



معاونت پژوهش‌های
بنیادین

مکتب

نشست علمی

نظرات شاخص شورای نگهبان ماهیت احکام بودجه‌ای

■ شماره مسلسل: ۱۴۰۲۰۳۱

■ تاریخ: ۱۴۰۲/۱۰/۱۹



پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه

عنوان:

نظرات شاخص شورای نگهبان

ماهیت احکام بودجه‌ای

(اظهار نظر شماره ۳۱۵۱ مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۸ شورای نگهبان پیرامون «لایحه بودجه

سال ۱۳۶۴ کل کشور» مصوب ۱۳۶۳/۱۲/۲۷ مجلس شورای اسلامی)

تحقیق و تنظیم:

علی هادی زاده

ناظران علمی:

دکتر علی فتاحی زعفرندی

کمال کدخدای

شماره مسلسل: ۱۴۰۲۰۳۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۱۰/۱۹

پژوهشکده شورای نگهبان



پیشگفتار

صیانت از شریعت مقدس اسلام و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران رسالت مقدسی است که زمینه گسترش و تحقق کامل عدالت در نظام جمهوری اسلامی ایران را فراهم می‌آورد و سرمایه اجتماعی نظام را بیش از پیش مستحکم می‌سازد. شورای نگهبان نهادی اساسی است که در جهت صیانت از این دو هنجار برتر، صلاحیت‌هایی چون نظارت بر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با موازین شرع و قانون اساسی، تفسیر قانون اساسی، نظارت بر انتخابات و نظارت شرعی بر قوانین و مقررات را بر عهده دارد. عمده این کارویژه‌ها در نظرات این شورا اعم از نظرات تفسیری (موضوع اصل ۹۸ قانون اساسی)، نظرات تطبیقی (تطبیق مصوبات مجلس با موازین شرع و قانون اساسی)، نظرات مشورتی (نظراتی که نصاب لازم تفسیر را کسب نمی‌کنند) و نظرات شرعی فقهای شورای نگهبان (موضوع اصل ۴ قانون اساسی) منعکس می‌شود.

اهمیت تتبع و انعکاس در این نظرات بر کسی پوشیده نیست؛ چه آنکه شورای نگهبان، هنگامی که در قامت مفسر رسمی قانون اساسی ظاهر می‌شود، با ارائه تفسیری لازم‌الاتباع از اصول قانون اساسی، اجرای مفاد این قانون را ممکن می‌سازد؛ یا هنگامی که به تطبیق مصوبات مجلس با موازین اسلامی و قانون اساسی می‌پردازد، نقش صیانت‌گرایانه خویش را از اصول قانون اساسی ایفا می‌کند و یا هنگامی که در مقام اعمال نظارت شرعی بر می‌آید، مبنای دینی نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و شرعی بودن کلیه قوانین و مقررات را تضمین و عینیت می‌بخشد. بر همین اساس و باتوجه به تأثیرات انکارناپذیر این نظرات بر کلیت نظام حقوق اساسی کشور، مطالعه و تحلیل ابعاد گوناگون آن‌ها حائز اهمیت می‌باشد.

در همین راستا، پژوهشکده شورای نگهبان به عنوان بازوی پژوهشی این شورا، طرح پژوهشی «بازخوانی تحلیلی نظرات شاخص شورای نگهبان» را با هدف تحلیل مبانی، آثار و نقاط قوت و ضعف نظرات شاخص و نیز کشف ظرفیت‌های شورای نگهبان در تحول و تکامل نظام حقوقی و آسیب‌شناسی مسائل مهم و تأثیرگذار آن

از خلال بازخوانی این نظرات، در قالب سلسله نشست‌هایی طراحی نمود که دستاوردهای آن هم‌اکنون پیش روی اندیشمندان و پژوهشگران قرار دارد.

منظور از «نظرات شاخص» در این طرح، آن دسته از نظراتی است که تأثیری ویژه بر نظام حقوقی نهاده‌اند، به نحوی که یا تحولی بنیادین در نظام حقوقی را رقم زده‌اند، یا شکل‌گیری رویه‌ای نوین را سبب شده‌اند و یا رویکردی خلاف رویکردهای مشهور را در پیش گرفته‌اند.

روش اجرای طرح نیز بدین صورت است که نظری شاخص در دستور کار هر نشست قرار می‌گیرد و هریک از پژوهشگران براساس سند پشتیبان تهیه‌شده از سوی دبیر جلسه، پیشاپیش به مطالعه سند و موضوعات مرتبط با دستور جلسه می‌پردازند و در حین برگزاری نشست، نتایج مطالعات خود را با سایر پژوهشگران به بحث و اشتراک می‌نهند. گزارش پیش‌رو، روایت نکات مطرح شده در جلسات است که توسط دبیر هر جلسه به رشته تحریر درآمده است.

ذکر این نکته ضروری است که این اثر نیز همچون سایر آثار بشری، خالی از نقصان و اشتباه نبوده و از تمامی صاحب‌نظران عرصه حقوق عمومی دعوت می‌شود تا با بیان کاستی‌های موجود در این اثر، موجبات رشد و ارتقای آن در چاپ‌های بعدی را فراهم آورند.

لازم به ذکر است که این گزارش، نظرات اعضای حاضر در جلسه بوده و بیانگر نظر پژوهشکده شورای نگهبان نمی‌باشد.

پژوهشکده شورای نگهبان

دی‌ماه ۱۴۰۲

شناسنامه نشست

«نشست بررسی و تحلیل بند «۲» نظر شماره ۳۱۵۱ مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۸ شورای نگهبان پیرامون «لایحه بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور» مصوب ۱۳۶۳/۱۲/۲۷ مجلس شورای اسلامی با موضوع «ماهیت احکام بودجه‌ای» با حضور پژوهشگران پژوهشکده شورای نگهبان به شرح ذیل (به ترتیب حروف الفبا) در تاریخ ۱۴۰۰/۱۲/۲۲ برگزار شد:

دکتر مهدی ابراهیمی، دکتر محمدحسن باقری، علیرضا جعفرزاده، وحید حیدری، محمد جواد شفق، دکتر علی فتاحی زفرقندی، محمد میثم نداف‌پور، دکتر حامد نیکونهاد، محمد مهدی همتی فقیه.

فهرست مطالب

پیشگفتار.....	۲
چکیده.....	۶
۱. مفهوم بودجه و ماهیت احکام بودجه‌ای.....	۱۱
۲. موضوع بودجه.....	۱۷
۳. ریشه‌شناسی درج احکام غیربودجه‌ای.....	۱۹
۴. راهکارهای اصلاح نظام بودجهریزی.....	۲۶
جمع‌بندی.....	۲۷
منابع برای مطالعه بیشتر.....	۲۹

چکیده

بودجه یکی از نهادهای مهم نظام حقوق اساسی و حقوق مالی است که به تدبیر منابع و مصارف سالانه کشور می‌پردازد. «موضوع» بودجه رکنی مهم از ارکان آن است که از طریق آن می‌توان موارد الزامی جهت درج در بودجه را شناخت. مطابق بند «۲» نظر شماره ۳۱۵۱ مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۸ شورای نگهبان پیرامون «لایحه بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور» مصوب ۱۳۶۳/۱۲/۲۷ مجلس شورای اسلامی «... از نظر شکلی نیز اصلاحاتی که از طرف مجلس شورای اسلامی در لوایح انجام می‌شود باید مربوط به لایحه باشد و نمایندگان نمی‌توانند به عنوان اصلاح لایحه پیشنهادات خارج از موضوع را که باید به وسیله طرح داده شود بدهند. علیهذا نظر به اینکه تبصره ۱۶ با پیشنهاد به نحوی اصلاح شده که ماهیت موضوع تبصره را در لایحه تقدیمی دولت تغییر داده و مربوط به قانون مالیات و کیفیت وصول مالیات و مجازات عدم پرداخت آن است با قانون اساسی مغایرت دارد.» سؤال اساسی این است که مقصود شورای نگهبان از «موضوع بودجه» چیست؟ چه مواردی خارج از موضوع بودجه می‌باشند و قابلیت درج در قانون بودجه را ندارند؟ به عبارت دیگر، مؤلفه‌های تشخیص «موارد مربوط به بودجه» از «موارد غیر مربوط به بودجه» از یکسو و همچنین، تمایز «موضوع بودجه‌ای از موضوع غیر بودجه‌ای» چیست؟ ماهیت احکام مدنظر در قانون بودجه و موضوع آن از یکسو و آثار و چالش‌های آن از سوی دیگر، در پژوهش حاضر مورد بررسی و مذاقه قرار گرفته است.

