



University of Tehran Press

Rereading the Article 52 of the Constitution in the light of the statute about reforming the country's budget structure

Omid Shirzad¹

1. Assistant Professor of public law, Faculty of Law , Political science and History, Department of Law, Yazd University, Yazd, Iran. Email: Shirzad@yazd.ac.ir

Article Info	Abstract
<p>Article Type: Research Article</p> <hr/> <p>Pages: 1-22</p> <hr/> <p>Received: 2023/01/22</p> <p>Received in Revised form: 2023/04/08</p> <p>Accepted: 2023/06/26</p> <p>Published online: ---/--/--</p> <hr/> <p>Keywords: <i>Financial discipline, the article 52 of the Constitution, The budget, Guardian Council, Parliament.</i></p>	<p>The budget as the government's financial plan is considered an important issue and approach of the legal system to the steps of offer, approval, implementation and supervision of the budget, will have a direct effect on the proper budgeting and good governance .Article 52 of the constitution, has enumerated competent authorities for offer and approval the budget bill and has emphasized on the accordance with the procedures prescribed by law in this process. With collecting information in a library manner and adopting a descriptive-analytical research method and focus on the phrase "accordance with the procedures prescribed by law " in Article 52, This paper has analyzed this article and the limits of the authority of executive branch and especially the legislature in finalizing the annual financial plan of the country .In response to the question, what does the basic legislator mean by the above-mentioned phrase and has the legislative body so far adopted a permanent and upper-level legal statute as a budgeting framework? The result of this paper is that the "statute about reforming the country's budget structure" is the newest legal framework that governs on the budgeting process, which the institutions are obliged to offer, approve, implement and supervise the budget based on the provisions of this statute.In addition to the legal criticism of maximum parliament intervention in the executive's budget initiatives, the author has mentioned the idea of the adaptive competence of legislature in adapting the budget bill with the above-mentioned statute and has analyzed its capacities and defects.</p>
<p>How To Cite</p>	<p>Shirzad, Omid (2024). Rereading the Article 52 of the Constitution in the light of the statute about reforming the country's budget structure. <i>Public Law Studies Quarterly</i>, -- (--), 1-22. DOI: https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2023.354166.3255</p>
<p>DOI</p>	<p>10.22059/JPLSQ.2023.354166.3255</p>
<p>Publisher</p>	<p>The University of Tehran Press. </p>



انتشارات دانشگاه تهران

فصلنامه مطالعات حقوق عمومی

شاپا الکترونیکی: ۱۱۳۹-۳۴۲۳

دوره: -- شماره: --

Homepage: <http://jplsqt.ut.ac.ir>

بازخوانی اصل ۵۲ قانون اساسی در پرتو قانون اصلاح ساختار بودجه کل کشور

امید شیرزاد^۱

۱. استادیار حقوق عمومی، دانشکده حقوق، علوم سیاسی و تاریخ، بخش حقوق، دانشگاه یزد، یزد، ایران.

رایانامه: shirzad@yazd.ac.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>نوع مقاله: پژوهشی</p> <p>صفحات: ۲۲-۱</p> <p>تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۱/۰۲</p> <p>تاریخ بازنگری: ۱۴۰۲/۰۱/۱۹</p> <p>تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۴/۰۵</p> <p>تاریخ انتشار برخط: ---/--/--</p> <p>کلیدواژه‌ها: انضباط مالی، اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه، شورای نگهبان، مجلس شورای اسلامی.</p>	<p>بودجه به عنوان برنامه مالی دولت موضوعی حائز اهمیت تلقی می‌شود و رویکرد نظام حقوقی به مراحل پیشنهاد، رسیدگی و تصویب، اجرا و نظارت بر بودجه تأثیر مستقیمی بر بودجه‌ریزی شایسته و بالمآل حکمرانی خوب خواهد داشت. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۵۲ مراجع صالح پیشنهاد لایحه بودجه و رسیدگی و تصویب آن را برشمرده و بر رعایت مراتب مقرر در قانون در این فرایند تأکید کرده است. مقاله حاضر با گردآوری اطلاعات به شیوه کتابخانه‌ای و اتخاذ روش تحقیق توصیفی-تحلیلی، به بازخوانی این اصل و تحلیل حقوقی حدود صلاحیت مجریه و به‌ویژه مقننه در نهایی‌سازی برنامه مالی سالانه کل کشور پرداخته و بر عبارت «رعایت مراتب مقرر در قانون» در اصل ۵۲ متمرکز شده است. در پاسخ به این پرسش که مراد مقنن اساسی از عبارت یادشده چیست و آیا نهاد قانونگذاری تاکنون به وضع قانونی دائم و بالادستی به‌مثابه چارچوب بودجه‌ریزی مبادرت ورزیده است؟ رهیافت مقاله آن است که قانون «اصلاح ساختار بودجه کل کشور مصوب تیر ۱۴۰۰» از جدیدترین چارچوب‌های حقوقی حاکم بر امر بودجه‌ریزی به‌شمار می‌رود که نهادهای صالح موظفانند پیشنهاد و ابتکار، تصویب، اجرا و تفریح بودجه را بر اساس احکام آن انجام دهند. نگارنده ضمن نقد حقوقی مداخله حداکثری مجلس در ابتکارات بودجه‌ای مجریه، از ایدۀ صلاحیت تطبیقی مقننه در تطبیق لایحه بودجه با قانون عادی یادشده سخن به میان آورده و ظرفیت‌ها و کاستی‌های آن را بررسی کرده است.</p>
استناد	شیرزاد، امید (۱۴۰۳). بازخوانی اصل ۵۲ قانون اساسی در پرتو قانون اصلاح ساختار بودجه کل کشور. <i>مطالعات حقوق عمومی</i> ، -- (—)، ۲۲-۱. DOI: https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2023.354166.3255
DOI	10.22059/JPLSQ.2023.354166.3255
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



۱. مقدمه

بودجه به عنوان مفهومی چندوجهی و میان‌رشته‌ای از زوایای مختلف حقوقی، اقتصادی و سیاسی قابل تحلیل و بررسی است و وجود یک نظام بودجه‌ریزی شایسته و کارآمد می‌تواند زمینه‌ساز توسعه جامعه سیاسی باشد. بودجه را می‌توان به شاهرگ حیاتی دولت تعبیر کرد که دقت نظر و توجه کافی نظری-عملی در تدوین و نهایی‌سازی آن، به حکمرانی خوب منجر خواهد شد. در این بین رویکرد نظام حقوقی به امر بودجه و مراحل مختلف پیشنهاد، تصویب، اجرا و نظارت بر حسن اجرای بودجه حائز اهمیت است و می‌تواند در تحقق به زمامداری یادشده تأثیر مستقیمی بر جای گذارد. در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و در رأس آن اصول قانون، احکامی به‌طور مستقیم به «حقوق بودجه‌ای» اختصاص یافته‌اند و مقنن اساسی از طریق آنها حدود اختیارات نهادهای اساسی در تنظیم، تصویب، اجرا و نظارت بر بودجه را به صورت کلی مشخص کرده است. یکی از اصول مهم در این باره اصل ۵۲ قانون است که اشعار می‌دارد: «بودجه سالانه کل کشور به‌ترتیبی 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».

با اینکه این اصل ظاهراً در مقام بیان مرجع صالح پیشنهاد لایحه بودجه و مرجع صالح رسیدگی و تصویب این لایحه است؛ ولی با دقت نظر در الفاظ آن و رجوع به مشروح مذاکرات قانون می‌توان به قرائنی در زمینه حدود اختیارات قوای مجریه و مقننه در نظام بودجه‌ریزی ایران دست یافت. تحقیق حاضر با هدف بازخوانی این اصل و ارزیابی صلاحیت دولت و مجلس شورای اسلامی در نهایی‌سازی بودجه سالانه کل کشور به رشته تحریر درآمده و در این میان یکی از قواعد حقوقی جدیدالتصویب را ملاک عمل قرار داده است. بر این اساس سؤالات تحقیق عبارت‌اند از:

منظور از لفظ «قانون» در اصل ۵۲ قانون اساسی چیست و آیا نهاد قانونگذاری کشور تاکنون به وضع قانونی دائم و بلندمدت به‌مثابه چارچوب بودجه‌ریزی مبادرت ورزیده است؟ قواعد حقوقی موجود در این زمینه چه ظرفیت‌ها و کاستی‌هایی دارند؟ برای پاسخ به پرسش‌های یادشده، ساختار تحقیق در دو بخش تنظیم شده است. در بخش نخست به تحلیل حدود صلاحیت مجریه و مجلس شورای اسلامی در پیشنهاد و تصویب لایحه بودجه با تأکید بر مفهوم «قانون» مندرج در اصل ۵۲ پرداخته خواهد شد. در بخش دوم به قواعد حقوقی حاکم بر موضوع به‌ویژه «قانون» برخی احکام مربوط به اصلاح ساختار بودجه کل کشور مصوب ۱۴۰۰/۰۴/۰۱ اشاره خواهد شد و ظرفیت‌ها و کاستی‌های آن را بررسی خواهیم کرد.

۲. گستره اختیارات مجریه و مجلس شورای اسلامی در پیشنهاد و تصویب بودجه با تأکید بر مفهوم «قانون» مندرج در اصل ۵۲

طبق ماده ۱ قانون محاسبات عمومی کشور: «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 است که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود». با توجه به اینکه قانونگذار در این تعریف، «دولت» در معنای عام کلمه را مراد کرده است، تشریح مساعی قوای سه‌گانه در این برنامه‌ریزی بنیادین ضروری بوده و در این باره تردیدی نیست؛ اما حدود صلاحیت قوای حاکم به‌ویژه مقننه و مجریه در این مهم، موضوعی است که نظام‌های سیاسی-حقوقی حسب دلایل گوناگون رویکرد متفاوتی نسبت به آن اتخاذ کرده‌اند. در اغلب نظام‌های حکمرانی، مجریه با توجه به اشراف اطلاعاتی-داده‌ای نسبت به منابع و مصارف عمومی و مواجهه مستقیم با اداره امور عمومی، مرجع بدوی صالح جهت برنامه‌ریزی و تنظیم لایحه تلقی می‌شود. در اصل مداخله مقننه در امر بودجه‌ریزی و تقنین نمایندگان پارلمان در این باره و نظارت بر حسن اجرای بودجه عمومی نیز بیشتر اندیشمندان اتفاق نظر دارند.

