

معیارهایی برای تشخیص و درج احکام در بودجه‌های سنواتی

محمد قاسمی ششده، * محمد برزگر خسروی **

تاریخ پذیرش ۱۳۹۴/۴/۱۰

تاریخ دریافت ۱۳۹۳/۱۱/۲۰

معمولاً همه‌ساله قوانین بودجه مصوب مجلس شورای اسلامی شامل برخی احکامی است که در مقام تبیین اجرای بودجه نبوده و قانونگذاری محسوب می‌شوند. یکی از سوالات مهم، حدود درج این احکام و ضابطه تصویب این احکام در ضمن تصویب قانون بودجه است. یکی از چالش‌های اساسی نظام بودجه در ایران این است که آیا می‌توان مفهوم و ماهیت خاصی برای «بودجه» مندرج در اصل (۵۲) قانون اساسی قائل شد و بر مبنای آن معیارهایی برای ممانعت از درج احکام فاقد ماهیت بودجه‌ای در قانون بودجه ارائه کرد؟

روش تحقیق، مطالعه کتابخانه‌ای است. این مقاله سعی دارد تا براساس دیدگاه‌های کارشناسی و حقوقی چارچوب نظری معرفی کند تا براساس آن عناصر ماهوی بودجه مشخص شود و آنگاه براساس وجود یا عدم این عناصر ماهوی، تعریفی از احکام بودجه‌ای و ویژگی‌های آن ارائه دهد. طبق بررسی‌های انجام شده، عناصر «پیش‌بینی منابع و درآمدهای کشور»، «برآورد و اجازه انجام هزینه‌های کشور»، «محدود به زمان بودن»، «هدف‌ها و برنامه‌های قانونی» و «مصوب مراجع ذی‌صلاح بودن» عناصر ماهوی بودجه هستند؛ لذا با عنایت به عناصر ماهوی بودجه، احکام بودجه‌ای را می‌توان احکامی دانست که سازوکارهای اجرایی را در مورد نحوه وصول دریافت‌ها و انجام پرداخت‌ها مشخص کنند، هدف‌ها و برنامه‌های عملیاتی دولت را مشخص کنند و در سایر قوانین دائمی کشور، حکمی در خصوص آنها وجود نداشته باشد.

کلیدواژه‌ها: بودجه؛ قانونگذاری ضمن بودجه؛ عناصر ماهوی بودجه؛ احکام بودجه

* استادیار دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبایی (نویسنده مسئول)؛

Email: ghasemi@majlis.ir

** دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه تهران؛

Email: mbarzegarkosravi@gmail.com

مقدمه

یکی از ویژگی‌های بودجه سالانه کل کشور در ایران آن است که به همراه جداول منابع و مصارف، احکام زیادی توسط دولت پیشنهاد و مجلس شورای اسلامی رسیدگی و به‌عنوان قانون تصویب می‌کند. معمولاً در مرحله رسیدگی و تصویب بودجه، نمایندگان مجلس نیز پیشنهادهای متعددی را مطرح می‌کنند که برخی از آنها نیز به تصویب می‌رسد. پرسش‌های اساسی در این باره قابل طرح است؛ از جمله اینکه آیا قانونگذاری ضمن تهیه و تصویب بودجه، با ماهیت بودجه سازگار است؟ آیا عناصر ذاتی قانون درباره بودجه سنواتی مصداق دارد؟ منافع و معایب تصویب احکام قانونی در قانون بودجه چیست؟ آیا می‌توان معیارها و ضوابطی را جهت درج احکام در بودجه ارائه کرد؟

این مقاله، برای پاسخ به پرسش‌های فوق، ضمن بررسی مفهوم بودجه، عناصر ماهوی آن را تشریح کرده است و از این دیدگاه، قانونگذاری ضمن بودجه بررسی شده است. علاوه بر این، با بررسی چند حکم، منافع و معایب درج احکام مندرج در قوانین بودجه بررسی شده است. علاوه بر مطالعه تحلیلی - انتقادی، از نتایج حاصل از نظرسنجی دست‌اندرکاران بودجه نیز استفاده شده است.

۱. مفهوم و ماهیت بودجه (عناصر بودجه)

واژه بودجه در فارسی از زبان فرانسه و در فرانسه نیز از زبان انگلیسی اقتباس شده است. علت این امر آن است که رویه تنظیم بودجه و تصویب آن در پارلمان، ابتدا در کشور انگلستان شروع شده است (ابراهیمی‌نژاد و فرج‌وند، ۱۳۸۲: ۱).

با توجه به هدف مقاله و توصیف لفظ «بودجه کشور»، تعریف تدقیقی یا ابهام‌زدا^۱ مناسب است. «بودجه کشور»، لفظ مبهمی است که دارای یک معنا و مفهوم اجمالی^۲ است که معنای دقیق، مصداقی و تفصیلی^۳ آن را نمی‌دانیم. براساس روش‌های تعریف، به نظر

1. Precising Definition

2. Concept

3. Conception

می‌رسد می‌توان از روش تعریف مفهومی^۱ و قسم تعریف به مؤلفه‌ها استفاده کرد (خندان، ۱۳۷۹: ۹۵-۶۱). جهت شناخت مؤلفه‌های بودجه کشور می‌توان از چستی آن و یا کارکردهای آن سؤال کرد.

بدین ترتیب پرسش اساسی آن است که بودجه کشور چیست. پاسخ‌های متفاوت به این سؤال، بیانگر «نظری» بودن و از این رو «اختلافی» بودن مفهوم «بودجه کشور» است. بودجه کشور، مفهوم تفسیربرداری است که با بحث تفصیلی، تفسیر و معنای خاصی از آن ارائه می‌شود که این معنای خاص، برآمده از نظریات مبنایی درباره «دولت و مبانی تشکیل آن»، «مشروعیت و مبانی آن» و «دولت و وظایف آن» است که از قبل در ذهن مفسر جای گرفته‌اند. به‌عنوان نمونه می‌توان به تفاوت تعریف بودجه کشور در کشورهای با ساختار سیاسی سوسیالیستی و با ساختار حاکمیت‌های ارشادی اشاره کرد (دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۸۱: ۶۹). درباره مفهوم واژه «بودجه کل کشور» در اصل (۵۲) قانون اساسی، مباحث تفصیلی بیان نشده است؛ اما درخصوص عناصر مفهومی بودجه و عناصر تشکیل‌دهنده بودجه کل کشور، اختلاف نظر وجود دارد.

برای استخراج عناصر مفهومی بودجه، رجوع به دیدگاه‌های متخصصان مالیه عمومی و تعاریف قانونی ضروری است.

پیرنیا معتقد است: «بودجه سندی است حاوی پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌های عمومی در ظرف مشخصی از زمان برای اجرای عملیات معین در نیل به هدف‌های معین و با قدرت اجرایی مشخص» (پیرنیا، ۱۳۵۵: ۲۳۴). در این تعریف، «پیش‌بینی درآمد»، «پیش‌بینی مخارج»، «محدود به یک دوره زمانی بودن»، «لازم‌الاجرا بودن» و «نیل به هدف» عناصر مفهومی بودجه هستند.

طبق نظر علوی طبری، بودجه عبارت است از برآورد درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و پیش‌بینی هزینه‌ها برای انجام برنامه‌ها و عملیات معین در دوره محدودی از زمان، به‌منظور دستیابی به هدف‌های از پیش تعیین‌شده (علوی طبری، ۱۳۸۱: ۹). در این تعریف

نیز، «برآورد درآمد»، «پیش‌بینی هزینه»، «نیل به برنامه و هدف» و «محدود به دوره زمانی بودن» را می‌توان عناصر مفهومی بودجه تلقی کرد.

فرزب، بودجه را سند مالی مربوط به درآمدها و هزینه‌های دولت می‌داند (فرزب، ۱۳۸۱: ۱۶). طبق این تعریف، «درآمد دولت» و «هزینه دولت» مؤلفه‌های مفهوم بودجه هستند. در تعریف دیگر، وی بودجه را یکی از نیرومندترین ابزارهای مدیریت در اداره امور کشور می‌داند؛ از طریق بودجه حجم بسیار عظیمی از درآمد ملی برداشت و توسط هزینه‌های عمومی در اشکال عملیات، تکالیف و خدمات به جامعه برگردانده می‌شود؛ اجرای این عملیات به منظور دستیابی به اهداف معین و مشخصی است (همان، ۱۳۸۲: ۲۷). در این تعریف، «برداشت از درآمد ملی»، «انجام هزینه عمومی» و «نیل به هدف معین» ارکان مفهوم بودجه معرفی شده‌اند.