کلیدواژگان

ماهیت احکام بودجه‌ای، موضوع بودجه، احکام غیربودجه‌ای، ارکان بودجه، نظارت شورای نگهبان.

مقدمه

اهمیت و جایگاه ویژه بودجه به مثابه ابزار دولت‌ها جهت برنامه‌ریزی امور مالی کشور باعث شده است تا در کشورهای مختلف مورد توجه قانون‌گذار اساسی واقع شود. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز در اصول ۵۲، ۵۳، ۵۴ و ۵۵، علاوه بر اساسی - سازی نهاد بودجه، برخی ضوابط و چهارچوب‌های حقوقی آن را نیز تعیین کرده است. مطابق اصل ۵۲، «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد...». نظام حقوقی حاکم بر بودجه‌ریزی در اسناد حقوقی دیگری از قبیل قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ مجلس شورای ملی و قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۷/۱۸ نیز تبلور یافته است. شورای نگهبان نیز که براساس اصل ۹۴ قانون اساسی، وظیفه نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث عدم مغایرت با موازین شرع و قانون اساسی را عهده‌دار است؛ در فرآیند نظارت بر مصوبه مجلس شورای اسلامی در خصوص بودجه سالانه کل کشور از حیث عدم مغایرت با موازین اسلامی و قانون اساسی اظهارنظر نموده است.

در همین راستا، مطابق بند «الف» تبصره (۱۶) «لایحه بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور» مصوب ۱۳۶۳/۱۲/۲۷ مقرر شده بود که «از اول مرداد ماه ۱۳۶۴ ارائه هرنوع خدمات وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و موسسات و شرکت‌هایی که شمول قانون به آنها مستلزم ذکر نام است و نهادهای انقلاب اسلامی به واحدهای شغلی مشمول مواد ۵۹ و ۶۳ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب اسفند ماه ۱۳۴۵ و اصلاحیه‌های بعدی و همچنین دریافت سهمیه از شرکت‌های تعاونی تهیه و توزیع منوط به داشتن کارت شناسائی مالیاتی و ارائه آن می‌باشد.» مطابق بند «۲» نظر شماره ۳۱۵۱ مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۸ شورای نگهبان «... از نظر شکلی نیز اصلاحاتی که از طرف مجلس شورای اسلامی در لوایح انجام می‌شود باید مربوط به لایحه باشد و نمایندگان نمی‌توانند به عنوان اصلاح لایحه پیشنهادات خارج از موضوع را که

باید به وسیله طرح داده شود بدهند. علیهذا نظر به اینکه تبصره ۱۶ با پیشنهاد به نحوی اصلاح شده که ماهیت موضوع تبصره را در لایحه تقدیمی دولت تغییر داده و مربوط به قانون مالیات و کیفیت وصول مالیات و مجازات عدم پرداخت آن است با قانون اساسی مغایرت دارد.» سؤال این است که مقصود شورای نگهبان از اصلاحات مربوط به لایحه چیست و چه مواردی خارج از موضوع بودجه می‌باشند؟

شناخت مفهوم بودجه و مؤلفه‌های ذاتی آن پیش شرط ورود به عرصه نظام بودجه‌ریزی است. در این حوزه، سؤال اساسی پیرامون چیستی موضوع بودجه و تمایز آن از اسناد حقوقی دیگر نظیر قوانین عادی و مقررات دولتی است. شناخت حقوق حاکم بر بودجه‌ریزی در گام اول مستلزم شناخت موضوع بودجه است؛ امری که در نظام حقوقی ایران چالش‌های متعددی را تجربه کرده است. به بیان دیگر ابهام اساسی پیرامون بودجه مربوط به موضوع آن است تا مشخص شود حدود صلاحیت مراجع صلاحیت‌دار در تهیه و تصویب آن کجاست. بررسی و تحلیل قوانین بودجه سنواتی نشان می‌دهد که موضوع بودجه و آثار حقوقی آن همواره محل ابهام بوده است؛ تا جایی که در موارد بسیاری، بودجه در برخی موارد با فاصله گرفتن از کارکرد ذاتی خود تبدیل به سندی جهت وضع قواعد حقوقی، اصلاح و نسخ آنها شده است. شناخت موضوع بودجه نه تنها باعث می‌شود نهادهای صالح تهیه و تصویب از سردرگمی‌های یابند بلکه نهاد ناظر بر حوزه بودجه‌ریزی (شورای نگهبان) می‌تواند با اعمال ضمانت‌اجراهای قانونی زمینه تهیه و تصویب بودجه مطلوب را فراهم کند.

مفهوم بودجه و ماهیت احکام بودجه‌ای در نظرات متعددی از جمله در خصوص لوایح بودجه سال‌های ۱۳۶۲، ۱۳۹۲، ۱۳۷۹، ۱۳۹۶ مورد تأکید شورای نگهبان قرار گرفته است.^۱ این مسئله، به صورت ویژه در نظر شماره ۳۱۵۱ مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۸ شورای

۱. نظرات شورای نگهبان در خصوص احکام بودجه‌ای

۱. بند آخر نظر شماره ۹۲/۳۰/۵۰۹۰۶ مورخ ۱۳۹۲/۳/۱۲: «نظر به اینکه هر ساله در بودجه کل کشور مواردی که فاقد ماهیت بودجه‌ای است، منظور می‌گردد که همواره از طرف این شورا مورد اشکال قرار می‌گیرد، شایسته است دولت و مجلس محترم ترتیبی اتخاذ نمایند تا موارد مذکور به صورت لایحه یا طرح قانونی مورد بررسی و تصویب قرار گیرند. این اشکال در برخی از بندهای این مصوبه نیز وجود دارد که در بند ۱۵ به آنها اشاره شده است.»
۲. بند ۱-۳-۳- نظر شماره ۳۱۵۱ مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۸ و نظر شماره ۳۱۵۱ م/۳۱۵۱ ک مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۹ مبنی بر موضوع غیرمرتبط بند «الف» مصوبه بودجه سال ۱۳۶۴ مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۷ مجلس شورای اسلامی؛ «تبصره‌های (۱۶)، (۲۵)، بند «الف» تبصره (۳۱)، (۴۱)، (۵۴)، (۵۵)، (۵۶)، (۶۲)، بند «الف» تبصره (۶۸) و تبصره (۷۱) از لحاظ اینکه خارج از قانون بودجه است و به قوانین خاص خود ارتباط دارند با اصل ۵۲ قانون اساسی مغایرت دارد.»
۳. بند ۱ نامه مورخ ۳۶۴/۲/۲۲ شورای نگهبان به مجلس شورای اسلامی مبنی بر لزوم واقعی بودن درآمدهای مذکور در مصوبه بودجه و مغایرت آن با ماهیت بودجه.
۴. نظر شماره ۷۹/۲۱/۱۶۹۹ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۱ و نظر شماره ۷۹/۲۱/۱۷۱۳ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۳ شورای نگهبان در خصوص بند «ه» تبصره (۸) لایحه بودجه سال ۱۳۸۰.
۵. نظر شماره ۹۶/۱۰۲/۴۵۲۴ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۲ شورای نگهبان مبنی بر بند الحاقی (۲) تبصره (۶) لایحه بودجه سال ۱۳۹۷
۶. نظر شماره ۳۱۵۱ مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۸ شورای نگهبان مبنی بر موضوع غیرمرتبط بند «الف» تبصره (۵۵) مصوبه بودجه سال ۱۳۶۴ مصوب ۱۳۶۳/۱۲/۲۷ با بودجه در مصوبه بودجه
۷. نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۸۹۲ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۱۷ و نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۹۳۵ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۰ شورای نگهبان مبنی بر بند (ژ) تبصره (۱۲) لایحه بودجه سال ۱۳۸۳ مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۱۰ در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۸۳.
۸. بند ۱-۹-۲- نظر شماره ۴۱۹۳ مورخ ۱۳۷۱/۱۱/۱۲ شورای نگهبان مبنی بر ماهیت غیربودجه‌ای وضع ساختار جایگزین حقوقی.
۹. بند ۳ نظر شماره ۳۱۵۱ م/۳۱۵۱ مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۹ شورای نگهبان مبنی بر ماهیت بودجه‌ای تعیین ترتیبات اداره سازمان‌های علمی و صنعتی
۱۰. نظر شماره ۴۱۹۳ مورخ ۱۳۷۱/۱۱/۱۲ شورای نگهبان مبنی بر ماهیت غیربودجه‌ای بند (ج) تبصره (۱۲) بودجه سال ۱۳۷۲ کل کشور مصوب ۱۳۷۱/۱۱/۱۰:

نگهبان به عنوان مرجع نظارت بر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با موازین شرع و قانون اساسی مورد تأکید قرار گرفته است.

