معاونت پژوهش‌های
بنیادین

نشست علمی

اصل شاملیت یا تفصیلی بودن بودجه: ابهامات و چالش‌ها

- شماره مسلسل: ۱۴۰۱۰۰۹
- تاریخ: ۱۴۰۱/۱۲/۱۵

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه

عنوان:

نظرات شاخص شورای نگهبان

اصل شاملیت یا تفصیلی بودن بودجه: ابهامات و چالش‌ها

(اظهارنظر شماره ۱۰۸۹۵ مورخ ۱۳۶۲/۱۲/۲۹ شورای نگهبان پیرامون لایحه بودجه سال ۱۳۶۳ کل کشور مصوب ۱۳۶۲/۱۲/۲۵ مجلس شورای اسلامی)

تحقیق و تنظیم:

محمد مهدی همتی فقیه

ناظران علمی:

دکتر حامد نیکونهاد

کمال کدخدامرادی

شماره مسلسل: ۱۴۰۱۰۰۹

تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۱۲/۱۵

پژوهشکده شورای نگهبان

بسم الله الرحمن الرحیم

پیشگفتار

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

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

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

هم‌اکنون پیش روی اندیشمندان و پژوهشگران قرار دارد.

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

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

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

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

پژوهشکده شورای نگهبان

اسفندماه ۱۴۰۱

شناسنامه نشست

نشست بررسی و تحلیل نظر شماره ۱۰۸۹۵ مورخ ۱۳۶۲/۱۲/۲۹ شورای نگهبان پیرامون لایحه بودجه سال ۱۳۶۳ کل کشور مصوب ۱۳۶۲/۱۲/۲۵ مجلس شورای اسلامی با موضوع اصل تفصیلی بودن بودجه با حضور پژوهشگران پژوهشکده شورای نگهبان به شرح ذیل (به ترتیب حروف الفبا) در تاریخ ۱۰ بهمن ماه ۱۴۰۰ برگزار شد.

آقایان مهدی ابراهیمی، علی آریان‌نژاد، دکتر محمدحسن باقری خوزانی، علیرضا جعفرزاده، وحید حیدری، محمد هادی زرافشان، دکتر علی فتاحی زفرقندی، محمدصادق فراهانی، حمید فعلی، کمال کدخدامرادی، حمید نظریان، دکتر حامد نیکونهاد.

فهرست مطالب

پیشگفتار **۲**

چکیده **۶**

مقدمه **۷**

۱. مفهوم اصل شاملیت و ضرورت آن ۹

۲. اصل شاملیت و نسبت آن با مفهوم بودجه ۱۱

۱-۲. دیدگاه عرضی بودن اصل شاملیت ۱۱

۲-۲. دیدگاه ذاتی بودن اصل شاملیت ۱۳

۳. محدوده اصل شاملیت و مرجع تشخیص آن ۱۴

۴. اعمال اصل شاملیت در بودجه شرکت‌های دولتی ۱۸

جمع‌بندی **۲۰**

منابع برای مطالعه بیشتر **۲۳**

چکیده

اصل شاملیت یا تفصیلی بودن بودجه، از جمله اصول بودجه‌ریزی محسوب می‌شود. شورای نگهبان در مقام پاسداری از قانون اساسی در اظهارنظر شماره ۱۰۸۹۵ مورخ ۱۳۶۲/۱۲/۲۹ راجع به لایحه بودجه سال ۱۳۶۳ کل کشور علیرغم عدم تصریح قانون‌گذار اساسی، تفصیلی بودن را از جمله اوصاف بودجه و رعایت آن را ضروری دانسته است. در جلسه‌ای که نوشتار حاضر گزارشی از مطالب مطرح شده در آن است به ابعاد مختلف اصل فوق پرداخته شد. از جمله ماهیت، ضرورت، نسبت اصل شاملیت با مفهوم بودجه و اینکه اساساً شاملیت ذاتی مفهوم بودجه است یا برحسب شرایط نظام‌های مختلف بودجه‌ریزی عارض بر آن می‌شود. همچنین محدوده و مقام تشخیص دهنده آن؛ اینکه مفاد بودجه تا چه اندازه نیازمند تفصیلی بودن است و مقام تشخیص محدوده متناسب آن کدام مرجع است؟ در پایان به شمول اصل یادشده بر شرکت های دولتی پرداخته می‌شود؛ اینکه باتوجه به جنس خاص فعالیت شرکت‌های دولتی، این اصل بر شرکت‌های یادشده نیز حاکم است یا اینکه این شرکت‌ها یکی از استثنائات اصل فوق هستند؟

واژگان کلیدی

بودجه، اصول بودجه‌ریزی، اصل تفصیلی بودن، اصل شاملیت، شرکت‌های دولتی، شفافیت بودجه، بودجه تفصیلی

مقدمه

بودجه به‌عنوان سند مالی مربوط به درآمدها و هزینه‌های دولت، آیینه دخل‌وخرج دولت در یک بازه زمانی خاص است. مفهوم بودجه مفهومی تک‌بعدی نبوده و واجد ابعاد مختلف اعم از اقتصادی- مالی، سیاسی، حقوقی و غیره است که چنانچه در ادامه می‌آید، بی‌توجهی به آن موجب ارائه تحلیلی نه‌چندان درست از این مفهوم خواهد شد. در کشورهای مختلف در جریان بودجه‌ریزی می‌بایست اصولی مدنظر قرار گیرد. این اصول به دو دسته اصول سیاسی- حقوقی که بر روابط میان قوا و علی‌الخصوص نظارت قوه مقننه بر قوه مجریه حاکم است و اصول اقتصادی-مالی که ناظر به ظرایف تنظیم آن از لحاظ فنی است تقسیم می‌شود.[۱]