جعفری لنگرودی بودجه را درآمدها و هزینه‌های دولت تعریف می‌کند که برای یک‌سال مالی پیش‌بینی شده است مقرون به اذن خرج کردن آن درآمدها به وزارتخانه‌ها در مصارف معلوم از طرف مراجع قانونگذاری (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶: ۸۹۳). با توجه به این تعریف، می‌توان «پیش‌بینی درآمدهای دولت»، «پیش‌بینی انجام هزینه‌های دولت»، «سالانه بودن» و «دادن اذن هزینه‌کرد درآمدها توسط مراجع قانونگذاری» را عناصر مفهوم بودجه قلمداد کرد.

وی در تعریف دیگری، بودجه را به معنای «صورت سالانه دخل و خرج کشور یا سایر مؤسسات عمومی» و «عوائد و مخارج پیش‌بینی شده کشور برای مدت یک‌سال شمسی که به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده باشد» معرفی می‌کند (همان: ۱۱۶-۱۱۵). طبق این تعریف می‌توان «پیش‌بینی عواید و مخارج کشور یا سایر مؤسسات عمومی»، «سالانه بودن» و «مصوب مجلس بودن» را عناصر مفهومی بودجه دانست. با توجه به این تعریف ممکن است بودجه، حاوی دخل و خرج مؤسسات عمومی (و نه دولتی) باشد.

طبق نظر شبیری‌نژاد، تعریف بودجه به‌عنوان نظام اطلاعاتی در مدیریت «بخش عمومی کشور»، بودجه را از جواز انجام معاملات دخل و خرج مملکتی یا برنامه‌ریزی مالی دولت به

ابزاری جهت تعریف روابط بین اجزای مختلف مدیریتی در مقاطع معینی از هرم اطلاعات «مالی - عملیاتی» بخش عمومی مبدل می‌کند (شیری‌نژاد، ۱۳۸۶: ۲۲). ماهیت حقوقی بودجه، تجویزی است و توجیه آن مبتنی بر اطلاعاتی راجع به چگونگی وصول «منابع عمومی» و اختصاص آنها به «مصارف عمومی» در چارچوب وظایف و مأموریت‌ها و دیگر قوانین مصوب است (همان: ۳۱). بر این اساس، «چگونگی وصول منابع عمومی» و «تعیین مصارف عمومی» و «وظایف و مأموریت‌های قانونی دولت»، مؤلفه‌های مفهوم بودجه هستند.

از منظر قانونی، واژه بودجه نخستین بار در اسناد قانونی فرانسه در سال ۱۸۶۲ تعریف شد (Malta and Martinez, 1988: 5). این تعریف، حاوی نخستین عناصر دو نگرش (رویکرد) بودجه‌ای رقیب است. یکی از این دو رویکرد، بودجه را برنامه‌ای برای دوره‌ای در آینده می‌داند که معمولاً سال مالی آینده است و رویکرد دیگر آن را مجوز دریافتی‌ها و هزینه‌های دولت می‌داند (Schick, 2001: 24). براساس این تعریف، «برنامه‌ای بودن»، «محدود به دوره‌ای در آینده بودن»، «مجوز هزینه‌ها و دریافت‌های دولت بودن»، عناصر بودجه معرفی شده‌اند.

اولین تعریف قانونی از بودجه در ایران، در ماده (۱) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۲۸۹/۱۲/۳ بیان شده است. طبق این ماده، «بودجه دولت سندی است که معاملات دخل و خرج مملکتی برای مدت معینی در آن پیش‌بینی و تصویب شده باشد. مدت مزبور را سنه مالی می‌گویند و عبارت است از یک سال شمسی» همین تعریف با اندک تفاوتی، در ماده (۱) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۱۲ تکرار شد. در ماده (۱) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹، مؤلفه «نیل به هدف‌های دولت»، به تعریف مزبور اضافه شد.

در حال حاضر، براساس ماده (۱) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱، «بودجه کل کشور، برنامه مالی دولت است که برای یک‌سال 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 اجزای زیر است: الف) پیش‌بینی دریافت‌ها و منابع تأمین اعتبار که به‌طور مستقیم و یا غیر مستقیم در سال مالی قانون بودجه به وسیله دستگاه‌ها

از طریق حساب‌های خزانه‌داری کل اخذ می‌شود. 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 شود.

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.
 به تصریح صدر اصل (۵۲) قانون اساسی، بودجه کل کشور سالانه است؛ و نیز بودجه سالانه کل کشور باید به تصویب مجلس برسد. همچنین براساس ذیل اصل (۵۳) قانون اساسی، هر پرداختی از خزانه، مستلزم تحقق دو شرط «در حدود اعتبارات مصوب» و «به موجب قانون» است. به دلیل قید «در حدود اعتبارات مصوب» در اصل (۵۳)، ارقام هزینه‌ای بودجه، واجد وجه برآوردی هستند که این برآورد، حداکثری است و طبق اصل تحدیدی بودن هزینه‌ها، مقامات مربوط، حق هزینه کردن بیشتر از اعتبار مصوب در بودجه را ندارند (رستمی، ۱۳۹۰: ۲۱۷-۲۱۶). در نتیجه، یکی از عناصر ذاتی بودجه، داشتن اجازه پرداخت با تعیین حداکثر یا سقف پرداخت است.

با توجه به صدر اصل (۵۲) قانون اساسی و ذیل اصل (۵۳) قانون اساسی و ماده (۱) قانون محاسبات عمومی کشور، بودجه سند مالی است مرکب از دو ستون درآمدها و هزینه‌ها که هر دو ستون باید بر پایه اجرای قوانین تنظیم شود. بنابراین، از منظر قانونی، عناصر ماهوی بودجه را می‌توان «پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار»، «برآورد و اجازه انجام هزینه‌ها»، «نیل به سیاست‌ها و هدف‌های قانونی» و «محدود به یک‌سال مالی بودن» دانست.

به نظر می‌رسد براساس و اصول حقوقی، نظر متخصصان بودجه و قوانین، می‌توان عناصر «پیش‌بینی درآمدهای کشور»، «برآورد و اجازه انجام هزینه‌های کشور»، «محدود به زمان بودن»، «نیل هدف‌ها و برنامه‌های قانونی که با انجام هزینه‌ها باید محقق شود» و «مصوب مراجع ذی‌صلاح بودن» را مؤلفه‌های ذاتی و ماهوی بودجه دانست.

باید توجه داشت که مؤلفه‌های ذاتی - ماهوی بودجه، دارای ماهیت «بایدانگاران» باشند؛ لذا ممکن است شاهد بودجه‌هایی باشیم که یک یا چند از این ویژگی‌ها و مؤلفه‌ها

را نداشته باشند. به بیان دیگر، در صورتی که در بودجه، عناصری به جز عناصر ذاتی مذکور دیده شود، آن عناصر، دارای ماهیتی غیربودجه‌ای هستند.

لازم به ذکر است که یکی از اصول حقوقی بودجه، اصل سالانه بودن بودجه است که در صدر اصل (۵۲) قانون اساسی نیز مورد تصریح قرار گرفته است. سالانه بودن یکی از عناصر ماهوی مفهوم بودجه کل کشور نیست؛ بلکه محدود به دوره زمانی بودن، از ویژگی‌های ذاتی بودجه است. ممکن است به اشتباه سالانه بودن مساوی با ماهیت بودجه‌ای داشتن تلقی شود؛ لیکن به نظر می‌رسد سالانه بودن یک حکم قانونی غیر از ماهیت بودجه‌ای داشتن آن است؛ زیرا ماهیت بودجه‌ای داشتن به معنای این است که مقرر قانونی باید واجد یکی از ارکان مفهوم بودجه باشد هرچند که ممکن است محدود به زمان یک‌ساله نباشد و به‌عنوان مثال، محدود به زمان دو سال باشد. در نتیجه، «سالانه بودن بودجه» و «ماهیت بودجه‌ای داشتن»، به یک مفهوم نبوده و رابطه عموم و خصوص من‌وجه دارند. به بیان دیگر، ممکن است یک مقرر قانونی، سالانه باشد، اما ماهیت بودجه‌ای نداشته باشد و بالعکس، ممکن است مقررهای سالانه نباشد، اما ماهیت بودجه‌ای داشته باشد و نیز ممکن است مقررهای هم‌سالانه باشد و هم واجد ماهیت بودجه‌ای. بنابراین، ایرادهای «سالانه نبودن» و «داشتن ماهیت غیربودجه‌ای» متفاوت از یکدیگرند. بر این اساس، به نظر می‌رسد درج حکمی در بودجه، مبنی بر اعتبار یک‌ساله احکام قانون بودجه - به‌عنوان نمونه می‌توان به بند «۱۳۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۰، بند «۱۱۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۱، بند «۱۴۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۲، تبصره «۲۳» بودجه سال ۱۳۹۳ و تبصره «۳۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور اشاره کرد - لزوماً رافع ایراد «ماهیت غیربودجه‌ای» نیست؛ هرچند قسمتی از مفهوم بودجه، مبنی بر محدود به زمان بودن را پوشش می‌دهد.

