، جناحی یا شخصی در تصمیمات بودجه‌ای که منجر به تخصیص منابع به پروژه‌هایی با ارزش سیاسی اما با کارایی اقتصادی پایین می‌شود.	آلزینا و همکاران (۲۰۱۹)، کاتاو و همکاران (۲۰۲۱)
توزیع جغرافیایی مبتنی بر نفوذ سیاسی	انحراف منابع به حوزه‌های انتخابیه‌ای که نمایندگان پرنفوذتری دارند، بدون توجه به نیاز یا بازده واقعی سرمایه‌گذاری.	پراگا و همکاران (۲۰۲۰)؛ هیرانو و همکاران (۲۰۲۲)
ائتلاف‌سازی و معامله سیاسی	استفاده از وعده‌های بودجه‌ای برای ایجاد یا حفظ ائتلاف‌های پارلمانی یا سازمانی که اغلب منجر به افزایش تعهدات مالی غیرمولد می‌شود.	بتس و همکاران (۲۰۲۰)
ناپایداری و نوسان سیاست‌های مالی	تغییرات مکرر قوانین و اولویت‌های کلان در دوره‌های مختلف دولت که بی‌ثباتی و کاهش کارایی سرمایه‌گذاری عمومی را ایجاد می‌کند.	هونگ و همکاران (۲۰۲۱)، فرانکو-چاکون و همکاران (۲۰۲۳)

بحث و نتیجه‌گیری

هدف این پژوهش معرفی و تبیین مفهومی جدید در نظام بودجه‌ریزی دولتی با عنوان ناباروری بودجه‌ای است. این مفهوم به یکی از پیچیده‌ترین و درعین‌حال فراگیرترین چالش‌های حکمرانی مالی که نه حاصل یک عامل منفرد بلکه برآیند درهم‌تنیدگی مجموعه‌ای از کاستی‌های مدیریتی، مداخلات سیاسی و محدودیت‌های ساختاری است، اشاره می‌کند. این پدیده زمانی رخ می‌دهد که حتی در شرایط افزایش یا ثبات سطح منابع مالی، خروجی‌ها و پیامدهای حاصل از بودجه در مسیر دستیابی به اهداف توسعه‌ای، کارایی و بهره‌وری، فاصله‌ای معنادار با انتظارات دارد و این شکاف نه ناشی از کمبود صرف منابع بلکه از ناتوانی نظام بودجه‌ریزی در تبدیل منابع به نتایج باکیفیت و اثرگذار نشئت می‌گیرد. در این زمینه، به تحلیل سه سطح، ۱. نهادی و قانونی، ۲. مدیریتی و سازمانی و ۳. سیاسی توزیعی، پرداخته شد. در لایه نخست این مسئله، ضعف در فرایندهای برنامه‌ریزی، تخصیص و مدیریت منابع، زمینه‌ساز شکل‌گیری این ناباروری است. فقدان نظام‌های پایش و ارزیابی مؤثر، کم‌رنگ‌بودن سازوکارهای پاسخ‌گویی و شفافیت، و تداوم فرایندهای دیوان‌سالارانه ناکارآمد باعث می‌شود تصمیم‌گیری‌ها بیش از آنکه مبتنی بر شواهد و تحلیل هزینه- فایده باشند، به شکل واکنشی و کوتاه‌مدت صورت گیرند. در چنین بستری، حتی تخصیص دقیق و به‌موقع منابع نیز لزوماً به ارتقای کارایی منجر نمی‌شود؛ زیرا ظرفیت سازمانی برای استفاده بهینه از آن وجود ندارد. بااین‌حال، عوامل مدیریتی به‌تنهایی نمی‌توانند تصویر کامل این پدیده را توضیح دهند. ملاحظات و محاسبات سیاسی در تخصیص منابع، مسیر تصمیمات را تغییر داده و اهداف توسعه‌ای را تحت‌الشعاع می‌گذارند. مداخلات سیاسی(که گاه با هدف کسب مشروعیت کوتاه‌مدت، جلب حمایت اجتماعی یا تثبیت ائتلاف‌های قدرت صورت می‌گیرند) موجب می‌شوند بودجه به سمت طرح‌ها و پروژه‌هایی هدایت شود که بیش از آنکه نیاز واقعی یا منطق اقتصادی را منعکس کنند، بازتاب‌دهنده ترجیحات بازیگران سیاسی هستند. استفاده از بودجه به‌عنوان ابزاری برای توزیع نفوذ، یا پدیده‌هایی چون «بشکه گوشت خوک»، نمونه‌هایی از شیوه‌هایی هستند که در آن، منابع به‌جای تجمیع در مسیرهای کلیدی، به‌صورت پراکنده و غیرکارکردی توزیع می‌شوند و عدالت و کارایی را هم‌زمان تضعیف می‌کنند. در ورای این دو لایه، بستر ساختاری و کلان حاکم بر نظام مالی عمومی می‌تواند ناباروری بودجه را تثبیت و بازتولید کند. ساختارهای تمرکزگرای مالی که استقلال و انعطاف مناطق و نهادهای محلی را محدود می‌کنند، اقتصاد وابسته به منابع ناپایدار یا تک‌محصولی، نوسانات شدید اقتصاد کلان، و چهارچوب‌های قانونی- نظارتی ناکارآمد، از عواملی هستند که مانع جریان‌یافتن منابع به مسیرهای بهینه می‌شوند. این عوامل با ایجاد یک فضای بی‌ثبات و نامطمئن، ریسک برنامه‌ریزی