از منظر حقوق اساسی و با در نظر گرفتن تحولات تاریخی اختیارات پارلمان‌ها می‌توان قائل به ضرورت مداخله پارلمان در امر بودجه‌ریزی بود. نخستین درخواست مردم از حکام مطلق گذشته پیوسته این بوده است که مردم مالیات‌دهنده خود باید در چگونگی تحصیل درآمد دولت و انجام هزینه‌های داخلی و خارجی مداخله داشته باشند (قاضی، ۱۳۸۷: ۲۲۴). افزون بر این ابتکار عمل تأمین درآمد و هزینه کردن آن با دولت است که از این طریق اعمال حاکمیت می‌کند. اما با دید دقیق ملاحظه می‌شود که تأمین بودجه عمومی از سوی مردم و اجرای آن برای تأمین منافع عمومی است. پس مردمی بودن قضیه اقتضا می‌کند ابتکار عمل دولت در امور مالی و بودجه، همراه با نظارت و مراقبت کامل مردم باشد. قوه مقننه تبلور عینی حاکمیت مردم است و نظارت‌ها و تصمیمات این قوه در امر دخل و خرج عمومی می‌تواند بیان‌کننده اراده و خواست مردم در تنظیم بودجه عمومی باشد (هاشمی، ۱۳۹۱: ۲۰۴). بر این اساس اصل ۵۲ قانون نیز رسیدگی و تصویب لایحه پیشنهادی مجریه را از جمله صلاحیت‌های انحصاری مجلس شورای اسلامی تلقی کرده است. اما در زمینه «حدود و قلمرو» ورود و مداخله پارلمان به لایحه بودجه پیشنهادی مجریه جای تأمل و تدقیق وجود دارد. با نگاهی تطبیقی به پارلمان‌ها در سطح جهانی می‌توان سه الگوی اصلی در باب مداخله مجالس قانونگذاری به امر بودجه‌ریزی را احصا کرد:

- الف) مجالس بودجه‌ریز: در این روش مجالس اختیار اصلاح یا رد لایحه بودجه را دارند. این مجالس همچنین می‌توانند «طرح بودجه» جایگزین لایحه بودجه را ارائه کنند، مانند ایالات متحده آمریکا؛
- ب) مجالس تأثیرگذار بر بودجه: در این روش مجلس می‌تواند بودجه را تغییر دهد یا رد کند؛ اما خود مجلس نمی‌تواند بودجه جایگزین پیشنهاد کند؛ مجالس کشورهای حوزه اسکاندیناوی تابع این روش هستند؛

ج) مجالس غیرتأثیرگذار یا با تأثیرگذاری کمینه: در این روش مجلس اختیار رد بودجه را ندارد؛ همچنین نمی‌تواند طرح بودجه جایگزین ارائه کند. در بهترین حالت ممکن، مجلس نقش خود را به موافقت بودجه‌ای که قوه مجریه ارائه کرده است، محدود می‌سازد. بریتانیا و نیوزلند نمونه‌های دو کشوری هستند که هم‌اکنون تابع این روش هستند (جمعی از نویسندگان و پژوهشگران حقوق عمومی، ۱۳۸۹: ۱۳۷-۱۳۸).

به‌زعم نگارنده، در الگوی دوم یعنی «مجلس اثرگذار بر بودجه» می‌توان سه رویکرد را بازیابی کرد. اثرگذاری حداکثری مقننه بر لایحه بودجه پیشنهادی مجریه، اثرگذاری حداقلی و اثرگذاری تطبیقی به معنای تطبیق دادن لایحه مجریه با استانداردهای منعکس شده در قواعد حقوقی دائمی و بالادستی. پژوهش حاضر معتقد است نظم حقوقی کشور پذیرای «الگوی مجلس غیربودجه‌ریز و در عین حال اثرگذار بر بودجه» است و در ادامه با رویکردی استدلالی و حقوقی، میزان همراهی و همدلی نظام حقوقی با رویکردهای اثرگذاری حداکثری، حداقلی و تطبیقی را خواهد سنجید.

۲.۱. رویکرد اثرگذاری حداکثری پارلمان بر پیشنهاد بودجه‌ای مجریه

طرفداران این رویکرد در عین عدم اظهار همدلی با الگوی «مجلس بودجه‌ریز» قائل به الگوی مجلس تأثیرگذار بر بودجه با اثرگذاری حداکثری هستند. به‌زعم حداکثری‌ها:

اولاً اصل ۷۱ قانون اساسی^۱، مؤید صلاحیت عام تقنینی مجلس شورای اسلامی است و با توجه به فضای عام حاکم بر این اصل، قضیه به تقنین بودجه‌ای مجلس نیز تسری می‌یابد؛ ثانیاً بایدها و الزامات مردم‌سالاری و مداخله عموم در اداره امور عمومی ایجاب می‌کند مردم بتوانند به شکل غیرمستقیم و از طریق نمایندگان خود در جریان حداکثری برنامه‌ریزی مالی کلان دولت برای سال مالی آتی قرار گیرند؛ ثالثاً درج دو کلمه «رسیدگی» و «تصویب» در اصل ۵۲، مؤید حق دخالت بیشتر مجلس در لایحه بودجه است؛ رابعاً درست است که اصل ۷۵ قانون^۲، اصلی محدودیت‌آفرین برای نمایندگان مجلس در پیشنهاد طرح و جرح و تعدیل لوایح مجریه است؛ اما مستند به نظریه مشورتی شماره ۵۵۹۹ شورای نگهبان مورخ ۶۴/۱۲/۰۷، این اصل ناظر بر پیشنهادهای نمایندگان مجلس در لایحه بودجه نیست (مجموعه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌همراه نظریات تفسیری و مشورتی شورای نگهبان، ۱۳۸۶: ۱۱۳)؛

۱. اصل ۷۱: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون می‌تواند قانون وضع کند.»

۲. اصل ۷۵ قانون اساسی: «طرح‌های قانونی و پیشنهادهای اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.»

خامساً رویه، سنت و به تعبیری عرف اساسی حاکم بر قضیه، مثبت اختیار حداکثری مجلس شورای اسلامی در این زمینه است. فی‌المثل بالا و پایین کردن ارقام بودجه‌ای در سه‌ماهه پایانی سال توسط نمایندگان مجلس قابل ذکر است؛ سادساً اختیار مجلس در «رد کلیات لایحه بودجه» مستند به «قانون اصلاح مواد ۱۸۰ و ۱۸۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۴/۱۰/۱۴۰۱»، مؤید اثرگذاری حداکثری در بودجه است. مطابق قانون جدید یادشده، نظام رسیدگی مجلس به لایحه بودجه مجریه تغییر پیدا کرده و دولت موظف شده لایحه بودجه سالانه کل کشور را در دو بخش مجزای «احکام» و «جداول تفصیلی مشتمل بر ارقام» در مواعد زمانی جداگانه به مجلس تقدیم کند. بر این اساس مجریه مکلف است بخش نخست لایحه بودجه (احکام) مشتمل بر سقف منابع بودجه عمومی دولت، ترازهای عملیاتی و سرمایه‌ای و فروض برآورد منابع و مصارف بودجه را، حداکثر تا اول آبان هر سال در قالب ماده واحده به مجلس تقدیم کند. در این قانون، نقش کمیسیون خاص تلفیق^۱ در رسیدگی به لایحه ابقا شده و این نهاد پس از وصول بخش‌های دوگانه لایحه، صلاحیت رسیدگی به کلیات ماده‌واحد و رد یا تأیید آن در قالب تنظیم گزارش را دارد. این گزارش به صحن علنی مجلس ارسال شده و در صورتی که کلیات ماده‌واحد به تصویب مجلس نرسد، مراتب به دولت اعلام می‌شود تا ظرف هفت روز، ماده‌واحد را اصلاح و مجدداً به مجلس تقدیم کند. به‌زعم حداکثری‌ها، این فرایند حاکی از اثرگذاری پررنگ مجلس در پیشنهادهای بودجه‌ای مجریه است.

طرفداران حضور حداکثری پارلمان در فرایند بررسی و رأی به بودجه به دلایل دیگری نیز در این زمینه متوسل می‌شوند. از جمله آنکه:

پارلمان جایگاه مناسبی برای ارزیابی انتخاب‌های دولت، حدود انطباق آنها با اولویت‌های عمومی و ترجیحات ملی و محلی است. بررسی‌های پارلمانی و نقد انتخاب‌های دولت می‌تواند به شفافیت اطلاعات بودجه‌ای، پاسخگویی‌های مالی و محاسباتی و تحقق زمامداری خوب کمک کند. همچنین حضور قانونگذار در فرایند بودجه، تصمیم‌گیری در مورد گزینه‌های مشکل و بده‌بستان‌های پیچیده اقتصادی - اجتماعی را تسهیل می‌کند و زمینه بروز تنش‌های اجرایی در بخش عمومی را کاهش می‌دهد.

۱. طبق ماده ۴۱ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی: «به‌منظور تنظیم اصول و مفاد برنامه‌های توسعه و لوائح بودجه کل کشور و ایجاد هماهنگی بین کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی، پس از تقدیم لایحه مربوط توسط دولت به مجلس، کمیسیون تلفیق مرکب از اعضای ذیل تشکیل می‌گردد:

۱. از کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات نه نفر

۲. از هر کمیسیون تخصصی دیگر سه نفر

اعضای مذکور در بندهای فوق توسط کمیسیون‌های مربوطه انتخاب و به هیأت رئیسه مجلس معرفی می‌شوند. مأموریت این کمیسیون تا تصویب نهایی قانون برنامه توسعه و یا لایحه بودجه سالانه کل کشور ادامه می‌یابد.»