یکی از اصول حقوقی- سیاسی بودجه، اصل تفصیلی بودن، وضوح، شاملیت یا صراحت بودجه است. در جلسه‌ای که نوشتار پیش‌رو گزارشی مشروح از نکات مطرح شده در آن ارائه می‌دهد، با محوریت قرار دادن اظهارنظر شورای نگهبان راجع به لایحه بودجه کل کشور مصوب ۱۳۶۳، ابعاد مختلف اصل تفصیلی بودن بررسی شد. شورای نگهبان در بند ۴ اظهارنظر خود به شماره ۱۰۸۹۵ مورخ ۱۳۶۲/۲/۲۹ این‌گونه اعلام نظر می‌کند: «۴- از لحاظ اصل ۵۲ قانون اساسی ایرادی که بر لایحه بودجه سال ۱۳۶۳ وارد است این است که مفهوم بودجه صورت تفصیلی متعارف خرج و دخل و هزینه و اعتبارات است به‌طوری که در هر دو مورد به‌طور متعارف بررسی و اظهارنظر و تعدیل در مجلس شورای اسلامی ممکن باشد و تصویب آن آگاهانه و با توجه به جوانب لازم انجام شود و با توجه به اینکه در لایحه تقدیمی تفصیل خرج و دخل به همان مفهومی که حتی در بند (ح) تبصره ۲۰[۲] به آن توجه شده، بیان نشده است با [اصل] ۵۲ قانون اساسی تطبیق ندارد و از لحاظ اصل ۵۵ قانون اساسی نیز که دیوان محاسبات را مأمور

۱. رستمی، ولی، مالیه عمومی، چاپ پنجم، تهران: میزان، ۱۳۹۵، ص ۲۲۰

۲. بند «ح» تبصره ۲۰ مصوبه مجلس راجع به لایحه بودجه سال ۱۳۶۳: «دولت مکلف است ریز مواد هزینهٔ اعتبارات جاری را به تفکیک دستگاه‌های اجرائی ملی و استانی در پیوست لایحه بودجه سال‌های آتی به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.»

می‌نماید که حسابرسی را به نحوی انجام دهد که هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد، ندادن صورت تفصیلی آن و ریز مواد هزینه موجب می‌شود که حسابرسی به نحوی که در این اصل پیش‌بینی شده انجام نشود لذا از این حیث با اصل مذکور مغایرت دارد».[۱]

همان‌طور که در اظهارنظر فوق ملاحظه می‌شود به رغم عدم تصریح قانون اساسی، شورای نگهبان از اصول ۵۲ و ۵۵ این‌گونه برداشت می‌کند که تفصیلی بودن به‌عنوان یکی از اصول حاکم بر بودجه، در ذات مفهوم بودجه ریشه داشته و از مفهوم بودجه قابل برداشت است. مجلس شورای اسلامی در راستای صلاحیت‌های بودجه‌ای خود در بررسی و تصویب آگاهانه و همچنین نظارت بر آن از طریق دیوان محاسبات نیازمند تفصیلی بودن بودجه تقدیمی یا مصوب حسب مورد است. لذا شورای نگهبان اکتفا به درج ارقام کلی در این سند را مغایر قانون اساسی دانسته است.

مساله اصلی در گزارش حاضر این است که اساساً تفصیلی بودن بودجه از کدام‌یک از اصول قانون اساسی قابل برداشت است و استناد شورای نگهبان در استنباط این قاعده از اصول ۵۲ و ۵۵ چگونه ارزیابی می‌شود؟ برای پاسخ به این سؤال ناگزیر به پاسخ به سوالی دیگر هستیم که آیا تفصیلی بودن از ذات مفهوم بودجه قابل برداشت است یا اینکه اصلی تبعی است که بسته به نظام‌های حقوقی مختلف و صلاحیت‌های متفاوت مجالس قانون‌گذار عارض بر مفهوم بودجه می‌شود؟ مساله دیگری که در این راستا وجود دارد این است که محدوده اعمال این اصل تا چه اندازه است؛ به این معنا که درج جزئیات تا چه اندازه تأمین‌کننده این اصل خواهد بود؟ همچنین تشخیص این موضوع با کدام‌یک از نهادهای دخیل در جریان بودجه‌ریزی، از دولت گرفته تا مجلس و شورای نگهبان خواهد بود؟ مساله چهارم ناظر به بودجه شرکت‌های دولتی است و مشخصاً این مساله که با توجه به ویژگی‌های خاص شرکت‌های دولتی و منطق فعالیت های اقتصادی

۱. برای دسترسی به متن کامل اظهارنظر به نشانی مراجعه شود: https://slink.shora-gc.ir/Oj6K3

و تجاری که بر فعالیت های این شرکت‌ها حاکم است، اصل تفصیلی بودن چگونه ناظر به آنها اجرایی می‌شود؟

این بررسی‌ها ازآن‌رو ضروری است که اصل تفصیلی بودن به‌عنوان یکی از اصول بودجه‌ریزی، علاوه بر تنظیم روابط میان قوای مقننه و مجریه، از کژروی‌های احتمالی دستگاه‌های اجرایی در امور مالی جلوگیری کرده و زمینه رسیدگی دقیق دیوان محاسبات را فراهم می‌کند. بررسی این موضوع در چهارچوب حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران ضرورتی دوچندان می‌یابد، ازآن‌رو که در قانون اساسی جمهوری اسلامی هیچ‌گونه اشاره‌ای به این اصل نشده است و چنانچه در ادامه می‌آید، شورای نگهبان با استفاده از اصولی همچون اصل ۵۲ و ۵۵ نسبت به استخراج آن مبادرت می‌ورزد.