بلندمدت را افزایش داده و سبب می‌شوند حتی اصلاحات مدیریتی و کاهش مداخلات سیاسی نیز نتوانند به‌تنهایی بر مشکل غلبه کنند. برهم‌کنش این سه لایه (ضعف مدیریتی، تحریف‌های سیاسی و محدودیت‌های ساختاری) نشان می‌دهد که نابارووری بودجه‌ای پدیده‌ای خودپایدار است که از تعاملات منفی بین سطح خرد اجرای سیاست، سطح میانی منطق توزیع و سطح کلان بستر نهادی تغذیه می‌کند؛ بنابراین، هرگونه راهبرد اصلاحی مؤثر باید ماهیتی سیستمی و تلفیقی داشته باشد و به‌طور هم‌زمان ظرفیت‌های مدیریتی را ارتقا دهد، شفافیت و عدالت در توزیع منابع را تضمین کند و چهارچوب نهادی - اقتصادی را به‌گونه‌ای بازطراحی نماید که ثبات، تنوع و پایداری منابع را فراهم کند. نادیده گرفتن هر یک از این ابعاد، سبب می‌شود اصلاحات ناقص نه‌تنها از حل مسئله عاجز بماند بلکه در مواردی حتی موجب تعمیق آن شود. درنهایت، می‌توان نتیجه گرفت که عبور از چرخه معیوب نابارووری بودجه‌ای نیازمند تغییر رویکرد بنیادین به بودجه است که نگرش صرفاً درآمد- هزینه‌ای به نگرشی مبتنی بر اثربخشی و بازده اجتماعی را تضمین و تثبیت کند. دستیابی به این هدف، مستلزم ایجاد توازن میان ضرورت‌های کوتاه‌مدت و اهداف بلندمدت، کاستن از وزن مؤلفه‌های سیاسی در تصمیم‌گیری‌های مالی، و استقرار نظام‌های ارزیابی و پایش کارآمد و شفاف است.

اظهاریه و قدردانی

نویسندگان از حمایت و همکاری معنوی سردبیر محترم و داوران ناشناس پژوهشنامه اقتصاد و برنامه‌ریزی کمال تشکر را دارد.

