

تحلیل حقوقی بودجه‌ریزی در نظام جمهوری اسلامی ایران

عنوان پژوهش

مفهوم بودجه و ماهیت احکام بودجه‌ای
(گزارش اول)

شماره مسلسل: ۱۳۹۹۰۰۰۸

تاریخ: ۱۳۹۹/۱۰/۱۷



شناسنامه

موضوع:

تحلیل حقوقی بودجه‌ریزی در نظام
جمهوری اسلامی ایران

عنوان:

مفهوم بودجه و ماهیت احکام بودجه‌ای

نویسنده:

علی هادی زاده

ناظر علمی:

علی فتاحی زعفرندی

شماره مسلسل: ۱۳۹۹۰۰۰۸

تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۱۰/۱۷

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

خلاصه مدیریتی.....	۲
مقدمه.....	۵
۱. تعریف بودجه.....	۷
۱,۱. تعاریف موجود بودجه.....	۷
۱,۱. تعریف بودجه قوانین.....	۱۰
۱,۳. تعریف مختار و مطلوب.....	۱۳
۱,۳. تخمینی بودن درآمدها و هزینه‌ها.....	۱۹
۲,۱,۱. ممنوعیت تصویب درآمدها، هزینه‌ها و احکام قطعی.....	۲۰
۲,۱,۲. ممنوعیت وضع تکالیف مالی.....	۲۲
۲,۲. ممنوعیت وضع تکالیف مالی.....	۲۷
۲,۲,۱. ممنوعیت اصلاح قوانین دائمی در بودجه.....	۳۱
۲,۲,۲. ممنوعیت وضع ساختارهای دائمی جدید.....	۳۳
۲,۲,۳. ممنوعیت تدبیر ساختارهای حقوقی موجود.....	۳۵
۲,۲,۴. ممنوعیت لغو قوانین دائمی و لازم‌الاجرا.....	۳۷
۲,۲,۵. ممنوعیت تنفیذ حیات حقوقی یک قانون دائمی برای یکسال مالی.....	۳۹
۲,۳. ممنوعیت مدت‌دار بودن بودجه.....	۴۰
۲,۳,۱. عدم درج احکام دائمی (دارای جنبه مالی) در سند بودجه.....	۴۲
۲,۳,۲. لزوم مصرف وجوه در همان سال مالی.....	۴۳
۲,۳,۳. عدم امکان تسری بودجه به سال مالی قبل.....	۴۷
۲,۳,۴. عدم کفایت عبارت ذیل قانون بودجه در خصوص محدودیت احکام به یک سال مالی.....	۴۸
۲,۴. هدفمندی و برنامه‌ای بودن بودجه در راستای اهداف و سیاست‌های کشور.....	۴۹
۲,۴. تصویب توسط مراجع ذیصلاح.....	۵۰
نتیجه‌گیری.....	۵۱
منابع.....	۵۳

خلاصه مدیریتی

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. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.» فارغ از بحث در خصوص فرآیندهای بودجه‌ریزی، درک درست از مفهوم بودجه و ماهیت احکام بودجه‌ای گام اول در فهم اصل ۵۲ قانون اساسی و صلاحیت‌ها و فرآیندهای مندرج در این اصل می‌باشد. در این خصوص، لازم به ذکر است که اصل ۷۱ قانون اساسی صلاحیت وضع قانون در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی را برعهده مجلس شورای اسلامی گذاشته است اما تفاوت مفهوم بودجه در اصل ۵۲ با صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی در وضع سایر قوانین چیست که قانون‌گذار اساسی در اصل ۵۲ به صورت اختصاصی، بدان پرداخته است؟ این گزارش در پی پاسخ بدین سوال اصلی است که مفهوم بودجه و شاخص‌های محوری آن چیست؟ ابهام در مفهوم بودجه و فقدان شاخص‌های دقیق در این خصوص موجب شده است تا از یکسو بودجه محملی برای وضع قواعد حقوقی نظیر سایر قوانین گردد که این امر چالش‌هایی در نظام حقوقی ایران ایجاد کرده است. از سوی دیگر، بودجه فلسفه و غایت خاصی داشته که عملاً عدم توجه به این ماهیت در فرآیند تقنین کارکرد بودجه را از دست می‌دهد در حالی که بودجه‌ریزی در نظام‌های حقوقی مدرن، یکی از مهمترین ابزارهای دولت برای نیل به اهداف مشخص و برنامه‌ریزی در حوزه امور مالی است. در این گزارش، مبتنی بر مطالعه‌ی آراء و نظرات صاحب‌نظران و همچنین فلسفه و غایت سند بودجه و با نگاهی به رویکرد قانون‌گذار اساسی به اصل ۵۲ قانون اساسی، ماهیت منحصر به فردی برای بودجه به

اثبات رسیده و با تبیین مؤلفه‌ها و شاخص‌ها، مسیری برای بودجه‌ریزی مطلوب گشوده شده است. بر این اساس، مفهوم بودجه در اصل ۵۲ قانون اساسی، «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 و اجرا می‌شود.» علاوه بر تعریف، بودجه دارای مؤلفه‌ها و ارکان خاصی است که موجب شناخت آن از سایر قوانین می‌شود. نخستین مؤلفه قانون بودجه تخمینی بودن است و آثاری نظیر ممنوعیت تصویب احکام قطعی در بودجه، ممنوعیت وضع تکالیف مالی و لزوم واقع‌بینانه بودن مفاد بودجه را در بر دارد. موضوع بودجه احصاء و تنظیم درآمدها و هزینه‌هاست که دومین مؤلفه مهم بودجه است. بخشی از آثار مترتب بر موضوع بودجه، عبارتند از: ممنوعیت اصلاح قوانین دائمی، ممنوعیت وضع ساختارهای دائمی حقوقی در بودجه، ممنوعیت لغو قوانین دائمی و لازم‌الاجرا و ماهیت موقتی بودجه مؤلفه دیگری است که شناخته می‌شود. آثار متعددی نظیر عدم درج احکام دائمی، لزوم مصرف وجوه در همان سال مالی، عدم امکان تسری وجوه به سال‌های قبل یا بعد و ... از موقتی بودن بودجه ناشی می‌شود که هرکدام در این گزارش تحلیل شده و در ضمن آن رویه عملی نیز آسیب‌شناسی شده است. هدفمندی بودجه و تصویب توسط مراجع صالح ارکان دیگر قانون بودجه هستند که تخطی از هرکدام باعث می‌شود مشمول عنوان بودجه موضوع اصل ۵۲ قانون اساسی نشوند. در مجموع، ثمره اصلی این گزارش، ارائه مفهوم و شاخص‌های بودجه است تا هیئت وزیران در مرحله تهیه لایحه بودجه، مجلس شورای اسلامی در مقام رسیدگی و

تصویب لایحه دولت و در نهایت، شورای نگهبان در مقام انطباق بودجه با قانون اساسی و موازین شرع، بتوانند قانون مطلوب بودجه را مبتنی بر آن تعریف و شاخص‌ها تهیه، تصویب و نظارت کنند.

مقدمه

بودجه گامی در جهت نیل به اهداف و تحقق وظایف دولت‌ها است؛ با این توضیح که دولت‌ها با توجه به اهداف و مبانی تشکیل‌دهنده‌ی آن‌ها وظایفی همچون برقراری نظم و امنیت، حفظ استقلال، تأمین کالاها و خدمات عمومی و ... را بر عهده دارند؛ اما منابع مالی دولت برای تحقق این وظایف محدود است. جمع وظایف متعدد دولت با محدودیت منابع، منجر به برنامه‌ریزی و اولویت‌بندی می‌گردد که در اصطلاح «بودجه‌ریزی» نامیده می‌شود.^۱ بودجه‌ریزی در حقیقت تقسیم و تخصیص منابع به مصارف است و نظام بودجه‌ریزی نیز به کلیه مفاهیم و فرآیندهای مربوط به بودجه اطلاق می‌شود.

نظر به اهمیت بودجه‌ریزی در نظام‌های حقوقی و لزوم نظارت مردم بر منابع و مصارف کشور، قوانین اساسی کشورهای مختلف اقدام به اساسی‌سازی و تعیین مختصات نظام بودجه‌ریزی کرده‌اند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز در اصول ۵۲، ۵۳ و ۵۵، سازکارهای اساسی تهیه و تصویب، اجرا و نظارت بر بودجه را ترسیم 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...»، یکی از ابهامات مرتبط با این اصل تبیین مفهوم «بودجه» و شاخص‌های احکام مندرج در قانون بودجه است. با این توضیح که آیا بودجه دارای تعریف و شاخص‌های مستقلی نسبت به سایر قوانین؛ نظیر قانون مجازات اسلامی یا قانون مدنی است یا تفاوتی وجود ندارد؟ در این خصوص باید گفت که بودجه اگرچه از حیث تشریفات شکلی قانون‌گذاری، «قانون» تلقی می‌شود؛ اما دارای تعریف و شاخص‌های منحصر به فردی است که «بودجه» را از سایر قوانین تمیز می‌دهد. به بیان دیگر مجموع تعریف و شاخص‌های بودجه، ماهیت مستقلی از سایر قوانین برای بودجه ایجاد می‌کند. این امر مستلزم ارائه تعریف بودجه و شاخص‌های احکام بودجه‌ای است تا موجب تمایز بودجه از سایر قوانین شود. در حقیقت، مجموع اینها بایسته‌های محتوایی و مفاد بودجه را فراهم می‌آورد.

علی‌رغم ضرورت مذکور مبنی بر شناخت مفهوم بودجه و مؤلفه‌های آن، اتفاق نظری در این خصوص وجود ندارد. در حقیقت ماهیت میان‌رشته‌ای بودجه موجب شده است تا صاحب نظران رشته‌های مختلف؛ نظیر اقتصاد، مدیریت و حقوق نگاه متفاوتی به آن داشته باشند و بالتبع، بایسته‌های مفهومی و مفادی بودجه محل اختلاف باشد. فقدان تعریف واحد از بودجه و شاخص‌های آن آثار فراوانی در نظام بودجه‌ریزی کشور به دنبال دارد؛ برای مثال، بودجه ابزاری برای تنظیم درآمدها و هزینه‌های عمومی است

۱. امیری، هادی؛ شهنازی، روح الله؛ دهقان شبانی، زهرا؛ زیر نظر الیاس نادران، اقتصاد بخش عمومی، تهران، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، چاپ اول، زمستان ۱۳۹۴، ص ۳

و نباید محملی برای وضع قوانین توسط قوه مقننه باشد؛ به خصوص اینکه، چون فرآیند تصویب بودجه نسبت به سایر قوانین متفاوت و سهل تر است، دولت و مجلس شورای اسلامی مایلند کاستی‌های تقنینی کشور را در لایحه بودجه به آسانی تصویب کنند. شورای نگهبان نیز به عنوان مرجع تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی در موارد متعددی بر ماهیت غیربودجه‌ای احکام قانون بودجه ایراد گرفته است. مبنای این مسأله، عدم تعیین شاخص‌های «بودجه» در نظام حقوقی ایران است تا بودجه از غیر آن تشخیص داده شود. شناخت مفهوم و شاخص‌های بودجه باعث می‌شود از یکسو، نهادهای تصویب‌کننده و نظارت بر بودجه بتوانند وظیفه خود را بهتر انجام دهند و از سوی دیگر، زمینه نقد و تحلیل بودجه در بین صاحب‌نظران به شکل بهتری فراهم گردد. براساس این ضرورت، گزارش پیش‌رو در پی تبیین مفهوم بودجه و شاخص‌های ملموس برای احکام بودجه‌ای است. سؤال اصلی گزارش آن است که آیا بودجه دارای تعریف و شاخص‌های مستقلی نسبت به سایر قوانین است یا خیر؟ و در صورت داشتن ماهیت مستقل، ارکان این ماهیت و مولفه‌های شکل‌گیری آن چیست؟

فرضیه این گزارش مفهوم منحصر به فرد بودجه از سایر قوانین است؛ در نتیجه، مفاد مندرج در لایحه بودجه باید منطبق با مفهوم بودجه و شاخص‌های آن باشد. به دنبال تبیین مفهوم و مؤلفه‌های بودجه، احکامی قابلیت درج در بودجه را دارند که منطبق با ضوابط بودجه‌ای نظیر «تخمین درآمدها و هزینه‌ها» و «محدودیت زمانی» و ... باشند در غیر اینصورت، شورای نگهبان در مقام صیانت از اصل ۵۲ قانون اساسی موظف به اعلام مغایرت مفاد غیربودجه‌ای به استناد اصل ۵۲ قانون اساسی است.

در این راستا، گزارش پیش‌رو در دو بخش تألیف شده است. بخش اول، تبیین مفهوم بودجه در نظام حقوقی ایران است که پس از بررسی تعاریف علمی صاحب‌نظران و تعاریفی که قانون‌گذار در نظام حقوقی ایران وضع کرده است، تعریف نهایی و مختار ارائه می‌شود. بخش دوم به مؤلفه‌ها و شاخص‌های این تعریف اختصاص یافته است که در ذیل هرکدام، آثار و اقتضائات هرکدام از شاخص‌های احصاء شده بیان می‌شود.

۱. تعریف بودجه

امروزه «بودجه» نهادی مشترک در کلیه دولت‌های مدرن است و منابع و مصارف کشور از طریق آن، مدیریت می‌شود. تعریف بودجه و شاخص‌های آن گام اول در مسیر شناخت و تبیین نظام بودجه‌ریزی است؛ با این حال، مفهوم بودجه نظیر بسیاری از مفاهیم دیگر محل اختلاف صاحب‌نظران بوده است. این ابهام در نظام حقوقی ایران نیز علی‌رغم گذشت بیش از صدسال از تصویب اولین قانون بودجه همچنان وجود دارد. از یکسو، صاحب‌نظران در ارائه تعریف واحدی از بودجه اتفاق نظر ندارند؛ از سوی دیگر، قانون‌گذار نیز تعریف یکسانی از بودجه ارائه نداده است تا بتوان عناصر مفهومی بودجه را استخراج کرد و به شاخصه‌های عینی دست یافت. تبیین مفهوم بودجه و مؤلفه‌های آن، آثار عینی و ملموسی در نظام حقوقی ایران خواهد داشت که قوای سه‌گانه و کلیه نهادهای سیاسی باید به آن ملتزم باشند. ساختارهای مداخله‌گر در فرآیند بودجه در هر مرحله موظف به سنجش شاخص‌های تعریف بودجه هستند. برای مثال، قوه مقننه، قوه مجریه، شورای نگهبان و دیوان محاسبات کشور به ترتیب در قانون‌گذاری، مقررات‌گذاری، نظارت بر تصویب قوانین و نظارت بر اجرای صحیح قوانین و مقررات مکلف به رعایت الزامات ناشی از مفهوم بودجه و احکام بودجه‌ای هستند.

۱.۱. تعاریف موجود بودجه

«بودجه» قدمت دیرینه‌ای در تألیفات صاحب‌نظران دارد؛ بالتبع، تعاریف متعددی در خصوص مفهوم بودجه بیان شده است که هرکدام، ارکان و مؤلفه‌های خاصی دارد. هرچند این گزارش مجال بررسی تفصیلی کلیه تعاریف ذکر شده نیست؛ اما می‌توان تعاریف مذکور را براساس تفاوت‌ها و ارکان آن‌ها در سه رویکرد ذیل خلاصه کرد:

الف) رویکرد اقتصادی-مالی: در برخی از تعاریف، بودجه تعریف به سند مالی حاوی درآمدها و هزینه‌های دولت شده است.^۱ مبنای تعاریف مزبور این است که دخالت

۱. اقتداری، علیمحمد، تهرانی، منوچهر، اتحاد، مهرداد، بودجه، تهران، دانشکده علوم اداری و مدیریت

دولت‌ها در عرصه‌های اجتماعی، اقتصادی و امنیتی مستلزم هزینه‌هایی است که باید برای تأمین آن، راهکارهایی در نظر گرفته شود. بودجه ابزار تطبیق منابع و مصارف عمومی در مدت معین است. منابع و مصارف بودجه نیز در علم اقتصاد بررسی می‌شوند تا راهکارهایی جهت افزایش درآمدهای عمومی و استفاده از آن جهت رفاه عمومی یافت شود. در این تعاریف، بودجه طرح اقتصادی دولت برای جامعه و هدایت آن است.^۱ اصولاً تعریف بودجه در این رویکرد، متشکل از عناصر مالی و اقتصادی است و ارکان حقوقی و ... یا در تعریف ذکر نمی‌شوند یا اینکه فروع تعریف محسوب می‌شوند.^۲ بنابراین، رویکرد اقتصادی-مالی بر این تعاریف غالب است.

در این راستا، برخی آثار صاحب‌نظران که با رویکرد اقتصادی نگاشته شده است، چهار عنصر مشترک در بین تعاریف بودجه را عبارت می‌دانند از: نخست، بودجه نشان دهنده اهداف و برنامه‌های دولت است. دوم، بودجه شامل درآمدها و هزینه‌های دولت است. سوم اینکه در بودجه دوره زمانی مشخص در نظر گرفته می‌شود. چهارم، ارقام بودجه برای پیش‌بینی آینده است.^۳ در این تعاریف، بودجه وجهه‌ای کارشناسی، مالی و اجرایی دارد که تصویب مجلس شورای اسلامی به مثابه تأیید پیش‌بینی‌هایی است که کارشناسان و متخصصین قوه مجریه در نظر گرفته‌اند.



بازرگانی دانشگاه تهران، ۱۳۵۴، ص ۳۸

۱. ابراهیمی نژاد، مهدی و فرج‌وند، اسفندیار، بودجه از تنظیم تا کنترل، تهران، سمت، چاپ هشتم، تابستان ۱۳۸۶، ص ۴

۲. برای نمونه مراجعه کنید به: ابراهیمی نژاد، مهدی و فرج‌وند، اسفندیار، بودجه از تنظیم تا کنترل، تهران، سمت، چاپ هشتم، تابستان ۱۳۸۶، ص ۴؛ فرهنگ، منوچهر، فرهنگ علوم اقتصادی، چاپ چهارم، ۱۳۶۳؛ علوی طبری، سید حسین، اصول بودجه دولتی، چاپ چهارم، تهران، دانشگاه پیام نور، ۱۳۷۴؛ تاجداری، علی، اقتصاد و مالیه عمومی، نشر میزان، تهران، چاپ دوم، بهار ۱۳۸۷، ص ۴۰۸؛ امیری، هادی؛ شهنازی، روح الله؛ دهقان شبانی، زهرا؛ زیر نظر الیاس نادران، اقتصاد بخش عمومی، تهران، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، چاپ اول، زمستان ۱۳۹۴، ص ۴.