بنابر مقدمات فوق، نکات مطرح شده در جلسه در چهار محور دسته‌بندی می‌شود. ابتدا اصل شاملیت و ضرورت آن بیان می‌شود، سپس نسبت این اصل با مفهوم بودجه مورد بررسی قرار می‌گیرد؛ اینکه اصل شاملیت ذاتی مفهوم بودجه است یا اینکه عارض بر آن است؟ سپس محدوده این اصل و مرجع تشخیص آن مورد بررسی قرار می‌گیرد. در نهایت نیز یکی از چالش‌های اعمال اصل شاملیت یا تفصیلی بودن یعنی کیفیت اعمال آن بر شرکت‌های دولتی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱. مفهوم اصل شاملیت و ضرورت آن

۱. مطابق اصل شاملیت یا تفصیلی بودن بودجه، تمامی درآمدها و هزینه‌ها می‌بایست به‌صورت مفصل و مشروح در سند بودجه درج‌شده و از پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌ها به‌صورت کلی خودداری شود. به‌این‌ترتیب می‌بایست علاوه بر تبصره‌ها که شامل احکام کلی بودجه است، جداولی که حاوی صورت جزئی دخل‌وخرج‌هاست نیز به لایحه بودجه افزوده شود.[۱]

۱. رستمی، ولی، همان، ص ۲۱۴؛ لاینرت، یان، بودجه‌ریزی در جهان: چهارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای (مطالعات تطبیقی)، ترجمه افشین خاکباز، چاپ اول، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۷، ص ۱۷۶

۲. ساختار بودجه مشتمل بر بخش‌هایی اعم از احکام و جداول و پیوست‌ها است.[۱] احکام به‌مثابه پوسته بودجه و جداول و پیوست‌ها همچون درون‌مایه آن است. در حقیقت تفصیل بودجه در جداول آن منعکس می‌شود و نظر به اهمیت این بخش، شورای نگهبان در اظهارنظر شماره ۵۳۱۷۲/۳۰/۹۲ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۸ راجع به بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور، بر لزوم ارسال جداول به این شورا جهت اظهارنظر تاکید کرده است.[۲]

۳. اصل تفصیلی بودن از این لحاظ که رعایت آن لازم است یا خیر یا اینکه در صورت رعایت چه تبعاتی به دنبال خواهد داشت، به نظر می‌رسد از حیطه حقوق عمومی خارج بوده و در علوم دیگر بررسی می‌شود. در حقوق عمومی ابعادی از اصل تفصیلی بودن مورد بررسی قرار می‌گیرد که مربوط به اعمال آن در جریان بودجه‌ریزی و تقسیم صلاحیت‌های هر یک از قواست.

۴. افزون بر دلایلی نظیر فراهم آوردن امکان رسیدگی، تصویب و حسابرسی مجلس که در اظهارنظر شورای نگهبان نیز انعکاس داشت، یکی از علل دیگری که رعایت اصل شاملیت را ضروری می‌کند، ارتقای پیش‌بینی‌پذیری است. شهروندان و فعالان اقتصادی برای اتخاذ تصمیمات اقتصادی خود نیازمند در نظر داشتن تصویری از آینده هستند که تا حد زیادی با آنچه به وقوع می‌پیوندد نزدیک باشد. باتوجه به اهمیت و تأثیرات بسیار زیاد بودجه بر سیاست‌گذاری اقتصادی جامعه، تفصیلی بودن بودجه به ترسیم تصویری نسبتاً مفصل از آینده اقتصادی جامعه می‌انجامد و اقشار فوق را در برنامه‌ریزی‌های خود یاری می‌رساند. از همین‌رو به نظر می‌رسد تفصیلی بودن از جمله حقوق شهروندان محسوب می‌شود.

---

۱. رستمی، همان، ص ۲۱۴

۲. اظهارنظر شورای نگهبان به شماره ۵۳۱۷۲/۳۰/۹۲ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۸ راجع به بودجه سال ۱۳۹۳: «... ۳- با توجه به اینکه جداول مربوط به بودجه، جزء بودجه محسوب می‌شوند و علی‌الاصول به تصویب مجلس محترم می‌رسند، باید متن مصوب جداول جهت اظهارنظر به این شورا ارسال شوند.»

۲. اصل شاملیت و نسبت آن با مفهوم بودجه

۱. در مورد نسبت میان اصل شاملیت و مفهوم بودجه دو دیدگاه اصلی وجود دارد: دیدگاه اول، اصل شاملیت را ذاتی مفهوم بودجه می‌داند و دیدگاه دوم آن را عارض بر مفهوم بودجه. قائلین به دیدگاه اخیر از همین نظرگاه اظهارنظر شورای نگهبان را قابل نقد می‌دانند و در نقد این اظهارنظر به استدلال‌ها و مستنداتی اشاره می‌کنند:

۱-۲. دیدگاه عرضی بودن اصل شاملیت

۲. اصل شاملیت برخلاف اصولی همچون اصل تخمینی بودن که در ذات مفهوم بودجه مستتر است، به نظام نظارت و بررسی بودجه توسط مجلس بستگی دارد و باتوجه به اینکه اصل ۵۲ رسیدگی و تصویب بودجه را در صلاحیت مجلس قرار داده است، لذا اصل تفصیلی بودن اثر دوچندان پیدا کرده است. همچنین است نظارت بر بودجه که در اصل ۵۵ پیش‌بینی شده است و این دو اصل مستند شورای نگهبان در اظهارنظر خود بوده است. به این ترتیب این نظام رسیدگی و تصویب و نظارت است که رعایت اصل تفصیلی بودن در بودجه را ضروری می‌کند.

۳. باتوجه به تعریف بودجه مبنی بر «تخمین درآمدها و هزینه‌های عمومی و تصویب آن در مرجع ذی‌صلاح»، چنانچه در تعریف نیز قابل ملاحظه است، تفصیلی بودن از ارکان تعریف بودجه محسوب نمی‌شود و از همین رو نتیجه گرفته می‌شود که این اصل ذاتی بودجه نیست.