(شبیبری نژاد، ۱۳۸۶: ۷۰). بر این اساس، مداخله حداکثری پارلمان در بودجه‌ریزی نه تنها در مرحله رسیدگی و تصویب، بلکه در مرحله تنظیم و پیشنهاد لایحه نیز تجویز شده و با توجه به کاستی‌های اطلاعاتی مجلس در خصوص منابع و اعتبارات و مصارف عمومی و دستگاهی پیشنهاد شده است پارلمان از طریق وزارتخانه‌ها و سازمان‌های اجرایی بخش عمومی به اطلاعات درست دسترسی یابد و از امور اجرایی گزارش‌گیری‌های مستمر داشته باشد و در راستای حضور حداکثری در بودجه‌ریزی، محدودیت‌ها و موانع سیاسی برای مشارکت‌های پارلمانی به حداقل برسد (شبیبری نژاد، ۱۳۸۶: ۷۵).

۲.۲. رویکرد اثرگذاری حداقلی پارلمان بر پیشنهاد بودجه‌ای مجریه

قائلان به این رویکرد ضمن پذیرش اثرگذاری پارلمان بر پیشنهاد بودجه‌ای مجریه، از اثرگذاری حداقلی و محدود مقننه در این حوزه سخن به میان می‌آورند. از این منظر اختیارات مجلس در تغییرات بودجه‌ای در حدودی است که تعادل آن را برهم نزند و دولت را مکلف به تکلیف مالایطاق نکند (هاشمی، ۱۳۹۱: ۲۰۷). به دیگر سخن وفق این دیدگاه مجلس نباید در بررسی لایحه بودجه آن را تبدیل به «طرح» کند. تغییرات مجلس بر لایحه بودجه نباید فاحش باشد و باعث برهم خوردن بودجه و بی‌تعادلی آن شود (حبیب‌نژاد، ۱۳۹۸: ۹۸-۹۹). این رویکرد مستند و متکی به ادله زیر است:

الف) خوانش حقوقی از اصل ۷۱ و صلاحیت عام تقنینی مجلس باید موجه و در راستای نظم و تدبیر مطلوب امور عمومی صورت پذیرد. قید «در حدود مقرر در قانون اساسی» مذکور در اصل یادشده مؤید این معناست و تفحص در رویه شورای نگهبان به عنوان ناظر بر مصوبات مجلس شورای اسلامی نیز حاکی از آن است که این نهاد، مجلس را در بررسی مطلق لوایح مجریه (و نه صرفاً لایحه بودجه)، مقید به رعایت قیود و حدودی می‌داند. از جمله «محدود بودن رسیدگی و تصویب مجلس به چارچوب پیشنهاد و موضوع لایحه دولت» و «محدود بودن مجلس به عدم ایجاد تغییرات گسترده در لایحه دولت» (ابریشمی راد و نظریان، ۱۳۹۸: ۷۱-۸۰).

ب) مستند به نظریات تفسیری شورای نگهبان ذیل اصل ۵۲ قانون اساسی^۱، بودجه‌ریزی به موجب

۱. به سه نظریه تفسیری پیرامون اصل ۵۲ اشاره می‌شود: اول: نظریه تفسیری شماره ۲۸۷ مورخ ۷۴/۰۳/۱۷:

«۱. بودجه سالانه کل کشور و متمم آن و اصلاحات بعدی مربوط - در غیر مورد تغییر در ارقام بودجه - می‌بایست به صورت لایحه و از سوی دولت تقدیم مجلس گردد. در مورد امکان تغییر در ارقام بودجه از طریق طرحی که نمایندگان محترم تقدیم مجلس می‌کنند، شورای نگهبان به رأی نرسید.»

دوم: نظریه تفسیری شماره ۵۱۴۶، ۷۸، ۲۱، مورخ ۷۸/۰۵/۲۴:

«۱. تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در کل بودجه تأثیر بگذارد به وسیله طرح قانونی با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی امکان‌پذیر نیست. ۲. تصویب متمم و چنددوازدهم بودجه از طریق طرح قانونی با توجه به اصل ۵۲ جایز نمی‌باشد. ۳. در

طرح نمایندگان مجلس مغایر قانون اساسی است. از این رو محدودیت قوه ابتکار مجلس در این زمینه دلیلی است که با لحاظ کردن آن می‌توان به سمت اثرگذاری حداقلی مجلس در رسیدگی و تصویب لایحه نیز حرکت کرد.

ج) از دیگر محدودیت‌های مجلس در این زمینه، توجه به سیاست‌های کلی ابلاغی از سوی مقام رهبری است. این سیاست‌ها که در بخش‌های مختلف موضوعی تهیه و ابلاغ شده است، در فرایند تصویب بودجه نیز مؤثر است (باقری و توسلی نائینی، ۱۳۹۶: ۱۴۱).

د) طبق اصل ۱۲۶ قانون اساسی: «رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد و می‌تواند اداره آنها را به عهده دیگری بگذارد». از سوی دیگر اصل ۱۲۲ قانون اساسی، رئیس‌جمهور را در حدود اختیارات و وظایف قانونی خود در برابر ملت و رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول تلقی کرده است. از این رو طبق اصل تناسب میان اختیارات و مسئولیت‌ها نمی‌توان رئیس‌جمهور و مجریه را بابت نابسامانی‌های مالی و اعتباری ناشی از سند بودجه‌ای که دستخوش تغییرات گسترده پارلمان شده است، مسئول تلقی کرد. بنابراین هرگونه اصلاح و تغییر لایحه بودجه مستلزم تعامل و گفتگو با مجریه است. بررسی رویه شورای نگهبان در نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی نیز نشان می‌دهد این نهاد، برخی مصوبات مجلس را به دلیل «سلب اختیار دولت مقرر در اصل ۵۲» و الزام مجریه به درج عین بودجه پیشنهادی مجلس یا مجمع تشخیص مصلحت نظام در لایحه بودجه، مغایر اصل ۵۲ تلقی و رد کرده است.^۱

ه) طرفداران رویکرد اثرگذاری حداقلی پارلمان بر لایحه بودجه مجریه قائل به شمول اصل ۷۵ قانون نسبت به لایحه بودجه و تعمیم احکام آن به امر بودجه‌ریزی هستند. ظاهر این اصل، حاکی از نوعی اطلاق و عموم در لوایح پیشنهادی دولت و طرح‌های نمایندگان مجلس است؛ اما شورای نگهبان وفق نظریه مشورتی شماره ۵۵۹۹ مورخ ۶۴/۱۲/۰۷، اصل ۷۵ قانون اساسی را ناظر بر پیشنهادهای نمایندگان در لایحه بودجه نمی‌داند. حداقلی‌ها با نقد این نظریه به سمت رویکرد صلاحیت حداقلی مجلس در

خصوص تغییر در ارقام بودجه به وسیله طرح قانونی در صورتی که در بودجه کل کشور تأثیر نگذارد، رأی تفسیری نیآورده است. ۴. الحاق و حذف نیز همانند تغییر در ارقام بودجه است.»

سوم: نظریه تفسیری شماره ۵۰۰۲، ۹۲، ۳۰، ۵۰ مورخ ۹۲/۰۱/۳۱:

«تغییر در ارقام بودجه به نحوی که شاکله بودجه را تغییر دهد امکان‌پذیر نیست و نتیجتاً خلاف اصل ۵۲ قانون اساسی می‌باشد.»

۱. «نظریه شماره ۷۶/۲۱/۲۱۰۹ مورخ ۷۶/۱۰/۰۳ شورای نگهبان در خصوص لایحه شمول ماده ۶۶ قانون محاسبات

عمومی کشور به مجمع تشخیص مصلحت نظام و مقررات مالی آن مصوب ۷۶/۰۹/۲۳ مجلس شورای اسلامی» و

همچنین «نظریه ۷۸/۲۱/۴۵۵۱ مورخ ۷۸/۰۲/۰۸ شورای نگهبان در خصوص طرح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای

اسلامی مصوب ۷۸/۰۱/۱۸ مجلس شورای اسلامی» (به نقل از: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۰: ۱۵۷-۱۵۸).

بودجه‌ریزی نزدیک می‌شوند. از این منظر؛ اولاً این نظریه مشورتی و غیرتفسیری است و نصاب رأی لازم برای اعلام به‌عنوان نظریه تفسیری را نداشته است.^۱ از این رو با عنایت به اطلاق عبارات اصل ۷۵، تعمیم احکام آن به لایحه بودجه موافق موازین حقوقی و مورد انتظار است؛ ثانیاً شورای نگهبان در واژه‌هایی معدود و کلی اظهار نظر کرده و دلیلی در توجیه نظریه خویش ارائه نکرده است. حال آنکه ممکن است در خصوص لایحه بودجه که علی‌الغرض با دقت بسیار زیاد و فعالیت‌های چندماهه کارشناسان تدوین می‌شود، با ارائه چند پیشنهاد از نمایندگان مجلس که می‌تواند به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی بینجامد، کل ساختار درهم‌تنیده بودجه را تحت تأثیر قرار دهد و به آشفتگی کل لایحه بودجه منجر شود (جمعی از نویسندگان و پژوهشگران حقوق عمومی، ۱۳۸۹: ۱۴۷-۱۴۸). بنابراین به‌زعم حداقلی‌ها، شورای نگهبان با خارج کردن پیشنهادهای نمایندگان در مرحله رسیدگی به بودجه از شمول اصل ۷۵، زمینه را برای عدم توازن بودجه فراهم کرده است. پذیرش نظریه مشورتی یادشده، توجیه‌کننده دخالت حداکثری نمایندگان در لایحه بودجه است؛ حتی اگر درآمدهای عمومی را کاهش یا هزینه‌های پیش‌بینی‌شده در لایحه را افزایش دهد؛ یا اگر منبعی برای تأمین این هزینه‌ها یا جبران کاهش درآمدها پیش‌بینی نشده باشد (حسینی و همکاران، ۱۳۹۱: ۱۴۹-۱۵۰). در شماری از دکتترین‌های حقوق مالیه عمومی نیز می‌توان دفاع از تعمیم احکام اصل ۷۵ به امر بودجه‌ریزی را ملاحظه کرد. به‌زعم برخی حقوقدانان مالی: «در تصویب نهایی لایحه بودجه و تعیین سقف منابع و مصارف (درآمدها و هزینه‌های عمومی) باید این اصل و تعادل پیش‌بینی‌شده در لایحه بودجه در مورد منابع و مصارف بودجه رعایت گردد» (رستمی، ۱۳۹۳: ۲۴۶).