۳. امیری، هادی؛ شهنازی، روح الله؛ دهقان شبانی، زهرا؛ زیر نظر الیاس نادران، اقتصاد بخش عمومی، تهران، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، چاپ اول، زمستان ۱۳۹۴، ص ۴

ب) رویکرد حقوقی-سیاسی: برخی صاحب‌نظران در کنار موضوع ذاتی بودجه که تدبیر امور اقتصادی و مالی کشور است، مؤلفه‌ها و ارکانی در تعاریف ذکر کرده‌اند که مبین ماهیت حقوقی-سیاسی بودجه است؛ با این توضیح که بودجه را همزمان، واجد ماهیتی چند بعدی می‌دانند.^۱ بر این اساس، بودجه به مثابه سند نظارت مالی قوه مقننه بر قوه مجریه تلقی می‌گردد. در حقیقت، بودجه در این رویکرد حاکی از نقش دولت و پارلمان به عنوان قوه مجریه و قوه مقننه در فرآیند بودجه‌ریزی است و قانون‌گذار اساسی نیز مبتنی بر این نگاه، جهت نظارت نمایندگان ملت بر منابع عمومی کشور، بودجه را در قوانین اساسی اساسی‌سازی کرده است. در این نگاه، بودجه سندی صرفاً مالی یا اقتصادی و ... نیست بلکه موضوعی اقتصادی دارد که چارچوب حقوقی و قانونی، آن را احاطه کرده است. ریشه تاریخی نهاد بودجه نیز مویدی بر این نگاه است؛ زیرا بودجه برای نخستین بار در انگلستان در راستای نظارت پارلمان بر هزینه‌های دربار به وجود آمد تا در قبال مالیات‌های پرداختی، نظارت مردم بر نحوه هزینه‌کرد محقق شود. در این تعاریف، لزوم تهیه بودجه توسط هیئت وزیران (لایحه) یا تصویب بودجه توسط قوه مقننه یا سایر مراجع صلاحیت‌دار بیانگر ماهیت حقوقی این سند است. علاوه بر صاحب‌نظران رشته حقوق، برخی علمای اقتصاد نیز بر وجود مؤلفه حقوقی «قدرت اجرایی» در تعریف بودجه صحه گذاشته‌اند.^۲ بنابراین، هر سند حاوی دخل و خرج بودجه نیست؛ بلکه الزام‌آوری و قدرت اجرایی است که رکن تبدیل یک نوشته عادی به سند بودجه است.

ج) رویکرد برنامه‌ای و مدیریتی: در بین تعاریف موجود صاحب‌نظران، برخی از

۱. برای نمونه رجوع کنید به: رستمی، ولی، مالیه عمومی، تهران، ۱۳۹۰، چاپ اول، میزان، صص ۲۰۰ و ۲۰۱؛ موسی زاده، رضا، مالیه عمومی، تهران، میزان، چاپ هشتم، پاییز ۱۳۸۹، ص ۱۴۶؛ پیرنیا، حسین، مالیه عمومی: مالیات‌ها و بودجه، چاپ هشتم، تهران، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۵۵، ص ۲۳۴؛ جعفری لنگرودی، محمدجعفر، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، تهران، کتابخانه گنج دانش، ۱۳۸۶، ص ۸۹۳؛ جعفری لنگرودی، محمدجعفر، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، تهران، کتابخانه گنج دانش، ۱۳۸۶، صص ۱۱۶-۱۱۵؛ تاجداری، علی، اقتصاد و مالیه عمومی، نشر میزان، تهران، چاپ دوم، بهار ۱۳۸۷، ص ۴۰۶.

۲. رجوع کنید به: پیرنیا، حسین، مالیه عمومی: مالیات‌ها و بودجه، چاپ هشتم، تهران، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۵۵، ص ۲۳۴.

تعاریف، بودجه را تعبیر به سند مدیریت امور اقتصادی می‌کنند. در این نگاه، بودجه سندی است که دولت در مدت زمان مشخص، به دنبال مدیریت امور از طریق درآمدها و هزینه‌ها است؛ لذا اصطلاحات و تعبیری نظیر «برنامه‌ها و عملیات معین»، «برنامه و هدف» و نظایر آن را به عنوان یکی از ارکان تعریف بودجه ذکر کرده‌اند. رویکرد مدیریتی تا جایی قوت می‌گیرد که برخی بودجه را مساوی برنامه‌ریزی دانسته‌اند و ذکر درآمدها و هزینه‌ها را فرع بر آن به شمار آورده‌اند.^۱ بودجه ابزاری جهت دستیابی به اهداف و برنامه‌های دولت است؛ دولت بدون بودجه صحیح و مطلوب نمی‌تواند به اهداف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود دست یابد.^۲ بر این اساس بودجه، تخمین درآمدهای یک نهاد و برآورد هزینه‌های آن متناسب با وظایف و اهداف نهاد مذکور است. در همین راستا قرابت دو مفهوم برنامه و بودجه مشخص است و بودجه به‌عنوان برنامه‌ریزی دولت برای مدیریت امور مالی کشور قلمداد می‌شود. برخی با توجه به صدر اصل ۵۲، ذیل اصل ۵۳ و همچنین ماده (۱) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی، معتقدند که بودجه به عنوان برنامه مالی دولت حاوی منابع و مصارف کشور است که باید بر پایه اجرای قوانین تنظیم شود^۳ در این نگاه، وجه برنامه‌ای بودجه در کنار «پیش‌بینی درآمدهای کشور»، «برآورد و اجازه انجام هزینه‌های کشور»، «محدود به زمان بودن» مؤلفه‌های ذاتی بودجه هستند.

۱.۱. تعریف بودجه قوانین

با وقوع نهضت مشروطه در ایران، سازوکارهای مالی کشور؛ از جمله بودجه در قوانین مختلف ترسیم گردید. برای نخستین بار، قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۲۸۹/۱۲/۲۰

۱. امامی، محمد، حقوق مالیه عمومی، میزان، تهران، چاپ دوم، تابستان ۱۳۸۷، ص ۱۲۵

۲. موسی زاده، رضا، مالیه عمومی، میزان، تهران، چاپ هشتم، پاییز ۱۳۸۹، ص ۱۴۶

۳. برزگر خسروی، محمد؛ قاسمی ششده، محمد، «معیارهایی برای تشخیص و درج احکام در بودجه‌های سنواتی»، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست و دوم، شماره هشتاد و چهار، زمستان

هجری شمسی اقدام به تعریف بودجه کرد. بر این اساس «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 یک سال شمسی است.»

این تعریف، در قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۱۲/۱۲/۱۶ دچار تغییر و تحولاتی گردید؛ از جمله اینکه، بودجه در این تعریف باید «لایحه» هیئت وزیران باشد و به تصویب «مجلس شورای ملی» برسد. در این قانون، «بودجه لایحه پیش‌بینی کلیه عواید و مخارج مملکتی است برای مدت یک سال شمسی (سنه مالی) که به تصویب مجلس شورای ملی رسیده باشد.» تعریف دقیق‌تر و تفصیلی‌تر بودجه در قانون محاسبات عمومی ایران مورخ ۱۳۴۹/۱۰/۱۵ به تصویب رسید. در 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 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.

۲- بودجه شرکت‌های دولتی.

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

نهایتاً، قانون‌گذار در قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ تعریفی ارائه داد که هم‌اکنون نیز معتبر است. بر این اساس «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:

۱- بودجه عمومی دولت که شامل اجزاء زیر است:

- الف- پیش‌بینی دریافت‌ها و منابع تأمین اعتبار که به طور مستقیم و یا غیر مستقیم در سال مالی قانون بودجه به وسیله دستگاه‌ها از طریق حساب‌های خزانه‌داری کل اخذ می‌گردد.
- ب- پیش‌بینی پرداخت‌هایی که از محل درآمدهای عمومی و یا اختصاصی برای اعتبارات جاری عمرانی و اختصاصی دستگاه‌های اجرایی می‌تواند در سال مالی مربوط انجام گردد.
- ۲- بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها شامل پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار.
- ۳- بودجه مؤسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه کل کشور منظور می‌شود.»
- بررسی و مقایسه تعاریف قانون‌گذار از بودجه در نظام حقوقی ایران نکات ذیل را می‌رساند:

ارکان مشترک کلیه تعاریف قانون‌گذار در ایران عبارت‌اند از:

۱) موضوع بودجه: درآمدها و هزینه‌های دولت موضوع بودجه است و در کلیه تعاریف نیز بدان توجه شده است. بنابراین تردیدی نیست که بودجه مشتمل بر درآمدها و هزینه‌های کشور است.

۲) عنصر زمان: بودجه در کلیه تعاریف قانون‌گذار در مدت یکسال تعریف شده است؛ بنابراین، بودجه در مدت زمان کمتر یا بیشتر از یکسال در ایران سابقه نداشته است.

۳) پیش‌بینی: ماهیت برآوردی و تخمینی بودجه که در تعاریف نظری نیز بدان توجه شده است، همواره در تعاریف قانون‌گذار ذکر شده است.

علاوه بر ارکانی که در بین تعاریف قانون‌گذار مشترک بوده‌اند، برخی موارد اختلافی نیز وجود دارد که عبارت‌اند از:

۱) تشریفات حقوقی بودجه: رویه نظام قانون‌گذاری نشان می‌دهد که قانون‌گذار تشریفات حقوقی بودجه؛ نظیر تصویب مراجع ذی‌صلاح را جزئی از تعریف آن می‌داند؛ هرچند تعریف ارائه‌شده در قانون محاسبات عمومی سال ۱۳۴۹ استثنائی بر این رویه بوده است و رکن حقوقی خاصی در آن مشاهده نمی‌شود. البته نگاهی به مواد دیگر قانون مذکور نشان می‌دهد که علی‌رغم فقدان تشریفات حقوقی در تعریف ماده ۱، مواد متعددی در این حوزه پیش‌بینی شده بود؛ چنانکه مواد ۳۰-۲۶ قانون مزبور فرآیند مربوط

به تصویب قانون بودجه را تبیین کرده است.

تعاریف قانون‌گذار از بودجه یک تعریف لغوی محض نبوده است؛ بلکه قانون‌گذار در تلاش بوده است تا تعریف جامع و مانع از «نهاد بودجه» ارائه دهد. برای مثال، تعریف قانون‌گذار در نخستین قانون محاسبات عمومی کشور، واجد چهار رکن اصلی بود تا بتواند چارچوب بودجه را ترسیم کند. این ارکان عبارت بودند از: «درآمدها و هزینه‌ها»، «پیش‌بینی و برآوردی بودن بودجه»، «کشوری بودن بودجه»، «تصویب در مراجع قانونی»، «محدودیت زمانی یکسال شمسی». تعاریف بعدی نیز هرکدام دارای ارکان متعددی بودند که در مجموع بودجه را ترسیم می‌کردند.

۱,۳. تعریف مختار و مطلوب

در تعاریف صاحب‌نظران بودجه‌ریزی اعم از علمای اقتصاد، حقوق و مدیریت مشخص شد که هر یک، ابعاد ویژه‌ای از بودجه را در نظام‌های سیاسی مدرن مورد توجه قرار داده‌اند. منابع عمومی و هزینه‌کرد آن برای مصارف عمومی محل اتفاق علمای رشته‌های مختلف است ولی ارکان حقوقی و مدیریتی آن نیز در بسیاری از تعاریف محل توجه واقع شده است. امروزه، بودجه در اکثر دولت‌های مدرن واجد جایگاه مدیریتی و حقوقی است و تعاریف متأخر نیز بدان توجه داشته‌اند. در این تعاریف، از یکسو، روح مدیریت منابع و مصارف جهت نیل به اهداف معین دیده می‌شود و از سوی دیگر، تصویب مراجع ذی‌صلاح و لزوم تشریفات حقوقی مورد توجه واقع شده است. با نگاهی به تاریخ بودجه‌ریزی، مشخص می‌شود که تعریف آن در طول سده‌های گذشته به تدریج متحول شده است؛ با این توضیح که، بودجه طی سده‌های مدیدی صرفاً مقوله‌ای اقتصادی تلقی می‌شده است لذا ضوابط آن را صرفاً از سنخ علم اقتصاد می‌دانسته‌اند. در این نگاه، بودجه طرح مالی حاوی نیازمندی‌های پولی دولت برای مدت محدود بوده است^۱ اما امروزه بودجه علاوه بر جنبه‌های اقتصادی و مالی، سند حقوقی مهمی تلقی می‌گردد که وسیله نظارت پارلمان بر دولت است. مضافاً اینکه، با وقوع دستورگرایی در عصر روشنگری و طرح تئوری تفکیک قوا، بودجه و نظارت پارلمانی

۱. ابراهیمی‌نژاد، مهدی؛ فرج‌وند، اسفندیار، بودجه از تنظیم تا کنترل، چاپ سوم، تهران، سمت، ۱۳۸۶، ص ۴

دولت، ابزار مهمی در تحقق نظارت مزبور است. اهمیت جنبه حقوقی بودجه تا بدان جا پیش رفته که در قوانین اساسی کشورها اصولی در خصوص بودجه وارد شده است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز اصول ۵۲ و ۵۳ در این زمینه به تصویب رسیده است. بودجه، با تصویب مجلس شورای اسلامی به عنوان نهاد تقنینی عام در نظام حقوقی ایران (اصل ۷۱ قانون اساسی) واجد ماهیت قانونی است و از سوی دیگر با توجه به مفهوم آن که «یک سند مالی مربوط به درآمدها و هزینه‌های دولت» تعریف شده است،^۱ می‌توان گفت که بودجه واجد ماهیت دوگانه است؛ ماهیتی حقوقی که واجد جنبه‌های حقوقی با ذات اقتصادی می‌باشد و تحلیل دقیق آن نیازمند توجه توأمان به این دو جنبه می‌باشد. علاوه بر آنچه در خصوص جنبه‌های مختلف بودجه گفته شد، باید مبتنی بر بایسته‌های یک تعریف جامع، تعریف مطلوب و مختار از بودجه ارائه شود. شایان ذکر است که بایسته‌های تعریف کامل و دقیق بودجه ایجاب می‌کند، چارچوب معنایی بودجه به طور کامل در آن پوشش داده شود به نحوی که مخاطب، شناخت مناسب و کاملی نسبت به کلیت آن بیابد. لازم به ذکر است که تعریف بودجه متفاوت از موضوع بودجه است؛ زیرا موضوع جزئی از تعریف بودجه مدنظر قرار گیرد. بر این اساس، موضوع بودجه، درآمدها و هزینه‌ها است اما تعریف بودجه منحصر در موضوع نیست بلکه چارچوب‌های اصلی بودجه باید در تعریف ذکر شود.

با بررسی تعاریف صاحب‌نظران و همچنین تعاریف مورد نظر در قوانین و مقررات، نکات ذیل شایان توجه است:

موضوع بودجه، تخمین درآمدها و هزینه‌های کشور در مدت معین است.

دخالت و نظارت پارلمان در بودجه‌ریزی در کشورهای مختلف علی‌رغم وجود نظام‌های سیاسی متفاوت، پذیرفته شده است؛ هرچند چگونگی و ضوابط آن متفاوت است. این نوع برخورد در رویه کشورهای مختلف موجب شده است تا بودجه به سندی حقوقی بدل شود.

۱. اقتداری، علیمحمد، تهرانی، منوچهر، اتحاد، مهرداد، بودجه، تهران، دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی دانشگاه تهران، ۱۳۵۴، ص ۳۸

بودجه اصولاً هدفمند و در راستای نیل به اهداف معین تهیه و تصویب می‌شود. در حقیقت دولت برای مدیریت منابع و مصارف کشور، اقدام به بودجه‌ریزی می‌کند. هدفمندی روح حاکم بر بودجه است؛ نه اینکه بودجه سندی حاوی برنامه‌های کشور باشد؛ با این توضیح که در هر کشور اصولاً اهداف و سیاست‌هایی در اسناد بالادستی تصویب می‌گردد که یکسری قوانین و اسناد حقوقی دیگر، زمینه‌های تحقق آنها را فراهم می‌کنند چنانکه این نسبت بین قانون اساسی و قوانین عادی وجود دارد. قانون بودجه از این جهت که منابع مالی را در راستای دستیابی به اهداف و برنامه‌های عالی سوق می‌دهد، برنامه‌ای است. مطلب دیگری که با روح هدفمندی بودجه مرتبط است، معین و مشخص بودن اهداف مورد نظر در بودجه است. توضیح اینکه در برخی تعاریف گفته شد که بودجه ماهیت ابزاری دارد تا منابع مالی لازم برای نیل به اهداف و سیاست‌ها فراهم شود. یکی از بایسته‌های این امر، معین و مشخص بودن این اهداف است تا میزان منابع مورد نیاز برای تحقق آن قابل تخمین و اندازه‌گیری باشد. بنابراین، چنانچه سندی حاوی درآمدها و هزینه‌ها باشد اما در آن، هدف یا اهداف خاصی دنبال نشود، واجد تعریف بودجه نیست. ناگفته نماند، مفهوم اصطلاحی و لغوی بودجه شاید شامل هرگونه درآمد و هزینه باشد اما مفهوم علمی آن، شامل عناصر تشکیل‌دهنده‌ی دیگری نیز می‌باشد.