در راستای بررسی نظر شاخص مزبور، پژوهش حاضر در چند محور به بحث و بررسی در خصوص این نظر شورای نگهبان پرداخته است. ابتدائاً مفهوم بودجه و ماهیت احکام بودجه‌ای و سپس به صورت خاص، موضوع قانون بودجه بررسی شده است و با اثبات امکان ورود احکام غیر بودجه‌ای به بودجه، ریشه‌های آن نیز به بحث گذاشته شده است. در نهایت، به صورت مختصر، راهکارهای لازم برای اصلاح روند موجود احصاء شده است.

۱۱. نظر شماره ۷۵/۲۱/۱۳۸۸ مورخ ۱۳۷۵/۱۱/۱۱ شورای نگهبان در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۷۶ کل کشور مبنی بر مغایرت خصوص بند «الف» تبصره ۲۱ لایحه بودجه سال ۱۳۷۶ مجلس شورای اسلامی که حکمی دائمی در خصوص میزان تنخواه گردان تصویب کرده است.
۱۲. شورای نگهبان در نظر شماره ۷۹/۲۱/۱۶۹۹ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۱ و نظر شماره ۷۹/۲۱/۱۷۱۳ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۳ شورای نگهبان در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ مبنی بر ماهیت غیربودجه‌ای بند «ه» تبصره (۸) لایحه بودجه سال ۱۳۸۰
۱۳. شورای نگهبان در نظر شماره ۹۶/۱۰۲/۴۵۲۴ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۲ مبنی بر ماهیت غیربودجه‌ای بند الحاقی (۲) تبصره (۶) لایحه بودجه سال ۱۳۹۷
۱۴. نظر شماره ۳۱۵۱ مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۸ شورای نگهبان مبنی بر ماهیت غیربودجه‌ای بند «الف» تبصره (۵۵) مصوبه بودجه سال ۱۳۶۴ مصوب ۱۳۶۳/۱۲/۲۷
۱۵. نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۸۹۲ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۱۷ و نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۹۳۵ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۰ شورای نگهبان در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۸۳ مبنی بر ماهیت غیربودجه‌ای بند (ژ) تبصره (۱۲) لایحه بودجه سال ۱۳۸۳ مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۱۰
۱۶. بند ۱-۹-۲ نظر شماره ۴۱۹۳ مورخ ۱۳۷۱/۱۱/۱۲ شورای نگهبان مبنی بر ماهیت غیربودجه‌ای تبصره (۵۷) لایحه بودجه ۱۳۷۲.

۱. مفهوم بودجه و ماهیت احکام بودجه‌ای

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نهادهای حقوقی مختلفی نظیر قانون،^۱ مقررات دولتی^۲ و نظایر آن را در راستای اداره جامعه به رسمیت شناخته است.^۳ بودجه از جمله نهادهای مهمی است که قانون اساسی جهت تنظیم منابع و مصارف کشور پیش‌بینی کرده است. مطابق اصل ۵۲ قانون اساسی، «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. ...» شناخت مفهوم هر یک از نهادهای حقوقی؛ از جمله بودجه، گام نخست جهت تحقق اهداف قانون‌گذار اساسی است. پیش‌فرض و قاعده بنیادین در حوزه نهادهای عمومی؛ نظیر بودجه، قانون، سیاست و ... مفهوم منحصر به فرد آن است که قانون‌گذار مبتنی بر آن، اقدام به شناسایی هر کدام در نظام حقوقی کرده است. به عبارت دیگر، قواعد و ضوابط حقوقی به عنوان باید‌ها و نبایدها بر «مفهوم نهاد عمومی» بار می‌شود.

۲. بودجه ابزار قدرت عمومی جهت برنامه‌ریزی امور مالی کشور در دوره معین است که جهت نیل به اهداف و سیاست‌های مالی پیش‌بینی شده است. ابعاد و آثار مختلف بودجه باعث شده است تا صاحب‌نظران علوم مختلف مبتنی بر مبانی و شاخص‌های علمی به بحث و تحلیل آن پردازند زیرا از یکسو احصاء و توازن منابع و مصارف کشور در طول سال مالی و تعقیب سیاست‌های اقتصادی در راستای رشد و پیشرفت اقتصادی امری است که علمای علم اقتصاد مبتنی بر آن، به ارزیابی بودجه و فرآیند بودجه‌ریزی می‌نشینند^۴ و از سوی دیگر، بودجه به مثابه سندی

۱. اصول ۵۸ و ۷۱ قانون اساسی.

۲. اصل ۱۳۸ قانون اساسی.

۳. مطابق مقدمه قانون اساسی «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبین نهادهای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی جامعه ایران بر اساس اصول و ضوابط اسلامی است که انعکاس خواست قلبی امت اسلامی می‌باشد.»

۴. برای مطالعه بیشتر در خصوص ابعاد اقتصادی نظام بودجه‌ریزی مراجعه شود به: فرزب، علی‌رضا،

حقوقی در کشورهای مختلف دارای آثار حقوقی متعددی است؛^۱ از جمله اینکه بودجه موجبات نظارت مجالس نمایندگان بر درآمدها و هزینه‌ها را فراهم می‌کند. بر همین اساس، تعاریف مختلفی مبتنی بر مؤلفه‌های تعیین‌کننده برای بودجه ارائه شده است.^۲ به نظر می‌رسد که تعریف مطلوب بودجه باید شاکله و اساس سند مزبور را با در نظر گرفتن جنبه‌های مختلف نمایان کند در غیر اینصورت، تعریف بودجه مبین تمام حقیقت پیرامون چిستی بودجه نخواهد بود.

۳. قانون‌گذار در برهه‌های مختلف تعاریف گوناگونی از جمله در قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۲۰،^۳ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۱۲/۱۲/۱۶،^۴ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹/۱۰/۱۵ و در نهایت، قانون محاسبات

بودجه‌ریزی دولتی در ایران، تهران، انتشارات مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۱؛ کردیچ، محمد، نظام بودجه‌ریزی، تهران، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۵؛ پیرنیا، حسین، مالیه عمومی: مالیات‌ها و بودجه، تهران، انتشارات امیرکبیر، چاپ هشتم، ۱۳۵۵.

۱. برای مطالعه ابعاد حقوقی بودجه مراجعه شود به: رستمی، ولی؛ محمدبرزگر خسروی، ماهیت حقوقی بودجه (سند یا قانون)، پژوهشنامه حقوق اسلامی، شماره ۲، ۱۳۹۳، صص ۷۹-۱۰۰؛ لاینرت، یان، بودجه-ریزی در جهان؛ چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای (مطالعه تطبیقی)، ترجمه افشین خاکباز، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷.

۲. برای مشاهده تعاریف مختلف صاحب‌نظران پیرامون بودجه مراجعه شود به: جمعی از نویسندگان، حقوق بودجه؛ تحلیل نظام حقوقی حاکم بر تهیه، تصویب و تغییر بودجه در آیین قانون اساسی و رویه شورای نگهبان، پژوهشکده شورای نگهبان، چاپ اول، ۱۴۰۰، صص ۳۳-۲۳.