و) برخی نویسندگان در بیان اختیار حداقلی مجلس در تغییر لایحه بودجه و اصلاح آن، مخارج و هزینه‌های مذکور در لایحه بودجه را، اعم از هزینه‌های تشخیصی و قابل تصمیم‌گیری^۲ و هزینه‌های قطعی، تکلیفی و غیرقابل تصمیم‌گیری^۳ دانسته‌اند. هزینه‌های غیرقابل تصمیم‌گیری مواردی است که دولت بر اساس قوانین دائمی ملزم به پرداخت آنهاست و این هزینه‌ها اجتناب‌ناپذیرند؛ مانند حقوق کارمندان دولت. با توجه به حجم وسیع فعالیت‌های دولت در ایران، تنها بخش کمی از هزینه‌های دولت قابل تصمیم‌گیری‌اند (نجفی‌خواه و برزگر خسروی، ۱۳۹۳: ۳۸). از این رو مجلس در مقام رسیدگی و تصویب لایحه، در قبال هزینه‌های قطعی و غیرقابل تصمیم‌گیری، مکلف به تخصیص منابع قطعی و عدم کاهش سقف هزینه است. تغییر سقف هزینه‌های تشخیصی نیز باید در قالب تعامل با مجریه و عدم ایجاد تغییر در سرجمع اعتبارات برنامه انجام پذیرد.

۱. اصل ۹۸: «تفسیر قانون اساسی به عهده شورای نگهبان است که با تصویب سه‌چهارم آنان انجام می‌شود.»

2. Discretionary Spending
3. Mandatory Spending

۳.۲. رویکرد اثرگذاری تطبیقی پارلمان بر پیشنهاد بودجه‌ای مجریه

در سومین رویکرد مرتبط با الگوی تأثیرگذاری پارلمان بر بودجه می‌توان از نقش تطبیقی مقننه سخن به میان آورد. بر این اساس، مجلس نه صالح به مداخله حداکثری در جرح و تعدیل و تغییر پیشنهادها بودجه‌ای مجریه است و نه می‌توان برای آن حداقل صلاحیت را در قالب تأیید یا رد لایحه لحاظ کرد؛ بلکه این نهاد باید لایحه بودجه را با قواعد بالادستی و دائم مربوط به ساختار بودجه کل کشور تطبیق دهد. به دیگر سخن در این دیدگاه مجلس در رسیدگی به بودجه سالانه از رعایت مفاد «قانون» در تنظیم سند مطلع می‌شود (حبیب‌نژاد و منصوری بروجنی، ۱۳۹۶: ۲۵۵).

رویکرد اختیارات تطبیقی پارلمان در رسیدگی به لایحه بودجه، در حقوق برخی کشورها نظیر فرانسه قابل‌بازیابی است. توضیح آنکه قانون اساسی جمهوری پنجم در سال ۱۹۵۸ میلادی، قلمرو قانونگذاری پارلمان را محدود کرده و مواردی که مقننه صلاحیت قانونگذاری در خصوص آنها را دارد، به صورت حصری بیان کرده است. بدین ترتیب پس از دوران سلطه قوه قانونگذاری در عرصه سیاسی فرانسه شاهد قلمرو محدود قانون به موجب ماده ۳۴ قانون هشتمین (عباسی، ۱۳۹۴: ۲۰۴). در عرصه تقنین بودجه‌ای، قانون اساسی فرانسه از اصطلاح «قوانین مالی» برای بیان مفهوم سند بودجه استفاده کرده و قانونگذار اساسی با تحدید اختیار پارلمان در تغییر لایحه بودجه‌ای مجریه، قوانین مالی یا به عبارتی سند سالانه بودجه را شامل درآمدها و هزینه‌های دولت تلقی می‌کند که طبق شرایط و ضوابط یک «قانون ارگانیک یا سازمان‌دهنده» مشخص و تعیین تکلیف می‌شود. از این رو مقنن اساسی فرانسوی قائل به این است که یک قانون بنیادین و بالادستی، چارچوب اختیارات مجلس در رسیدگی و تصویب بودجه را معین می‌کند. در رویکرد تطبیقی، آزادی عمل مجریه نیز در مقام تنظیم لایحه نفی شده و این قوه و نهادهای وابسته به آن همچون سازمان برنامه و بودجه، مکلف به رعایت استانداردهای بالادستی در تنظیم لایحه خواهند بود. به زعم قائلان به این رویکرد، قانونگذار اساسی در اصل ۵۲ نقش تطبیقی پارلمان در بودجه را پذیرفته و عبارت «رعایت ترتیب و مراتب مقرر در قانون» مؤید این معناست. از این رو لفظ «رسیدگی و تصویب» در اصل ۵۲ حاکی از اختیاری تطبیقی است که براساس آن مقننه باید رعایت ترتیب و مراتب مقرر در قانون را در لایحه پیشنهادی مجریه ارزیابی کند.

بررسی مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ در این زمینه شایسته است. در جریان بررسی و تصویب این اصل، یکی از نمایندگان مجلس مؤسسان خواهان توضیح نایب‌رئیس جلسه در خصوص عبارت «هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود» شد و نایب‌رئیس جلسه در پاسخ بیان کرد: «در بودجه گاهی یک درآمد و اعتباری را برای یک مصرفی پیش‌بینی می‌کنند و بعد در مقام اجرا می‌بینند که این اعتبار زائد است و در یک جای دیگر اعتبار

کم است. بنابراین باید این رقم بودجه را از این مصرف بردارند و روی آن مصرف بگذارند. در این اصل می‌گوییم این عمل باید طبق مقررات باشد؛ یعنی دلخواه نیست. یعنی قانون تعیین می‌کند که این تغییرات از اختیارات کیست» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲: ۱۴۱۷-۱۴۱۸).

یکی دیگر از نمایندگان مجلس مؤسسان در جریان بررسی و تصویب اصل ۵۲، عبارت «به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود» را زائد تلقی می‌کند و نائب‌رئیس متذکر می‌شود که: «ترتیب تهیه بودجه را قانون‌های بعدی معین می‌کند» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲: ۱۴۱۹).

تأمل در مشروح مذاکرات نشان می‌دهد مجلس مؤسسان با افزودن عبارت «رعایت ترتیب و مراتب مقرر در قانون»، قوه مجریه و مجلس شورای اسلامی را در امر تنظیم لایحه بودجه و تصویب آن، تابع قانونی دائمی و بالادستی دانسته است.

تفحص در برخی نظریات تفسیری شورای نگهبان و مبانی استدلالی موجود در آنها نیز حاکی از پذیرش صلاحیت مجلس در تطبیق لایحه دولت با قوانین حاکم بر امر بودجه‌ریزی است. برای مثال طبق آخرین نظریه تفسیری در خصوص اصل ۵۲ مندرج در نامه شماره ۹۲/۳۰/۵۰۰۰۲ مورخ ۱۳۹۲/۰۱/۳۱ شورای نگهبان مقرر شده: «تغییر در ارقام بودجه به نحوی که شاکله بودجه را تغییر دهد، امکان‌پذیر نیست و نتیجتاً خلاف اصل (۵۲) قانون اساسی می‌باشد». رجوع به مبانی استدلالی اعضا محترم شورای نگهبان در ارائه این نظریه تفسیری^۱، مؤید آن است که بیشتر اعضا بر لفظ «قانون» مذکور در اصل ۵۲ توجه و تمرکز داشته و وسعت اختیار مجلس در تغییر و جرح لایحه بودجه را نقد کرده‌اند. به زعم آنان:

«تغییر در ارقام بودجه یا باید به پیشنهاد دولت باشد یا در چارچوب پیش‌بینی شده در بودجه، والا برنامه‌ریزی در کشور و عمل دولت بر اساس برنامه در طول یک سال مالی معنا نخواهد داشت. به عبارت دیگر، امکان تغییر در ارقام بودجه به غیر از دو طریق مذکور، نافی منطق بودجه و بودجه‌ریزی و مغایر با کلیت اصل ۵۲ است؛ زیرا بودجه بر اساس یک منطق عینی (مبتنی بر درآمدهای تخمینی و هزینه‌ها) از سوی دولت تنظیم و سپس در مجلس تصویب می‌شود و بر همین اساس و در چارچوب همین منطق، برنامه اجرایی دولت تنظیم می‌شود. بدین لحاظ، پذیرفتن امکان اعمال تغییرات در قانون بودجه ولو در سقف بودجه از سوی نمایندگان مجلس در میانه اجرای برنامه نامعقول است. با توجه به صدر اصل ۵۲، منظور از «قانون» در عبارت «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت

۱. سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به آدرس اینترنتی: <https://nazarat.shora-rc.ir>

تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد»، منصرف از قانون بودجه و ناظر بر قوانینی است که ترتیب بودجه‌نویسی را بیان می‌کند. این قوانین، اعم از قانون اساسی و قانون عادی است. در ذیل اصل نیز مجدداً از واژه «قانون» سخن به میان آمده است و بیان شده «هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود». از صدر و ذیل اصل ۵۲ نتیجه می‌گیریم همان‌گونه که تهیه بودجه ترتیبی دارد که باید این ترتیب را در قانون اساسی و قانون عادی حاکم بر بودجه‌نویسی جست‌وجو کرد، تغییر در ارقام بودجه نیز تابع همان ترتیب است؛ زیرا جمله آخر اصل، عطف به همان جمله قبلی و ناظر بر همان قانون مصرح در صدر اصل است. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت همان‌گونه که اصل بودجه و تهیه و تصویب آن، ترتیب و نظمی دارد، تغییر در ارقام بودجه هم تابع همان نظم و ترتیب است. از این رو مجلس علی‌الاطلاق نمی‌تواند مستقیماً در ارقام بودجه تغییر ایجاد کند؛ بلکه باید بر اساس «مراتب مقرر در قانون» به اصلاح قانون بودجه اقدام کند که این مراتب عبارت‌اند از فرایندها، ترتیبات و اجازه‌هایی که در قانون (اعم از قانون اساسی و عادی) داده شده است.