بودجه ماهیتی میان رشته‌ای و تلفیقی از داده‌های اقتصادی، حقوقی و مدیریتی است و شناخت آن مستلزم توجه به کلیه ابعاد و زوایای مختلف است. توضیح اینکه، قوه مقننه مسئول وضع قانون در حوزه‌های مختلف زندگی اجتماعی است و اهدافی نظیر تحقق نظم عمومی مورد توجه قانون‌گذار بوده است. تحقق این قوانین و اداره امور کشور، مستلزم هزینه‌کرد است که دولت ناگزیر باید منابع درآمدی مشخصی برای آن تدارک ببیند. بودجه ابزاری جهت فراهم کردن منابع مالی جهت انجام برنامه‌های دولت به منظور تحقق اهداف می‌باشد. در حقیقت تحقق اهداف مورد نظر کشور که در اسناد بالادستی مصوب شده است، توسط قوانین بودجه در مدت زمان محدود یکساله محقق می‌گردد. در اینجا، تلفیق، رشته اقتصاد با حقوق در راستای اجرای قوانین و اداره امور کشور دیده می‌شود. به علاوه، اداره امور کشور به شکل مطلوب از جمله اداره امور مالی کشور در

مدت معین، موضوع علم مدیریت نیز هست. با این حساب، بودجه تلفیقی از مؤلفه‌های رشته‌های مختلف را در بر دارد. تعریف مطلوب از بودجه باید جامع مؤلفه‌های اقتصادی، حقوقی و مدیریتی باشد تا غایت بودجه‌ریزی نیز محقق گردد.

با توجه به آنچه گفته شد و با در نظر گرفتن ملاحظات نظری بودجه در رشته‌های مختلف و همچنین نگاه به تعاریف قانونی از بودجه در نظام حقوقی ایران، تعریف مطلوب از بودجه که جامع شرایط و اوضاع و احوال بودجه‌ریزی باشد، عبارت است از: «سندی حاوی تخمین درآمدها و هزینه‌های عمومی دولت در مدت معین و به شکلی هدفمند و مطابق برنامه‌های عالی در راستای اهداف و سیاست‌های کشور است که از سوی مراجع ذیصلاح قانونی تهیه و تصویب می‌شود.»

مطابق تعریفی که از بودجه بیان شد، به نظر می‌رسد تهیه و تصویب بودجه مستلزم بایسته‌هایی است که باعث تحقق تعریف موردنظر در تدوین و تصویب قوانین بودجه شود. به عبارت دیگر، تعریف بودجه متشکل از مولفه‌هایی است که در مجموع، الگوی مطلوب بودجه‌ریزی و تدوین بودجه را مشخص می‌کند. به علاوه، مولفه‌های تعریف بودجه دارای آثاری است که باعث می‌شود برخی احکام نتوانند در بودجه درج شوند. مولفه‌ها و آثار آن‌ها در ادامه بحث خواهد شد. در اینجا، به صورت مختصر، مفاد ایجابی بودجه به مثابه بایسته‌ها و لوازم آن بحث می‌شود.

پیش از بررسی مؤلفه‌های بودجه ذکر این نکته ضروری است که یکی از مسائل مطروحه در خصوص بودجه، امکان ورود احکام در کنار اعداد و ارقام است. پیشینه بودجه‌ریزی نشان می‌دهد که رویه قانون‌گذار طی سده گذشته، متحول شده است. قانون بودجه سال ۱۲۸۹ مصوب ۱۲۸۹/۷/۲۹ مجلس شورای ملی صرفاً در بردارنده هزینه سالانه کشور فارغ از درآمدها و احکام بوده است. قانون بودجه ۱۳۰۳ مصوب ۱۳۰۳/۱۰/۱۱ مجلس شورای ملی، علاوه بر ذکر عواید و مخارج کشور در مواد (۱) و (۲)، برخی احکام مورد نیاز در خصوص نحوه هزینه‌کرد منابع را نیز به آن افزود. برای مثال، ماده (۵) مقرر کرده بود که «هر گونه پرداختی از اعتبار مخارج غیر مترقبه دولت منوط به اجازه کتبی هیئت وزراء خواهد بود. وزارت مالیه مکلف است صورت ریز مخارج غیر مترقبه هر برج را تا

قبل از روز آخر برج تهیه نموده و تقدیم مجلس شورای ملی نماید. از این اعتبار به هیچ وجه من‌الوجه حقوق و مستمریات و اضافات حقوق تأدیه نخواهد شد.» ماده (۸) نیز لزوم حاکمیت قانون بودجه را می‌رساند تا جابه‌جایی اعتبارات بودجه موجب عدم اجرا یا تغییر قانون بودجه نشود.^۱ احکام مربوط به بودجه سالانه به مثابه راهنمای عمل بودجه در سال‌های بعد نیز افزوده شد. به نظر می‌رسد رویه مزبور به حدی افزایش یافت که اولاً بخشی از سند بودجه به احکام آن اختصاص یافته است در صورتی که در سال‌های نخست بودجه‌ریزی مدرن در ایران، عواید و مخارج جزء اصلی بودجه بودند. ثانیاً احکام مذکور در بودجه از حالت راهنمای عمل بودجه فاصله گرفتند و در بسیاری از موارد تبدیل به مجال قانون‌گذاری مستقل برای مجلس و دولت شدند. برخی از مصادیق خروج قانون‌گذار از بودجه و احکام بودجه‌ای عبارت بودند از: اصلاح قوانین دائمی، لغو قوانین دائمی، اصلاح ساختارهای حقوقی و

این در حالی است که تعریف مورد نظر از قانون بودجه نشان می‌دهد اولاً قانون‌گذار می‌تواند در کنار اعداد و ارقام، برخی احکام راهنمای بودجه را نیز ذکر کند؛ زیرا این امر موجبات تسهیل اجرا و نظارت بر بودجه می‌شود. برای مثال، ذکر احکام راهنما در خصوص نحوه هزینه‌کرد منابع و اعتبارات باعث می‌شود نظارت شورای نگهبان در سنجش مصوبه مجلس با موازین شرع و قانون اساسی تسهیل گردد. ثانیاً مجری قانون بودجه با توجه به راهنمایی مجلس شورای اسلامی، منابع و مصارف را به شکل بهتری محقق می‌کند. لزوم درج احکام بودجه‌ای از مفاد تعریف ماده (۱) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ نیز برداشت می‌شود؛ زیرا این احکام از لوازم و اقتضائات تعریف مزبور است. رویه کنونی بودجه‌ریزی نیز اینگونه است؛ برای مثال، قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور مصوب ۱۳۹۸/۱۲/۱۱ مجلس شورای اسلامی متشکل از یک ماده

۱. ماده (۸) قانون بودجه ۱۳۰۳ مصوب ۱۳۰۳/۱۰/۱۱ مجلس شورای ملی:

«اعتباراتی که اختصاصاً جهت پرداخت حقوق تصویب گردیده به مصرف سایر مخارج نخواهد رسید و بالعکس از اعتبارات مخصوصه برای سایر انواع مخارج بهیچ وجه حقوق پرداخته نخواهد شد.»

واحد و ۲۱ تبصره بوده است. تبصره‌های مصوب در راستای راهنمایی نحوه نظارت و اجرای قانون بودجه است. چنانچه تبصره‌ها و احکام بودجه‌ای مطابق مولفه‌های بودجه‌ای تنظیم و تصویب شود؛ نه تنها برای نظام بودجه‌ریزی مضر نیست بلکه از حیث راهنمایی و تسهیل فرآیند اجرا و نظارت بودجه مفید خواهد بود. ناگفته نماند در کنار لزوم تصویب احکام مربوط به بودجه به عنوان جزء لازم بودجه، باید احکام مربوطه در چارچوب قیود و مولفه‌های بودجه باشد.

۲. مؤلفه‌های بودجه و آثار آن

تعریف بودجه و تمایز آن از مفاهیم دیگر گام اول در تبیین نظام بودجه‌ریزی کشور است. با این حال، شناخت بودجه از غیر آن مستلزم شناخت ارکان و شاخصه‌های بودجه است؛ با این توضیح که احصا مؤلفه‌های بودجه‌ی مطلوب، دو بعد ایجابی و سلبی دارد. از حیث ایجابی، مؤلفه‌های بودجه موجب تبیین و شناخت بایسته‌های بودجه است. بایسته‌های بودجه به نحوی تصویر بودجه را ترسیم می‌کند که نهادهای مداخله‌گر؛ به خصوص نهادهایی که در مرحله تدوین و تصویب بودجه هستند، به سوی شباهت هرچه بیشتر به تصویر ارائه‌شده از بودجه حرکت کنند. در کنار بایسته‌های مفهومی بودجه، مولفه‌های سلبی بودجه نیز ذکر و تبیین می‌شوند تا مواردی که خارج از حوزه مفهومی بودجه هستند، در سند بودجه درج نشوند. در مجموع، شناخت بایسته‌ها و منہیات بودجه باعث می‌شود تا جامعه حقوقی و مراجع ذیصلاح شناخت دقیقی نسبت به مختصات بودجه داشته باشند. در واقع، تشریح مؤلفه‌های مذکور، موجب بازشناسی احکام بودجه‌ای از غیر آن و تحقق بودجه‌ریزی مطلوب می‌شود. بر این اساس، ضمن احصاء مؤلفه‌های بودجه، مواردی که خارج از هر مؤلفه هستند نیز ذکر و تشریح می‌شود. نظام بودجه‌ریزی کشور همواره احکامی غیربودجه‌ای در مصوبات بودجه درج کرده‌اند که شورای نگهبان در موارد بر آن ایراد گرفته است. شورای نگهبان طی نظر شماره ۹۲/۳۰/۵۰۹۰۶ مورخ ۱۳۹۲/۳/۱۲ به صورت کلی بر رویه مورد نظر ایراد گرفته و خواستار اصلاح آن توسط دولت و مجلس شورای اسلامی شده است.^۱

۱. نظر شماره ۹۲/۳۰/۵۰۹۰۶ مورخ ۱۳۹۲/۳/۱۲ شورای نگهبان:

«نظر به اینکه هر ساله در بودجه کل کشور مواردی که فاقد ماهیت بودجه‌ای است، منظور می‌گردد که

۱،۳. تخمینی بودن درآمدها و هزینه‌ها

بودجه «تخمین» منابع کشور است تا زمینه برنامه‌ریزی دولت برای نیل به اهداف فراهم شود. منظور از تخمینی بودن، برآورد و پیش‌بینی است. مبنای این امر نیز، عنصر زمان است؛ زیرا درآمدها در آینده وصول می‌شوند و تا قبل از آن، قطعیت ندارند، بنابراین صرفاً برآورد و پیش‌بینی هستند. برآورد و پیش‌بینی، انتزاعی و بدون روش نیست بلکه امری تخصصی است که توسط کارشناسان علوم اقتصادی و فنی در قوه مجریه صورت می‌گیرد. اقتضای بودجه‌ریزی دقیق و هدفمند این است که مبنا و شکل منطقی تخمین و برآورد باید به نحوی در بودجه منعکس گردد که قابلیت صحت‌سنجی داشته باشد. در واقع، حاکمیت قانون و نظارت نمایندگان ملت بر بودجه‌ریزی ایجاب می‌کند تخمین به نحوی دقیق صورت گیرد که مجلس شورای اسلامی بتواند مبنای محاسبه هرکدام از درآمدها و هزینه‌ها را مورد سنجش قرار دهد. این امر در خصوص بررسی مصوبه مجلس شورای اسلامی در شورای نگهبان نیز صادق است. ناگفته نماند، در نظام حقوقی ایران، بخشنامه سالانه بودجه از سوی رئیس جمهور به کلیه نهادها و دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌شود.^۱ به دنبال آن، دستگاه‌های مذکور مبتنی بر عملکرد و وظایف، بودجه خود را به دولت پیشنهاد می‌دهند. وجه تخمینی بودن بودجه ایجاب می‌کند نهادهای استفاده‌کننده از بودجه، اعداد و ارقام مربوطه را به نحوی تنظیم و پیشنهاد دهند که حداقل حاوی موارد ذیل باشد: ۱- اهداف و وظایف سالانه دستگاه اجرایی نظیر وظایف عمرانی، تعهدات استخدامی، نیازها و ملزومات. ۲- میزان دقیق درآمدها و هزینه‌های دستگاه اجرایی مبتنی بر عملکرد آن نهاد. ۳- کارنامه بودجه‌ای سال گذشته.



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.

۱. برای نمونه، رک.

سازمان برنامه و بودجه و سپس هیئت وزیران در مقام تصویب لایحه بودجه قادر خواهند بود تا درآمدها و هزینه‌های هر یک از دستگاه‌های اجرایی را متناسب با اهداف و وظایف نهاد مذکور پیش‌بینی کنند. مجلس شورای اسلامی نیز در ادامه می‌تواند بر نحوه تنظیم درآمدها و هزینه‌ها نظارت کند و در صورت لزوم، اصلاحات مورد نیاز را اعمال کند. در نهایت، شورای نگهبان بر مصوبه مجلس شورای اسلامی نظارت می‌کند. در هرحال، تخمین دقیق و مبتنی بر روش علمی با مستندات دقیق موجب می‌شود، بودجه‌ای واقع‌بینانه در راستای نیل به اهداف و سیاست‌ها برآورد شود. با توجه به آنچه بیان شد، آثار ماهیت تخمینی بودجه عبارتند از:

۲،۱،۱. ممنوعیت تصویب درآمدها، هزینه‌ها و احکام قطعی

تخمینی بودن بودجه موجب می‌گردد تا درآمدها و هزینه‌های کشور وجهه‌ی پیش‌بینی داشته باشند. یکی از ارکان تخمینی بودن بودجه، تقریبی بودن است؛ توضیح اینکه پیش‌بینی پدیده‌ای در آینده و محاسبه آن نمی‌تواند دقیق و یقینی باشد؛ زیرا متغیرهای زیادی در حصول درآمدهای کشور موثرند و هرکدام می‌توانند به کاهش یا افزایش درآمد منجر شوند. برای مثال، «درآمدهای دولت» به عنوان بخش اول منابع عمومی بودجه سال ۱۳۹۹ در جدول شماره (۱) قانون بودجه، به تصویب رسیده است. این درآمدها مشتمل بر مواردی همچون درآمدهای مالیاتی، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت (نظیر سود سهام دولت در شرکت‌های دولتی)، درآمدهای حاصل از فروش کالا و خدمات، درآمدهای حاصل از جرایم و خسارات و برخی درآمدهای متفرقه (نظیر درآمد حاصل از کارمزد ثبت سفارش، درآمد حاصل از معاینه فنی خودروها و ...) است. بخش دیگر منابع دولت در سال ۱۳۹۹، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای است که شامل درآمد حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی، فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول و ... می‌شود. درآمدهای مالیاتی و درآمدهای نفتی بخش مهمی از درآمدهای کشور در سال ۱۳۹۹ هستند که البته ارقام مورد نظر در بودجه مبتنی بر پیش‌بینی است؛ زیرا در فرض پیش‌بینی درست و علمی، متغیرها و حوادث زیادی ممکن است در تحقق میزان آن تاثیرگذار باشد. برای مثال، کاهش

درآمدهای اصناف مختلف به نحوی که مالیات تعلق گرفته کاهش یابد، منجر به کاهش درآمدهای دولت در مقیاس کلی می‌شود. درآمدهای حاصل از فروش نفت و فرآورده‌های نفتی نیز به همین ترتیب خواهد بود. با توجه به آنچه گفته شد، حوزه درآمدهای عمومی، ماهیت تخمین و پیش‌بینی دارند و قطعیتی در خصوص حصول مقدار پیش‌بینی شده وجود ندارد. در خصوص هزینه‌های آتی کشور نیز هزینه‌کرد موارد مذکور در بودجه منوط به کسب درآمد تخمینی دولت است. به عبارت دیگر، هزینه‌های کشور؛ ولو هزینه‌های ضروری منوط به کسب درآمد پیش‌بینی شده توسط دولت است در غیر اینصورت، امکان هزینه‌کرد وجود ندارد. در واقع تخمینی بودن درآمد به هزینه‌ها نیز تسری می‌یابد و چه‌بسا درصد بسیار کمی از هزینه‌های برآورد شده به مرحله تخصیص برسد. برای مثال، چنانچه در قانون بودجه، ۱۰۰۰ میلیارد تومان جهت هزینه‌های عمرانی اختصاص یافته باشد، اختصاص آن منوط به تحقق درآمدها برای تخصیص در امور عمرانی است. بنابراین، مقدار ۱۰۰۰ میلیارد تومان تقریبی و تخمینی است و چنانچه، نصف درآمدهای کشور حاصل شود، هزینه کرد نیز به همین نسبت باید کاهش یابد.

بنابراین تقریبی بودن و احتمال عدم حصول درآمدهای پیش‌بینی شده و بالتبع، عدم امکان هزینه‌کرد، اقتضای بودجه‌ریزی است؛ لذا، مفادی که بیانگر قطعیت درآمدها و هزینه‌ها باشد، بودجه‌ای نیست. علاوه بر مغایرت احکام قطعی با ماهیت تخمینی بودجه، اجرای قانون بودجه را نیز با مشکل مواجه می‌کند و قدرت مدیریت منابع مالی و اداره امور کشور را از قوه مجریه سلب می‌کند. برای مثال، چنانچه در بودجه مقرر شود که ۱۰۰۰ میلیارد ریال بودجه یکی از دستگاه‌های اجرایی است و به طور کامل تخصیص می‌یابد، مغایر ماهیت تخمینی بودجه است. همچنین اگر مجلس مقرر کند که میزان معینی از بودجه یک دستگاه اجرایی لزوماً تخصیص یابد، باز هم مغایر ماهیت احتمالی بودجه خواهد بود. ناگفته نماند که تصویب لایحه بودجه در مجلس به مفهوم تأیید پیش‌بینی‌های مالی دولت است؛ ولی تخصیص هزینه‌های پیش‌بینی شده منوط به حصول درآمدها است. بنابراین، مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند دولت را موظف کند که مقدار ریالی خاصی را قطعاً تخصیص دهد و این امر مغایر ماهیت تخمینی بودجه است.