۳. «بودجه دولت، سندی است که معاملات دخل و خرج مملکتی برای مدت معینی در آن پیش‌بینی و تصویب می‌گردد. مدت مزبور را سنه مالی گویند که عبارت از یک‌سال شمسی است.»

۴. «بودجه لایحه پیش‌بینی کلیه عواید و مخارج مملکتی است برای مدت یک سال شمسی (سنه مالی) که به تصویب مجلس شورای ملی رسیده باشد.»

۵. «بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به وصول به هدف‌های دولت می‌شود بوده و از سه قسمت تشکیل می‌شود:

۱- بودجه عمومی دولت که شامل اجزاء زیر است:

الف- بودجه عادی برای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی - این بودجه شامل اعتباراتی نیز خواهد بود که مستقیماً مربوط به وظایف یک وزارتخانه یا مؤسسه دولتی نیست و تحت عنوان خاص منظور می‌گردد.

ب- بودجه عمرانی برای اجرای برنامه‌های عمرانی.

عمومی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ از بودجه ارائه کرده است که تفاوت‌های قابل توجهی با یکدیگر دارند. هم‌اکنون، تعریف مدنظر در ماده ۱ قانون محاسبات عمومی لازم-الاجراست. مطابق این تعریف: «بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود، بوده و از سه قسمت به شرح زیر تشکیل می‌شود:»

۴. برخی پژوهشگران با در نظر گرفتن مبانی نظری و قانونی بودجه در نظام حقوقی ایران تعریف ذیل را برای بودجه ارائه داده‌اند. مطابق این تعریف، بودجه: «سندی حاوی تخمین درآمدها و هزینه‌های عمومی دولت در مدت معین است و به شکلی هدفمند و مطابق برنامه‌های عالی در راستای اهداف و سیاست‌های کشور از سوی مراجع ذی‌صلاح قانونی تهیه و تصویب می‌شود.»^۱ مبتنی بر تعریف مزبور و با در نظر گرفتن مبانی و فلسفه نظام بودجه‌ریزی، بودجه واجد ماهیتی تخصصی است که کلیه بخش‌ها و مفاد سند بودجه باید منطبق با این تعریف باشد.

۵. رویه دائمی دولت و مجلس شورای اسلامی مبنی بر گنجاندن احکام و گزاره‌های غیربودجه‌ای در ذیل قانون بودجه بیش از آنکه ناشی از رفتارها و سوء برداشت‌های معهود و شخصی کارگزاران دولت یا نمایندگان باشد، تا حد زیادی ناشی از تشتت در اصل مفهوم بودجه است؛ زیرا وضعیت مزبور در کل دوران قدمت نظام بودجه-ریزی کشور و در دوران دولت‌ها و مجالس مختلف وجود داشته است. بنابراین، یکی از ایرادات اساسی به عنوان منشأ این وضعیت، ایراد در شناخت مفهوم بودجه و موازین حاکم بر آن است تا بتوان نهادهای مداخله‌گر را در راستای آن تنظیم کرد.

۲- بودجه شرکت‌های دولتی.

۳- بودجه مؤسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه کل کشور منظور می‌شود.

۱. جمعی از نویسندگان، حقوق بودجه؛ تحلیل نظام حقوقی حاکم بر تهیه، تصویب و تغییر بودجه در آیین قانون اساسی و رویه شورای نگهبان، پژوهشکده شورای نگهبان، چاپ اول، ۱۴۰۰، ص ۳۹

۶. بودجه در نظام حقوقی ایران نه تنها شامل جداول مربوط به پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌هاست بلکه حاوی احکام متعدد و پیوست‌هایی است که جزئیات مربوط به منابع و مصارف و کیفیت آنها را تعیین می‌کند. بودجه اعم از جداول، احکام و پیوست‌ها باید منطبق با مفهوم بودجه باشد.^۱

۷. ارکان ذاتی بودجه به مثابه شاخص‌های ذاتی عبارتند از: ۱- تخمینی بودن: آینده-نگری امور عمومی شئون مختلفی دارد و امور مالی یکی از مهمترین آن است؛ زیرا کلیه رفتارها و اقدامات حاکمیت مستلزم تأمین منابع مالی است. به علاوه، منابع مالی ابزاری جهت هدایت و سیاست‌ورزی جهت نیل به اهداف است. بودجه محمل تحقق مقاصد مزبور است که باعث می‌شود دولت منابع مالی کشور در دوره معین را پیش‌بینی کند و مبتنی بر اهداف و سیاست‌های معین، مصارف آن را تعیین کند.^۲ تخمینی بودن، پیش‌بینی و آینده‌نگری جزئی از ذات بودجه‌ریزی است. ۲- درآمدی و هزینه‌ای بودن: بودجه اساساً سندی حقوقی جهت تنظیم و توازن منابع و مصارف کشور است تا قدرت عمومی از طریق آن بتواند اهداف و سیاست‌های مورد نظر را اجرایی کند.^۳ بنابراین، سند بودجه منحصر به احصاء درآمدها و تعیین هزینه‌هاست. ۳- مدت‌دار بودن: تعیین و تنظیم منابع و مصارف کشور مستلزم ظرف زمان است تا اهداف بودجه محقق شود. در حقیقت، ماهیت تخمینی و برآوردی بودن بودجه در چهارچوب عنصر زمان ممکن است. بر همین اساس، بودجه ذاتاً مدت‌دار است. بررسی تفصیلی این رکن، آثار حقوقی آن و همچنین

۱. بند «۳» نظر شماره ۵۳۱۷۲/۳۰/۹۲ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۸ شورای نگهبان پیرامون «لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور»:

«۳- با توجه به اینکه جداول مربوط به بودجه، جزء بودجه محسوب می‌شوند و علی‌الاصول به تصویب مجلس محترم می‌رسند، باید متن مصوب جداول جهت اظهارنظر به این شورا ارسال شوند.»

۲. هادی‌زاده، علی، مفهوم بودجه و ماهیت احکام بودجه‌ای، پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۹۰۰۸، ۱۳۹۹.

۳. همان، صص ۳۹-۲۷.

وضعیت حقوقی دوره زمانی بودجه خارج از موضوع این گزارش است.^{۴۱} - هدفمندی و برنامه‌ای بودن: بودجه صرفاً صورت درآمدها و هزینه‌ها نیست بلکه ابزاری جهت تنظیم هدفمند نسبت درآمدها و هزینه‌ها و جهت‌دهی منابع کشور برای اهداف و برنامه‌های معین است؛ بنابراین، بودجه به عنوان سندی در حوزه حکمرانی ذاتاً هدفمند و برنامه‌ای است.^{۴۲} - تصویب مراجع ذیصلاح: صورت درآمدها و هزینه‌ها زمانی تبدیل به بودجه به عنوان سند الزام‌آور جهت مدیریت امور عمومی می‌شود که مراجع صالح آن را به تصویب برسانند؛ بنابراین هرچند ممکن است هرگونه صورت درآمدها و هزینه‌ها از حیث لغوی بودجه محسوب شود اما بودجه در علم حقوق سندی است که تصویب شده باشد. این امر آثار حقوقی معینی بر سند مزبور؛ از جمله ضمانت‌اجراهای قانونی و قهری را به وجود می‌آورد در حالی که صورت‌حساب عادی درآمد و هزینه فاقد اثر حقوقی می‌باشد.

۸. سؤال اساسی پیرامون احکام بودجه‌ای و آنچه در نظر شورای نگهبان مورد تأکید واقع شده است، این است که اثر تفکیک و تمایز احکام بودجه‌ای و غیربودجه‌ای در نظام حقوقی ایران چیست؟ به عبارت دیگر، آیا تفکیک مزبور دارای اثر خارجی برای نظام حقوقی هست یا خیر؟ در پاسخ به این سؤال باید گفت که تمایز بودجه از سایر اسناد نه تنها از حیث نظری و علمی ضروری است بلکه آثار عملیاتی متعددی دارد. مهمترین آثار این تمایز عبارتند از: ۱- تخصیصی‌سازی هنجارها و ضوابط حقوقی مربوط به بودجه‌ریزی. ۲- استفاده حداکثری از ظرفیت بودجه جهت نیل به اهداف جامعه و حاکمیت. ۳- تعیین تکلیف نسبت قانون بودجه با قوانین عادی دیگر.