۴. در تأیید دیدگاه عرضی بودن اصل شاملیت برخی به پیشینه بودجه‌ریزی در جهان و ایران اشاره می‌کنند. در سطح جهانی، مقدم بودن مفهوم بودجه بر مفهوم پارلمان از جمله مؤیدات این دسته است. مجلس پدیده‌ای سیاسی مؤخر بر بودجه است. گفتنی است پیش از تأسیس نخستین پارلمان‌ها مفهوم بودجه وجود داشته است و لزوم بررسی و تصویب بودجه از سوی پارلمان‌ها پس از

شکل‌گیری این نهادها، بیشتر مبنای سیاسی دارد. علت این امر را می‌توان در این نکته دانست که قوه مجریه در آن زمان نماد خودکامگی بوده و تصمیمات آن ریشه‌ای در آراء و تمایلات مردم نداشته است. مجری در صرف منابع فوق تمایلی به وجود چهارچوب نداشته و تفصیلی بودن چهارچوبی است برای تحدید اختیارات مجری. به همین خاطر برای کاهش ستم‌هایی که از این طریق به مردم وارد می‌شده، مقرر شد بودجه که از کوچه‌پس‌کوچه‌های تاریک قوه مجریه تجمیع می‌شود در موقفی شفاف و علنی شده و در معرض نظارت و تعدیل قوه مقننه قرار گیرد.[۱] در سطح ایران نیز به تحولات بودجه‌ریزی می‌توان اشاره کرد؛ با این توضیح که پیش از سپردن وظیفه تدوین لایحه بودجه به سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۴۴، رویه به این ترتیب بود که جزوه‌ای مشتمل بر ارقام کلی به تصویب مجلس رسیده و جزئیات آن متعاقباً به تصویب کمیسیون بودجه این نهاد می‌رسید.[۲] بر این اساس می‌توان مفهوم بودجه غیرتفصیلی را تصور کرد و این خود تأییدی بر این ادعاست که تفصیلی بودن از ذاتیات مفهوم بودجه محسوب نمی‌شود.[۳]

۵. همچنین قائلین به دیدگاه فوق در نقد اظهارنظر شورای نگهبان به مستندات این اظهارنظر خدشه وارد می‌کنند؛ با طرح این سؤال که اساساً شاملیت یا

۱. تابش، احمد، مبانی نظری و سیر تاریخی، فصل اول از کتاب بودجه‌ریزی در ایران: بودجه و پارلمان به کوشش علی‌اکبر شبیری نژاد، چاپ اول، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷، ص ۳۰

۲. رستمی، همان، ص ۲۱۵

۳. پیش از شکل‌گیری مجلس در ایران، تصویب بودجه به‌این‌ترتیب بود که وزیر مالیه بودجه یا به تعبیر رایج آن زمان کتابچه‌های دستورالعمل را به استحضار شاه می‌رساند و این مقام نیز کمتر با آن مخالفت می‌کرد. علت این نکته نیز آن بود که تغییر آن با موافقت وی در طول سال ممکن بود. برای مطالعه بیشتر ن.ک به:

لامعی، بهزاد، سیر تحول بودجه‌ریزی در ایران، فصل چهارم از کتاب بودجه‌ریزی در ایران: بودجه و پارلمان به کوشش علی‌اکبر شبیری نژاد، چاپ اول، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، صص ۱۶۴-۱۶۵

تفصیلی بودن بودجه از کدام قسمت از اصل ۵۲ قابل برداشت است. از دیدگاه این دسته، هر چند امکان استنباط اصل جامعیت از اصل ۵۲ وجود داشته، اما امکان استنباط اصل تفصیلی بودن از آن ممکن نیست. همچنین است در مورد اصل ۵۵ که نظارت بر اعتبارات مصوب را در صلاحیت دیوان محاسبات کشور دانسته است. به زعم اینان، ممکن است اعتبارات مصوب، مصوب هیات وزیران باشد و الزاماً به این معنا نیست که باید مصوب مجلس باشد و رسیدگی و تصویب مجلس اقتضای تفصیلی بودن آن را داشته باشد.

۶. یکی از مسائل بسیار مهم، نقش ماهیت بودجه در لزوم تفصیلی بودن آن است. با ملاحظه نظام‌های بودجه‌ریزی می‌توان گفت سندهای بودجه دو حالت دارند: یا به‌عنوان قانون شناخته می‌شوند یا به‌عنوان گزارش مالی. در فرض اول، مفاد بودجه در نهاد قانونگذاری بررسی و تصویب می‌شود و قانون بودجه برای اجرا ابلاغ می‌گردد. حال آنکه در فرض دوم، بودجه تنها شامل سیاست‌های مالی است و تفصیل آن به زمانی دیگر موکول می‌شود.[۱]

۲-۲. دیدگاه ذاتی بودن اصل شاملیت

۷. در مقابل دیدگاه فوق برخی معتقدند بودجه اقتضای حدی از تفصیلی بودن را دارد و در صورت فقدان تفصیل، اساساً نمی‌توان آن را بودجه نام نهاد. استدلال این دسته به این ترتیب است که مفهوم بودجه در نظام‌های حقوقی شامل مراحل مختلف از تهیه آن توسط دولت تا بررسی و تصویب آن توسط مجلس و اجرای آن توسط دولت و نظارت بر اجرای آن توسط مجلس (دیوان محاسبات در نظام حقوقی جمهوری اسلامی) است.[۲] در هر یک از این مراحل، تفصیل ارقام کلی بودجه از ضروریات محسوب می‌شود؛ چرا که در مرحله تهیه آن توسط دولت

۱. برای ملاحظه تأثیر ماهیت بودجه (قانون یا گزارش) در لزوم رعایت اصل تفصیلی بودن ن.ک به: لاینرت، یان، بودجه‌ریزی در جهان: چهارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای (مطالعات تطبیقی)، ترجمه افشین خاکباز، چاپ اول، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۷، صص ۱۱۰-۱۱۲

۲. رستمی، همان، ص ۲۰۳

درصورتی‌که لایحه تقدیم‌شده فاقد این وصف باشد اساساً امکان رسیدگی و تصویب آن توسط مجلس وجود ندارد. در مرحله اجرا نیز در صورتی که مصوبه مجلس این اصل را رعایت ننماید اجرای منضبط آن توسط قوه مجریه در چهارچوب اعتبارات مصوب (اصل ۵۳) ممکن نخواهد بود. همچنین امکان نظارت و حسابرسی نهاد ناظر بر اجرای بودجه (اصل ۵۵) نیز متوقف بر تفصیلی بودن آن است. به‌این‌ترتیب در تمامی مراحل بودجه‌ریزی، تفصیلی بودن با مفهوم بودجه عجین است و نمی‌توان آن را مجزا کرد.