۲،۱،۲. ممنوعیت وضع تکالیف مالی

یکی از آثار تخمین درآمدها و هزینه‌ها در سند بودجه، وجه تجویزی درآمدها و هزینه‌های مذکور در بودجه است. توضیح اینکه، تخمین به مفهوم برآورد و پیش‌بینی است که رکن آن، احتمالی بودن حصول درآمدها است؛ زیرا عوامل متعددی ممکن است موجبات کاهش یا افزایش درآمدهای دولت را فراهم کند. برای مثال، افزایش و کاهش میزان صادرات کالاها ناشی از عوامل طبیعی و انسانی متعددی است که هرکدام میزان درآمدهای دولت را تحت الشعاع قرار خواهد داد. این امر به هزینه‌ها نیز سرایت می‌کند. درآمدهای مذکور در بودجه ولو با نگاهی علمی و کارشناسی، پیش‌بینی شده باشند، همچنان احتمالی است. احتمالی بودن درآمدها و هزینه‌ها قابلیت ایجاد تکلیف برای شهروندان را ندارد بلکه تجویز دریافت و هزینه‌کرد را می‌رساند؛ زیرا احتمال، عدم قطعیت است؛ درحالی‌که تکلیف ماهیت قطعی دارد. بر این مبنا، جامعه در حوزه امور مالی، نیازمند قوانینی است که تکالیف مالی را ایجاد کند و قانون بودجه نمی‌تواند واجد چنین نقشی باشد. تصویب قوانین مالیاتی و ... نمونه‌ای از تلاش قانون‌گذار برای ایجاد اسباب درآمد دولت می‌باشد. کارکرد بودجه در این قسمت، صرفاً تنظیم و توازن درآمدهای مذکور در قوانین مالیاتی و ... در راستای هزینه‌هایی است که هرکدام هدف یا اهداف خاصی را دنبال می‌کند. نتیجه اینکه، بودجه سند موجد درآمد برای دولت نیست بلکه به مثابه برنامه مالی جهت تنظیم درآمدهایی است که اسباب قانونی آن در قوانین دیگر ایجاد شده است. قوه مقننه با تصویب بودجه به قوه مجریه جواز دریافت درآمدهای پیش‌بینی شده و هزینه‌کرد آن در چارچوب خاص را می‌دهد. از این جهت، بودجه نمی‌تواند موجد تکالیف مالی بر شهروندان باشد و قانون‌گذار باید اسباب درآمد دولت را در قوانین دیگر ایجاد کرده باشد.^۱

مبتنی بر این امر، بودجه مولد حق و تکلیف مالی بر مردم یا شهروندان نخواهد بود. ماده

۱. داداش زاده، یوسف؛ عسگری، محمدعلی، بودجه ریزی از تنوری تا عمل، تبریز: انتشارات پارلا،

(۳۷) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی^۱ تأییدی بر ماهیت تجویزی سند بودجه است؛ زیرا پیش‌بینی منابع تأمین اعتبار را مجوز وصول آن نمی‌داند بلکه این مجوز باید در قوانین مربوط به خود صادر شده باشد. نتیجه اینکه، وضع هرگونه گزاره‌ای که موجب تکالیف مالی جدید برای شهروندان شود، در قانون بودجه ممنوع است. ماهیت تجویزی بودجه سبب می‌شود که درآمدهای دولت که به موجب قوانین دیگر نظیر قوانین مالیاتی به وجود آمده است، دریافت شود ولو اینکه بیشتر از میزان پیش‌بینی شده در قانون بودجه باشد. همچنین، چنانچه این درآمدها کمتر از میزان پیش‌بینی شده در بودجه باشد، دولت نمی‌تواند خارج از موارد قانونی و به منظور کسب درآمد مورد نظر در قانون بودجه، درآمدهای جدیدی وضع کند یا مبالغ بیشتری دریافت کند.^۲ برای نمونه، بند «الف» مصوبه بودجه سال ۱۳۶۴ مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۷ مجلس شورای اسلامی،^۳ تکلیفی جدید در حوزه عوارض دریافتی از سیمان وضع کرده بود. شورای نگهبان وضع عوارض در حوزه سیمان را خارج از موضوع بودجه دانسته است.^۴ همچنین، بند «الف» تبصره (۵۴) لایحه بودجه‌ی سال

۱. ماده (۳۷) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی:

«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. مسوولیت حصول صحیح و به موقع درآمدها به عهده رؤسای دستگاه‌های اجرائی مربوط می‌باشد»

۲. الماسی، حسین، مدیریت بودجه ریزی دولتی در ایران، تهران: انتشارات سپاهان، ۱۳۸۹، ص ۷۰

۳. بند «الف» مصوبه بودجه سال ۱۳۶۴ مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۷ مجلس شورای اسلامی

«تبصره ۶۸-

الف - به دولت اجازه داده می‌شود عوارض دریافتی از هر تن سیمان (موضوع قانون اخذ عوارض سیمان) را از هر تن بیست (۲۰) ریال به پنجاه (۵۰) ریال افزایش داده و وجه آن را اخذ و به حساب درآمد عمومی نزد خزانه واریز نماید.

ب - به وزارتخانه‌های ارشاد اسلامی و فرهنگ و آموزش عالی اجازه داده می‌شود معادل بیست درصد درآمد حاصل از بند (الف) این تبصره را از محل اعتبار ردیف ۵۰۳۰۸۴ قسمت چهارم این قانون بر طبق آئین‌نامه‌ای که به پیشنهاد وزارتخانه‌های مذکور تأیید سازمان برنامه و بودجه به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید، خارج از شمول قانون محاسبات عمومی و طبق این قانون به مصرف تعمیرات بناهای قدیمی و آثار باستانی و موزه‌ها برساند.»

۴. نظر شماره ۳۱۵۱ مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۸ و نظر شماره ۳۱۵۱ م ک مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۹:

«۱-۳- تبصره‌های (۱۶)، (۲۵)، بند «الف» تبصره (۳۱)، (۴۱)، (۵۴)، (۵۵)، (۵۶)، (۶۲)، بند «الف»

۱۳۶۴ نیز حکم جدیدی را در حوزه‌ی عوارض خروج از کشور وضع نموده بود و مقرر می‌داشت: «به وزارت ارشاد اسلامی اجازه داده می‌شود از هر متقاضی شرکت در گشت‌های گروهی سیاحتی و زیارتی خارج از کشور مبلغ پنج هزار ریال اخذ و به حساب درآمد عمومی واریز نماید. معادل مبلغ پنجاه درصد درآمد مذکور به اعتبارات آموزش و پرورش اختصاص می‌یابد» شورای نگهبان، این بند را به علت نداشتن ماهیت بودجه‌ای مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی اعلام کرد.^۱ متأسفانه در نظام حقوقی ایران، این امر رویه ثابتی ندارد و در موارد متعددی، تکالیف مالی در قوانین بودجه به تصویب رسیده است؛ برای مثال، مجلس شورای اسلامی در مقام بررسی و تصویب لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ اقدام به الحاق بندهایی به آن کرد؛ از جمله بند (۶۷) الحاقی^۲ وزارت نیرو را مکلف کرده بود تا علاوه بر دریافت نرخ آب‌بهای شهری به ازای هر مترمکعب فروش آب شرب مبلغ یکصد (۱۰۰) ریال دریافت کند. این بند با تغییراتی به عنوان بند ۷۶ به تصویب نهایی مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان رسید و عملاً قانون بودجه تکلیف مالی جدیدی بر عهده شهروندان گذاشته است که مغایر ماهیت بودجه بوده و جنبه ایجاد تکلیف مالی جدید دارد. مطابق ماهیت تخمینی بودجه و تجویزی بودن آن در نظام حقوقی ایران، قانون‌گذار نمی‌تواند اقدام به وضع تکلیف مالی جدید نماید.

→

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.»

۱. نظر شماره ۳۱۵۱ مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۸ و نظر شماره ۳۱۵۱/م ک مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۹ شورای نگهبان در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور.

۲. بند ۶۷ الحاقی قانون بودجه سال ۱۳۹۲ مصوب ۱۳۹۲/۳/۱۹ مجلس شورای اسلامی:

«وزارت نیرو از طریق شرکت‌های آب‌بای شهری سراسر کشور مکلف است علاوه بر دریافت نرخ آب‌بهای شهری به ازای هر مترمکعب فروش آب شرب مبلغ یکصد (۱۰۰) ریال از مشترکین آب دریافت و به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز نماید. صددرصد (۱۰۰٪) وجوه دریافتی از محل حساب مذکور صرفاً جهت آبرسانی شرب روستایی اختصاص می‌یابد. اعتبار مذکور براساس شاخص کمبود آب شرب سالم بین استانهای کشور در مقاطع سه‌ماهه از طریق شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور توزیع می‌شود تا پس از مبادله موافقتنامه بین معاونت برنامه‌ریزی استانداری‌ها و شرکت‌های آب و فاضلاب روستایی استانها هزینه گردد. اعتبار مذکور حسب وصولی‌ها صددرصد (۱۰۰٪) تخصیص یافته است و وجوه فوق به‌عنوان درآمد شرکت ذی‌ربط محسوب نمی‌گردد و مشمول مالیات نمی‌شود.»

مبنای دریافت وجوه از مردم باید قوانین معتبر در زمان تصویب بودجه باشد. با توجه به آنچه گفته شد، وضع هرگونه تکلیف مالی جدید فراتر از آنچه در قوانین کنونی وجود دارد، مغایر ماهیت بودجه‌ای بودجه است.

ناگفته نماند که تجویزی بودن بودجه به مفهوم فقدان هرگونه تکلیف یا ضمانت اجرا نیست و می‌تواند در حق حکمرانان حق و تکلیف غیرمالی از حیث مسئولیت اجرا وضع کند؛ با این توضیح که قانون‌گذار با تصویب بودجه، مسئولین مشخصی را موظف به اجرای آن می‌کند و ممکن است تکالیفی در خصوص نحوه وصول درآمدها و هزینه کرد منابع وضع کند که این امر فاقد ایراد است. بنابراین، تجویزی بودن بودجه به مفهوم فقدان ضمانت اجرا و مفاهیم مشابه نیست بلکه ناظر به وجود مبانی و مستندات قانونی برای هزینه‌ها و درآمدها است.

لزوم واقع‌بینانه بودن

تخمینی بودن بودجه باید مبتنی بر واقعیات علمی و عملی باشد. بودجه پیش‌بینی و برآورد منابع و مصارف سال مالی آینده است؛ اما هر برآوردی بودجه تلقی نمی‌شود بلکه منطق و عقل در حکمرانی اقتضا می‌کند، تخمین مبتنی بر واقعیت و محاسبات علمی باشد؛ زیرا دولت براساس این تخمین، برنامه‌های یکساله خود را مشخص می‌کند؛ هرچند موضوع بودجه یعنی منابع و مصارف آینده قابلیت سنجش یقینی نظیر درآمدهای سالیان گذشته را ندارد و ممکن است پیش‌بینی‌های بودجه در اثر متغیرهای دیگری نظیر حوادث طبیعی، تحولات داخلی و خارجی و ... تغییرات فراوانی داشته باشد. با این حال، بودجه به عنوان سند تنظیم‌کننده منابع و مصارف کشور، باید واقع‌بینانه باشد و تخمین منابع و مصارف باید دامنه نوسانی از واقعیت باشد تا کشور در آینده، گرفتار مشکلاتی نظیر کسری بودجه یا عدم انجام وظایف دولت نشود. فقدان تخمین مبتنی بر واقعیات موجب مشکلات حقوقی و عملی در کشور می‌گردد. از یکسو چنانچه درآمدهای دولت بدون واقع‌نگری، کمتر از میزان واقعی تخمین زده شود، دولت در سال آتی مجبور می‌شود بخشی از وظایف خود را انجام ندهد یا اینکه برای انجام آنها، به راه‌های دیگری نظیر استقراض روی آورد که هرکدام آثار منفی خاصی بر کشور خواهد داشت.

از سوی دیگر، بودجه غیرواقعی موجب می‌گردد تخصیص بر اساس خواست نهادهای

مجری صورت گیرد در حالی که فلسفه بودجه ریزی، نظام مند کردن بودجه ریزی، حاکمیت قانون در این زمینه و نظارت نمایندگان ملت بوده است. چنانکه اصل ۵۲ و ۵۳، ۵۴ و ۵۵ در راستای تحقق این مهم به تصویب رسیده اند. به نظر می رسد، مجلس شورای اسلامی در مقام تصویب لایحه بودجه و شورای نگهبان در مقام نظارت بر انطباق مصوبات مجلس بر موازین شرع و قانون اساسی، موظفند میزان واقع نگری بودجه را بسنجند. برای مثال، شورای نگهبان طی بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۶۵ با ایرادات متعددی روبه رو شد. این امر موجب شد تا شورای مذکور کلیه محورهای ایرادات را فارغ از بندهای لایحه طی نامه مورخ ۱۳۶۴/۱۲/۲۲ به مجلس شورای اسلامی اعلام کند. بند (۱) این تذکر، در خصوص ابتناء بودجه بر درآمدهای غیرحقیقی بوده است. مطابق این بند، ایراد این لایحه «ابتناء لایحه بر درآمدهای غیر حقیقی من جمله بهای نفت که در حال حاضر تا ۱۲ دلار تنزل کرده و بعید نیست که بیشتر از این هم تنزل نماید» بوده است. تخمین غیرواقع بینانه در بودجه مغایر ماهیت بودجه است؛ زیرا بودجه عبارت از «تخمین» است و تخمین نیز باید مبتنی بر واقعیت باشد.

یکی از چالش های این امر، فقدان معیار کمی برای سنجش میزان واقع بینانه بودن سند بودجه است؛ با این توضیح که چه میزان از تفاوت را غیرواقع بینانه گویند. به نظر می رسد، ملاک تشخیص آن، عرف تخصصی است که علوم اقتصادی تعیین می کند. چالش دیگر امکان مداخله گرایش های سیاسی در پذیرش یا عدم پذیرش میزان معینی از دامنه نوسانی بودجه است؛ برای مثال ممکن است دولت معتقد باشد که حسب کارشناسی ها و نظرات متخصصین، تخمین درآمدها واقع بینانه است اما مجلس شورای اسلامی مخالف آن باشد. ناگفته نماند، چالش های مزبور تا حد زیادی با بهره گیری از ابزارهای علمی بودجه ریزی مرتفع می گردد. مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان می توانند با بهره گیری از متخصصین مربوطه و ابزارهای مرتبط میزان واقع نگری دولت در لایحه بودجه و همچنین مجلس شورای اسلامی در مصوبه بودجه را مورد سنجش قرار دهند.

۲.۲. ممنوعیت وضع تکالیف مالی

موضوع بودجه و در واقع، مهمترین رکن بودجه، «منابع و مصارف» است؛ با این توضیح که بودجه تخمین «منابع مالی و هزینه‌های کشور» است تا مدیریت واحد و یکپارچه بر مسائل مالی در راستای نیل به اهداف جامعه محقق شود. قانون‌گذار اساسی نیز ضمن تعیین صلاحیت‌های قوای سه‌گانه و سایر نهادهای سیاسی در قانون اساسی، سازکار تهیه، تصویب و نظارت بر بودجه را مشخص کرده است. مطابق اصل ۵۲، رسیدگی و تصویب «بودجه» در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. از آنجایی که موضوع بودجه، درآمدها و هزینه‌های عمومی کشور است، تصویب هر مقرره‌ی دیگری جز درآمدها و هزینه‌های عمومی کشور در قالب «بودجه» خروج از اراده قانون‌گذار اساسی است. بنابراین، اصل لزوم سنخیت مفاد بودجه با موضوع ذاتی آن قاعده عمومی حاکم بر کلیه بخش‌های بودجه است. بر این اساس، بودجه نباید محملی برای وضع قوانین و مقررات توسط مجلس شورای اسلامی باشد.

رویکرد تخصصی به موضوع بودجه مورد توجه شورای نگهبان به عنوان مرجع نظارت بر تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی نیز مدنظر قرار گرفته است. برای نمونه، می‌توان بند «ه» تبصره (۸) لایحه‌ی بودجه سال ۱۳۸۰ را مطرح کرد. این بند مقرر نموده بود: «به وزارت آموزش و پرورش اجازه داده می‌شود در مناطقی که با مازاد نیروی انسانی مواجه می‌باشد کارکنانی را که حداقل بیست و پنج سال سابقه خدمت داشته باشند به صورت داوطلب با محاسبه سی سال خدمت بازنشسته نماید. آیین‌نامه اجرایی این بند توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزارت آموزش و پرورش و سازمان بازنشستگی کشوری تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.» شورای نگهبان در نظر شماره ۷۹/۲۱/۱۶۹۹ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۱ و نظر شماره ۷۹/۲۱/۱۷۱۳ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۳ در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ این بند را به علت نداشتن ماهیت بودجه‌ای مغایر اصل ۵۲ دانسته است. در کشور قوانین متعددی در خصوص نحوه استخدام نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی تصویب شده و

لازم‌الاجراست؛ بنابراین، منطقی نیست که بودجه محملی برای اصلاح این قوانین که موضوعی غیربودجه‌ای دارند، باشد. در سال ۱۳۸۰، قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵/۳/۳۱ با اصلاحات بعدی معتبر بوده است و فصل هشتم قانون مزبور نیز اختصاص به بازنشستگی داشت. اینکه قانون بودجه به دولت اجازه بازنشستگی بخشی از کارمندان از مجرای جز قانون مزبور داده است، مغایر موضوع بودجه است؛ زیرا موضوع بودجه تنظیم منابع و مصارف کشور است نه قواعد مربوط به سن بازنشستگی و نظایر آن. بنابراین، مبنای نظر شورای نگهبان، عدم تناسب موضوع قانون بودجه با سایر قوانین است و از این حیث، مغایر ماهیت بودجه‌ای بودجه است و گرچه صلاحیت مجلس شورای اسلامی برای وضع قانون جدید یا اصلاح قوانین سابق محفوظ است.

همچنین مطابق بند الحاقی (۲) تبصره (۶) لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ «اسناد رسمی اعیان طلق منازل مسکونی و املاک اداری و تجاری در شهرها و روستاهایی که عرصه آنها موقوفه می‌باشد، همانند سایر اسناد رسمی در بانک‌ها و مؤسسات مالی اعتباری جهت اعطای تسهیلات و ضمانت بانکی همچنین ضمانت در محاکم دادگستری مورد قبول واقع می‌شود». شورای نگهبان در نظر شماره ۹۶/۱۰۲/۴۵۲۴ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۲ بند مزبور را فاقد ماهیت بودجه‌ای دانسته است. بررسی مفاد بند مزبور نشان می‌دهد که این بند در مقام وضع یک قاعده حقوقی در خصوص ادله اثبات در دادرسی است که مبتنی بر آن اسناد رسمی اعیان طلق منازل مسکونی و املاک اداری و تجاری از حیث اعتبار در محاکم دادگستری هم‌رتبه سایر اسناد رسمی دانسته شده است. مشخص است که چنین قاعده‌ای خروج از موضوع بودجه یعنی درآمدها و هزینه‌هاست.