صدر اصل ۵۲ می‌خواهد بیان کند دولت در تنظیم اصل لایحه بودجه باید آن قانون مربوط به بودجه‌ریزی را لحاظ کند. ذیل اصل که عبارت «نیز» هم دارد، می‌خواهد بگوید اگر دولت بخواهد در طول سال ارقام بودجه خودش را هم تغییر بدهد یا بخواهد برای لایحه خودش اصلاحیه یا متممی به مجلس ارائه کند، باز هم باید آن قانون مربوط به بودجه‌ریزی را مدنظر قرار دهد و بر اساس آن لایحه خود را به مجلس تقدیم کند. بر اساس ذیل اصل ۵۲ قانون اساسی نیز، نه مجلس و نه دولت حق تغییر در ارقام بودجه را ندارند، مگر بر اساس مراتب مقرر در قانون. ذیل اصل ۵۲ مطلق است و شامل تمامی مقررات بودجه‌ریزی می‌شود، از این رو مجلس حق اصلاح قانون بودجه بر خلاف مراتب مقرر در این قانون خاص (قانون حاکم بر نحوه بودجه‌ریزی و اصلاح آن) را ندارد.

اما قانون حاکم بر نحوه بودجه‌ریزی و اصلاح آن چیست؟ به عبارتی مصداق «قانون» مذکور در اصل ۵۲ کدام قاعده یا قواعد حقوقی است؟ در برخی آثار به مصادیقی از قوانین مالی اشاره شده که می‌توان آنها را به مثابه قوانین حاکم بر تنظیم و تصویب بودجه سالانه کل کشور قلمداد کرد. از جمله قانون برنامه و بودجه مصوب ۵۱، قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۶۶ و قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۸۰ با اصلاحات بعدی (فیاضی، ۱۳۸۹: ۷۴-۷۵). تبصره ۱ ماده ۲۱۶ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی^۱ نیز با ایجاد محدودیت برای نمایندگان در طرح پیشنهادهای فاقد منبع درآمد

۱. تبصره ۱ ماده ۲۱۶ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی: «در جلسه علنی تنها پیشنهادهایی که توسط نمایندگان و کمیسیون‌ها در زمان مقرر دریافت و به چاپ رسیده مشروط به عدم مغایرت با قانون برنامه قابل طرح می‌باشد. پیشنهادهایی که منبع درآمد مشخصی نداشته باشد قابل طرح نخواهد بود و پیشنهادهایی که مازاد بر سر جمع نباشد زمانی

مشخص در جریان رسیدگی به لایحه بودجه، از ضرورت عدم مغایرت و انطباق پیشنهادهای نمایندگان در صحن علنی و کمیسیون تلفیق با «قانون برنامه پنج‌ساله توسعه کشور» سخن به میان آورده است. با توجه به پراکندگی مصادیق یادشده و عدم تنقیح یکپارچه آنها در یک مجموعه مدون مالی و بودجه‌ای، مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۴۰۰/۰۴/۰۱ و با توجه به برخی کاستی‌ها و ناهماهنگی‌ها در بودجه‌ریزی و نحوه همکاری دولت و مجلس در این باره، مبادرت به وضع قانونی عادی تحت عنوان «قانون برخی احکام مربوط به اصلاح ساختار بودجه کل کشور» کرد که می‌توان در حال حاضر آن را یکی از جدیدترین مصادیق از قوانین تلقی کرد که «تهیه» لایحه بودجه از طرف مجریه، «تصویب» آن توسط مجلس شورای اسلامی و «تفریح» بودجه توسط دیوان محاسبات کشور^۱ را تابع احکام خود تلقی کرده است.

۳. قانون برخی احکام مربوط به اصلاح ساختار بودجه کل کشور؛ تحلیل ظرفیت‌ها و کاستی‌ها

طبق مطالب بیان شده در بخش نخست مقاله، نگارنده متکی به اصل ۵۲، گزاره «تبعیت از مراتب مقرر در قانون در تدوین و تصویب و تغییر بودجه» مذکور در آن اصل و همچنین مستند به ادله‌ای دیگر، از رویکرد «اثرگذاری تطبیقی» پارلمان بر پیشنهاد بودجه‌ای مجریه دفاع کرد و بر این باور است که مجلس باید لایحه بودجه را با قواعد بالادستی و دائم مربوط به ساختار بودجه کل کشور تطبیق دهد و از رعایت مفاد «قانون» در تنظیم لایحه مطلع شود. در مقدمه مقاله، سؤال مدنظر تحقیق معطوف به این مسئله بود که آیا نهاد قانونگذاری کشور تاکنون به وضع قانونی دائم و بلندمدت به‌مثابه چارچوب بودجه‌ریزی مبادرت ورزیده است؟ فرضیه مختار نگارنده در پاسخ به پرسش این است که منطبق با آخرین اراده مقنن ایرانی و تحولات تقنینی، «قانون برخی احکام مربوط به اصلاح ساختار بودجه کل کشور» مصوب ۱۴۰۰/۰۴/۰۱ یکی از جدیدترین مصادیق لفظ «قانون» مذکور در اصل ۵۲ قانون اساسی و چارچوبی حقوقی جهت بودجه‌ریزی است که مجلس شورای اسلامی باید «اثرگذاری تطبیقی» خود بر لایحه پیشنهادی مجریه را منطبق بر احکام این قانون محقق سازد.

اصلاح ساختار بودجه موضوعی راهبردی در نظام حکمرانی کشورمان به‌شمار می‌رود و در سال‌های اخیر مورد توجه و تأکید مکرر رهبری نظام واقع شده است. «قانون برخی احکام مربوط به اصلاح ساختار

قابل طرح است که ردیف مشخص جایگزین را معین نماید. تشخیص موارد مذکور با رئیس جلسه خواهد بود.»
 ۱. اصل ۵۵ قانون اساسی: «دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به‌نحوی از آنجا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به‌ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریح بودجه، هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود.»

بودجه کل کشور» سازوکاری در راستای عملیاتی ساختن این راهبرد است که وفق مطالب بخش نخست مقاله انتظار می‌رود مجلس شورای اسلامی طبق رویکرد اثرگذاری تطبیقی، بدون دخالت حداکثری در ابتکارات بودجه‌ای مجریه، عدم تبدیل لایحه بودجه به طرح و عدم تقدیم ملاحظات محلی بر ملی از نحوه رعایت مراتب مقرر در این قانون در تنظیم لایحه توسط مجریه مطلع شود.

قانون یادشده که در قالب ماده‌واحد مصوب شده، در فراز آغازین خود، مراحل چهارگانه تنظیم، تصویب، اجرا و تفریغ قوانین بودجه سنواتی را تابع احکام خود تلقی کرده و البته علاوه بر اذعان به لزوم رعایت احکام خود، رعایت قوانین ذی‌ربط را نیز برای دولت در تدوین لایحه ضروری دانسته است. در ادامه به تحلیل و بررسی شماری از احکام این قانون خواهیم پرداخت.

۱.۳. توجه قانونگذار به انضباط مالی دستگاه‌های اجرایی

در قانون جدیدالتصویب یادشده، قانونگذار به ضرورت انضباط مالی در دستگاه‌های اجرایی توجه داشته و در پرتو اصل شفافیت و الکترونیکی بودن مبادلات و پرداخت‌ها، از ضرورت ایجاد شناسه پرداخت برای تمامی پرداخت‌های دولت سخن به میان آورده است. بر این اساس دستگاه‌های اجرایی بهره‌مند از منبع عمومی و اختصاصی باید به وضوح تعیین شوند؛ در امور برنامه، طرح و فعالیت موردنظر که موجب هزینه عمومی است و محل تأمین اعتبار آن، باید با رعایت ملاحظات نظامی و امنیتی تعیین تکلیف شود. در مرحله اجرا بودجه در دستگاه‌های اجرایی و هزینه‌کرد اعتبارات نیز مستند به جز ۲ بند «الف» ماده‌واحد، باید نظام پرداخت به ذی‌نفع نهایی مستقر شود و پرداخت هرگونه اعتبار به غیرذی‌نفع نهایی ممنوع است. شناسایی نظام پرداخت به ذی‌نفع نهایی از الزاماتی است که قانونگذار در راستای مدیریت مطلوب هزینه‌ها و مصارف عمومی مدنظر قرار داده و می‌تواند برخی کاستی‌ها در حوزه پرداخت‌های جاری دولت را رفع و ساماندهی کند. در مقام ارزیابی رویکرد قانونگذار در الزام دولت به ایجاد شناسه پرداخت برای کلیه پرداخت‌ها از هر محل (اعم از عمومی و اختصاصی و انجام آن از طریق حواله الکترونیک) ستودنی است و می‌توان آن را در چارچوب اصل ۵۳ قانون^۱ و پرداخت به موجب قانون و در چارچوب اعتبارات مصوب تلقی کرد.

خوشبختانه موضوع مدیریت مخارج و مصارف عمومی و پرداخت‌ها حتی در حوزه هزینه‌های انتقالی اجتماعی نیز مدنظر قانونگذار قرار گرفته است. کمک‌های فردی به صورت مخارج انتقالی اجتماعی شامل انواع بیمه‌های اجتماعی است. این نوع هزینه‌ها به شکل انواع مدد معاش خانوادگی یا پرداخت‌های ناشی

۱. اصل ۵۳ قانون اساسی: «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد.»