۸. همانطور که از اظهارنظر شورا نیز قابل برداشت است، «بررسی، اظهارنظر و تعدیل»، «تصویب آگاهانه» و «حسابرسی» دیوان محاسبات که در اصول ۵۲ و ۵۵ قانون اساسی آمده است، اقتضای آن را دارد که صورت تفصیلی بودجه از سوی دولت به مجلس ارائه شود.

۹. در مخالفت با دیدگاه شورای نگهبان راجع به لزوم تفصیلی بودن بودجه، یکی از استدلال‌های مطرح شده، عدم قابلیت برداشت شاملیت بودجه از اصل ۵۲ و شمول «اعتبارات مصوب» در اصل ۵۵ قانون اساسی بر مصوبات هیات وزیران بود. اما باید گفت این دو استدلال قابل خدشه هستند. از این جهت که براساس اصل ۵۲، درآمدها و هزینه‌ها باید در مجلس مورد رسیدگی و تصویب قرار بگیرد و از سوی دیگر نظارت نهاد نظارت مالی کشور در صورت کلی بودن هزینه‌ها و درآمدها بی معنا و عبث خواهد بود، لذا فلسفه تصویب و نظارت بر بودجه که در این دو اصل تبیین شده، مبنای ایراد شورای نگهبان است. همچنین اگر بودجه تفصیلی نباشد در واقع تصویب بودجه به دولت تفویض شده و این نیز مغایر اصل ۵۲ خواهد بود.

۳. محدوده اصل شاملیت و مرجع تشخیص آن

۱. بدیهی است که تفصیلی بودن باید به‌گونه‌ای باشد که امکان بررسی و اظهارنظر راجع به آن وجود داشته باشد؛ اما باید این نکته را نیز در نظر داشت که به

بهانه تفصیلی بودن بودجه، در تله فربهی بودجه گرفتار نشویم. بنابراین ذکر تمامی ارقام بودجه در ریزترین حالت ممکن در سند بودجه نه لازم و نه ممکن است. همان‌طور که در مورد بودجه شرکت‌های دولتی باتوجه به جنس خاص فعالیت‌های اقتصادی، درآمدها و هزینه کرد آنها، اعمال اصل تفصیلی بودن چندان ممکن نیست.

۲. با ملاحظه اظهارنظر شورا یکی از واژگان کلیدی در این نظر «متعارف بودن» است. اینکه تفصیل دخل‌وخرج، با توجه به مراحل مختلف بودجه‌ریزی از رسیدگی و تصویب آن گرفته تا رسیدگی و حسابرسی دیوان محاسبات باید متعارف باشد.

۳. در خصوص مفهوم متعارف باید بیان نمود که نمی‌توان بودجه را صرفا درون حقوقی و در چهارچوب قانون اساسی مورد بررسی قرار داد. بودجه مفهومی وارداتی به حوزه حقوق است. از همین رو باید ملاحظه کرد در عرف حسابداری و برنامه‌ریزی، محدوده متعارف چگونه ترسیم می‌شود.

۴. دقت‌های فلسفی در تعیین محدوده اصل تفصیلی بودن چندان راهگشا نیست؛ چرا که این موضوع تابع اعتباریات و عرف اساسی بوده و در رفت‌وآمدهای بین مجلس و شورای نگهبان شکل گرفته است.

۵. فارغ از نکته فوق امکان‌پذیری ذاتی تفصیل بودجه باید مطمح نظر قرار گیرد؛ اینکه اساساً بودجه تا چه اندازه می‌تواند تفصیلی باشد. برای مثال تصور بودجه یک دانشگاه حکایت از جزئیات بسیاری در عملکرد مالی آن دانشگاه دارد؛ اما باید دید تمامی این ارقام باید و البته ممکن است که در بودجه آن دانشگاه بیاید یا خیر؟ به نظر می‌رسد هر چند محدوده متعارف تفصیل به لحاظ نظری مرزی ندارد اما در خارج، مرزهای آن را ملاحظات عملیاتی تعیین می‌کند. بنابراین بودجه تا حد خاصی قابل تفصیل است و نه بیشتر از آن.

۶. یکی از چالش‌ها در زمینه بودجه‌ریزی فرصت محدود بررسی و تصویب بودجه است. از سویی کشور نمی‌تواند سال جدید را بدون بودجه آغاز کند و

از سوی دیگر شورای نگهبان و مجلس در این زمینه تنها تا حد مشخصی می‌توانند نسبت به بررسی و رسیدگی اقدام کنند و این البته ناشی از ابتکار عملی است که به قوه مجریه داده شده است. بنابراین محدودیت‌های زمانی اجازه نمی‌دهد تفصیلی بودن از حدی فراتر برود.

۷. متعارف بودن اولاً امری موضوعی است و ثانیاً مجال سیال بودن را فراهم می‌کند. به نظر می‌رسد متعارف بودن تابعی از دو اصل است؛ اولاً هم‌نشینی اصل تفصیلی بودن با سایر اصول بودجه‌ریزی همچون اصل انعطاف‌پذیری بودجه و ثانیاً شکل حکمرانی است.[۱] در تشریح مورد اول ذکر این نکته خالی از لطف نیست که هرقدر بودجه تفصیلی‌تر دیده شود، انعطاف‌پذیری آن کمتر می‌شود. لذا برای تأمین حدی متناسب از هر دو باید حدی میانه را برگزید.

۸. یکی از نکات برجسته این اظهارنظر اشاره به بند ح تبصره ۲۰ لایحه بودجه سال ۱۳۶۳ کل کشور است. مطابق این بند، «دولت مکلف است ریز مواد هزینه اعتبارات جاری را به تفکیک دستگاه‌های اجرائی ملی و استانی در پیوست لایحه بودجه سالهای آتی به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.» شورای نگهبان این بند را مصداق و بلکه حداقلی از تفصیل متعارف بودجه می‌پندارد. در حقیقت، شورای نگهبان در اظهارنظر فوق برای طرح یک مثال از تفصیلی بودن، مجلس را متوجه بخشی از مصوبه خود کرده و التفات به آن را در سایر بخش‌های مصوبه مطالبه کرده است.