بررسی لوایح و قوانین بودجه در سنوات مختلف نشان می‌دهد که دولت‌مردان و گاه نمایندگان مجلس، به دلایل و انگیزه‌های گوناگون از جمله استفاده از تشریفات کمتر در رسیدگی به لایحه بودجه (بررسی یک شوری)، و در نتیجه رسیدگی و تصویب سریع‌تر، احکام گوناگونی را ضمن رسیدگی و تصویب لایحه بودجه به‌عنوان حکم قانونی تصویب

می‌کنند که فاقد مؤلفه‌های ذاتی بودجه هستند؛ یعنی ارتباطی با پیش‌بینی منابع و مصارف سالانه یا اهداف قانونی دولت ندارند یا محدود به زمان معین نیستند. در برخی کشورها قانونگذاران مجاز به درج احکام قانونی غیرمرتبط به بودجه سالانه نیستند. مثلاً در فرانسه، شورای قانون اساسی با نظارت بر تصویب قوانین بودجه، مجلس و به خصوص دولت را برحذر داشت از اینکه قانون بودجه را به‌عنوان وسیله نقلیه الحاق کردن احکامی که کاملاً بی‌ارتباط با بودجه هستند، محسوب کرده و از سرعت تصویب قانون بودجه برای تصویب چنین احکامی استفاده کند (Adam, Ferrad and Rioux, 2007: 105-106). بر همین اساس، ماده (۱۱۹) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی فرانسه مقرر کرده است که «هر ماده یا اصلاحیه‌ای از لایحه بودجه که دربرگیرنده مقرراتی به غیر از آنچه در قانون بنیادی مربوط به بودجه پیش‌بینی شده است باشد، باید از قوانین بودجه بیرون کشیده شود و موضوع یک مذاکره جداگانه قرار گیرد».

در ایران دست‌اندرکاران بودجه به صورت پراکنده نظرات مختلفی را درباره جوانب مختلف درج احکام در ضمن بررسی و تصویب بودجه سنواتی بیان کرده‌اند اما یکی از نظرسنجی‌های دقیق و نسبتاً وسیع درباره نقش تبصره‌ها یا احکام قانونی در بودجه‌های سنواتی توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی انجام شده است (قاسمی و دیگران، ۱۳۸۷: ۱۳۷-۱۳۶). جداول ۱ و ۲ نتایج این نظرسنجی را از نمونه منتخب نمایندگان دوره‌های ششم و هفتم مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد.

جدول ۱. نظر نمایندگان مجلس درباره نقش تبصره‌های بودجه

(درصد)

نظرها	نمایندگان مجلس ششم	نمایندگان مجلس هفتم
منفی	۳۱	۷۹,۲
مثبت	۴۱,۴	۸,۳
بدون نظر	۲۷,۵	۱۲,۵
جمع	۱۰۰	۱۰۰
شمار نمایندگان	۵۸	۲۴

جدول ۲. نظر نمایندگان مجلس درباره گنج‌نابدن قوانین و مقررات دارای ارتباط غیرمستقیم با موضوع بودجه در سند بودجه

(درصد)

نظرها	نمایندگان مجلس ششم	نمایندگان مجلس هفتم
مانعی ندارد	۲۰٫۷	۱۶٫۷
ترفندی برای تصویب آسان قوانین	۶۳٫۸	۷۹٫۲
بدون نظر	۱۵٫۵	۴٫۲
جمع	۱۰۰	۱۰۰
شمار نمایندگان	۵۸	۲۴

مأخذ: همان: ۱۳۷.

در مطالعه انجام شده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی علاوه بر نظرات نمایندگان مجلس، نظرات رؤسای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ۱۸ استان کشور و نظرات تعدادی از دست‌اندرکاران اصلی تهیه بودجه نیز اخذ شده است. تحلیل‌کنندگان نتایج این نظرسنجی نظرات گروه‌های فوق درباره تبصره‌ها و احکام مندرج در بودجه‌های سنواتی را چنین جمع‌بندی کرده‌اند: «درخصوص تبصره‌ها دو دیدگاه کلی وجود دارد. دیدگاه اول تبصره‌ها را جزئی از فرایند بودجه‌ریزی می‌داند و وجود حداقلی از آنها را برای هدایت بودجه لازم می‌شمارد. با این حال، این دیدگاه تبصره‌های موجود را بسیار زیاد می‌داند و از محدود کردن آنها به چند تبصره مفید و لازم دفاع می‌کند. دیدگاه دوم، تبصره‌ها را صرفاً ترفندی برای قانونگذاری آسان و به مثابه گریزگاه‌هایی برای انجام عملیات دولت و رافع مشکلات دستگاه‌های اجرایی می‌داند. از این دیدگاه، تبصره‌ها روشی برای دور زدن قوانین هستند» (همان: ۴۶).

به‌رغم تفاوت در دیدگاه‌ها که نمونه‌ای از آن در جداول فوق قابل مشاهده است درصد مهمی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی معتقدند گنج‌نابدن قوانین و مقررات دارای ارتباط غیرمستقیم با موضوع بودجه در سند بودجه ترفندی برای تصویب آسان قوانین است. از این جهت ارائه معیارهایی روشن برای تفکیک احکام بودجه‌ای از احکام غیربودجه‌ای ضروری به نظر می‌رسد.

۲. ماهیت بودجه در پرتو نظرات شورای نگهبان

با توجه به فرایند قانونگذاری در ایران لازم است علاوه بر نظرات متخصصان و تعاریف قانونی، نظرات شورای نگهبان درباره احکامی که در فرایند بودجه پیشنهاد و به تصویب می‌رسد نیز بررسی شود.

درج انواع احکام در قوانین بودجه مورد توجه شورای نگهبان نبود تا اینکه برای اولین بار در سال ۱۳۶۳، ذیل بند «۲» نظریه شماره ۳۱۵۱ مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۸ شورای نگهبان در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور، اشعار داشت «از نظر شکلی نیز اصلاحاتی که از طرف مجلس شورای اسلامی در لوایح انجام می‌شود باید مربوط به لایحه باشد و نمایندگان نمی‌توانند به‌عنوان اصلاح لایحه پیشنهادات خارج از موضوع را که باید به وسیله طرح داده شود بدهند. علیهذا نظر به اینکه تبصره «۱۶» با پیشنهاد و به نحوی اصلاح شده که ماهیت موضوع تبصره را در لایحه تقدیمی دولت تغییر داده و مربوط به قانون مالیات و کیفیت وصول مالیات و مجازات عدم پرداخت آن است با قانون اساسی مغایرت دارد» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹: ۱۱۸). شبیه این ایراد در ذیل بند «۴» نظریه تکمیلی شماره ۳۱۵۱/م ک مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۹ شورای نگهبان در خصوص تبصره «۲۶» لایحه بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور تکرار شده است. طبق بند «۳» نظریه مذکور، «تبصره‌های «۱۶»، «۲۵»، بند «الف» تبصره‌های «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» (همان: ۱۲۰).

این موضوع در سال بعد نیز با شدت بیشتری مورد دقت برخی اعضای شورای نگهبان قرار گرفت. دبیر شورای نگهبان در ۱۳۶۴/۱۲/۲۲ طی نامه‌ای که به امضای دو تن از حقوق دانان این شورا نیز رسید، مخالفت خود را با کلیات لایحه بودجه سال ۱۳۶۵ کل کشور به تفصیل بیان داشتند (همان: ۳۰۳-۳۰۵). طبق این نامه ایرادهای لایحه مزبور عبارت است از، «اشتمال بعض تبصره‌ها بر امور و مسائلی که خارج از بودجه است» (بند «۶» نامه) و «اشتمال بعض تبصره‌ها بر وضع قوانین مالیاتی جدید که این هم خارج از لایحه بودجه است به ملاحظه اینکه در لایحه

بودجه دخل و خرج براساس قوانین و منابع قانونی تأمین اعتبار و مصارف قانونی بررسی می‌شود و درآمدها به‌طور متناوب و با رعایت اولویت‌ها بر موارد هزینه توزیع می‌گردد اما وضع منابع با مصارف و موارد جدید خارج از این برنامه است، بودجه سالانه نخواهد بود» (بند «۷» نامه).

همچنین نظریه شماره ۲۴۳۹ مورخ ۱۳۶۵/۱۰/۱۱ شورای نگهبان تبصره «۱» طرح فروش خدمات مشاوره‌ای کامپیوتری، فنی و انتشاراتی و برگزاری دوره‌های تخصصی از متقاضیان مصوب ۱۳۶۵/۱۰/۲ مجلس شورای اسلامی را مغایر با مفهوم بودجه و در نتیجه مغایر اصل (۵۲) اعلام کرد. این نظریه اشعار می‌داشت، «تبصره «۱» از لحاظ اینکه برحسب مفهوم بودجه سالانه باید همه ساله کل دخل و خرج از جانب دولت بررسی و درآمدها برحسب نیازها و ضرورت‌ها بر مصارف و موارد توزیع شود. اختصاص درآمد خاص به مورد خاص با مفهوم بودجه و در نتیجه با اصل (۵۲) قانون اساسی مغایرت دارد» (همان: ۴۸۲). البته در سال‌های بعد، اختصاص درآمد خاص به مورد خاص (درآمد اختصاصی)، مورد پذیرش ضمنی شورای نگهبان قرار گرفت.

موارد متعددی از ایرادات شورای نگهبان نسبت به اطلاق احکام مندرج در قوانین بودجه که مقید به سال مالی نشده‌اند، وجود دارد. یکی از رویه‌های شورای نگهبان، مغایر دانستن لغو قوانین دائمی به‌طور مطلق ضمن قانون بودجه است. طبق نظریه شماره ۷۶/۲۱/۲۲۵۴ مورخ ۱۳۷۶/۱۱/۷ شورای نگهبان «بند «د» تبصره «۳۵» که قوانین مغایر را که شامل قوانین دائمی می‌شود لغو می‌نماید، مغایر اصل (۵۲) قانون اساسی شناخته شد» (موسی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۰: ۱۵۲). بند «د» تبصره «۳۵» لایحه بودجه سال ۱۳۷۷ کل کشور مصوب ۱۳۷۶/۱۱/۶ مجلس اشعار می‌داشت، «کلیه قوانین و مقررات خاص و عام مغایر با این تبصره ملغی می‌گردد. سازمان برنامه و بودجه موظف است گزارش اجرای این تبصره را هر چهار ماه یکبار به کمیسیون‌های برنامه و بودجه، امور اقتصادی و دارایی و تعاون، صنایع و معادن و دیوان محاسبات و بودجه و امور مالی مجلس شورای اسلامی ارائه نماید». براساس این نظریه، احکام مندرج در قانون بودجه تنها می‌توانند برای مدت محدود (مثلاً یک‌سال) مفاد قوانین دائمی را لغو کند و گرنه ماهیت بودجه‌ای نداشته و در نتیجه مغایر اصل (۵۲) قانون اساسی است. همچنین نظریه شماره ۷۷/۲۱/۴۱۹۵ مورخ ۱۳۷۷/۱۱/۱۰ شورای نگهبان

در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور مصوب ۱۳۷۷/۱۱/۱۱ مجلس شورای اسلامی، مشعر بر این ادعاست. طبق این نظریه، بند «ش» تبصره «۲» از این جهت که مقید به «از سال ۱۳۷۸ شده»، تبصره دائمی تلقی می‌شود لذا خلاف اصل (۵۲) شناخته شد (همان: ۱۵۷).

بدین ترتیب برخی احکام مالی که جنبه دائمی داشتند و هر ساله در قوانین بودجه تکرار می‌شدند، در قالب لایحه تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت به مجلس تقدیم شد که با عنوان «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» (مصوب ۱۳۸۰ و الحاقیه ۱۳۸۴ آن) به تصویب مجلس رسید. طبق ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵، قانون مزبور با اصلاحات و الحاقاتی برای دوره برنامه پنجم تنفیذ شده است. بررسی نظرات شورای نگهبان حاکی از آن است که در برخی موارد، میان اعضای شورای نگهبان در خصوص ماهیت بودجه و مفهوم آن اختلاف نظر وجود داشته است. به‌عنوان نمونه، یکی از موارد اختلافی ناشی از این سؤال است که آیا هر حکمی که دارای آثار مالی بوده و محدود به یک سال شود، دارای ماهیت بودجه‌ای است یا خیر؟

طبق بند «۸» نظریه (مرحله اول) شماره ۸۸/۳۰/۳۷۷۳۲ مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۴ شورای نگهبان در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور، «جزء «ز» بند «۷» از این جهت که ماهیت بودجه‌ای ندارد، مغایر اصل (۵۲) قانون اساسی شناخته شد». این جزء اشعار می‌داشت «در ماده (۸۵) قانون مالیات‌های مستقیم عبارت زیر جایگزین عبارت «قانون نظام هماهنگ پرداخت دولت مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۲» می‌گردد:

«وزارتخانه‌ها و مؤسسات، شرکت‌ها و سایر دستگاه‌های دولتی موضوع مواد (۱)، (۲)، (۴) و قسمت اخیر ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، قضات، اعضای هیئت علمی، دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی».

مجلس جهت رفع این ایراد، عبارت «در سال ۱۳۸۹» را به ابتدای جزء مزبور اضافه کرد و در نتیجه شورای نگهبان ایراد را مرتفع دانستند. به نظر می‌رسد اعضای این شورا چنین تلقی می‌کرده‌اند که با تقیید یک حکم مالی به محدوده یک سال، آن حکم دارای ماهیت بودجه‌ای می‌شود؛ حال آنکه تلقی مزبور، لزوماً صحیح نیست.

جهت ارائه مصداق برای مطالب فوق‌الذکر به‌عنوان نمونه می‌توان به نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص بودجه سال ۱۳۹۰ اشاره کرد. طبق بند «۳۱» مکرر مصوبه بودجه سال ۱۳۹۰، دولت مکلف شد خرما را به‌عنوان سبد کالای مصرف وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و نهادهای دولتی و نیروهای مسلح لحاظ کند. برخی اعضای شورای نگهبان این حکم را فاقد ماهیت بودجه‌ای دانسته و برخی دیگر آن حکم را به‌دلیل محدود به یک‌سال بودن مغایر قانون اساسی نمی‌دانستند (www.shora-gc.ir).

جالب‌تر اینکه ایراد ماهیت غیربودجه‌ای داشتن در خصوص بند الحاقی «۶۳» مصوبه بودجه سال ۱۳۹۰، توسط برخی اعضای شورای نگهبان مطرح شد که مورد تأیید قرار نگرفت. طبق این بند، «وزارت علوم، تحقیقات و فناوری موظف است بدون بار مالی جدید و بدون اصلاح تشکیلات و افزایش پست سازمانی با استفاده از امکانات و نیروی انسانی موجود دانشگاه فنی و حرفه‌ای را تشکیل دهد و کلیه دانشکده‌ها و آموزشکده‌های فنی و حرفه‌ای کشور را از آموزش و پرورش به این دانشگاه با شرایط یادشده منتقل نماید». به نظر مطرح‌کنندگان ایراد مزبور، «بند مزبور، به هیچ وجه ماهیت بودجه‌ای ندارد تا در قانون بودجه سالانه که خاصیتش سنواتی و محدود به زمان خاص یک‌ساله است، جای گیرد؛ چه آنکه وفق اصل (۵۲) قانون اساسی، بودجه کشور، قانونی سنواتی است که احکام آن جهت انتظام بخشی به دخل و خرج دستگاه‌های دولتی در طی یک سال به تصویب می‌رسد. حکم مقرر در این بند، حکمی ماهیتی و دائمی است که حتی قابلیت مقید کردن به سال ۱۳۹۰ را هم ندارد؛ یعنی ماهیت این حکم به‌گونه‌ای است که اساساً نمی‌توان با تقیید جریان این حکم به سال ۱۳۹۰، ماهیت بودجه‌ای سالانه برای آن در نظر گرفت تا ایراد مغایرت با اصل (۵۲) قانون اساسی را از آن برطرف کرد». شبیه این موضوع در خصوص بند الحاقی ۸۵ نیز مطرح شد. هرچند ایراد «ماهیت بودجه‌ای نداشتن» در نظرات شورای نگهبان مورد توجه قرار گرفته است؛ اما همچنان مواردی از نقض این امر به چشم می‌خورد. به‌عنوان نمونه می‌توان به بند «ی» تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور، در خصوص اجازه تأسیس شرکت‌های فرعی شرکت‌های مادرتخصصی تولید انرژی و تولید سوخت هسته‌ای اشاره

کرد از مجموع نظرات شورای نگهبان می‌توان نتیجه گرفت که این شورا حداقل در برخی موارد، برخی احکام بودجه را فاقد ماهیت بودجه‌ای اعلام کرده است؛ بدین معنا احکامی که با عناصر ماهوی بودجه در تعارض قرار می‌گیرند، غیربودجه‌ای دانسته و مغایر اصل (۵۲) قانون اساسی اعلام کرده است (همان: ۱۵۳، ۱۶۲-۱۵۸، ۱۷۷-۱۷۶). نمونه‌های فوق نشان می‌دهد شورای نگهبان رویه ثابتی درباره اظهار نظر در خصوص احکامی که ضمن بررسی و رأی به بودجه، پیشنهاد و به تصویب می‌رسند، ندارد.

۳. انواع احکام و آثار حقوقی و اجرایی درج احکام در بودجه

در این بخش از مقاله احکام مندرج در بودجه از حیث نوع احکام و اثر آن بر منابع و مصارف بودجه تقسیم‌بندی و در قالب عناصر ماهوی بودجه این موضوع بررسی می‌شود که کدام یک از آنها می‌تواند به‌عنوان احکام بودجه‌ای برای درج در بودجه سنواتی مدنظر قرار گیرد.

۳-۱. انواع احکام مندرج در بودجه

بررسی احکام تصویب شده ضمن بودجه در ده سال اخیر (۱۳۹۳-۱۳۸۴) نشان می‌دهد احکام مزبور را می‌توان به چهار بخش عمده دسته‌بندی کرد:

۳-۱-۱. احکام ناظر بر لغو یا توقف اجرای قوانین دائمی

احکامی در بودجه سنواتی وجود دارد که برخی مواد یا کل یک قانون دائمی را لغو می‌کنند. در اغلب موارد شورای نگهبان چنین احکامی را مغایر اصل سالانه بودن بودجه و در نتیجه مغایر اصل (۵۲) قانون اساسی اعلام می‌دارد. برای رفع این ایراد به لحاظ شکلی مجلس شورای اسلامی، اقدام به درج حکمی در قوانین بودجه کرده است مبنی بر اینکه احکام بودجه اعتبار یک‌ساله دارد. بدین ترتیب در سال اجرای بودجه، حکم قانون دائمی، موقوف‌الاجرا و حکم تصویب شده در بودجه، جایگزین آن شده است. به‌عنوان مثال طبق بند (۳-۱) قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور مصوب ۱۳۹۲/۳/۱۹، «در سال ۱۳۹۲ مفاد این

بند جایگزین مفاد تبصره «۳۸» دائمی لایحه قانونی بودجه سال ۱۳۵۸ کل کشور مصوب ۱۳۵۸/۵/۲۷ شورای انقلاب اسلامی می‌شود. عین این حکم در جزء «۱» بند «الف» تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ تکرار شده است.

۲-۱-۳. احکام ناظر بر اصلاح قوانین دائمی

برخی احکام در بودجه به دنبال اصلاح احکام قوانین دائمی کشور هستند. به‌عنوان مثال طبق جزء «الف» بند «۱۳» قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور، به وزارت کشور اجازه داده شد ارقام تعرفه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین را به شرح جدول شماره ۲۵ بودجه اصلاح کند. یا طبق جزء «ب» بند مزبور، به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور اجازه داده شد در سال ۱۳۸۹ در قبال عرضه خدمات ثبتی نسبت به دریافت مبالغی که در جدول شماره ۲۵ ماده واحده بودجه درج شده بود اقدام کند. این احکام در لایحه بودجه وجود نداشت و براساس پیشنهادهای نمایندگان با عنوان بندهای الحاقی به لایحه دولت الحاق شد. به‌عنوان نمونه‌ای دیگر طبق بند «۹۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، بند «ک» ماده (۲۰) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۲ با اضافه شدن عبارت «و همسران شهدا و همسران جانبازان بیست و پنج درصد و بالاتر و همسران آزادگان» اجرا می‌شود. اعتبار مورد نیاز تا سقف بیست و پنج (۲۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) میلیارد ریال از محل صرفه‌جویی اعتبارات بنیاد شهید و امور ایثارگران توسط این بنیاد پرداخت می‌شود.

۳-۱-۳. احکام ناظر بر قانونگذاری جدید

بخشی از احکام تصویب شده ضمن بررسی بودجه، قانونگذاری جدید محسوب می‌شوند. برای نمونه صدر بند «۳-۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور ناظر بر تعیین رابطه مالی و نحوه تسویه حساب بین دولت و شرکت ملی نفت می‌باشد. عین این حکم در بند «الف» تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ تکرار شده است؛ جای چنین مفادی در اساسنامه

شرکت ملی نفت است. همچنین طبق بند «۵۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، «مدت اجرای آزمایشی قانون مالیات بر ارزش افزوده تا پایان سال ۱۳۹۲ تمدید» شد. عین این حکم در بند «ب» تبصره «۹» لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ تکرار شده است.

۴-۱-۳. احکام ناظر بر اجرای بودجه در همان سال

این دسته از احکام که می‌توان آنها را احکام بودجه‌ای نامید، بر پایه قوانین دائمی کشور نحوه دریافت منابع یا انجام مصارف یا اولویت‌های دولت و مجلس شورای اسلامی در اجرای قوانین را در موارد ضروری در سال بودجه‌ای تعیین می‌کنند. به عنوان مثال، طبق بند «۴۹» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، «سقف معافیت مالیاتی موضوع ماده (۵۲) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران برای سال ۱۳۹۲، مبلغ یکصد میلیون (۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال در سال تعیین» شد.

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود احکام بودجه‌ای در حال حاضر طیف وسیعی از وظایف مجلس در حوزه قانونگذاری را دربرمی‌گیرد درحالی‌که با توجه به معیارهای استخراج شده از عناصر ماهوی بودجه در بخش اول مقاله به نظر می‌رسد فقط درج احکام ناظر بر اجرای بودجه در سال بودجه‌ای در بودجه سالانه مجاز است. لازم به ذکر است که قانونگذار در تبصره‌های قوانین بودجه برای تصویب سریع برخی قوانین مورد نیاز یا پنهان کردن آنها در سایه قانون بودجه، برخی احکام دائمی را که ماهیت بودجه‌ای نداشتند تصویب می‌کرد که به آنها اصطلاحاً «تبصره‌های دائمی» گفته می‌شود (رستمی، ۱۳۹۰: ۲۰۹). البته این اصطلاح با قانون اساسی همخوانی ندارد و نمی‌توان تبصره‌های قانون بودجه را دائمی دانست.

برخی حقوق‌دانان، درخصوص اعتبار تبصره‌های دائمی مندرج در قانون بودجه سالانه، حتی پس از پایان سال مالی، قائل به تفکیک شده‌اند؛ در مواردی که تبصره‌ها ناظر به دخل و خرج کشور و وضع مالیات و تقسیم درآمد و مانند اینهاست، اعتبار قانون محدود به سال مالی است و اگر در قانون بودجه سال آتی نیاید، لغو شده محسوب می‌شود؛ برعکس، تبصره‌هایی که حکم آنها نمی‌تواند موقت باشد، پس از پایان سال مالی نیز

به‌عنوان قانون مستقل، قابل اجراست. به‌عنوان مثال، اگر در قانون بودجه طبق تبصره‌ای صلاحیت دادگاه‌ها یا سن بازنشستگی تغییر یابد، این تبصره را نمی‌توان موقتی و محدود به سال مالی دانست (کاتوزیان، ۱۳۸۱: ۱۷۶).

نظر فوق، قابل قبول به نظر نمی‌رسد؛ زیرا در لایحه بودجه همانند همه لوایح، اصول کلی تقدیم لایحه باید رعایت شود. طبق ماده (۱۳۴) آیین‌نامه داخلی مجلس، لایحه باید دارای موضوع و عنوان مشخص باشد؛ دلایل و لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه لایحه درج شود و دارای مواد متناسب با اصل موضوع و عنوان لایحه باشد. هیئت رئیسه مجلس باید این امر (موضوع ماده مزبور آیین‌نامه داخلی) را کنترل کند و اگر این موارد در لایحه نباشد، لایحه را اعلام وصول نکند (کاشانی، ۱۳۹۰: ۴ و ۶). بر این اساس، وضع هر قانون جدید در خلال بودجه طبق اصل (۶۵) قانون اساسی، ممنوع است (همان، ۱۳۸۴: ۱۳۹)؛ زیرا طبق این اصل، تصویب طرح‌ها و لوایح باید «طبق آیین‌نامه مصوب داخلی» مجلس انجام گیرد.

اصل (۷۱) قانون اساسی، صلاحیت قانونگذاری را به مجلس اعطا کرده است؛ لذا وجود اصل (۵۲) قانون اساسی بیانگر وضعیت خاص بودجه و خروج موضوعی بودجه از اصل (۷۱) قانون اساسی است. بر این اساس، اختصاص اصل (۵۲) به بودجه را می‌توان به این معنا دانست که بودجه، دارای ماهیت ویژه‌ای به غیر از قوانین عادی است.

برخی محققان نیز معتقدند بودجه فاقد سه ویژگی اصلی قانون یعنی آمریت، ضمانت اجرا و عمومیت است (نصیری، ۱۳۸۱: ۱۸۴). درخصوص قانون یا سند بودن بودجه، نظرات صاحب‌نظران را می‌توان در سه دسته کلی قرار داد: ۱. سند بودن بودجه، ۲. قانون بودن بودجه و ۳. شبه‌قانون بودن بودجه. با رویکرد شکلی به قانون می‌توان ادعا کرد که بودجه، قانون است؛ زیرا اولاً، بودجه با رعایت تشریفات قانونی؛ و ثانیاً، توسط مرجع ذی‌صلاح به تصویب می‌رسد؛ هرچند در فرایند رسیدگی و تصویب نهایی بودجه، برخی مقامات در اجرای قانون اساسی و رعایت تشریفات قانونی، تخلف می‌کنند. با رویکرد ماهوی به قانون، می‌بایست میان دو وضعیت تفکیک کرد: اول، وضعیت بودجه آنچنان که باید باشد. دوم، وضعیت بودجه آنچنان که وجود دارد (هست). با توجه به اینکه عناصر ذاتی مفهوم قانون در قانون اساسی

جمهوری اسلامی ایران عبارت‌اند از: «امری بودن»، «الزام آور بودن»، «علنی بودن»، «واضح بودن»، «قابل انجام بودن» و «مصوب مرجع ذی صلاح با رعایت تشریفات قانونی بودن»، بودجه آنچنان که باید باشد، علی‌رغم وجود ایرادات، شبه‌قانون و بیشتر دارای ماهیت سندی است و بودجه آن‌گونه که هست (تصویب می‌شود)، به دلیل اضافه شدن احکام بودجه، از ماهیت قانونی بیشتری برخوردار می‌شود (رستمی و برزگر خسروی، ۱۳۹۳).

اصل (۷۱) قانون اساسی صلاحیت قانونگذاری در عموم مسائل کشور در حدود مقرر در قانون اساسی را به مجلس اعطا کرده است. یکی از حدود مقرر در قانون اساسی، اصل (۵۲) قانون اساسی است؛ با توجه به آنچه درباره عناصر ماهوی بودجه در قسمت اول مقاله بیان شد، درج موادی در بودجه سالانه کل کشور که فاقد عناصر ماهوی بودجه باشند، خروج موضوعی دارد. به بیان دیگر، دولت و مجلس شورای اسلامی، صرفاً حق درج عناصری در بودجه دارند که دارای ماهیت بودجه‌ای است (معیار محتوامحور). در صورت تخطی از این قاعده و تقنین بی‌ضابطه ضمن قانون بودجه، مواجه با پدیده «اغتشاش قوانین در ضمن قانون بودجه» و یا «قانون علیه قانون» می‌شویم (انبارلویی، ۱۳۸۶: ۱۱۶-۱۱۴؛ شیرینی‌نژاد، ۱۳۹۰: ۱۱-۱۰). بر همین اساس، برخی متخصصان مالیه عمومی نیز بیان کرده‌اند، بودجه جای قانونگذاری نیست؛ بلکه باید در آن با اعداد و ارقام توضیح داده شود که دولت چگونه می‌خواهد وظایفش را انجام دهد. دولت معتقد است چون سیاست خاص خود را دارد باید ضمن بودجه احکام قانونی خاصی را به تصویب برساند تا بتواند سیاست‌های خود را پیگیری نماید (شیرینی‌نژاد، ۱۳۹۰: ۱۱).

هرچند تبصره‌های غیربودجه‌ای به‌طور غیرمستقیم دارای آثار درآمدی و هزینه‌ای هستند؛ لیکن این آثار مالی، مؤخر بر فلسفه وجودی آنهاست. این تبصره‌ها باید در قوانین مربوط به خود اصلاح شوند. بر این اساس، برخلاف تصور رایج، صرف داشتن اثر مالی یک حکم، دلیل بر ماهیت بودجه‌ای داشتن آن نیست؛ بلکه بایستی هدف اصلی از آن حکم، توجه به عناصر بودجه باشد. با عنایت به عناصر ماهوی بودجه احکام بودجه‌ای را می‌توان احکامی دانست که سازوکارهای اجرایی را در مورد نحوه وصول دریافت‌ها و انجام پرداخت‌ها مشخص کنند و موجبات تسهیل اجرای بودجه را فراهم می‌آورند و در

قوانین دائمی کشور حکمی در خصوص آنها وجود نداشته باشد (معیار هدف محور). علاوه بر ملاحظات حقوقی از حیث محتوای بودجه باید توجه داشت که مخارج دولت به دو بخش قابل تقسیم است: هزینه‌های قابل تصمیم‌گیری^۱ و هزینه‌های غیرقابل تصمیم‌گیری^۲. هزینه‌های غیرقابل تصمیم‌گیری مواردی است که دولت براساس قوانین دائمی ملزم به پرداخت آنهاست و بنابراین جزو تعهدات دولت محسوب می‌شوند. این گونه هزینه‌ها، اجتناب‌ناپذیر هستند مانند حقوق کارمندان دولت. از این دیدگاه با توجه به حجم وسیع فعالیت‌های دولت، تنها بخش کمی از هزینه‌های دولت، قابل تصمیم‌گیری هستند. این امر صرفاً به ایران اختصاص ندارد. به‌عنوان نمونه، تنها ۳۵ درصد کل هزینه‌های فدرال ایالات متحده آمریکا قابل تصمیم‌گیری هستند و در فرایند تخصیص سالانه بودجه تعیین می‌شوند (لاینرت، ۱۳۸۹: ۴۴۴). حدود ۸۰ تا ۸۵ درصد هزینه‌های بودجه‌ای آلمان تکالیفی هستند که قوانین مختلف ایجاد کرده‌اند (گروه نویسندگان، ۱۳۹۱: ۴۷).

به همین جهت دولت تنها در بخش هزینه‌های قابل تصمیم‌گیری، می‌تواند به دنبال برنامه و خط‌مشی خود (موضوع اصل (۱۳۴) قانون اساسی) باشد و احتمالاً در این بخش ممکن است به احکام سالانه نیاز داشته باشد. با توجه به اینکه طبق اصل (۵۳) قانون اساسی، کلیه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب در بودجه و به موجب قانون قابل انجام است؛ لذا دولت جهت توجیه اختصاص منابع جهت نیل به سیاست‌های خود می‌بایست به قانون استناد کند.

۲-۳. آثار تصویب احکام

آثار تصویب احکام ضمن بودجه سالانه را همانند خود احکام می‌توان به چهار دسته کلی تقسیم کرد. البته تقسیم‌بندی زیر به آن معنا نیست که هر یک از احکام فقط در یک دسته جای می‌گیرند بلکه در عمل برخی احکام هم بر حجم منابع و مصارف و هم بر نحوه اجرای بودجه اثرگذار است.

1. Discretionary Spending
2. Mandatory Spending

۱-۲-۳. تغییر منابع یا مصارف در طول سال اجرای بودجه

همان‌گونه که در بخش اول بیان شد در بودجه برای یکسال مالی منابع دولت پیش‌بینی و مصارف دولت برآورد می‌شود و مبنای پیش‌بینی منابع و برآورد مصارف قوانین جاری کشور است. برخی احکام در پی تغییر دادن مبنای پیش‌بینی منابع یا تغییر شیوه هزینه‌کرد اعتبارات در طی سال بودجه‌ای هستند. به‌عنوان مثال، طبق بند «۷۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، وزارت نیرو از طریق شرکت‌های آبفای شهری سراسر کشور مکلف شد علاوه بر دریافت نرخ آب‌بهای شهری به ازای هر مترمکعب فروش آب شرب مبلغ یکصد (۱۰۰) ریال از مشترکین آب دریافت و به خزانه‌داری کل کشور واریز کند.

۲-۲-۳. تأثیرگذاری بر منابع یا مصارف فراتر از سال بودجه

آثار تصویب برخی احکام محدود به تغییر مبنای برآورد منابع یا انجام مصارف در سال بودجه‌ای نیست بلکه منابع یا مصارف را فراتر از سال بودجه‌ای تغییر می‌دهد. درخصوص تأثیرگذاری بر مصارف فراتر از سال بودجه به‌عنوان نمونه می‌توان به احکام ناظر به تأسیس سازمان اداری در ضمن قانون بودجه اشاره کرد که مغایر اصل (۵۲) قانون اساسی است (عباسی، ۱۳۸۸: ۲۵۳). به‌عنوان نمونه می‌توان به بند «ی» تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۵ درخصوص اجازه تأسیس شرکت‌های فرعی شرکت‌های مادر تخصصی تولید انرژی و تولید سوخت هسته‌ای اشاره کرد. همچنین طبق بند «۱۱۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور موظف شد درخصوص ایجاد، تأسیس و راه‌اندازی مرکز مدیریت اطلاعات بلایای طبیعی آسیا و اقیانوسیه در جمهوری اسلامی ایران موضوع قطعنامه شماره ۶۷/۴ مورخ ۱۳۹۰/۳/۳ کمیسیون اجتماعی و اقتصادی سازمان ملل مرکز آسیا و اقیانوسیه (اسکاپ) براساس برنامه‌های مرکز که مورد تأیید طرفین است، اقدام کند.

۳-۲-۳. تأثیر بر فرایند اجرای بودجه

برخی از احکام تصویبی ممکن است بر حجم منابع یا مصارف در سال بودجه‌ای یا فراتر از

آن اثری نگذارند اما فرایند اجرای بودجه را تغییر می‌دهند. به‌عنوان مثال، طبق بند «۲-۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، هرگونه استفاده از تسهیلات ارزی در سال ۱۳۹۲ مشروط به عدم افزایش خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی بود. عین این حکم در بند «ج» تبصره «۷» لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ تکرار شده است.

۴-۲-۳. تغییر نحوه اجرای قوانین دائمی کشور که لزوماً ارتباطی با منابع و مصارف یا نحوه اجرای بودجه ندارند

این‌گونه احکام یا در پی لغو یا اصلاح قوانین برای مدت یک سال (جهت رعایت مشکل اصل سالانه بودن بودجه مندرج در صدر اصل (۵۲) قانون اساسی) می‌باشند. طبق بند «۲-۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف شد در طول دوره اجرای این قانون با رعایت قوانین و مقررات حاکم بر این بانک وظایف موضوع این بند را اجرا کرده و گزارش اقدامات انجام‌شده را به صورت ماهانه از طریق رئیس کل بانک مرکزی به کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات و اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

از حیث آثار احکام مندرج در بودجه به نظر می‌رسد بر مبنای معیارهای مستخرج از بررسی عناصر ماهوی بودجه، درج احکامی که موجب تأثیرگذاری بر منابع و مصارف فراتر از سال بودجه‌ای می‌شوند یا ارتباط مستقیمی با منابع و مصارف یا نحوه اجرای بودجه ندارد مجاز نباشد. علاوه بر این درج احکامی که موجب تغییر منابع و مصارف در طی سال بودجه‌ای می‌شوند یا فرایند اجرای بودجه را تغییر می‌دهند در صورتی مجاز است که در قوانین دائمی برای آنها حکمی وجود نداشته باشد.

۳-۳. نتایج حقوقی و اجرایی

عمده‌ترین نتیجه درج احکام در بودجه بدون رعایت ضوابط و معیارهای مزبور، اغتشاش در نظام حقوقی و قانونگذاری و تضییع احتمالی حقوق مردم است. به‌طور خلاصه نتیجه تقنین ضمن بودجه، عدم طی فرایند تقنین و بررسی‌های کارشناسی، تراکم و تراحم احتمالی قوانین، تضعیف صلاحیت‌های نظارتی و نامشخص شدن حدود وظایف قانونی

نهادهاست. پیش از انقلاب نیز تقنین ضمن بودجه وجود داشت. دولت غالباً برای اینکه نظراتش راجع به امور مالی در اثر تأخیرات و مبارزات پارلمانی خنثی نشود، برخی مواد را که می‌بایست در لوایح جداگانه و با پیمودن مراحل قانونی (دوشوری) تصویب شوند، در بودجه گنجانده و از جریان مراحل طی می‌کند استفاده می‌کرد (مصدق، ۱۳۷۷: ۸).

از دیدگاه حقوقی رسیدگی به لوایحی که دارای طبیعت قانونگذاری هستند دوشوری^۱ بوده و مجلس نمی‌بایست این موضوعات را در لایحه بودجه بگنجانده؛ در غیر این صورت، آشفتگی در نظام قانونی کشور اجتناب‌ناپذیر است. دولت با الحاق تبصره‌های طولانی و پیچیده به ماده‌واحد بودجه از یک سو وقت مجلس را به اسم مذاکره در باب بودجه تضییع می‌کند و از سوی دیگر مجوزهای مورد نظر خود را با استفاده از خستگی فکری و روانی نمایندگان به دست می‌آورد (کاشانی، ۱۳۸۴: ۱۳۴ و ۱۳۸-۱۳۷). نکته مهم‌تر تضییع احتمالی حقوق آحاد مردم است.

ذکر یک مثال برای تشریح ابعاد گوناگون این موضوع مفید است. مجلس شورای اسلامی براساس لایحه تقدیمی دولت، قانون «بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی» را در تاریخ ۱۳۸۶/۸/۹ تصویب کرد. براساس این قانون، کارگران شاغل در کارهای ساختمانی با انجام تشریفاتی نزد سازمان تأمین اجتماعی بیمه می‌شوند. بار مالی این قانون از سه محل تأمین می‌شود:

۱. پرداخت حق بیمه برای هر متر سطح زیربنا معادل ۴ درصد از حداقل دستمزد ماهانه که باید توسط متقاضی صدور پروانه ساخت پرداخت می‌شود، ۲. حق بیمه سهم بیمه شده معادل ۷ درصد دستمزد ماهانه و ۳. سهم دولت معادل ۳ درصد مأخذ کسر حق بیمه،^۲ بدین ترتیب این قانون، حقوقی را درباره حوادث و بیماری‌ها، از کارافتادگی، بازنشستگی و پایان خدمت برای کارگران ساختمانی و خانواده آنان به رسمیت شناخته است.

۱. البته با توجه به تغییر و اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، طرح‌ها و لوایح در حال حاضر در عمل ماهیت یک‌شوری دارند.

۲. در تاریخ ۱۳۸۷/۱۲/۱۴، طی قانون اصلاح ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی این امر اصلاح و قرار شد در محاسبه مأخذ حق بیمه جزء «۱۱» در معیارهای دیگری از جمله ارزش معاملاتی ملک، سطح، بنا و... نیز مدنظر قرار گیرد.

با فاصله حدود چهار ماه از تصویب قانون فوق، قانون بودجه ۱۳۸۷ کل کشور در تاریخ ۱۳۸۶/۱۲/۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که در بند «۲۹» آن آمده بود «قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمان‌ها در سال ۱۳۸۷ لازم‌الاجرا نیست». بدین ترتیب ضمن تصویب بودجه، قانونگذار اقدام به موقوف‌الاجرا کردن یک قانون دائمی کرد. در تاریخ ۱۳۹۱/۹/۲۹ قانونی تحت عنوان «قانون رفع موانع اجرایی قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی و نحوه مجازات متخلفان» به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و در آن سازمان تأمین اجتماعی مکلف گردید کلیه کارگران شاغل در کارهای ساختمانی مشمول قانون یاد شده را به‌طور کامل و با نظارت دقیق بیمه کند. مجلس شورای اسلامی، مجدداً ضمن بررسی و تصویب قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور، در بند «۸۹»، پرداخت حق بیمه و ارائه اسناد در زمان صدور پروانه ساختمان، موضوع قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی را متوقف کرد و سازوکار تأمین بار مالی را ضمن تصویب یک حکم سالانه تغییر داد و مقرر کرد بار مالی، از طریق عوارض ارزش افزوده شهرداری‌ها و دهیاری‌ها تأمین شود.

ازمنظر حقوقی این موضوع موجب بی‌ثباتی در قوانین و عدم تأمین حقوق افرادی است که مشمول قانون هستند. براساس اصل (۲۹) قانون اساسی، برخورداری از تأمین اجتماعی حق همگانی است و دولت مکلف است از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم این حق را برای یک‌یک افراد کشور تأمین کند. طبق بند «۱۲» اصل (۳) قانون اساسی، دولت جمهوری اسلامی ایران مکلف است همه امکانات خود را برای تعمیم بیمه به کار برد. حق مشمول مرور زمان نمی‌شود و دولت مکلف به تأمین آن بوده و این تکلیف قانونی، از جنس تکلیف به نتیجه است و دولت باید نتیجه را به‌دست آورد. از آنجاکه بیمه حق است و نه امتیاز، دولت نمی‌تواند این حق را به صورت تبعیض آمیز به اجرا گذارد بلکه دولت باید امکان رسیدن به این حق را برای یک‌یک افراد کشور بدون تبعیض ناروا (موضوع بند «۹» اصل (۳) قانون اساسی) فراهم آورد؛ بر این اساس، تغییر مداوم راهکار اجرایی بیمه کردن همه افراد کشور تحدیدکننده حق مکنتسبه مردم درخصوص دارا بودن

حق بیمه بوده و در نتیجه مغایر اصول (۳) بند «۱۲» و (۲۹) قانون اساسی است. از منظر اجرایی نیز اجرای قانون فوق، نیازمند طراحی سازوکارهای اجرایی به نسبت پیچیده است که نیازمند ثبات در رویه‌هاست. نظامات بیمه‌ای حاوی برخی عناصر بلندمدت از جمله نرخ حق بیمه، سهم هریک از طرفین و ... می‌باشند که تعادل منابع و مصارف را بر مبنای محاسبات آماری (اکچواری) امکان‌پذیر می‌سازد. تغییر مداوم و مستمر اجزای اصلی قانون مورد اشاره در عمل طراحی و اجرای قانون را ناممکن می‌سازد. بر مبنای اصولی که تاکنون بیان شد، احکام درج شده در قانون بودجه ۱۳۸۷ و ۱۳۹۲ درباره قانون «بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی» معیارهای احکام بودجه‌ای را نداشته است و صرفاً تغییر مبنایی یک قانون دائمی را تعقیب کرده است.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بر اساس مبانی و اصول حقوقی، دکترین و قوانین، عناصر «پیش‌بینی درآمدهای کشور»، «برآورد و اجازه انجام هزینه‌های کشور»، «محدود به زمان بودن»، «نیل به اهداف و برنامه‌های قانونی» و «مصوب مراجع ذی‌صلاح بودن با رعایت تشریفات قانونی» مؤلفه‌های ذاتی ماهوی بودجه هستند. این مؤلفه‌ها، ماهیت «بایدانگاران» دارند؛ لذا اگر در بودجه، عناصری جز عناصر مذکور دیده شود، آن عناصر، دارای ماهیتی غیربودجه‌ای هستند و در نتیجه، درج احکام فاقد ماهیت بودجه‌ای در بودجه، از حیث حقوقی، محل تأمل و اشکال است. با وجود صلاحیت عام قانونگذاری مجلس به موجب اصل (۷۱) قانون اساسی، وجود اصل (۵۲) بیانگر وضعیت خاص بودجه است. بودجه دارای ماهیت ویژه‌ای به غیر از قوانین عادی است. با عنایت به عناصر ماهوی بودجه و عناصر ذاتی قانون، کلیه مقامات و اشخاص، اعم از دولت، مجلس و شورای نگهبان، به هنگام تهیه و تصویب بودجه سالانه کل کشور فقط مجازند احکامی را در بودجه بپذیرند که سازوکارهای اجرایی وصول منابع عمومی و یا هزینه‌های عمومی را مشخص می‌کند یا هدف‌ها و برنامه‌های عملیاتی دولت در سال اجرای بودجه را مشخص کرده و در سایر قوانین دائمی کشور، حکمی در خصوص آنها وجود ندارد.

منابع و مأخذ

۱. ابراهیمی‌نژاد، مهدی و اسفندیار فرج‌وند (۱۳۸۲). *بودجه از تنظیم تا کنترل*، چاپ سوم، تهران، سمت.
۲. انبارلویی، محمد کاظم (۱۳۸۶). *آسیب‌شناسی مالیه عمومی*، قم، وثوق.
۳. پیرنیا، حسین (۱۳۵۵). *مالیه عمومی: مالیات‌ها و بودجه*، چاپ هشتم، تهران، انتشارات امیرکبیر.
۴. تارنمای رسمی شورای نگهبان: <http://www.shora-gc.ir>
۵. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۶). *مبسوط در ترمینولوژی حقوق*، تهران، کتابخانه گنج دانش.
۶. _____ (۱۳۸۷). *ترمینولوژی حقوق*، تهران، کتابخانه گنج دانش.
۷. خندان، سیدعلی‌اصغر (۱۳۷۹). *منطق کاربردی*، تهران، قم، سمت.
۸. دفتر مطالعات برنامه و بودجه (۱۳۸۱). *بودجه‌ریزی در ایران: مسائل و چالش‌ها*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۹. رستمی، ولی (۱۳۹۰). *مالیه عمومی*، تهران، میزان.
۱۰. رستمی، ولی و محمد برزگر خسروی (۱۳۹۳). «ماهیت حقوقی بودجه (قانون یا سند)»، پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، ش ۴۰.
۱۱. شبیری‌نژاد، علی‌اکبر (۱۳۸۶). *حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۲. _____ (۱۳۹۰). «اغتشاشی به اسم بودجه»، زمین‌سازه، سال اول، ش ۲.
۱۳. عباسی، ابراهیم (۱۳۸۸). *بودجه‌ریزی نوین در ایران* (اصول، مراحل و روش‌ها)، تهران، سمت.
۱۴. علوی طبری، سیدحسین (۱۳۸۱). *اصول تنظیم و کنترل بودجه دولتی*، تهران، انتشارات دانشگاه الزهرا.
۱۵. فرزب، علیرضا (۱۳۸۱). *بودجه‌ریزی دولتی در ایران*، چاپ یازدهم، تهران، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
۱۶. _____ (۱۳۸۲). *رویکرد آسیب‌شناختی به نظام بودجه‌ریزی در ایران*، تهران، مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد.
۱۷. قاسمی، محمد و دیگران (۱۳۸۷). *بودجه‌ریزی در ایران: بودجه و دست‌اندرکاران* (نظرسنجی)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۱۸. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۱). مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، چاپ سی‌ام، تهران، شرکت سهامی انتشارات.

۱۹. کاشانی، سید محمود (۱۳۹۰). «بررسی حدود اختیارات قانونگذاری مجلس با تأکید بر بودجه سال ۱۳۸۹»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۰۹۰۸.

۲۰. _____ (۱۳۸۴). «پیشنهادهایی برای اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»، حقوق اساسی، سال سوم، ش ۵.

۲۱. گروه نویسندگان (۱۳۹۱). نقش در حال تحول پارلمان‌ها در فرایند بودجه (مجموعه مقالات)، ترجمه افشین خاکباز، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۲۲. لاینرت، یان (۱۳۸۹). بودجه‌ریزی در جهان چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای (مطالعه موردی برخی کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه)، ترجمه افشین خاکباز و بهزاد لامعی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۲۳. مرکز تحقیقات شورای نگهبان (تهیه و تنظیم) (۱۳۸۹). مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی (دوره دوم)، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری.

۲۴. مصدق، محمد (۱۳۷۷). اصول و قواعد و قوانین مالیه در ممالک خارج و ایران، تهران، نشر و پژوهش فروزان روز.

۲۵. موسی‌زاده، ابراهیم و همکاران (۱۳۹۰). دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری.

۲۶. نصیری، مرتضی (۱۳۸۱). «کاستی‌های قانون بودجه‌ریزی»، بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

27. Adam, François, Olivier Ferrand and Rémy Rioux (2007). *Finances Publiques*, Paris, Presses de Sciences Po/Dalloz.

28. Malta, Pierre Di and Jean Claude Martinez (1988). *Droit Budgétaire*, Paris, Litec, deuxième édition.

29. Schick, Allen (2001). "Can National Legislatures Regain an Effective Voice In Budget Policy?", in: *Budet: Towards a New Role for the Legislature*, 24-25 January, Paris, OECD.