از خسارات عضوی کارگران و کارمندان است که در بودجه کشورهای مترقی رقم قابل توجهی از مجموع هزینه‌های عمومی را به خود اختصاص می‌دهد (امامی، ۱۳۸۹: ۱۳). بر این اساس فهرست کلیه افراد دریافت‌کننده کمک‌های حمایتی از محل بودجه عمومی باید در سامانه وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی به‌همراه شناسه پرداخت ثبت و ساماندهی شود. از این‌رو به‌زعم مقنن در هزینه‌های انتقالی اجتماعی و اتخاذ سیاست‌های حمایتی، باید گروه‌های هدف به‌روشنی مشخص و دهک‌های پردرآمد از این فرایند حذف شوند که این مهم خود می‌تواند به مدیریت مصارف عمومی و کاهش بار مالی دولت بینجامد.

۲.۳. تمهید سازوکار جهت عرضه داخلی نفت و میعانات گازی و وصول حقوق مالی دولت

با توجه به تحریم‌های موجود و محدودیت عرضه خارجی نفت و میعانات گازی و کاهش درآمدهای نفتی، موضوع عرضه داخلی نفت خام، گاز و میعانات گازی به پالایشگاه‌ها، پتروپالایشگاه‌ها و پتروشیمی‌ها، با هدف افزایش منابع و نیز تشویق بخش خصوصی به مشارکت در طرح‌های توسعه نفت و گاز مدنظر قانونگذار قرار گرفته است. از این منظر دولت در بودجه‌ریزی و پیش‌بینی اعتبارات مربوط به درآمدهای غیرمالیاتی، باید به منابع حاصل از عرضه داخلی نفت خام و میعانات گازی توجه کرده و در بودجه سنواتی ردیف مستقل از این جهت پیش‌بینی کند. در ضمن مستند به جز ۴ بند «الف» ماده واحده، در تحویل خوراک از جمله نفت خام و میعانات گازی به اشخاص حقیقی یا حقوقی، باید سازوکار ضمانت بانکی یا اعتبار اسنادی جهت احقاق حقوق مالی دولت و تسویه حداکثر سه‌ماهه از زمان تحویل، مدنظر وزارت نفت قرار گیرد.

تأملی حقوقی-اقتصادی در این باره مؤید آن است که قانونگذار ایرانی بر نقش بخش خصوصی و ظرفیت‌های آن در توسعه کشور واقف بوده و تلاش کرده با به جریان انداختن منابع، سرمایه و ابتکار بخش خصوصی و بهره‌مندی از توان متخصصان داخلی و شرکت‌های دانش‌بنیان، صنعت نفت و گاز را در مسیر رشد قرار دهد و خام‌فروشی این منابع طبیعی را به حداقل رساند. الزام دولت و مجلس به تحویل خوراک از جمله نفت خام و میعانات گازی به اشخاص در امر بودجه‌ریزی سالانه نشان‌دهنده توجه مقنن به این موضوع است.^۱ البته در نگاهی کلان باید اذعان داشت یکی از لوازم اساسی جهت اصلاح ساختار بودجه، کاهش وابستگی مستقیم درآمد عمومی دولت به فروش نفت است و سازمان برنامه و بودجه و مجلس در نهایی‌سازی قانون بودجه سالانه باید به نفت و میعانات گازی به‌مثابه درآمدی ناپایدار و ثروتی فرانسلی بنگرند.

۱. در کنار این الزام قانونی در امر بودجه‌ریزی، برخی قوانین عادی نیز با این رویکرد به تصویب رسیده‌اند. از جمله «قانون حمایت از توسعه صنایع پایین دستی نفت خام و میعانات گازی با استفاده از سرمایه‌گذاری مردمی مصوب ۹۸/۰۴/۲۴»

۳.۳. منوط شدن هرگونه پرداخت وجه بابت مناقصات متوسط و بزرگ به ثبت معاملات در سامانه

یکی از اعمال اداره که احتمال بروز فساد مالی در آن وجود دارد، اعمال قراردادی و دوجانبه اداره در قالب انعقاد مناقصات به ویژه با مبالغ بالاست. از این حیث در حقوق اداری، قرارداد اداری عقدی است تشریفات محور و تابع حاکمیت قانون تا غایت انعقاد آن که تأمین منفعت عمومی و ارائه خدمت عمومی است، به نحو مطلوب تحقق یابد. در فرایند برگزاری مناقصات، تأمین منابع مالی موضوع نخست به شمار می‌رود. بند «الف» ماده ۱۰ قانون برگزاری مناقصات مصوب ۸۳ تأکید دارد که انجام معامله به هر طریق مشروط بر آن است که دستگاه مناقصه‌گزار به نحو مشخصی نسبت به پیش‌بینی منابع مالی معامله در مدت قرارداد اطمینان حاصل کند و مراتب نیز در اسناد مرتبط به آن قید شده باشد (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۱: ۱۴۶-۱۴۷).

قانونگذار در جزء ۵ بند «الف» ماده واحد قانون برخی احکام مربوط به اصلاح ساختار بودجه کل کشور، در مرحله اجرای معاملات بزرگ و متوسط، هرگونه پرداخت وجه و صدور حواله پرداخت پس از تأمین اعتبار را منوط به ثبت معامله در سامانه تدارکات الکترونیکی دولت کرده است و از این طریق سعی کرده شفافیت و انضباط مالی را بر قراردادهای مناقصات حاکم سازد؛ مصارف دولت در حوزه طرح‌های زیربنایی و عمرانی را که متضمن مبالغ قابل اعتنایی است، بیش از پیش ضابطه‌مند و شفاف کند و به رقابتی کردن خریدهای دولت یاری رساند.

در جزء ۵ یادشده، نه فقط در مرحله اجرا، بلکه در مرحله انعقاد نیز، این تکلیف قانونی متوجه دستگاه‌های اجرایی شده است و عدم رعایت آن را می‌توان به مثابه نقض اصل حاکمیت قانون بر قرارداد اداری و موجب بطلان عقد تلقی کرد. اصل حاکمیت قانون بر قراردادهای اداری منعقدشده توسط دولت و دستگاه‌های اداری حاکم بوده و مقامات مذکور به عنوان متولیان امور عمومی، حق تصمیم‌گیری برخلاف اصل یادشده را ندارند و چنانچه تصمیمات آنها مغایر با اصل حاکمیت قانون باشد، موجبات بطلان آن را فراهم می‌آورد (شمعی، ۱۳۹۵: ۱۹۱). گفتنی است به موجب تصویب‌نامه مورخ ۱۴۰۲/۰۳/۲۴ هیأت وزیران، معاملات بزرگ معاملاتی تلقی شده‌اند که مبلغ برآورد اولیه آنها بیش از مبلغ چهارده میلیارد و پانصد میلیون ریال باشد و معاملات متوسط، معاملاتی تلقی شده‌اند که کل مبلغ معامله بیشتر از سقف معاملات کوچک (یک میلیارد و چهارصد و پنجاه میلیون ریال) بوده و از مبلغ چهارده میلیارد و پانصد میلیون ریال تجاوز نکند.

۳.۴. رعایت عدالت در پرداخت حقوق و مزایای کارکنان دولت و ضرورت توجه به سقف قانونی موجود

بخش زیادی از هزینه‌های عمومی در کشور ما مربوط به هزینه‌های جاری و پرسنلی است. هزینه‌هایی که در حقوق مالیه عمومی از آنها تحت عنوان «هزینه‌های مصرف‌کننده ثروت» نیز یاد می‌شود و شامل

هزینه‌هایی می‌شود که ثروت عمومی را برای تأمین نیازهای عمومی و انجام وظایف دولت به مصرف می‌رساند و شامل خریدهای دولت، حقوق پرسنل، اقلام و لوازم مصرفی اداری و تدارکاتی می‌شود (رنجبری و بادامچی، ۱۳۹۵: ۴۶). ساختار حداکثری نظام اداری ایران و کاستی‌های مربوط به کوچک‌سازی و چابک‌سازی دولت، به افزایش چشمگیر هزینه‌های عمومی جاری در نظام بودجه‌ریزی ایران منجر می‌شود که نقد و بررسی آن مستلزم تحقیق مستقلی است.

برخی نابسامانی‌های مالی در پرداخت حقوق و مزایای کارکنان دولت که در ادبیات رسانه‌ای و عرفی از آن تحت عنوان «حقوق نجومی و نامتعارف» یاد می‌شود، قانونگذار را بر آن داشته تا در قانون برخی احکام مربوط به اصلاح ساختار بودجه کل کشور، ضرورت رعایت عدالت در پرداخت‌ها بر مبنای سیاست‌های کلی نظام اداری و توجه به سقف مقرر در قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب مهر ۱۳۸۶ را خاطر نشان سازد. گفتنی است در بند ۶ سیاست‌های کلی نظام اداری مصوب فروردین ۸۹ مجمع تشخیص مصلحت نظام ابلاغی از جانب مقام رهبری، رعایت عدالت در نظام پرداخت و جبران خدمات با تأکید بر عملکرد، توانمندی، جایگاه و ویژگی‌های شغل و شاغل و تأمین حداقل معیشت با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی مدنظر مرجع سیاستگذار واقع شده است. آخرین اراده مقنن و نیز مرجع مقررگذار (هیأت وزیران) در خصوص سقف دریافتی کارکنان کشوری و لشکری در سال مالی ۱۴۰۲، در این مستندات منعکس شده که مستلزم رجوع و توجه است: بند «ج» تبصره ۱۲ ماده واحده قانون بودجه ۱۴۰۲ کل کشور، ماده واحده قانون اصلاح قانون بودجه ۱۴۰۱ کل کشور و ترمیم حقوق کارکنان و بازنشستگان کشوری و لشکری مصوب ۱۴۰۱/۰۸/۰۸ و تصویب‌نامه هیأت وزیران مصوب ۱۴۰۲/۰۱/۱۵. با توجه به رویکرد قانون اصلاح ساختار بودجه کل کشور در رعایت عدالت در پرداخت حقوق و مزایای کارکنان دولت و ضرورت توجه به سقف قانونی موجود، انتظار می‌رود تدوین و تصویب بودجه سالانه کل کشور در سال‌های مالی آتی در حوزه هزینه‌های جاری سامان بهتری یابد و در مسیر مدیریت مطلوب مصارف عمومی و کاهش هزینه‌های جاری، مخارج غیرضروری و ناکارآمد دستگاه‌های اجرایی شناسایی و حذف و روند گسترش مستخدمان دولت کنترل شود. گفتنی است در خصوص سقف قانونی موجود در پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان دولت، تبصره ماده ۷۶ قانون مدیریت خدمات کشوری که مورد توجه قانون اصلاح ساختار بودجه کل کشور قرار گرفته، خود، نیازمند اصلاح است، زیرا در این تبصره ذکری از «فوق‌العاده‌های غیرمستمر» به میان نیامده و برای این فوق‌العاده‌ها سقفی تعیین نشده

۱. ماده ۷۶ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب مهر ۸۶: «حداقل و حداکثر حقوق و مزایای مستمر شاغلین، حقوق بازنشستگان و وظیفه‌بگیران مشمول این قانون و سایر حقوق‌بگیران دستگاه‌های اجرایی و صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرایی هر سال با پیشنهاد سازمان به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. تبصره - سقف حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر نباید از (۷) برابر حداقل حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر تجاوز کند.»