هرچند بودجه عبارت از درآمدها و هزینه‌ها است و کیفیت خاصی در خصوص نحوه تعیین درآمدها و هزینه‌ها تعیین نشده است اما بودجه به عنوان یک نهاد عمومی که دخل و خرج کشور در یکسال مالی را مدیریت می‌کند، اقتضائاتی از حیث موضوع دارد تا به وضعیت مطلوب برسد.

براین اساس، استلزامات موضوعی بودجه عبارت‌اند از:

الف: معلوم و مشخص بودن

تهیه سند بودجه زمینه‌ای برای تحقق نظارت نمایندگان مردم بر امور مالی کشور و نیل به اهداف معین در بازه زمانی مشخص است و این مهم زمانی محقق می‌شود که درآمدها و هزینه‌های کشور به طور کامل مشخص و فاقد ابهام باشد. درآمد مبهم قابلیت برنامه‌ریزی را از دست می‌دهد و دولت نخواهد توانست تخصیص مناسبی در لایحه بودجه تدارک ببیند. علاوه بر آن، ابهام در بودجه در مرحله اجرا و نظارت نیز با مشکل روبه‌رو می‌شود. نهایت اینکه، بودجه‌ی متشکل از درآمدها و هزینه‌های مبهم، صرفاً نمادی از وجود بودجه‌ریزی در کشور است و تخصیص درآمدها برعهده مجریان قانون خواهد بود. این امر به خودی خود مغایر فلسفه نظارتی بودجه‌ریزی است؛ زیرا مبنا و فلسفه تصویب بودجه به‌وسیله‌ی نهاد قانونگذاری، نظارت نمایندگان مردم بر منابع و مصارف بوده است و اگر این مهم حاصل نشود، بودجه مفهوم ندارد. برای مثال، دیوان محاسبات کشور به عنوان رکن نظارت بر اجرای بودجه مطابق اصل ۵۵ قانون اساسی موظف است تا بر اجرای بودجه نظارت کند و عمل به آن مطابق اعتبارات مصوب در قانون بودجه را نظاره کند. درآمدها و هزینه‌های مبهم، قطعاً مانع نظارت دیوان و پاسخگویی مجریان در مقابل نمایندگان ملت می‌شود.

ب: تعیین مصارف (عملیات‌ها)

موضوع بودجه، تخمین منابع و مصارف کشور است. سندی که مصارف آن مشخص نیست، بودجه نیست. برای مثال، سندی که صرفاً درآمدها را در بردارد و اصلاً در خصوص هزینه‌ها سخنی به میان نیاورده است یا اینکه هزینه‌ها را به طور کلی به قوه مجریه واگذار کرده است، بودجه نیست. دلایل متعددی برای لزوم ذکر مصارف بودجه وجود دارد که عبارت‌اند از:

۱) فلسفه بودجه‌ریزی انضباط مالی کشور و نظارت مراجع ذی‌صلاح در مرحله تعیین و اجرای بودجه بوده است و عدم تعیین هزینه‌ها مغایر فلسفه بودجه‌ریزی است. این امر زمانی تشدید می‌شود که تعداد دستگاه‌های اجرایی موضوع این بند به حدی زیاد باشد

که بخش قابل توجهی از بودجه را شامل شود. در این حالت، وجود یا فقدان بودجه در کشور تفاوتی ندارد.

۲) موضوع ذاتی بودجه «منابع و مصارف» کشور است. اطلاق موضوع مصارف بودجه شامل کلیه مصارف از جمله کمک به دستگاه‌های اجرایی نظیر موسسات عمومی غیردولتی یا برخی دانشگاه‌ها می‌شود مگر اینکه قانون‌گذار اساسی غیر آن را اراده نماید. هرچند ممکن است گفته شود که بودجه دولتی برای اینگونه دستگاه‌های اجرایی صرفاً جنبه کمک دارد و اقتضای کمک کردن، تعیین جهت و بالتبع حسابرسی دقیق نیست اما به نظر می‌رسد این استدلال صحیح نیست؛ زیرا ملاک تعیین مصارف بودجه در کلیه دستگاه‌های اجرایی مشابه و یکسان است و تفاوتی بین دستگاه‌های اجرایی که کل بودجه را از دولت می‌گیرند با دستگاه‌ها و نهادهایی که صرفاً از دولت کمک دریافت می‌کنند، نیست. در تایید این برداشت، تحقق اصل ۵۵ قانون اساسی نیز مستلزم تعیین و ابلاغ مواد هزینه است؛ زیرا دیوان محاسبات کشور به حساب‌های کلیه نهادهایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند، رسیدگی می‌کند که هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. ماده (۹) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی نیز منظور از مواد هزینه را مشخص کرده است. طبق این ماده، منظور از مواد هزینه، «نوع هزینه در داخل بودجه و یا قسمتی از فعالیت یک وزارتخانه یا موسسه دولتی» است. مواد هزینه در حقیقت همان مصارف بودجه است که قانون‌گذار باید مشخص کند. در همین راستا نظر شماره ۱۰۸۹۵ مورخ ۱۳۶۲/۱۲/۲۹ لایحه بودجه سال ۱۳۶۳ کل کشور، بند (و) تبصره (۲۰) را از این جهت که تعیین و ابلاغ مواد هزینه را الزامی ندانسته، مغایر قانون اساسی شناخته است.^۱ نکته‌ای که لازم به ذکر است، اینکه تعیین جهت مصرف بودجه البته نباید به حدی جزئی باشد که مانع انعطاف در مرحله

۱. بند «۵» نظر شماره ۱۰۸۹۵ مورخ ۱۳۶۲/۱۲/۲۹ شورای نگهبان:

«لایحه بودجه سال ۱۳۶۳ کل کشور: ۲-۳- بند (و) تبصره (۲۰) نیز از این جهت که تعیین و ابلاغ مواد هزینه را الزامی ندانسته، مغایر قانون اساسی شناخته شد.»

اجرای بودجه باشد زیرا اقتضائات عملی ایجاب می‌کند حدی از کلیت در عین تعیین جهت مصارف مراعات گردد.

ج: تفصیلی بودن

بودجه مطلوب به نحوی که هم مسیر نیل به اهداف مورد نظر را محقق کند و هم زمینه نظارت مجلس و نهادهای نظارتی دیگر را فراهم کند، مستلزم حدی از تفصیل درآمدها و هزینه‌ها است. برای مثال، چنانچه بودجه به طور کلی صرفاً در بردارنده درآمدها و هزینه‌ها بدون هرگونه بیان تفصیلی باشد، شورای نگهبان نخواهد توانست وظیفه نظارتی خود را انجام دهد. شورای نگهبان تفصیل درآمدها و هزینه‌های عمومی کشور را جزئی از مفهوم بودجه می‌داند. چنانکه در نظر شماره ۱۰۸۹۵ مورخ ۱۳۶۲/۱۲/۲۹، بودجه را صورت تفصیلی متعارف خرج و دخل و هزینه و اعتبارات دانسته است.^۱ در این نظر، شورای نگهبان ملاک تفصیلی بودن بودجه، را عرف دانسته است. با توجه به آنچه در خصوص موضوع بودجه گفته شد، آثاری در نظام حقوقی ایران قابل تصور است که عبارتند از:

۱،۲،۲. ممنوعیت اصلاح قوانین دائمی در بودجه

موضوع بودجه، یکی از وجوه جدا کننده قانون بودجه با سایر قوانین است؛ با این توضیح که موضوع این قانون، تخمین منابع مالی کشور و مصارف آن در یکسال مالی است در حالی که موضوع قوانین دیگر نظیر قانون مجازات اسلامی و قانون مدنی، وضع

۱. بند «۶» نظر شماره ۱۰۸۹۵ مورخ ۱۳۶۲/۱۲/۲۹ شورای نگهبان:

«از لحاظ اصل ۵۲ قانون اساسی ایرادیکه بر لایحه بودجه سال ۱۳۶۳ وارد است این است که مفهوم بودجه صورت تفصیلی متعارف خرج و دخل و هزینه و اعتبارات است بطوریکه در هر دو مورد بطور متعارف بررسی و اظهارنظر و تعدیل در مجلس شورای اسلامی ممکن باشد و تصویب آن آگاهانه و با توجه به جوانب لازم انجام شود و با توجه به اینکه دو لایحه تقدیمی تفصیل خرج و دخل به همان مفهومی که حتی دربند (ح) تبصره ۲۰ به آن توجه شده، بیان نشده است با ۵۲ قانون اساسی تطبیق ندارد و از لحاظ اصل ۵۵ قانون اساسی نیز که دیوان محاسبات را مأمور می‌نماید که حسابرسی را به نحوی انجام دهد که هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. ندادن صورت تفصیلی آن و ریز مواد هزینه موجب میشود که حسابرسی به نحوی که در این اصل پیش‌بینی شده انجام نشود لذا از این حیث با اصل مذکور مغایرت دارد.»

حق و تکلیف و اوامر و نواهی مرتبط با موضوع در جامعه است. مفاد بودجه باید متناسب با موضوع این قانون باشد. قانون‌گذار در مواردی ضمن تصویب قانون بودجه، اقدام به اصلاح قوانین دائمی دیگر که از ماهیت متفاوتی نسبت به بودجه برخوردارند، کرده است. این امر مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است؛ زیرا صلاحیت مجلس شورای اسلامی در این اصل، محدود به تصویب بودجه است و بودجه نیز موضوع مشخص و معینی دارد. چنانچه قانون‌گذار قصد دارد قوانین دیگر را اصلاح نماید، باید از طریق صلاحیت اصل ۷۱ قانون اساسی و تصویب طرح قانونی نمایندگان یا لایحه هیئت وزیران اقدام نماید. در واقع تمایز و تفکیکی که قانون‌گذار اساسی بین موضوع قانون بودجه با قوانین دیگر در قانون اساسی ایجاد کرده است باعث می‌شود تا قانون‌گذار ملزم باشد در همان چارچوب تعیین شده حرکت کند. بند «الف» تبصره (۵۵) مصوبه بودجه سال ۱۳۶۴ مصوب ۱۳۶۳/۱۲/۲۷، نمونه‌ای از اصلاح قوانین دائمی ضمن قانون بودجه است. مطابق این بند، «از ابتدای سال ۱۳۶۴ مبلغ مندرج در قانون راجع به هزینه‌های مربوط به بررسی پرونده تحصیلی دانشجویان ایرانی در خارج از کشور مصوب ۱۳۶۰/۱۲/۴ مجلس شورای اسلامی^۱ از دو هزار (۲۰۰۰) ریال به پنج هزار (۵۰۰۰) ریال افزایش می‌یابد.» شورای نگهبان در نظر شماره ۳۱۵۱ مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۸ به‌درستی بر مصوبه مجلس ایراد گرفته است و مفاد بند «الف» تبصره (۵۵) را موضوعی خارج از قانون بودجه دانسته که باید در قوانین مربوط به خود تعیین تکلیف شود.^۲

۱. قانون راجع به هزینه‌های مربوط به بررسی پرونده تحصیلی دانشجویان ایرانی در خارج از کشور مصوب ۱۳۶۰/۱۲/۴ مجلس شورای اسلامی:

«ماده واحده- به وزارت فرهنگ و آموزش عالی اجازه داده می‌شود بابت هزینه‌های مربوط به بررسی پرونده تحصیلی دانشجویان ایرانی در خارج از کشور و صدور کارنامه ارزی ایشان، هر سال دوبار و برای هر بار مبلغ ۲۰۰۰ ریال از اولیاء دانشجویان دریافت و به حساب خزانه‌داری کل منظور نماید.»

۲. نظر شماره ۳۱۵۱ مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۸ شورای نگهبان:

«۱-۳- 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.»

۲،۲،۲. ممنوعیت وضع ساختارهای دائمی جدید

موضوع بودجه، احصاء درآمدها و هزینه‌هاست. قانون‌گذار اساسی نیز در اصل ۵۲ قانون اساسی، تصویب بودجه را به مجلس شورای اسلامی واگذار کرده است. اصل سنخیت مفاد بودجه با موضوع آن قاعده‌ای عمومی است و باید رعایت شود. همانطور که قانون‌گذار نمی‌تواند قوانین دائمی را اصلاح کند یا قانون جدیدی وضع کند، نمی‌تواند ساختار حقوقی جدیدی را به صورت دائمی وضع نماید؛ زیرا ایجاد ساختار حقوقی جدید به مثابه وضع قاعده جدید حقوقی است که باید در قوانین و مقررات مربوطه انجام شود؛ به‌خصوص اینکه نوعاً ساختارهای حقوقی جدید موقتی نیست بلکه برای جبران دائمی یک خلأ در جامعه تأسیس می‌شود. شایان ذکر است که مراجع ذی‌صلاح وقتی خلأیی در نظام حقوقی می‌یابند و انجام برخی امور در جامعه را نیازمند تأسیس ساختارهای حقوقی جدید تشخیص دهند، اقدام به تأسیس ساختارهای حقوقی موردنظر می‌کنند. بنابراین از این حیث ممکن است ادعا شود قانون‌گذار در مقام وضع قانون بودجه، تحقق برخی امور را مستلزم وضع ساختار خاصی می‌بیند و اشکالی ندارد که اقدام به تأسیس ساختار مربوطه نماید. این ادعا منطقی نیست؛ زیرا کلیه مسائل و چالش‌های تقنینی کشور نمی‌تواند در یک مصوبه تعیین تکلیف شود بلکه بلکه قانون‌گذار باید سنخیت و ارتباط موضوعات را در وضع قانون مدنظر قرار دهد و قوانین تخصصی در موضوعات مختلف وضع کند. ایجاد ساختارهای جدید نیز اینطور است. در نظام حقوقی ایران، شورای نگهبان در این راستا بند (ژ) تبصره (۱۲) لایحه‌ی بودجه سال ۱۳۸۳ مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۱۰^۱ را که اجازه تشکیل «شرکت سهامی مدیریت شبکه سراسری برق ایران» را به شرکت سهامی تولید و انتقال نیروی برق ایران (توانیر) داده بود مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی شناخت.^۲

۱. بند (ژ) تبصره (۱۲) لایحه‌ی بودجه سال ۱۳۸۳ مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۱۰ مجلس شورای اسلامی:

«ژ - به منظور خرید رقابتی برق از نیروگاهها و فراهم کردن امکان ترانزیت برق و ایجاد بازار برق، به شرکت سهامی تولید و انتقال نیروی برق ایران (توانیر) اجازه داده می‌شود در سال ۱۳۸۳ «شرکت سهامی مدیریت شبکه سراسری برق ایران» را تشکیل دهد. اساسنامه شرکت یاد شده بنا به پیشنهاد وزارت نیرو به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید».

۲. 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

یکی از مسائل قابل طرح، امکان سنجی وضع ساختار موقتی یکساله در قانون بودجه است؛ در این خصوص به نظر می‌رسد ایجاد ساختارها و نهادهایی به منظور اجرای بودجه در مدت زمان تعیین شده برای اجرای قانون بودجه و در جهت تحقق درآمدها و هزینه‌های عمومی، همانند احکامی است که در راستای اجرای بودجه وضع می‌شود.

لازم به ذکر است همانطور که تأسیس ساختارهای حقوقی منوط به کسب صلاحیت از مراجع ذیصلاح است، ایجاد ساختارهای حقوقی جایگزین نیز منوط به صلاحیت است. با توجه به آنکه، موضوع قانون بودجه، درآمدها و هزینه‌های کشور است، چنانچه قانون‌گذار بخواهد ساختارهای مالی جدیدی را جایگزین ساختارهای قدیمی نماید، نمی‌تواند از سند بودجه استفاده نماید. این امر نظیر تأسیس ساختار جدید است. برای مثال، مجلس شورای اسلامی در لایحه بودجه سال ۱۳۷۲، مفادی مبنی بر ایجاد ساختار جایگزین در تبصره ۵۷ تصویب نمود که شورای نگهبان در بند ۱-۹-۲- نظر شماره ۴۱۹۳ مورخ ۱۳۷۱/۱۱/۱۲، تبصره فوق‌الذکر را فاقد ماهیت بودجه‌ای تشخیص داد.