منابع

الف) انگلیسی

Afonso, A., & Hauptmeier, S. (2015). Fiscal adjustments in Europe: The role of fiscal rules. *Applied Economics*, 47(34–35), 3673–3692. https://doi.org/10.1080/00036846.2015.1019030

Alesina, A., Azzalini, G., & Paradisi, M. (2019). Political Budget Cycles: Evidence from Italian Cities. *Journal of Public Economics*, 176, 104–119. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2019.06.001

Aminimehr, A. and AMINIMEHR, A. (2023). Assessing the success rate of reforming the budgeting system from the perspective of government employees and managers. Governmental Accounting, 9(2), 187-206. (In Persian) https://doi.org/10.30473/gaa.2023.57934.1457

Andrews, M., Cangiano, M., Cole, N., de Renzio, P., Krause, P., & Seligmann, R. (2021). This is PFM. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 33(3), 343-367. https://doi.org/10.1108/JPBAFM-06-2021-0094

Argentieri, S. (2022). Systems Theory and Performance in Public Budgeting. *International Public Management Journal*, 25(7), 1128-1145. https://doi.org/10.1080/10967494.2021.1973461
Armand, A., Coutts, A., Vicente, P. C., & Vilela, I. (2023). Decentralization and Service Delivery: Evidence from Mozambique. *The World Bank Economic Review*, 37(2), 374-400. https://doi.org/10.1093/wber/lhad006
Azar, A. & Amirkhani, T. (2017). Black Hole of Budgeting in Public Budgeting System of Iran. *Journal of Public Administration*, 8(4), 571-590. (In Persian) https://doi.org/10.22059/jipa.2017.62177
Bates, R., Brock, G., & Hwang, I. (2020). Legislative Bargaining and Government Spending. *Journal of Public Economics*, 190, 104257. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104257
Beetsma, R. M. W. J., Debrun, X., Fang, X., Kim, Y., Larch, M., & Schaechter, A. (2018). Independent fiscal councils: Recent trends and performance. *European Journal of Political Economy*, 55, 31–52. https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.03.002
Bergman, U. M., Hutchison, M. M., & Jensen, S. E. H. (2016). Promoting sustainable public finances in the European Union: The role of fiscal rules and government efficiency. *European Journal of Political Economy*, 44, 1–19. https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2016.05.002
Borge, L.-E., & Rattsø, J. (2019). Fiscal rules and flexibility in local government budgeting. *European Journal of Political Economy*, 59, 378–395. https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2019.04.003
Catão, L. A. V., dos Santos, M., & Falcão, B. (2021). Political Influence and the Allocation of Public Spending. *Economics & Politics*, 33(2), 285–315. https://doi.org/10.1111/ecpo.12174
Clery Nomo Beyala, B., & Fouda Owoundi, J. P. (2025). The effects of fiscal rules on budget deficit: Does democracy matter? *Journal of Comparative Economics*, 53(1), 290–315. https://doi.org/10.1016/j.jce.2025.01.005
Coppola, L., & Giosa, L. (2025). Empirical evidence on sanction mechanisms of fiscal rules and budgetary election effects. *European Journal of Political Economy*, 81, 102782. https://doi.org/10.1016/j.ejpe.2024.102782
Damaj, I., Assaad, R., & Nakhoul, S. (2022). Assessing Budget Absorptive Capacity: Case Study from the MENA Region. *Public Budgeting & Finance*, 42(1), 89-113. https://doi.org/10.1111/pbaf.12309
Delacroix, A., Vargas, L., & Yao, J. (2017). Interest Groups and the Political Economy of Public Spending. *European Journal of Political Economy*, 50, 108–122. https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2017.11.003
Dinmohammadi, M. & Bakhshi Balani, S. (2021). Political Economy of the Budget in the Parliament: An Analysis of the Pattern of Changes in the Budget Bill in Iranian Parliament. Iranian Journal of Economic Research, 26(88), 223-254. (In Persian) https://doi.org/10.22054/ijer.2021.60067.963
Dinmohammadi,M. & Farhadi,Z. (2023). The Political Economy of Changes in the Budget Bill (Capital Budget) in the Islamic Parliament of Iran. *Economic Research and Perspectives*, 23(3), 53-80. (In Persian)
Franco-Chacón, L., Sánchez, A., & Villanueva, P. (2023). Fiscal Policy Volatility and Economic Growth. *Economic Modelling,* 120, 106104. https://doi.org/10.1016/j.econmod.2023.106104
Georgsson, M., & Myrén, M. (2023). The Organizational Capacity of Public Sector for Strategic Budgeting. *Public Money & Management*, 43(1), 18-27.