است؛ همین موضوع دست مجریان را باز گذاشته تا در عمل مبالغی را ذیل عنوان فوق‌العاده غیرمستمر بدون مانع قانونی دریافت کنند (عباسی و سعیدی، ۱۴۰۱: ۱۴۴).

۴.۳. ضرورت ارائه میزان معافیت مالیاتی و گمرکی و قید جدول بدهی قطعی دولت به بخش خصوصی، تعاونی، مؤسسات عمومی غیردولتی و بانکها

قانونگذار در فرازی دیگر از ماده واحد قانون اصلاح ساختار بودجه کشور به ضرورت ارائه فهرست و میزان معافیت مالیاتی و گمرکی و قید جدول تعهدات و بدهی قطعی دولت به اشخاص حقوقی خصوصی، تعاونی، مؤسسات عمومی غیردولتی، بانکها و مؤسسات اعتباری اذعان کرده است. موضوع مهمی که از لوازم و بایسته‌های بودجه‌ریزی مطلوب و کارآمد به‌شمار می‌رود و به «تخمین» دقیق‌تر درآمدهای عمومی در سال مالی بعد و «تعیین» هزینه‌های عمومی خواهد انجامید.

در تخمین مطلوب درآمدهای عمومی باید به درآمدهای پایدار نظیر مالیات توجه داشت و اصلاح نظام مالیاتی را به‌عنوان راهبرد اساسی مدنظر قرار داد. برای نیل به نظام مالیاتی کارآمد - که در آن حقوق مالی دولت تضمین و از فرار مالیاتی جلوگیری شود - باید میزان معافیت‌های مالیاتی با رویکرد عادلانه مشخص شود و تا حد امکان، مجریه در تنظیم لایحه بودجه و با در نظر گرفتن احکام قوانین مالیاتی (همچون قانون مالیات‌های مستقیم)، معافیت‌های مالیاتی را برای تولیدکنندگان داخلی و شرکت‌های دانش‌بنیان لحاظ کرده و چتر حمایتی معافیت مالیاتی را از سر واسطه‌گران و سوداگران و صاحبان مشاغل و درآمدهای کاذب بردارد. در راستای تحقق درآمدهای پایدار مالیاتی دولت و عدالت مالیاتی، معافیت مالیاتی باید هدفمند، مشروط و موقت باشد و در این زمینه، اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم نیز ضروری است.

در مورد قید جدول بدهی قطعی دولت به بخش خصوصی، تعاونی، مؤسسات عمومی غیردولتی و بانکها گفتنی است این تعهدات بخشی از نظام مخارج و هزینه‌های عمومی را به خود اختصاص می‌دهد و برنامه‌ریزی مالی کلان در سطح تقنین بودجه‌ای اقتضا می‌کند این طیف از مصارف قطعی به‌دقت تعیین شوند و منابع لازم جهت تأمین و پوشش آنها پیش‌بینی شود.

قانونگذار در قانون اصلاح ساختار بودجه با هدف رفع ناترازی و پیشی گرفتن مصارف بر منابع، به ضرورت قید بدهی دولت به بخش غیردولتی در تصویب قانون بودجه سالانه اذعان دارد.

در عین حال و در درجه نخست باید مجاری ایجاد بدهی و تعهد مالی برای دولت، کنترل، ارزیابی و پایش شود و اگر این موضوع مهم در سطح دیگر قوانین غیر از قانون بودجه سنواتی نیازمند رفع خلأ قانونی و یا اصلاح ضوابط موجود است، مدنظر قرار گیرد و زمینه ایجاد دیون و تعهدات مالی بلامحل برای دولت و تعهد زائد بر اعتبار به حداقل برسد.

۳.۶. پیش‌بینی ردیف مستقل در بخش منابع و مصارف قانون بودجه سالانه برای استفاده از منابع صندوق توسعه ملی

با وجود اصل ۵۳ قانون^۱ و پیش‌بینی خزانه‌داری کل کشور به‌عنوان مرجع انحصاری وصول دریافتی‌های دولت، قانونگذار عادی در قالب ماده ۱۶ قانون احکام دائمی بر نامه‌های توسعه کشور مصوب ۹۵/۱۱/۱۰، «صندوق توسعه ملی» را با هدف تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت و گاز و میعانات گازی و فراورده‌های نفتی به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز و فراورده‌های نفتی تأسیس کرده و آن را شامل سه رکن هیأت امانا به ریاست رئیس‌جمهور، هیأت عامل و هیأت نظارت دانسته است.

در سال‌های اخیر قوانین بودجه سنواتی، دولت را در وصول عایدات ناشی از فروش نفت و گاز، ملزم به واریز سهم مشخصی به صندوق توسعه ملی کرده‌اند و از طرفی، با در نظر گرفتن منابع و ورودی صندوق، مصارفی نیز در قالب اعطای تسهیلات به بخش خصوصی و تعاونی برای تولید و سرمایه‌گذاری‌های دارای توجیه فنی و اقتصادی لحاظ شده است. قانونگذار در قانون اصلاح ساختار بودجه کل کشور به این مهم توجه کرده و دولت را در تنظیم لایحه بودجه و مجلس را در رسیدگی و تصویب، مکلف به پیش‌بینی ردیف مستقل در بخش منابع و مصارف قانون بودجه سالانه برای استفاده از منابع صندوق توسعه ملی در صورت اخذ مجوز لازم از هیأت امانا صندوق کرده است.

گفتنی است تخمین منبع درآمدی از محل اعتبارات صندوق توسعه ملی و تعیین نوع مصرف و هزینه در قانون بودجه سنواتی که مورد تجویز قانون اصلاح ساختار بودجه کل کشور واقع شده، باید در چارچوب مجوز هیأت امانا صندوق و ضوابط مذکور در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور انجام پذیرد. برای مثال مستند به تبصره ۱ جزء «خ» ماده ۱۶ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، استفاده از منابع صندوق برای اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و بازپرداخت بدهی‌های دولت به هر شکل ممنوع است و مجریه در تنظیم لایحه بودجه سنواتی و مجلس در تطبیق لایحه با قانون اصلاح ساختار بودجه کل کشور باید به این مهم توجه داشته باشند؛ چراکه برداشت بی‌رویه از منابع صندوق توسعه ملی با هدف پوشش و تأمین هزینه‌های جاری و غیرسرمایه‌گذاری دولت، علاوه بر محروم‌سازی آیندگان از منابع و عواید صندوق، به کارکرد توسعه‌ای صندوق نیز خدشه وارد خواهد کرد.

۱. اصل ۵۳: «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد.»

۴. نتیجه

در مقام پاسخ به پرسش‌های تحقیق و ارائه نتیجه‌گیری باید گفت با اینکه اصل ۵۲ ظاهراً در مقام بیان مراجع صالح پیشنهاد و رسیدگی و تصویب لایحه بودجه است، ولی با دقت نظر در الفاظ آن، رجوع به مشروح مذاکرات قانون و نیز نظریات تفسیری شورای نگهبان، می‌توان به قرائنی در زمینه حدود اختیارات قوای مجریه و مقننه در نظام بودجه‌ریزی ایران دست یافت. حسب تحلیل‌ها و استدلال‌های انجام شده، نگارنده قائل به این است که مقنن اساسی، اساساً گزاره «مجلس بودجه‌ریز» را مراد نکرده و با درج عبارت «رعایت مراتب مقرر در قانون» در اصل ۵۲، مترصد تمهید یک چارچوب حقوقی بالادستی در امر بودجه‌ریزی بوده است. با توجه به اینکه رویکرد اثرگذاری حداقلی پارلمان بر ابتکارات بودجه‌ای مجریه ممکن است منتج به تضعیف جایگاه مجلس گردد؛ نگارنده مستند به دلایل متعدد حقوقی از رویکردی نو در قالب «اثرگذاری تطبیقی پارلمان بر ابتکارات بودجه‌ای مجریه» یاد و دفاع کرد و قائل به این است که مجلس در رسیدگی به لایحه بودجه سالانه باید از رعایت مفاد «قانون» در تنظیم سند مطلع شود. عبارت «ترتیب مقرر در قانون» مذکور در اصل ۵۲ منصرف از «قانون بودجه» و ناظر بر قانونی است که ترتیب بودجه‌نویسی را بیان می‌کند. در این زمینه «قانون برخی احکام مربوط به اصلاح ساختار بودجه کل کشور مصوب ۱۳۹۰/۰۴/۰۱» مصداقاً یکی از جدیدترین قواعد حقوقی بالادستی و دائمی حاکم بر بودجه‌ریزی به‌شمار می‌رود که ابتکار لایحه بودجه، رسیدگی و تصویب لایحه، اجرا و تفریح بودجه را ساماندهی کرده و الزاماتی برای مراجع ذیصلاح مقرر ساخته است. توجه قانون یادشده به موضوعاتی همچون انضباط مالی دستگاه‌ها، شفافیت در معاملات بزرگ دولتی، تعیین سقف عادلانه پرداخت‌ها در نظام حقوق و دستمزد کارکنان دولت و ضرورت تعیین تکلیف دقیق حقوق مالی دولت و راهکارهای وصول آن، مطلوب ارزیابی می‌شود و انتظار می‌رود نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی در این چارچوب قانونی و در مسیر اثرگذاری تطبیقی بر ابتکارات بودجه‌ای مجریه، با رویکردی فراگیر و ملی و به دور از ملاحظات جناحی - حزبی - محلی، به رسیدگی و تصویب لایحه بودجه مبادرت ورزند.