۹. قوانین عادی که ابزار قوه مقننه جهت تعیین چهارچوب‌ها و ضوابط قانون‌گذاری از جمله قانون بودجه است، در حوزه تعیین چارچوب‌های دقیق سند بودجه،

۱. همان، صص ۴۴-۳۹.

۲. همان، صص ۵۰-۴۸.

ماهیت احکام بودجه‌ای و ... مسکوت است و صرفاً مقررات پراکنده‌ای در این حوزه وجود دارد. شورای نگهبان به عنوان مرجع ناظر بر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با موازین شرع و قانون اساسی تاکنون نظرات متعددی پیرامون مفهوم بودجه و ارکان آن بیان کرده است که در مجموع می‌تواند منظومه‌ای از بایسته‌های مفهومی بودجه را از آن استخراج کرد.^۱

۱۰. اساساً یکی از چالش‌هایی که راجع به بودجه وجود دارد ماهیت آن است. مقصود اینکه بودجه سند است یا قانون؟ در زمره امور اجرایی محسوب می‌شود یا تقنینی؟ در صورتی که از جمله اسناد محسوب می‌شود و فاقد جنبه تقنینی است، نسبت آن با سایر مصوبات مجلس شورای اسلامی چیست؟ موارد مزبور نیازمند اقدامات تقنینی قانون‌گذار است تا چارچوب‌های حقوقی قانون بودجه را ترسیم کند.

۱۱. بودجه مطابق اصل ۵۲ قانون اساسی «قانون» است و نه صرفاً سند مالی دولت. با توجه به رویکرد شکلی مفهوم قانون می‌توان گفت که بودجه «قانون» است؛ چرا که اولاً بودجه با رعایت تشریفات قانونی و ثانیاً توسط مرجع ذی صلاح به تصویب می‌رسد. به علاوه آنکه در رویه موجود نیز از بودجه تعبیر به قانون می‌شود و تاکنون در قوانین مصوب، از بودجه تعبیری به جز «قانون بودجه» نشده است. بنابراین بودجه قانون محسوب می‌شود، اما قانونی خاص و منحصر به فرد. به همین دلیل نیز نحوه رسیدگی و تصویب آن متمایز از دیگر لوایح و طرح‌های قانونی است.

۱۲. یکی دیگر از ابهامات اساسی پیرامون نظام بودجه‌ریزی، فقدان اتفاق نظر پیرامون مفهوم بودجه است که نه تنها در بین دولت و مجلس شورای اسلامی شایع است بلکه شورای نگهبان به عنوان نهاد ناظر هرچند در موارد متعددی بر آن توجه داشته است اما رویه یکسانی وجود ندارد و گاهاً حکمی را سابقاً فاقد ماهیت بودجه‌ای تشخیص داده اما در مورد دیگر، از نظر خود عدول کرده است. در صورتی که اگر

۱. برای مشاهده نظرات شورای نگهبان در این خصوص به پیوست شماره ۱ این پژوهش مراجعه شود.

این معیارها و ضوابط در قانون جامع بودجه‌ریزی ذکر شود امکان تغییرات مستمر با توجه به تغییر اعضای شورای نگهبان کاهش می‌یابد.

۲. موضوع بودجه

۱. موضوع بودجه یکی از ارکان مفهوم بودجه است و محل وفاق صاحب‌نظران از یکسو و تعاریف قانونی بودجه است. مطابق ماده (۱) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی، بودجه، برنامه «درآمدها و هزینه‌های کشور» است. به عبارت دیگر، موضوع بودجه تعیین درآمدها و هزینه‌ها با توجه به سیاست و برنامه‌های کشور است.

۲. مطابق اصل ۵۲ قانون اساسی، دولت و مجلس شورای اسلامی به ترتیب صلاحیت تهیه لایحه بودجه و رسیدگی و تصویب آن را برعهده دارند. موضوع بودجه موجب می‌شود صلاحیت دولت و مجلس نیز محدود شود. همانطور که هیئت وزیران نمی‌تواند با استناد به صلاحیت مقررگذاشته موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی اقدام به وضع قانون عادی یا تصویب موازین مغایر با قانون اساسی کند و صلاحیت این نهاد محدود بر مفهوم مقررگذاشته است، صلاحیت دولت و مجلس شورای اسلامی نیز محدود به مفهوم بودجه با کلیه ارکان و شاخص‌های آن است.

۳. تخصصی بودن موضوع بودجه موجب تمایز آن از قوانین عادی دیگر می‌شود؛ با این توضیح که بودجه در پی تخمین منابع مالی و تعیین مصارف کشور در طول یکسال مالی است در حالی که قانون‌گذار جهت تنظیم برخی از امور اجتماعی، اقدام به وضع بایدها و نبایدهای حقوقی می‌کند که در اصطلاح تحت عنوان «قاعده حقوقی» مشهور است. براین اساس، با اینکه قانون بودجه مانند سایر قوانین عادی مصوب مجلس شورای اسلامی است اما تفاوت موضوع باعث می‌شود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در آنها متفاوت باشد. در حقیقت، علی‌رغم تساوی در اعتبار قانونی، آنچه باعث تمایز این دو می‌شود تفاوت در موضوع و ماهیت هرکدام

و اقتضائات ذاتی آن است؛ توضیح اینکه اقتضائات ذاتی بودجه باعث می‌شود قانون‌گذار قاعده‌ای دائمی یا نظایر آن ذیل بودجه وضع نکند.

۴. پیش‌بینی میزان درآمدها و هزینه‌ها به عنوان ممیز و عامل تمایز قانون بودجه از قوانین دیگر است؛ اما این سؤال قابل طرح است که چه درآمدها و هزینه‌هایی قابل درج در قانون بودجه است؟ به عبارت دیگر، ضابطه درآمدها و هزینه‌های بودجه‌ای چیست و آیا دولت یا مجلس شورای اسلامی در پیش‌بینی مفاد بودجه محدودیتی دارد یا خیر؟ ماهیت بودجه به عنوان سندی حقوقی جهت توازن درآمدها و هزینه‌ها و همچنین هدایت مصارف عمومی به سوی اهداف و برنامه‌های کشور موجب شده است تا قانون بودجه منحصر به درآمدهایی باشد که منشأ قانونی آن در قوانین دیگر پیش‌بینی شده است. بنابراین، هرچند قانون بودجه محلی برای احصاء درآمدهاست اما درآمدهای مزبور دارای ماهیت تجویزی‌اند و وضع درآمدهای جدید مستلزم وضع یا اصلاح قوانین مخصوص به خود است. بر این اساس، مطابق ماده (۳۷) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ «پیش‌بینی درآمد و یا سایر منابع تأمین اعتبار در بودجه کل کشور مجوزی برای وصول از اشخاص تلقی نمی‌گردد و در هر مورد احتیاج به مجوز قانونی دارد...» ماده ۳۸ نیز در ادامه چنین منطقی مقرر کرده است که «وصول درآمدهائی که در بودجه کل کشور منظور نشده باشد طبق قوانین و مقررات مربوط به خود مجاز است.» در خصوص هزینه‌های بودجه‌ای نیز باید گفت که فلسفه و غایت بودجه‌ریزی ایجاب می‌کند که سقف هزینه‌های کشور در بودجه کل کشور مشخص شود؛ زیرا تعدی از آن موجبات کسری بودجه و اختلال در نظام اقتصادی می‌شود. در خصوص حداقل هزینه‌های مقرر نیز باید گفت که تابعی از میزان وصول درآمدها و هزینه‌هاست. در این خصوص سؤال مطروحه این است که آیا هزینه‌ها نیز مانند درآمدها باید واجد منشأ قانونی در قوانین عادی باشد یا اینکه اقدام دولت در بودجه تأسیسی است؟ در این خصوص، هزینه‌های بودجه اعم از هزینه‌هایی که دولت به موجب

قوانین و مقررات متعهد شده است یا هزینه‌هایی که به اشکالی غیر از مورد مزبور تعیین می‌شود، واجد شأن تأسیسی است بدین صورت که دولت ممکن است برخی هزینه‌های تعهدشده از جانب دولت را در بودجه پیش‌بینی نکند یا اینکه هزینه‌هایی را پیش‌بینی کند که ابتدائاً و بدون تکلیف قانونی باشد. در حالت نخست، دولت مجاز به پرداخت هزینه‌های تعهد شده نیست و بدهی دولت تحت عنوان دیون به بودجه سال‌های بعد موکول می‌شود. در حالت دوم نیز دولت مجاز به هزینه‌کرد مصارف مبتنی بر چهارچوب‌های قانونی و در راستای نیل به اهداف و سیاست‌های اقتصادی است؛ بنابراین، در هر دو فرض، اقدام دولت تأسیسی است اعم از اینکه منشأ هزینه‌ها در قانون یا مقررات مشخصی تکلیف شده باشد یا اینکه دولت حسب صلاحدید و اقتضائات مدیریت امور آنها را پیش‌بینی کرده باشد. نکته دیگر اینکه «وجود اعتبار در بودجه کل کشور به خودی خود برای اشخاص اعم از حقیقی یا حقوقی ایجاد حق نمی‌کند و استفاده از اعتبارات باید با رعایت مقررات مربوط به خود بعمل آید.»^۱

۳. ریشه‌شناسی درج احکام غیربودجه‌ای

۱. یکی از ریشه‌های اصلی درج احکام غیربودجه‌ای محدودیت‌های حقوقی حاکم بر صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. قانون اساسی صلاحیت‌های قوای سه‌گانه را در اصول متعدد مشخص کرده است. مطابق اصول ۵۸ و ۵۹ قانون اساسی، اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی صورت می‌گیرد و «در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد.» همچنین براساس اصل ۶۰ قانون اساسی، «اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزرا است.» قانون‌گذار ضوابط و قواعد اساسی حاکم بر صلاحیت قوای مقننه و مجریه را تعیین کرده است. از

۱. ماده (۵۰) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی.

جمله ضوابط اساسی، چهارچوب‌های حقوقی حاکم بر قانون‌گذاری است. طبق اصل ۷۴، پیشنهادها و اصلاحات در مورد قوانین از طریق لایحه یا طرح‌های قانونی نمایندگان در مجلس شورای اسلامی بررسی می‌شود. علی‌رغم صلاحیت بالسویه مجلس شورای اسلامی و دولت در حوزه ابتکار قانون، محدودیت‌ها و اختصاصاتی نیز برای هرکدام وجود دارد؛ از جمله محدودیت‌های حاکم بر صلاحیت مجلس شورای اسلامی، موضوع اصل ۷۵ قانون اساسی است. مطابق این اصل، «طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لایحه قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.» بر این اساس، مدیریت واحد و یکپارچه امور مالی کشور برعهده دولت گذاشته شده است و مشارکت نمایندگان مجلس شورای اسلامی منوط به تأمین بار مالی شده است. شورای نگهبان به عنوان دادرس قانون اساسی در موارد متعددی مصوبات مجلس شورای اسلامی را به دلیل عدم تأمین منابع مالی لازم یا کاهش منابع مالی کشور مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی تشخیص داده است. براساس نظر شماره ۵۵۹۹ مورخ ۱۳۶۴/۱۳/۷ شورای نگهبان «اصل ۷۵ قانون اساسی ناظر به پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان در لایحه بودجه نمی‌باشد.» هرچند نظر مزبور مشورتی است اما موافقت اکثریت شورای نگهبان با آن باعث شده است که تبدیل به رویه شود. بر این اساس، پیشنهادات و اصلاحات نمایندگان مجلس شورای اسلامی بر لایحه بودجه مشمول اصل ۷۵ نمی‌شود. در نتیجه، نمایندگان مجلس شورای اسلامی حسب ضرورت‌های ملی و منطقه‌ای اقدام به اصلاحات متعددی بر لایحه دولت می‌کنند که تبصره‌های الحاقی نمونه‌ای شایع از این رویه است. در حقیقت، از یکسو نیازها و کاستی‌های موجود و تلاش مجلس شورای اسلامی جهت رفع این چالش‌ها و از سوی دیگر، عدم موضوعیت اصل ۷۵ قانون اساسی در لایحه بودجه باعث شده است تا لایحه بودجه دستخوش تغییرات متعددی از قبیل اصلاحات و الحاقات گردد. این اصلاحات و الحاقات اعم از ورود احکام

غیربودجه‌ای به طور عام و احکام غیرمرتبط با موضوع و کارکرد قانون بودجه است. بررسی رویه قوانین بودجه در حوزه احکام غیربودجه‌ای نشان می‌دهد بخش غالبی از آن مربوط به بندها و تبصره‌های الحاقی به لایحه بودجه است که توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده است. راهکار اساسی برای رفع این چالش، تخصصی کردن هنجارهای حقوقی مبتنی بر مبانی و کارکرد هرکدام است؛ با این توضیح که بودجه به عنوان یک هنجار حقوقی دارای مفهوم، هدف و غرض خاصی است که عبارت است از توازن و تعادل منابع و مصارف از یکسو و همچنین هدایت منابع و مصارف جهت نیل به اهداف و سیاست‌های مالی. ضوابط و چهارچوب‌های حقوقی حاکم بر بودجه‌ریزی لزوماً باید مبتنی بر مبانی و کارکردهای آن باشد؛ لذا صلاحیت مجالس نمایندگان محدود به کارکرد بودجه است. تحقق این امر مستلزم بازنگری قواعد حقوقی حاکم بر بودجه‌ریزی و قانون-گذاری است به نحوی که صلاحیت دولت و مجلس شورای اسلامی در حوزه تهیه و تصویب بودجه سالانه محدود به بودجه باشد در حالی که هم‌اکنون نه در قانون اساسی و نه در قوانین عادی از قبیل قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ و قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۷/۱۸ مجلس شورای اسلامی این تفکیک ماهوی وجود ندارد.

۲. این شبهه قابل طرح است که تعریف صلاحیت‌ها مبتنی بر تفاوت ماهوی بودجه با قوانین عادی دیگر باعث می‌شود مدیریت مالی کشور به صورت مطلق برعهده دولت گذاشته شود به طوری که خط مشی اقتصادی کشور منحصر به اراده دولت می‌شود و این امر با شأن نمایندگی نمایندگان مجلس شورای اسلامی مغایر است. این شبهه صحیح نیست زیرا خط مشی اقتصادی نظام جمهوری اسلامی از طریق سیاست‌های کلی نظام و برنامه‌های بلندمدت توسط مقام رهبری تعریف می‌شود و دولت نیز در چهارچوب آنها صالح است. به علاوه مجلس شورای اسلامی متشکل از نمایندگان ملت از طریق تصویب قوانین عادی از جمله قانون برنامه

میان مدت پنج‌ساله در حوزه سیاست‌گذاری اقتصادی مشارکت می‌کند. همچنین، ابزارهای نظارتی مجلس شورای اسلامی از قبیل سنوال، استیضاح و نظایر آن باعث اثرگذاری مجلس شورای اسلامی بر اقدامات دولت می‌شود.

۳. نامشخص بودن جایگاه بودجه در حکمرانی یکی از دلایل و ریشه‌های گرایش به درج احکام غیربودجه‌ای در بودجه است. توضیح اینکه بودجه علی‌رغم تفاوت‌هایی که در نظام‌های حقوقی مختلف از حیث فرآیند تصویب و اجرا دارد، دارای کارکرد و غایت یکسانی است؛ با این توضیح که بودجه مبتنی بر نظریات اقتصادی در پی تنظیم و توازن وضعیت درآمدها و هزینه‌های جامعه سیاسی و تلاش برای هدایت و تخصیص منابع جهت تحقق اهداف است. از حیث حقوقی نیز بودجه بستر نظارت مردم بر وضعیت مالی کشور است. این اشتراک نظر پیرامون جایگاه حقوقی و اقتصادی بودجه بیانگر جایگاه رفیع آن در حوزه حکمرانی اقتصادی و حقوقی است. مبتنی بر این تحلیل، نسبت هنجارهای حقوقی مختلف با سند بودجه مشخص می‌شود و می‌توان بایسته‌های مفادی بودجه را ترسیم کرد. با اینکه مطابق ماده (۱) قانون محاسبات عمومی، بودجه برنامه مالی دولت است که درآمدها و هزینه‌ها پیش‌بینی می‌شود تا برای عملیات‌های هدفمند و منتج به اهداف و سیاست‌های کشور صرف شود، اما نظام حقوقی ایران فاقد بسترهای لازم جهت تحقق این جایگاه بودجه است. قانون‌گذار در ماده (۱) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ مقرر کرده است که بودجه ابزاری برای تخصیص منابع لازم جهت تحقق برنامه‌های سالانه و به عنوان بخشی از برنامه‌های پنج‌ساله ایفای نقش کند. برنامه‌های میان‌مدت پنج‌ساله نیز تکمیل‌کننده پازل برنامه‌های بلندمدت کشوری است. در واقعیت اما هیچگاه این امر محقق نشده است به‌طوری‌که نسبت بودجه‌های سالانه با برنامه‌های سالانه و میان‌مدت مشخص نیست. از سوی دیگر، سلسله مراتب هنجارها در نظام حقوقی ایران شکل گرفته است تا هنجارهای عالی توسط هنجارهای فرودین مراعات شود. در این سلسله مراتب، قانون بودجه در

ردیف قوانین عادی مجلس شورای اسلامی قرار می‌گیرد و از اعتبار یکسانی برخوردارند. نتیجه اینکه نسبت قانون بودجه و قوانین عادی نیز مشخص نیست هرچند قواعد و مقررات پراکنده‌ای در نظام حقوقی ایران در این حوزه ایجاد شده است. بخشی از این قواعد ناشی از نظرات شورای نگهبان به عنوان مرجع مفسر قانون اساسی و همچنین مرجع دادرسی اساسی است. این در حالی است که جایگاه قانون بودجه ایجاب می‌کند کارکرد، ضوابط ماهوی، شکلی و همچنین نسبت آن با سایر اسناد حقوقی از جمله قوانین عادی و برنامه‌های میان‌مدت و بلند مدت مشخص گردد.

۴. خلاهای قانونی در حوزه نظام بودجه‌ریزی یکی دیگر از ریشه‌های گرایش به درج احکام غیربودجه‌ای در بودجه سالانه کل کشور است. اهمیت و جایگاه ابعاد مختلف اقتصادی و حقوقی قانون بودجه مستلزم سازکارهای لازم حقوقی جهت نهادینه‌سازی است؛ به عبارت دیگر، مبانی نظری پیرامون بودجه‌ریزی و جایگاه آن در حکمرانی مادامی که جامه عمل نبوده است، عملاً فایده‌ای برای جامعه ندارد. عملیاتی کردن بودجه‌ریزی مطلوب مستلزم تعریف ضوابط و چهارچوب‌های هنجاری است تا صلاحیت‌ها و اختیارات مسئولین در حوزه‌های مختلف مشخص گردد و هرکدام نسبت به دایره مسئولیت‌های قانونی پاسخگو شوند. بررسی وضعیت نظام بودجه‌ریزی نشان می‌دهد که خلاهای قانونی بخش قابل توجهی از چالش‌ها و کاستی‌های نظام مزبور است؛ توضیح اینکه قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ مجلس شورای ملی نخستین قانون جامع و سازمان‌دهنده نظام بودجه‌ریزی بود که تا حدی سازکارهای حقوقی نظام بودجه‌ریزی را ترسیم کرده بود. با استقرار نظام جمهوری اسلامی و قانون اساسی، ضمن تبیین چهارچوب‌های اساسی در این قانون، اصول ۵۵-۵۲ به‌طور مستقیم ضوابط حقوقی نظام بودجه‌ریزی؛ از قبیل مراجع تهیه و تصویب، نظارت بر بودجه و سازکارهای دریافت درآمدها و هزینه‌کرد آن مشخص گردید. در حوزه قوانین عادی، علاوه بر

اعتبار قانون برنامه و بودجه در چهارچوب ضوابط و چهارچوب‌های نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۷/۱۸ مبتنی بر اصل ساماندهی درونی صلاحیت‌ها و اختیارات قوه مقننه مواد ۱۸۴-۱۸۲ را به نحوه بررسی و تصویب لایحه بودجه اختصاص داده است. برای مثال، مطابق ماده ۱۸۲،^۱ دولت موظف است لایحه بودجه را تا ۱۵ آذر هر سال تقدیم مجلس شورای اسلامی کند. قانون «برخی احکام مربوط به اصلاح ساختار بودجه کل کشور» مصوب ۱۴۰۰/۴/۱۶ مجلس شورای اسلامی نیز گام دیگری جهت تبیین و تدقیق احکام و قواعد نظام حقوقی حاکم بر «قانون بودجه» می‌باشد لیکن این قانون نیز عمدتاً مشتمل بر احکام شفاف‌کننده مصارف بودجه بوده است و در حوزه مورد بحث، حکمی ندارد. ضوابط حقوقی پراکنده دیگری در قوانین مختلف از جمله در قوانین برنامه پنج‌ساله وجود دارد که از حیث عدم سنخیت با ماهیت و کارکرد «قوانین برنامه» محل تأمل جدی است اما آنچه اهمیت دارد این است که تاکنون پس از گذشت بیش از ۴ دهه از استقرار قانون اساسی، قانونی جامع که بتواند مفاهیم، ضوابط و سازکارهای نظام بودجه‌ریزی را مبتنی بر قانون اساسی و موازین شرع ترسیم کند، به تصویب نرسیده است. همین امر باعث چالش‌های حقوقی متعدد بین قوای سه‌گانه و همچنین نهادهای دیگر می‌شود. علاوه بر آن، قانون بودجه که ابزاری برای تعادل، توازن و مدیریت اقتصادی و نظارت حقوقی است نتوانسته است به‌نحو مطلوبی ایفای نقش کند. ضوابط هنجاری پیرامون حدود صلاحیت قوای سه‌گانه، الزامات تهیه و تصویب لایحه بودجه، ضمانت اجرای بودجه از جمله مسائل اساسی پیرامون نظام بودجه‌ریزی است که فقدان قانون بودجه‌ریزی به‌دنبال دارد. برای مثال، شورای نگهبان به عنوان

۱. ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۷/۱۸:

«دولت موظف است لایحه بودجه سالانه کل کشور را حداکثر تا پانزدهم آذرماه هر سال به مجلس تسلیم نماید. نحوه رسیدگی به لایحه بودجه، یک شوری خواهد بود و ترتیب رسیدگی به شرح ذیل می‌باشد:

مرجع ناظر بر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی؛ از جمله لایحه بودجه با قانون اساسی و موازین شرع در سایه فقدان الزامات حقوقی دقیق و بایسته بر مجلس شورای اسلامی جهت تصویب لایحه همواره در روزهای پایانی سال با مصوبه مجلس روبه‌رو می‌شود. الزامات حقوقی تسریع در رسیدگی جهت اجرای قانون بودجه از سال مالی جدید از یکسو و همچنین الزامات سیاسی جهت اجتناب از چالش‌های مختلف بودجه‌ای باعث می‌شود شورای نگهبان نتواند نظارت مطلوبی داشته باشد. هرچند نظرات شورای نگهبان در همین وضعیت نیز باعث شکل‌گیری رویه بودجه‌ریزی شده است؛ برای مثال، اجتناب از درج مفاد مغایر با موضوع قانون بودجه ناشی از نظر شورای نگهبان است در حالی که در قوانین و مقررات مربوطه صراحت ندارد.