https://doi.org/10.1080/09540962.2022.2042814
Ghasemi, H. R. , Arabmazar Yazdi, A. and Zamani, R. (2022). 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 Persian) https://doi.org/10.22054/ijer.2022.61874.1009
Gómez, G., Martínez, F., & Álvarez-Albelo, C. D. (2021). Fiscal transparency and government efficiency. *Journal of Policy Modeling*, 43(2), 369-388. https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2021.01.009
Herrero-Alcalde, A., & López-Laborda, J. (2018). Fiscal rules to the test: The impact of the Spanish expenditure rule. *European Journal of Political Economy*, 52, 54–68. https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2017.04.006
Hirano, S., Snyder, J. M., & Ting, M. M. (2022). Distributive Politics and the Geographic Allocation of Federal Spending. *American Political Science Review*, 116(2), 571–588. https://doi.org/10.1017/S0003055421000953
Hong, S., Lee, H., & Ryu, S. (2021). Policy Uncertainty and Government Spending. *Public Choice*, 189(1), 1–21. https://doi.org/10.1007/s11127-020-00866-1
Jacobsen, M., Andersen, L. B., & Næsje, P. (2021). Human Resource Management in the Public Sector. *Public Administration Review*, 81(5), 1053-1070. https://doi.org/10.1111/puar.13360
Jahanbini,E. , Pifeh,A. & Dehghanzadeh,H. (2022). Investigating the Impact of Budgeting Methods on Optimal Resource Allocation. *Accounting and Auditing Studies*, 11(44), 69-90. (In Persian) https://doi.org/10.22034/iaas.2022.168256
Jensen, M. C. (2017). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360. https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X
Johansson, T., & Siverbo, S. (2014). The appropriateness of tight budget control in public sector organizations facing budget turbulence. *Management Accounting Research*, 25(4), 271–283. https://doi.org/10.1016/j.mar.2014.04.001
Kim, H., Lee, J., & Park, C. (2020). Lobbying, Interest Groups, and Budgetary Outcomes. *Public Administration Review*, 80(4), 643–655. https://doi.org/10.1111/puar.13161
Limberg, J., Jann, W., & Veit, S. (2023). Institutional Capacity and Policy Performance: The Role of Bureaucratic Autonomy. *Policy Studies Journal*, 51(1), 120-144. https://doi.org/10.1111/psj.12433
Liu, L., Sun, K., & Wang, C. (2024). Good Governance and Public Resource Allocation Efficiency in Emerging Markets. *Journal of Asian Economics*, 85, 101624. https://doi.org/10.1016/j.asieco.2023.101624
López-Villavicencio, A., & Zoumenou, J. (2025). Do commitment and enforcement of fiscal rules enhance fiscal stability? Evidence from European Union countries. *Journal of Macroeconomics*, 84, 103664. https://doi.org/10.1016/j.jmacro.2025.103664
Mara, E. R., & Maran, R. (2024). Are fiscal rules efficient on public debt restraint in the presence of shadow economy? *Finance Research Letters*, 64, 105495. https://doi.org/10.1016/j.frl.2024.105495
Marco, T., & Cardenas, E. (2022). Human Resources and Public Administration Performance: Systematic Literature Review. *International Journal of Public Administration*, 45(8), 693-709. https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1930510

Mardani, F. , Qavami, H. , Ahmadi Shadmehri, M. T. and Cheshomi, A. (2025). Studying the Construction Budget Allocation Pattern in the Parliamentary Budget Approval Process; Using a Spatial Econometric Approach. *The Journal of Economic Policy*, 16(32), 235-261. (In Persian) https://doi.org/10.22034/epj.2024.20737.2509