۹. یکی از مسائل بسیار مهم این مساله است که تشخیص متعارف بودن با کدام مرجع است؟ به نظر می‌رسد دولت در تهیه لایحه خود می‌بایست تفصیلی بودن را رعایت کند اما در صورت عدم رعایت آن تشخیص با مجلس است. این مجلس است که باید تفصیل متعارف بودجه را از دولت مطالبه نماید و در صورت عدم تمکین دولت، مجلس از ابزارهای سیاسی خود بهره گیرد.

۱. همچنین است برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که ماهیتی مشابه با بودجه دارد. اصول برنامه‌ریزی، اقتضائات اجرایی و مدل حکمرانی محدوده متعارف بودن را مشخص می‌کند.

۱۰. ناظر به نقش شورای نگهبان در تشخیص متعارف بودن، مطابق یک دیدگاه، این مرجع باید از مجلس ادله متعارف بودن را درخواست کند، اما نمی‌تواند در کارشناسی مجلس دخالت کند. بر اساس این دیدگاه، مصلحت سنجی برعهده مجلس شورای اسلامی است و شورای نگهبان موظف است احراز کند آیا این مصلحت سنجی با استفاده از ظرفیت‌های کارشناسی و در فضایی عقلائی انجام گرفته است یا خیر. شورای نگهبان در این موارد باید پیوست کارشناسی مجلس را مطالبه کرده و سازگاری این پیوست با موازین کارشناسی را مورد ارزیابی قرار دهد. مطابق دیدگاه دیگر، با توجه به اینکه تفصیلی بودن ذاتاً یا عرضاً یکی از قیود برآمده از قانون اساسی است، لذا شورای نگهبان می‌تواند بر رعایت این اصل در مصوبات مجلس نظارت کرده و کار کارشناسی ابتدایی در این حوزه انجام دهد. این رویکرد را می‌توان در نظرات شورای نگهبان در خصوص واگذاری اختیار تصویب قوانین آزمایشی به کمیسیون‌های داخلی مجلس[1] و طرح‌ها و لوایح فوری[2] مشاهده کرد.

---

۱. به عنوان مثال، می‌توان به اظهارنظر شماره ۹۵/۱۰۲/۲۴۹ مورخ ۱۳۹۵/۱/۲۵ شورای نگهبان پیرامون لایحه حمایت از حقوق افراد دارای معلولیت مصوب ۱۳۹۴/۱۲/۱۰ کمیسیون مشترک لایحه حمایت از حقوق افراد دارای معلولیت مجلس شورای اسلامی اشاره کرد که مقرر می‌دارد: ««نظر به اینکه طبق اصل ۸۵ قانون اساسی مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند، فقط در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را به کمیسیونهای داخلی خود تفویض نماید، با توجه به اینکه قانون جامع حمایت از حقوق معلولان مصوب ۱۳۸۳/۰۲/۱۶ قانون دائمی است و امور مربوطه بطور طبیعی و عادی جریان دارد و خلاء قانونی به نحو کلی که جبران آن ضروری باشد در این خصوص وجود ندارد و هیچ ضرورتی برای تصویب این مصوبه در کمیسیون به صورت آزمایشی بدون جری مراحل عادی قانونگذاری نیست، علاوه بر وجود ابهامات و اشکالات عدیده در این مصوبه با عنایت به مراتب مذکوره تصویب آن توسط کمیسیون مشترک مجلس شورای اسلامی، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی تشخیص داده شد.
به فرض اینکه قانون موجود در برخی موارد احتیاج به تغییر و اصلاح یا تکمیل داشته باشد باید به این نحو و به همان مقدار اکتفاء شود.»

۲. به طور مثال شورای نگهبان در نظر شماره ۸۰/۲۱/۲۶۶۵ مورخ ۱۳۸۰/۸/۳۰ در مقام بررسی «طرح ←

۴. اعمال اصل شاملیت در بودجه شرکت‌های دولتی

۱. یکی از چالش‌های مهم در بحث تفصیلی بودن، بودجه شرکت‌های دولتی است. شرکت‌های دولتی به‌عنوان یکی از مصادیق دستگاه‌های دولتی واجد خصوصیاتی هستند که آنها را از سایر مؤسسات دولتی متمایز می‌کند و باید در این زمینه تأمل شود که آیا اصل تفصیلی بودن در خصوص بودجه این شرکت‌ها نیز مجراست؟ اساساً آیا همگامی بودجه‌ریزی شرکت‌های دولتی با بودجه‌ریزی عمومی[1] سنخیت دارد؟ در پاسخ به این سؤالات، دیدگاه اعضا در دو دسته تقسیم‌بندی می‌شود.

دسته اول معتقدند اساساً ماهیت شرکت‌های تجاری (دولتی) با این شکل از بودجه‌ریزی سنخیت ندارد. گفتنی است اقتضائات کار اقتصادی از زمانی به زمان دیگر متفاوت است. حوزه بازرگانی اقتضاء دارد که در هر زمان تصمیمی اتخاذ شود که در زمان اتخاذ تصمیم عوایدی را عاید شرکت یادشده کند. برای مثال ممکن است در بودجه پیش‌بینی شود که در سال جاری شرکت دولتی فعال در حوزه بازرگانی نسبت به تجارت محصول «الف» اقدام کند، اما اقتضائات زمانی همچون نیاز بازار و عوامل دیگر ایجاب کند که تجارت محصول «ب» انجام شود. اقتضای بازار این است که اختیارات تصمیم‌گیر در

الحاق یک تبصره به ماده (۵۲) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸» که سه فوریت آن در جلسه علنی روز سه‌شنبه مورخ ۱۳۸۰/۸/۲۹ مجلس شورای اسلامی تصویب شده بود، مقرر می‌دارد: «به نظر شورای نگهبان مصوبه مذکور از قید فوریت خارج بوده و در این مرحله به صورت عادی تصویب شده است، نتیجتاً این شورا می‌توانست مطابق اصول (۹۴) و (۹۵) قانون اساسی این مصوبه را مورد بررسی قرار داده و اعلام نظر نماید.»