مطابق این تبصره، «به منظور اجرای تبصره (۴۰) قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و جایگزین کردن شیوه مکاتبه و ارتباط پستی به جای ارتباط حضوری مردم به ادارات دولتی و همچنین انجام خدمات پستی دستگاه‌های دولتی و عمومی توسط شرکت پست جمهوری اسلامی ایران، کمیته‌ای متشکل از سازمان امور اداری و استخدامی کشور، سازمان برنامه و بودجه، وزرات پست و تلگراف و تلفن و دستگاه اجرایی ذی‌ربط با مسئولیت معاون اول رئیس جمهور تشکیل می‌گردد تا عرضه و جایگزینی آن قسمت از خدمات پستی کلیه دستگاه‌های دولتی، شرکت‌های دولتی و تحت پوشش، بانک‌ها، مؤسسات وابسته به دولت، شهرداری‌ها و نهادهای انقلاب اسلامی و نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران که قابل واگذاری به شرکت پست باشد، تعیین و متناظر با آن پست‌های سازمانی ذی‌ربط حذف و اعتبارات جاری دستگاه‌های ذی‌ربط کاهش یابد...». راهکار اجرای تبصره مزبور، وضع قانون توسط مجلس شورای اسلامی است و دولت باید در راستای تعیین تکلیف این تبصره لایحه مورد نظر را ارائه دهد. با توجه به حاکمیت قانون استخدام کشوری در

زمان تصویب لایحه بودجه سال ۱۳۷۱، اولاً ساختار لازم اداری برای اجرای تبصره ۴۰ قانون برنامه وجود داشته است و نیازی به وضع ساختار جایگزین در قانون بودجه نیست ثانیاً وضع ساختار جایگزین حتی اگر مبتنی بر دلیل منطقی باشد باید در همان قانون استخدامی باشد بنابراین، راهکار اصلاح قانون دائمی است نه اینکه در قانون بودجه سالانه ساختار جایگزین وضع گردد. به علاوه، در فرض ایجاد ساختار جایگزین، سرنوشت آن پس از انقضای قانون بودجه مبهم خواهد بود. از یکسو، ساختار مزبور برای اهداف و کارویژه‌هایی تأسیس شده است که پس از پایان سال از بین نمی‌رود. بنابراین، نمی‌توان گفت که ساختار منحل شود. از سوی دیگر، تنفیذ آن در قانون بودجه سال آینده باعث می‌شود با گذشت زمان، بخش قابل توجهی از قانون بودجه به قواعد تنفیذی از جمله تنفیذ حیات ساختارهای حقوقی اختصاص یابد و تمرکز قوای مداخله‌کننده در بودجه‌ریزی از موضوع اصلی بودجه یعنی تنظیم درآمدها و هزینه‌ها به سوی موضوعات فرعی برود. ناگفته نماند، چنانچه معتقد باشیم که اساساً ساختار تأسیسی نیازمند تنفیذ نیست بلکه خود به خود معتبر بوده و به حیات حقوقی خود ادامه می‌دهد با مشکل دیگری روبه‌رو می‌شویم؛ زیرا اصل عدم صلاحیت بر حوزه ساختارهای سیاسی نیز حاکم است و مادامی که یک قانون دائمی صلاحیت‌های محوله به ساختار مربوطه را تعیین نکند، هیچ سازمانی قادر به مداخله در امور عمومی نخواهد بود. باید به این نکته توجه نمود که تشکیل ساختارهای دائمی علاوه بر مغایرت با موضوع و ماهیت بودجه با زمانمند بودن بودجه نیز که در ادامه مورد بررسی قرار خواهد گرفت مغایر می‌باشد.

۲،۲،۲. ممنوعیت تدبیر ساختارهای حقوقی موجود

حاکمیت قانون بر نحوه اداره ساختارهای حقوقی نیز جاری است؛ بنابراین، همانطور که تأسیس ساختار حقوقی نظیر وزارتخانه، سازمان‌های دولتی و ... باید به تصویب مراجع ذیصلاح برسد، نحوه اداره این ساختارها نیز منوط به تصویب قانون می‌باشد. قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و اساسنامه‌های مصوب مجلس یا دولت نحوه اداره

نهادهای حقوقی را تعیین می‌کند. قانون بودجه که تخمین درآمدها و هزینه‌های عمومی است، محملی برای تعیین تکلیف نحوه اداره ساختارهای حقوقی کشور نیست؛ زیرا فلسفه نظام بودجه‌ریزی و همچنین موضوع آن در کلیه تعاریف علمی و قانونی، انضباط و تنظیم درآمدها و هزینه‌های کشور بوده است. با توجه به آنچه گفته شد، شورای نگهبان به عنوان مرجع نظارت بر مفهوم بودجه در اصل ۵۲ قانون اساسی، باید مانع ورود چنین مفادی به قوانین بودجه سنواتی گردد. برای مثال، لایحه بودجه ۱۳۶۴ در تبصره ۳۱ نحوه اداره سازمان پژوهش‌های علمی و صنعتی کشور را مشخص کرده بود.^۱

۱. تبصره (۳۱) مصوبه بودجه سال ۱۳۶۴ مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۷ مجلس شورای اسلامی:

«الف - سازمان پژوهش‌های علمی و صنعتی در سال ۱۳۶۴ کماکان زیر نظر وزارت فرهنگ و آموزش عالی اداره خواهد شد و رئیس هیأت اجرائی سازمان که بر طبق مفاد اساسنامه مربوط ریاست شورای سرپرستی سازمان را نیز عهده‌دار می‌باشد توسط وزیر فرهنگ و آموزش عالی انتخاب و منصوب خواهد گردید.

ب - به سازمان مذکور اجازه داده می‌شود اعتبارات جاری و عمرانی منور در ردیف ۱۱۳۵۴۴ قسمت چهارم این قانون را برطبق آئین‌نامه‌ای که با رعایت مفاد این قانون و اساسنامه سازمان مزبور بنا به پیشنهاد وزیر فرهنگ و آموزش عالی و تایید وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت برنامه و بودجه به تصویب هیأت وزیران می‌رسد به مصرف برساند.

ج - مبلغ یک میلیارد (۱ ۰۰۰ ۰۰۰ ۰۰۰) ریال اعتبار عمرانی ردیف ۵۰۳۰۷۸ این قانون صرفاً به منظور کمک به ارتقاء تکنولوژی از طریق احداث واحدهای نمونه و تولید آزمایشی محصولات و فرآیندهای جدید توسعه یافته توسط سازمان پژوهش‌های علمی و صنعتی ایران در زمینه‌های پژوهشی و تولیدی پیوندهای میان "بخش کشاورزی، صنعت و کالاهای سرمایه‌ای" بخش ساختمان، مصالح ساختمان و کالاهای سرمایه‌ای "رشته‌های صنعت و مواد اولیه واسطه شیمیائی" مربوط می‌گردد و بر اساس موافقتنامه‌های هر طرح که باوزارت برنامه و بودجه مبادله می‌گردد اختصاص می‌یابد و مصرف آن از شمول قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی بوده و تابع آئین‌نامه بند (ب) این تبصره خواهد بود. سازمان پژوهش‌های علمی و صنعتی ایران مجاز به خرید زمین از محل اعتبارات این بند نمی‌باشد.

د - سازمان پژوهش‌های علمی و صنعتی ایران مکلف است کلیه درآمدهای حاصل از فروش حق لیسانس فرآیند یا محصول و یا محصول و یا فروش مستقیم محصولات تولید شده در واحدهای نمونه یا واحدهای آزمایشی را به خزانه واریز نماید و به میزان اعتبار واریزی در اجرای این بند اعتبار لازم جهت اجرای عملیات بند (ج) از ردیف ۵۰۳۰۰۱ دریافت نماید.

سازمان موظف است هر شش ماه یکبار گزارش عملکرد خود را به کمیسیون‌های فرهنگ و آموزش عالی، صنایع و برنامه و بودجه تقدیم نماید.»

این درحالی است که سازمان مذکور یک ساختار حقوقی دائمی است که قبلاً به موجب قانون دیگری تأسیس شده است و نحوه اداره آن باید در اساسنامه یا قوانین مرتبط وارد شود نه در قانون بودجه. شورای نگهبان نیز در بند ۳ نظر شماره ۳۱۵۱/م مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۹ لایحه بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور را خارج از قانون بودجه دانسته که باید در قوانین مرتبط و خاص خود ذکر شوند.

۲،۲،۴. ممنوعیت لغو قوانین دائمی و لازم‌الاجرا

قانون بودجه پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌ها است و لغو قوانین دائمی از این جهت که قوانین مزبور موضوع متفاوتی نسبت به قانون بودجه دارند، نباید در قانون بودجه مطرح شوند. لذا همانطور که وضع یک قانون دائمی یا اصلاح قوانین دائمی موجود^۱ خارج از مفاد قانون بودجه است، لغو قوانین موجود نیز همینطور است. این معیار در نظام حقوقی ایران هنوز مستقر نشده است و لغو قوانین دائمی غالباً از حیث «دائمی بودن» مورد ایراد شورای نگهبان واقع شده است و مجلس شورای اسلامی نیز با قید سال اجرای قانون بودجه، در مقام رفع ایراد برآمده است.^۲ برای مثال، قانون‌گذار در تبصره ۵۲ مصوبه بودجه سال ۱۳۷۳ مقرر کرده بود که تسهیلاتی برای وام مسکن جانبازان بالای (۲۵٪) و خانواده شهدا با مدت بازپرداخت بیست ساله و مبلغ پنج میلیارد (۵/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰)

۱. برای نمونه ر.ک. نظر شماره ۳۱۵۱ مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۸ شورای نگهبان:

«۳-۳- 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.»

۲. قانون‌گذار در تبصره (۳۵) لایحه بودجه سال ۱۳۷۶، در راستای اجرای بند دوم اصل ۴۳ قانون اساسی و تبصره‌های (۴۱) و (۴۵) قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی مقرر کرده است تا جهت کاهش حجم تصدی دولت و تشویق سرمایه‌گذاری بخش‌های تعاونی و خصوصی، دولت نسبت به تعیین تکلیف برخی از شرکت‌های بخش دولتی اقدام کند. بندهای بعدی نیز قواعد دیگری در این خصوص ایجاد کرده است و در نهایت، بند «د» مقرر کرده بود: «کلیه قوانین و مقررات خاص و عام مغایر با این تبصره ملغی می‌گردد. ...». شورای نگهبان در نظر شماره ۷۶/۲۱/۲۲۵۴ مورخ ۱۳۷۶/۱۱/۷ در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۷۷ کل کشور، مصوب ۶/۱۱/۱۳۷۶ مجلس شورای اسلامی، لغو قوانین دائمی ضمن قانون بودجه را مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی دانسته است.

ریال از اعتبارات این تبصره، صرف آماده‌سازی زمین واگذاری شده به جانبازان بالای (۴۰٪) اختصاص یابد.^۱ در بخشی از این تبصره آمده است «با تصویب این تبصره کلیه امتیازهای اقشار خاص که قبلاً به تصویب رسیده است (به استثنای آنچه در قانون مسکن معلمان آمده است) لغو می‌شود و کلیه حمایت‌های پیش‌بینی شده صرفاً از این طریق اعمال خواهد شد.» به نظر می‌رسد موضوع مربوط به امتیازات و مزایای مالی خارج از موضوع بودجه است و نباید در قانون بودجه تعیین تکلیف شود. چنانچه موضوع، بودجه‌ای باشد اما ایراد شورای نگهبان از حیث محدودیت زمانی باشد، قابل رفع است اما چنانچه ایراد مربوط به موضوع ذاتی بودجه یعنی درآمدها و هزینه‌ها باشد، لغو قوانین دائمی به مدت یکسال و جاهت ندارد و قید محدودیت زمانی یکساله تغییری

۱. تبصره ۵۲ مصوبه بودجه سال ۱۳۷۳ مصوب ۱۳۷۲/۱۲/۲۱ مجلس شورای اسلامی:

«به منظور پرداخت تعهدات انجام شده از سوی دولت براساس بند (۴) قسمت (الف) و قسمت (د) تبصره (۶) و بند (ب) تبصره (۸) و تبصره (۵۴) قانون بودجه سال ۱۳۷۲ و تأمین مابه‌التفاوت سود و کارمزد تسهیلات بانکی در بخش مسکن حمایت شده «الگوی مصرف مسکن مصوب شورای عالی تعیین الگوی مصرف» و کمک به سرمایه‌گذاری در امر مسکن اجتماعی (مسکن اجاره‌ای و اجاره‌ای به شرط تملیک) و بهسازی مسکن روستایی و کمک به احداث تأسیسات زیربنایی در شهرهای جدید و آماده‌سازی‌ها در قالب مسکن حمایت شده، مبلغ پنجاه و یک میلیارد (۵۱/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال از محل ردیف (۳۰۸۰۴۲۰۸) پیوست شماره (۱) این قانون در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی قرار می‌گیرد. مبلغ بیست میلیارد (۲۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال از تسهیلات اعتباری این تبصره برای وام مسکن جانبازان بالای (۲۵٪) و خانواده شهدا با مدت بازپرداخت بیست ساله و مبلغ پنج میلیارد (۵/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال از اعتبارات این تبصره، صرف آماده‌سازی زمین واگذاری شده به جانبازان بالای (۴۰٪) اختصاص می‌یابد.

بانک‌های عامل موظفند بدون اخذ وثیقه و صرفاً براساس تأیید و معرفی وزارت مسکن و شهرسازی (بنیاد مسکن انقلاب اسلامی)، وام مسکن مورد نیاز بهسازی مسکن روستاییان و معلمان مقیم روستا را با همین تسهیلات پرداخت نمایند.

دولت مکلف است در توزیع اعتبارات بانکی بخش مسکن و ساختمان نسبت مشخصی را تعیین و به مسکن روستایی اختصاص دهد.

با تصویب این تبصره کلیه امتیازهای اقشار خاص که قبلاً به تصویب رسیده است (به استثنای آنچه در قانون مسکن معلمان آمده است) لغو می‌شود و کلیه حمایت‌های پیش‌بینی شده صرفاً از این طریق اعمال خواهد شد.

آیین‌نامه اجرایی این تبصره با پیشنهاد مشترک وزارت مسکن و شهرسازی و سازمان برنامه و بودجه به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

در موضوع ایجاد نمی‌کند؛ زیرا لغو قوانین دائمی برای مدت یکسال خارج از موضوع ذاتی بودجه یعنی درآمدها و هزینه‌هاست ولو اینکه آثار درآمدی و هزینه‌ای داشته باشد. توجه مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان به این مقوله موجب تخصیصی شدن قانون بودجه در جهت احصاء درآمدها و هزینه‌ها شود. الگوی مطلوب نظام تقنینی کشور ایجاب می‌کند حوزه‌های تخصیصی قوانین از جمله در موضوع هر قانون رعایت شود.

۵،۲،۲. ممنوعیت تنفیذ حیات حقوقی یک قانون دائمی برای یکسال مالی

یکی از مواردی که در قوانین بودجه دیده می‌شود، تنفیذ حیات حقوقی یک قانون دائمی در سال مالی است. در حالی که فلسفه تصویب قوانین بودجه و همچنین موضوع آن با قوانین دائمی متفاوت است. شأن «تخمین درآمدها و هزینه‌ها» ایجاب می‌کند تمرکز قانون‌گذار صرفاً احصاء درآمدها و تخصیص مناسب آن در مسیر نیل به اهداف باشد و دخل و تصرف در قوانین دائمی را به مجال دیگری نظیر تهیه طرح نمایندگان واگذار نماید. وقتی مجلس شورای اسلامی مقرر می‌کند که قانون خاصی برای سال اجرای بودجه نیز معتبر باشد، خارج از موضوع ذاتی بودجه اقدام کرده است. برای مثال، مجلس شورای اسلامی در بند (ج) تبصره (۱۲) بودجه سال ۱۳۷۲ کل کشور مصوب ۱۳۷۱/۱۱/۱۰، «تخلیه اماکن و واحدهای آموزشی که در اختیار آموزش و پرورش می‌باشد در سال ۱۳۷۲ ممنوع است. قانون تخلیه واحدهای آموزشی... مصوب ۱۳۷۱/۹/۲۰ مجلس شورای اسلامی با حذف تبصره ۳ آن متعلق به وزارت آموزش و پرورش و همچنین قانون الزام تخلیه ساختمان‌های وزارتخانه‌های فرهنگ و آموزش عالی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و مؤسسات وابسته و دانشگاه‌ها... مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۲۹ و قانون ضرورت عدم تخلیه خوابگاه‌های دانشجویی مصوب ۱۳۶۸/۷/۱۶ لازم‌الاجرا خواهد بود.» به دنبال فاصله گرفتن بودجه از ماهیت خود، شورای نگهبان در نظر شماره ۴۱۹۳ مورخ ۱۳۷۱/۱۱/۱۲، بند مذکور را فاقد ماهیت بودجه دانست و آن را مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی تشخیص داد.