Martin, L., Smith, J., & Yadav, V. (2018). Pork Barrel Politics and Public Investment. *Economics & Politics*, 30(3), 257–283. https://doi.org/10.1111/ecpo.12125

Moghadasi, M. , Pourfaraj, A. , Jafari Samimi, A. and Falahi, M. A. (2023). The Impact of Intergenerational Loss of Current Budget Operating Balance Deficit on Iran's Economic Growth. *Applied Theories of Economics*, 10(2), 1-30. (In Persian) https://doi.org/10.22034/ecoj.2023.54958.3150

Noori,A. H. , Sarlak,A. and Rahmati,M. H. (2023). Investigating the Relationship Between on Public Expenditures on Government Performance – Panel Data Method, 1989-2019. *Program and Development Research*, 3(4), 228-251. (In Persian) https://doi.org/10.22034/pbr.2023.367388.1285

Ogato, G. S. (2021). The role of good governance in achieving budgetary efficiency. *African Journal of Governance & Development*, 10(2), 1-14. https://doi.org/10.4314/ajgd.v10i2.1

Potter, B., Diamond, J., & Silva, A. (2018). Budgetary Institutions and Fiscal Performance. *OECD Journal on Budgeting*, 18(1), 59-90. https://doi.org/10.1787/budget-18-5j8s257jq3zz

Praka, N., Pal, R., & Behera, H. (2020). Political determinants of fiscal transfers: Evidence from India. *World Development*, 129, 104897. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.104897

Reuter, W. H. (2015). National numerical fiscal rules: Not complied with, but still effective? *European Journal of Political Economy*, 39, 67–81. https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2015.04.002.

Rhodes, R.A.W. (2016). Recovering the Craft of Public Administration. *Public Administration Review*, 76(4), 637-646. https://doi.org/10.1111/puar.12642

Rodríguez-Pose, A. (2020). Institutions and the Geography of Economic Development. *Progress in Human Geography*, 44(1), 118-135. https://doi.org/10.1177/0309132519820363

Shojaei Arani, S. (2023). The Scope of Budget Acts in Iran (1979-2022). Legal Research Quarterly, 26(102), 253-276. (In Persian) https://doi.org/10.48308/jlr.2022.227404.2228

Tavakolian H, Siami Araqi E. (2022). Debt Level and Fiscal Rules in Iran According to Budget Structural Reform. *quarterly journal of economic research and policies*; 30(103) :49-98. URL: http://qjerp.ir/article-1-3171-en.html. (In Persian)

Yousefvand, S. (2024). The Social Nature of the Budget: A Social Analysis of the Budgeting System in Iran. (e20023). Reports, 32(7), 10-23. (In Persian) https://doi.org/10.22034/report.mrc.2024.1403.32.7.20023

Zhou, T., Zhou, D., & Ma, Z. (2021). Managerial Agency Costs and the Performance of Public Service Projects. *Public Performance & Management Review*, 44(5), 1130-1156. https://doi.org/10.1080/15309576.2020.1837135

نحوه ارجاع به مقاله:

امیدی، نبی (۱۴۰۴). ارائه و تبیین مفهوم «ناباروری بودجه‌ای» در بستر اختلالات نهادی نظام مالیه عمومی با تأکید بر نظریه «بشکه گوشت خوک». *پژوهشنامه اقتصاد و برنامه‌ریزی*، ۳۰(۲)، ۱۷۷-۱۵۹.

Omidi, N. (2025). Introducing and Elaborating the Concept of "Budgetary Infertility" in the Context of Institutional Dysfunctions of the Public Finance System, with Emphasis on the Pork Barrel Theory. *Economic and Planning Research*, 30(2). 159-177.
DOI: https://doi.org/10.52547/eprj.30.2.159

Copyrights:
Copyright for this article is retained by the author(s), with publication rights granted to Planning and Budgeting. 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.