۵. یکی از ریشه‌های تصویب احکام غیربودجه‌ای ذیل قانون بودجه، فرهنگ قانون-نویسی و تمرکز و تأکید بر صلاحیت قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی نسبت به صلاحیت‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی است. قوه مقننه علاوه بر قانون-گذاری در حوزه‌های مختلف، نظارت بر قوای دیگر را نیز برعهده دارد. نظارت قوه مقننه بر قوه مجریه یکی از مسائل مهم حقوق اساسی است که موجب ارائه صحیح خدمات عمومی توسط قوه مجریه می‌شود. قانون اساسی جهت نظارت قوه مقننه بر قوه مجریه سازکارهای متعددی از قبیل حق تحقیق و تفحص، سؤال و استیضاح وزیران یا رئیس‌جمهور، نظارت کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی و نظایر این را پیش‌بینی کرده است. در حقیقت، با اینکه اجرای قوانین برعهده قوه مجریه است و مدیریت امور مالی نیز به دلیل ملاحظات اجرایی بیشتر در قوه مجریه متمرکز شده است و قوه مقننه اختیارات محدودی نسبت به آن دارد، اما ابزارهای نظارتی قوه مقننه باعث می‌شود تا زمینه لازم جهت هدایت و نظارت بر قوه مجریه فراهم شود. در حقیقت، قوه مقننه نه تنها از طریق قانون‌گذاری در مدیریت امور

عمومی از جمله امور مالی سهیم می شود بلکه ابزارهای نظارتی مزبور باعث می - شود تا قوه مجریه به نحوی مدیریت امور مالی و همچنین اجرای قوانین را انجام دهد که موافقت قوه مقننه را تأمین کند. این توازن در حوزه صلاحیت ها و اختیارات ایجاب می کند که صلاحیت های نظارتی در عرض صلاحیت قانون گذاری حسب مورد توسط مجلس شورای اسلامی یا نمایندگان آن صورت گیرد. با این حال، بررسی نظام حقوقی ایران نشان می دهد که گرایش قوه مقننه به مشارکت مستقیم بیشتر از به کارگیری ابزارهای نظارتی است؛ لذا تلاش می کند در مجال های مختلف از جمله لایحه بودجه از طریق اصلاحات، الحاقات متعدد مشارکت کنند در حالی - که می توانند از ابزارهای نظارتی در جهت اجرای صحیح وظایف مجریان استفاده کنند.

۴. راهکارهای اصلاح نظام بودجه ریزی

مهمترین راهکارهای اصلاح رویه موجود در نظام بودجه ریزی عبارتند از:

۱. تدوین و تصویب قانون نظام جامع بودجه ریزی یا اصلاحات بنیادین در قانون آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی جهت تعیین صلاحیت های مراجع مختلف در حوزه بودجه ریزی.
۲. تعیین ارتباط بودجه نسبت به اسناد فرازین و فرودین
۳. تحلیل و تفسیر اصطلاح قانون در اصل ۵۲ به مثابه قانون جامع بودجه ریزی که بتواند مانند یک قانون ارگانیک عمل کند و سیاست های کلان بودجه ریزی در اسناد فرازین مشخص شود و بودجه های سنواتی مبتنی بر اینها تهیه و تصویب شود.
۴. اصلاح رویه و رویکرد شورای نگهبان در رویکرد فعالانه در بررسی بودجه و نگاه ویژه به اصول ماهوی قانون اساسی در این فرآیند.
۵. اصلاح ساختار بودجه و توجه به جداول بودجه و فرعیات احکام و تبصره ها.

جمع‌بندی

نظر شماره ۳۱۵۱ مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۸ شورای نگهبان مبتنی بر محدودیت صلاحیت نهادهای مداخله‌گر در تهیه و تصویب بودجه بیانگر مفهوم منحصر به فردی است که بودجه دارد که باعث تمایز آن از سایر اسناد حقوقی می‌شود. بودجه اساساً ارکان ذاتی معینی دارد که برگرفته از مفهوم علمی و عرفی آن است و نظر شورای نگهبان صحه بر مفاهیم مزبور است. تخمینی بودن، زمانمندی، هدفمندی و تصویب مرجع ذی‌صلاح از ارکان ذاتی بودجه است که باعث می‌شود نهاد ناظر اقدام به نظارت بر آن کند.

سنجش و تطبیق ماهیت بودجه‌ای بر کلیه اجزای بودجه اعم از جداول، احکام و پیوست‌هاست در غیر اینصورت، بودجه ابزار مفیدی برای برنامه‌ریزی امور مالی کشور نخواهد بود. علی‌رغم ماهیت منحصر به فرد بودجه، رویه عملی در نظام حقوقی ایران بیانگر تشتت دائمی در حوزه درج احکام غیربودجه‌ای در قانون بودجه است.

مهمترین ریشه‌های گرایش به درج موارد غیربودجه‌ای در لایحه بودجه عبارتند از:

۱. محدودیت‌های حقوقی حاکم بر صلاحیت مجلس شورای اسلامی
 ۲. نامشخص بودن جایگاه بودجه در حکمرانی
 ۳. خلأهای قانونی در حوزه نظام بودجه‌ریزی
 ۴. اهمیت‌بخشی به صلاحیت قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی نسبت به صلاحیت‌های نظارتی
- با توجه به آنچه گفته شد و همچنین ملاحظه رویه نظرات شورای نگهبان، به نظر می‌رسد، مهمترین راهکارها جهت اصلاح نظام کنونی بودجه‌ای عبارت است از:

۱. تصویب قانون نظام جامع بودجه‌ریزی
۲. تعیین ارتباط بودجه نسبت به اسناد فرازین و فرودین

۳. رویکرد فعالانه شورای نگهبان مبتنی بر مفهوم بودجه و شاخص‌های ذاتی آن.
۴. اصلاح ساختار بودجه با توجه به تأکیدات رهبری، توجه به جداول بودجه و فرعیات احکام و تبصره‌ها.

منابع برای مطالعه بیشتر

۱. جمعی از پژوهشگران، حقوق بودجه، چاپ اول، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۴۰۰.
۲. رستمی، ولی؛ محمدبرزگر خسروی، ماهیت حقوقی بودجه (سند یا قانون)، پژوهشنامه حقوق اسلامی، شماره ۲، ۱۳۹۳، صص ۷۹-۱۰۰.
۳. شبیری‌نژاد، علی‌اکبر، «نقدی بر نظام بودجه‌ریزی ایران»، فصلنامه مجلس و پژوهش، شماره ۱، ۱۳۷۲.
۴. عباسی، ابراهیم، بودجه‌ریزی نوین در ایران (اصول، مراحل و روش‌ها)، تهران: انتشارات سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها، ۱۳۹۱.
۵. فرزیب، علی‌رضا، بودجه‌ریزی دولتی در ایران، تهران، انتشارات مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۱.
۶. فیاضی، محمدتقی و سیامک یادگاری، «بررسی تطبیقی نظام بودجه‌ریزی ایران با قانون بودجه کشورهای منتخب»، فصلنامه مجلس و راهبرد، شماره ۶۳، ۱۳۸۹، ۷۱-۹۲.
۷. کردیچه، محمد، نظام بودجه‌ریزی، تهران، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۵.
۸. لاینرت، یان، بودجه‌ریزی در جهان؛ چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای (مطالعه تطبیقی)، ترجمه افشین خاکباز، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷.
۹. نجفی‌خواه محسن،برزگر خسروی محمد. حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لایحه بودجه. فصلنامه برنامه ریزی و بودجه. ۱۳۹۳؛ ۱۹ (۲) ۲۵-۴۶:
۱۰. هادی‌زاده، علی، مفهوم بودجه و ماهیت احکام بودجه‌ای، پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۹۰۰۰۸، ۱۳۹۹.



امام خمینے (ره)

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل‌های آینده که با کمال دقت و قدرت وظایف اسلامی و ملی خود را ایفا و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلوگیری نمایند.



تهران | خیابان شهید بهشتی
خیابان سرافراز | کوچه پنجم | پلاک ۱۱

www.ccri.ac.ir

کد پستی ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳
دبیرخانه ۰۲۱۸۸۵۳۳۴۲۲



پژوهشکده شورای نگهبان