۲,۳. ممنوعیت مدت‌دار بودن بودجه

بودجه سندی مالی-حقوقی در جهت تنظیم درآمدها و هزینه‌ها است. چنانکه گفته شد، تنظیم درآمدها منوط به تخمین دقیق و واقع‌بینانه آن است؛ در غیر این‌صورت، سیاست‌گذاری مالی مورد نظر در بودجه برای نیل به اهداف معین به شکل صحیحی صورت نمی‌گیرد. تخمین مؤلفه‌ای است که باید چارچوب زمانی و مکانی مشخصی داشته باشد تا دولت، میزان درآمدها و هزینه‌ها را در ظرف معین زمان بسنجد. عنصر زمان، یکی از عناصر و مؤلفه‌های ذاتی بودجه است؛ با این توضیح که تخمین درآمدها و هزینه‌ها مستلزم چهارچوب زمانی معین است تا دست‌اندرکاران بودجه‌ریزی کشور بتوانند میزان درآمدها و هزینه‌ها را پیش‌بینی و برنامه‌ریزی کنند. محدودیت زمانی عنصر ذاتی بودجه است اما مقدار آن امری تجربی و ناشی از تجارب بودجه نویسی است. براین اساس، زمان قابل پیش‌بینی برای بودجه کشور می‌تواند ماهانه تا چندساله متغیر باشد اما با توجه به تجارب بودجه‌نویسی و به دلایل اقتصادی، فنی و سیاسی، واحد «سال» مناسب‌تر تشخیص داده شده است^۱ در حقیقت، بودجه به خودی خود دلالت بر سالانه بودن ندارد؛ بلکه تجارب بشری در نظام بودجه‌ریزی موجب شده تا بهترین بازه زمانی برای بودجه، یکسال مالی دانسته شود.^۲ بنابراین، سالانه بودن اگرچه امری پذیرفته شده در اکثر کشورهای دنیا است؛ اما جزئی از ذات بودجه نیست. شاید به همین دلیل، اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در مواجهه با متن پیش‌نویس اصل ۵۲ قانون اساسی، پیشنهاد دادند تا «سالانه‌بودن» بدان اضافه گردد و این پیشنهاد تصویب شد. بنابراین، هرچند مبانی فنی-سیاسی خاصی در گزینش آن وجود دارد اما «سالانه‌بودن» عنصر ذاتی بودجه نیست بلکه انتخاب قانون‌گذار اساسی است که در اصل ۵۲ قانون اساسی صریحاً وارد شده است. برخی نویسندگان، مبتنی بر وصف محدودیت زمانی؛ نه یکساله‌بودن بودجه معتقدند که چنانچه گزاره‌ای واجد عناصر مفهومی و ذاتی بودجه

۱. صالحی، داود، مبانی امور مالی و بودجه (در آموزش و پرورش)، تهران، سمت، ۱۳۷۸، ص ۳۵

۲. رستمی، ولی، مالیه عمومی، تهران، میزان، ۱۳۹۵، صص ۲۱۲-۲۱۳ و ۲۲۰

باشد ولی سالانه نباشد، مغایر ماهیت و ذات بودجه‌ای سند بودجه نیست؛ بلکه مغایر اراده قانون اساسی مبنی بر سالانه بودن بودجه است^۱ این عقیده مبتنی بر این امر است که سالانه بودن جزء ماهیت و ذات بودجه نیست بنابراین، حکم غیرسالانه مغایر ماهیت بودجه نخواهد بود. از سوی دیگر، هر حکم محدود به زمان؛ ولو یکسال، بودجه‌ای نیست بلکه بودجه ماهیت مستقلی دارد که از ترکیب مؤلفه‌های آن حاصل می‌شود چنانکه وضع قانون یا اصلاح قانون غیر مرتبط با درآمدها و هزینه‌ها برای مدت یکسال، اگرچه از حیث سالانه بودن، ایرادی ندارد، اما بودجه‌ای نیست. با این حساب، مقرره‌ای بودجه‌ای است که در کنار سایر اوصاف بودجه، محدود به زمان باشد یعنی ظرف زمانی معینی داشته باشد. محدودیت زمانی جزئی از تعریف بودجه است و گزاره‌ای که فاقد هرگونه زمان جهت تحقق توسط دستگاه‌های اجرایی است، بودجه نیست. دولت در مقام تهیه بودجه و مجلس شورای اسلامی در مقام رسیدگی و تصویب بودجه، باید در چارچوب سالانه بودن حرکت کنند و نتوانند احکامی دائمی یا حتی چندساله وضع کنند. در این خصوص، لازم به ذکر است که قانون‌گذار تشریفات کمتری در خصوص بررسی و تصویب لایحه بودجه نسبت به سایر لوایح قرار داده است. غرض از این تفاوت، تسریع رسیدگی و تصویب بودجه است تا امور کشور مختل نشود. تسهیل تشریفات رسیدگی و تصویب، موجب شده تا بودجه محملی برای تصویب مقرراتی باشد که دولت یا مجلس خواستار تصویب سریع آن هستند بدون اینکه تطبیق زمانی و موضوعی آن با «بودجه» سنجیده شود؛ نتیجه اینکه بسیاری از احکام مصوب در لایحه بودجه، اساساً مشمول تعریف بودجه نیستند چون بودجه یکساله است حال آنکه احکام مزبور در چندساله، دائمی و ... است. برای مثال، تبصره ۵۶ بودجه سال ۱۳۷۳ مورخ ۱۳۷۲/۱۲/۲۱ به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی وابسته به وزارت فرهنگ و آموزش عالی اجازه داده بود تا درآمدهای حاصل از اجرای دوره‌های شبانه،

۱. بزرگ‌خسروی، محمد؛ قاسمی‌شده، محمد، معیارهایی برای تشخیص و درج احکام در بودجه‌های سنواتی، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست و دوم، شماره هشتاد و چهار، زمستان ۱۳۹۴، ص ۱۱

دوره‌های خاص و ... را مطابق تعرفه‌های مصوب هیئت امنا دریافت کند و به عنوان درآمد اختصاصی به خزانه واریز کند. شورای نگهبان در نظر شماره ۵۹۹۹ مورخ ۱۳۷۲/۱۲/۲۳، تبصره مزبور را مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخت. مجلس شورای اسلامی در اصلاح این مصوبه، قید «در سال ۱۳۷۳» را افزود و ایراد شورای نگهبان مرتفع گردید.

در نتیجه بودجه ذاتاً مدت‌دار است و مفهومی بیش از آن، از بودجه بما هو بودجه برداشت نمی‌شود. منتها با در نظر گرفتن نص صریح قانون‌گذار اساسی، مدت‌دار بودن در نظام حقوقی جمهوری اسلامی محدود به فرض یکسال است.

رویه نظام حقوقی ایران نشان می‌دهد قانون‌گذار در مصوبات بودجه سالانه اقدام به تصویب احکام دائمی کرده است. این اقدام در موارد متعددی توسط شورای نگهبان مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد تا جایی که باعث شد ایده گردآوری و پالایش احکام مزبور تحت عنوان قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷، قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) و قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) به وجود آید. پس از تصویب قوانین مزبور و حساسیت شورای نگهبان بر لزوم مدت‌دار بودن احکام بودجه، رویه مذکور اصلاح شده است.

بر اساس آنچه گفته شد، آثار مستخرج از مدت‌دار بودن بودجه در نظام حقوقی ایران عبارت است از:

۲،۳،۱. عدم درج احکام دائمی (دارای جنبه مالی) در سند بودجه

محدودیت زمانی به عنوان عنصر ذاتی بودجه و همچنین تقید این محدودیت به یکسال توسط قانون‌گذار اساسی ایجاب می‌کند تا نهادهای مداخله‌گر در چارچوب اصل سالانه بودن حرکت کنند. یکی از موارد تخطی نهادهای مزبور، درج احکام دائمی در قانون بودجه است. در حالی که تسهیل تشریفات رسیدگی و تصویب، موجب شده تا بودجه محملی برای تصویب احکام دائمی شود. بر این اساس، دولت در مقام تهیه بودجه و

مجلس شورای اسلامی در مقام رسیدگی و تصویب بودجه، نمی‌تواند احکامی دائمی یا حتی چندساله وضع کند. بررسی رویه قانون‌گذاری نشان می‌دهد که مصوبات مجلس شورای اسلامی در مواردی به صورت صریح یا ضمنی، مقید به زمان یکساله نبوده و احکام مربوطه برای سال‌های آتی نیز جاری دانسته شده است. علاوه بر آن، برخی مفاد این مصوبات ذاتاً قابلیت محدودیت زمانی را ندارند بنابراین، مغایر مفهوم بودجه هستند. این دو فرض در اصطلاح احکام دائمی نامیده می‌شود.

در نظام حقوقی ایران، تا مدت‌ها تمایزی بین احکام دائمی با بودجه وجود نداشت و بخشی از بودجه کل کشور، به احکام دائمی اختصاص می‌یافت. شورای نگهبان نیز در موارد متعددی بر مصوبات مذکور ایراد گرفته است؛ برای مثال، این شورا در خصوص بند «الف» تبصره ۲۱ لایحه بودجه سال ۱۳۷۶ مجلس شورای اسلامی^۱ که حکمی دائمی در خصوص میزان تنخواه گردان تصویب کرده است، مقرر می‌دارد: «پاراگراف بند الف تبصره ۲۱ چون یک ساله نیست و سال‌های آینده را نیز در برمی‌گیرد، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است»^۲.

۲،۳،۲. لزوم مصرف وجوه در همان سال مالی

ماهیت بودجه، تخمین درآمدها و هزینه‌های دولت در «مدت معین» است که قانون‌گذار اساسی این مدت را یکسال تعیین کرده است. مصارف بودجه، برای

۱. بند «الف» تبصره ۲۱ لایحه بودجه سال ۱۳۷۶ مصوب ۱۳۷۵/۱۱/۳:

«الف - به منظور تسریع در پیشرفت طرحهای عمرانی ملی و تسهیل در پرداختهای مربوط اجازه داده می‌شود: وزارت امور اقتصادی و دارایی با رعایت سقف تبصره یک این قانون، تنخواه گردانی معادل ده درصد (۱۰٪) اعتبار هر یک از طرحهای عمرانی ملی را به هر یک از دستگاههای اجرایی ملی واگذار نماید تا بر اساس تخصیص اعتبار مورد استفاده قرار گیرد.

تنخواه گردان فوق‌الذکر باید حداکثر تا پایان سال ۱۳۷۶ واریز گردد.

تغییر عنوان طرحهای ملی مندرج در پیوست شماره (۱) این قانون که عملیات آنها به اتمام نرسیده است ممنوع می‌باشد دولت موظف است در درج عناوین طرحهای ملی لوائح بودجه سنواتی این اصل را مراعات نماید.»

۲. نظر شماره ۷۵/۲۱/۱۳۸۸ مورخ ۱۳۷۵/۱۱/۱۱ شورای نگهبان در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۷۶ کل کشور

یکسال پیش‌بینی شده و اذن خرج کردن آن توسط قانون‌گذار داده شده است بنابراین، برای سال آتی، قانون بودجه آینده تصمیم‌گیری می‌کند. به علاوه، بودجه حاکی از مدیریت مالی قوه مجریه و نظارت قوه مقننه بر این امر است. براین اساس، چنانچه اعتبارات مصوب و تخصیص یافته مصرف نشوند، باید به خزانه عودت داده شود تا دولت مجدداً برای اهداف قانونی سال آتی، برنامه‌ریزی مالی نماید. با این حال، در مواردی قانون‌گذار مفادی مغایر آنچه گفته شد تصویب کرده است. بند «ج» تبصره ۶۰ قانون لایحه بودجه سال ۱۳۶۳ مقرر کرده بود که: «وزارت بهداشتی مجاز است مانده استفاده نشده وجوه موضوع این تبصره در پایان هر سال را به سال بعد منتقل و طبق مفاد آیین‌نامه موضوع بند (الف) این تبصره به مصرف برساند» شورای نگهبان در نظر شماره ۱۰۸۹۵ مورخ ۱۳۶۲/۱۲/۲۹، بند مزبور را به علت عدم رعایت سالانه بودن بودجه مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد. همچنین مجلس شورای اسلامی در بندهای «الف»، «ب»، «پ»، «ح» و «خ» تبصره (۱۷) مصوبه بودجه سال ۱۳۸۲ اجازه هزینه‌کردن منابع در سال بعد را داده بود؛^۱ اما شورای

۱. بندهای «الف»، «ب»، «پ»، «ح» و «خ» تبصره (۱۷) مصوبه بودجه سال ۱۳۸۲ مورخ ۱۳۸۱/۱۱/۱۷ مجلس شورای اسلامی:

«الف - اجازه داده می‌شود مبلغ بیست و هشت میلیارد و ششصد میلیون (۰۰۰/۰۰۰/۶۰۰/۲۸) ریال اعتبار منظور در ردیف ۱۱۳۵۹۲ «وزارت علوم، تحقیقات و فناوری - اعتبار مورد نیاز دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی» و مبلغ بیست میلیارد (۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۲۰) ریال اعتبار طرح شماره ۳۱۲۰۸۷۰۵ منظور شده در پیوست شماره (۱) این قانون بنا به پیشنهاد هیأت‌های امنای مربوط و تأیید وزیر علوم، تحقیقات و فناوری حسب مورد بین دستگاه‌های مربوط توزیع تا از محل اعتبارات مذکور جهت توسعه دوره‌های کارشناسی ارشد و دکترای تخصصی و فوق تخصصی، دعوت از استادان و محققان خارج از کشور برای تدریس در دوره دکترا و تحقیق و کمک به پژوهش‌ها و کرسی‌های ایران‌شناسی در داخل و خارج از کشور از طریق بنیاد ایران‌شناسی و همچنین سایر امور آموزشی، فرهنگی، پژوهشی و پشتیبانی به مصرف برسد.

سهم هر یک از دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی از محل اعتبار طرح‌های شماره ۱۱۳۵۴۵، ۳۰۲۲۸۳، ۳۰۵۰۷۲۰۱، ۳۱۳۱۲۲۰۱، ۳۱۳۲۴۰۸۱ و همچنین ردیف‌های ۱۱۳۵۹۱، ۱۱۳۵۹۰ بر اساس موافقتنامه هر ردیف بین وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و پیوست شماره (۱) آن، بر اساس موافقتنامه هر ردیف بین وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مبادله خواهد شد، تعیین می‌شود و به



صورت ابلاغ اعتبار در اختیار دانشگاه‌ها و مؤسسات ذی‌ربط قرار می‌گیرد و بر اساس مصوبه سال ۱۳۶۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی در مورد تشکیل هیأت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی و تحقیقاتی مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۱۸ و آئین‌نامه‌های مربوط در قالب برنامه و طرح و به صورت کمک و بدون الزام به رعایت سایر قوانین و مقررات عمومی کشور به استثنای ماده (۳۱) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ و در قالب شرح عملیات موافقتنامه به مصرف خواهند رساند.

مانده اعتبارات ابلاغ شده به هر دانشگاه و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی در پایان هر سال مالی، قابل هزینه در سال بعد در قالب شرح عملیات موافقتنامه خواهد بود.

مازاد درآمد اختصاصی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و بنیاد ایران‌شناسی که به طور متمرکز در ردیف ۱۱۳۵۹۰ در اختیار وزارت علوم، تحقیقات و فناوری قرار می‌گیرد، به همان دانشگاه و یا مؤسسه‌ای که درآمد را کسب کرده است، اختصاص می‌یابد.

ب - اجازه داده می‌شود مبلغ بیست و هفت میلیارد (۲۷/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال اعتبار هزینه‌ای ردیف ۱۲۹۰۴۱ (اعتبار مورد نیاز دانشگاه‌ها و دانشکده‌های علوم پزشکی، خدمات بهداشتی و درمانی استان‌ها) برای توسعه دوره‌های کارشناسی ارشد و دکترا و تخصصی و فوق تخصصی، ایجاد رشته‌های بین رشته‌ای و ایجاد رشته‌های جدید و سایر امور آموزشی، فرهنگی، پژوهشی و پشتیبانی به مصرف برسد. اعتبارات دانشگاه‌ها به پیشنهاد هیأت‌های امنای مربوط و تأیید وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی بین دانشگاه‌ها و دانشکده‌های علوم پزشکی، خدمات بهداشتی و درمانی استان‌ها توزیع خواهد شد.

سهم هر یک از دانشگاه‌ها و دانشکده‌های علوم پزشکی، از محل اعتبار طرح‌های شماره ۳۰۲۰۲۲۸۵، ۳۰۵۰۷۲۰۲ و ۳۱۳۲۴۰۸۲ مندرج در پیوست شماره (۱) و همچنین از محل اعتبار هزینه‌ای ردیف‌های ۱۲۹۱۰۶ و ۱۲۹۱۰۷ مندرج در قسمت چهارم این قانون بر اساس موافقتنامه هر ردیف بین وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مبادله خواهد شد، تعیین می‌شود و به صورت ابلاغ اعتبار در اختیار دانشگاه‌ها و دانشکده‌های مذکور قرار می‌گیرد و بر اساس مصوبه ۱۳۶۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی در مورد تشکیل هیأت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی و تحقیقاتی مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۱۸ و آئین‌نامه‌های مربوط در قالب برنامه و طرح و به صورت کمک و بدون الزام به رعایت سایر قوانین و مقررات عمومی کشور به استثنای ماده (۳۱) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ و در قالب شرح عملیات موافقتنامه خواهد بود.

پ - اعتبار ردیف‌های ۵۰۳۴۸۴، ۵۰۳۴۹۰، ۵۰۳۴۹۴ و ۵۰۳۴۹۵ منظور در قسمت چهارم این قانون در راستای اجرای سیاست‌های تدوین قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران اختصاص می‌یابد. فهرست دستگاه‌های اجرائی و سهم هر یک از آنها از اعتبار ردیف مذکور برای شروع یا ادامه طرح به پیشنهاد وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و با تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه می‌گردد. اعتبار مذکور پس از



نگهبان در بند ۱۷ نظر شماره ۲۵۰۹ مورخ ۱۳۸۱/۱۱/۲۸ صریحاً بر مفاد بندهای مزبور ایراد گرفته است و آن را مغایر اصل ۵۲ دانسته است.

چنانکه در تعریف بودجه ذکر شد، یکی از مبانی گرایش دولت‌ها به سوی بودجه‌ریزی، تخمین هدفمند درآمدها برای هزینه‌های معین در راستای نیل به اهداف خاص بوده است و ظرف زمانی یکسال نیز با توجه به مبانی فنی-تخصصی انتخاب شده است؛

→

مبادله موافقتنامه با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و با نظارت وزارتخانه‌های مذکور به مصرف خواهد رسید. وجوه مربوط به مانده اعتبار تخصیص یافته به هر دستگاه اجرائی مشمول، قابل هزینه در سال بعد در قالب شرح عملیات موافقتنامه خواهد بود.

ح - به منظور هماهنگی در تصویب، اجرا و نظارت بر انجام امور پژوهشی، اجازه داده می‌شود، اعتبار «طرح احداث آزمایشگاهی ملی» و ردیف «هزینه‌های تحقیقات ملی و ویژه توسعه کشور» مندرج در این قانون، به پیشنهاد دستگاه‌های اجرائی و تصویب سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور حسب مورد برای اجرای طرح‌ها و فعالیت‌های مشخص پژوهشی اختصاص یابد تا در اختیار دستگاه‌های اجرائی ذی‌ربط قرار گرفته و پس از مبادله موافقتنامه با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، به مصرف برسد. وجوه مانده اعتبار تخصیص یافته و به هر دستگاه اجرائی مشمول، قابل هزینه در سال بعد در قالب شرح عملیات موافقتنامه خواهد بود.

دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی بخش غیردولتی و خصوصی می‌توانند از اعتبارات این بند از طریق سازمان پژوهش‌های علمی و صنعتی ایران، استفاده نمایند.

خ - اعتبار مندرج در طرح‌های شماره ۳۱۲۰۸۷۲۷، ۳۱۲۰۸۵۴۵ و ۳۱۳۰۳۴۶۸ مندرج در پیوست شماره (۱) این قانون برای تکمیل طرح‌های تملک دارائی‌های سرمایه‌ای (آموزشی، کمک آموزشی، خوابگاه‌ها و پژوهشی) ملی نیمه تمام دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی که حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) هزینه‌های آن از محل سایر منابع ساخته شده است، اختصاص می‌یابد تا بین مراکز مزبور توزیع گردد. سهم هر یک از دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی بر اساس موافقتنامه‌ای که برای هر یک از طرح‌های مذکور حسب مورد بین وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مبادله خواهد شد، تعیین می‌گردد. وجوه مربوط به مانده اعتبار تخصیص یافته به هر دستگاه اجرائی مشمول، قابل هزینه در سال بعد در قالب شرح عملیات موافقتنامه خواهد بود.»