با توجه به استدلال‌های انجام شده پیشنهاد می‌شود اولاً قانون آیین‌نامه داخلی مجلس حدود روشن و معین صلاحیت مجلس در رسیدگی به احکام و ارقام لایحه را در پرتو قانون اصلاح ساختار بودجه کل کشور و نظریات تفسیری شورای نگهبان معین سازد؛ ثانیاً برخی الزامات بودجه‌ریزی شایسته همچون کاهش اتکای درآمدهای عمومی به نفت، چابک‌سازی نهادها و حداقلی ساختن موازی کاری اجرایی، تعدیل و حذف هزینه‌های غیرضروری، تخصیص بهینه منابع عمومی به هزینه‌های غیرپرسنلی و سرمایه‌ای دولت، مستندسازی داری‌های اختصاصی دولت، مولدسازی و ایجاد ارزش افزوده اقتصادی از آنها، اصلاح ساختار بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی و سرانجام، محدودیت مجریه در چاپ اسکناس و توسل به درآمدهای پولی، در قانون برخی احکام مربوط به اصلاح ساختار بودجه کل کشور منعکس شده و این قانون به این نحو اصلاح شود.

منابع

۱. فارسی

الف) کتابها

۱. امامی، محمد (۱۳۸۹). حقوق مالیه عمومی. تهران: میزان.
۲. امامی، محمد و استوارسنگری، کوروش (۱۳۹۱). حقوق اداری. ج ۲ (قراردادهای اداری). تهران: میزان.
۳. جمعی از نویسندگان و پژوهشگران حقوق عمومی (۱۳۸۹). مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری، اداره کل پژوهش و اطلاع رسانی.
۴. حبیب نژاد، سیداحمد (۱۳۹۸). حقوق مالیه عمومی. قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
۵. رستمی، ولی (۱۳۹۳). مالیه عمومی. تهران: میزان.
۶. رنجبری، ابوالفضل و بادامچی، علی (۱۳۹۵). حقوق مالی و مالیه عمومی. تهران: مجد.
۷. شبیری نژاد، علی اکبر (۱۳۸۶). حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه (مبانی نظری و الگوی پیشنهادی). تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
۸. شمعی، محمد (۱۳۹۵). حقوق قراردادهای اداری. تهران: جنگل.
۹. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴). صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. ج ۳، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۱۰. عباسی، بیژن (۱۳۹۴). حقوق اساسی تطبیقی. تهران: دادگستر.
۱۱. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۷). بایسته های حقوق اساسی. تهران: میزان.
۱۲. انتشارات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات (۱۳۸۶). مجموعه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به همراه نظریات تفسیری و مشورتی شورای نگهبان. تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری، اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات.
۱۳. مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۹۰). دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران (اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان ۱۳۵۹-۱۳۸۹). مجری طرح: ابراهیم موسی زاده، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.
۱۴. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۹۱). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. ج ۲ (حاکمیت و نهادهای سیاسی). تهران: میزان.

ب) مقالات

۱۵. ابریشمی راد، محمدمبین و نظریان، حمید (۱۳۹۸). حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لوائح قانونی. فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۸ (۲۳)، ۶۳-۸۶.
۱۶. باقری زرین قبائی، حسین و توسلی نائینی، منوچهر (۱۳۹۶). جایگاه تصویب بودجه در نظام جمهوری

- اسلامی ایران با تأکید بر تفکیک قوا. فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ۱۹(۵۷)، ۱۲۶-۱۴۸.
۱۷. حبیب‌نژاد، سیداحمد و منصوری بروجنی، محمد (۱۳۹۶). بررسی ابتکار تقنین از سوی نمایندگان مجلس در حدود اصل هفتادوپنجم قانون. فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ۱۸ (۵۴)، ۲۴۷-۲۶۴.
۱۸. حسینی، محمدرضا، فاتحی‌زاده، محسن و تهرانی، ایمان (۱۳۹۱). اصل ۷۵ قانون و اختیارات قوه مقننه در بودجه‌ریزی. فصلنامه مجلس و راهبرد، ۱۹ (۷۰)، ۱۳۳-۱۶۲.
۱۹. عباسی، بیژن و سعیدی، مرتضی (۱۴۰۱). بررسی و نقد حقوقی حقوق و مزایای نامتعارف در ایران. فصلنامه حقوق اداری، ۹(۳۱)، ۱۳۸-۱۶۵.
۲۰. فیاضی، محمدتقی و یادگاری، سیامک (۱۳۸۹). بررسی تطبیقی نظام بودجه‌ریزی ایران با قانون بودجه کشورهای منتخب. فصلنامه مجلس و راهبرد، ۱۷ (۶۳)، ۷۱-۹۲.
۲۱. نجفی‌خواه، محسن و برزگر خسروی، محمد (۱۳۹۳). حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لایحه بودجه. فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه، ۱۹(۲)، ۲۵-۴۵.

ج) وبسایت

<https://nazarat.shora-rc.ir>

۲۲. پایگاه اینترنتی: سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به آدرس:

ماده انتشار

References in Persian

A) Books

1. A group of public law writers and researchers (2010). *The boundaries of legislation and implementation in the Constitution of the Islamic Republic of Iran*. Tehran: Publications of the Presidential Legal Office, General Directorate of Research and Information ([In Persian](#)).
2. Abbasi, B. (2015). *Comparative Constitutional law*. Tehran: Dadgostar publication ([In Persian](#)).
3. *Annotated report of the deliberations of the Parliament of the final review of the Constitution of the Islamic Republic of Iran*. (1985). Vol.3, Tehran: General Administration of Cultural Affairs and Public Relations of the Islamic Council Parliament ([In Persian](#)).
4. Emami, M. (2010). *Public finance law*. Tehran: Mizan Publication ([In Persian](#)).
5. Emami, M., & Ostovarsangari, K. (2012). *Administrative law*. Vol.2 (Administrative contracts), Tehran: Mizan Publication ([In Persian](#)).
6. Guardian Council Research Center, Project manager: Moosa Zadeh, Ebrahim (2011). *Constitutional Trial in the Islamic Republic of Iran (The principles of the Constitution in the light of the views of the Guardian Council 1980-2010)*. Tehran: Publication of the Assistance of Revision and codification of rules and regulations ([In Persian](#)).
7. Habibnezhad, A. (2019). *Public finance law*. Qom: Publication of the Howzeh and University research Center ([In Persian](#)).
8. Hashemi, M. (2012). *Constitutional law of the Islamic Republic of Iran. (Sovereignty and political institutions)*, Vol.2. Tehran: Mizan Publication ([In Persian](#)).
9. Qazi ShariatPanahi, A. (2008). *Constitutional law requirements*. Tehran: Mizan publication ([In Persian](#)).
10. Ranjbari, A., & Badamchi, A. (2016). *Financial law and public finance*. Tehran: Majd publication ([In Persian](#)).
11. Rostami, V. (2014). *Public finance*. Tehran: Publication of Mizan ([In Persian](#)).
12. Shamee, M. (2016). *Administrative contracts law*. Tehran: Junglepublication ([In Persian](#)).
13. Shobairnezhad, A. (2007). *The position of the legislature in reviewing and voting on the budget. (Theoretical foundations and proposed model)*, Tehran: Islamic Council Parliament Research Center ([In Persian](#)).
14. *The collection of the Constitution of the Islamic Republic of Iran along with the interpretative and advisory views of the Guardian Council* (2007). Tehran: Presidential Legal Office publications, General Department of drafting and revising law and regulations ([In Persian](#)).

B) Articles

15. Abbasi, B., & Saeedi, M. (2022). Legal and critical review of unconventional salaries and benefits of Iranian civil servants. *Administrative Law Quarterly*, 9(31), 138-165. DOI: 10.52547/qjal.9.31.138 ([In Persian](#)).
16. Abrishamiraad, M., & Nazarian, H. (2019). The limits of the competence of the Islamic Council Parliament in amending legal bills. *Public Law Knowledge Quarterly*. 8(23), 63-86. DOI: 10.22034/qjplk. 2019.148 ([In Persian](#)).

17. Baqeri Zarrinqabae, H., & Tavasoli Naeeni, M. (2017). The position of budget approval in the Islamic Republic of Iran's state with emphasis on the separation of powers. *Public Law Research Quarterly*. 19(57), 126-148. DOI: 10.22054/qjpl.2018.10188.1241 (In Persian).
18. Fayazi, M., & Yadegari, S. (2010). Comparative study of Iran's budgeting system with the study of budget law in selected countries. *Parliament and Strategy Quarterly*, 17(63), 71-92 (In Persian).
19. Habibnezhad, A., & Mansouri Boroujeni, M. (2017). Proposing of statute by Representatives of Parliament in the Framework of the 75th Principle of Constitution. *Public Law Research Quarterly*. 18(54), 247-264. DOI: 10.22054/qjpl. 2017.7434 (In Persian).
20. Hoseini, M., Fatehizadeh, M., & Tehrani, I. (2012). Article 75 of the Constitution and limits of powers of the legislature in budgeting. *Parliament and Strategy Quarterly*, 19(70), 133-162 (In Persian).
21. Najafikhah, M., & Barzegar khosravi, M. (2014). The Limits of Jurisdiction of Islamic Council Parliament in amendment of Budget Bill. *Planning and Budget Quarterly*. 19 (2), 25-45. DOI: 20.1001.1.22519092.1393.19.2.2.8 (In Persian).

فصلنامه
اماده انتشار