۱. در توضیح تفاوت بودجه شرکت‌های دولتی با بودجه عمومی دولت می‌توان به این نکته اشاره کرد که بودجه شرکت‌های دولتی نمایانگر حجم فعالیت‌های این شرکت‌هاست؛ حال‌آنکه بودجه عمومی دولت نمایانگر اعتبارات دریافتی دولت از خزانه و مصرف آنهاست. برای مطالعه بیشتر ن.ک به:
فاطمی، سید محمدحسین، شرکت‌های دولتی: ۴. بودجه‌ریزی، گزارش پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۰، ص ۷

این زمینه گسترده باشد تا بتواند براساس شرایط بازار تصمیم مقتضی اتخاذ نماید. مضافاً شرکت‌های دولتی همچون سایر شرکت‌ها، دارای رقبایی هستند و یکی از مواردی که می‌تواند شرکت دولتی را در رقابت با رقبای خود مغلوب نماید، دسترسی این شرکت‌ها به اطلاعات مالی شرکت دولتی است. ناگفته پیداست در صورت تفصیل بودجه شرکت‌های دولتی اطلاعات این شرکت‌ها در اختیار بنگاه‌های رقیب این شرکت‌ها قرار می‌گیرد. از همین روست که دولت به این نتیجه رسیده است که در صورت تاکید بر تفصیلی بودن بودجه این شرکت‌ها، جایگاه آنها در بازار در معرض خطر قرار گرفته و به این خاطر بودجه این شرکت‌ها را به‌صورت سرجمع[1] بیاورد. البته سرجمعی که با واقعیت فاصله بسیاری دارد. برای مثال در بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور مصوب ۱۳۹۸/۱۲/۲۶ مجلس شورای اسلامی سود شرکت‌هایی که دولت در آنها سهام کمتر از ۵۰ درصد دارد ۵۰۰ میلیارد تومان درج شده بود.[2]

دسته دیگر اما علی‌رغم آنکه بر تفاوت میان شرکت‌های دولتی با سایر مؤسسات دولتی همچون وزارتخانه‌ها تاکید می‌کنند اما این شرکت‌ها را مستثنی از اصل شاملیت یا تفصیلی بودن نمی‌دانند. وضعیت حاضر تا حدودی این شرکت‌ها را از اصل شاملیت مستثنی کرده که موجب شده این شرکت‌ها عملاً به تاریکخانه دولت مبدل شده و زمینه فساد و تخلفات مالی را در آنها فراهم آورد. اما به نظر می‌رسد می‌توان با در نظر گرفتن محدوده متعارفی از

۱. در حال حاضر بودجه شرکت‌های دولتی در یکی از پیوست‌های بودجه به‌صورت کلی و مشتمل بر سقف ارقام درآمدها و هزینه‌ها آمده و تفصیل آن در مصوبات مجامع عمومی یا شوراهای عالی آن‌ها می‌آید که ممکن است اتخاذ تصمیم در این مراجع با زمان‌بندی بودجه همخوانی نداشته باشد. برای مطالعه بیشتر ن.ک به:

حبیب نژاد، سید احمد، حقوق مالیه عمومی، چاپ دوم، قم: انتشارات پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، ۱۳۹۸، ص ۱۲۷

۲. البته لازم به ذکر است که به موجب ماده ۲ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰، صلاحیت مجامع عمومی و شوراهای عالی شرکت‌های یادشده محدود به بودجه‌ریزی در چهارچوب بودجه عمومی نیست، بلکه می‌توانند با تصمیمات خود حتی بودجه عمومی را نیز تغییر دهند.

تفصیلی بودن برای این شرکت‌ها علاوه بر رعایت اقتضائات فعالیت اقتصادی این بنگاه‌ها، از بروز فساد و تخلفات مالی در آنها جلوگیری به عمل آورد.

جمع‌بندی

شورای نگهبان در اظهارنظر خود شاملیت یا تفصیلی بودن بودجه را از جمله ویژگی‌های ذاتی بودجه دانسته است. استناد شورا در این زمینه به اصول ۵۲ و ۵۵ قانون اساسی بوده است؛ با این توضیح که رسیدگی و تصویب مجلس شورای اسلامی و حسابرسی دیوان محاسبات اقتضای تفصیلی بودن بودجه را دارد.

در ارزیابی این دیدگاه شورا دو دسته مخالفان و موافقان وجود دارند: مخالفان این دیدگاه معتقدند شاملیت بسته به نظام رسیدگی، تصویب و نظارت بر بودجه عارض بر این مفهوم می‌شود و درصورتی‌که در این نظام جایگاهی برای قوه مقننه پیش‌بینی نشده باشد، سخنی از تفصیلی بودن نیز به میان نخواهد آمد. همچنین برخی به تعریف بودجه مبنی بر اینکه بودجه «تخمین درآمدها و هزینه‌ها و تصویب آن در مرجع ذی‌صلاح» است اشاره داشته و جایگاهی برای شاملیت در تعریف بودجه متصور نیستند. عده‌ای دیگر نیز به پیشینه بودجه‌ریزی در جهان و ایران اشاره دارند. این افراد علاوه بر این نکته که در پیشینه بودجه‌ریزی در جهان، بودجه مفهومی مقدم بر پارلمان است، با استناد به رویه بودجه‌ریزی در ایران پیش از سال ۱۳۴۴، امکان وجود بودجه غیرتفصیلی را ممکن می‌دانند. به زعم برخی از موافقان نیز مستندات شورا یعنی اصول ۵۲ و ۵۵ مخدوش است؛ چرا که از سویی از اصل ۵۲ (رسیدگی و تصویب مجلس) نمی‌توان تفصیلی بودن استنباط کرد و از سویی دیگر اعتبارات مصوب در اصل ۵۵ نیز ممکن است به تصویب توسط هیات وزیران انصراف داشته باشد.

در مقابل موافقان دیدگاه شورای نگهبان معتقدند که رسیدگی و تصویب در اصل ۵۲ و حسابرسی دیوان محاسبات در اصل ۵۵ اقتضای تفصیلی بودن را دارد. مضاف بر این، نکته دیگری که مؤیدی بر دیدگاه شورای نگهبان است و در اظهارنظر این مرجع از آن

غفلت شده، اجرای منضبط بودجه موضوع اصل ۵۳ است. یکی از اهداف اصلی بودجه‌ریزی انضباط مالی است و این هدف اقتضای تفصیلی بودن بودجه را دارد.

با فرض پذیرش دیدگاه شورای نگهبان، یکی از ابهامات، محدوده تفصیلی بودن بودجه است. شورا در اظهارنظر خود نسبت به این نکته بی‌توجه نبوده و از تعبیر صورت تفصیلی «متعارف» استفاده کرده است. اما گفتنی است این عبارت کلی هنوز نمی‌تواند محدوده مشخص تفصیلی بودن را روشن کند. نکات مطرح شده در جلسه راجع به این مساله حاکی از آن است که مرز تفصیلی بودن متعارف بودجه به‌وسیله قیودی همچون امکان‌پذیری ذاتی تفصیل، فرصت محدود رسیدگی و تصویب بودجه در مجلس، ملاحظه سایر اصول بودجه‌ریزی خصوصا اصل انعطاف پذیری و شکل حکمرانی مشخص می‌گردد.

یکی از چالش‌هایی که در محدوده اصل شاملیت مؤثر است، بودجه شرکت‌های دولتی است. این شرکت‌ها که متفاوت با سایر مؤسسات دولتی عهده‌دار انجام فعالیت‌های تجارتی هستند از چهارچوب مختص به خود تبعیت می‌کنند. تفصیلی بودن بودجه این مؤسسات، برخلاف وزارتخانه‌ها یا سازمان‌ها ممکن است آنها را در انجام وظایف خود دچار مشکل کند؛ چرا که اتخاذ تصمیم در این شرکت‌ها تابع شرایط بازار بوده و بودجه‌ریزی پیشینی موجب شکست آنها در رقابت با رقباست. در این راستا برخی معتقدند اساساً اصل تفصیلی بودن بر بودجه این شرکت‌ها حاکم نبوده و در حقیقت این شرکت‌ها استثنای این اصل هستند. اما برخی دیگر معتقدند در مورد این شرکت‌ها نیز حدی از تفصیل قابل طرح در بودجه است و این شرکت‌ها مطلقاً از اصل یادشده مستثنی نیستند. دسته اخیر علاوه بر ملاحظات شرکت‌های دولتی در رقابت با رقبای خود، به تبعات تفصیلی نبودن بودجه این شرکت‌ها یعنی فساد و تخلفات مالی نیز التفات داشته و حدی از تفصیل را ضروری می‌دانند.

گفتنی است ماده واحده و تبصره‌های بودجه ظاهر آن را تشکیل داده و جداول پیوست به‌عنوان تفصیل آن، درون‌مایه بودجه محسوب می‌شود. شورای نگهبان در رویه خود راجع به نظارت بر بودجه نه تنها به تبصره‌های بودجه بلکه به جداول آن نیز التفات داشته است. فارغ از این ویژگی مثبت در نظام بودجه‌ریزی، یکی از انتقادات وارد به نظام بودجه‌ریزی در ایران فقدان نظریه‌پردازی در حوزه بودجه است؛ چهارچوبی که جامع ملاحظات سیاسی، اقتصادی، فنی و سایر ابعاد مرتبط باشد.

در پایان برای تعمیق ابعاد حاضر و سایر ابعاد این بحث مسائل زیر پیشنهاد می‌شود:

۱. بودجه در نظام بودجه‌ریزی ایران چه ماهیتی دارد؟

۲. راهکارهای موازنه میان اصول شاملیت و انعطاف‌پذیری در نظام بودجه‌ریزی ایران چیست؟

۳. راهکارهای اعمال اصل شاملیت در مورد شرکت‌های دولتی چیست؟

۴. نسبت اصل شاملیت بودجه با نظارت عمومی بر آن کدام است؟

۵. عرف‌های اساسی شکل گرفته در نظام بودجه‌ریزی ایران چه نقاط قوت و ضعفی دارد؟

منابع برای مطالعه بیشتر

۱. حبیب نژاد، سید احمد، حقوق مالیه عمومی، چاپ دوم، قم: انتشارات پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، ۱۳۹۸

۲. رستمی، ولی، برزگرخسروی، محمد، ماهیت حقوقی بودجه (سند یا قانون)، پژوهشنامه حقوق اسلامی، شماره ۴۰، پاییز و زمستان ۱۳۹۳

۳. رستمی، ولی، مالیه عمومی، چاپ اول، تهران: میزان، ۱۳۹۰

۴. شبیری نژاد، علی‌اکبر، بودجه‌ریزی در ایران: بودجه و پارلمان، چاپ اول، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۷

۵. طجرلو، رضا، فراهانی، محمد صادق، قلیخانی، روح‌الله، مطالعه تطبیقی سازکارهای تضمین شفافیت در شرکت‌های دولتی، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، شماره ۱۰، بهار ۱۴۰۱

۶. فاطمی، سید محمدحسین، شرکت‌های دولتی: ۴. بودجه‌ریزی، گزارش پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۰

۷. فرج وند، اسفندیار، فراگرد تنظیم تا کنترل بودجه، چاپ چهل و دوم، تهران: نشر فروزش، ۱۳۹۳

۸. لاینرت، یان، بودجه‌ریزی در جهان: چهارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ای (مطالعات تطبیقی)، ترجمه افشین خاکباز، چاپ اول، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۷

امـــام خـمینـــی (ره)

و از شورای محترم نگهبان میخواهم و توصیه می کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینـــده که با کمـــال دقت و قـــدرت وظایف اسلامـی و مـــلی خـود را ایفا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

پژوهشکده شورای نگهبان

تهـــــران | خیابـــان شـــهید بهشـتی
خیابان سرافراز | کوچه پنجم | پلاک ۱۱

www.ccri.ac.ir

کد پستی ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳
دبیـــرخانه ۰۲۱۸۸۵۳۳۴۲۲