۱. بند ۱۷ نظر شماره ۲۵۰۹ مورخ ۱۳۸۱/۱۱/۲۸ شورای نگهبان:

«مطابق اصل ۵۲ قانون اساسی بودجه سالانه است لکن دربندهای «الف»، «ب»، «پ»، «ح» و «خ» تبصره (۱۷) چون اجازه داده شده است اعتبارات درسال بعد نیز هزینه گردد، لذا ازاین جهت مغایر اصل مزبور شناخته شد»

بنابراین، نمی‌توان احکام دولت در یکسال را به سال‌های آتی تسری داد بلکه بودجه سال آینده در خصوص درآمدهای همان سال تصمیم‌گیری می‌کند.

۲،۳،۴. عدم امکان تسری بودجه به سال مالی قبل

سابقاً در قسمت‌های قبل توضیح داده شد که بودجه ذاتاً موقتی و زمانمند است اما بازه زمانی چندماهه، یکساله یا چند ساله از ذات بودجه برداشت نمی‌شود بلکه امری تجربی و ناشی از تجارب بودجه‌ریزی در کشورهای مختلف است؛ با این توضیح که اقتضائات سیاسی، جغرافیایی و ... موجب شد تا صاحب‌نظران بهترین دوره زمانی برای بودجه را یکسال تعریف کنند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز بر این امر صحه گذاشته و در اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه را یکساله دانسته است. در نظام حقوقی ایران، علاوه بر اصل ۵۲ قانون اساسی که بودجه را یکساله دانسته است؛ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ نیز ضمن تاکید بر وصف یکساله بودن بودجه، شروع سال مالی را ابتدای فروردین دانسته است. از آنچه گفته شد برداشت می‌شود که بودجه مجوز قانون‌گذار برای وصول درآمدها از ابتدای فروردین و همچنین هزینه کردن در موارد معین است؛ لذا هرگونه حکمی که مقررات بودجه‌ای را برای قبل از شروع فروردین (سال مالی قبل) مقرر کند، مغایر این اصل است. شورای نگهبان بند «ح» تبصره (۵۸) لایحه بودجه‌ی سال ۱۳۷۸ را که زمان لازم‌الاجرا شدن این بند را از تاریخ تصویب لایحه تعیین نموده بوده^۱ مغایر با اصل سالانه بودن بودجه تشخیص داد و مقرر داشت: «بند (ح) تبصره (۵۸) از این جهت که بودجه کل کشور سالانه بوده و از اول فروردین هر سال قابلیت اجراء دارد و اینکه ردیف تعیین شده نیز مربوط به بودجه سال ۱۳۷۸ می‌باشد، خلاف اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.»

۱. بند «ح» تبصره (۵۸) لایحه بودجه‌ی سال ۱۳۷۸ مصوب ۱۳۷۷/۱۱/۱۱ مجلس شورای اسلامی: «از تاریخ تصویب این قانون، شرکت مخابرات ایران موظف است ظرف مدت یک‌ماه، نود و پنج درصد (۹۵٪) خط تلفن‌های همراه دستگاه‌های دولتی و شرکت‌های وابسته به آنها را قطع و به قیمت مصوب به مردم واگذار نماید. درآمد حاصله از این محل به حساب ردیف شماره (۵۹۴۸۰۰) قسمت سوم این قانون واریز خواهد شد.»

۲،۳،۴. عدم کفایت عبارت ذیل قانون بودجه در خصوص محدودیت

احکام به یک سال مالی

ماهیت برخی احکام به گونه‌ای است که امکان اجرای یکساله نیست؛ اعم از اینکه احکام مذکور، دائمی و فاقد هرگونه محدودیت زمانی باشند یا اینکه مستلزم زمانی بیش از یکسال باشد. این احکام به خاطر ماهیت خود، ولو با تصریح به اعتبار یکساله، مغایر اصل ۵۲ هستند؛ زیرا ماهیت این احکام مانع از محدود نمودن اینها به یکسال می‌گردد. بنابراین، ذکر یک تبصره کلی در انتهای ماده واحده بودجه یا ذکر قید «در سال ...» نمی‌تواند ماهیت این احکام را تغییر دهد. شورای نگهبان بند «ب» تبصره ۲۰ لایحه‌ی بودجه‌ی سال ۱۳۹۷^۱ را با وجود ذکر تبصره‌ی ذیل ماده واحده در خصوص محدود بودن احکام این لایحه به یک سال مالی، با استناد مغایرت با سالانه بودن بودجه مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی تشخیص داده و مقرر داشت: «در بند (ب)، نظر به این که با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی بودجه سالانه می‌باشد علی‌هذا و با عنایت به این که در این بند، بودجه حتی برای سال سوم هم مصرف می‌شود، مغایر اصل مذکور است.»^۲ معیار تشخیص اینگونه احکام، اراده مجلس شورای اسلامی است که مشخص می‌کند حکم مورد نظر با هدف اجرای یکساله وضع شده است یا خیر. در واقع، وقتی مجلس شورای اسلامی حکمی را وضع می‌کند که صریحاً یا ضمناً برای اجرای بیش از یکسال است، ولو اینکه بعداً به وسیله تبصره کلی مقید به سال اجرای قانون بودجه نماید، باز هم مغایر اصل مدت‌دار بودن بودجه است.

۱. بند «ب» تبصره ۲۰ لایحه‌ی بودجه‌ی سال ۱۳۹۷ مصوب ۱۳۹۶/۱۲/۳ مجلس شورای اسلامی:

«ب- به منظور اجرای مطلوب حسابداری تعهدی، مهلت تعهد و پرداخت اعتبارات هزینه ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، اعم از اینکه از محل اعتبارات عمومی و یا اختصاصی تأمین شده و تا پایان سال مالی توسط خزانه‌داری کل در اختیار ذی‌حسابی دستگاه اجرائی ذی‌ربط قرار گرفته باشند، تا پایان سال مالی می‌باشد. مانده وجوه مصرف‌نشده هر سال، به سال بعد منتقل و در راستای موافقتنامه مربوطه تا پایان سال بعد قابل مصرف خواهد بود. وجوهی که طی این مهلت به مصرف نرسیده باشد، تا بیستم فروردین ماه سال پس از آن به خزانه واریز می‌شود.»

۲. نظر شماره ۹۶/۱۰۲/۴۵۳۷ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۳ شورای نگهبان در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور

۲،۴. هدفمندی و برنامه‌ای بودن بودجه در راستای اهداف و سیاست‌های کشور

فلسفه و غرض تأسیس نهاد بودجه در نظام‌های حقوقی، و حاکمیت قانون بر امور مالی کشور است تا نمایندگان مردم بر نحوه و چگونگی امور مالی کشور نظارت داشته باشند^۱. نظارت و کنترل مردم توسط پارلمان صورت می‌گیرد که نماینده مردم تلقی می‌شوند. پارلمان بر اساس خواسته‌های ملت و اهداف و آرمان‌هایی که در اسناد حقوقی بالادستی از جمله قانون اساسی ظهور و بروز یافته است، بودجه را تصویب و بر آن نظارت می‌کند. با این حساب، بودجه باید مبتنی بر اهداف و آرمان‌های ملت باشد و نمایندگان ملت و نهادهای نظارتی دیگر باید بر این مهم نظارت داشته باشند. چنین کلی و جزئی ارکان بودجه باید برنامه‌مند و هدفمند باشد. با این توضیح که اجزای بودجه به خصوص تخمین منابع و مصارف در نسبت با یکدیگر و همچنین نسبت به اهداف و آرمان‌ها حاکمی از هدفمندی و عقلانی بودن باشد. ریشه هدفمندی و برنامه‌ای بودن بودجه به عنوان یک نهاد حقوقی حقوق عمومی، امری منطقی و ناشی از ذات بودجه است؛ در غیر این صورت، تخمین درآمدها و هزینه‌ها، سند بودجه محسوب نمی‌شود. علاوه بر این ریشه، رویه جهانی نیز بر وجه مذکور افزوده است؛ با این توضیح که تحول اقتصادی در کشورهای دارای اقتصاد سرمایه‌داری به سوی برنامه‌ریزی اقتصادی موجب شده است تا به موازات تحول اقتصاد برنامه‌ای، دخل و خرج دولت نیز تحت برنامه درآمدها است؛ در واقع، برنامه‌ریزی مالی هم‌اکنون در کشورهای توسعه‌یافته رواج دارد و بودجه اقتصادی دولت حاکمی از این برنامه مالی است.^۲ ثانیاً وجه برنامه‌ای بودجه موجب شده تا این سند ابزاری برای نیل به سیاست‌ها و اهداف عالی کشور باشد. اهداف و سیاست‌های کشور در درجه اول در قانون اساسی و سپس در اسناد حقوقی دیگر وارد شده است که قانون بودجه باید منابع مالی لازم جهت تحقق این اهداف و سیاست‌ها را اختصاص دهد. نتیجه ملموس این است که قانون بودجه اگر درآمدها و هزینه‌هایی پیش‌بینی کند که با اهداف و سیاست‌های

۱. رستمی، ولی، مالیه عمومی، تهران، میزان، ۱۳۹۰، ص ۱۹۸-۱۹۷.

۲. تاجداری، علی، اقتصاد و مالیه عمومی، تهران، میزان، ۱۳۸۷، ص ۴۰۶-۴۰۵.

کشور ناسازگار باشد، مغایر اصل ۵۲ و غایت قانون‌گذار از تأسیس این نهاد است. عرف حقوقی نظام حقوقی ایران نشان می‌دهد که انطباق بر اهداف و سیاست‌ها مورد توجه قانون‌گذار بوده است چنانکه در بند (۵) ماده (۱) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱^۱، بودجه بستر پیش‌بینی منابع مالی لازم برای اجرای برنامه سالانه و همچنین اعتبارات جاری و عمرانی دستگاه‌های اجرایی تعریف شده است. وجه برنامه‌ای و هدفمندی بودجه در ماده (۱) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی نیز مورد تأکید قرار گرفته است. چنانچه مصوبه مجلس شورای اسلامی محقق‌کننده اهداف و سیاست‌های کشور نباشد، مغایر اصول ماهوی قانون اساسی و همچنین اصل ۵۲ است. ناگفته نماند اهداف و سیاست‌های هر کشور متفاوت از کشورهای دیگر است؛ با این حال، برخی موارد نظیر اهداف و سیاست‌های مذکور در قانون اساسی در کلیه کشورها مشترک است؛ بنابراین، بودجه باید محقق‌کننده اهداف و سیاست‌های قانون‌گذار اساسی باشد. در نظام حقوقی ایران، قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام، برنامه‌های بلندمدت و میان‌مدت بخشی از اسناد حقوقی حاوی اهداف و سیاست‌هاست که بودجه باید نه تنها منطبق با آنها باشد بلکه ابزار تحقق آنها باشد.

۴.۲. تصویب توسط مراجع ذی‌صلاح

بودجه به خاطر ماهیت و جایگاهی که دارد توسط مراجع ذی‌صلاح تهیه و تصویب شود. این مؤلفه حاکی از جایگاه و نقش مراجع حقوقی در نظام بودجه‌ریزی است. همانطور که حاکمیت قانون کلیه امور حکمرانی را در چارچوب قانون تعریف می‌کند، بودجه به عنوان سند تخمین درآمدها و اجازه تصرف در آن برای یکسال آتی نیز باید تحت حاکمیت قانون باشد؛ زیرا درآمدها متعلق به مردم است و حق نظارت مردم بر نحوه هزینه‌کرد محفوظ است. بنابراین، بودجه در نظام‌های حقوقی مدرن دارای جایگاه

۱. بند (۵) ماده (۱) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ مجلس شورای ملی:

«بودجه عمومی دولت، منظور بودجه است که در آن برای اجرای برنامه سالانه منابع مالی لازم پیش‌بینی و اعتبارات جاری و عمرانی دستگاه‌های اجرایی تعیین می‌شود.»

حقوقی است که با وجود اختلافات و تشریفات مختلف در کشورهای گوناگون، وجه اشتراک حقوقی بودن را دارد. براین اساس، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز در اصل (۵۲)، تشریفات تصویب بودجه را معین کرده است.

نتیجه‌گیری

بودجه در نظام‌های حقوقی مدرن ابزاری جهت انضباط مالی و هدایت منابع مالی کشور جهت نیل به اهداف معین است. در نظام حقوقی ایران و بسیاری از کشورهای دیگر، تصویب بودجه برعهده پارلمان است. مطابق اصل ۵۲ قانون اساسی، بررسی و تصویب بودجه بر عهده مجلس شورای اسلامی است. تحقق اصل ۵۲ قانون اساسی مستلزم شناخت مفهوم بودجه و شاخص‌های آن است تا ارزیابی مفاد بودجه میسر گردد. بررسی دیدگاه‌های صاحب‌نظران و همچنین تعاریف قانونی در اسناد حقوقی مختلف نشان می‌دهد که بودجه تعریف و شاخص‌های منحصر به فرد و متمایزی نسبت به سایر قوانین دارد. براین اساس، «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».

علاوه بر تعریف، بودجه دارای مولفه‌های مفهومی خاصی است که آن را از سایر قوانین متمایز می‌کند. تخمینی بودن، درآمدی و هزینه‌ای بودن بودجه، مدت‌دار بودن، هدفمند و برنامه‌ای بودن و در نهایت، تصویب مراجع ذی‌صلاح ارکان و مولفه‌های بودجه هستند. تحلیل و بررسی هرکدام از ارکان مزبور و آسیب‌شناسی رویه فعلی، الگوی مطلوبی از چگونگی بودجه‌ریزی و مفاد قانون بودجه ارائه می‌دهد. علاوه بر آن، هرکدام از ارکان مذکور باعث پدیداری آثاری در نظام حقوقی می‌شود که در بازشناسی احکام بودجه‌ای از غیر آن راهنماست. در مجموع، تعریف، مولفه‌ها و آثار مستخرج از آنها باعث می‌شود قانون‌گذار در راستای اعمال اصل ۵۲ موظف به تبعیت از آنها باشد. خروج از این چارچوب، خروج از صلاحیت موضوع اصل ۵۲ است و مصوبه مجلس، بودجه تلقی نخواهد شد. شورای نگهبان به عنوان مرجع نظارت بر تطبیق مصوبات مجلس شورای

اسلامی بر قانون اساسی، باید رعایت شاخص‌های تعریف بودجه را در لوایح بودجه احراز کند. در توضیح مولفه‌های بودجه و آثار آن استدلال شد که بودجه ماهیت تخمینی دارد که آثار متعددی نظیر ممنوعیت تصویب احکام قطعی در بودجه، ممنوعیت وضع تکالیف مالی و لزوم واقع‌بینانه بودن از آن ناشی می‌شود. همچنین موضوع خاص بودجه باعث می‌شود تا آثاری نظیر ممنوعیت اصلاح قوانین دائمی، ممنوعیت وضع ساختارهای حقوقی در بودجه، ممنوعیت لغو قوانین دائمی و لازم‌الاجرا و ... طرح شود که هر کدام ابزار سنجش مفاد بودجه است. سومین مولفه بودجه نیز مدت‌دار بودن است که آثار آن عبارتند از: عدم درج احکام دائمی، لزوم مصرف وجوه در همان سال مالی، عدم امکان تسری وجوه به سال‌های قبل یا بعد و هدفمندی بودجه و تصویب توسط مراجع صالح ارکان دیگر قانون بودجه هستند که تخطی از هر کدام باعث می‌شود مشمول عنوان بودجه موضوع اصل ۵۲ قانون اساسی نشوند.

منابع

۱. ابراهیمی نژاد، مهدی و فرج‌وند، اسفندیار، بودجه از تنظیم تا کنترل، تهران، سمت، ۱۳۸۶
۲. اقتدار، علیمحمد، تهرانی، منوچهر، اتحاد، مهرداد، بودجه، تهران، دانشکده علوم اداری و مدیریت بازرگانی دانشگاه تهران، ۱۳۵۴
۳. امامی، محمد، حقوق مالیه عمومی، میزان، تهران، چاپ دوم، ۱۳۸۷
۴. امیری، هادی؛ شهنازی، روح الله؛ دهقان شبانی، زهرا؛ زیر نظر الیاس نادران، اقتصاد بخش عمومی، تهران، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، ۱۳۹۴
۵. برزگر خسروی، محمد؛ قاسمی ششده، محمد، «معیارهایی برای تشخیص و درج احکام در بودجه‌های سنواتی»، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست و دوم، شماره هشتاد و چهار، ۱۳۹۴
۶. پیرنیا، حسین، مالیه عمومی: مالیات‌ها و بودجه، چاپ هشتم، تهران، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۵۵
۷. تاجداری، علی، اقتصاد و مالیه عمومی، نشر میزان، تهران، چاپ دوم، ۱۳۸۷
۸. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، تهران، کتابخانه گنج دانش، ۱۳۸۶
۹. داداش‌زاده، یوسف؛ عسگری، محمدعلی، بودجه‌ریزی از تئوری تا عمل، تبریز، انتشارات پارلا، ۱۳۸۹
۱۰. دفتر مطالعات برنامه و بودجه، بودجه‌ریزی در ایران: مسائل و چالش‌ها، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱
۱۱. رستمی، ولی، مالیه عمومی، تهران، میزان، ۱۳۹۰
۱۲. رستمی، ولی؛ برزگر خسروی، محمد، «ماهیت حقوقی بودجه (قانون یا سند)»، پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، ۱۳۹۳، شماره ۴۰
۱۳. رضائیان، علی، اصول مدیریت، سمت، زمستان ۱۳۸۷

۱۴. صالحی، داود، مبانی امور مالی و بودجه (در آموزش و پرورش)، تهران، سمت، ۱۳۷۸
۱۵. علوی طبری، سید حسین، اصول بودجه دولتی، تهران، دانشگاه پیام نور، ۱۳۷۴
۱۶. فرزيب، عليرضا، بودجه‌ريزي دولتي در ايران، تهران، موسسه عالي آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ريزي، ۱۳۸۱

امام خمینی (ره):

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

(صحیفه امام ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد قمری،
کوچه شهید دهقانی نیا (خسرو سابق)، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir